

Dziennik Urzędowy C 24

Unii Europejskiej

Tom 49

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

31 stycznia 2006

<u>Zawiadomienie nr</u>	<u>Treść</u>	<u>Strona</u>
	I <i>Informacje</i>	
	
	II <i>Akty przygotowawcze</i>	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	420. sesja plenarna w dniach 28-29 września 2005 r.	
2006/C 24/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem	1
2006/C 24/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zawierającej sprostowanie do dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi COM(2005) 214 końcowy — 2005/0100 (COD)	11
2006/C 24/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących drogą lotniczą COM(2005) 47 końcowy — 07/2005 (COD)	12
2006/C 24/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości obsługującego przewoźnika i przekazywania przez Państwa Członkowskie informacji dotyczących bezpieczeństwa COM (2005) 48 końcowy — 08/2005 (COD)	15
2006/C 24/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnotowych środków zwalczania ptasiej grypy” oraz „Wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję Rady 90/424/EWG w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii” COM(2005) 171 końcowy — 2005/0062 i 0063 CNS	16



Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2006/C 24/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego COM(2005) 235 końcowy — 2005/0105 (CNS)	18
2006/C 24/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 3317/94 w sprawie przekazania wniosków o licencje połowowe krajom trzecim” COM(2005) 238 końcowy — 2005/0110 (CNS)	19
2006/C 24/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi dotyczącej prawa właściwego i właściwości sądów w sprawach rozwodowych COM(2005) 82 końcowy	20
2006/C 24/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się po Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 określające procedurę wdrażania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 COM(2004) 830 wersja ostateczna — 2004/0284 (COD)	25
2006/C 24/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet COM (2005) 81 końcowy — 2005/0017 (COD)	29
2006/C 24/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Wymiaru Północnego i związanego z nim planu działania	34
2006/C 24/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie lepszego stanowienia prawa	39
2006/C 24/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE	52
2006/C 24/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Otyłość w Europie — Rola i zadania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego”	63
2006/C 24/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki socjalnej w ramach ogólnoeuropejskiego systemu regulacji żeglugi śródlądowej	73
2006/C 24/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Wspólnej deklaracji Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwoju Unii Europejskiej — „Konsensus europejski” (COM(2005) 311 końcowy)	79
2006/C 24/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników kluczem do antycypowania i kontrolowania przemian w przemyśle”	90
2006/C 24/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa kobiet w Europie	95

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

420. SESJA PLENARNA W DNIACH 28-29 WRZEŚNIA 2005 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem

(2006/C 24/01)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 swojego Regulaminu, postanowił sporządzić opinię z w sprawie *wkładu turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 27 lipca 2005 r. Sprawozdawcą był **Juan Castro MENDOZA**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 135 do 2, przy 2 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny sporządził już rozliczne opinie jako swój wkład w tworzenie europejskiej polityki turystycznej. Tym razem proponuje się sporządzenie kolejnej opinii, która będzie stanowiła punkt odniesienia dla niektórych inicjatyw turystycznych, które są wspierane przez działania instytucji europejskich, krajowych, regionalnych i lokalnych, partnerów społecznych, innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz podmiotów działających w sektorze turystycznym. Pozwoliłoby to na skupienie wysiłków na tworzeniu alternatyw dla zagrożonych obszarów — a w szczególności dla osób i przedsiębiorstw w nich funkcjonujących — w celu utrzymania działalności gospodarczej ze wszystkimi pozytywnymi skutkami, jakie z tego wynikają.

1.2 Niniejszy dokument ma stanowić wkład w konieczne przeobrażenia na różnych obszarach w całej Unii Europejskiej, które z wielu różnych względów znajdują się w sytuacji kryzysu społeczno-gospodarczego; wkład ten skupiony jest na alternatywnym rozwiązaniu, jakim dla tych obszarów może być działalność turystyczna.

1.3 Procedura, którą podjęto w celu sporządzenia ostatecznej wersji opinii wygląda następująco:

— Pierwsze posiedzenie grupy analitycznej: sporządzenie listy spraw, na bazie której zbudowana jest opinia.

— Publiczne przesłuchanie, które odbyło się w Kordobie w Hiszpanii, oraz drugie posiedzenie grupy analitycznej: określenie i potwierdzenie najlepszych praktyk dla inicjatyw służących rewitalizacji tego typu obszarów poprzez turystykę, zgodnie z głównym celem opinii polegającym na rozpowszechnianiu doświadczeń, które okazały się skuteczne. Informacje te służą stymulowaniu podobnych lub rozwijaniu innych inicjatyw na obszarach, które doświadczyły w przeszłości, doświadczają obecnie lub mogą doświadczyć w przyszłości kryzysu społeczno-gospodarczego.

— Trzecie i ostatnie posiedzenie: sporządzenie dokumentu końcowego przeznaczonego do dyskusji w sekcji i na sesji plenarnej EKES.

1.4 Należy uwzględnić dwie sytuacje o wzajemnie uzupełniających się cechach:

— Z niniejszej opinii wynika w oczywisty sposób, że turystyka stanowi wielką szansę i alternatywę dla obszarów dotkniętych kryzysem; może stać się źródłem działalności gospodarczej o wielkim potencjale w dziedzinie rozwoju społeczeństwa i przedsiębiorstw oraz tworzenia miejsc pracy. Przeobrażenia strukturalne na tych obszarach mogą i powinny doprowadzić do stworzenia nowych rodzajów działalności gospodarczej dających lepsze perspektywy i mogących polepszyć jakość życia.

— Niektóre obszary dotknięte kryzysem mogą stać się miejscami chętnie odwiedzanymi przez turystów, które mogą wchłonąć oczekiwany wzrost w turystyce globalnej; należy osiągnąć ten cel w sposób zróżnicowany i trwały.

2. Zakres i kształt opinii

2.1 Przeznaczeniem niniejszej opinii nie jest tworzenie przeglądu procesów, które doprowadziły obszary dotknięte kryzysem do ich obecnej sytuacji, ani też analiza działań restrukturyzacyjnych prowadzonych w innych sektorach (przemysłowym, wydobywczym, rolnym itd.), choć takie działania mogą posłużyć jako wskazówki przy formułowaniu naszych propozycji.

2.2 Nasza analiza rozpoczyna się od określenia, czy odnośny obszar przeszedł proces specyficznej restrukturyzacji, czy też jest obszarem poszkodowanym, w którym główne gałęzie przemysłu mają się dopiero rozwinąć i gdzie turystyka może stać się punktem wyjścia i zapoczątkować rozwój na szeroką skalę.

2.3 W związku z powyższym, nasza opinia rozwija się według następującego schematu:

2.3.1 Analiza sytuacji obszarów dotkniętych kryzysem i głównych kwestii — zagadnień społecznych związanych z zatrudnieniem, działalnością gospodarczą, zaangażowaniem instytucjonalnym itd. — które należy wziąć pod uwagę w przyszłych propozycjach dotyczących turystyki. Niezwykle ważne jest precyzyjne określenie, co rozumie się przez pojęcie „obszary dotknięte kryzysem”, ponieważ zróżnicowanie okoliczności i warunków może wpływać na tworzenie różnych alternatyw.

2.3.2 Nasza opinia porusza zatem następujące aspekty:

2.3.2.1 *Sytuacja obszarów dotkniętych kryzysem*: określenie niedostatków tych obszarów z różnych perspektyw, z uwzględnieniem następujących kwestii: problemy wynikające czasami z przeszłości związanej z jedną gałęzią przemysłu lub jednym przedsiębiorstwem; niekorzystne warunki środowiskowe lub ich pogorszenie; braki w infrastrukturze lub jej nieprzystawalność do przewidywanej działalności turystycznej; siła robocza pochodząca z innych sektorów, nieprzygotowana do zatrudnienia w turystyce; brak świadomości społecznej lub nieprzystosowanie środowiska społecznego do nowych rodzajów działalności, w tym turystyki. W szczególności należy uwzględnić fakt, że obszary dotknięte trudnościami strukturalnymi zazwyczaj nie są naturalnymi obszarami turystycznymi, co szczególnie utrudnia znalezienie właściwej formy turystyki: turystyki kulturowej lub archeologicznej, sportowej, edukacyjnej i wielu innych form alternatywnych. Za podstawę wszystkich produktów (projektów) turystycznych uznaje się przede wszystkim „pozytywne doświadczenie”, które należy określić i promować.

2.3.2.2 *Zaangażowanie instytucjonalne*: niniejsza opinia jest wyraźnym wezwaniem do skutecznej współpracy między różnymi instytucjami i szczeblami administracji. Określa ona formy, scenariusze i modele współpracy międzyinstytucjonalnej, a także środki publiczne, które mogą przyczynić się do

inicjowania działalności turystycznej. W opinii jest odniesienie do roli, jaką odgrywają europejskie fundusze strukturalne w rewitalizacji obszarów dotkniętych kryzysem. Instytucje mają do odegrania ważną rolę w zapewnieniu szkoleń służących do przystosowania miejsc pracy na byłych obszarach przemysłowych do potrzeb sektora usług.

2.3.2.3 *Cel: utrzymanie więzi społecznych*: podupadające sektory przez wiele lat związane były z obszarami, na których z początku się rozwinęły, a następnie zaczęły popadać w kryzys. Oznacza to, że miejscowa ludność żyjąc i pracując na tych obszarach stworzyła na przestrzeni pokoleń więzi z otoczeniem. Wprowadzając inicjatywy związane z turystyką powinniśmy dołożyć wszelkich starań, aby utrzymać to przywiązanie do lokalnego środowiska, starając się stworzyć odpowiednie warunki: mieszkaniowe, usługowe, komunikacyjne itd. Innym sposobem wspierania tych więzi społecznych jest tworzenie stabilnych miejsc pracy. Chociaż turystyka stanowi dobre źródło zatrudnienia, poważny problem w postaci sezonowości może utrudnić tworzenie więzi społecznych i powodować niepożądane migracje w pewnych okresach roku.

2.3.2.4 *Dialog społeczny jako podstawa analizy i tworzenia alternatyw*: proponujemy, aby dialog społeczny, za pośrednictwem związków zawodowych i stowarzyszeń, stał się podstawą budowania wspólnego zaangażowania pracowników i pracodawców w realizację przedsięwzięć i inicjatyw. Ten dwustronny dialog powinien prowadzić do dialogu trójstronnego z udziałem władz poszukujących realnych alternatyw. Także inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego i sektora turystycznego powinny uczestniczyć w realizacji przedsięwzięć.

2.3.2.5 *Pobudzanie inicjatyw na rzecz turystyki o charakterze zrównoważonym*: pomimo społecznego dramatu, jaki w wielu rejonach jest skutkiem schyłku społeczno-gospodarczego, należy zagwarantować, by alternatywy rozwojowe nie tylko skupiały się na naprawianiu błędów z przeszłości, związanych z ówczesnymi formami działalności, ale także sprawiały, by przyszła działalność odpowiadała kryteriom zrównoważonego rozwoju turystyki, z punktu widzenia społecznego, gospodarczego i środowiskowego. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera takie podejście w stosunku do działalności turystycznej.

2.3.2.6 *Środowisko naturalne jako główny czynnik rewitalizacji i główna oś projektów w działalności turystycznej*:

— Chociaż celem niniejszej opinii nie jest badanie przyczyn kryzysu społeczno-gospodarczego danego obszaru, można zauważyć, że, ze względów przyrodniczych, geograficznych lub geologicznych, wiele obszarów dotkniętych kryzysem uzależniło się od jednego rodzaju przemysłu. Często przemysł ten nie tylko nie szanował środowiska naturalnego, lecz powodował prawdziwe pogorszenie jego stanu. Nowe wymogi i zobowiązania w dziedzinie ochrony środowiska mogą ułatwić rewitalizację tych obszarów i pomóc wzmocnić ich potencjał turystyczny.

— W naszej opinii określone zostaną priorytety inicjatyw w dziedzinie środowiska, które powinny towarzyszyć tworzeniu przedsięwzięć w dziedzinie turystyki.

2.3.2.7 *Utrzymanie i intensyfikacja działalności przedsiębiorstw i przyciąganie nowych inwestycji produkcyjnych*: staramy się sporządzić jak najbardziej szczegółową listę inicjatyw wspierających przedsiębiorczość. W omawianych obszarach przedsiębiorczość wywodzi się z dawnej specjalizacji — poprzez bezpośrednie zaangażowanie przedsiębiorców w tradycyjny przemysł lub przedsiębiorstwa pomocnicze. W związku z tym opinia uwzględni działania takie jak: utrzymywanie istniejących przedsiębiorstw i tworzenie nowych, szkolenia biznesowe i rozwijanie kompetencji, rozwijanie konkurencyjności, wspieranie badań i rozwoju, tworzenie projektów, marketing itd. Należy również wspierać takie podejścia jak wzajemne wsparcie, partnerstwo i współpraca między przedsiębiorstwami oraz pomiędzy przedsiębiorstwami i władzami, a także tworzenie związków przedsiębiorstw, obszarów i sektorów. Na szczególną uwagę zasługują mikroprzedsiębiorstwa oraz małe i średnie przedsiębiorstwa.

2.3.2.8 *Priorytet to utrzymywanie i tworzenie miejsc pracy*: jako że najwyższe koszty społeczne procesów schyłkowych w przedsiębiorstwach i sektorach związane są z likwidacją miejsc pracy, inicjatywy zmierzające do ratowania sytuacji powinny stawiać sobie za główny cel utrzymanie i, o ile to możliwe, zwiększenie zatrudnienia na wspomnianych obszarach. Aby to osiągnąć, postulujemy, aby oprócz wprowadzania przejściowych mechanizmów osłon socjalnych, inicjowane były także — w ramach projektów turystycznych — inwestycje generujące zatrudnienie, a także szkolenia, programy zmiany kwalifikacji zawodowych, propagowanie kultury samozatrudnienia, gospodarka społeczna itp.

2.3.2.9 *Integracja wszystkich czynników kształtujących politykę turystyczną*: przedsięwzięcia turystyczne mające na celu odnowę społeczno-gospodarczą obszarów dotkniętych kryzysem muszą brać pod uwagę wszystkie elementy, które — oprócz już wspomnianych — składają się na politykę turystyczną. Konieczne jest więc jasne określenie roli czynników kulturowych, historycznych, przyrodniczych, sportowych itp.

2.3.2.10 Znaczącym wyzwaniem, które z powodzeniem podjęto na niektórych obszarach, jest właściwe wykorzystanie elementów uprzedniej działalności i włączenie ich do nowych rozwiązań w dziedzinie turystyki.

2.3.3 Bardzo istotne jest szczegółowe przeanalizowanie pozytywnych doświadczeń poszczególnych państw UE, nie tylko po to, aby spróbować przystosować je do innych warunków, lecz również aby je wspierać i ożywiać. Ponieważ pozytywne doświadczenia nie wydają się zbyt powszechne, trudno przedstawić bardzo rozległą i różnorodną gamę przykładów.

2.3.4 W szczególności należy uwzględnić możliwość połączenia różnych miejscowości turystycznych na obszarach dotkniętych kryzysem w sieć, tworząc w ten sposób solidną podstawę promocji i wzajemnego wsparcia.

2.3.5 Wspieranie samozatrudnienia jest niewątpliwie ważnym czynnikiem umożliwiającym pracownikom przystosowanie się do nowej sytuacji. Korzystanie z takiej możliwości przyniesie z pewnością ogromne korzyści obszarom dotkniętym kryzysem podczas ich przekształcania w obszary turystyczne, a zwłaszcza w obszary agroturystyczne. Należy zbadać, jakiego typu wsparcie jest potrzebne, aby ten rodzaj zatrudnienia stał się skutecznym instrumentem w tym trudnym procesie przystosowawczym.

2.3.5.1 Niektóre inicjatywy, które należy stworzyć w tej dziedzinie:

2.3.5.1.1 Na poziomie europejskim samozatrudnienie definiowane jest jako zdolność i wola pracowników do prowadzenia działalności na własny rachunek, indywidualnie lub jako grupa. Osoba pracująca na własny rachunek jest przede wszystkim pracownikiem, który podejmując niezależną działalność utrzymuje stosunki cywilne i gospodarcze z dostawcami i klientami.

2.3.5.1.2 Od lat samozatrudnienie stanowi skuteczną formę obrony przed przemysłowymi kryzysami gospodarczymi, ponieważ umożliwia ono utrzymanie poziomów zatrudnienia i zaspokojenie potrzeby tworzenia nowych miejsc pracy.

2.3.5.1.3 Praca na własny rachunek jest obecnie coraz bardziej powszechna wśród coraz młodszych pracowników i kobiet.

2.3.5.1.4 Aby usługi turystyczne oparte na samozatrudnieniu były skuteczne, muszą one zachęcać do rozwijania nowych umiejętności zawodowych. Niektóre, acz nie wszystkie, spośród nowych zawodów wiejskich, które można stworzyć to:

- wyspecjalizowany handel produktami lokalnymi,
- tradycyjne produkty rzemieślnicze i spożywcze,
- usługi związane ze sportem i rekreacją oraz wypoczynkiem na łonie natury,
- sale do projekcji audiowizualnych i symulacji komputerowych,
- promocja kultury,
- opieka nad dziećmi, kempingi i schroniska,
- medycyna naturalna,
- usługi kosmetyczne,
- budownictwo tradycyjne i odtworzenie dawnych zawodów,
- kawiarenki internetowe,
- promowanie lokalnego obrotu nieruchomościami,
- doradztwo w dziedzinie nowych typów działalności,
- produkcja dóbr i usług konsumowanych zazwyczaj w kwaterach turystycznych,
- specjalistyczna opieka nad osobami starszymi.

2.3.6 Ponadto turystyka socjalna z pewnością odegra rolę w przyszłości jako rozwiązanie alternatywne dla licznych obszarów dotkniętych kryzysem, które poprzez turystykę poszukują nowej działalności gospodarczej. Ze względu na swoje szczególne cechy turystyka socjalna jest szczególnie użytecznym narzędziem w zwalczaniu problemów wynikających z sezonowości oraz sposobem na wydłużenie sezonu urlopowego.

2.3.7 *Nowy europejski scenariusz pobudzania alternatywnych rozwiązań turystycznych na obszarach dotkniętych kryzysem:* opinia odwołuje się do możliwości, jakie stwarza rozszerzenie Unii Europejskiej przy określeniu ogólnych ram działania, wymiany informacji, powiązań między przedsięwzięciami, promowania najlepszych praktyk, rozwoju współpracy publiczno-prywatnej, itd.

2.3.8 *Zobowiązania podjęte w Traktacie konstytucyjnym wobec obywateli, ich praw oraz najbardziej poszkodowanych regionów i obszarów, sprawiają, że nasza opinia, wraz z sekcją poświęconą turystyce w tekście Konstytucji, będzie odpowiedzią o wymiarze europejskim na wspomniane problemy, biorącą pod uwagę uwarunkowania krajowe, regionalne i lokalne.*

2.4 W niniejszej opinii uwzględniono linie działania, które mogą przyczynić się do stworzenia rozwiązań alternatywnych: wcześniejsze opinie EKES-u, inicjatywy Komisji i Parlamentu Europejskiego oraz doświadczenia takich instytucji jak Światowa Organizacja Turystyki i Międzynarodowe Biuro Turystyki Socjalnej.

2.5 Doświadczenie jako fundament działań: pragniemy, aby niniejsza opinia była praktyczna i użyteczna, zwłaszcza dla obszarów, którym chcielibyśmy pomóc w rewitalizacji. W związku z tym zostanie w niej przedstawiona lista najlepszych praktyk z zakresu tworzenia tego typu inicjatyw.

3. Obszary dotknięte kryzysem społeczno-gospodarczym

3.1 Nie jest łatwo dokładnie zdefiniować pojęcie obszarów dotkniętych kryzysem, występujące w tytule niniejszej opinii; nie tylko ze względu na różnorodność charakteryzujących je cech, genezę i przyczyny kryzysu, rozmiary i zasięg jego skutków, rozprzestrzenienie geograficzne, lecz przede wszystkim ze względu na siłę wpływu następstw kryzysu na życie mieszkańców tych obszarów i sytuację działających tam przedsiębiorstw.

3.2 Aby wyróżnić i opisać różne typy obszarów dotkniętych kryzysem, podstawowym elementem, który należy przeanalizować, jest prawdopodobnie ich historia gospodarcza, wyrażona za pomocą rozmaitych wskaźników. Powinno to wyraźnie wskazać, czy dana sytuacja powstała niedawno, spowodowana zewnętrznymi przemianami technologicznymi, gospodarczymi lub społecznymi, czy też mamy do czynienia z obszarem znajdującym się stale w trudnej sytuacji, który nigdy w swojej historii nie osiągnął wystarczającego rozwoju gospodarczego, aby wytwarzać bogactwo i zapewnić mieszkańcom dobrobyt. Rozróżnienie to ma niewątpliwie duże znaczenie

przy tworzeniu najbardziej odpowiednich sposobów na wyjście z kryzysu oraz przy poszukiwaniu skutecznych alternatyw. Doświadczenie w biznesie, wykształcenie mieszkańców, a w związku z tym możliwości rozpoczęcia nowej lub zastępczej działalności, różnią się znacznie między obszarami.

3.3 W przypadku obszarów, które nie osiągnęły jeszcze odpowiedniego poziomu rozwoju gospodarczego, przyczyny ich sytuacji mogą być bardzo zróżnicowane: peryferyjne położenie geograficzne, ekstremalne warunki klimatyczne i środowiskowe, niedobory infrastruktury, mało przedsiębiorczy charakter miejscowej ludności oraz zestaw przyczyn, które skłaniały i nadal skłaniają miejscową ludność do emigracji na obszary o większych możliwościach rozwoju gospodarczego, tak we własnym kraju, jak i w innych. Stopniowe wyludnienie i zerwanie więzi społecznych na wielu obszarach Europy, a zwłaszcza na obszarach rolniczych, jest problemem, z którym walczy się w sposób zdecydowany za pomocą wspólnotowych polityk i instrumentów rozwoju regionalnego. Turystyka i rozwój z nią związany są celem różnych korzystnych działań w tej dziedzinie.

3.4 Co się tyczy obszarów, w których w pewnym okresie miał miejsce bujny rozwój gospodarczy, oparty na różnych typach działalności, takich jak rolnictwo, górnictwo czy przemysł — np. tekstylny, metalurgiczny lub chemiczny — a gdzie z rozmaitych powodów trzeba było porzucić daną działalność, problem polega przede wszystkim na załamaniu się modelu społecznego, ze wszystkimi tego skutkami dla ludności i lokalnych podmiotów gospodarczych. W takich przypadkach zależność od jednej branży lub słabe zróżnicowanie gospodarcze jest dodatkowym czynnikiem utrudniającym odnalezienie alternatywy dla utraty miejsc pracy, którą pociągają za sobą procesy schyłkowe w gospodarce lokalnej.

3.5 Czynniki, które mogą wpływać i faktycznie wpływają na kryzys gospodarczy obszaru, który był wcześniej strefą aktywności, rentowności i konkurencyjności, w której tworzone miejsca pracy i dobrobyt, są bardzo zróżnicowane; z ogólnej perspektywy wydaje się jednak, że globalizacja działalności gospodarczej i przemiany technologiczne są źródłem wszystkich tych czynników. Rynki zmieniają się bardzo szybko, często w sposób gwałtowny. Znikła stabilność, jaką przemysł zapewniał narodom, które potrafiły w zeszłych stuleciach odpowiednio zastosować zasady produkcji przemysłowej, a na miejsce tej stabilności pojawiły się przemiany technologiczne i społeczne, rozszerzenie rynków, natychmiastowy przekaz informacji na skalę światową, globalna konkurencja oraz delokalizacja produkcji dóbr i usług. Koszty pracy stały się podstawowym czynnikiem lokalizacji przemysłu, jednak to potencjał badawczy, rozwój i innowacyjność, dostępność i jakość usług, wysoka jakość zarządzania i profesjonalizm pracowników są, obok dostępu do technologii, elementami określającymi konkurencyjność różnych gałęzi gospodarki. Wstrzymanie procesu dezindustrializacji i odnalezienie alternatywnych sposobów tworzenia miejsc pracy to prawdopodobnie największe wyzwania stojące przed Europą, jak uznano to w celach strategii lizbońskiej.

3.6 Skutki procesu schyłkowego na danym obszarze dla jego mieszkańców i przedsiębiorstw są wielorakie: utrata miejsc pracy, ogólne zubożenie, przemiany demograficzne, wyludnienie oraz utrata tkanki przemysłowej. Należy jednak zaznaczyć, że skutki te trwają długo i dotyczą na różne sposoby wielu pokoleń. Pokolenie, którego schyłek gospodarczy dotyka bezpośrednio, często odnajduje w środkach ochrony socjalnej pewien rodzaj rozwiązania zastępczego, nie pożądanego, ale koniecznego, o ile środki te zapewniają mu konieczne przychody. Zdarza się to w wypadku procesu likwidacji wielkich przedsiębiorstw produkcyjnych i wydobywczych, gdy zdolne do pracy osoby w wieku młodym i średnim są skazane na bezczynność i egzystencję opartą na zasiłkach socjalnych. Jest to z pewnością sytuacja niepożądana, ale problemy kolejnego pokolenia, które nie ma ani możliwości zatrudnienia, ani prawa do zasiłków są chyba bardziej niepokojące. W tego typu sytuacjach przedsiębiorczość, zróżnicowanie działalności i kształcenie są czymś więcej niż środkami zaradczymi — są absolutną koniecznością.

3.7 Podsumowując, dla obszarów dotkniętych kryzysem — tych które jeszcze nie osiągnęły rozwoju gospodarczego jak i dla tych, które go osiągnęły, ale utraciły — turystyka może okazać się realną alternatywą, przekierowując ich rozwój gospodarczy na branżę silną, stabilną, o dobrych perspektywach na przyszłość, tworzącą miejsca pracy oraz zdolną do utrzymania równowagi gospodarczej, społecznej i ekologicznej. Jest oczywiste, że przemiany kulturowe i gospodarcze, które z pewnością z tego wynikną, nie są procesem łatwym oraz że nie zawsze osiągnięte na tym polu sukces, ale obszary dotknięte kryzysem mają niewiele alternatyw, a niektóre z nich są często jeszcze trudniejsze do zrealizowania.

3.8 Nie należy również zapominać, że, czasami, w sąsiedztwie dużych miast, w tym miast gospodarczo aktywnych, istnieją marginalne strefy poszkodowane, gdzie działalność gospodarcza jest nikła lub żadna. W takich wypadkach, różne wydarzenia o znaczeniu międzynarodowym mogą przyczynić się do uzyskania nowej wartości i do ożywienia gospodarczego. Przykłady takie jak wystawy światowe w Sewilli i Lizbonie, igrzyska olimpijskie w Barcelonie i, niedawno, w Atenach okazały się bardzo ważnym czynnikiem dla materialnej rehabilitacji oraz pobudzenia, często polegającego na powstaniu nowych stref turystycznych.

4. Cele i metody działania

4.1 Po przeanalizowaniu sytuacji, genezy i specyficznych cech obszarów dotkniętych kryzysem, należy przyjrzeć się możliwym celom i metodom, które pozwolą określić — zgodnie z tytułem niniejszej opinii — jaki jest wkład turystyki w ożywienie gospodarcze tych obszarów.

4.1.1 Za punkt wyjścia należy przyjąć, że podstawowym celem każdego działania na rzecz rozwoju gospodarczego powinno być zapewnienie mieszkańcom danego obszaru odpowiednich warunków rozwoju osobistego i społecznego, aby nie czuli się zmuszeni do emigracji lub wyjazdu do innych regionów, krótko mówiąc, aby mogli zachować więzi społeczne, które utrzymywali od pokoleń z najbliższym otocze-

niem. Dlatego inicjatywy turystyczne proponowane jako alternatywy muszą w skuteczny sposób zapewniać nie tylko konieczną infrastrukturę, lecz także stałe zatrudnienie dla osób zajmujących się turystyką, w najszerszym tego słowa znaczeniu. Stworzenie produktów turystycznych, zrównoważonych i rentownych w dłuższym okresie, jest konieczne aby móc zaoferować alternatywę osobom dotkniętym bezrobociem wynikającym z kryzysu społeczno-gospodarczego, jeśli za główny cel uważa się utrzymanie więzi społecznych.

4.2 Podobnie, celem wszelkich działań na rzecz rozwoju gospodarczego tych obszarów powinno być zróżnicowanie działalności gospodarczej. Jeśli jedną z przyczyn kryzysu są przemiany technologiczne lub rynkowe na obszarach, gdzie działalność gospodarcza polegała na uzależnieniu od jednego typu przemysłu, wydaje się jasne, że aby uniknąć powtórzenia takiej sytuacji, należy określić zestaw zróżnicowanych i uzupełniających się rodzajów działalności, dzięki którym będzie można zapewnić przyszłość gospodarce regionu. Działalność turystyczna, ze względu na swój wszechstronny charakter i zaangażowanie wielu podmiotów, rozmaitej wielkości przedsiębiorstw, firm rodzinnych jak i ponadnarodowych, o różnej misji społecznej i różnym podejściu do biznesu, jest dobrym czynnikiem różnicującym system produkcyjny danego obszaru.

4.3 Innym ważnym celem wszelkich działań na rzecz rozwoju gospodarczego tych obszarów jest trwałe zrównoważenie działalności pod względem gospodarczym, społecznym i — w szczególności — środowiskowym. Bardzo często upadająca działalność przemysłowa lub górnicza spowodowała znaczne zniszczenie środowiska w okolicy; pozostałością po upadłym przemyśle są często przestarzałe i opuszczone obiekty, zanieczyszczenia przemysłowe, zniszczenie terenu czy zanieczyszczona gleba. Rzecz jasna, nie są to idealne warunki dla rozwoju turystyki, która z zasady poszukuje miejsc, gdzie przyroda prezentuje się estetycznie i atrakcyjnie.

4.3.1 W zasadzie przywrócenie pierwotnych warunków naturalnych, lub przynajmniej częściowe uzdrowienie środowiska, należy do obowiązków przedsiębiorstw, które prowadziły działalność na danym obszarze. W praktyce zastosowanie tej zasady oczywiście nie jest łatwe, ponieważ ich własny upadek gospodarczy na to nie pozwala, w związku z czym władze publiczne muszą zadziałać zastępczo, aby zapewnić odpowiednie warunki środowiskowe. Jest to szczególnie ważne w przypadku przedsiębiorstw, które obecnie przenoszą działalność w ramach delokalizacji, a otrzymały dotacje publiczne w momencie rozpoczęcia działalności na danym obszarze. Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw powinna skłonić je do pokrycia tych dodatkowych kosztów wynikających z ich działalności.

4.4 Aby osiągnąć te jakże trudne cele konieczne jest zastosowanie metod zapewniających powodzenie. Za punkt wyjścia należy więc przyjąć dialog społeczny jako kluczowy element rozwijania alternatyw. Dialog społeczny między podmiotami gospodarczymi i społecznymi, między pracodawcami i pracownikami, za pośrednictwem związków zawodowych i stowarzyszeń pracodawców, jest podstawą sukcesu projektu i

inicjatyw. Społeczeństwo obywatelskie, za pośrednictwem swych rozmaitych stowarzyszeń konsumenckich i obywatelskich także może i powinno brać udział w tym procesie.

4.4.1 Ze szczególną uwagą należy jednak rozpatrzyć zaangażowanie władz publicznych, które powinny aktywnie uczestniczyć we wspieraniu wszelkich alternatywnych rozwiązań dla obszarów dotkniętych kryzysem; mogą to być rozwiązania związane z turystyką lub z przemysłem czy usługami. Współpraca pomiędzy różnymi szczeblami władz i instytucji publicznych powinna zapewnić ogólne warunki powodzenia inicjatyw i w razie potrzeby wspierać rentowność projektów. Fundusze strukturalne UE są szczególnie odpowiednimi instrumentami takiego działania, skoordynowanego między szczeblami: europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym, w zakresie badania i praktycznej realizacji projektów i inicjatyw w dziedzinie rozwoju regionalnego, zdolnych do ożywienia obszarów dotkniętych kryzysem.

4.5 Szkolenie mieszkańców obszarów dotkniętych kryzysem jest jednym z fundamentalnych elementów procesu przekształcania tych obszarów. Z jednej strony należy zapewnić możliwość przekwalifikowania się dla osób, które straciły zatrudnienie, aby mogły podjąć nową pracę w innych zawodach, które zazwyczaj znacznie się różnią od wcześniej wykonywanych pod względem wymogów i umiejętności. Praktyka wskazuje, że takie zmiany to wielkie wyzwanie, i że tylko za pomocą silnych i ciągłych działań szkoleniowych można z robotników przemysłowych zrobić pracowników sektora usługowego. To samo tyczy się kolejnego pokolenia, którego wprawdzie nie dotknęła bezpośrednio utrata zatrudnienia, ale które nie widzi w swoim otoczeniu szans na pracę w branży tradycyjnej dla danego obszaru. Jedynie kształcenie może pomóc im przezwyciężyć brak szans na zatrudnienie.

4.6 Obecny proces rozszerzenia UE może wprowadzić nowe czynniki, negatywne jak i pozytywne, tj. z jednej strony stanowiące utrudnienie, ponieważ ilość obszarów wymagających rozwoju jest większa, a ich przeszłość przemysłowa, górnicza czy rolnicza trudniejsza do przezwyciężenia, ale z drugiej strony jasne jest, że popyt na mobilność, rekreację i turystykę może znacznie wzrosnąć, co oznacza wzmocnienie branży turystycznej. Działania na rzecz turystyki zrównoważonej na całym terytorium europejskim, według kryteriów europejskiego modelu turystyki, mogą być świetnym instrumentem rozwoju gospodarczego dla niektórych obszarów dotkniętych kryzysem.

5. Dobre praktyki w dziedzinie wykorzystania turystyki w przeobrażeniach społeczno-gospodarczych na obszarach dotkniętych kryzysem

5.1 Jednym z głównych celów niniejszej opinii jest zebranie, przeanalizowanie i wyciągnięcie wniosków z różnych przykładów pozytywnych doświadczeń w sytuacjach, w których turystyka stała się skuteczną alternatywą dla obszarów objętych kryzysem.

5.1.1 W tym celu zebrano wiele różnych doświadczeń podczas przesłuchań w Kordobie, zorganizowanych przez EKES wraz z władzami prowincji, a ponadto zebrano inne inicjatywy, które ze względu na swoją wartość pedagogiczną

zasługują na przeanalizowanie, gdyż mogą potencjalnie służyć za przykład.

5.2 Doświadczenia Asturii (prowincja Hiszpanii): jest to przypadek bardzo udanego przeobrażenia, gdyż cały region, dawniej o charakterze wybitnie górniczym i przemysłowym, zareagował wobec kryzysu i utraty zatrudnienia w tych branżach, wybierając intensywny rozwój turystyki. W tym celu stworzono kilka marek i produktów turystycznych, ściśle powiązanych z koncepcją „Asturia i przyroda”:

- Turystyka i Przyroda — Asturia rajem dla miłośników przyrody
- Turystyka i Kultura — Asturia skarbnicą kultury
- Turystyka i Gastronomia — Smaki Asturii
- Turystyka i Miasto — Miasta Asturii
- Turystyka i Komfort — Rezydencje asturyjskie
 - Restauracje w Asturii
 - Wsie asturyjskie — Komfort pod gruszą
 - Asturia — Turystyka na najwyższym poziomie

5.2.1 Ta nowa strategia rozwoju lokalnego odniosła duży sukces, a poziom zatrudnienia w regionie wzrósł w ostatnich latach o 8 %. Widać wyraźnie, że w tym przypadku zrównoważone podejście do środowiska naturalnego zostało uznane za podstawę turystyki o wysokiej jakości, będącej w harmonii z przyrodą, oraz że zarówno podmioty gospodarcze i społeczne, jak i instytucje publiczne aktywnie wspierały tę zmianę strategii i modelu regionu.

5.3 Doświadczenia Zabrza. W całym województwie śląskim przemiany gospodarcze i inne czynniki rynkowe wywołały likwidację wielu przedsiębiorstw, powodując utratę dziesiątek tysięcy miejsc pracy oraz spustoszenie krajobrazu, w którym dominują opuszczone obiekty przemysłowe. Podejmowano tam wiele wysiłków na rzecz promocji turystycznej, ale region ten ma nadal tradycyjny wizerunek strefy przemysłowej, o ponurym krajobrazie i zniszczonym środowisku. Jednak ten mało atrakcyjny dla turystów wizerunek można przekształcić w czynnik pozytywny dla życia społecznego i gospodarczego regionu, jeśli lokalne dziedzictwo kultury przemysłowej wykorzystamy na cele turystyczne, tak jak pragną i planują to tamtejsze władze. Chodzi tu o przekształcenie obiektów poprzemysłowych poprzez nadanie im nowych funkcji, głównie o charakterze turystycznym, które mają tę zaletę, że nie są zależne od sezonu. W ten sposób można zachować dziedzictwo kultury przemysłowej i pierwotny charakter miast i regionów.

5.3.1 Projekt ten nie jest jednak pozbawiony trudności. Do złego stanu technicznego obiektów i ich opuszczenia dochodzą inne problemy, np. niedobór środków finansowych i wykwalifikowanego personelu, brak infrastruktury turystycznej, kłopoty związane z własnością obiektów i inne czynniki, które nie pozwalają większości obiektów kultury przemysłowej spełniać warunków koniecznych do ich przekształcenia w rentowne produkty turystyczne. Rola, jaką mogą tu odegrać europejskie fundusze strukturalne, jak FEDER i EFS, może być bardzo istotna przy pokonywaniu przeszkód finansowych oraz w zakresie szkolenia mieszkańców.

5.3.2 Na szczeblu regionalnym stworzono projekt wykorzystania obiektów przemysłowych do celów turystycznych: „Szlak zabytków kultury przemysłowej”, który zawiera 30 obiektów wybranych według różnych kryteriów, takich jak atrakcyjność i dostępność, możliwość dostosowania ich do potrzeb ruchu turystycznego lub bezpieczeństwo zwiedzających.

5.3.3 W tym szczególnym przypadku, samorząd Zabrza, miasta średniej wielkości w południowej Polsce, docenił rolę turystyki przemysłowej. Od 2003 r. Zabrze prezentuje się jako uznany wzorzec turystyki przemysłowej, który uzyskał kilka wyróżnień w dziedzinie turystyki. W Zabrzu udało się nie tylko stworzyć alternatywę wobec kryzysu górnictwa w regionie. Miasto stało się także ośrodkiem dyskusji i inspiracji dla nowych projektów w dziedzinie turystyki przemysłowej podejmowanych w Polsce i w całej Europie. Zorganizowano tam konferencje międzynarodowe na temat „Dziedzictwo przemysłowe jako nowy produkt dla turystyki i rekreacji” we wrześniu 2004 r. i w maju 2005 r. Owocem tych konferencji były dwie rezolucje zabrzańskie, które zawierają bardzo wartościowe wizje wykorzystania dziedzictwa kultury przemysłowej w turystyce i rekreacji. Warto także wspomnieć o woli włączenia się Światowej Organizacji Turystyki (WTO) w proces tworzenia sieci turystyki przemysłowej, która będzie wspomagać promocję tego produktu.

5.3.4 Podsumowując, przykład Zabrza wnosi bogactwo wiedzy i doświadczeń, które z pewnością mogą się przydać w innych miejscowościach o podobnej sytuacji, jeśli będzie istniała wola nadania im wartości turystycznej. EKES uznaje i wspiera rolę i wartość turystyki i będzie ją promował przy każdej odpowiedniej okazji.

5.4 Doświadczenia Muzeum Górnictwa w Río Tinto w prowincji Huelva (Hiszpania): W kopalni w Río Tinto wydobywano różne metale szlachetne, co przynosiło temu obszarowi bogactwo już od czasów rzymskich. W roku 1982 kopalnię zamknięto, a jej okolica popadła w kryzys gospodarczy. Dziś Muzeum Górnictwa w Río Tinto opiekuje się dziedzictwem tego miejsca o bogatej historii. Muzeum jest ośrodkiem informacji tematycznego parku atrakcji (Tematyczny Park Górniczy Río Tinto), który obejmuje teren kopalni i okoliczne wsie. W Tematycznym Parku Górniczym, zajmującym powierzchnię 900 hektarów, zwiedzający mogą odbyć przejażdżkę pociągami trasą dawnej kolei transportującej rudy metali do Huelvy, zwiedzić stare sztolnie, cmentarz rzymski i osiedle górnicze założone przez angielską spółkę, do której należała kopalnia w XIX wieku. Krótko mówiąc, teren będący wcześniej nieużytkiem stał się ośrodkiem rekreacji i odtwarzania lokalnego dziedzictwa kulturowego. „Eksperyment” polegający na przyciągnięciu turystów umożliwił w tym przypadku, jak i w innych podobnych, firmom działającym w tym sektorze na osiągnięcie zysków na obszarach, których jedyną alternatywą byłoby opuszczenie.

5.5 Obszar górniczo-przemysłowy w Peñarroya-Pueblonuevo (Hiszpania) posiada bogate dziedzictwo kultury przemysłowej, pozostałość po kompleksie fabrycznym z XX w., który

obecnie jest przerabiany na ośrodek rozrywki i rekreacji dla ludności miejscowej i odwiedzających. Warto zauważyć, że wiele miejscowości z doliny Alto Guadiato w prowincji Kordoba połączyło siły na rzecz wspólnego projektu ożywiania różnych atrakcji, m.in. Muzeum Geologiczno-Górnictwa w Peñarroya-Pueblonuevo. Projekt ten ma na celu znalezienie sposobu na przyciągnięcie turystów, gdyż turystyka może doprowadzić do ożywienia gospodarczego w miejscowościach, w których upadek kopalni spowodował bezrobocie. Wywiera on wpływ jako wszechstronna i skoordynowana oferta obejmująca dawne ośrodki przemysłowe i wydobywcze, ofertę gastronomiczną, sportową i kulturalną w okolicach Fuenteovejuna, Bélmez i innych miejscowości na tym obszarze.

5.6 Do „Sieci Muzeum Nauki i Techniki Katalonii” (Hiszpania) należy 20 różnych obiektów kultury przemysłowej w regionie Katalonii; są to obiekty przemysłu tekstylnego i maszynowego, papiernie, garbarnie, stacje kolejowe itp. Przemysł kataloński był niewątpliwie w minionych stuleciach bardzo ważny i miał szczególną wartość pod względem gospodarczym, ale też kulturalnym, architektonicznym i społecznym; stanowi on istotny element tożsamości zbiorowej Katalonii. Za pomocą „Sieci” tworzy się całościową promocję turystyczną dla 20 punktów, które razem stanowią jeden system interesujących obiektów turystyki kulturowej. Taki model działania wydaje się idealny do wykorzystania w innych projektach o podobnych cechach.

5.7 Innym ciekawym doświadczeniem, nad którym patronat sprawowało Międzynarodowe Biuro Turystyki Socjalnej, jest alternatywny rozwój lokalny przeżywającego kryzys regionu węglowego La Roche-en-Ardenne (Belgia), możliwy dzięki utworzeniu wakacyjnego ośrodka turystyki socjalnej, który odgrywa ważną rolę w tym regionie w dziedzinie zatrudnienia.

5.8 W całej Europie pojawiają się różne innowacyjne projekty w dziedzinie turystyki, które starają się znaleźć, choćby częściowo, alternatywy na sytuację kryzysu gospodarczego. Jako przykład wskazać można rybaków proponujących turystom jednodniowy aktywny udział w codziennej pracy na pokładzie statku. Dla turystów jest to doświadczenie kontaktu z rzeczywistością zawodową i kulturową o dużej atrakcyjności, pozwalające zwiększyć dochody w sektorze będącym w kryzysie.

5.9 EKES popiera wspólną deklarację Europejskiej Federacji Związków Zawodowych Pracowników Sektora Rolno-spożywczego i Turystyki (EFFAT) i Europejskiego Związku Stowarzyszeń Hotelarzy i Restauratorów (HOTREC) w sprawie działań na rzecz utrzymania i rozwijania zatrudnienia w branży turystycznej w rejonach wiejskich.

6. Podsumowanie

6.1 Podczas kolejnych posiedzeń grupy analitycznej, której powierzono stworzenie niniejszej opinii oraz podczas bardzo owocnych przesłuchań w Kordobie, udało się zebrać nie tylko doświadczenia i stanowiska wyrażone powyżej, ale także bardzo wartościowe wnioski i zalecenia.

6.2 Jak zaznacza się w rozlicznych dokumentach Komisji, samego EKES-u i wielu innych analizach, turystyka jest działalnością gospodarczą o dużym znaczeniu nie tylko z perspektywy stricto gospodarczej, ale także społecznej i ekologicznej. Szczególnie należy podkreślić, że turystyka jest przemysłem silnym, stabilnym, o dobrych perspektywach na przyszłość i który tworzy miejsca pracy wysokiej jakości, jeśli rozwija się w sposób zrównoważony w krótkiej, średniej i długiej perspektywie czasowej.

6.3 Kryzys społeczno-gospodarczy, który dotyka wiele obszarów położonych w różnych krajach Europy, ma różnorodne przyczyny i cechy w każdym przypadku, ale we wszystkich utrata miejsc pracy przy jednoczesnym braku alternatyw gospodarczych jest najbardziej odczuwalnym i najbardziej bolesnym skutkiem dla mieszkańców, którzy często zmuszeni są do emigracji w poszukiwaniu innych alternatyw, odmiennych od tradycyjnych zawodów i typów działalności na swoim obszarze. Wyludnienie znacznych obszarów rolniczych, przemysłowych lub górniczych jest niepożądanym skutkiem przemian struktury gospodarczej.

6.4 Zachowanie więzi społecznych ludności lokalnej jest podstawowym celem wszystkich polityk dążących do osiągnięcia równowagi regionalnej i w związku z tym do zaoferowania obszarom dotkniętym kryzysem realistycznych alternatyw; w tym kontekście, europejskie fundusze strukturalne odgrywają istotną rolę podstawowych instrumentów polityki na rzecz zachowania więzi. Najwyższym priorytetem powinno być utrzymanie lub tworzenie miejsc pracy, które są środkami integracji społecznej.

6.5 Dla różnych obszarów w sytuacji kryzysowej turystyka może okazać się dobrą alternatywą, pozwalającą na rozpoczęcie działalności o dużym potencjale dla rozwoju społeczeństwa i przedsiębiorstw oraz dla możliwości zatrudnienia, co potwierdzają rozliczne doświadczenia na wszystkich szczeblach.

6.6 Poszukiwania alternatyw turystycznych dla obszarów dotkniętych kryzysem nie są jednak pozbawione znacznych utrudnień i różnego rodzaju przeszkód. Szczególnie należy podkreślić fakt, że obszary dotknięte kryzysem nie są z zasady obszarami typowo i „naturalnie” turystycznymi, a raczej wręcz przeciwnie; często obszary te, o zniszczonym środowisku, nie są atrakcyjne turystycznie i bardzo trudno jest tam zregenerować lub stworzyć otoczenie, które sprzyjałoby trwałemu rozwojowi turystyki. Dlatego ważne jest przygotowanie oferty produktów i usług zdolnych do wykreowania popytu.

6.7 Poza tą negatywną sytuacją wyjściową istnieją różne dodatkowe problemy, które utrudniają rozwinięcie alternatyw turystycznych na obszarach dotkniętych kryzysem:

- problemy o charakterze finansowym, tj. braki kapitału na tworzenie infrastruktury i produktów turystycznych,
- problemy o charakterze kulturowym, tj. brak odpowiedniego wykształcenia mieszkańców, pozwalającego im na zmianę pracy i przejście do branży usług turystycznych,

- problemy związane z możliwością dojazdu i poruszania się turystów, tak aby mogli dotrzeć w sposób bezpieczny do stworzonych lub promowanych obiektów turystycznych,
- problemy związane z bezpieczeństwem osób i mienia,
- problemy wynikające z nieistniejącej lub źle zorganizowanej promocji obiektów turystycznych,
- brak wyspecjalizowanego doradztwa technicznego, pomagającego w określeniu czynników powodzenia nowych przedsięwzięć.

6.8 Ale właśnie te dwa czynniki — możliwość odnalezienia alternatywy w turystyce oraz problemy nieodłącznie związane z tym procesem — powinny mobilizować instytucje publiczne, jak i działaczy społecznych i ogół obywateli do podjęcia wyzwania i wykorzystania tego potencjału. Europejska polityka regionalna oraz pozostałe polityki europejskie w dziedzinie turystyki, kultury, zatrudnienia, transportu i infrastruktury itp. powinny wspierać realizację tych zadań, koordynując w tym celu działania. Ignorowanie sytuacji obszarów dotkniętych kryzysem czy unikanie ryzyka i problemów związanych z alternatywą turystyczną nie wydają się być dobrą strategią. Inne alternatywy dla takich obszarów, poza rozwijaniem działalności turystycznej, nie są ani liczne, ani łatwe.

6.9 Aby alternatywa dla obszarów objętych kryzysem polegająca na rozwijaniu tam turystyki mogła być skuteczna, musi spełniać kilka warunków, a mianowicie:

- Wspierać i wzmacniać wartości kulturowe, historyczne i przyrodnicze właściwe dla danego obszaru. Ludność lokalna, również w regionach dotkniętych kryzysem, jest często depozytariuszem niepowtarzalnego bogactwa kulturowego.
- Podejść do problemów całościowo, co pomoże stworzyć, za pomocą zintegrowanych planów rozwoju, różnorodność produktów i usług, jakiej potrzebuje branża turystyczna.
- Promować produkty turystyczne, umożliwiające zakwaterowanie turystów w pobliżu różnych atrakcji turystycznych. Zakwaterowanie jest tym składnikiem kosztów turystycznych, który nadaje działalności turystycznej stabilność i tworzy uzupełniające otoczenie biznesowe. Hotele lub inne rodzaje zakwaterowania krótkoterminowego powinny być wyraźnie traktowane preferencyjnie wobec turystyki rezydencyjnej, gdyż stanowią gwarancję długoterminowej rentowności.
- Rozwijać się w sposób zrównoważony pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym, w taki sposób, aby ten sam typ działalności był podstawą dla tworzenia wielu przedsiębiorstw, dających możliwość pracy lub samozatrudnienia.
- Tworzyć konkurencyjne i zróżnicowane otoczenie biznesowe, tak aby zmieniające się warunki rynkowe, globalizacja gospodarki i delokalizacja przedsiębiorstw nie wpływały już na dany obszar w przyszłości.
- Wzmacniać, za pomocą szkoleń zawodowych, wysoką jakość we wszystkich aspektach: w obsłudze klientów, w warunkach pracy, poszanowaniu środowiska naturalnego.

- Wchodzić w związki z innymi miejscowościami o podobnych cechach, aby stworzyć sieci współpracy, które wzmocnią wspólną promocję produktów, marek i regionów wartych odwiedzenia.
- Wprowadzać innowacyjne rozwiązania w dziedzinie oferowanych produktów i usług. Szerokie i dogłębne zastosowanie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT) będzie z pewnością istotnym warunkiem konkurencyjności. Wykorzystanie internetu przez duże, średnie i małe przedsiębiorstwa turystyczne, a zwłaszcza te ostatnie, jest bardzo istotnym sposobem promocji i wprowadzenia swojej oferty na rynek.
- Zagwarantować prawa konsumenckie w turystyce, która jest działalnością przekrojową, i w której działa wiele przedsiębiorstw małych rozmiarów.

6.10 Produkty turystyczne wybrane na każdym obszarze będą oczywiście różne, w zależności od wielu czynników; trudno tu określić, który rodzaj jest najlepszy w każdym przypadku, ale jako przykład działań pośrednio lub bezpośrednio związanych z turystyką i tworzących alternatywną przestrzeń turystyczną, warto wspomnieć turystykę wiejską i agroturystykę, uzupełnione o rzemiosło, produkcję i sprzedaż lokalnej żywności, a także turystykę przemysłową, przedstawioną wyżej w przykładach dobrych praktyk, turystykę zdrowotną czy kulturową. Wsparcie instytucjonalne dla turystyki wiejskiej jest niezbędne dla jej długoterminowej opłacalności.

6.11 Typy przedsiębiorstw, dzięki którym można rozwijać produkty i działalność turystyczną na obszarach dotkniętych kryzysem nie różnią się od tych działających w innych okolicznościach, ale warto je jednak wymienić:

- Samozatrudnienie jest skuteczną formą obrony przed kryzysami w przemyśle i w sytuacji tworzenia nowych rodzajów działalności może być odpowiednią formą dla przedsiębiorczych młodych osób. W przypadku turystyki wiejskiej różne formy przedsiębiorstw jednoosobowych i rodzinnych występują częściej niż w innych branżach.
- Spółdzielnie (wytwórcze, doradcze i konsumenckie) zarządzają miejscami noclegowymi, np. pensjonatami, kempingami czy schroniskami, oferują różnego rodzaju usługi turystyczne lub zajmują się organizacją podróży. Możliwość tworzenia sieci i funkcjonowania w nich jest istotną wartością dodaną, którą wiele państw — między innymi Włochy, za pośrednictwem Legacoop — umieją wykorzystać aby wzmocnić znaczenie spółdzielni w branży turystycznej.
- Jeśli chodzi o mikroprzedsiębiorstwa, to w umowach zbiorowych należałoby osobno uwzględnić ich szczególną sytuację, aby zapewnić, z jednej strony, wysoką jakość zatrudnienia, a z drugiej strony, możliwość dopasowania się do skomplikowanej i zmiennej rzeczywistości.
- Organizacje zajmujące się turystyką socjalną w różnych krajach mogą bardzo skutecznie współpracować ze sobą na rzecz stworzenia z turystyki alternatywy dla obszarów

dotkniętych kryzysem. Liczba turystów, którą co roku obsługują może być bodźcem do ustanowienia nowych tras i projektów turystycznych na tych obszarach. Bardzo znaczące są doświadczenia BITS (Międzynarodowego Biura Turystyki Socjalnej) w tej dziedzinie, np. w kurorcie Liguerra de Cinca w Hiszpanii, dzięki któremu cała okolica otrzymuje duży impuls gospodarczy. Także w Portugalii różne miejscowości lotniskowe, zarządzane przez INATEL, stymulują działalność gospodarczą w całym regionie.

6.12 Aby zapewnić rentowność przedsiębiorstw turystycznych powstałych jako alternatywa na obszarach dotkniętych kryzysem, istotne jest, by w okolicy prowadzona była działalność uzupełniająca na zasadach współpracy w perspektywie wspólnego celu. Chodzi o rozwijanie prawdziwego „**przymierza turystycznego**”, w którym każde przedsiębiorstwo powinno być pojmowane jako część całościowej oferty turystycznej. Tak więc przymierze kultury, gastronomii, oferty przyrodniczej, zakwaterowania i wreszcie wszystkich innych rodzajów działalności gospodarczej zawierających czynnik „atrakcyjności turystycznej” powinno być skoordynowane tak od strony publicznej, jak i prywatnej. Do przymierza takiego dochodzi czasami — nie zawsze — w turystyce tradycyjnej, jednak w nowych formach działalności na obszarach dotkniętych kryzysem jest ono niezbędne ze względu na skrajne trudności i słabość przedsiębiorstw. Forma „szlaku turystycznego”, obejmującego różne podmioty gospodarcze, jest konkretnym przykładem takiego działania. W każdym wypadku we współpracy tej powinny uczestniczyć wszystkie podmioty gospodarcze i społeczne.

7. Uwagi końcowe

7.1 Ożywienie społeczno-gospodarcze europejskich obszarów dotkniętych kryzysem jest dużym i niełatwym wyzwaniem dla instytucji publicznych każdego szczebla, dla podmiotów społeczno-gospodarczych i dla obywateli; jest to jednak wyzwanie, którego nie można uniknąć, jeśli nie chce się skazać niektórych rejonów na wyludnienie, a ich mieszkańców na biedę lub konieczność emigracji. Alternatywa w postaci turystyki jest jednym z możliwych rozwiązań, ale jej wartość dodana, zdolność tworzenia miejsc pracy i perspektywy na przyszłość czynią z niej sektor priorytetowy.

7.2 W rzeczy samej, tak polityki europejskie, jak i dokumenty wydawane przez instytucje wyrażają poparcie dla tej opcji; Komisja Europejska, Parlament i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popierają i promują tę alternatywę, ale wsparcie finansowe działań w tym kierunku za pośrednictwem funduszy strukturalnych jest jeszcze niewystarczające, a ich wykorzystanie jako narzędzi wspomagających pobudzenie nowej działalności gospodarczej — coraz trudniejsze. Proponujemy, by Komisja zrealizowała projekt pilotażowy oparty o doświadczenia zakończone sukcesem, co pozwoliłoby na praktyczną analizę i znalezienie najlepszej metodologii wykorzystania funduszy strukturalnych dla promocji turystyki na obszarach dotkniętych kryzysem społeczno-gospodarczym.

7.3 Inne instytucje, jak np. Światowa Organizacja Turystyki (WTO) i Międzynarodowe Biuro Turystyki Socjalnej (BITS) podejmują działania o wielkiej wartości strategicznej poprzez wspieranie i wzmacnianie sieci wspólnej komunikacji i promocji, niezbędnych dla powodzenia projektów turystycznych na obszarach dotkniętych kryzysem.

7.4 Wewnątrz Państw Członkowskich należałoby wzmocnić koordynację działań na różnych szczeblach administracji: państwowej, regionalnej i lokalnej, a także stworzyć ośrodki monitorowania turystyki, zajmujące się analizowaniem potencjału tej branży i wypracowywaniem różnych zintegrowanych strategii i polityk rozwoju turystyki; ośrodki takie są świetnymi narzędziami diagnostyki i działania.

7.5 EKES, w ramach różnych swoich opinii związanych z turystyką, wspiera ustanowienie europejskich polityk mających na celu stworzenie europejskiego modelu turystyki, opartego niekoniecznie na przepisach, lecz na wartościach i zasadach zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska naturalnego,

wysokiej jakości usług, produktów oraz miejsc pracy, bezpieczeństwa konsumentów, współpracy publiczno-prywatnej, dostępności dla wszystkich, wspierania lokalnych wartości kulturalnych i historycznych oraz innych wartości, co powinno zapewnić, że turystyka w Europie i wszystkich krajach będzie szanowała i opierała się na zasadach stabilności, w krótkiej, średniej i długiej perspektywie czasowej. Niniejsza opinia dołącza się do tego zestawu dokumentów strategicznych i politycznych i przedstawia pozytywny wkład turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem jako zasadniczy element europejskiego modelu turystyki.

8. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opracuje i opublikuje niniejszą opinię jako wkład EKES-u w Europejskie Forum Turystyki 2005, które zostanie zorganizowane na Malcie w październiku 2005 r., i przedstawi ją tam jako **„Deklarację z Kordoby na temat wkładu turystyki w ożywienie społeczno-gospodarcze obszarów dotkniętych kryzysem”**.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zawierającej sprostowanie do dyrektywy 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi

COM(2005) 214 końcowy — 2005/0100 (COD)

(2006/C 24/02)

Dnia 8 czerwca 2005 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 27 lipca 2005 r. Samodzielnym sprawozdawcą był **Francesco PETRINGA**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dn. 28 września 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię 161 głosami za, przy 3 głosach wstrzymujących się:

1. Wstęp

1.1 Dyrektywa 2004/18/WE z dn. 31 marca 2004 r. reguluje i gwarantuje koordynację procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi. Dyrektywa ta łączy w sobie poprzednie dyrektywy dotyczące tej kwestii, wprowadzając zmiany do ich treści i tworząc uproszczone ramy prawne.

1.2 Określając swój zakres, dyrektywa przewiduje szereg progów, poniżej których nie ma zastosowania. Ponadto przewiduje konkretną procedurę, za pomocą której można dokonywać okresowej korekty progów.

1.3 Progi ujęte w dyrektywie są wyrażone w euro, a te, które określają zobowiązania międzynarodowe Unii w ramach Porozumienia WTO w sprawie zamówień publicznych są wyrażone w Specjalnych Prawach Ciągnięcia (*Special Drawing Rights, SDR*). W art. 78 dyrektywa przewiduje procedurę umożliwiającą Komisji dokonywanie weryfikacji i korekty progów, jeżeli wymaga tego ewolucja kursu SDR do euro. Nawet jeżeli ma miejsce korekta, poziom progów powinien zostać zasadniczo zachowany.

1.4 Komisja zdecydowała się zachować na niezmiennym poziomie szczególnie progi w wysokości 249 000 euro stosujące się do zamówień publicznych na usługi, subsydiowanych w ponad 50 % przez instytucje zamawiające (art. 8 lit. b)

i do zamówień publicznych na dostawy udzielane przez instytucje zamawiające, o których nie wspomina załącznik IV (czyli instytucje zamawiające inne niż centralne organy rządowe).

1.5 Jednakże błąd urzędniczy spowodował, że art. 78 przewiduje, iż zamówienia subsydiowane w ponad 50 % przez instytucje zamawiające omówione w art. 8 lit. b, są dostosowywane do innej wartości, co prowadzi w rzeczywistości do obniżenia ich poziomu.

2. Wnioski

2.1 We wniosku dotyczącym dyrektywy zawarty jest po prostu postulat skorygowania tego błędu urzędniczego. Dokonując sprostowania art. 78, przywraca się spójność między progiem ustalonym w art. 8, który reguluje zakres stosowania dyrektywy, a mechanizmem korygowania progów przewidzianym w art. 78.

2.2 EKES może się tylko odnieść pozytywnie do zmiany przywracającej spójność temu tekstowi normatywnemu.

2.3 Powyższe spostrzeżenia nabierają szczególnej wagi w świetle zbliżającego się terminu korekty progów zgodnie z art. 78 ust. 4, która powinna zostać przeprowadzona w listopadzie 2005 r.

Bruksela, 28 września 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 praw osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących drogą lotniczą

COM(2005) 47 końcowy — 07/2005 (COD)

(2006/C 24/03)

W dniu 8 kwietnia 2005 r. zgodnie z art. 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 1 września 2005 r. Sprawozdawcą był **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 2, przy 1 głosie wstrzymującym się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia dotyczącego prawa osób o ograniczonej możliwości poruszania się podróżujących drogą lotniczą, w celu zagwarantowania osobom niepełnosprawnym i o ograniczonej możliwości poruszania się takich samych szans odbycia podróży lotniczej, jakie posiada reszta ludności.

1.2 Komisja uważa, że podróże drogą lotniczą są jednym z instrumentów integracji i aktywnego uczestnictwa osób niepełnosprawnych w życiu gospodarczym i społecznym.

1.3 Komisja wpisuje tę inicjatywę w kontekst polityki niedyskryminacji, wyraźnie uznanej za ogólną zasadę w art. 21 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ponadto art. 13 Traktatu WE umożliwia Wspólnocie Europejskiej walkę z dyskryminacją ze względu na m.in. niepełnosprawność.

1.4 Rozporządzenie ma na celu zagwarantowanie wszystkim pasażerom, że będą mieli jednakowe możliwości korzystania z ofert, jakie daje stworzenie jednolitego rynku dla transportu lotniczego.

1.5 Wniosek Komisji stanowi pierwszy akt prawny w prawodawstwie wspólnotowym dotyczący osób niepełnosprawnych, choć głównie będzie miał on pozytywny skutek w odniesieniu do osób starszych i do pasażerów o czasowo ograniczonej możliwości poruszania się.

1.6 Wniosek mający na celu zapobieżenie niesprawiedliwemu traktowaniu opiera się na następujących podstawowych zasadach:

- zakaz odmawiania przewozu pasażerom o ograniczonej możliwości poruszania się, poza przypadkami, kiedy odmowa przyjęcia na pokład wynika ze względów bezpieczeństwa;
- zapewnienie odpowiedniej pomocy bez bezpośredniego obciążania pełnym kosztem tej pomocy pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się;
- zapewnienie ciągłej pomocy wysokiej jakości z wyznaczonych punktów przylotu do wyznaczonych punktów odlotu pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się;

— scentralizowany system organizowania pomocy;

— skuteczne sankcje w przypadku niestosowania się do rozporządzenia.

1.7 Dobrowolne porozumienia między przewoźnikami lotniczymi i portami lotniczymi w ostatnich latach uważane są za pierwszy pozytywny krok w stronę zapobiegania niesprawiedliwemu traktowaniu i zapewnienia wysokiej jakości pomocy dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Tym niemniej porozumienia te okazują się być niewystarczające i istnieje potrzeba jasnego określenia zakresu odpowiedzialności i zasad obowiązujących w tej kluczowej dziedzinie.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji i w pełni popiera podstawowe zasady tego wniosku.

2.2 Rozporządzenie przyczynia się w oczywisty sposób do usunięcia barier w transporcie drogą lotniczą dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Pozostaje ono również w związku z ostatnim rozporządzeniem przyjętym przez Unię Europejską dotyczącym odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład, odwołania lub dużego opóźnienia lotów⁽¹⁾, co przyczynia się do wzmocnienia praw pasażerów.

2.3 Ponadto EKES wskazywał w swych ostatnich opiniach⁽²⁾ na konieczność ustanowienia prawodawstwa wychodzącego poza zagadnienia zatrudnienia, biorącego pod uwagę przeszkody, jakie napotykają osoby niepełnosprawne w innych dziedzinach życia. Mobilność jest zagadnieniem kluczowym dla integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 261/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. ustanawiające wspólne zasady odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów oraz uchylające rozporządzenie (EWG) nr 295/91 (Dz.U. L 40 z 17.2.2004, str. 1) – opinia EKES-u Dz.U. C 241 z 7.10.2002, str. 29.

⁽²⁾ Patrz: Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Integracji społecznej osób niepełnosprawnych Dz.U. C 241 z 7.10.2002, str. 89 i opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Równe szanse dla osób niepełnosprawnych: europejski plan działania” - Dz.U. C 110 z 30.4.2004, str. 26.

2.4 EKES wyraża ubolewanie, że prawodawstwo nie zawiera przepisów dotyczących dostępności infrastruktury lotniskowej, pojazdów używanych do przewozu pasażerów oraz samolotów dla osób niepełnosprawnych. EKES zauważa, że jedynie takie środki zagwarantują równe szanse w dziedzinie transportu lotniczego. EKES zachęca Komisję Europejską do zaproponowania dalszego prawodawstwa w celu zapewnienia dostępności całej nowej infrastruktury oraz do zagwarantowania, że istniejące obecnie przeszkody będą stopniowo usuwane.

2.5 Komitet popiera ogólne założenia rozporządzenia, a szczególnie postanowienia w sprawie jednego scentralizowanego ośrodka kierującego tą usługą w portach lotniczych, ponieważ najlepiej zagwarantowałyby to rzetelność, wysoką jakość i spójność pomocy udzielanej pasażerom o ograniczonej możliwości poruszania się.

2.6 Komitet uważa jednak, że niektóre postanowienia powinny zostać wzmocnione, by lepiej osiągnąć wyznaczony cel.

2.7 Komitet nalega na konieczność przeprowadzenia szerokiej konsultacji z przedstawicielami organizacji społeczeństwa obywatelskiego w celu zapewnienia, że prawa wszystkich obywateli, również tych o ograniczonej możliwości poruszania się, będą poszanowane w sektorze przewozu lotniczego. Ponadto w celu zapewnienia najlepszego wdrożenia rozporządzenia ważne jest w ramach działalności Komitetu Użytkowników Portów Lotniczych zadbanie o nawiązanie dialogu — obejmującego standardy bezpieczeństwa — pomiędzy portami lotniczymi, dostawcami usług, liniami lotniczymi i przedstawicielami organizacji osób niepełnosprawnych, w tym osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

Komitet z zadowoleniem odnotowuje fakt, że pomoc ta nie będzie płatna dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się, lecz nie zgadza się z propozycją finansowania pomocy poprzez równomierne rozłożenie ciężaru na wszystkich pasażerów, jak przedstawia to motyw 7 projektu rozporządzenia WE. Komitet stwierdza ponownie, że opłata musi być dzielona między przewoźników korzystających z lotniska, proporcjonalnie do liczby pasażerów, którą każdy z nich przewozi z portu lotniczego i do niego, i że w żadnym wypadku nie powinno to doprowadzić do wzrostu opłat lotniczych ponoszonych przez pasażerów.

2.8 Komitet zauważa, że odstępstwo od głównej zasady art. 3 — zakaz odmowy przewozu — w art. 4 stanowiącym, że można odmówić wejścia na pokład w celu spełnienia wymogów bezpieczeństwa, powinno zostać doprecyzowane w celu uniknięcia arbitralnej odmowy. Należy określić na poziomie UE ramy pozwalające zdefiniować i sprecyzować wymogi bezpieczeństwa w załączniku do tego rozporządzenia bądź w rozporządzeniach wykonawczych. Obecnie przepisy tego typu są określone przez samych przewoźników lub przez prawodawstwo, z czego wynika ich duża różnorodność, a czasem nawet sprzeczność. Wniosek Komisji Europejskiej, by zasady bezpieczeństwa zostały określone w ustawodawstwie krajowym, nie rozwiąże tego problemu. Poza tym informacje w sprawie wymagań dotyczących bezpieczeństwa powinny być powszechnie dostępne dla wszystkich pasażerów, a nie tylko na żądanie.

2.9 Komitet zauważa również brak jasnego postanowienia zobowiązującego linię lotniczą do zwrotu kosztów lub zmiany trasy i opieki nad osobą, której odmówiono wejścia na pokład, stosownie do rozporządzenia i w podobny sposób do postanowienia zawartego w rozporządzeniu w sprawie odszkodowania i pomocy dla pasażerów w przypadku odmowy przyjęcia na pokład albo odwołania lub dużego opóźnienia lotów.

2.10 Komitet podkreśla również potrzebę wzmocnienia postanowień w sprawie obowiązku zapewnienia pomocy wspomnianej w artykule 5. Odpowiedzialność organu zarządzającego portem lotniczym powinna się rozciągać na wszystkich pasażerów przemieszczających się tranzytem w porcie lotniczym, bądź którzy zmienili przewoźnika, o ile powiadomili o tym z 24-godzinnym wyprzedzeniem. Obecne brzmienie wniosku („podejmuje wszelkie możliwe starania”) nie jest zadowolające. Jednakże wyjątkowe okoliczności, niezależne od organu zarządzającego, mogą być wzięte pod uwagę.

2.11 Komitet jest zdania, że wszystkie europejskie porty lotnicze powinny ustanowić wysokiej jakości, jednolite standardy dla pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się — oprócz tych standardów, o jakich mowa w załączniku 1 do rozporządzenia. Próg dwóch milionów pasażerów ustanowiony w obecnym wniosku zwolni znaczną liczbę europejskich portów lotniczych z tego podstawowego zobowiązania. Ponadto Komitet uważa, że w wypadku małych lotnisk obsługujących mniej niż milion pasażerów rocznie standardy jakości — dostosowane do rozmiarów tych portów — powinny zostać również ustalone na szczeblu lokalnym w ścisłej współpracy z organizacjami osób niepełnosprawnych, w tym osób o ograniczonej możliwości poruszania się.

2.12 EKES wskazuje również na fakt, że szkolenie odpowiedniego personelu w zakresie niepełnosprawności jest konieczne, by zapewnić odpowiednią pomoc oraz jej jakość osobom jej potrzebującym. Zastosowanie nowych technologii takich jak krótka wiadomość tekstowa (SMS) czy pager może ułatwić przemieszczanie się pasażerów o ograniczonej możliwości poruszania się (np. osoby niedosłyszące czy niedowidzące).

2.13 Należy też rozważyć konieczność wprowadzenia prostej, również bezpłatnej procedury zawiadomiania o zapotrzebowaniu na pomoc. Zawiadomienia te na ogół towarzyszą rezerwacji biletów i przekazywane są liniom lotniczym. Wobec powyższego niezawodne przekazanie informacji przez linie lotnicze portom lotniczym jest sprawą podstawową dla zapewnienia najlepszej jakości usług. Pasażer zgłaszający potrzebę pomocy powinien otrzymać kod potwierdzenia. Ponadto w przypadkach spornych ciężar dowodu w odniesieniu do braku zawiadomienia o potrzebie pomocy powinien spoczywać na przewoźniku lub na osobie odpowiedzialnej za rezerwację.

2.14 Ponadto w procedurze zawiadomiania należy również uwzględnić wymagania odnośnie dostępności. Inne sposoby komunikowania, takie jak telefon i internet powinny być do dyspozycji, zawiadomianie telefoniczne — bezpłatne, a strony internetowe — spełniać wymogi WAI⁽³⁾.

⁽³⁾ Inicjatywa Dostępności Sieci (Web Accessibility Initiative, WAI) to przyjęte na szczeblu międzynarodowym wytyczne dotyczące dostępności stron sieci, przeglądarek i narzędzi autorskich w celu ułatwienia korzystania z sieci osobom niepełnosprawnym (niepełnosprawność fizyczna, dotycząca wzroku, słuchu bądź kognitywna lub neurologiczna). Więcej informacji można znaleźć na stronie <http://www.w3.org/WAI> i w komunikacie Komisji Europejskiej w sprawie poprawy dostępności publicznych stron sieci z dnia 25 września 2001 r.

2.15 EKES jest również zdania, że w celu zapewnienia poszanowania prywatności do tekstu rozporządzenia należy wprowadzić odesłanie do dyrektywy 95/46/WE w sprawie ochrony osób w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych i swobodnego przepływu takich danych, stanowiące, że wymagane informacje będą się ograniczały do celów wywiązania się z obowiązku świadczenia pomocy, o którym mowa w rozporządzeniu i że nie będą wykorzystane przeciwko pasażerowi wymagającemu pomocy.

2.16 Komitet wyraża obawy, że wyznaczenie na poziomie Państw Członkowskich różnych organów odpowiedzialnych za zażalenia może mieć negatywny wpływ na dostępność usługi dla pasażerów oraz na skuteczność procedur w odniesieniu do naruszania zasad. EKES podkreśla konieczność utworzenia łatwo dostępnego organu, który przyjmowałby zażalenia, monitorował wdrażanie i egzekwowanie rozporządzenia. EKES uważa, że tylko jeden organ w każdym Państwie Członkowskim powinien być odpowiedzialny za te zagadnienia, co byłoby systemem prostszym od wnioskowanego. Zważywszy, że podróże drogą lotniczą nabierają zasięgu międzynarodowego, oraz że coraz większa liczba pasażerów podróżuje między krajami innymi niż ich kraj pobytu, EKES uznaje za stosowne ustanowienie organu na poziomie europejskim.

2.17 EKES opowiada się za koniecznością wypłaty pełnych rekompensat osobom o ograniczonej możliwości poruszania się w przypadku uszkodzenia lub zagubienia sprzętu koniecznego im do poruszania się. Należy dokładnie wziąć pod uwagę ważne konsekwencje dla mobilności, autonomii i bezpieczeństwa pasażerów. EKES jest zdania, że to na przewoźnikach lotniczych powinna spoczywać odpowiedzialność za obsługę lądową sprzętu do poruszania się, w celu zapewnienia spójności z międzynarodowymi ramami prawnymi określającymi odpowiedzialność przewoźnika powietrznego, ustanowionymi na mocy Konwencji montrealskiej.

2.18 Komitet chciałby również zwrócić uwagę na potrzebę jasnego ustalenia w rozporządzeniu zakresu odpowiedzialności w razie wypadku lub niewłaściwego potraktowania pasażerów wymagających pomocy, czy ma to miejsce na lotnisku, czy też przy wchodzeniu na pokład samolotu, zgodnie z Konwencją warszawską z późniejszymi zmianami wprowadzonymi przez Konwencję haską i montrealską⁽⁴⁾.

2.19 EKES pragnąłby również zająć się niektórymi zagadnieniami dotyczącymi pomocy na pokładzie samolotów. EKES proponuje usunąć wnioskowane ograniczenie przewozu psów-przewodników do pięciu godzin. Rozporządzenie powinno również stawiać wymóg, by przewoźnicy informowali o ograniczeniu możliwości przewozu na pokładzie sprzętu do poruszania się. Postanowienie w sprawie dostępności informacji dotyczącej lotów powinno zostać rozszerzone na środki bezpieczeństwa. Postanowienie w sprawie dostępności informacji dotyczącej lotów powinno zostać rozszerzone na środki bezpieczeństwa.

2.20 EKES jest zaniepokojony faktem, że rozporządzenie nie uwzględnia wszystkich przeszkód w podróżach drogą lotniczą. W szczególności niezmiernie ważne jest, by wszystkie nowe porty lotnicze były dostępne dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się i żeby istniejące już porty lotnicze stopniowo wyeliminowały przeszkody w równym dostępie dla wszystkich podróżnych.

2.21 Ponadto EKES pragnąłby zalecić przewoźnikom powietrznym kupującym lub czarterującym nowe samoloty dokonywanie wyboru takich typów maszyn, które odpowiadają kryterium dostępności.

3. Podsumowanie

3.1 EKES gorąco popiera wniosek, jednak, wobec potrzeby zapewnienia jednakowych warunków podróży drogą powietrzną pasażerom niepełnosprawnym lub o ograniczonej możliwości poruszania się, zaleca pewną liczbę zmian, przedstawionych w części 2, mających na celu doprowadzenie do większej spójności i skuteczności.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁴⁾ Patrz art. 7 ustalający zakres odpowiedzialności przewoźników w razie wypadków na pokładzie lub przy wsiadaniu bądź wysiadaniu pasażerów.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie informowania pasażerów korzystających z transportu lotniczego o tożsamości obsługującego przewoźnika i przekazywania przez Państwa Członkowskie informacji dotyczących bezpieczeństwa

COM (2005) 48 końcowy — 08/2005 (COD)

(2006/C 24/04)

Dnia 30 marca 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 80 (2) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 1 września 2005 r. Sprawozdawcą był **Thomas McDONOGH**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 września (posiedzenie z dn. 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 161 głosami za, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Informacje ogólne

1.1 Nadzór nad bezpieczeństwem na całym świecie reguluje Konwencja chicagowska z 1944 r. o międzynarodowym lotnictwie cywilnym. Opiera się on na standardach opracowanych przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego (ICAO), utworzoną na mocy powyższej konwencji. Zasadniczo nadzór nad przewoźnikami, zwłaszcza w zakresie zgodności z wymogami bezpieczeństwa, sprawuje ich kraj macierzysty.

1.2 Poza terenem UE poziomy bezpieczeństwa zależą od skuteczności procedur nadzoru mających zastosowanie w krajach trzecich. Aby zagwarantować wysoki poziom bezpieczeństwa lotniczego wszystkich statków powietrznych przylatujących, odlatujących lub przelatujących w obrębie Wspólnoty, Parlament Europejski i Rada przyjęły ostatnio dyrektywę 2004/36/WE⁽¹⁾ w sprawie bezpieczeństwa statków powietrznych państwa trzeciego korzystających z portów lotniczych Wspólnoty, która ustanawia zharmonizowany system inspekcji zagranicznych statków powietrznych korzystających z europejskich portów lotniczych. Ponadto dyrektywa ta przewiduje wymianę informacji między Państwami Członkowskimi oraz możliwość rozszerzenia na całą Wspólnotę środków podejmowanych przez jedno Państwo Członkowskie przeciwko statkowi powietrznemu lub przewoźnikowi lotniczemu z kraju trzeciego, który narusza międzynarodowe normy bezpieczeństwa.

1.3 Podsumowując, dyrektywa „SAFA” zobowiązuje Państwa Członkowskie do utworzenia mechanizmu zbierania informacji, które umożliwią im identyfikację potencjalnie niebezpiecznych przewoźników lotniczych.

1.4 Katastrofa w Sharm-el-Sheikh, oraz inne wypadki lotnicze, które miały miejsce w roku 2005, dowodzą, że konieczne są rygorystyczne przepisy.

1.5 „Kontrole na ziemi” mają stać się obowiązkowe, a Państwa Członkowskie muszą zostać zobowiązane do uczestnictwa w szerszej wymianie informacji i zastosowania wspólnych środków podjętych w oparciu o wyniki tych kontroli. Komisja powinna dostarczyć listę linii lotniczych, w których występują problemy dotyczące bezpieczeństwa.

1.6 Należy przeprowadzać w symulatorze losowe kontrole załogi lotu latającej w europejskiej przestrzeni powietrznej, aby sprawdzić jej kompetencje w lotach w warunkach zatłoczenia przestrzeni.

1.7 Pasażerowie muszą mieć możliwość otrzymania informacji o nazwie obsługującego lot przewoźnika w chwili dokonywania rezerwacji na stronie internetowej linii lotniczych lub w biurze podróży, a jeśli następuje zmiana przewoźnika, np. podjęcie statku powietrznego, powinni być o tym informowani przed rozpoczęciem podróży. Jeżeli nie byłoby zadowolony z takiej zmiany, powinni mieć prawo do pełnego zwrotu kosztów.

1.8 Pasażerowie powinni na życzenie mieć możliwość otrzymania informacji na temat typu, modelu i wieku samolotu, jak również kraju jego rejestracji.

1.9 Należy kłaść nacisk na odpowiedni czas odpoczynku między lotami dla załogi.

1.10 Znajomość angielskiego lub innego języka europejskiego (w zależności od miejsca docelowego lotu) przez członków załogi powinna być obowiązkowa, gdyż umożliwiłaby ona kontakt z pasażerami i odpowiednią reakcję w warunkach zagrożenia.

1.11 Statki powietrzne, które mają zakaz lotów ze względów bezpieczeństwa w jednym państwie UE, powinny być objęte takim zakazem we wszystkich państwach UE.

⁽¹⁾ Dz. U. L 143 z 30.4.2004, str. 76 – opinia EKES-u - Dz.U. C 241 z 7.10.2002, str. 33.

2. Wnioski

Komitet zgadza się z większością treści dokumentu Komisji, ale uważa, że nie rozwija on wystarczająco tematu. W przyszłości, wraz ze wzrostem natężenia ruchu lotniczego i coraz większym zatłoczeniem, zachowanie bezpieczeństwa w powietrzu

w nadchodzących latach będzie narastającym problemem. Z tego względu okres poprzedzający kolejny przegląd tego dokumentu może być krótszy niż pięć lat. Należy również zaostrzyć środki bezpieczeństwa na liniach powietrznych UE, tj. dopuszczalną ilość bagażu, którą można wnieść na pokład. Konieczne jest również położenie większego nacisku na znajomość języka angielskiego u kontrolerów ruchu lotniczego, właściwe określenie czasu na odpoczynek dla załogi itd.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnotowych środków zwalczania ptasiej grypy” oraz „Wniosek dotyczący decyzji Rady zmieniającej decyzję Rady 90/424/EWG w sprawie wydatków w dziedzinie weterynarii”

COM(2005) 171 końcowy — 2005/0062 i 0063 CNS

(2006/C 24/05)

Dnia 14 czerwca 2005 roku Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 września 2005 r. Sprawozdawcą był **John DONNELLY**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 1, przy 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Ptasia grypa to wysoce zaraźliwa wirusowa choroba drobiu, która może również przechodzić na inne zwierzęta, a niekiedy także na ludzi. W ostatnich miesiącach Chiny przeprowadziły szeroką akcję szczepień po znalezieniu w prowincji Qinghai na zachodzie kraju dzikich gęsi wędrownych, które padły w wyniku zarażenia tym wirusem.

1.2 W ostatnim czasie w kilku częściach świata, w tym w kilku Państwach Członkowskich UE, odnotowano ogniska wysoce zjadliwej ptasiej grypy, które spowodowały śmierć lub zabicie w celu zwalczania choroby ponad 200 milionów sztuk drobiu. To masowe zabijanie i niszczenie zwierząt wywołało, szczególnie wśród obywateli UE, poważne zaniepokojenie ze względu na dobrostan zwierząt, a także z powodów etycznych, społecznych, ekonomicznych i związanych z ochroną środowiska.

1.3 Zdolność wirusa grypy do przechodzenia szybkich mutacji i dostosowań stwarza szczególne zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt. Jakkolwiek aktualny stan wiedzy wskazuje, że ryzyko dla zdrowia, jakie stwarzają wirusy tak zwanej grypy ptaków o niskiej zjadliwości (LPAI) jest niewielkie w porównaniu z wirusami wysoce zjadliwej grypy ptaków

(HPAI), te ostatnie wywodzą się z mutacji pewnych wirusów grypy ptaków o niskiej zjadliwości, mianowicie wirusów typów H5 i H7, które mogą prowadzić do choroby drobiu o bardzo wysokim poziomie śmiertelności. Dostępne dane wskazują, że wirusy wysoce zjadliwej grypy ptaków typów H5 i H7 odpowiadają za przeważającą większość przypadków ptasiej grypy odnotowanych u ludzi i za wszystkie przypadki śmierci człowieka z powodu wirusów tej choroby. Jakkolwiek istnieją dowody przenoszenia się wirusa grypy ptaków o niskiej zjadliwości typu H9 ze świń i drobiu na ludzi, rzeczywiste zagrożenie dla zdrowia ludzkiego pozostaje nieznane.

1.4 Niekontrolowane ogniska ptasiej grypy mogą ostatecznie doprowadzić do pojawienia się wirusa w pełni przystosowanego do organizmów ludzkich i zdolnego wywołać pandemię grypy o niezwykle poważnych skutkach dla zdrowia i konsekwencjach społeczno-ekonomicznych na całym świecie.

2. Istota wniosku Komisji

2.1 Pierwszy wniosek zmierza do uchylenia dyrektywy 92/40/EWG w sprawie ptasiej grypy i zastąpienia jej nową dyrektywą aktualizującą istniejące przepisy.

2.2 Wniosek przewiduje zmianę definicji ptasiej grypy, tak aby objęła ona zarówno wirusy grypy ptaków o niskiej zjadliwości, jak i wirusy wysoce zjadliwej grypy ptaków. Środki zwalczania choroby będą się jednak różniły w zależności od zagrożeń stwarzanych przez wirusy grypy ptaków o niskiej zjadliwości i wirusy wysoce zjadliwej grypy ptaków.

2.3 Wniosek wprowadza obowiązkowe środki nadzoru i zwalczania grypy ptaków o niskiej zjadliwości. Proponuje się, aby Państwa Członkowskie miały obowiązek przedłożenia Komisji do zatwierdzenia planów wczesnego wykrycia grypy ptaków o niskiej zjadliwości, tak aby można było natychmiast zastosować środki zwalczania choroby i udało się uniknąć mutacji grypy ptaków o niskiej zjadliwości w wysoce zjadliwą grypę ptaków.

2.4 Proponuje się, by w przypadku stwierdzenia grypy ptaków o niskiej zjadliwości można było uruchomić środki zwalczania, które przewidywałyby opcję kontrolowanego uboju, jeśli zagrożenie ocenia się jako niewielkie. Likwidacji nie można jednak wykluczyć jako środka zwalczania grypy, o ile uznaje się to za stosowne.

2.5 Przewidziano nowe i elastyczne przepisy odnośnie szczepień drobiu i innych ptaków. Obejmują one możliwość stosowania zarówno szczepienia „interwencyjnego” jak i szczepienia „ochronnego”.

2.6 Proponuje się objęcie ptaków domowych innych niż drób, jak np. ptaki trzymane w ogrodach zoologicznych, przepisami o zwalczaniu zarówno grypy ptaków o niskiej zjadliwości, jak też wysoce zjadliwej grypy ptaków. Proponuje się jednak pozostawienie Państwom Członkowskim podjęcia, na podstawie analizy ryzyka, decyzji o tym, czy zastosowane zostaną szczepienia, czy też likwidacja.

2.7 Proponuje się, aby przepisy dotyczące współpracy pomiędzy władzami weterynaryjnymi i władzami ds. zdrowia publicznego były uznane za środek ochrony zdrowia publicznego w przypadku wykrycia ptasiej grypy.

2.8 Proponuje się przyjęcie przepisu wprowadzającego proces szybkiego podejmowania decyzji przy użyciu procedur komitologii.

2.9 Proponuje się, poprzez zmianę w drugim wniosku, objęcie wspólnotową pomocą finansową środków eliminowania grypy ptaków o niskiej zjadliwości, stosowanych przez Państwa Członkowskie.

2.10 Proponuje się także, Komisja zbadała możliwości ustanowienia banku szczepionek przeciwko ptasiej grypie.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje niniejszy wniosek jako ważną odpowiedź na wzrost liczby ognisk ptasiej grypy, obecność wirusa u dzikich ptaków, doświadczenia zdobyte w walce z ogniskami choroby oraz nową wiedzę na temat zdolności mutacyjnej wirusa grypy, także wirusa grypy ptaków o niskiej zjadliwości.

3.2 EKES ma także pełną świadomość potencjalnego zagrożenia dla zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, o ile nie zostaną przyjęte nowe środki zwalczania choroby.

3.3 EKES uważa nową definicję ptasiej grypy i wymóg nadzorowania i zwalczania grypy ptaków o niskiej zjadliwości za ważny krok w walce przeciwko wirusowi i jego potencjalnemu ujemnemu wpływowi.

3.4 EKES podziela negatywny stosunek opinii publicznej do polityki masowego uboju ptaków jako jedyne go środka zwalczania ptasiej grypy.

3.5 EKES docenia wiedzę nabytą w odniesieniu do szczepień i przyjmuje z zadowoleniem wprowadzenie polityki szczepienia interwencyjnego i ochronnego jako dodatkowego instrumentu stosowanego w zwalczaniu ptasiej grypy.

3.6 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję obowiązkowego powiadamiania władz ds. zdrowia publicznego o ptasiej grypie.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES dostrzega potencjalne zagrożenia w dziedzinie zdrowia zwierząt, zwłaszcza jako następstwo nowych granic UE w wyniku rozszerzenia. W związku z tym EKES zaleca wyasygnowanie przez Komisję odpowiednich środków na kontrolę oraz audyt wdrożenia i transpozycji przedmiotowych dyrektyw.

4.2 EKES rozumie międzynarodowy wymiar ptasiej grypy i wzywa Komisję do starań o wprowadzenie ekwiwalentnych środków zwalczania ptasiej grypy w skali światowej.

4.3 EKES, przyjmując z zadowoleniem pakiet finansowy i wkład UE w zwalczanie grypy ptaków o niskiej zjadliwości, jednocześnie proponuje zwiększenie rekompensaty kosztów ponoszonych w przypadku wybijania zwierząt z 30 % do 50 %.

5. Wnioski

5.1 EKES popiera wniosek Komisji służący interesom ochrony zdrowia ludzi i zwierząt w obliczu bardzo szybkich mutacji i dostosowań wirusa ptasiej grypy.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego

COM(2005) 235 końcowy — 2005/0105 (CNS)

(2006/C 24/06)

Dnia 14 czerwca 2005 r. Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 7 września 2005 r. Samodzielnym sprawozdawcą był **Christos FAKAS**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 3, przy 14 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

Rozporządzenie (EWG) nr 2075/92 w sprawie wspólnej organizacji rynku surowca tytoniowego przewiduje systemy premii i kwot produkcyjnych; mowa o nich odpowiednio w tytułach I i II. Ten system wsparcia zostanie zastosowany po raz ostatni podczas zbiorów w 2005 r.

Zgodnie z przyjętym w kwietniu 2004 r. drugim pakietem reformy WPR, dotyczącym produktów śródziemnomorskich, systemy premii i kwot produkcyjnych mają zostać zniesione począwszy od zbiorów w roku 2006.

Ponadto nie ma już potrzeby utrzymywania przepisu dotyczącego programu wykupu kwot w odniesieniu do zbiorów w 2005 r. W związku z tym niektóre artykuły rozporządzenia (EWG) nr 2075/92 oraz załącznik do tego rozporządzenia zdezaktualizują się i należy je skreślić dla zachowania jasności i przejrzystości prawnej.

Dlatego też Komisja dnia 3 czerwca 2005 r. przedstawiła Radzie wniosek dotyczący rozporządzenia dostosowującego rozporządzenie (EWG) nr 2075/92 do reformy z 2004 r. ⁽¹⁾ w sektorze tytoniu.

2. Uwagi

2.1 EKES jest zdania, że wniosek Komisji stanowi logiczną konsekwencję uzgodnionej w kwietniu 2004 r. reformy w sektorze tytoniu, zakładającej odejście od systemu premii i kwot produkcyjnych oraz ustanowienie nowego systemu pomocy, niezwiązanej z wielkością produkcji.

2.2 Kierując się względami upraszczania przepisów po reformie z 2004 r. oraz nawiązując do dyskusji w Komitecie ds. dopłat bezpośrednich, EKES uważa, że bardziej celowe i praktyczne byłoby przedstawienie przez Komisję wniosku dotyczącego skonsolidowanej wersji rozporządzenia (EWG) nr 2075/92 zamiast proponowania zmian lub skreśleń określonych artykułów.

2.3 Zdaniem EKES-u wniosek ma charakter formalny; przedkładany jest w trosce o jasność i przejrzystość prawną, stanowi krok we właściwym kierunku i może zostać pozytywnie zaopiniowany przez EKES.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 864/2004, Dz.U. L 161, 30.4.2004, str. 48

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 3317/94 w sprawie przekazania wniosków o licencje połowowe krajom trzecim”

COM(2005) 238 końcowy — 2005/0110 (CNS)

(2006/C 24/07)

Dnia 16 czerwca 2005 roku Rada, działając na podstawie art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Ochrony Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 7 września 2005 roku. Sprawozdawcą był **Gabriel SARRÓ IPARRAGUIRRE**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wspólnotowe umowy połowowe zostaną odnowione z krajami trzecimi z odpowiednim wyprzedzeniem przed wygaśnięciem protokołu do umowy połowowej poprzez podjęcie negocjacji w sprawie nowego protokołu, aby nie było przerwy w działalności floty połowowej.

2. Po zakończeniu procesu negocjacji, Wspólnota i kraj trzeci podpisują również, oprócz nowego tekstu protokołu i jego załącznika, wymianę listów na temat tymczasowego stosowania nowego protokołu od określonej daty. W większości przypadków data tymczasowego stosowania wyznaczana jest na następny dzień po dniu wygaśnięcia poprzedniego protokołu.

3. Aby zatwierdzić podpisanie wszystkich tych dokumentów, służby Komisji rozpoczynają procedurę konieczną do wysunięcia oficjalnego wniosku Komisji, który następnie przekazywany jest Radzie do zatwierdzenia.

4. Procedura ta składa się z dwóch części:

- rozporządzenia Rady wraz z opinią Parlamentu Europejskiego;
- decyzji Rady, która:
 - ustala podział wielkości dopuszczalnych połowów między Państwami Członkowskimi
 - zatwierdza wymianę listów na temat tymczasowego stosowania nowego protokołu.

5. Przyjęcie oficjalnego wniosku przez Radę może potrwać kilka miesięcy, zaś decyzja może zapaść kilka miesięcy po dacie

tymczasowego stosowania, wyznaczonej w drodze wymiany listów, ponieważ data zakończenia negocjacji zależy od kraju trzeciego.

6. W takich przypadkach, w okresie od daty tymczasowego stosowania, dopuszczalne wielkości połowów ustalone w nowym protokole nie będą mogły być wykorzystywane.

7. Rozporządzenie Rady (WE) nr 3317/94 z dnia 22 grudnia 1994 r. ⁽¹⁾ ustanawia procedury i przepisy wykonawcze, którymi Komisja i Państwo Członkowskie danej bandery mają się kierować w odniesieniu do połowów prowadzonych przez statki wspólnotowe na podstawie umów połowowych oraz w odniesieniu do licencji połowowych wydanych przez kraje trzecie.

8. Obecny wniosek ma na celu dodanie nowego akapitu do art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 3317/94, który dotyczy nadsyłania wniosków o licencje połowowe. Nowy akapit pozwoliłby Komisji na natychmiastowe rozpatrywanie wniosków Państw Członkowskich o licencje połowowe i ich przekazywanie krajom trzecim, bez konieczności oczekiwania na przyjęcie przez Radę decyzji w sprawie tymczasowego stosowania nowego protokołu.

9. Komitet popiera wniosek Komisji, mając na uwadze fakt, że ważną sprawą jest uniknięcie jakiegokolwiek zawieszenia działalności połowowej oraz, że metoda podziału licencji połowowych stosowana w poprzednim protokole byłaby nadal wykorzystywana, przy zachowaniu zasady względnej równowagi oraz zapewnieniu, iż odbywałoby się to bez uszczerbku dla przepisów przyjętych następnie przez Radę.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Dz.U. L 350 z 31.12.1994

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi dotyczącej prawa własnościowego i własności sądów w sprawach rozwodowych

COM(2005) 82 końcowy

(2006/C 24/08)

Dnia 14 marca 2005 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *Zielonej księgi dotyczącej prawa własnościowego i własności sądów w sprawach rozwodowych*

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 5 września 2005 r. Sprawozdawcą był Daniel RETUREAU.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 4, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Omówienie wniosku Komisji

1.1 Komisja opublikowała Zieloną księgę celem otwarcia konsultacji na temat własności sądów, prawa kolizyjnego oraz wzajemnego uznawania orzeczeń w sprawach rozwodowych w przypadku małżonków o różnym obywatelstwie; proponowany zakres obowiązywania ograniczałby się jednakże do Państw Członkowskich Unii Europejskiej (należy zauważyć, że Zielona księga w sprawie prawa spadkowego i testamentów proponuje podejście stosujące się również do osób i mienia w krajach trzecich).

1.2 Do kwestii tej odnosi się w sposób pośredni lub bezpośredni szereg uregulowań międzynarodowych, a mianowicie:

- Pakt Narodów Zjednoczonych z 1966 r. oraz konwencje europejskie dotyczące praw człowieka, które uznają wolność małżeństwa oraz konieczność swobodnie wyrażonej i pełnej zgody na zawarcie małżeństwa pod rygorem nieważności;
- Konwencja haska z 1970 r. w sprawie własności sądów (jurysdykcji), kryteriów własności oraz wzajemnego uznawania orzeczeń w przedmiocie rozwodu i separacji, które stronami są następujące Państwa Członkowskie: Cypr, Dania, Estonia, Finlandia, Litwa, Łotwa i Luksemburg;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003, tzw. II rozporządzenie brukselskie, dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, które nie stosuje się do Danii; rozporządzenie to w stosunkach pomiędzy Państwami Członkowskimi — z wyjątkiem Danii — dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, które nie stosuje się do Danii, zastępuje wyżej wspomnianą Konwencję haską;
- umowy zawarte między Watykanem a odpowiednio Portugalią, Hiszpanią, Maltą i Włochami dotyczące małżeństwa kanonicznego, jego rozwiązania, uznawania orzeczeń trybunałów watykańskich (własności Roty Rzymskiej w przedmiocie unieważnienia małżeństwa kanonicznego — w

zasadzie nierozwiązywalnego — z powodów, które dopuszcza prawo kanoniczne) ⁽¹⁾;

— umowy dwustronne, szczególnie umowa pomiędzy Finlandią a Szwecją, która będzie mieć nadal zastosowanie w stosunkach między tymi dwoma krajami. Niektóre Państwa Członkowskie zawarły również z krajami trzecimi porozumienia dotyczące prawa stosowanego w sprawach rodzinnych, szczególnie w odniesieniu do uznawania małżeństw i rozwodów zgranicznych,

— protokoły typu „opt in” oraz „opt out” załączone do traktatów, które wyłączają Danię i które dają Zjednoczonemu Królestwu oraz Irlandii możliwość zdecydowania, czy chcą one być związane przepisami prawa cywilnego, czy też nie.

1.3 Nie miałyby sensu negocjacje złożoności kwestii wiążącej się z partykularyzmami cechującymi poszczególne religie i kultury, które są mocno zakorzenione w świadomości zbiorowej, lecz jednocześnie na przestrzeni ostatnich kilkudziesięciu lat doznały, jak zresztą w ogóle prawo rodzinne, głębokich zmian. Niemniej, w ramach europejskiej przestrzeni prawa i wolności oraz uwzględniając wolny przepływ osób, władze stanowiące prawo europejskie nie mogą bagatelizować faktu, iż znaczna liczba małżeństw kończy się rozwodem, oraz że coraz więcej z nich stanowią pary międzynarodowe.

⁽¹⁾ Należy zauważyć, iż w grudniu 2004 r. do hiszpańskich Kortezów wpłynął do rozpatrzenia projekt ustawy zmieniającej prawo krajowe w przedmiocie małżeństwa i rozwodu. W państwie tym uchwalono także, mocno kwestionowane przez Kościół, przepisy umożliwiające małżeństwo pomiędzy osobami tej samej płci (możliwość taka już istnieje w kilku państwach Unii). We Francji między dwoma osobami nie mogącymi legalnie zawrzeć małżeństwa może zostać zawarta umowa cywilna; jest to PACS, czyli Cywilny Pakt Solidarności, rejestrowany przez sąd i który stanowi coś w rodzaju substytutu małżeństwa. Jako instytucja i/lub umowa, małżeństwo lub quasi-małżeństwo może być zawarte między dwoma osobami mającymi wiek ustawowy; zabronione jest także kazirodztwo. Należy zastanowić się, czy zerwanie umowy cywilnej, takiej jak francuski PACS, powinno być także włączone do projektu legislacyjnego dotyczącego spraw rozwodowych proponowanego przez Zieloną księgę, czy też powinno się do niej po prostu stosować prawo zobowiązań umownych.

1.4 Obecne zmiany krajowych praw rodzinnych opierają się zasadniczo na pojęciach demokracji (uprawnieniach zgromadzeń ustawodawczych do stanowienia prawa), a także wolności jednostek i równości osób, które są sprawami dotyczącymi porządku publicznego zarówno na szczeblu wspólnotowym jak i każdego Państwa Członkowskiego. W prawie rodzinnym odnotowuje się zatem tendencję w kierunku stosowania kontraktów (małżeństwo albo umowa cywilna pomiędzy osobami tej samej płci, rozwód na zgodny wniosek, umowy spadkowe itd.).

1.5 Zmiany te wydają się nieodwracalne, choć zachodzą w różnym tempie. Oddziaływanie bardziej lub mniej zakorzenionych koncepcji religijnych na kulturę wydaje się wpływać na szybkość i charakter zmian, które mogą wchodzić w konflikt z koncepcjami i zasadami mającymi źródło w długich tradycjach, jak również z koncepcjami i pojęciami prawnymi i społecznymi, które je odzwierciedlają.

1.6 W każdym razie obserwujemy duże zróżnicowanie w prawie krajowym poszczególnych Państw Członkowskich w kwestii prawa dotyczącego rozwodu, separacji lub też warunków i skutków unieważnienia małżeństwa. Jedno Państwo Członkowskie nie uznaje rozwodu (Malta). Z tego też względu Zielona księga nie proponuje (słusznie zresztą) harmonizacji prawa materialnego.

1.7 Zamiast tego proponuje ustanowić przepisy w przedmiocie rozwodów dotyczących małżonków o różnym obywatelstwie (europejskich), idące w dwóch kierunkach:

- właściwości sądów (ustalenie właściwego sądu oraz uznanie jego orzeczeń we wszystkich Państwach Członkowskich),
- ustalenie właściwego prawa stosowanego przez właściwy sąd.

1.8 Zapisy II rozporządzenia brukselskiego dotyczące wyboru właściwej jurysdykcji krajowej oraz wzajemnego uznawania orzeczeń sądowych bez procedury *exequatur* są już dziś stosowane w przedmiocie rozwodów; powstaje pytanie, czy w obecnym kształcie zapisy te są wystarczające, czy też nie, oraz w jakim zakresie dane państwo mogłoby przeciwstawić swoje krajowe przepisy dotyczące porządku publicznego wykonaniu postanowienia wydanego przez właściwy sąd innego Państwa Członkowskiego, stosującego w danym przypadku inne prawo materialne (i niekoniecznie swoje zwykłe prawo krajowe).

1.9 Ze względu na głębokie różnice pomiędzy krajowymi zasadami dopuszczalności pozwów rozwodowych w przypadku małżonków o różnym obywatelstwie powstaje poważny problem; w niektórych przypadkach możliwe jest, że pozew rozwodowy nie może zostać uwzględniony przez żaden sąd danego Państwa Członkowskiego. Sytuacja taka pozbawia strony ich prawa dostępu do sądu, co jest sprzeczne z podstawowym prawem, zatem jest niedopuszczalne.

1.10 Należałoby ustanowić zasadę oznaczania właściwości w celu uniknięcia takiej odmowy prawa dostępu do sądu; ale jaka byłaby jej forma?

1.11 W kwestii stosowanego prawa, może ono czasami ułatwić procedurę rozwodową lub może sprawić, że będzie ona długa, skomplikowana, czy też ograniczająca co do motywów lub przesłanek, na które można się powołać. Jeżeli właściwe byłoby jedynie prawo miejsca procesu (*lex fori*), mogłoby to doprowadzić do „pędu do sądu”, gdyby osoba jako pierwsza wszczynająca powództwo mogła wybrać sąd i prawo krajowe najbardziej sprzyjające dla jej pozwu; druga strona jednak mogłaby uważać się za poszkodowaną, ponieważ prawo to niekoniecznie odpowiadałoby jej oczekiwaniu, jeżeli na przykład nie istniałby lub istniałby słaby związek z prawem małżeńskim i obywatelstwem małżonków.

1.12 Czy należałoby zatem pozwolić na przeniesienie sprawy do innej właściwej jurysdykcji, jeżeli strona pozwana stwierdzi, że istnieje silniejszy lub równie ważny łącznik z innym sądem lub jeżeli jurysdykcja, w której wszczęto sprawę oraz przepisy dot. prawa materialnego, jakie stosuje do takiego powództwa, nie miałyby lub miałyby słaby obiektywny łącznik?

1.13 Możliwość „odesłania” należy dopuścić (choć trzeba unikać ewentualności „przerzucania” sprawy tam i z powrotem pomiędzy jurysdykcjami), należy zapewnić również rozpatrzenie odesłania w wystarczająco krótkim terminie (tryb pilny), aby uniknąć stosowania taktyk odwlekających w czasie rozpatrzenie sprawy. Strony mają przecież prawo do uzyskania ostatecznego wyroku w rozsądnym terminie — także w spornych sprawach rozwodowych.

1.14 Co się tyczy prawa stosowanego przez jurysdykcję krajową, w zależności od sprawy stosuje ona swoje krajowe prawo powszechnie lub krajowe zasady międzynarodowego prawa prywatnego. Niemniej ważna jest (nie poruszona w Zielonej księdze) kwestia stosowania zasad kraju trzeciego (np. prawa osobistego współmałżonków) w przypadku, gdy jeden ze współmałżonków lub oboje posiadają obywatelstwo kraju trzeciego, co jest dosyć często spotykane w Europie.

1.15 Komitet popiera wytyczne dla przyszłych prac zaproponowane w Zielonej księdze oraz proponuje, by procedura przeniesienia postępowania sądowego do kraju trzeciego nie była stosowana w przypadku, gdy jeden z współmałżonków posiada obywatelstwo jednego z Państw Członkowskich, niezależnie od prawa stosującego się do umowy małżeńskiej.

1.16 Obok zagadnień związanych z uznawaniem rozwodów, należałoby rozważyć także kwestię unieważnienia małżeństwa oraz separacji. Prawo krajowe w poszczególnych państwach różni się co do warunków i skutków unieważnienia (szczególnie problem domniemanego małżeństwa). Z drugiej strony, nawet jeżeli prawo krajowe nie przewidywałoby rozwodu, każde Państwo Członkowskie powinno uznawać na swoim terytorium nie tylko ważność rozwodu uzyskanego w innym Państwie Członkowskim, ale także wszystkie jego skutki prawne, majątkowe oraz skutki związane ze stanem osobowym.

1.17 Kryteria oznaczania właściwości sądu określone konwencją haską, w kolejności odzwierciedlającej ich znaczenie, są następujące: miejsce stałego pobytu (miejsce stałego zamieszkania — *domicile* — w prawie zwyczajowym) powoda, lub przynajmniej jeden rok nieprzerwanego pobytu w kraju, w którym wszczynane jest przez niego powództwo⁽²⁾, ostatnie wspólne miejsce stałego pobytu współmałżonków przed wniesieniem powództwa, obywatelstwo jednego lub obojga współmałżonków.

1.18 Rozporządzenie nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. (ósmym motyw preambuły) stanowi: „w zakresie orzeczeń dotyczących rozwodu, separacji czy unieważnienia małżeństwa, niniejsze rozporządzenie stosuje się wyłącznie do rozwiązania więzów małżeńskich i nie powinno dotyczyć zagadnień takich jak przyczyny rozwodu, skutki w zakresie prawa własności wynikające z małżeństwa czy wszelkie inne środki dodatkowe” (niemniej nie można zaprzeczyć, że skutki ekonomiczne oraz inne konsekwencje rozwodu mogą się różnić w zależności od właściwego sądu, właściwego prawa, i że współmałżonkowie będą musieli brać to pod uwagę przy wyborze sądu).

1.19 Ponadto ostateczne orzeczenia jurysdykcji krajowych powinny być automatycznie uznawane na całym obszarze Unii Europejskiej, bez stosowania procedury uznania ważności ani też odwoływania się do podstaw odmowy wykonania⁽³⁾. Przeciwno wydaniu świadectwa celem wykonania orzeczenia nie powinny zatem przysługiwać żadne środki odwoławcze.

1.20 Właściwość ogólna oznaczana jest według terytorium (Państwo Członkowskie lub część Państwa Członkowskiego w przypadku Zjednoczonego Królestwa, gdzie stosowane są różne prawa w Anglii i Walii, Szkocji, Irlandii Północnej i Gibraltarze). Rozporządzenie uwzględnia kryteria haskie praktycznie w tej samej kolejności, dodając do nich, w przypadku wspólnego wniosku, miejsce stałego zamieszkania jednego z małżonków. W kwestii obywatelstwa, musi być ono takie same dla obu małżonków, jeżeli powództwo wytacza się w kraju pochodzenia, niezależnie od tego jakie jest rzeczywiste miejsce stałego pobytu lub zamieszkania każdego z nich. Wymagany okres pobytu powoda skraca się do sześciu miesięcy, jeżeli ma on obywatelstwo kraju, w którym przebywa.

1.21 Art. 7 ust. 2, dotyczący pozostałej jurysdykcji, pozwala małżonkowi posiadającemu obywatelstwo Państwa Członkowskiego na złożenie pozwu w Państwie Członkowskim, w którym zamieszkuje, zgodnie z obowiązującymi w nim zasadami właściwości sądów, jeżeli jego współmałżonek posiada obywatelstwo kraju trzeciego lub nie zamieszkuje (nie ma „miejsca stałego zamieszkania” w rozumieniu prawa zwyczajowego) w jednym z Państw Członkowskich. Jednakże mógłby powstać problem pozytywnego sporu o właściwość z sądem w kraju trzecim, w którym wytoczył powództwo drugi małżonek. Ponadto — w sytuacji, gdy dla rozpatrzenia sporu nie byłby właściwy żaden sąd żadnego Państwa Członkowskiego, właściwy byłby natomiast sąd kraju trzeciego, a co najmniej jeden ze współmałżonków — będąc obywatelem Państwa Członkowskiego lub stale w nim zamieszkując — dążyłby do uznania orzeczenia sądu państwa trzeciego przez wszystkie

Państwa Członkowskie lub przynajmniej przez państwa, których współmałżonkowie są obywatelami lub w których zamieszkują, w państwach tych współmałżonkowie podlegaliby prawu mającemu zastosowanie do orzeczeń sądów państw obcych lub przepisom dotyczącym wzajemnego uznawania ewentualnych umów międzynarodowych. Czy należy w tym względzie zmienić II rozporządzenie brukselskie w odniesieniu do obywateli Państw Członkowskich?

1.22 W porównaniu z przepisami konwencji haskiej, w rozpatrywanym rozporządzeniu kryteria oznaczania właściwości są bardziej liczne i wyraźne i powinny one służyć jako podstawa dla kryteriów w rozporządzeniu dotyczącym spraw rozwodowych (np. odesłanie do tych przepisów, a także do zapisów odnoszących się do wzajemnego uznawania orzeczeń).

1.23 Jednak ani konwencja haska ani cytowane II rozporządzenie brukselskie nie zwierają zapisów dotyczących prawa stosowanego w sprawach rozwodowych, a rozporządzenie ogranicza swój zakres obowiązywania do rozwodu, separacji i unieważnienia w ich ścisłym znaczeniu, i nie ma zastosowania do przyczyn ani następstw rozwiązania małżeństwa; kwestie te odsyła się do właściwego prawa krajowego.

1.24 Należy na przykład zauważyć, że w Niemczech ok. 15 % wniosków o rozwód, separację lub unieważnienie małżeństwa dotyczy małżonków posiadających różne obywatelstwa. Brak danych z Państw Członkowskich o liczbie spraw rozwodowych, w których jedno ze współmałżonków jest obywatelem innego Państwa Członkowskiego.

2. Aspekty uzupełniające i propozycje Komitetu

2.1 Obecnie właściwe przepisy prawa kolizyjnego to przepisy krajowe Państwa Członkowskiego tego sądu, przed którym wytoczono powództwo; może to prowadzić do bardzo istotnych różnic co do prawa stosowanego w tej samej sytuacji, zależnie od kraju, w którym złożono pozew.

2.2 W Zielonej księdze znajduje się szereg dobrych przykładów dotyczących tej tematyki, odnoszących się zarówno do kwestii właściwości — która może spowodować negatywny spór i doprowadzić do odmowy dostępu do sądu — jak i do różnych przyjętych rozwiązań. Rozwiązanie mogłoby zatem nie odpowiadać oczekiwaniom jednego z małżonków, a nawet obojga. W każdym razie może to prowadzić do pewnej niepewności oraz braku przewidywalności prawnej, a w niektórych przypadkach może spowodować ryzyko „szukania najbardziej dogodnego sądu” oraz „pędu do sądu”, ze względu na przyjętą w II rozporządzeniu brukselskim zasadę *lis pendens* (pierwszy sąd, przed którym wytoczono powództwo będzie uważany za właściwy, jeżeli istnieje czynnik wiążący, tj. łącznik).

2.3 Problem powstaje szczególnie w przypadku, gdy małżonkowie nie mają ani wspólnego obywatelstwa, ani takiego samego stałego miejsca zamieszkania, lub jeżeli posiadając to samo obywatelstwo mieszkają w innym kraju niż państwo, którego są obywatelami.

⁽²⁾ W niektórych Państwach Członkowskich sześciomiesięczny okres nieprzerwanego pobytu jest wystarczający.

⁽³⁾ Poza odwołaniem się do ewentualnego zastrzeżenia dotyczącego porządku publicznego, co powinno podlegać wykładni zawężającej.

2.4 W takich sytuacjach Komitet podziela opinię, że należałoby pozostawić stronom pewną swobodę wyboru właściwego prawa lub, w przypadku strony pozwanej, umożliwić jej powołanie się na swoje oczekiwania w przedmiocie właściwego prawa albo też zażądanie odesłania sprawy do sądu w innej jurysdykcji, z którą małżeństwo miałyby najbardziej obiektywne powiązania. W sytuacjach, gdy powód domaga się rozpatrzenia sprawy przez określony sąd w świetle zwykle przez niego stosowanego prawa krajowego, natomiast pozwany żąda jej rozpatrzenia przez inny właściwy sąd z zastosowaniem innego właściwego prawa, wydanie wstępnego orzeczenia o właściwym prawie i sądzie powinno należeć do sądu pierwszej instancji, do którego wystąpił na początku powód; sąd ten powinien wówczas wydać je w trybie pilnym.

2.5 Jeżeli jedynym czynnikiem wiążącym byłoby obywatelstwo jednej ze stron, rozporządzenie zobowiązuje do odwołania się do właściwości sądu w miejscu, w którym strony zwykle mieszkają; jednakże właściwe prawo mogłoby tam nie odpowiadać ich wspólnym oczekiwaniom (np. małżeństwo mogłoby zażyczyć sobie zastosowania prawa państwa, z którym posiada „najbliższy związek”).

2.6 Zamiast zadowalać się rozwiązaniem polegającym wyłącznie na mechanicznym stosowaniu czynników wiążących (tj. łączników), należałoby pozwolić, by autonomia woli stron mogła odgrywać pewną rolę. Na przykład poprzez umożliwienie wyboru pomiędzy prawem kraju, którego obywatelstwo się posiada, a prawem kraju miejsca procesu (*lex fori*), jednakże bez możliwości odesłania sprawy.

2.7 W kwestii unieważnienia małżeństwa wg przepisów prawa kanonicznego przez sąd kościelny, niektóre państwa oświadczyły, iż przedkładają takie orzeczenia swoim sądom cywilnym celem ich uznania, zgodnie z konkordatem lub umową zawartą ze Stolicą Apostolską (jest tak w przypadku Włoch, Portugalii, Hiszpanii i Malty⁽⁴⁾); unieważnienie małżeństwa zgodnie z prawem kanonicznym mogłoby stworzyć problem kolizji z prawami krajowymi innych Państw Członkowskich ze względu na brak uznania przez nie podstaw orzeczenia unieważnienia małżeństwa wg prawa kanonicznego lub też z przyczyn proceduralnych⁽⁵⁾.

2.8 W przypadku kolizji takich orzeczeń nieważności, na gruncie merytorycznym lub proceduralnym, z porządkiem publicznym danego państwa lub z europejską Konwencją ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, państwo, w którym wszczęto postępowanie musi odmówić *exequatur* lub uznania decyzji sądu kościelnego. Zatem powód powinien mieć możliwość wszczęcia normalnego postępowania cywilnego w celu unieważnienia małżeństwa, uzyskania separacji lub rozwodu. W przeciwnym razie strony powodowe nie mogłyby skorzystać z innego rozwiązania, jak tylko z odwołania się do

Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, co mogłoby nadmiernie wydłużyć czas trwania procedury.

2.9 Nawet jeżeli liczba przypadków negatywnego sporu o właściwość może okazać się stosunkowo ograniczona, Komitet uważa, iż inicjatywa wspólnotowa jest uzasadniona, gdyż taka sytuacja prowadzi do naruszenia podstawowego prawa, a mianowicie prawa dostępu do sądu właściwego do stanowienia i rozstrzygania w sprawach rozwodowych, o separację lub unieważnienie.

2.10 Powinno to zatem prowadzić do uznania potrzeby harmonizacji prawa kolizyjnego oraz zasad dotyczących właściwości celem uniknięcia takiej odmowy dostępu do sądu.

2.11 Jednakże takie zharmonizowane zasady powinny zawierać zastrzeżenie w dziedzinie porządku publicznego dotyczące uznania lub *exequatur* orzeczenia wydanego w kraju trzecim w sprawie, w której jedna ze stron ma obywatelstwo innego Państwa Członkowskiego, jeżeli orzeczenie takie podważałoby uznane w Europie podstawowe prawo jednej ze stron lub inne bezwzględnie obowiązujące przepisy porządku publicznego danego państwa, na które sąd jest zobowiązany powołać się z urzędu.

2.12 Ponadto prawo wspólnotowe nie powinno dopuszczać obowiązku uznawania przez wszystkie Państwa Członkowskie — bez uprzedniego przeprowadzenia procedury *exequatur* — orzeczenia w sprawie rozwodu, unieważnienia lub separacji wydanego w kraju trzecim w odniesieniu do osób mających miejsce stałego zamieszkania w Unii, nie będących jednak obywatelami jednego z Państw Członkowskich, jeżeli inne Państwo Członkowskie wcześniej uznało takie orzeczenie na mocy umowy dwustronnej zawartej z takim krajem trzecim⁽⁶⁾.

2.13 Komitet uważa, iż prorogacja właściwości powinna zostać dopuszczona w przypadku wspólnego pozwu rozwodowego, pod warunkiem, że istnieje łącznik z wybraną jurysdykcją. W przypadku wspólnego wniosku o prorogację mogłoby być wymagany akt notarialny.

2.14 Komitet jest zdania, że należy przeprowadzić analizę porównawczą faktycznych konsekwencji rozwodu w dziedzinie praw rodzicielskich i opieki nad dziećmi niepełnoletnimi oraz praw majątkowych w poszczególnych krajach. W obliczu możliwości „pędu do sądu” czynników tych nie sposób lekceważyć. W każdym razie, byłoby trudne zajmowanie się kwestią rozwodu w całkowitym oderwaniu od jego następstw rodzinnych i majątkowych, niekiedy różniących się w poszczególnych krajach w zależności od stosowanego prawa lub też obecnego orzecznictwa jurysdykcji krajowych (na przykład w zakresie opieki i władzy rodzicielskiej), jak czyni to Zielona księga.

⁽⁴⁾ Polska nie wypowiedziała się na temat zawartej przez siebie konkordatu z Watykanem.

⁽⁵⁾ Patrz: Europejski Trybunał Praw Człowieka, Strasburg, sprawa 30882/96, postanowienie z dn. 26.07.2001 r. w sprawie Pellegrini przeciwko Włochom; unieważnienie wyroku sądu włoskiego, uwzględniającego orzeczenie nieważności małżeństwa wydanego przez Rotę w sprawie apelacyjnej ze względu na naruszenie praw do obrony.

⁽⁶⁾ Choć rozumie się to samo przez się, w odniesieniu do rozporządzenia dotyczącego orzeczeń sądowych wydanych w danym Państwie Członkowskim, byłoby lepiej to sprecyzować, aby uniknąć ewentualnych problemów z interpretacją.

2.15 Należy zwrócić się do Państw Członkowskich, jeżeli do tej pory tak nie zrobiły, z propozycją rozważenia wszystkich dostępnych im możliwości wprowadzenia alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów, takich jak mediacja (⁽⁷⁾), w przedmiocie rozwodu, separacji lub unieważnienia małżeństwa w przypadku par o różnej narodowości. Ułatwiłoby to stronom dostęp do wymiaru sprawiedliwości i skróciłoby czas trwania postępowania.

2.16 Komitet zachowuje otwartość w tym tak ważnym dla obywateli i ich mobilności zagadnieniu; z uwagą będzie śledził wyniki rozpoczętych przez Komisję konsultacji i zapozna się

z bardziej szczegółowymi propozycjami przepisów, jakie powstać mogą w wyniku tej konsultacji. Można tu brać pod uwagę nowelizację II rozporządzenia brukselskiego lub wydanie odrębnego rozporządzenia dotyczącego rozwodów. Komitet życzyłby sobie ponadto uzyskać dokładniejsze dane z poszczególnych krajów o liczbie spraw rozwodowych z udziałem stron mających obywatelstwo innego Państwa Członkowskiego oraz o liczbie negatywnych sporów o właściwość, jak również inne istotne dla sprawy informacje. Otrzymanie ich umożliwi mu rozważenie zagadnienia w sposób bardziej konkretny w perspektywie ewentualnego wniosku legislacyjnego w dziedzinie właściwości sądów i prawa właściwego w sprawach rozwodowych.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

(⁷) Zielona Księga COM(2002)196 w sprawie alternatywnych sposobów rozwiązywania sporów w prawie cywilnym i handlowym.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się po Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 określające procedurę wdrażania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71

COM(2004) 830 wersja ostateczna — 2004/0284 (COD)

(2006/C 24/09)

14 stycznia 2005 r., zgodnie z art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 5 września 2005 r. (sprawozdawca: **José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO**).

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.), stosunkiem głosów 171 do 0, przy 4 głosach wstrzymujących się, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Od czasu ich przyjęcia, rozporządzenia nr 1408/71 i nr 574/72 dotyczące stosowania systemów zabezpieczenia społecznego wobec pracowników i członków ich rodzin przemieszczających się w granicach Unii Europejskiej uległy stopniowym zmianom dostosowującym je do ewolucji w czasie tych systemów i świadczeń zawartych w ich ramach.

1.2 Ogólnie chodzi o dostosowanie rozporządzeń do zmian legislacyjnych w Państwach Członkowskich oraz do wyroków Trybunału Sprawiedliwości. W związku z tym wniosek dotyczący rozporządzenia przedłożony Komitetowi do zaopiniowania ma w założeniu odzwierciedlać zmiany, jakie nastąpiły głównie w prawodawstwie nowych Państw Członkowskich oraz uzupełnić uproszczenie procedur otrzymywania pomocy lekarskiej za granicą, rozszerzając jednocześnie te zmiany na procedury związane ze świadczeniami z tytułu wypadków przy pracy i chorób zawodowych.

1.3 Ostatnia zmiana w obu rozporządzeniach została wprowadzona rozporządzeniem nr 631/2004⁽¹⁾, które zawiera komentowane wcześniej zmiany odnośnie procedur otrzymywania pomocy lekarskiej w innym Państwie Członkowskim. Odnośnie wniosku w sprawie tego rozporządzenia Komitet wydał odpowiednią opinię⁽²⁾.

1.4 Jednakże największą zmianę, wprowadzoną w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej, przyniosło rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 883/2004⁽³⁾, które po sześcioletniej procedurze w instytucjach Unii zostało przyjęte i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Rozporządzenie to,

zastępujące rozporządzenie nr 1408/71, jeszcze nie weszło w życie, w oczekiwaniu na przyjęcie rozporządzenia wykonawczego, które zastąpi z kolei obecne rozporządzenie nr 574/72.

Odnośnie rozporządzenia koordynującego systemy zabezpieczeń społecznych, EKES wydał opinię⁽⁴⁾ w sprawie wniosku przedłożonego swego czasu przez Komisję.

2. Treść wniosku

2.1 Wniosek zawiera zmiany do rozporządzenia nr 1408/71 oraz do rozporządzenia nr 574/72, które określa zasady jego stosowania. Obie zmiany nie mają ze sobą związku, ponieważ u ich źródła leżą różne aspekty prawne, jak zostało to wspomniane w punkcie 1.2 niniejszej opinii.

2.1.1 Odnośnie rozporządzenia nr 1408/71, zmiany dotyczą różnych uzupełniających je załączników. Załączniki te wymieniają szczególne sytuacje w Państwach Członkowskich, które muszą być wyraźnie wspomniane w załącznikach, aby wywołać odpowiednie skutki dla obywateli.

2.1.2 Odnośnie rozporządzenia nr 574/72, zmiany upraszczają tekst i ograniczają formalności administracyjne, istniejące obecnie w przypadku otrzymania pomocy lekarskiej w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej w innym Państwie Członkowskim. Celem uproszczenia procedur stosuje się te same kryteria, co w przypadku pomocy lekarskiej o charakterze ogólnym, wprowadzone rozporządzeniem nr 631/2004.

⁽¹⁾ Dz.U. L 100 z 6.4.2004.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (sprawozdawca: José Isaias RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO - Dz.U. C 75 z 15.3.2000)

⁽³⁾ Dz.U. L 166 z 30.4.2004.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady EWG/1408/71 odnośnie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin, przemieszczających się po Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady EWG/574/72 określające zasady stosowania rozporządzenia EWG/1408/71 odnośnie harmonizacji praw i uproszczenia procedur (sprawozdawca: Peter Boldt - Dz.U. C 32 z 5.2.2004).

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet odnosi się przychylnie do treści wniosku, ponieważ wpisuje się on w proces poprawy i uproszczenia procedur ustanowionych celem lepszej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej. Każda zmiana przynosząca korzyści obywatelom Unii i ułatwiająca kontakty z urzędami administracji publicznej Państw Członkowskich będzie zawsze dobrze przyjęta przez Komitet.

3.2 Komitet pozytywnie ocenia wnioski w sprawie rozporządzenia, również dlatego, że wyraźnie wspiera on jedną z czterech swobód, na których opiera się od zarania Unia Europejska — swobodny przepływ osób, co w tym wypadku oznacza rozszerzenie tego prawa na osoby, których dotyczy rozpatrywane rozporządzenie. W związku z tym, Komitet raz jeszcze musi powtórzyć swe wezwanie, by poszczególne instancje Unii i Państw Członkowskich dążyły do zniesienia wszelkich istniejących barier celem stworzenia autentycznej przestrzeni swobody przepływu osób w granicach Unii oraz rzeczywistego prawa społecznego. EKES wyraża zadowolenie z treści wniosku, gdyż wnosi on nowy element wzmacniający podstawowe prawa obywateli.

3.3 Długość trwania procedury współdecydowania może prowadzić do pojawienia się istotnych zmian w zawartości wniosków. W jednej z poprzednich opinii Komitetu⁽⁵⁾ w sprawie wniosku dotyczącego częściowej zmiany obu rozporządzeń wypowiedzieliśmy się na temat konieczności uczestniczenia i wyrażania opinii na bieżąco, szczególnie gdy chodzi o tego typu wnioski związane ze zmianami w przepisach socjalno-pracowniczych. Stanowisko to zostało potwierdzone w późniejszej opinii EKES-u⁽⁶⁾, w której podkreślono możliwość wypowiedzenia się Komitetu na temat każdej zmiany wprowadzonej do tekstów w czasie trwania procedury decyzyjnej. W związku z powyższym EKES raz jeszcze przypomina o konieczności uwzględnienia jego roli w tego typu procedurze.

3.4 Sytuacja opisana w punkcie 3.3 staje się jeszcze bardziej oczywista po przyjęciu i ogłoszeniu rozporządzenia 883/2004⁽⁷⁾ dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego. W opinii⁽⁸⁾ wydanej swego czasu, Komitet

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady EWG/1408/71 odnośnie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin, przemieszczających się po Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady EWG/574/72 określające zasady stosowania rozporządzenia EWG/1408/71 (sprawozdawca: José Isaiás Rodríguez García-Caro – Dz.U. C 367 z 20.12.2000 r.)

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady EWG/1408/71 odnośnie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i członków ich rodzin, przemieszczających się po Wspólnocie oraz rozporządzenie Rady EWG/574/72 określające zasady stosowania rozporządzenia EWG/1408/71 odnośnie harmonizacji praw i uproszczenia procedur (sprawozdawca: Peter Boldt – Dz.U. C 32 z 5.2.2004 r.)

⁽⁷⁾ Dz.U. L 166 z 30.4.2004 r.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (sprawozdawca: José Isaiás Rodríguez García-Caro; Dz.U. C 75 z 15.3.2000 r.)

wyraził konieczność zakończenia monitoringu zmian w tym wniosku, w związku ze złożonym i nieuniknionym charakterem licznych modyfikacji, do których doszło w trakcie procesu decyzyjnego. Rozporządzenie zostało przyjęte cztery lata po wydaniu opinii przez EKES, który nie wypowiadał się już więcej na temat tego tekstu.

Ze względu na wagę tego typu aktów i zakładając, że istotną sprawą jest wysłuchanie opinii EKES-u w najważniejszym momencie, Komitet wnosi, by procedura zasięgania opinii została dostosowana tak, by rola odgrywana przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w unijnym procesie legislacyjnym była jak najbardziej efektywna.

Również celem nadania sensu stanowisku wyrażonemu przez EKES we wcześniej wspomnianej opinii, Komitet uważa za konieczne opracowanie opinii z inicjatywy własnej w sprawie nowego rozporządzenia nr 883/2004 dotyczącego koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, które zastąpi w przyszłości obecne rozporządzenie nr 1408/71.

3.5 Komitet uważa również, że istotne jest ściśle i zgodne z przepisami rozporządzenia nr 1408/71 wypełnianie funkcji opiniodawczej przez Komitet Doradczy ds. Zabezpieczenia Społecznego Pracowników Migrujących, powołany na mocy tytułu V tegoż rozporządzenia. Komitet ten, złożony głównie z przedstawicieli związków zawodowych i przedsiębiorców, jest bezpośrednim forum, dzięki któremu podmioty społeczno-gospodarcze przekazują swe stanowisko instytucjom w formie opinii lub propozycji dotyczących zmian w dziedzinie zabezpieczenia społecznego na szczeblu wspólnotowym.

3.6 Art. 90 rozporządzenia nr 883/2004 określa, z wyjątkiem szczególnych wypadków, odstępstwa od rozporządzenia nr 1408/71, zaś art. 91 mówi, że wejście w życie nastąpi w dwadzieścia dni po ogłoszeniu. Jednakże drugi akapit wspomnianego artykułu stanowi, że będzie on stosowany od daty wejścia w życie rozporządzenia wykonawczego.

W związku z tym, przed rozpoczęciem 2006 r., roku poświęconego europejskiej mobilności pracowników, Komitet nalega na instytucje unijne i na Państwa Członkowskie, aby w procesie opracowania i przyjęcia przyszłego rozporządzenia wykonawczego użyto w jak największym stopniu szybkich i skutecznych środków celem możliwie szybkiego pełnego wejścia w życie nowego rozporządzenia koordynacyjnego i, tym samym, jak najszybszego zastąpienia złożonych przepisów obecnego rozporządzenia nr 1408/71.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Rozporządzenie Rady nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się po Wspólnocie.

4.1.1 Art. 1 wniosku zmienia załączniki I, II, IIa, III, IV i VI rozporządzenia.

4.1.2 Celem uwzględnienia zmian w ustawodawstwie Słowacji zmienia się rozdział II załącznika I, który odnosi się do aspektu indywidualnego stosowania rozporządzenia w zakresie dotyczącym „członków rodziny”.

4.1.3 W związku ze zmianami w ustawodawstwie Francji zmienia się rozdział I załącznika II, który odnosi się do szczególnego systemu stosowanego wobec osób prowadzących działalność na własny rachunek, wykluczonych z zakresu stosowania rozporządzenia.

4.1.4 Wskutek odnośnych zmian prawnych wprowadzonych do ustawodawstwa Estonii, Łotwy i Polski, zmienia się rozdział II załącznika II dotyczący specjalnych zasiłków z tytułu urodzenia dziecka i zasiłków adopcyjnych, które są wykluczone z zakresu stosowania rozporządzenia. Zmienia się również wspomniany załącznik w części dotyczącej Luksemburga w wyniku wyroku Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich, zgodnie z którym specjalny zasiłek z tytułu urodzenia dziecka i zasiłek adopcyjny nie mogą być wykluczone z rozporządzenia, gdyż są świadczeniami możliwymi do wyeksportowania.

4.1.5 W wyniku różnych aktualizacji i dostosowań w ustawodawstwach Niemiec, Słowacji, Łotwy i Polski zmienia się załącznik IIa rozporządzenia dotyczący specjalnych świadczeń socjalnych niewynikających z uiszczenia składek.

4.1.6 Aby usunąć zbędne punkty i tym samym uprościć treść, zmienia się część A załącznika III dotycząca przepisów konwencji na temat zabezpieczeń społecznych, które nadal będą obowiązywały pomimo zapisów rozporządzenia co do ich skreślenia.

W tym samym celu zmienia się część B załącznika III dotycząca przepisów konwencji o zabezpieczeniu społecznym, które nie obejmują wszystkich osób, których dotyczy rozporządzenie. Numeracja zostaje odpowiednio dostosowana i do treści włącza się konwencje i umowy dwustronne, spełniające warunki niezbędne do ich odzwierciedlenia w załączniku.

4.1.7 Ze względu na ustawodawstwo Republiki Czeskiej zmienia się rozdział A załącznika IV dotyczącego przepisów krajowych, według których wysokość świadczenia inwalidzkiego jest niezależna od długości okresu ubezpieczenia.

Z tego samego powodu, odnośnie Republiki Czeskiej i Estonii, zmienia się rozdział C załącznika IV dotyczący przypadków, w których można zrezygnować z podwójnego naliczania świadczeń, jeśli nie spowoduje to zwiększenia rezultatu.

W wyniku zmian w ustawodawstwie Słowacji zmienia się rozdział D załącznika IV odnośnie świadczeń i umów dotyczących kumulowania świadczeń o tej samej naturze, do których dana osoba ma prawo na mocy ustawodawstwa dwóch lub większej liczby Państw.

4.1.8 Z powodu zmian w ustawodawstwie niderlandzkim, zmienia się załącznik VI dotyczący specjalnych zasad stosowania ustawodawstwa niektórych Państw Członkowskich.

4.1.9 Zmiany wprowadzone do różnych załączników do rozporządzenia nr 1408/71 spełniają różne funkcje, które Komitet pragnie zaznaczyć.

Po pierwsze, podkreślamy, że wspomniane zmiany wprowadzają do tekstu serię uproszczeń, które poprawiają jego stosowanie i zrozumiałość. W tym sensie stanowi to postęp w kierunku wskazanym w rozporządzeniu nr 883/2004 dotyczącym koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych, którego celem jest uproszczenie i unowocześnienie tej koordynacji, jednakże z poszanowaniem ustawodawstwa krajowego w dziedzinie zabezpieczeń społecznych. W związku z tym Komitet popiera wnioskowane zmiany.

Po drugie, w niektórych przepisach krajowych stwierdzić można wprowadzenie nowych świadczeń w określonych przypadkach, co stanowi postęp w ustawodawstwie socjalnym danych Państw. Komitet wyraża zadowolenie z postępów, jakie w dziedzinie praw socjalnych dokonują się w poszczególnych Państwach Członkowskich, ale jednocześnie żałuje, że obywatele państw, które przystąpiły do Unii w ramach ostatniego rozszerzenia, mają do czynienia ze szczególnymi barierami administracyjnymi.

4.1.10. Komitet uważa wreszcie, że rozdział II załącznika II rozporządzenia powinien zostać usunięty. Państwa Członkowskie powinny wziąć pod uwagę orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczący tego, że zasiłki z tytułu urodzenia dziecka i z tytułu adopcji nie są zasiłkami specjalnymi, lecz zasiłkami rodzinnymi i w związku z tym mogą być eksportowane. Oczekujemy, że Państwa Członkowskie wyciągną wnioski z tej rzeczywistości prawnej, zanim Trybunał Sprawiedliwości rozciągnie jej działanie za pośrednictwem wyroków na całą Unię.

4.2 Rozporządzenie Rady nr 574/72, określające zasady stosowania rozporządzenia nr 1408/71.

4.2.1 Art. 2 wniosku zmienia cztery artykuły rozporządzenia; wszystkie one odnoszą się do pomocy lekarskiej w razie wypadku przy pracy lub choroby zawodowej.

4.2.2 Z art. 60 usunięte zostają ust. 5 i 6 odnoszące się do świadczeń w naturze w wypadku, gdy dana osoba rezyduje w Państwie Członkowskim, które nie jest państwem właściwym. Zniesione zostają formalności związane z powiadomieniem, które w praktyce nie są dopełniane.

Komitet popiera wszystkie te środki oznaczające uproszczenie i wyeliminowanie bezproduktywnych procedur biurokratycznych.

4.2.3 Zmieniony zostaje art. 62 (świadczenia w naturze w razie pobytu w innym państwie niż państwo właściwe). Dzięki wprowadzeniu karty zdrowia zlikwidowane zostają zbędne formalności, które w każdym przypadku będą dopełniane przez właściwe instytucje Państw, a nie przez zainteresowane osoby. Sformułowania tego artykułu są takie, jak art. 21 rozporządzenia po zmianie wprowadzonej rozporządzeniem nr 631/2004.

Komitet popiera każdą zmianę oznaczającą ułatwienie dostępu obywateli do świadczeń, do których mają prawo.

4.2.4 W art. 63 zmieniony zostaje ust. 2 odnoszący się do świadczeń w naturze dla pracowników w wypadku przeniesienia miejsca zamieszkania lub powrotu do kraju zamieszkania oraz dla pracowników uprawnionych do przeniesienia się do innego Państwa Członkowskiego celem otrzymania pomocy lekarskiej. Zmiana wynika z odniesienia w tym artykule do art. 60 ust. 5 i 6, które zostały usunięte w omawianym wniosku.

4.2.5 W art. 66 zmieniony zostaje ust. 1 odnoszący się do podawania w wątpliwość zawodowego charakteru wypadku lub choroby. Chodzi o usunięcie odniesienia zawartego w art. 20 rozporządzenia, który został usunięty na mocy rozporządzenia nr 631/2004.

4.2.6 Komitet wyraża poparcie dla wszystkich wprowadzonych zmian, ponieważ poprawiają one rozporządzenie w sensie jego uproszczenia i likwidacji biurokracji, co ułatwia kontakty obywateli z administracją.

5. Wnioski

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wniosek rozporządzenia, z zastrzeżeniem uwag zawartych w niniejszej opinii. Pozytywne jest uproszczenie i poprawienie treści rozporządzeń nr 1408/71 i nr 574/72 tak, aby ułatwić swobodny przepływ obywateli Unii. Uważamy jednak, że byłoby bardziej wskazane, by w pierwszej kolejności wprowadzono w życie rozporządzenie nr 883/2004, które już samo w sobie przynosi uproszczenia i ma duże znaczenie w dziedzinie koordynacji systemów zabezpieczeń społecznych.

5.2 Mając na uwadze, iż Komitet nie mógł wypowiedzieć się w sprawie ostatecznej treści wspomnianego rozporządzenia nr 883/2004 będącego wynikiem długiej procedury legislacyjnej, uważamy, iż powinna niezwłocznie powstać opinia z inicjatywy własnej w tej sprawie, zanim zacznie się proces legislacyjny dotyczący nowego rozporządzenia wykonawczego, nad którym kończy prace Komisja.

5.3 Komitet nalega na Komisję, by zakończyła nieco wcześniej prace nad rozporządzeniem wykonawczym oraz na Radę i Parlament Europejski, by działały sprawnie w czasie procesu legislacyjnego prowadzącego do jego przyjęcia, tak aby nie powtórzyła się sytuacja spowolnionej procedury, do której doszło w przypadku rozporządzenia nr 883/2004, szczególnie w kontekście roku mobilności pracowników, jakim będzie rok 2006.

5.4 Co do reform zawartych w załącznikach do rozporządzenia nr 1408/71, Komitet wyraża życzenie, by odniesienia do rozdziału II załącznika II, dotyczące zasiłków specjalnych z tytułu urodzenia dziecka i z tytułu adopcji, zostały jak najszybciej usunięte dzięki działaniom samych Państw Członkowskich, w których jeszcze istnieją w tej dziedzinie wyjątki.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet

COM (2005) 81 końcowy — 2005/0017 (COD)

(2006/C 24/10)

Dnia 22 marca 2005 roku Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 września 2005 r. Sprawozdawcą była Dana ŠTECHOVÁ.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 5, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia Komitetu ⁽¹⁾

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ponownie potwierdza swoje żywe zainteresowanie tym, by we wdrażaniu równości kobiet i mężczyzn osiągnięto znacznie bardziej wymierne postępy, co też wielokrotnie podkreślał w swoich niedawnych opiniach związanych z tą problematyką ⁽²⁾. Równość mężczyzn i kobiet (równość płci) jest i musi pozostać priorytetem w politykach Unii Europejskiej. Mimo że w ostatnich latach poczyniono większe wysiłki w promowaniu równości kobiet i mężczyzn w UE, kobiety pozostają w większości sfer działalności w gorszej sytuacji ⁽³⁾, co musi ulec zmianie. Istnieją również sytuacje, jakkolwiek mają one znacznie mniejszy zasięg, w których z punktu widzenia równości płci poszkodowani są mężczyźni — ten problem także należy rozwiązać. Dziedzina równości płci obejmuje również zagadnienia rozwiązywania problemów, których podstawą jest dyskryminacja (ze względu na orientację seksualną, wiek, stan zdrowia, niepełnosprawność, pochodzenie etniczne), a które pogłębia jeszcze kwestia płci.

1.1.1 Istnieje wiele różnych rodzajów nierówności płci występujących w całej UE. Konieczne jest ich poznawanie, dokumentowanie, gromadzenie i analizowanie informacji na ich temat oraz wyciąganie z nich wniosków na szczeblu wspólnotowym, a także poszukiwanie rozwiązań.

⁽¹⁾ Wszystkie nazwy stanowisk czy funkcji wspomniane w niniejszym tekście odnoszą się zarówno do rodzaju męskiego jak i żeńskiego.

⁽²⁾ Opinia EKES z 10.12.2003 w sprawie równości szans kobiet i mężczyzn w Unii Europejskiej, sprawozdawca: Britta Christina Wahrolin, Dz.U. C 80 z 30.3.2004.

Opinia EKES z 3.6.2004 w sprawie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do towarów i usług oraz do dostaw towarów i usług, sprawozdawca: Claire Carroll, Dz.U. C 241 z 28.9.2004.

Opinia z 15.12.2004 w sprawie nowej redakcji dyrektyw w sprawie równości mężczyzn i kobiet, sprawozdawca: Madi Sharma (CESE 1641/2004).

Opinia EKES z 9.2.2005 w sprawie: „Pekin, dziesięć lat później: Przegląd postępów w zakresie zapewnienia równości płci w Europie i krajach rozwijających się”, sprawozdawca: Susanna FLORIO, C 221, 8.9.2005.

⁽³⁾ COM(2005) 44.

1.1.2 EKES przyjmuje zatem z zadowoleniem każde skuteczne narzędzie, dzięki któremu uda się przyspieszyć proces urzeczywistniania równości mężczyzn i kobiet.

1.1.3 EKES popiera propozycję utworzenia Europejskiego Instytutu ds. Równości Mężczyzn i Kobiet ⁽⁴⁾ (zwanego dalej „Instytutem”), ponieważ wierzy, że stanie się on skutecznym narzędziem — o wielkim potencjale — wspierania wysiłków czynionych przez UE i Państwa Członkowskie, mających na celu osiągnięcie postępu w promowaniu równości kobiet i mężczyzn, zarówno pod względem prawnym, jak i w praktyce.

1.2 EKES zgadza się z motywami utworzenia niezależnej instytucji oraz z decyzją, że Instytut nie może zastępować czy osłabiać już istniejących i wypróbowanych wyspecjalizowanych agencji czy też tych, których utworzenie jest przygotowywane na szczeblu wspólnotowym ⁽⁵⁾. Utworzenie Instytutu nie może również osłabić stosowania zasady włączania problematyki płci (gender mainstreaming) do działalności instytucji i do wszystkich polityk i programów Wspólnot; EKES jest przekonany, że wzmocni to wręcz tę zasadę.

1.3 EKES jest zdania, że Instytut zdobędzie autorytet oparty na obiektywności, neutralności, niezależności, specjalistycznej wiedzy i możliwości gromadzenia odpowiednich informacji w jednym miejscu i że może stać się ważnym instrumentem dla szerokiego spektrum użytkowników. Przy konsekwentnym stosowaniu zasady włączania tematyki płci Instytut będzie służyć najróżniejszym „klientom” — od najszerzych warstw społeczeństwa obywatelskiego po organy decyzyjne UE.

1.3.1 Ponadto, Instytut będzie działać nie tylko wewnątrz UE, ale także w szerszym kontekście europejskim, włącznie z udziałem w przygotowaniach do dalszego rozszerzenia UE, oraz na polu międzynarodowym. Będzie zatem działał również na rzecz kultywowania międzynarodowych powiązań i wymiany międzynarodowej.

⁽⁴⁾ Patrz pkt 3.3 (komentarz dotyczący nazwy Instytutu).

⁽⁵⁾ Fundacja Dublińska, agencja w Bilbao, CEDEFOP, Agencja Praw Podstawowych.

1.4 EKES sądzi, że przy tak ambitnych celach i zadaniach stojących przed Instytutem, dobrze byłoby w dokładniejszy sposób, niż to czyni Komisja, zdefiniować jego kompetencje i obowiązki w zakresie badań, szerzenia informacji, oświaty itd. Konieczne jest dokładniejsze określenie celów gromadzenia i przetwarzania danych, aby Instytut mógł w pełni spełniać swoją rolę w europejskim procesie decyzyjnym. Należy przypomnieć, że wszystkie struktury Wspólnoty muszą polegać na narzędziach statystycznych poszczególnych Państw Członkowskich. Instytut powinien mieć możliwość objaśniania przygotowywanych projektów ze swojego punktu widzenia. Instytut powinien także pełnić rolę edukacyjną w odniesieniu do zagadnień włączania problematyki płci oraz mieć możliwość przedstawiania swoich poglądów co do inicjatyw i działań wspólnotowych w dziedzinie równości płci.

1.4.1 EKES stoi na stanowisku, że dokładniejsze określenie celów i zadań Instytutu jasno pokaże jego znaczenie oraz udowodni konieczność dysponowania przez niego odpowiednimi środkami do wypełniania tych celów.

1.5 Instytut musi posiadać duży autorytet moralny. Jest absolutnie konieczne, by jego działalność była przejrzysta, by zapewnione było istnienie faktycznie skutecznych powiązań z właściwymi grupami społeczeństwa obywatelskiego, wymienionymi w art. 10 ust. 1 lit. a) — c), które dysponują bogatym doświadczeniem analitycznym i specjalistycznym, jeżeli chodzi o równość mężczyzn i kobiet, a jednocześnie mogą bardziej bezpośrednio odzwierciedlać potrzeby obywateli UE. EKES zdecydowanie zaleca, by przedstawiciele tych grup społeczeństwa obywatelskiego zasiadali bardziej licznie w Zarządzie Instytutu (patrz dalej pkt 3.7.2, 3.7.3). W tym kontekście, EKES zwraca ponownie uwagę na znaczącą rolę partnerów społecznych na różnych szczeblach przy rozwiązywaniu problemów równości mężczyzn i kobiet na rynku pracy.

1.6 Jednocześnie EKES nalega, by przedstawiciele europejskich partnerów społecznych oraz właściwe reprezentatywne organizacje pozarządowe miały taką samą pozycję w Zarządzie jak pozostali członkowie, tzn. aby mieli prawo do głosowania (patrz dalej pkt 3.7.4).

1.7 EKES jest zdania, że podstawowe znaczenie ma fakt, aby środki finansowe przeznaczone dla Instytutu umożliwiały mu pełne wykonywanie jego misji obok innych wspólnotowych agencji czy programów, które także zajmują się problematyką równości mężczyzn i kobiet, a w żadnym wypadku nie ich kosztem.

1.8 Wniosek dotyczący rozporządzenia nie stanowi, gdzie znajdować się będzie siedziba Instytutu, EKES jest jednak za tym, by został on utworzony w jednym z państw, które przystąpiły do UE w 2004 roku. Argumentem za tym jest już okazane zainteresowanie ze strony niektórych z tych państw, potrzeba zrównoważonej decentralizacji instytucji w UE, możliwość bardziej bezpośredniego kontaktu z obywatelami i obywatelkami wybranego spośród tych państw kraju oraz lepszemu zapoznaniu się z ich doświadczeniami w dziedzinie równości szans mężczyzn i kobiet.

1.9 EKES jest przekonany, że ścisła współpraca z Instytutem będzie korzystna dla obu stron, i podkreśla swoją gotowość do współpracy z Instytutem w ramach zasad wspólnotowych.

2. Wstęp — uwagi ogólne

2.1 8 marca 2005 r. Komisja Europejska wydała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet⁽⁶⁾, a w swoim komunikacie prasowym⁽⁷⁾ stwierdziła m.in., że:

„Instytut będzie niezależnym centrum doskonałości na szczeblu europejskim. Będzie gromadzić, analizować i rozpowszechniać wyniki badań oraz wiarygodne i porównywalne informacje potrzebne decydentom w Brukseli i w Państwach Członkowskich. Będzie posiadał ośrodek dokumentacji oraz bibliotekę, które będą dostępne dla ogółu ludności.

Instytut będzie dawał inicjatywę do badań i wymiany doświadczeń poprzez organizowanie spotkań decydentów, ekspertów i zainteresowanych stron oraz będzie zwracał uwagę na środki korzystne dla równości mężczyzn i kobiet poprzez działania takie jak konferencje, kampanie i seminaria. Inną jego funkcją będzie opracowanie instrumentów lepszego włączania zagadnień równości płci we wszystkie polityki wspólnotowe”.

2.2 Długi okres czasu, jaki minął od pierwszej inicjatywy utworzenia Europejskiego Instytutu w 1995 r.⁽⁸⁾ do wydania wniosku dotyczącego rozporządzenia w marcu 2005 r., wypełniony był badaniami specjalistycznymi oraz konsultacjami politycznymi, co umożliwiło przygotowanie przemyślanej decyzji.

2.3 Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Socjalnej, Zdrowia i Konsumpcji na swym posiedzeniu w dniach 1-2 czerwca 2004 r. jednomyślnie udzieliła wsparcia dla idei utworzenia Instytutu⁽⁹⁾:

„Delegacje bez zastrzeżeń zgodziły się na utworzenie Instytutu i przypomniały, że ważne jest ustanowienie struktury, która przyniesie wartość dodaną i nie będzie prowadziła działalności pokrywającej się z działaniami już podejmowanymi na tym obszarze. Wspomniały także, że konieczne jest zachowanie neutralności budżetowej”.

Rada powierzyła Instytutowi:

- zagadnienia koordynacji;
- gromadzenie i rozpowszechnianie informacji;

⁽⁶⁾ Patrz pkt 3.3.

⁽⁷⁾ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej IP/05/266, 8.3.2005 (dostępny wyłącznie w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

⁽⁸⁾ „Role d'un future Institut européen du genre” („Rola przyszłego europejskiego instytutu ds. równości płci”), analiza opracowana przez Parlament Europejski, sprawozdanie końcowe, 15.6.2004.

⁽⁹⁾ Rada UE, komunikat prasowy 9507/04, 1-2.6.2004 (dostępny wyłącznie w języku angielskim, francuskim i niemieckim).

- zapewnianie widoczności zagadnień związanych z równością kobiet i mężczyzn; oraz
- tworzenie narzędzi włączania problematyki równości płci do głównego nurtu polityki.

2.3.1 Następnie Rada Europejska wezwała Komisję do przedstawienia swojego wniosku ⁽¹⁰⁾.

2.4 Do podjęcia decyzji o utworzeniu Instytutu doszło po rozszerzeniu UE o dziesięć nowych państw i EKES jest zdania, że jest ważne, iż będzie on od samego początku działał w rozszerzonej UE, co umożliwi mu wykorzystanie różnorodnych doświadczeń, sytuacji i ekspertyzy.

2.5 EKES w swej niedawnej opinii w sprawie: „Pekin, dziesięć lat później: Przegląd postępów w zakresie zapewnienia równości płci w Europie i krajach rozwijających się” ⁽¹¹⁾ dokonał podsumowania rozwoju i zakresu działań w UE w obszarze równości mężczyzn i kobiet. Komitet zwraca uwagę na tę opinię i podkreśla konieczność uświadomienia sobie faktu, że zapotrzebowanie na ekspertyzy, analizy i informacje oraz wymagania co do ich jakości rosną dzięki rozszerzaniu zastosowania zasady włączania tematyki równości płci do głównego nurtu polityki, co EKES przyjmuje z zadowoleniem.

2.6 Praktyka odsłania nadal istniejące i nowe problemy, przed którymi stoją UE i jej Państwa Członkowskie, i które wymagają pilnego rozwiązania. Zagadnienia bezpośrednio związane z problematyką płci, którymi Instytut będzie się musiał zajmować, to:

- nierówności na rynku pracy, zwłaszcza w odniesieniu do segregacji zawodowej, różnic w wynagrodzeniu, ryzyka na rynku pracy;
- postęp kariery kobiet i dostęp do stanowisk kierowniczych lub nadzorczych, obserwacja sytuacji kobiet sprawujących funkcje kierownicze lub nadzorcze;
- godzenie życia zawodowego i prywatnego;
- dostęp do kształcenia przez całe życie, monitorowanie podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez kobiety;
- rozwój demograficzny w UE;
- handel kobietami (i dziećmi) oraz wykorzystywanie seksualne;
- wszelkie formy przemocy wobec płci przeciwnej;
- deficyt udziału kobiet w procesie decyzyjnym;
- powszechny niedostatek zrozumienia problemów związanych z płcią oraz stale niedostateczne zastosowanie zasady włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki;

⁽¹⁰⁾ Szczyt Rady Europejskiej, 1-2.6.2004, konkluzje Prezydencji, pkt. 43, str. 9.

⁽¹¹⁾ Sprawozdawca: Susanna FLORIO, pkt 4, C 221, 8.9.2005.

— stereotypowe prezentowanie ról mężczyzn i kobiet (w szkolnictwie, mediach, życiu publicznym, pracy zawodowej);

— niedostateczne uświadamianie sobie przez kobiety miejsca, jakie mogą zajmować w społeczeństwie;

— problemy międzykulturowe;

— równość płci w różnych instytucjach, organach i organizacjach, włącznie z organizacjami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego;

— itd.

2.6.1 EKES bardziej szczegółowo wskazał na szereg obszarów, w których należałoby podjąć działania, w swojej opinii „Pekin, dziesięć lat później:...”, do której tutaj odsyła ⁽¹²⁾.

2.7 Jak podkreślono powyżej, EKES jest świadomy tego, że stosowanie zasady włączania problematyki płci do głównego nurtu polityki rozszerza się i rozwija. EKES zgadza się zatem, że zadanie skupienia wysiłków Państw Członkowskich i zainteresowanych stron społeczeństwa obywatelskiego w celu dostarczenia pomocy w tej kwestii organom Wspólnoty musi zostać powierzone niezależnej instytucji, co spotęguje efekt synergii. EKES jest jednocześnie zdania, że należy zapewnić, by Instytut i agencje wspólnotowe wzajemnie się uzupełniały oraz by zasada włączania tematyki płci była dalej rozwijana w ramach różnych agencji, przy pomyślnej współpracy z przyszłym Instytutem. Podobnie zasadą musi być współpraca z instytucjonalnymi mechanizmami zapewniania równości kobiet i mężczyzn.

2.8 EKES przypomina, że utworzenie Instytutu to krok naprzód, co jednak nie oznacza, że nie są potrzebne dalsze środki dla osiągnięcia postępu we wdrażaniu równości szans oraz dla spełnienia wszystkich celów przyjętych w dokumentach Wspólnoty. Będzie więc bardzo ważne, aby Instytut aktywnie włączył się do wypełniania celów lizbońskich związanych ze wspieraniem wzrostu i tworzeniem nowych miejsc pracy.

2.9 EKES jest pozytywnie nastawiony do idei utworzenia Instytutu; uważa jednak za konieczne zapewnienie jak najprzychylniejszych reakcji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, narodowym i lokalnym; bez takiego wsparcia Instytut nie będzie mógł dobrze rozpocząć swojej pracy. Konieczne jest zatem przeznaczenie na tę nową instytucję odpowiednich środków, co umożliwi jej uzyskanie wiarygodności i zaufania. Pozwoli to pomyślnie rozwijać wszelkie formy działalności oraz wywołać zainteresowanie, na jakie zasługuje.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 EKES zgadza się z podstawą prawną utworzenia Instytutu, tzn. art. 141 ust. 3 i art. 13 ust. 2 Traktatu ustanawiającego WE oraz z powodami podanymi w preambule, które wyjaśniają także zastosowanie art. 5 Traktatu.

⁽¹²⁾ Sprawozdawca: Susanna FLORIO, pkt 6, Wnioski i propozycje, C 221, 8.9.2005.

3.2 Ponadto Komitet uważa, że współpraca z istniejącymi strukturami — fundacjami i innymi organami — jest zgodna z pragnieniem Rady, aby nie dopuszczać do powielania się działań. EKES sądzi, że motyw 12 preambuły domyślnie obejmuje także inne instytucje oraz ciała, które działają w ramach UE, jak np. Eurostat. EKES zwraca uwagę na komunikat Komisji w sprawie ram działania europejskich agencji regulacyjnych⁽¹³⁾ i projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie utworzenia ram prawnych dla europejskich agencji regulacyjnych⁽¹⁴⁾ oraz jest świadomy faktu, że miejsce Instytutu wśród istniejących instytucji będzie również określone w tym kontekście.

3.3 EKES wskazuje na fakt, że nazwa Instytutu (art. 1) w języku angielskim „European Institute for Gender Equality” jednoznacznie oddaje jego posłanie i umożliwia jak najszerze konotacje (etyczne, moralne, estetyczne, seksualne itd.). Jak pokazuje doświadczenie, słowo „gender” nie ma dokładnego odpowiednika w wielu językach UE. Dlatego też jego tłumaczenia powinny być jak najbliższe znaczeniu oryginalnemu.

3.4 Jeżeli chodzi o cele Instytutu, EKES jest zdania, że art. 2 powinien jasno wskazywać na wdrażanie zasady włączania tematyki równości płci do głównego nurtu polityki.

3.4.1 Ponadto EKES jest zdania, że Instytutowi należy przekazać zadanie wspierania organizacji pracodawców i pracowników oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ich pracy związanej z równością mężczyzn i kobiet; cel ten powinien zostać jasno zapisany i być brany pod uwagę.

3.5 EKES uważa, że zadania zapisane w art. 3 są równie istotne jak cele. Zadania te powinny zostać uzupełnione, jak wskazano w punkcie 1.4 niniejszej opinii.

3.5.1 EKES żąda, by w art. 3 ust. 1 lit. a) zostali wyraźnie wymienieni partnerzy społeczni. Przypomina w tym kontekście, że europejscy partnerzy społeczni przyjęli niedawno Strategię ramową na rzecz równości płci.

3.5.2 EKES podkreśla, że tworzenie wartości dodanej przez Instytut będzie bardziej widoczne, jeżeli będzie on regularnie przedstawiał sprawozdania, także wykraczające poza ramy corocznych raportów; będzie to przyczyniać się do wypełniania zadań płynących np. ze Strategii ramowej na rzecz równości płci. Oprócz rocznego raportu Instytut powinien publikować również swój program prac (art. 3 ust. 1 lit. e)).

3.5.3 Zagadnienia, którymi będzie się zajmować Instytut, będą wymagać odpowiednich metod pracy. Powinny one oferować rozwiązania dla różnych rodzajów nierówności płci i dyskryminacji, a zatem powinny wykorzystywać m.in. metody porównawcze (benchmarking), studia przypadku, wertykalne (sektorowe) gromadzenie informacji, budżetowanie pod kątem płci, monitorowanie itp. Jest oczywiste, że w zakresie tych

zagadnień Instytut musi również współpracować z wyspecjalizowanymi agencjami i instytucjami.

3.5.4 EKES zauważa, że w tym samym artykule, w ust. 1 lit. d), jest zapisane, że Instytut prowadzi badania w „Europie”, co pokazuje jego szerszą działalność w ramach EOG, w ramach przyszłego rozszerzenia i w kontekście państw Rady Europy.

3.5.5 EKES chciałby wprowadzić do art. 3 ust. 1 lit. g) poziom krajowy bądź regionalny, co umożliwi otwarcie się na kolejne podmioty, np. samorzady, które odgrywają istotną rolę w szerzeniu świadomości zagadnień równości płci wśród ogółu społeczeństwa, zgodnie z celami zapisanymi w art. 2 i zgodnie z preambułą.

3.6 EKES zgadza się z tym, by Instytut był niezależny (art. 5) od władz krajowych i społeczeństwa obywatelskiego. Sądzi jednak, że powinien być niezależny również od instytucji wspólnotowych, co umożliwiłoby mu przyjęcie bardziej obiektywnego podejścia w stosunku do nich. Proponuje zatem rozszerzenie liczby przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Zarządzie tak, by zapewnić większą niezależność Instytutu.

3.6.1 EKES podziela i wspiera zasadę, że Instytut swobodnie i niezależnie współpracuje z instytucjami Państw Członkowskich. Sądzi, że właściwe byłoby powierzenie członkom Forum Doradczego odpowiedzialności za uzyskiwanie i dostarczanie informacji, gdy są one potrzebne (patrz dalej pkt 3.8.2). W tym kontekście istotną rolę mogłyby odegrać instytucje, które mają działać w Państwach Członkowskich w ramach wdrażania dyrektywy w sprawie ujednoczenia dyrektyw dotyczących równości płci⁽¹⁵⁾.

3.7 Jeżeli chodzi o organy Instytutu, EKES z zadowoleniem przyjmuje starania o to, by Zarząd był organem wykonawczym, zdolnym do skutecznego zarządzania Instytutem tak, aby był on w stanie reagować na zmiany i zapotrzebowanie.

3.7.1 EKES sądzi jednak, że Komisja powinna mianować członków Zarządu, którzy mają reprezentować wspomniane grupy, wyłącznie na wniosek organizacji wymienionych we wniosku. Powinno to być wskazane w art. 10.

3.7.2 EKES podkreśla, że aby Zarząd był w stanie odpowiednio reagować na potrzeby, tzn. aby wypełniał swe zobowiązania wobec Komisji Europejskiej i Państw Członkowskich, a jednocześnie otrzymywał informacje zwrotne od społeczeństwa obywatelskiego, konieczna jest skuteczne i wyraźne reprezentowanie europejskich partnerów społecznych i odpowiednich organizacji pozarządowych na szczeblu wspólnotowym, co słusznie ma na celu — zgodnie z brzmieniem rozporządzenia — udział w zwalczaniu dyskryminacji ze względu na płeć i wspieranie równości płci. Ponadto nie ma żadnego powodu, dla którego nie można by zaproponować takiego właśnie zaangażowania przedstawicieli społeczeństwa

⁽¹³⁾ COM(2002) 718, z 11.12.2002.

⁽¹⁴⁾ COM(2005) 59, z 25.2.2005.

⁽¹⁵⁾ COM(2004) 279, z 21.4.2004.

obywatelskiego. Inaczej niż w trójstronnych organach Wspólnoty, nie będzie tu reprezentowany krajowy szczebel partnerów społecznych, zatem jest pożądane, by przynajmniej w ten sposób zagwarantować aktywny udział partnerów społecznych i właściwych organizacji pozarządowych.

3.7.3 EKES nalega zatem na rozszerzenie liczby członków Zarządu. Uważa za właściwe zwiększenie liczby przedstawicieli, tak by każda strona miała ich sześciu (Rada, Komisja, partnerzy społeczni oraz właściwe organizacje pozarządowe szczebla wspólnotowego); umożliwiłoby to jednocześnie organizacjom wymienionym w art. 10 ust. 1 lit. a)-c) taki wybór kandydatów, aby zapewnić równą reprezentację mężczyzn i kobiet. Oznacza to, że każda z wymienionych organizacji miałaby po dwa miejsca.

3.7.4 Nie jest również uzasadnione, by przedstawiciele partnerów społecznych i organizacji pozarządowych nie mieli prawa do głosowania. W celu lepszego zapewnienia niezależności, autonomii i obiektywności działań, EKES zwraca się do Komisji o dołączenie zapisu, że każdy przedstawiciel organizacji pracodawców, pracowników i odpowiednich organizacji pozarządowych posiada pełne prawo do głosowania. Jest to zgodne z ust. 4, który mówi, że „każdy członek Zarządu, a w razie jego nieobecności osoba zastępująca członka, posiada jeden głos”.

3.7.5 EKES jest zdania, że dyrektorzy Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy, Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego oraz Agencji Praw Podstawowych powinni mieć, w stosownych przypadkach, bezpośrednią możliwość uczestniczenia w posiedzeniach Zarządu Instytutu w charakterze obserwatorów (art. 10 ust.11); Dyrektor Instytutu powinien także mieć możliwość (w imieniu Zarządu i/lub na podstawie „protokołu ustaleń”) uczestniczenia w pracach tych instytucji.

3.8 EKES przyjmuje do wiadomości fakt, że zadaniem Forum Doradczego będzie umożliwienie Państwom Członkowskim zaangażowania właściwych organów i utworzenia sieci specjalistów. Organ ten nie będzie miał kompetencji decyzyjnych w ramach Instytutu, zgodnie z art. 12, zbyteczne jest zatem wspomnianie, że trzech członkowie, reprezentujący zainteresowane strony ze szczebla europejskiego, nie posiadają prawa do głosowania. Zastanawiające jest, dlaczego są oni nominowani przez Komisję; byłoby pożądane, aby byli mianowani bezpośrednio przez organizacje wymienione w art. 10 ust. 1 lit. a)-c).

3.8.1 Konieczne jest znalezienie sposobu zapewnienia równowagi w reprezentacji kobiet i mężczyzn w Forum Doradczym.

3.8.2 Jak powiedziano powyżej w punkcie 3.6.1, byłoby wskazane, aby członkowie Forum Doradczego było odpowiedzialni za zapewnianie współpracy pomiędzy Instytutem a właściwymi organami w Państwach Członkowskich. (art. 12, ust. 4).

3.9 EKES ma zastrzeżenia co do rozważanego finansowania Instytutu. W komunikacie prasowym Rady (wspomnianym w punkcie 2.3 niniejszej opinii) dostrzega sprzeczne zalecenia: wypełnianie zadania tworzenia wartości dodanej, czyli wypełnianie wymagających zadań, przy zachowaniu neutralności budżetowej.

3.9.1 Zakłada się, że finansowanie Instytutu będzie częściowo pochodziło ze środków programu PROGRESS. Punkt 3.6. uzasadnienia do wniosku dotyczącego rozporządzenia mówi, że „działania Instytutu będą różnić się od tych, które proponuje program PROGRESS (2007-2013) w ramach komponentu dotyczącego równości płci”. EKES widzi w tym argument przemawiający za swoim stanowiskiem, które przedstawił w opinii w sprawie programu PROGRESS:

„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. ⁽¹⁶⁾”

3.9.2 EKES zaleca zatem, aby środki finansowe niezbędne do działania i dobrego funkcjonowania Instytutu zostały wzięte pod uwagę przy dyskusjach w sprawie perspektyw finansowych UE oraz zostały alokowane tak, by Instytut był w stanie spełniać zadania, które będą na nim spoczywać, przy zachowaniu bezpieczeństwa prawnego i finansowego.

3.9.3 EKES sądzi, że skupienie pracy nad równością płci w jednym miejscu przyniesie oszczędności na szczeblu wspólnotowym i krajowym. Zakładany budżet dla programu PROGRESS nie powinien zatem zostać pomniejszony o tę kwotę, lecz wręcz przeciwnie, powiększony w przypadku, gdy nie zostanie podjęta decyzja o samodzielności finansowej Instytutu.

3.9.4 W żadnym wypadku utworzenie Instytutu nie może być pretekstem do obniżenia finansowania innych instytucji, jak np. Fundacji Dublińskiej, które w swoich działaniach także zajmują się m.in. problemami związanymi z równością szans.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego z 6 kwietnia 2005 r. »Program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – PROGRESS« (sprawozdawca: Wolfgang GREIF, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, str. 39), pkt 2.4.4.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Wymiaru Północnego i związanego z nim planu działania

(2006/C 24/11)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie *Wymiaru Północnego i związanego z nim planu działań*

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 września 2005 r. Sprawozdawcą był **Filip HAMRO-DROTZ**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dn. 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 163 do 2, przy 9 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Polityka Wymiaru Północnego (WP) w Unii Europejskiej została ustanowiona w roku 1999. Wymiar Północny stanowi element polityki stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, a jego celem jest poprawa sytuacji północnej części Europy na drodze współpracy regionalnej i transgranicznej. WP obejmuje region nadbałtycki i obszar arktyczny. Polityka wymiaru północnego realizowana jest w ramach umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) z Rosją, jak również porozumienia w sprawie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG — Norwegia, Islandia). Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w ramach Wymiaru Północnego zwiększona została współpraca z Rosją, w szczególności w odniesieniu do regionów północno-zachodnich.

Stosunki między UE a Rosją zostały wzmocnione poprzez przyjęcie „czterech wspólnych przestrzeni”. W maju 2005 r. osiągnięte zostało porozumienie (mapy drogowe) dotyczące działań w celu utworzenia wspólnych przestrzeni. Rosja prowadzi również negocjacje w sprawie przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO), co usprawniłoby handel i współpracę gospodarczą między UE a Rosją. Ogólny postęp w stosunkach UE — Rosja daje również impuls do rozwoju Wymiaru Północnego.

Przewiduje się ściślejsze połączenie Wymiaru Północnego ze współpracą między UE a Rosją. Jest o tym mowa w konkluzjach Rady Europejskiej z 16 — 17 czerwca 2005 r.: „*Rada Europejska z satysfakcją przyjmuje rezultaty 15. szczytu UE — Rosja, który miał miejsce 10 maja 2005 r., a w szczególności przyjęcie map drogowych dotyczących ustanowienia czterech wspólnych przestrzeni... Ich realizacja pozwoli na wzmocnienie partnerstwa strategicznego między UE a Rosją, jak również współpracy regionalnej, w szczególności w ramach Wymiaru Północnego*”.

Wymiar północny wspomniany jest również w mapach drogowych dotyczących ustanowienia czterech wspólnych przestrzeni, w szczególności w rozdziale o wspólnej przestrzeni gospodarczej: „*Rozważy się realizację działań w ramach WPG, priorytetów ustalonych wspólnie na forum organizacji i inicjatyw regionalnych, takich jak Rada Państw Morza Bałtyckiego, Wymiar Północny itd.*” (tłum. własne).

Wiosną 2005 r. EKES postanowił opracować opinię w sprawie Wymiaru Północnego będącą kontynuacją prac Komitetu. Stanowić ona będzie wkład EKES-u do konferencji ministerialnej poświęconej Wymiarowi Północnemu, która odbędzie się w listopadzie 2005 r.

1. Cele i sektory priorytetowe NDAP II (Drugi Plan działania w sprawie Wymiaru Północnego), 2004 — 2006

1.1 NDAP II ⁽¹⁾ wszedł w życie w styczniu 2004 r.

1.2 NDAP II obejmuje pięć sektorów priorytetowych:

— gospodarka, przedsiębiorstwa i infrastruktura;

— zasoby ludzkie, edukacja, badania naukowe i zdrowie;

— środowisko naturalne, bezpieczeństwo nuklearne i zasoby naturalne;

— współpraca transgraniczna i rozwój regionalny;

— sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne.

1.3 NDAP II zwraca również uwagę na konkretne regiony: kaliningradzki i arktyczny. Zachęca do wspólnych działań podejmowanych przez wszystkich partnerów w celu ożywienia strategii gospodarczych, społecznych oraz w dziedzinie zatrudnienia.

1.4 Plan przedstawia różne możliwości działania w tych sektorach, pozostawiając zainteresowanym podmiotom praktyczny wybór środków. Wymiar Północny nie dysponuje oddzielnym budżetem, lecz jest finansowany poprzez różne programy UE (np. Tacis), zainteresowane rządy oraz Międzynarodowe Instytucje Finansujące (NBI — Nordycki Bank Inwestycyjny, EBOR — Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju itd).

1.5 Komisja Europejska sporządza coroczne raporty o postępach w sprawie realizacji NDAP II. Roczny raport o postępach z roku 2004 odnosi się do wielu działań w pięciu sektorach priorytetowych. Zawiera również odniesienie do konkluzji EKES-u, iż organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie są w dostatecznym stopniu poinformowane o działaniach w ramach Wymiaru Północnego oraz wzywa do ich popularyzacji oraz dalszego zaangażowania organizacji regionalnych we wdrażanie oraz monitorowanie tych działań.

⁽¹⁾ Źródło: NDAP II jest dostępny pod adresem http://europa.eu.int/comm/external_relations/north_dim/ndap/com03_343.pdf.

1.6 Realizacja NDAP II poddawana jest corocznej ocenie: zebranie wyższych urzędników miało miejsce w roku 2004; konferencja ministerialna w roku 2005, a zebranie wyższych urzędników planowane jest na drugą połowę roku 2006.

2. Wymiar Północny a Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES)

2.1 NDAP II wymaga zaangażowania Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) w jego realizację; „Aby zapewnić liczne uczestnictwo grup społeczeństwa obywatelskiego w procesie oceny postępów poczynionych w ramach planu działań, byłoby wskazane, gdyby EKES organizował coroczne fora poświęcone jego realizacji; na tych forach obecni by byli przedstawiciele organizacji społecznych i gospodarczych reprezentowanych przez Komitet.” (tłum. własne) ⁽²⁾

2.2 Postulat ten wynikał z zaangażowania EKES-u w poprzednich latach: Komitet przedstawił opinie w sprawie stosunków między Unią Europejską a krajami graniczącymi z Morzem Bałtyckim ⁽³⁾, w sprawie północnego wymiaru polityki UE, włączając w to stosunki z Rosją ⁽⁴⁾, w sprawie Wymiar Północny: plan działania w ramach Wymiaru Północnego w polityce zewnętrznej i transgranicznej Unii Europejskiej na lata 2000 — 2003 ⁽⁵⁾ oraz w sprawie „Partnerstwo strategiczne UE — Rosja: jakie dalsze kroki?” ⁽⁶⁾; oświadczenia na zebrania ministerialne w ramach Wymiaru Północnego w latach 1999, 2001 i 2002; wnioski z dwóch konferencji (forów) poświęconych Wymiarowi Północnemu, zorganizowanych przez EKES w latach 2001 i 2003.

2.3 EKES zareagował pozytywnie na postulat Komisji i postanowił zebrać informacje dotyczące poglądów organizacji społeczeństwa obywatelskiego na:

- poinformowanie i zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizację NDAP II poprzez działania postulowane lub podjęte z inicjatywy własnej;
- opinie i zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego odnośnie treści i wdrażania NDAP II.

2.4 W roku 2004 poglądy organizacji społeczeństwa obywatelskiego zostały zbadane za pomocą kwestionariusza przekazanego tym organizacjom we wszystkich zainteresowanych krajach oraz poprzez misje informacyjne w Gdańsku, Kaliningradzie i Rydze.

3. Wnioski i zalecenia EKES-u w roku 2004

3.1 EKES reprezentowany był na zebraniu wyższych urzędników w październiku 2004 r. i przedstawił swoje wnioski i zalecenia w sprawozdaniu z zebrania ⁽⁷⁾.

⁽²⁾ COM(2003) 343 wersja ostateczna z 10.6.2003, str. 16.

⁽³⁾ Dz.U. C 73 z 9.3.1998, str. 57.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 368 z 20.12.1999, str. 39.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 139 z 11.5.2001, str. 42.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 125 z 27.5.2002, str. 39.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie EKES-u z roku 2004 dotyczące ustaleń EKES-u w ramach planu NDAP II.

3.2 Ogólny wniosek dotyczący zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w NDAP II można sformułować następująco:

- ogólnie są słabo poinformowane w sprawie Wymiaru Północnego;
- zaangażowane są we wdrażanie NDAP II w bardzo ograniczony sposób;
- nie odgrywają żadnej roli przy nadzorowaniu wdrażania planu (wyłączając działania EKES-u).

Sytuacja w tych trzech aspektach wydawała się być lepsza w „starych” Państwach Członkowskich należących do tego regionu niż w pozostałych państwach.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego, z którymi się skontaktowano, były ogólnie zainteresowane uzyskaniem większej ilości informacji na temat WP i NDAP II oraz uczestnictwem w projektach oraz nadzorowaniu, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim.

EKES postulował usprawnienie procesu informowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego o NDAP II oraz włączania ich we wdrażanie i nadzorowanie.

Zaproponował pomoc w działaniach związanych z informowaniem i nadzorowaniem na szczeblu europejskim, lecz podkreślił zarazem, że działania w ramach Wymiaru Północnego powinny być prowadzone przede wszystkim na szczeblu subregionalnym, krajowym i lokalnym, tak aby włączyć władze i zainteresowane organizacje w proces konstruktywnej współpracy.

EKES popierał zasadę przedstawioną w NDAP II ⁽⁸⁾, zgodnie z którą przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego powinni być zachęceni do uczestnictwa w corocznych zebraniach wyższych urzędników.

Postulowano również, aby UE uwzględniła pewne dodatkowe aspekty w NDAP II:

- zwiększenie wagi Wymiaru Północnego w stosunkach UE-Rosja i w rozwoju polityki sąsiedztwa UE;
- zorganizowanie zebrania poświęconego WP w tym regionie, włączając w to Kaliningrad (organizacje w tym regionie odniosłyby z takiego zebrania wielką korzyść);
- usprawnienie procedur finansowania małych projektów w celu zachęcenia do kontaktów transgranicznych między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie;
- wskazanie dostępnych środków UE, z których można skorzystać w celu finansowania projektów w ramach Wymiaru Północnego (organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają trudności ze znalezieniem źródeł finansowania);

⁽⁸⁾ COM(2003) 343 wersja ostateczna, str. 16.

- szerzenie informacji w regionie, włączając w to Kaliningrad, na temat EBI i innych instytucji finansowych, które mogą być partnerami w ewentualnych projektach w ramach Wymiaru Północnego;
- odpowiednie uwzględnienie Wymiaru Północnego przy sporządzaniu nowych ram finansowych UE na lata 2007 — 2013.

3.3 Zalecenia te są w dalszym ciągu ważne.

4. Dalsze kontakty EKES-u z organizacjami związanymi z WP

4.1 W raporcie z 2004 r. EKES wyraził zamiar wniesienia swojego wkładu do konferencji ministerialnej w roku 2005, jak również do zebrania wyższych urzędników w roku 2006, w oparciu o takie same kryteria, jak w roku 2004.

4.2 W kontekście nowo utworzonej Grupy Kontaktowej ds. Europy Wschodniej (EECG) EKES podejmował działania związane z Wymiarem Północnym. EECG składa się z członków EKES-u i zajmuje się działaniami Komitetu związanymi z krajami Europy Wschodniej. Celem tych działań jest wspieranie polityki EKES-u związanej z poprawą stosunków z krajami Europy Wschodniej, przekazywanie opinii organizacji społeczeństwa obywatelskiego na ten temat oraz ustanowienie bezpośrednich kontaktów z takimi organizacjami w tych krajach.

4.3 EKES popularyzował zagadnienie Wymiaru Północnego poprzez własne kontakty i odwołując się do Systemu Informacji nt. Wymiaru Północnego (NDIS).

4.4 W czerwcu 2005 r. przy sporządzaniu opinii EKES rozesłał kwestionariusze ok. 100 organizacjom społeczeństwa obywatelskiego. Komitet omawiał również z rosyjskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zagadnienia związane z Wymiarem Północnym przy sporządzaniu opinii w sprawie stosunków UE-Rosja. Wnioski w tej opinii odzwierciedlają więc również stanowiska organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich.

5. Wnioski oparte na wynikach ankiety EKES-u w roku 2005

5.1 Ogólne informacje o Wymiarze Północnym

5.1.1 Ankiety badającą świadomość NDAP II wśród społeczeństwa przeprowadzono w czerwcu 2005 r. Kwestionariusze zostały rozesłane do różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych w głównym stopniu środkami w ramach tego planu działania (kraje nadbałtyckie i nordyckie, Niemcy, Rosja wraz z Kaliningradem oraz Polska). W kwestionariuszu zawarte były te same elementy, co w zeszłym roku: a) wiedza o WP i NDAP II wśród działaczy orga-

nizacji społeczeństwa obywatelskiego, b) opinia tych organizacji na temat WP oraz c) zaangażowanie tych organizacji we wdrażanie i nadzorowanie NDAP II.

5.1.2 Otrzymano jedynie dwadzieścia odpowiedzi, co wskazuje, że ogólny poziom wiedzy o WP i o NDAP II jest nadal bardzo niski. Potwierdziły to również wyniki ankiety — podczas gdy większość organizacji odpowiedziała, że mają pewną wiedzę o WP i o NDAP II, jedynie w niewielu przypadkach okazało się, że rzeczywiście orientują się w tym zagadnieniu. Jedna trzecia organizacji odpowiedziała, że słyszeli o WP i o NDAP II, lecz nie były im znane dokładne cele i treść tych programów.

5.1.3 Niektóre podmioty wiedzą o ograniczonej liczbie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w ramach Wymiaru Północnego, przede wszystkim chodzi tu o partnerstwa w dziedzinie ochrony środowiska (NDP). Niektóre organizacje społeczeństwa obywatelskiego dowiedziały się poza tym o Wymiarze Północnym poprzez różne organizacje regionalne w regionie Morza Bałtyckiego, przede wszystkim poprzez Radę Państw Morza Bałtyckiego (CBSS). Stowarzyszenia pracodawców (BAC — Rada Doradcza ds. Biznesu) i związków zawodowych (BASTUN — Sieć Związków Zawodowych Morza Bałtyckiego) również popularyzowały wiedzę o WP wśród swoich członków.

5.1.4 Przez niektóre podmioty NDAP II jest postrzegany jako program nie związany z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, lecz raczej jako projekt polityczny mający na celu współpracę regionalną między rządami i właściwymi władzami. Wydaje się, że tak jest, mimo wysiłków Komisji w celu usprawnienia procesu szerzenia informacji poprzez inicjatywę systemu informacji o Wymiarze Północnym (NDIS).

5.2 Informowanie o działaniach w ramach Wymiaru Północnego i angażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego przez samorządy lokalne

5.2.1 Wyniki ankiety jasno pokazują, że rządy, władze i inne podmioty podejmują niewiele inicjatyw w celu informowania i angażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w NDAP II. Jedynie niewielka liczba odpowiedzi potwierdzała takie zaangażowanie. W niektórych krajach odpowiednie władze zorganizowały jednak seminaria i warsztaty, które dotyczyły wdrażania NDAP II. To samo dotyczy podmiotów regionalnych.

5.2.2 Niewiele organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowało się w NDAP II z własnej inicjatywy. Dotyczy to działań związanych z polepszeniem warunków inwestowania w obszarze objętym polityką Wymiaru Północnego, współpracy z innymi organizacjami w krajach WP, dyskusji o przyszłości WP i ogólnego śledzenia wydarzeń go dotyczących.

5.3 Ogólne opinie o WP i NDAP II

Ogólne opinie na temat WP i NDAP II są pozytywne, chociaż są również wyjątki. Większość organizacji społeczeństwa obywatelskiego oceniała WP i NDAP II pozytywnie lub raczej pozytywnie, lecz zdarzały się również zdania negatywne lub brak opinii, głównie ze względu na brak wiedzy na temat Wymiaru Północnego i NDAP II.

5.4 Najważniejsze obszary NDAP II

W kwestii podstawowych aspektów NDAP II w krajach, z których pochodziły badane organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wydaje się panować zgodność. Gospodarka, przedsiębiorstwa, infrastruktura, środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne, współpraca transgraniczna i rozwój regionalny wymieniane były przez te organizacje jako najważniejsze obszary NDAP II. Tymczasem wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, sprawa Kaliningradu i współpraca na obszarze arktycznym wydaje się mniej interesować te organizacje.

Obszary NDAP II	Liczba wzmianek
Gospodarka, przedsiębiorstwa i infrastruktura	*****
Zasoby ludzkie, edukacja, badania naukowe i zdrowie	*****
Środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne	*****
Współpraca transgraniczna i rozwój regionalny	*****
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne	***
Kaliningrad	****
Współpraca na obszarze arktycznym	****

5.5 Działania priorytetowe

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego uważały, że w wyżej wymienionych obszarach pierwszeństwo powinny mieć następujące działania:

- Zagadnienia rynku pracy, zatrudnienie i dialog społeczny
- Promowanie małych i średnich przedsiębiorstw
- Ułatwienie stosunków handlowych i gospodarczych

- Poprawa warunków inwestowania transgranicznego
- Infrastruktura połączeń i poprawa sieci transportowych
- Organizacje społeczeństwa obywatelskiego podkreśliły ponadto potrzebę innych środków uzupełniających.
- Działania mające na celu włączenie podmiotów we wdrażanie NDAP II
- Utworzenie struktur w celu wdrażania NDAP II
- Przyznanie wystarczających środków na NDAP II
- Rozprowadzenie raportów o postępach we wdrażaniu NDAP II

6. Zalecenia dotyczące Wymiaru Północnego

6.1 EKES wspiera kontynuację współpracy regionalnej w północnej części Europy poprzez ustrukturyzowaną, wielostronną i transgraniczną współpracę, co obejmuje również państwa leżące w tym regionie, a nie należące do UE. Wymiar Północny wydaje się dobrze nadawać do tego celu.

6.2 EKES wspiera inicjatywy połączenia Wymiaru Północnego ze współpracą UE — Rosja oraz z czterema wspólnymi przestrzeniami. W swojej niedawnej opinii w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu stosunków Unia Europejska — Rosja ⁽⁹⁾, w punkcie 3.2.5 EKES stwierdził: „Unia oraz Rosja powinny również podejmować wspólne działania celem reorganizacji współpracy regionalnej »wymiaru północnego«... EKES z zadowoleniem zauważa, że kwestia ta została należycie wzięta pod uwagę w mapach działania [mapach drogowych — przyp. tłum.]”.

6.3 Dla powodzenia regionalnej współpracy w ramach Wymiaru Północnego konieczne jest pełne uczestnictwo Rosji w przygotowaniach i realizacji przyszłej polityki w tej dziedzinie. Należy wziąć pod uwagę mechanizmy współpracy, jak np. ustanowienie wspólnej rady kierującej, jak również uwzględnić inne kraje z tego regionu.

6.4 EKES podkreśla zawarte w swojej opinii w sprawie stosunków UE — Rosja zalecenia, aby zagadnieniom związanym ze społeczeństwem obywatelskim przyznano wyższą rangę w mapach drogowych UE — Rosja i aby jego podmioty angażowały się we współpracę UE — Rosja. W przyszłych mechanizmach WP należy między innymi rozważyć metody ustanowienia sformalizowanej konsultacji z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 294 z 29.10.2005, str. 21.

6.5 Pięć sektorów współpracy w ramach Wymiaru Północnego jest istotnych dla przyszłości. Przede wszystkim należy wykorzystać pozytywne doświadczenia partnerstw związanych z Wymiarem Północnym (środowisko naturalne, sprawy społeczne, zdrowie, technologie informatyczne). W tym kontekście należy poważnie rozważyć utworzenie partnerstw w następujących obszarach:

- infrastruktura i logistyka,
- zatrudnienie, zasoby ludzkie i sprawy społeczne, włączając w to dialog społeczny,
- współpraca transgraniczna i między grupami ludzi, włączając młodzież, oraz edukacja i kultura.

6.6 Istniejące organy regionalne w regionie Morza Bałtyckiego, przede wszystkim Rada Państw Morza Bałtyckiego, powinny odgrywać główną rolę w przyszłych działaniach związanych z Wymiarem Północnym. W tym kontekście organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogłyby mieć szansę zaangażowania się i wniesienia swojego wkładu w działania związane z Wymiarem Północnym poprzez własne sieci współpracy regionalnej i połączenia z wyżej wymienionymi organami.

6.7 EKES ponawia swoje zalecenie z 2004 r., że należy skuteczniej rozpowszechniać informacje publiczne o Wymiarze

Północnym. Do tego celu konieczne jest położenie większego nacisku na system NDIS. EKES podkreśla również, że informacje powinny być przede wszystkim szerzone na poziomie krajowym i lokalnym i że leży to w gestii rządów i właściwych organów w zainteresowanych państwach. Wyższy poziom poinformowania zwiększyłby zainteresowanie Wymiarem Północnym i zachęcił podmioty społeczeństwa obywatelskiego do zwiększenia ich zaangażowania i uczestnictwa.

6.8 Finansowanie partnerstw w ramach WP powinno być ustalane indywidualnie w każdym przypadku, a główną rolę powinny tu odgrywać rządy i Międzynarodowe Instytucje Finansujące (IFI). Norweski mechanizm finansowy oraz mechanizm finansowy EOG również skorzystałyby z wdrożenia przede wszystkim wspólnych transgranicznych działań w ramach WP. Strefy Instrument Europejskiego Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) powinien stać się priorytetem od początku 2007 r.

6.9 EKES będzie kontynuował swoje działania związane z Wymiarem Północnym i ma zamiar wnieść wkład w zebranie wyższych urzędników w roku 2006. Wkład ten może odzwierciedlać również wnioski oparte na rozmowach Komitetu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach partnerskich. EKES jest gotowy do dalszych dyskusji na temat realizacji Wymiaru Północnego w przyszłości.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie lepszego stanowienia prawa

(2006/C 24/12)

Dnia 7 lutego 2005 r. Denis McShane, minister ds. europejskich Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, w imieniu Prezydencji brytyjskiej Rady Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *lepszego stanowienia prawa*.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię dnia 27 lipca 2005 r. Sprawozdawcą był **Daniel RETUREAU**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września (posiedzenie z dnia 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 3, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie opinii

1.1 Co oznaczają słowa „lepsze stanowienie prawa”?

1.1.1 Konieczność lepszego stanowienia prawa odzwierciedla rzeczywiste zapotrzebowanie społeczne, które EKES zasygnalizuje instytucjom europejskim i rządowi, uwzględniając potrzeby społeczeństwa obywatelskiego i użytkowników prawa.

1.1.2 Lepiej stanowić prawo znaczy przede wszystkim postawić się w sytuacji użytkownika normy prawnej. Stąd konieczność podejścia partycypacyjnego, obejmującego wcześniejszą konsultację uwzględniającą charakter przedstawicielski organizacji społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, których prawodawstwo bezpośrednio dotyczy oraz wykorzystującego w sposób konstruktywny zasoby i kompetencje instytucji o charakterze konsultacyjnym.

1.1.3 Pojęcie to znaczy również przyjmowanie mniejszej ilości przepisów, walkę z inflacją legislacyjną i uproszczenie dorobku legislacyjnego, gdyż nadmierna ilość przepisów prawnych prowadzi do braku przejrzystości prawnej, będącego źródłem barier hamujących wymiany; a także upewnienie się, że wprowadzenie danej normy będzie proste i skuteczne.

1.1.4 Lepsze stanowienie prawa oznacza przywrócenie prawodawstwu jego zasadniczej roli i priorytetowe potraktowanie celów do osiągnięcia. Chodzi przy tym o stanowienie prawodawstwa elastycznego, dającego się dostosować, wykazującego jednocześnie dostateczną trwałość, co oznacza rzetelność, a przede wszystkim spójność, od momentu powstania pomysłu do jego zastosowania w praktyce.

1.1.5 Uproszczenie jest równoważne ze zmniejszeniem w miarę możliwości złożoności prawa, co nie oznacza, że konieczne należy w sposób drastyczny ograniczyć wspólnotową działalność legislacyjną lub znieść uregulowania prawne, gdyż byłoby to niekorzystne dla poczucia bezpieczeństwa społeczeństwa obywatelskiego oraz dla bezpieczeństwa prawnego i stabilności oczekiwanych przez przedsiębiorstwa, szczególnie małe i średnie firmy (MŚP).

1.1.6 Należy wyraźnie uchylić wszelkie przestarzałe już akty prawne lub ich elementy.

1.2 Jak poprawić jakość prawa wspólnotowego?

1.2.1 Każda Dyrekcja Generalna (DG) Komisji — proporcjonalnie do liczby tekstów, które podlegają jej kompetencji, oraz do ich złożoności (przejawiającej się na przykład w całkowitej liczbie wierszy i odniesień wewnętrznych do wcześniejszych aktów prawnych oraz związanych z nimi zobowiązań administracyjnych) — powinna zaproponować odpowiednio dostosowany program uproszczenia, który zostanie włączony do ogólnego programu Komisji, precyzując jego konieczność i przewidywany wpływ na adresata propozycji prawodawstwa zgłoszonego do uproszczenia. Program ten powinien także określać proponowane środki w odniesieniu do każdej wybranej grupy tekstów (uchylenie, nowelizacja, kodyfikacja itp.) oraz szacowane środki niezbędne do jego realizacji.

1.2.2 Roczne skonsolidowane sprawozdanie Komisji w sprawie **uproszczenia** dorobku prawnego i stanowienia lepszego prawa przedstawi program wybrany na dany rok oraz skuteczną realizację programu z poprzedniego roku, a także przełożenie na bieżący program uproszczenia w ujęciu średnioterminowym oraz program działań. Wspólnotowe oraz krajowe działania w dziedzinie uproszczenia i lepszego stanowienia prawa będą analizowane w sprawozdaniu, a w razie potrzeby będą im towarzyszyły nowe propozycje i zalecenia. Należałoby uniknąć mnożenia sprawozdań i komunikatów o powielającej się treści.

1.2.3 Prawo inicjatywy nie jest neutralne; ma ono determinujący wpływ na wybór priorytetów i celów prawodawstwa, jego przygotowanie, sformułowanie, przerehabilitowanie w wypadku poprawek prawodawcy. Jakość i trafność propozycji legislacyjnych ma bezpośredni wpływ na czas trwania i wynik procedury przyjmowania tekstu. Tymczasem złe przygotowanie inicjatywy prowadzi do znacznej straty czasu i zasobów przez wszystkie zaangażowane instytucje i organizacje, z którymi przeprowadzono konsultacje.

1.2.4 Jakość tekstu przyjętego w wyniku procedury legislacyjnej oraz jakość transpozycji dyrektyw mają konsekwencje w postaci sporów i interwencji krajowych lub wspólnotowych organów sądowniczych, nadmiernych kosztów dla krajowych organów administracji i osób podlegających sądownictwu, jeśli nie są one dostateczne i pociągają za sobą trudności w interpretacji.

1.2.5 Komisja i prawodawca nie są wszechwiedzący, rzeczywistość społeczna, gospodarcza i technologiczna jest jednocześnie złożona i zmienna. Podobnie dogłębna zmiana lub złagodzenie przepisów prawnych, których skutki praktyczne odbiegają od realizowanych celów lub których koszty wykonania są zbyt wysokie dla administracji lub użytkowników, nie jest przejawem osłabienia władzy prawodawcy, a wręcz przeciwnie, wyrazem inteligencji politycznej, która może wzmocnić zaufanie odbiorców i przestrzeganie prawa.

1.2.6 Ocena rozpoczęta już na wstępnym etapie procesu prawodawczego musi zakończyć się na analizie (lub ocenie) oddziaływania (*impact assessment*) oceniającej, jak dane przepisy prawne mogą rzeczywiście zostać przyjęte i jak się wpiszą w istniejący korpus prawny, oraz przedstawiającej ewentualne problemy z ich wdrażaniem.

1.2.7 W razie wycofania przez Komisję wniosków legislacyjnych będących już przedmiotem dyskusji, Komisja powinna uzasadnić swoją decyzję o przerwaniu procedury legislacyjnej oraz zasięgnąć opinii instytucji legislacyjnych i opiniodawczych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, do których zwrócono się o wydanie opinii, lub których interesy wchodzą w grę w związku z wycofaniem wniosku.

1.2.8 Ocena legislacyjna, *ex-ante* oraz *ex-post*, może jedynie przybrać kształt praktyki o charakterze pluralistycznym i partycypacyjnym, aby nadać jej niepodważalną zasadność polityczną i praktyczną. Podczas gdy ocena *ex ante* poprzedza, a następnie towarzyszy procesowi tworzenia prawa, ocena *ex post* przebiega w dwóch etapach: najpierw, podczas etapu transpozycji dyrektyw lub wykonywania rozporządzeń, który może wykazać pierwsze trudności w odbiorze i wykonaniu, a następnie na etapie właściwej oceny oddziaływania, który następuje po wcześniej wyznaczonym okresie wdrażania lokalnego, kiedy można uwidocznić nieprzewidziane, a nawet niepożądane skutki. Ocena oddziaływania może wiązać się z informacją zwrotną (*feed back*) dotyczącą prawodawstwa lub zasad jego wdrażania⁽¹⁾.

1.2.9 Negatywne lub nieprzewidziane konsekwencje mogą mieć bardzo różny charakter: ocena stwierdzająca zbyt wysokie koszty dla administracji lub użytkowników musi zostać uzupełniona analizą oddziaływania społecznego, gospodarczego, oddziaływania na środowisko lub w odniesieniu do praw podstawowych.

1.2.10 Należy poddawać ocenie wywiązywanie się z funkcji wykonawczych, zarówno na poziomie wspólnotowym (bezpośrednie wykonanie, komitologia wykonawcza, organa regulacyjne), jak i krajowym (ministerstwa, organa zdecentralizowane, niezależne organa administracyjne), ich oddziaływanie (procedury administracyjne narzucane odbiorcom, koszt, kompleksowość) i skuteczność kontroli i ewentualnych sankcji. Prawodawca musi mieć możliwość sprawowania nadzoru nad wywiązywaniem się w tej funkcji łączącej elementy regulacyjne i wykonawcze.

(1) Proponowana tutaj metoda różni się od propozycji Komisji, która zakłada przeprowadzanie oceny oddziaływania (*impact assessment*) w zasadzie na etapie tworzenia i opracowywania projektu legislacyjnego. EKES ze swojej strony uważa, iż ocena o charakterze partycypacyjnym transpozycji prawa do poszczególnych państw oraz faktycznego wpływu prawodawstwa po pewnym czasie jego stosowania mogłaby z powodzeniem uzupełnić i wzmocnić system oceny, znając realia lokalne. Możliwe będzie także sprawdzenie, czy interwencja legislacyjna osiągnęła zamierzone cele.

1.2.11 Państwa Członkowskie muszą również opracować i udoskonalać własne instrumenty oceny a następnie złożyć Komisji i prawodawcy krajowemu sprawozdania przedstawiające osiągnięte sukcesy i napotkane problemy.

1.2.12 Polityka koordynacji, informacji i wymiany w zakresie praktyk krajowych i ich skuteczności, regularne publikowanie tabel transpozycji, przewidziane w decyzji Komisji, a także program prac w zakresie ustanawiania rynku wewnętrznego pozwolą na skuteczne nadzorowanie i korygowanie usterek.

1.2.13 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z zobowiązaniem przyjętym w październiku 2000 r. (Kodeks postępowania), nadal będzie wydawać dla Komisji coroczną opinię dotyczącą ogólnego sprawozdania w sprawie uprząszczania wspólnotowego dorobku prawnego i lepszego stanowienia prawa, a także w sprawie informacji i różnych sprawozdań sektorowych przedstawianych przez nią w dziedzinie uproszczenia dorobku i jakości prawodawstwa.

1.3 Wniosek

1.3.1 EKES uważa, że zadanie uczynienia wspólnotowego korpusu prawnego bardziej prostym, spójnym i trafnym nie jest wyłącznie kwestią metod i technik, lecz problemem o głębokim podłożu politycznym, który wymaga intensywnej mobilizacji międzyinstytucjonalnej, przy równie silnym wsparciu partycypacyjnym ze strony zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

OPINIA

2. Wstęp

2.1 Prezydencja brytyjska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) z wnioskiem o wydanie opinii w sprawie lepszego stanowienia prawa; Komitet otrzymał również XII sprawozdanie Komisji na temat uproszczenia prawa wspólnotowego i uwzględnił jej komunikat zatytułowany „Stanowienie lepszego prawa, wzrost i zatrudnienie” przyjęty w następstwie Rady Europejskiej w sprawie rewizji strategii lizbońskiej, a także niedawną decyzję Komisji w sprawie transpozycji dyrektyw.

2.2 Wskazówki Komitetu nie podważają metody wspólnotowej, opartej na rządach prawa potwierdzonej i skonsolidowanej w Traktacie konstytucyjnym, jak również uzupełnionej przez dodanie procedury interwencji bezpośredniej społeczeństwa obywatelskiego u instancji posiadającej inicjatywę prawną. Opierają się one przede wszystkim na konkluzjach Rady Europejskiej z Edynburga w 1992 r., Białej księdze na temat zarządzania i strategii lizbońskiej (2000-2001), porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 16 grudnia 2003 r. oraz uwzględniają prace podjęte z inicjatywy sześciu prezydencji i Rady.

2.3 Niemniej jednak podkreślają one potrzebę uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie przygotowywania, oceny i późniejszej nowelizacji prawodawstwa. Jego opinie i propozycje w zakresie przedmiotu i jakości projektów prawodawstwa mają na celu konstruktywnie przyczynić się do poprawy otoczenia prawnego i administracyjnego dla przedsiębiorstw i obywateli.

2.4 EKES uznaje potrzebę lepszego stanowienia prawa i z zadowoleniem przyjmuje każdą inicjatywę idącą w tym kierunku. Podkreśla jednakże, że nie należy traktować każdej regulacji prawnej jako zbędnej lub utrudniającej przystosowanie się UE do stojących przed nią wyzwań. Nie mogłyby też poprzeć procesu prowadzącego Komisję, będącą strażnikiem interesu wspólnotowego i siłą napędową integracji europejskiej, do rezygnacji z wykonywania przez nią prawa inicjatywy, a przez to udziału w tworzeniu „coraz ściślejszej Unii między narodami”.

I. LEPIEJ STANOWIĆ PRAWO — SEDNO PROBLEMU

3. Lepsze stanowienie prawa: priorytetowa strategia wspólnotowa

3.1 Lepsze stanowienie prawa przyczynia się do lepszego zarządzania, oraz prostszego i bardziej zrozumiałego prawodawstwa, a także może kształtować w oczach społeczeństwa obywatelskiego pozytywny wizerunek instytucji europejskich, pod względem ich zdolności do sprawnego działania; przyczynia się ono zatem do przywrócenia zaufania społeczeństwa obywatelskiego do instytucji wydających normy.

3.2 Obecnie zasada równości wobec prawa została podana w wątpliwość poprzez złożoność i liczbę obowiązujących norm, trudności w dostępie do stosowanego i przygotowywanego prawa; natomiast zadanie zarówno uproszczenia dorobku, jak i przygotowywania nowych projektów prawodawczych powinno być podporządkowane wymogowi zrozumiałości i dostępności prawodawstwa.

3.3 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej uroczystie ogłoszona w Nicei w 2000 r., potwierdza prawo obywateli europejskich do dobrej administracji; informowanie adresatów prawodawstwa i ich udział, potrzeba powstania danej propozycji legislacyjnej, opieranie się na niezależnych i wiarygodnych ekspertach, wdrażanie zasady proporcjonalności i pomocniczości, jakość prawodawstwa, jego transpozycji lub jego stosowania oraz uproszczenie administracji stanowią zasadnicze warunki skuteczności prawa z punktu widzenia jego użytkowników.

3.4 Priorytety „Upraszczania dorobku” i „Lepszego stanowienia prawa”, którym towarzyszą działania wspólnotowe zmierzające w tym kierunku, wpisują się w ten sam cel zapewnienia dobrego zarządzania i wymagają przeznaczenia na nie dostatecznych środków; muszą one stanowić element procesu opracowywania i stosowania prawodawstwa. Ustanowiony już

proces musi uzyskać polityczne wsparcie w perspektywie czasu poprzez przyznanie odpowiednich środków.

3.5 Uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego oraz poprawa jakości i skuteczności prawodawstwa stały się bezwzględny priorytetem wspólnotowym w odniesieniu do konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju, jakości życia obywateli Unii, między innymi aby ułatwić przedsiębiorstwom europejskim prowadzenie działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym i w wymianie handlowej z krajami trzecimi.

3.6 Jednakże potrzeba jeszcze dużo czasu, by podjęte działania i inicjatywy przyniosły zamierzone rezultaty; stwierdzenia i propozycje raportu Wima Koka, obecny brak powodzenia strategii lizbońskiej i wola Rady Europejskiej ożywienia jej nieuchronnie prowadzą do ponownej oceny strategii stosowanej od 1992 r., zresztą znacznie wzmocnionej od 2001 r., przez instytucje i Państwa Członkowskie w celu osiągnięcia poprawy prawodawstwa i jego stosowania.

3.7 EKES podziela punkt widzenia Komisji, zgodnie z którym konieczna jest ogólna ponowna ocena potrzeb i dostępnych środków. Dotyczy to również szczebla krajowego.

3.8 Tymczasem trudności, jakie odnotowuje Europa na płaszczyźnie konkurencyjności i wdrażania gospodarki opartej na wiedzy, a także na płaszczyźnie politycznej w zakresie przejrzystości, uczestnictwa, skuteczności i akceptacji prawodawstwa przez obywateli i przedsiębiorstwa, wymagają zdecydowanego wzmocnienia, a nawet w pewnych aspektach ponownego określenia metod, czemu ma towarzyszyć nowy przydział środków, aby stanowić lepsze prawo w Europie liczącej 25 państw i która zresztą w przyszłości będzie się jeszcze powiększać.

3.9 Obecna strategia Komisji, która wyraźnie się rysuje w dwóch komunikatach opublikowanych w marcu 2005 r. (2), powinna być uzupełniona propozycją ram operacyjnych dla agencji jeszcze w ciągu bieżącego roku. Według EKES-u ramy te powinny ograniczać się do wytycznych, bez naruszania autonomii agencji, które są kontrolowane przez Trybunał Obrachunkowy w zakresie wykonania budżetu oraz przez organ sądowniczy w przypadku spraw spornych.

3.10 W XII sprawozdaniu na temat lepszego stanowienia prawa z 2004 r. (3) przypomniane zostały: plan działania Komisji zatytułowany „Uproszczenie i poprawa otoczenia prawnego”, porozumienie międzyinstytucjonalne z grudnia 2003 r. (4) oraz strategia Państw Członkowskich przedstawiona w międzyrządowym programie działań przyjętym w maju 2002 r. przez ministrów ds. administracji publicznej. W XI sprawozdaniu na temat lepszego stanowienia prawa w 2003 r. (5) Komisja przypominała swoje cele, które zostały między innymi szczegółowo omówione w ośmiu komunikatach tematycznych (6).

(2) COM(2005) 97 wersja ostateczna z 16.3.2005 i COM(2005) 98 wersja ostateczna z 21.3.2005.

(3) COM(2005) 98 wersja ostateczna z 21.3.2005.

(4) Dz.U. 321 z 31.12.2003.

(5) COM(2003) 770 wersja ostateczna z 12.12.2003.

(6) W szczególności „Nadanie ram działalności europejskim agencjom regulacyjnym” COM(2002) 718 wersja ostateczna.

3.11 Plan działania Komisji wynika z prac przygotowanych przez ekspertów, Białej księgi w sprawie zarządzania Europą z 2001 r. i prac grupy ds. jakości przepisów powołanej w 2000 r. przez ministrów ds. administracji publicznej; obecnie istnieje dość szerokie porozumienie w tej dziedzinie.

3.12 Poprawa dorobku wspólnotowego poprzez uproszczenie stanowi zasadniczy cel dla Komisji, która przyjęła metodologię i przyznała sobie środki, aby go osiągnąć.

3.13 Komisja przyjęła również przepisy ramowe w zakresie zasad przeprowadzania uprzednich konsultacji, prowadzenia ocen oddziaływania, jakości i zasad redagowania nowych przepisów prawnych od momentu, w którym proces został zapoczątkowany przez edynburską Radę Europejską w 1992 r. w dziedzinie uproszczenia i przestrzegania zasad proporcjonalności i pomocniczości. Dwanaście sprawozdań rocznych opisuje nadzór i postępy, jednak te ostatnie, choć rzeczywiste, wciąż nie są jeszcze w pełni przekonujące dla użytkowników prawa.

3.14 Inicjatywa podjęta od czasu prezydencji irlandzkiej przez Radę w celu stanowienia lepszego prawa była przedmiotem deklaracji w sprawie lepszego stanowienia prawa przyjętej w 2004 r. przez sześć prezydencji⁽⁷⁾. Rada ds. konkurencji z listopada 2004 r. określiła około dwudziestu aktów prawnych (w podziale na 15 priorytetów), które należy uprościć, i kontynuowała działania w tym celu w lutym 2005 r.; Komisja postanowiła skonkretyzować kierunki swoich działań, a nadrzędnym celem stało się powodzenie operacji.

3.15 W komunikacie zatytułowanym „Poprawa otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej”⁽⁸⁾ Komisja ponownie określiła swoje podejście z 2002 r. w ramach rewizji strategii lizbońskiej.

3.16 EKES, jako instytucjonalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, jest również gotowy już od wstępnego etapu oraz w sposób zdecydowanie bardziej aktywny wnieść wkład do inicjatywy zmierzającej do zapewnienia Europie lepszego, bardziej przejrzystego i bardziej spójnego prawodawstwa, aby odpowiedzieć na uzasadnione oczekiwania obywateli i przedsiębiorstw. Protokół⁽⁹⁾ zawarty z Komisją pozwala mu odbywać konsultacje w zakresie propozycji prawodawczych. Jego opinie muszą być w tym względzie bardziej krytyczne i przede wszystkim przyjmować punkt widzenia adresatów aktów prawnych.

4. Podstawy strategii na rzecz stanowienia lepszego prawa w Europie

4.1 Prawodawstwo stanowi uprzywilejowany sposób działania wspólnotowego na mocy ram prawnych wyznaczonych

w Traktatach, w odróżnieniu od Państw Członkowskich, które mogą stosować różnorodne instrumenty.

4.2 Poprawa prawodawstwa (istniejącego i przyszłego) powinna mieć na celu nie tylko uproszczenie, lecz również spójne użycie pojęć prawnych i jasność sformułowań przede wszystkim w dziedzinach, w których przepisy prawne zmieniają się najczęściej, są najobszerniejsze i najbardziej złożone. Można tu przytoczyć jako przykład przepisy dotyczące rynku wewnętrznego i środowiska, politykę transportową lub statystyki.

4.3 Strategia lizbońska, w szczególności konieczność poprawy konkurencyjności i cel lepszego zarządzania Europą⁽¹⁰⁾ wymagają przede wszystkim przeprowadzenia analizy funkcji regulacyjnej oraz warunków w jakich jest ona sprawowana, przy jednoczesnym sprawdzeniu odzewu, z jakim spotyka się prawodawstwo europejskie w Państwach Członkowskich (ustawodawstwo, administracja), tak aby zapewnić bardziej jednolite stosowanie prawa i spójność legislacyjną w ramach jednakowych warunków („level playing field”) na rynku wewnętrznym. W tym celu transpozycje nie powinny dodawać niepotrzebnych przepisów lub komplikować dyrektyw.

4.4 Rada Europejska w Lizbonie zwróciła się do Komisji, Rady i Państw Członkowskich o określenie na 2001 r. strategii zmierzającej do uproszczenia otoczenia regulacyjnego⁽¹¹⁾ w ramach skoordynowanego działania. Podkreśliła również konieczność ukierunkowania się na nowe, bardziej elastyczne tryby regulacyjne.

4.5 EKES uważa, że wspomniane nowe tryby regulacyjne, które wspiera⁽¹²⁾, wymagają bardziej bezpośredniego i stałego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w działalność prawodawczą poprzez współpracę z instytucjami lub w bardziej autonomiczny sposób (współregulacja lub samoregulacja), zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z grudnia 2003 r.

4.6 Należy utworzyć nowe partnerstwa z udziałem podmiotów społeczno-gospodarczych (lepiej zmobilizować komitety ds. zatrudnienia, ds. dialogu społecznego, lecz również ewentualnie utworzyć komitety sektorowe albo np. tematyczne grupy robocze), ponieważ gospodarka się globalizuje i dematerializuje (gospodarka cyfrowa i społeczeństwo oparte na wiedzy, kwestie własności przemysłowej i praw autorskich, audyt przedsiębiorstw oraz nowe instrumenty i usługi finansowe)⁽¹³⁾, co pociąga za sobą ewentualnie podanie w wątpliwość procedur i instrumentów tradycyjnych lub w każdym razie zakłada pokonanie trudności w dostosowaniu się do szybkich zmian rynku oraz w zaspokajaniu potrzeb w dziedzinie innowacji, inwestycji lub szkoleń i badań naukowych.

⁽¹⁰⁾ Biała księga Komisji na temat zarządzania Europą, COM(2001) 428 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Komisja przychyliła się do wniosku Rady w komunikatach COM(2002) 275 „Zarządzanie Europą, lepsze stanowienie prawa” i COM(2002) 278 „Plan działania: uproszczenie i poprawa otoczenia regulacyjnego” z 6.2.2002.

⁽¹²⁾ Patrz sprawozdanie informacyjne przyjęte przez EKES w lutym 2005 r. w sprawie aktualnego stanu współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku, EKES 1182/2004 fin z 10.2.2005.

⁽¹³⁾ Przykład procedury Lamfalussy’ego w regulacji rynków finansowych.

⁽⁷⁾ Przyspieszenie reformy regulacyjnej w Europie, wspólne oświadczenie z dnia 7 grudnia 2004 r.

⁽⁸⁾ COM(2005) 97.

⁽⁹⁾ Zawarty 24 września 2001 r.

4.7 Ze swej strony Komisja już teraz stosuje procedury konsultacji i oceny oddziaływania (w odniesieniu do których mapa działania jest publikowana co roku), odwołując się szczególnie do metody analizy porównawczej kosztów i korzyści, którą uzupełniają inne narzędzia, takie jak analiza wielokryteriowa. Sam bilans kosztów i korzyści w opinii EKES-u nie stanowi narzędzia całkowicie stosownego dla wszystkich dziedzin i wszystkich skutków prawodawstwa (na przykład zdrowia publicznego, środowiska naturalnego). W rzeczy samej, do analizy należy włączyć aspekty dotyczące wprowadzenia w życie praw podstawowych czy uwzględniania interesu ogólnego, które z definicji trudno jest określić w kategoriach stosunku kosztów do korzyści.

4.8 Oprócz komunikatu zatytułowanego „Aktualizacja i uproszczenie dorobku wspólnotowego”⁽¹⁴⁾, który wyznacza ramy działania, podjęto dwie bardziej specyficzne inicjatywy, po pierwsze w zakresie prawodawstwa rolnego⁽¹⁵⁾ i prawodawstwa z dziedziny rybołówstwa⁽¹⁶⁾ w 2004 r., które są wyjątkowo zagmatwane i szybko ulegają zmianom, a po drugie inicjatywę uproszczenia rynku wewnętrznego (SLIM), która była wprowadzona od 1996 r. i dała częściowe lecz zachęcające rezultaty, choć Rada i Parlament w tak niewielkim stopniu się nią zajęły, że zdaje się ona obecnie być zarzucona⁽¹⁷⁾.

4.9 Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2003 r. między Komisją, Parlamentem Europejskim a Radą⁽¹⁸⁾ zmierza do wprowadzenia na poziomie instytucji nowego podejścia do funkcji prawodawczej, które otwiera większe możliwości w dziedzinie umowy, współregulacji i samoregulacji. W wyniku tego porozumienia EKES przyjął opinię w sprawie uproszczenia⁽¹⁹⁾ oraz wymieniony wyżej raport informacyjny o alternatywnych formach regulacji⁽²⁰⁾. Upřednio EKES skoncentrował całą swoją uwagę na działaniach w zakresie SLIM. Wprowadzenie w życie porozumienia międzyinstytucjonalnego powinno się odbyć, według Komitetu, przy szczególnym uwzględnieniu MŚP oraz stosowaniu Europejskiej karty małych przedsiębiorstw.

4.10 Istnieje pogląd, że ponad połowa prawodawstwa stosowanego w Państwach Członkowskich ma pochodzenie wspólnotowe; dane przedstawione w 2000 r. podczas prac przygotowawczych w sprawie zarządzania mówiły o 80 000 stron dorobku wspólnotowego; obecnie inne badania wykazują skromniejszy rozwój, rzędu 10 % nowego prawodawstwa wewnętrznego.

4.11 W każdym przypadku stosowaniu prawodawstwa odpowiadają koszty w zakresie przygotowania, transpozycji i stosowania nie tylko w odniesieniu do Unii i Państw Członkowskich, lecz również dla przedsiębiorstw i osób indywidualnych, które są zobowiązane znać przepisy, przestrzegać ich i stosować specjalne procedury administracyjne (*compliance costs* — koszty wprowadzania w życie).

⁽¹⁴⁾ COM(2003) 71 wersja ostateczna z 11.2.2003.

⁽¹⁵⁾ COM(2001) 48 wersja ostateczna, Sprawozdanie w sprawie uproszczenia prawodawstwa rolnego

⁽¹⁶⁾ COM(2004) 820 wersja ostateczna z 15.12.2004.

⁽¹⁷⁾ SLIM dotyczy tylko rynku wewnętrznego; Komisja ma zamiar określić metodologię horyzontalną dla wszystkich sektorów; opublikowanie nowych wskazówek przewidziane jest na październik 2005.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 321 z 31.12.2003.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. UE C 112/4 z 30.4.2004.

⁽²⁰⁾ CESE 1182/2004 fin.

4.12 Koszty wydania prawodawstwa, jego przestrzegania i jego następstw administracyjnych i biurokratycznych są trudne do oszacowania, lecz wzrastająca liczba krytycznych opinii, w szczególności ze strony przedsiębiorstw, podkreśla wynikające z niego trudności, przeszkody i procedury — w pewnych przypadkach zbędne — które zdaniem niektórych są na tyle uciążliwe, że stanowią istotną barierę dla konkurencyjności europejskiej, co budzi niepokój Rady i Komisji. Wspomniane koszty muszą zostać oszacowane, by umożliwić obiektywne podejście do zagadnienia jakości prawodawstwa. OECD ocenia, że koszt wprowadzenia w życie rozporządzeń wynosi 3-4 % europejskiego PKB⁽²¹⁾.

4.13 Niemniej podejście od strony kosztów osiągnięcia zgodności i wpływu na konkurencyjność obejmuje wyłącznie jeden aspekt, który z pewnością jest istotny, lecz nie jedyny ani uprzywilejowany dla tej kwestii⁽²²⁾. Można by tymczasem przyjąć podejście od strony końcowego etapu procesu wydawania najlepszego prawodawstwa; polegałoby ono na osiąganiu celów przy minimalnych kosztach wdrażania i przestrzegania prawa; EKES pragnąłby wypróbować ten pomysł zawarty w sprawozdaniu Mandelkerna, tytułem eksperymentu, w odniesieniu do propozycji mających wpływ na przedsiębiorstwa, zwłaszcza na MŚP. W swoim podejściu Komisja już teraz uwzględnia kwestię kosztów administracyjnych i obecnie zajmuje się pilotażowym projektem celem opracowania modeli tychże kosztów (EU Net Admin. Cost model).

4.14 Stanowienie prawa jest aktem politycznym, który poza instytucjami wspólnotowymi i rządami obejmuje zorganizowane społeczeństwo obywatelskie oraz wszystkich obywateli europejskich. Wiele krytycznych uwag dotyczy braku czytelności, złożoności procedur przygotowywania prawa europejskiego i ich niewystarczającej przejrzystości, zbędnego wprowadzania wymogów lub procedur przy okazji transpozycji dyrektywy, podczas gdy ta ostatnia nawet tego nie wymaga (*gold-plating*). Znajdują się tu również arkana procedur administracyjnych mnożących przeszkody, ilość dokumentów i kosztów dla użytkowników prawa (*red tape*). Zresztą organizacje pozarządowe skarżą się często na formalny charakter i niedostatki procedur uprzedniej konsultacji, które tymczasem wymagają od nich zarówno znacznego jak i kosztownego nakładu czasu i wiedzy specjalistycznej.

4.15 Chodzi o problemy zauważalności instytucji oraz zarządzania i demokracji, zarówno w odniesieniu do instytucji, jak i Państw Członkowskich; dotyczy to wizerunku Europy i jej instytucji, które są obecnie zmuszone znaleźć szybkie i skuteczne rozwiązania; a równocześnie chodzi o możliwość lepszego odpowiedzenia na wyzwania, jakimi są wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność w Europie. Państwa Członkowskie muszą również przewidzieć reformę państwa i jego administracji, gdyż są one bezpośrednim przedmiotem krytyki, zaś ich aktywny udział w lepszym ogólnie zarządzaniu jest niezbędnym.

⁽²¹⁾ MFW szacuje, że wynosi on 3 % PKB; analiza Federalnego Biura Planowania szacuje, że wynosiło ono w 2000 r. 2,6 % w przypadku Belgii. Jednak raport „Less is More” (marzec 2005 r.) przygotowany przez Better Regulation Task Force szacuje na 10-12 % PKB Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii, z czego około 30 % całkowitego kosztu regulacji idzie na koszty administracyjne.

⁽²²⁾ Niestanowienie prawa mogłoby także pociągać za sobą koszty, choć fakt ten nie może być przedmiotem oceny oddziaływania. Niedawny dokument (*staff paper*) Komisji dokonuje oszacowania kosztów niestosowania wytycznych strategii lizbońskiej.

4.16 Ma to bezpośredni wpływ na postęp idei europejskiej i budowania Unii, w szczególności w momencie, w którym debata polityczna na temat Traktatu konstytucyjnego znajduje się w centrum zainteresowania obywateli. Należy odpowiedzieć na oczekiwania obywateli i społeczeństwa obywatelskiego dotyczące poprawy jakości i czytelności prawodawstwa wspólnotowego oraz działać na rzecz jego uproszczenia, oceniając jednocześnie obciążenie biurokratyczne związane ze stosowaniem prawa, spoczywające na zarówno na administracji, jak i na przedsiębiorstwach.

II. JAK POPRAWIĆ JAKOŚĆ PRAWA WSPÓLNOTOWEGO?

5. Uprościć wspólny dorobek prawny

5.1 W lutym 2003 r. Komisja wprowadziła ramy działania celem zmniejszenia wielkości dorobku prawnego, ulepszenia dostępu do prawodawstwa oraz uproszczenia istniejącego prawodawstwa. Na tej podstawie Komisja przygotowała program odnawialny (*rolling programme*) w zakresie uproszczenia legislacji oraz przygotowała trzydzieści inicjatyw mających na celu dokonanie uproszczeń dla podmiotów gospodarczych, obywateli i administracji krajowych. Na dzień dzisiejszy prawodawca rozpatruje 15 propozycji aktów prawnych celem ich uchwalenia.

5.2 EKES oczekuje na prezentację, w październiku 2005 r., nowej fazy programu Komisji w zakresie upraszczania prawodawstwa. Ta nowa faza powinna w szczególności uwzględnić opinie zainteresowanych stron (patrz: konsultacje publiczne otwarte 1 czerwca 2005 r. na stronie EUROPA) oraz obejmować podejście sektorowe.

5.3 EKES przypomina o znaczeniu wprowadzenia w życie międzyinstytucjonalnej umowy dotyczącej lepszego stanowienia prawa, przyjętej w grudniu 2003 r., a w szczególności jej ust. 35, odnoszącego się do metod pracy Rady i Parlamentu Europejskiego celem rozpatrywania propozycji uproszczeń.

5.4 Kodyfikacja, zasadniczy instrument uproszczenia, musi z prawnego punktu widzenia zastąpić rozproszone prawo, harmonizując go i grupując. Wcześniejsze akty prawne muszą zostać wyraźnie uchylone, aby kodeks uzyskał bezpieczeństwo prawne, którego oczekują odbiorcy i użytkownicy prawa. Oznacza to formalne przyjęcie kodeksów przez prawodawcę, w odróżnieniu od wersji skonsolidowanych przygotowywanych przez Urząd Oficjalnych Publikacji, posiadających charakter techniczny, który nie daje takich samych gwarancji bezpieczeństwa prawnego, chociaż ułatwia znajomość prawa. Konsolidacja jest w rzeczywistości przygotowaniem do kodyfikacji.

5.5 Skodyfikowana dziedzina musi oferować dostateczną kompletność lub określony poziom stabilności prawa, jeżeli kodyfikacja jest przeprowadzana bez zasadniczej zmiany przepisów; zawsze istnieje możliwość przeprowadzania w niektórych dziedzinach innej formy kodyfikacji, jeżeli konieczna okaże się częściowa nowelizacja obowiązujących przepisów.

5.6 Jeżeli dany przepis może zostać umieszczony w więcej niż jednym kodeksie, w jednym z nich musi zostać on zawarty jako pierwotny, natomiast w innych kodeksach w specjalnej

postaci typograficznej wraz z odniesieniem do kodeksu, w którym figuruje jako przepis pierwotny.

5.7 Jeżeli konsolidacja prowadzi do stwierdzenia wewnętrznych sprzeczności, na przykład rozbieżnych definicji lub terminów w różnych tekstach, należy wówczas jak najszybciej przedstawić prawodawcy ogólny przereklamowany tekst zastępujący tekst skonsolidowany.

5.8 Ewentualne błędy związane z uchyleniem lub kodyfikacją należy jak najszybciej skorygować i opublikować.

5.9 Systematyczne odwoływanie się do metody konsolidacji jest stałym i skutecznym sposobem upraszczania, który może uwidocznić potrzebę kodyfikacji czy nowelizacji prawodawstwa, by stało się ono jaśniejsze i bardziej spójne; ułatwia to bardzo dostęp do obowiązującego prawa.

5.10 Portal EURlex powinien umożliwiać dostęp do wszelkich stosowanych przepisów prawa; wszelkie skodyfikowane i skonsolidowane teksty obowiązującego prawa powinny być umieszczone na stałe w portalu EURlex.

5.11 Jednak po pewnym czasie trudno jest dotrzeć do obowiązujących tekstów, by szukać w nich wskazówek, z powodu metody korzystania z Dzienników Urzędowych, co stanowi przeszkodę dla pełnego poznania dorobku prawnego — ten problem techniczny musi zostać rozwiązany.

6. Propozycje EKES dotyczące metod lepszego stanowienia prawa

6.1 Portal PRElex powinien umożliwiać dostęp do prawa będącego w przygotowaniu przedstawiając je w jego otoczeniu (tekstowi powinny towarzyszyć takie dokumenty, jak ocena, konsultacje, analizy i wyjaśnienia); jeżeli prawodawstwo w przygotowaniu odsyła do innych dyrektyw lub rozporządzeń, łącznie hipertextu powinno umożliwić bezpośredni dostęp do takich dokumentów, bez względu na datę publikacji w Dzienniku Urzędowym.

6.2 Wyraźne uchylenie albo zmiana wcześniejszej normy sprzecznej z nowym prawodawstwem.

6.3 Większość metod już istnieje i jest stosowana, niemniej jednak niektóre wymagają udoskonalenia. Można uwzględnić inne metody lub rozwiązania, lecz całość procesu ich wdrożenia nie powinna nadmiernie obciążać lub opóźniać i tak złożonych procedur przygotowywania aktów prawnych, tym bardziej że Traktat konstytucyjny nada procedurze współdecydowania charakter zwykłej procedury legislacyjnej.

6.4 Komisja proponuje (COM 2005/097) ustanowienie przy niej dwóch zespołów roboczych:

- grupy ekspertów krajowych wysokiego szczebla do spraw regulacji, pomagających w realizowaniu procesu „lepszego stanowienia prawa”;
- sieci ekspertów naukowych prowadzących doradztwo w odniesieniu do wybranej metodologii (zwłaszcza oceny wpływu), w każdym indywidualnym przypadku.

6.5 Komisja już odwołuje się do podobnych orzeczeń specjalistów w zależności od projektu prawodawczego; doświadczenie pokaże, czy owa formalizacja powoływania ekspertów będzie stanowiła wartość dodaną w bieżącej praktyce.

7. Na wstępnym etapie projektu legislacyjnego

- a) Określenie celów, które mają zostać osiągnięte przez prawodawstwo w zależności od prawa pierwotnego i istniejących już aktów, w tym orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w przedmiotowej dziedzinie; analiza możliwości jak najlepszego osiągnięcia zamierzonych lub realizowanych celów przy jednoczesnym unikaniu inflacji legislacyjnej;
- b) hierarchizacja celów i określenie priorytetów w drodze działań sektorowych lub horyzontalnych; rola Rady w tym procesie; analiza konieczności stanowienia prawodawstwa, o ile nie istnieją już środki w Traktatach lub prawodawstwie wtórnym pozwalające na osiągnięcie tych samych celów;
- c) planowanie średnioterminowe (kalendarium, plan prac) w celu osiągnięcia określonych celów, przy jednoczesnym włączeniu nowych partnerstw w osiągnięcie tych celów;
- d) określenie aktu lub aktów prawnych, które najlepiej odpowiadają zamierzonym celom: dyrektywa (prawo ramowe), rozporządzenie (prawo), uproszczenie (łączenie nowych przepisów z już istniejącymi, przy jednoczesnej unifikacji pojęć prawnych i definicji, systematycznej konsolidacji zmian z wcześniejszym tekstem, kodyfikacji, zbieraniu praw — *restatement*, tj. łączeniu rozproszonych przepisów w jednym zweryfikowanym i uproszczonym instrumencie) lub inna forma regulacji za pomocą metod alternatywnych (współdecydowanie, współregulacja, samoregulacja nadzorowana bądź nie, zawieranie umów); uwzględnienie celu uproszczenia i przejrzystości we wszystkich nowych procedurach legislacyjnych;
- e) wstępne analizy oddziaływania wykraczające poza metodę opartą na porównywaniu kosztów z korzyściami w ujęciu czysto finansowym, w szczególności w dziedzinach, w których takie ujęcie ilościowe jest trudne (na przykład działania z zakresu środowiska naturalnego: wpływ na zdrowie publiczne, różnorodność biologiczna, jakość powietrza lub wody; działania społeczne: uczestnictwo, warunki życia i pracy oraz ich przewidywany wpływ na produktywność i wydajność gospodarczą lub dobrobyt społeczny); ogólny bilans musi być pozytywny z punktu widzenia interesu publicznego lub interesu ogólnego (na przykład skuteczność przepisów społeczno-gospodarczych), natomiast przepisy wykonawcze muszą unikać w jak największym stopniu zbyt dużych ograniczeń, nieproporcjonalnych kosztów dostosowania (*compliance costs*) lub zbędnych kontroli i przepisów w stosunku do zamierzonych celów; o ile rachunek finansowy jest konieczny, jego znaczenie musi w niektórych przypadkach zostać zrelatywizowane w kontekście pewnych priorytetowych celów politycznych;

f) demokracja uczestnicząca: alternatywne formy regulacji angażujące w sposób bezpośredni adresata prawodawstwa; w przypadku instrumentów legislacyjnych, konsultacja angażująca w sposób priorytetowy, dostateczny i skuteczny najbardziej bezpośrednio zainteresowanych uczestników społeczeństwa obywatelskiego, w sposób bezpośredni i za pośrednictwem organizacji przedstawicielskich, ewentualny wniosek o wydanie opinii rozpoznawczych przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i/lub Komitet Regionów; wykorzystanie zielonych i białych ksiąg jako narzędzi przygotowawczych oraz szeroki zakres konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i instytucjami; nawiązywanie partnerstw z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; wykorzystanie środków komunikacji w celu wyjaśnienia celów i treści przewidywanych instrumentów.

8. Przygotowanie projektu legislacyjnego według EKES

8.1 Analizy oddziaływania:

8.1.1 EKES przyjmuje do wiadomości przyjęcie w Komisji nowych wewnętrznych wytycznych w zakresie analizy oddziaływania, które zaczęły obowiązywać od 15 czerwca 2005 r.

8.1.2 Wstępne oceny oddziaływania, dostosowane do zakresu i złożoności celów do osiągnięcia, powinny być inicjowane przy wykorzystaniu zasobów ludzkich i kompetencji posiadanych przez DG, które chcą wprowadzić inicjatywę prawodawczą od momentu, gdy cele do osiągnięcia przez przewidziane przepisy zostaną określone na płaszczyźnie politycznej. Chodziłoby zatem o pierwsze podejście do oceny.

8.1.3 Kryteria i metodologia mogą odpowiadać z góry określonym standardom dostosowanym następnie dla każdej DG i w miarę potrzeby dla analizowanego projektu. Na tym etapie można przewidzieć nieformalne konsultacje w zakresie stosowania, celów, rodzaju instrumentu i jego przewidywanego wpływu z pewnymi najbardziej reprezentatywnymi lub najbardziej zainteresowanymi organizacjami, ekspertami krajowymi, jednocześnie nie podając w wątpliwość zasady konsultacji otwartej.

8.1.4 To, co EKES określa jako „wstępna analiza oddziaływania”⁽²³⁾ mogłaby być wówczas udoskonalona w procedurze wewnętrznej albo, w zależności od potrzeb, odwołując się do niezależnej ekspertyzy zewnętrznej lub do ekspertów krajowych zgodnie z modelem zaproponowanym przez Komisję⁽²⁴⁾.

8.1.5 Komitet nalega, by analizy oddziaływania uwzględniały w zrównoważony sposób wszystkie trzy wymiary — gospodarczy, społeczny i środowiskowy — strategii lizbońskiej.

⁽²³⁾ Różnica terminologiczna między EKES a Komisją, która mówi o „ocenie oddziaływania” a nie „wstępnej ocenie oddziaływania”, tak jak to czyni EKES, stanowi ilustrację różnicy metodologicznej zakładanej przez EKES.

⁽²⁴⁾ COM(2002) 97 końcowy z 16.3.2005.

8.1.6 EKES sądzi, iż ważne jest, by analiza oddziaływania znalazła się w centrum procesu opracowania i stosowania prawodawstwa; badania te nie powinny być postrzegane jako obowiązkowe ćwiczenia dla administracji czy też jako nie przedstawiające wartości dodanej.

8.1.7 Nalega na konieczność przeprowadzenia analizy oddziaływania przynajmniej w odniesieniu do każdego projektu prawodawczego mającego znaczenie dla przedsiębiorstw i pracowników różnych sektorów gospodarczych oraz w odniesieniu do każdego wniosku podlegającego procedurze współdecyzji. Należy uzasadnić, dlaczego wybrano dany instrument prawodawczy bądź alternatywne rozwiązanie (współregulacja, umowy, samoregulacja), zgodnie z porozumieniem międzyinstytucjonalnym z grudnia 2003 r. w sprawie „lepszego stanowienia prawa” i z punktu widzenia jego wkładu w uproszczenie prawne i administracyjne dla adresatów. Jednakże wyniki analizy oddziaływania nie mogą być wystarczające, by uzasadnić złożenie wniosku legislacyjnego.

8.2 Konsultacje i redagowanie treści:

8.2.1 Następnym etapem, którym jest właściwe redagowanie treści prawodawstwa, przebiegałby najpierw wewnętrznie, zgodnie z metodami pracy Komisji, w szczególności Przewodnika redakcyjnego, który może być udoskonalony przez komitety prawników i ekspertów w Komisji; etap redagowania treści powinien pozostawić niektóre opcje otwarte; w rzeczywistości etap konsultacji nie powinien proponować tekstu „dopracowanego” w najdrobniejszych szczegółach, lecz należy przeprowadzić konsultacje z zainteresowanymi stronami w sprawie różnych opcji politycznych.

8.2.2 Już na tym etapie należy zwracać się również do wspólnotowych organów doradczych w przypadku projektów o pewnym znaczeniu lub też one same mogą zająć się takim projektem; na przykład poza przypadkami zielonych i białych ksiąg, Komitet Regionów, reprezentujący administrację i władze lokalne, oraz EKES, jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, powinny móc być proszone o wydanie doradczej opinii rozpoznawczej w sprawie propozycji legislacyjnych dotyczących przede wszystkim rynku wewnętrznego, gospodarki, przedsiębiorstw, handlu międzynarodowego, stosunków zewnętrznych, środowiska naturalnego, spraw socjalnych i imigracji, konsumentów, reform prawodawstwa rolno-gospodarczego. Opinia powinna skupić się zarówno na uprzedniej analizie oddziaływania jak i na poszukiwanych celach i środkach ich realizowania.

8.2.3 W rzeczywistości opinie wydawane w sprawie szczegółowo opracowanych tekstów legislacyjnych, które były już przedmiotem pierwszych rozstrzygnięć, stanowią zbyt późny etap, aby mogły znacząco wpłynąć na ich ogólny kształt; wiedza Komitetów mogłaby zatem już od początkowego etapu w o wiele bardziej konstruktywny sposób przyczyniać się do lepszej jakości prawodawstwa, jego zrozumienia i akceptacji przez odbiorców.

8.2.4 W ramach tego etapu należy przeprowadzić bezpośrednio konsultacje z zainteresowanymi osobami i instytucjami

lub organizacjami i instytucjami krajowymi i lokalnymi w ramach połączenia klasycznych środków (przesłuchania, seminaria, wnioski o opinie konsultacyjne) oraz środków elektronicznych (poczta elektroniczna, kwestionariusze na stronie internetowej DG, która jest głównie odpowiedzialna za projekt). Protokoły zawarte z organami doradczymi nadają im prawo do przeprowadzania niektórych procedur konsultacyjnych. Należy w większym stopniu korzystać z tej możliwości.

8.2.5 Rozpoczęcie procedury otwartej konsultacji za pośrednictwem wspólnotowej strony internetowej zakłada wykorzystanie odpowiednich środków komunikacji i informowania opinii publicznej, tak aby charakter, treść w skrócie i sama strona dotarły do jak największej liczby osób, podmiotów społeczno-gospodarczych, przedsiębiorstw lub administracji lokalnych, których dotyczy projekt legislacyjny; można by opracować rejestr organizacji europejskich i krajowych, administracji lokalnych, krajowych i regionalnych rad gospodarczo-społecznych, co pozwoliłoby uprzedzać pocztą elektroniczną o rozpoczęciu konsultacji; odpowiednie organy komunikacyjne mogłyby również zostać powiadomione (prasa ogólna i specjalistyczna, zawodowa...) w celu rozpowszechniania informacji.

8.2.6 Obiektywne podsumowanie ewentualnych odpowiedzi na konsultacje musi zostać opublikowane na zakończenie procedury w portalu Komisji. Podsumowanie powinno być wolne od wszelkich uprzedzeń lub tendencji do priorytetowego traktowania tego, co stanowiłoby kierunek pierwotnie pożądanym przez Komisję, oraz odciąć się od nacisków lobbystów, tak aby przyznać uprzywilejowaną pozycję interesowi ogólnemu ponad interesami indywidualnymi lub rzeczywistej sytuacji na miejscu w stosunku do podejścia ideologicznego.

8.2.7 W przeciwnym razie mogłyby z niego wynikać problemy trudne do pokonania na kolejnym etapie, jak to miało miejsce w przypadku dwóch projektów „pakietów portowych” (brak analizy oddziaływania, brak odniesień do międzynarodowych konwencji morskich MOP ratyfikowanych przez Państwa Członkowskie), projektu dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym (rezygnacja z harmonizacji ustawodawstwa) lub wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie patentowalności wynalazków wdrażanych z wykorzystaniem komputera (która wprowadziła poważne zamieszanie oraz niepewność prawną, wobec czego EKES wyraził swoje mocne zastrzeżenia, i która została ostatecznie odrzucona przez Parlament w drugim czytaniu)⁽²⁵⁾.

8.2.8 Jeżeli chodzi o oddziaływanie na administracje krajowe, które są głównymi wykonawcami prawodawstwa wspólnotowego, należy wprowadzić metody, stosowane już w wielu krajach, polegające na ustanowieniu powiązań między właściwymi DG a stosownymi wydziałami w administracji krajowej, w odnośnych dyrekcjach prawnych, jak również w dyrekcjach technicznych. Należy przewidzieć współpracę i ocenę procedur wewnętrznych w zakresie analizy oddziaływania (*benchmarking*) w celu ustanowienia porównywalnych kryteriów przy uwzględnieniu końcowych adresatów prawodawstwa.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 61 z 14.3.2003 oraz Dz.U. C 294 z 25.11.2005.

8.2.9 Kryteria ustalania jakości i wpływu prawodawstwa winny być proste, na wzór proponowanych w sprawozdaniu Mandelkerna ⁽²⁶⁾, oraz powinny w jak najlepszy sposób wykorzystywać europejskie i krajowe zasoby statystyczne oraz doświadczenia służb kontrolnych i inspekcyjnych. Nie powinny one pomijać konsultacji z personelem wykonawczym i nadzorującym, który będzie je wdrażać w praktyce. Przewidywać będą one również zapotrzebowanie na dodatkowe informacje, bądź też ewentualne szkolenia lub rekrutację/rozwoj struktury w celu zapewnienia skutecznego wdrażania w praktyce.

8.2.10 Będzie tu chodzić o ustalenie kosztów wdrażania oraz wstępnych wymogów technicznych w jak najbardziej precyzyjny sposób, na każdym właściwym poziomie, przy uwzględnieniu prawodawstwa istniejącego w danej dziedzinie. W ten sposób można będzie osiągnąć cele lepszego poznania aspektów oddziaływania przewidywanych przepisów oraz zmniejszyć koszty ich wdrażania.

8.2.11 Sieć ekspertów naukowych ustanowiona przez Komisję mogłaby zajmować się udoskonalaniem metod obecnie stosowanych w Komisji, aby wzmocnić ich skuteczność. Będzie musiała również przestudiować poszczególne analizy oddziaływania związane z projektem lub zmianami, które zostaną jej przedłożone.

8.2.12 Niezbędne jest programowanie, aby określić etapy i poznać ograniczenia czasowe, które muszą zostać uwzględnione podczas planowania racjonalnego czasu na przygotowanie przepisów przy uwzględnieniu ewentualnych implikacji i nadzwyczajnych sytuacji.

8.2.13 Analizy oddziaływania uznane za niekompletne lub niedostateczne powinny być weryfikowane, włącznie ze stosowaniem — w razie potrzeby — ekspertów zewnętrznych. Parlament otworzył nową zakładkę na swojej stronie OEIL ⁽²⁷⁾, która dotyczy badania analiz oddziaływania i która mogłaby stanowić uzupełnienie, być może krytyczne, istniejących publikacji Komisji (poszczególne plany działania i oceny w odniesieniu do wszystkich projektów objętych procedurą współdecydowania, które Komisja zobowiązała się realizować od 2005 r.).

8.2.14 Po przebyciu tych etapów, możliwa byłaby finalizacja propozycji legislacyjnych, analizy oddziaływania ⁽²⁸⁾ i kosztorysu, a także wyjaśnień mających na celu umożliwić jak najlepsze zrozumienie wśród użytkowników, osób zajmujących się prawem oraz legislatorów wspólnotowych i krajowych — celów, zakresu i praktycznych skutków proponowanego prawodawstwa. „Kontrola jakości” prawodawstwa powinna zostać przeprowadzona właśnie na tym etapie; należy jedynie określić sposób jej przeprowadzania.

⁽²⁶⁾ Opracowanie wskaźników kosztu dla użytkownika i dla administracji w jednolitych blokach przepisów; używanie ograniczonej ilości rubryk; złożoność, długość tekstu, odesłania do innych tekstów, ilość i znaczenie zobowiązań składanych deklaracji użytkowników czy osób trzech składających deklaracje, liczba osób konieczna do zarządzania danymi postanowieniami, znaczenie spraw spornych, które z tego wynikają.

⁽²⁷⁾ Obserwatorium legislacyjne (<http://www.europarl.eu.int/ceil/>); na razie strona „badania oddziaływania” jest w opracowaniu.

⁽²⁸⁾ Komisja ma już możliwość uaktualnienia swojej oceny oddziaływania przy uwzględnieniu nowych informacji lub danych wcześniej niedostępnych.

8.2.15 Komunikat Komisji, skierowany do legislatorów oraz wspólnotowych i krajowych organów doradczych, a także władz lokalnych zapewniających stosowanie i kontrolę, powinien zawierać wszystkie te elementy.

8.2.16 Po dokonaniu wyboru instrumentu trzeba będzie precyzyjnie określić zakres jego stosowania, rozróżniając to, co wybrany instrument obejmuje (dyrektywa), od tego, co mogłoby należeć do innego instrumentu (rozporządzenie) lub podlegać alternatywnej metodzie regulacyjnej.

8.2.17 Brzmienie powinno być precyzyjne, jednoznaczne, wyraźnie odwoływać się, oprócz wybranej podstawy prawnej, do innych stosownych artykułów Traktatów i wcześniejszego prawodawstwa (zwykle odniesienie techniczne do wydania Dz.U. UE nie będzie wystarczające, trzeba będzie wręcz przeciwnie sprecyzować pełną nazwę i krótko opisać treść i zakres instrumentów odniesienia, aby sprzyjać zrozumieniu przez użytkowników prawa, nie tylko przez wyspecjalizowanych prawników). Motywy będą posiadać szczególne znaczenie dla zapewnienia czytelności celów i treści właściwych przepisów i będą musiały być jasno zredagowane oraz unikać wszelkich zbędnych elementów.

8.2.18 Rozwój lub późniejsze zmiany prawodawstwa mogłyby zostać włączone do prawodawstwa (sprawozdanie Komisji po określonym czasie stosowania, które można już znaleźć, a jeszcze lepiej wzorcowa klauzula rewizyjna — *sunset clause* — po określonym czasie, na przykład trzech latach) ⁽²⁹⁾; co będzie zakładać system informacji, informacji zwrotnych (*feed back*), w oparciu o prośby o informacje i sugestie przekazane przez społeczeństwo obywatelskie, które w tym celu powinno posiadać rozmówcę na szczeblu wspólnotowym (jeden punkt kontaktowy na poziomie reprezentacji wspólnotowych w Państwach Członkowskich lub określone służby Komisji wskazane w prawodawstwie).

8.2.19 Komisja powinna wówczas, stosując klauzulę rewizyjną, zaproponować w określonym terminie zmiany lub podjęcie określonej inicjatywy, lub w takim samym terminie przedstawić wyjaśnienia, dlaczego jej zdaniem zmiany nie są konieczne.

8.2.20 Niektóre zespoły ekspertów zalecają utworzenie europejskiej agencji kontroli jakości lub słuszności prawodawstwa. Utworzenie takiej wyższej instancji nadzoru prawodawstwa, posiadającej prawo wprowadzania zmian, byłoby jednak niewspółmierne i sprzeczne z literą i duchem Traktatów. Podważyłoby to prawo — i obowiązek — inicjatywy Komisji. W każdym wypadku Komitet nie popiera utworzenia takiej „nadrzędnej agencji” kontrolującej korzystanie z prawa inicjatywy przez Komisję. Woli on rozbudować procedury konsultacji *ex ante* oraz położyć nacisk na jakość analiz oddziaływania i konsultacji *ex post*.

⁽²⁹⁾ Od prezentacji w 2002 r. planu działania na rzecz ulepszenia przepisów [COM(2002) 278], Komisja wprowadza do swoich propozycji legislacyjnych klauzulę dotyczącą rewizji/ponownego rozpatrzenia w zależności od dziedziny będącej przedmiotem uregulowań. Prawodawca powinien zapewnić, by przepis ten został zachowany przy uchwalaniu tekstów legislacyjnych.

8.2.21 Niezależne lub oddelegowane władze regulacyjne muszą również podlegać ocenie, gdyż praca komitetów legislacyjnych i agencji regulacyjnych charakteryzuje się brakiem przejrzystości w stosunku do zwyczajnych procedur legislacyjnych. Legislador musi mieć możliwość przeprowadzenia kontroli korzystania z tych uprawnień. W składzie zarządów agencji powinni zasiadać przedstawiciele partnerów społecznych według zasady partycypacji.

8.2.22 Jakość tłumaczenia na języki wspólnotowe stanowi niekiedy problem. Należy zwiększyć liczbę i kompetencje prawników lingwistów w Komisji, aby uwzględnić kolejne rozszerzenia. Trzeba będzie wewnętrznie rozwinąć ekspertyzę z zakresu formalnej techniki legislacyjnej i oceny legislacyjnej dostępną dla urzędników zaangażowanych w redagowanie propozycji legislacyjnych oraz wkładających wysiłek w uproszczenie, a także zwiększyć zakres jej nauczania na krajowych uniwersyteckich kierunkach prawniczych, aby móc w przyszłości zatrudnić wykwalifikowanych krajowych i europejskich urzędników. Niektóre uniwersytety już zapewniają taki rodzaj kształcenia i prowadzą badania w tych dziedzinach, a ich wiedza specjalistyczna może być wykorzystywana.

8.2.23 Działające przy lub w Komisji komitety ekspertów *ad hoc* przed opublikowaniem danej inicjatywy powinny przedstawiać propozycje kierując się zasadą precyzyjności, spójności i słuszności treści i formy, a także jednolitości pojęć i terminów prawnych stosowanych w różnych projektach instrumentów, na wzór obowiązującego już prawodawstwa. Komisja przygotowała już wspólny praktyczny poradnik skierowany do osób, które zajmują się redagowaniem projektów legislacyjnych, w trosce o jednolitość używanych pojęć prawnych i spójność prawa; należy zatem zapewnić prawidłowe wdrożenie tych norm redakcyjnych.

8.2.24 Jakość prawodawstwa będzie więc ściśle uzależniona od analiz wpływu i procedur konsultacji wstępnych, które będą miały na celu zapobieganie zbyt liczny i obszernym poprawkom w stosunku do projektu początkowego. Jakość poprawek może mieć również wpływ na jakość tekstu końcowego. Jeżeli poprawki w wyniku dochodzenia do konsensusu są niezbyt jasne lub sformułowane w nieprecyzyjny sposób, tak by zadowolić wszystkich, to będą one mogły być niekorzystne dla skuteczności i precyzji prawnej. Komitet terminologiczny (złożony z prawników lingwistów i ekspertów) mógłby pomagać Komisji w formułowaniu proponowanych zmian, aby zachować jasność i spójność zmian, które będzie mógł przyjąć w następnym czytaniu.

8.2.25 Komitet zauważa z zainteresowaniem, że Komisja poddaje przeglądowi swe wytyczne w sprawie oceny oddziaływania ustalając jaśniejsze kierunki w odniesieniu do gospodarki i konkurencyjności oraz przewiduje również analizę zgodności z Kartą praw podstawowych⁽³⁰⁾. To zaktualizowane podejście uwzględni pewną liczbę sugestii zawartych w niniejszej opinii i Komitet będzie śledził jego realizowanie.

8.2.26 Analizy oddziaływania dotyczące poprawek przedłożonych przez europejskiego prawodawcę powinny być przewidziane w przypadku, gdy poprawki takie mają charakter merytoryczny, przy wykorzystaniu metody stworzonej przez Komisję, jednakże bez zbędnego przedłużania procedur wpro-

wadzenia zmian. W tym względzie EKES ma nadzieję, że trzy zainteresowane instytucje będą mogły opracować wspólne podejście w kwestii analiz oddziaływania w związku z realizacją umowy międzyinstytucjonalnej dotyczącej lepszego stanowienia prawa.

9. Wkład sędziów wspólnotowych

9.1 Trzeba będzie w jak największym stopniu ograniczyć obowiązek odwoływania się do interpretacji, aby zrozumieć prawodawstwo, chociaż wykładnia przedstawiona przez sędziego, uzupełniona interpretacją doktryny i praktyków, nadal jest niezbędna do stosowania prawa w odniesieniu do odrębnych przypadków. Nieprecyzyjne lub niepewne prawodawstwo narusza bezpieczeństwo prawne, zwiększa koszty jego wdrażania ze względu na obowiązek ciągłego odwoływania się do ekspertów prawnych i technicznych oraz ewentualnie do sędziego, pociąga za sobą wydłużone terminy wdrożenia lub niewłaściwe transpozycje. Sędzia jest wówczas zmuszony do przyjęcia roli legislatora, natomiast liczba spraw może wzrastać w takim stopniu, że zaszkoodzi skuteczności prawa dostępu do sędziów i co najmniej do sprawiedliwego procesu w racjonalnym terminie.

9.2 Swoimi odpowiedziami na wnioski o orzeczenie wstępne sędzia wspólnotowy przyczynia się do unifikacji praw krajowych. Jednakże zła jakość prawodawstwa zmusza go do wyjaśniania znaczenia i zakresu prawnego rozporządzeń o niepewnej interpretacji, by uzupełnić w ten sposób braki prawodawcy.

9.3 Wreszcie, możliwości w zakresie tworzenia specjalnych izb pierwszej instancji powinny zostać wykorzystane w optymalny sposób, co umożliwiłoby Trybunałowi rozstrzyganie na pierwszym poziomie w jak najkrótszym terminie oraz jak najlepsze i szybkie wypełnianie funkcji uniformizacji orzecznictwa oraz precyzowania pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego w drugiej instancji.

10. Rola Państw Członkowskich

10.1 Rządy i ich przedstawiciele w COREPER, różne formacje Rady i komitetów legislacyjnych pełnią szczególną rolę w przygotowaniu i stosowaniu prawodawstwa, zarówno w zakresie jakości uprawnień legislacyjnych, jak i władzy wykonawczej sprawowanej wspólnie z Komisją.

10.2 Lepsza współpraca negocjatorów, służb oraz ministerstw, których dotyczy transpozycja i stosowanie prawodawstwa, powinna rozpoczynać się na etapie analizy projektów, aby antycypować i lepiej przygotować przepisy wykonawcze i skrócić termin wykonania.

10.3 Oprócz jego włączenia do wspólnotowego systemu instytucjonalnego oraz przeniesienia kompetencji lub trybów wspólnego ich wykonywania, Państwo Członkowskie ewoluowało również na płaszczyźnie wewnętrznej; powstały różne ośrodki decyzyjne poprzez decentralizację lub dekoncentrację administracji i służb państwowych, przeniesienie kompetencji na władze terytorialne lub niezależne organy

⁽³⁰⁾ IP/05/733

administracyjne i agencje posiadające uprawnienia regulacyjne i administracyjne wraz z przewidywanymi skutkami dla budżetu. Poza Unią Europejską podlega ono również porządkom prawnym o charakterze ponadnarodowym (przyjętym i stąd również obowiązującym zgodnie z zasadą *pacta sunt servanda*), zaś jego prerogatywy w zakresie zarządzania gospodarczego znacznie osłabły w niektórych dziedzinach (globalizacja i WTO, jednolity rynek, prywatyzacje).

10.4 Poza tym reforma państwa i administracji nie zawsze postępuje w pożądanym tempie, zaś nakładanie się na siebie kompetencji stwarza brak pewności lub trudności prawne niekorzystne dla przedsiębiorstw i służb państwowych lub samorządów terytorialnych odpowiedzialnych za realizację.

10.5 Państwo nie jest już jedynym źródłem prawa, transponuje ono prawo wspólnotowe według swoich zasad wykonania i kontroli, nie zawsze dzieląc się nimi w sposób jasny z władzami lokalnymi lub organami zdecentralizowanymi. Prowadzi to niekiedy do znacznych rozbieżności między różnymi krajami w stosowaniu prawa i szczególnych wymogów administracyjnych pochodzenia wspólnotowego na niekorzyść niezbędnej harmonizacji w ramach wewnętrznego rynku, co może stanowić czynnik zakłócający konkurencję.

10.6 Bez aktywnego i zdecydowanego udziału Państw Członkowskich — na płaszczyźnie politycznej i praktycznej — w procesie uproszczenia i poprawy prawodawstwa europejskiego, nie będzie ono przedstawiać wartości dla obywateli, a podejmowane wysiłki okażą się zbędne. Zasada „jednego okienka”, administracja elektroniczna, uproszczenie i ujednolicenie formularzy są stopniowo wdrażane, na przykład w dziedzinie cel, lecz następuje to zbyt wolno. Należy również uwzględnić „lukę cyfrową” w sposobie rozpowszechniania informacji wśród użytkowników normy prawnej.

10.7 Jednakże znaczna liczba rządów i parlamentów krajowych ma świadomość konieczności stanowienia lepszego prawa i lepszego zarządzania, w licznych wypadkach tworząc specjalne organy do spraw kontaktów z niektórymi sektorami społeczeństwa obywatelskiego, odpowiedzialne za czuwanie nad jakością przygotowywanego prawodawstwa lub jego transpozycji. Należy sporządzić bilans tych doświadczeń, który musi prowadzić do wymiany doświadczeń i lepszego harmonizacji kryteriów i stosowanych metod.

10.8 Należy również uwzględnić rolę sędziów krajowych i właściwe stosowanie przez nich wniosków o orzeczenia wstępne; standardy służby publicznej wymiaru sprawiedliwości muszą zostać poprawione w ujęciu ogólnym z punktu widzenia czasu trwania procedur i w niektórych przypadkach z punktu widzenia kosztów ponoszonych przez osoby poszukujące dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

10.9 Kompetencje ekspertów (lub zespołu ekspertów krajowych i drugiej sieci ekspertów niezależnych proponowanych

przez Komisję)⁽³¹⁾ wykorzystywane jako wsparcie dla Komisji celem przyczynienia się do zapewnienia jakości prawodawstwa, mogłyby zostać rozszerzone, w ramach konsultacji, o weryfikację jakości transpozycji. Można ustanowić system ostrzegania uruchamiany przez organizacje krajowe społeczeństwa obywatelskiego i adresatów prawodawstwa (specyficzne punkty kontaktowe, Info-Eurocentra...).

10.10 EKES mógłby również rozważyć wprowadzenie systemu połączeń organizacji społeczeństwa obywatelskiego przy sekcjach Komitetu, w szczególności Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego oraz Sekcji ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, wraz z Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku i bazą danych PRISM. W ten sposób mógłby przeprowadzać ocenę sprawozdań Komisji w dziedzinie uproszczenia i stanowienia lepszego prawa na potrzebach wyrażonych przez adresatów oraz bardziej skutecznie formułować propozycje udoskonalień.

11. Uwagi końcowe

11.1 Państwa Członkowskie będą również zaangażowane w działania na rzecz poprawy prawodawstwa w celu zapewnienia lepszej konkurencyjności w ramach OECD. Różne raporty OECD wykazują w większości przypadków ograniczone wyniki takich działań w stosunku do realizowanych celów, jednakże niektóre pokrywają się z oczekiwaniami wspólnotowymi (jakość przepisów, uproszczenie stosunków z administracją i procedur (zasada jednego okienka), stworzenie nowych narzędzi wsparcia przy podejmowaniu decyzji, bardziej otwarte procedury podejmowania decyzji (przejrzystość, uczestnictwo), e-administracja, decentralizacja itp.).

11.2 OECD zachęca do utworzenia w każdym kraju jednostki odpowiedzialnej za ocenę kosztów, jakości i wpływu nowych przepisów. Chociaż inicjatywy i kryteria, które należy promować w zakresie prawodawstwa wspólnotowego, nie pokrywają się całkowicie z inicjatywami i kryteriami OECD z powodu różnorodności kompetencji dzielonych w Unii przez 25 państw i różnorodności celów prawodawstwa wspólnotowego, istnieje jednak pewien rodzaj synergii między obydwojma podejściami⁽³²⁾.

11.2.1 Ponadto przygotowany jest projekt UE-OECD w zakresie wprowadzania prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie nowych Państwach Członkowskich. Warto by zatem przewidzieć większą synergię między UE i OECD.

11.3 Problemy z transpozycją dotyczą przede wszystkim rządów krajowych i ich administracji centralnej. W tej dziedzinie jakość powinna stanowić zasadniczy priorytet. Istotne wydaje się również przestrzeganie terminów w celu uniknięcia czasowego podziału rynku wewnętrznego.

⁽³¹⁾ (COM 2005) 97 końcowy z 16.03.2005.

⁽³²⁾ OECD nalega na prywatyzację służb publicznych i reformę państwa (odchudzenie administracji). Zalecenia te mają często charakter bardziej ideologiczny niż praktyczny; rola administracji krajowej musi bezsprzecznie ewoluować w kierunku większej skuteczności, lecz celem reformy nie może być zastąpienie państwa rynkiem, gdyż musi ono niezmiennie mieć możliwość wypełniania swoich zobowiązań.

11.4 Rozszerzenie procedury współdecydowania przewidzianej w Traktacie konstytucyjnym jest istotne z punktu widzenia demokracji; w powiązaniu z procedurami konsultacji i oceny na różnych etapach i poziomach, procedury mogą ulec wydłużeniu i stać się bardziej złożone. Również początkowa jakość propozycji i jakość transpozycji dyrektyw może zrównoważyć ryzyko przedłużenia terminów. Opracowanie wskaźników jakości przepisów ma zatem zasadnicze znaczenie ⁽³⁾.

11.5 Najtrudniejszy problem dotyczy uproszczenia dorobku legislacyjnego. Zadanie jest poważne, a EKES wyraża wątpliwości, czy można na nie przeznaczyć niezbędne środki bez pełnego poparcia decyzji politycznych i ich konsekwencji finansowych przez Państwa Członkowskie. EKES wystosowuje zatem apel w tym względzie.

11.6 Należy podkreślić, że podejście partycypacyjne stawia poważne wymagania przed organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, instytucjami i ich pracownikami oraz rządami i ich administracją. Same rozwiązania formalne lub technokratyczne nie będą mogły zapewnić powodzenia przedsięwzięcia, pomimo wysokiego poziomu instrumentów technicznych procedur legislacyjnych lub wskaźników oceny oddziaływania.

11.7 W przypadku, kiedy Komisja jest upoważniona do zawierania traktatów międzynarodowych w imieniu Wspólnoty (WTO, ...), udział organizacji podmiotów społeczno-gospodar-

czych i innych uczestników społeczeństwa obywatelskiego oraz konsultacja z nimi powinny również być możliwe zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym. Należy rozważyć zasady i metody takiego działania.

11.8 Uproszczenie przepisów oraz lepsza jakość prawodawstwa nie łączą się z jakąkolwiek ideologią deregulacji społeczno-gospodarczej; wynikają one z inicjatywy ulepszenia zarządzania, celem lepszego opanowania, z technicznego i politycznego punktu widzenia, złożoności prawodawstwa tworzonego przez Unię Państw, zgodnie z demokratycznymi, partycypacyjnymi i racjonalnymi procedurami.

11.9 Ostatecznie problemy i perspektywy rozwiązań zostały jasno przedstawione; podjęte wysiłki są na miarę wyznaczonych celów. Dlaczego więc dokonany postęp jest wciąż skromny? Czy istnieją czynniki oporu, a jeśli tak, to jakie? Czy przeznaczone środki są dostateczne, czy też trzeba przyznać następne? Czy istnieje wystarczająca wola polityczna odniesienia sukcesu u wszystkich zainteresowanych uczestników? Czy można pokonać przeszkody? Odpowiedzi na te pytania pozostają otwarte, jednak silna wola polityczna i prowadzenie działań w perspektywie długoterminowej wydają się mieć podstawowe znaczenie dla osiągnięcia ogólnego celu przedsięwzięcia uproszczenia dorobku prawnego i lepszego stanowienia prawa w Europie.

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽³⁾ Komisja zamówiła analizę tych wskaźników na Uniwersytecie w Bradford; EKES z zainteresowaniem oczekuje na jej publikację. Publikacja tymczasowa jest dostępna na stronie Uniwersytetu (<http://www.bradford.ac.uk/>).

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, odrzucona w trakcie debaty, uzyskała więcej niż jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 8.2.7

Skreślić.

Uzasadnienie

Fakt, że propozycje te nie zostały przyjęte nie wynika wcale z braków opisanych we wcześniejszych akapitach. Moim zdaniem — i wiele osób to stanowisko podziela — problemy te nie wzięły się z braku analizy oddziaływania czy też z braku obiektywnego zestawienia rezultatów. W przypadku dyrektywy portowej rolę odegrały interesy małej, ale niezwykle wpływowej grupy, która do tej pory uniemożliwiała jej przyjęcie. To samo dotyczy projektu dyrektywy w sprawie usług. Nie został on dotąd przyjęty, gdyż różne nie najszcześniejsze sojusze, skutecznie chroniące swe protekcjonistyczne interesy, próbują działać wbrew wspólnemu interesowi swobody świadczenia usług. Trudności związane z projektem Komisji w sprawie opatentowania wynalazków wdrażanych z wykorzystaniem komputera wynikają wszak z niedoceniaenia ryzyka, że pewna ograniczona grupa interesów w procesie politycznym wykorzysta fakt, że ów projekt dyrektywy (mający na celu harmonizację i większą precyzyjność istniejącego prawa) jest technicznie bardzo skomplikowany.

Wprawdzie opinie na temat powodów, dlaczego pewnym grupom interesów udaje się odwlec w czasie lub wręcz zablokować wymienione projekty dyrektyw, mogą się różnić, ale już nawet dyskusje w EKES-ie pokazały, że projekty te są faktycznie dość kontrowersyjne.

Punkt 8.2.7 jest mocno dyskusyjny i nie nadaje żadnych dodatkowych korzyści tej bardzo wyważonej, dobrej, a niekiedy nawet bardzo dobrej opinii. Dlatego też należy go usunąć, co wśród członków z pewnością zwiększy poparcie dla tej opinii.

Wynik głosowania:

Za: 31

Przeciw: 61

Wstrzymujących się: 13

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE

(2006/C 24/13)

Dnia 10 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając zgodnie z drugim ustępem art. 29 swojego regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię w sprawie *sposobów wdrażania i egzekwowania prawodawstwa UE*

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 27 lipca 2005 r. Sprawozdawcą był **Joost van IERSEL**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 90 do 6, przy 12 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Wdrażanie i egzekwowanie prawa

Streszczenie

W niniejszej opinii EKES stwierdza, że lepsze prawodawstwo oraz wdrażanie i egzekwowanie prawa ściśle się z sobą wiążą: dobre prawo to prawo egzekwowalne i egzekwowane. Komisja, Rada i Trybunał Sprawiedliwości regularnie podejmują problemy stosowania prawa. Efekty są wszakże ograniczone. Wynika to z faktu istnienia odmiennych kultur i kompetencji oraz różnorakiego stopnia zaangażowania w skuteczne wdrażanie prawa w różnych miejscach Europy. EKES wyróżnia rozmaite grupy działań, jakie powinny zostać podjęte przez Państwa Członkowskie i Komisję. W przypadku Państw Członkowskich chodzi przede wszystkim o kwestię woli politycznej. Postawa krajowych administracji powinna ukazywać, że same stanowią Unię Europejską i że zatem angażują się w unijny proces decyzyjny. To implikuje zmiany konkretnych podejść, takie jak zagwarantowanie potencjału administracyjnego, monitorowanie krajowych przepisów i procedur, powstrzymanie się od „pozlacania” (gold-plating) i od „wybierania co lepszych kąsków” (cherry-picking), jak również poprawa przepływu informacji. Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, pożądana jest systematyczna dyskusja między odnośnymi władzami w całej UE, jak również ewaluacje *ex post* oraz odpowiedzialność krajowych administracji przed władzami będącymi ich odpowiednikami w innych Państwach Członkowskich. Niezbędne jest także zaangażowanie władz krajowych niższego szczebla dysponujących niezależnymi uprawnieniami legislacyjnymi. EKES jest orędownikiem aktywnej roli Komisji w promowaniu wzajemnego zaufania między instancjami egzekwującymi prawo, w zakresie wspierania sieci władz publicznych, systematycznej oceny efektów ich działania oraz określania i upowszechniania najlepszych praktyk. Należy rozważyć rozszerzenie istniejących programów szkoleniowych dla sędziów i pracowników administracji publicznej. Niektóre z propozycji omawianych w niniejszej opinii są dyskutowane w Komisji, ponadto Państwa Członkowskie właśnie zastosowują w praktyce pewne zmiany. Mimo to obecnie ogólny obraz wdrażania i egzekwowania prawa przedstawia poważne niedostatki. Parlament Europejski i parlamenty krajowe także powinny angażować się w te procesy. Zdaniem EKES-u, konieczna jest zmiana kulturowa, w tym przesunięcie akcentu z tworzenia nowego prawa UE na jego efektywne wdrażanie, co miałoby zapewnić pełną skuteczność przyjętego ustawodawstwa i polityki UE. Przyczyni się to do dobrego funkcjonowania Unii 25 i więcej Państw Członkowskich, zapewniając jej niezbędną spójność.

1. Prawo UE jako podstawa integracji europejskiej

1.1 Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny, z odpowiednimi normami społecznymi, a zwłaszcza w zakresie ochrony pracowników, konsumentów oraz ochrony środowiska naturalnego, stanowi rdzeń integracji europejskiej. Uzasadnia on integrację poprzez generowanie znacznych zysków dla obywateli i przedsiębiorstw.

1.2 UE opiera się na rządach prawa. Umacniają one podstawy rynku wewnętrznego i zapobiegają dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub narodowość produktów, osób lub firm. Skuteczne stosowanie prawa UE zwiększa publiczne zaufanie do polityk i procesów europejskich oraz wzmacnia związek UE z interesami obywateli i przedsiębiorstw. Wiąże się to jednak z terminową i poprawną transpozycją prawa UE na szczeblu krajowym.

1.3 Ponadto europejskie prawodawstwo, dążące do usunięcia wszelkich barier w celu stworzenia równych szans, musi być stosowane w sposób sprawny i spójny w całej UE oraz skutecznie egzekwowane przez wszystkie odpowiednie władze: krajowe i regionalne.

1.4 Rynek wewnętrzny funkcjonuje właściwie i staje się źródłem wzrostu i dobrobytu jedynie wtedy, gdy nie istnieją żadne dyskryminujące ani ukryte bariery dla obywateli lub przedsiębiorstw, obejmujące uciążliwe lub długotrwałe procedury administracyjne. Liczne skargi składane corocznie przez obywateli i przedsiębiorstwa są spowodowane istnieniem krajowych środków działania, które często bywają zbyt restrykcyjne lub nadmiernie skomplikowane i nieproporcjonalne⁽¹⁾. Jest to po części skutkiem tak zwanego „pozlacania” (ang. *gold-plating*), które zachodzi podczas transpozycji prawa UE do prawa krajowego. Polega ono na dodawaniu krajowych uregulowań, które mogą zaciemniać cele prawodawstwa UE.

⁽¹⁾ Podsumowanie wyników przeprowadzonej przez EKES ankiety dotyczącej możliwych niedociągnięć i braków w zakresie wdrażania i egzekwowania prawa w Państwach Członkowskich znajduje się w załączniku B.

1.5 Lepsze prawodawstwo stanowi integralną część agendy lizbońskiej. W konkluzjach Rady Europejskiej z 22-23 marca 2005 r. stwierdza się wyraźnie, że ulepszone środowisko prawne wywiera pozytywny wpływ na konkurencyjność^(?). W związku z tym trzeba podkreślić, że ustanawianie, wdrażanie i egzekwowanie prawa są ze sobą ściśle powiązane: dobre prawo to takie, które można egzekwować i które jest egzekwowane.

1.6 Aby prawo można było egzekwować, musi być ono wystarczająco jasne, zaś aby było skuteczne, musi dostarczać właściwych odpowiedzi na konkretne problemy. Tam, gdzie prawo jest zbyt skomplikowane i niedostatecznie jasne, ponieważ na przykład nie przeprowadzono właściwej oceny jego oddziaływania, nieuchronnie pojawiają się problemy z jego wdrożeniem. W rezultacie, aby uporać się z tymi problemami, trzeba sporządzać dodatkowe projekty aktów prawnych. Złe ustawy prowadzą do rozrastania się prawa i istnienia nadmiernej liczby przepisów, które nakładają na przedsiębiorstwa niepotrzebne wymagania i powodują dezorientację obywateli^(?).

1.7 Aby można było skutecznie egzekwować prawo, władze muszą posiadać niezbędne uprawnienia administracyjne. W przeciwnym wypadku słabość administracyjna prowadzi do problemów z wdrożeniem i egzekwowaniem przepisów.

1.8 Jednocześnie skuteczne stosowanie prawa UE zwiększa konkurencyjność i ułatwia współpracę transgraniczną, co stanowi dwa podstawowe cele agendy lizbońskiej.

1.9 EKES uważa, że UE ma trudności z wdrażaniem i dostosowaniem prawa. Dane statystyczne dotyczące stanu wdrażania prawa UE pokazują, że Państwa Członkowskie mają opóźnienia w transponowaniu dyrektyw. Dane statystyczne dotyczące prowadzenia postępowania w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty pokazują, że transpozycja często jest niepoprawna lub niekompletna. W istocie 78 % spraw wszczętych przez Komisję Europejską przeciwko Państwom Członkowskim w latach 2002-2005 dotyczy transpozycji i stosowania dyrektywy. Wskazuje to, że Państwa Członkowskie doświadczają problemów w określeniu krajowej metody implementacji prowadzącej do wcielenia dyrektyw w życie.

1.10 Rada poruszała kwestię problemów z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa w różnych rezolucjach⁽⁴⁾. Także w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 2003 r. w sprawie lepszego prawodawstwa mowa była o „lepszej transpozycji i stosowaniu prawa”.

^(?) W punkcie 11 konkluzji Rada „zachęca Państwa Członkowskie, by zdwoili wysiłki zmierzające do ograniczenia braków w zakresie transpozycji oraz rozważyły przedsięwzięcie kontroli krajowego ustawodawstwa pod względem jego zgodności z przepisami UE (...)”.

^(?) W tym miejscu można odwołać się do brytyjskiej grupy zadaniowej ds. lepszej regulacji prawnej (*Better Regulation Task Force*), która w 2003 r. i 2004 r. opublikowała trzy wartościowe dokumenty w sprawie stanowienia prawa krajowego i europejskiego, z uwzględnieniem wdrażania. Analizy i zalecenia podkreślają między innymi potrzebę jasności i skuteczności, dzięki którym niezbędna interakcja między różnymi procesami przebiega pomyślnie.

⁽⁴⁾ Rezolucje Rady z dnia 16 czerwca 1994 r., 29 czerwca 1995 r. i 8 lipca 1996 r., zob. Krajowe wdrażanie prawa UE i kształtowanie europejskiej polityki administracyjnej, Hans Petter Graver w ARENA Working Papers WP 02/17, str. 6.

1.11 W wielu przypadkach Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł w sprawie obowiązku Państw Członkowskich dotyczącego zapewnienia skutecznego wdrażania i egzekwowania przepisów^(?).

1.12 Komisja opublikowała kilka dokumentów szczegółowo omawiających sposoby, w jakie Państwa Członkowskie mogą poprawić transpozycję przepisów prawa i ich stosowanie⁽⁶⁾. W Białej księdze w sprawie sprawowania rządów Komisja stwierdza: „ostatecznie oddziaływanie przepisów Unii Europejskiej zależy od gotowości i zdolności władz Państw Członkowskich do zapewnienia ich skutecznej, pełnej i terminowej transpozycji oraz egzekwowania”⁽⁷⁾. Ostatnio w swoim komunikacie z dnia 16 marca 2005 r. dotyczącym poprawy otoczenia regulacyjnego w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej, Komisja zarysowała kierunek działań zmierzających do poprawy wspólnotowych ram regulacyjnych bez nadmiernych kosztów administracyjnych.

1.13 Od 1985 r. Nowe Podejście było coraz skuteczniejszym narzędziem wspierania efektywnej harmonizacji standardów i podejść regulacyjnych. Tworzy ono stabilne, efektywne i przejrzyste ramy prawne oferujące władzom mechanizmy gwarantujące zachowanie równowagi politycznej poprzez zastosowanie całego szeregu instrumentów zdefiniowanych w dyrektywach, jak również przyznające większą odpowiedzialność producentom i stronom trzecim. Jeśli chodzi o implementację, Komisja na podstawie dogłębnej analizy stwierdza w szczególności, że „doświadczenie pokazało również, iż wdrażanie tych dyrektyw może zostać dodatkowo udoskonalone na różne sposoby”⁽⁸⁾. Dokument ten ujawnia poważne niedociągnięcia.

1.14 W swoim drugim raporcie z realizacji Strategii Rynku Wewnętrznego na lata 2003-2006⁽⁹⁾ Komisja analizuje niedociągnięcia we wdrażaniu i egzekwowaniu prawa w licznych dziedzinach. Określa również, jakie są intencje udoskonalień oraz ich cele. Wiązą się one między innymi z bardziej bezpośrednim zaangażowaniem, a przeto wolą polityczną Państw Członkowskich. W zaleceniu Komisji w sprawie transpozycji do prawa krajowego dyrektyw wpływających na rynek wewnętrzny⁽¹⁰⁾ wskazuje się pewne praktyki, które Państwa Członkowskie powinny niezwłocznie przyjąć. Najważniejszymi spośród tych praktyk są: przypisanie odpowiedzialności za monitorowanie i koordynację jednemu ministrowi i ministerstwu, stworzenie krajowej bazy danych obejmującej transponowane dyrektywy i wspieranie ścisłej współpracy pomiędzy urzędnikami krajowymi, którzy prowadzą negocjacje w Brukseli, a tymi, którzy wdrażają środki krajowe.

1.15 Obrazujące wdrażanie prawa „tabele ocen” (ang. scoreboards) ukazują braki w transpozycji formalnej. Jednak pomimo tych przejawów zainteresowania ze strony poszczególnych instytucji europejskich sposób wdrażania uzgodnionych przepisów do krajowego ustawodawstwa i/lub uregulowań nie został poddany wnikliwej analizie i nie był przedmiotem dalszych dyskusji w Radzie. Podczas gdy odmienne

^(?) Ibid., str. 21.

⁽⁶⁾ Zob. z ostatnich dokumentów zalecenie Komisji z dnia 12 lipca 2004 r., 2005/309/WE.

⁽⁷⁾ Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy, str. 25.

⁽⁸⁾ Poprawa wdrażania dyrektyw Nowego Podejścia, COM(2003) 240 końcowy, str. 3.

⁽⁹⁾ COM(2005) 11 końcowy, 27 stycznia 2005 r.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 98/47 z 16.4.2005.

zasady wdrażania przepisów w różnych częściach Państwa Członkowskiego szybko wywołałyby publiczne protesty, takie różnice pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi nie są nawet ujęte w agendzie politycznej.

1.16 Bez wątplenia właśnie dzięki „tablicom wyników” osiągnięcia Państw Członkowskich w dziedzinie transpozycji można ukazać w znacznie bardziej przejrzysty sposób. Nie istnieją jeszcze analogiczne „tablice wyników”, które pozwoliłyby na bardziej klarowny obraz sytuacji w zakresie stosowania prawa i polityk UE przez władze krajowe.

1.17 Pomimo toczących się dyskusji na temat ulepszeń, nadal panuje zbyt niska świadomość i zbyt małe zaangażowanie podmiotów publicznych z całej Europy w zagwarantowanie prawidłowego funkcjonowania prawa UE, które jest podstawą integracji europejskiej. Cel ten zostanie osiągnięty tylko wtedy, gdy w odpowiedni sposób przestrzegany będzie cały proces: przyjmowanie dyrektyw, ich transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie. W wielu wypadkach wydaje się brakować odpowiedniej woli konsekwentnego wdrażania kolejnych etapów procesu. Dokumenty Komisji, liczne orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości i odnośna literatura naukowa stanowią wystarczające źródła do wykorzystania przez Państwa Członkowskie w celu lepszego wypełniania spoczywających na nich zobowiązań prawnych.

1.18 Skuteczne stosowanie prawa UE wymaga szczególnej uwagi i ochrony w Unii stale powiększającej się o nowe Państwa Członkowskie. Proces integracji UE nie może być zagrożony przez osłabienie skuteczności przepisów unijnych.

2. Kontekst i postępy

2.1 Mimo że Traktat WE zapewnia różnorodne środki zbliżania i harmonizacji prawa w celu pełnej realizacji rynku wewnętrznego⁽¹⁾, doświadczenia z lat siedemdziesiątych i wczesnych osiemdziesiątych XX wieku pokazały, że pełna harmonizacja jest procesem powolnym i uciążliwym, a w pewnych przypadkach wręcz niepotrzebnym. Łatwiejsze do negocjowania i wdrażania okazały się środki oparte na wzajemnym uznawaniu i sprawowaniu kontroli przez kraj rodzimy. Były one również bardziej skuteczne, jeśli chodzi o liberalizację handlu i inwestycji, i nie nakładały nadmiernych wymagań. Należy jednak zauważyć, że UE wkroczyła w nową fazę, którą cechują powiększające się różnice między kulturami sprawowania rządów. Może to prowadzić do odnowienia potrzeby regulacji celem osiągnięcia konwergencji i promowania dobrych praktyk.

2.2 Pomimo wprowadzenia instrumentów nowej polityki, rozrost prawodawstwa wspólnotowego był po części naturalnym efektem pogłębiania i poszerzania integracji, lecz częściowo stanowił również skutek niepełnego lub wadliwego wdrażania przez Państwa Członkowskie. Aby nie dopuścić do zaniedbywania obowiązków przez Państwa Członkowskie lub do nadmiernego komplikowania przepisów krajowych, wprowadzone zostały nowe uregulowania⁽²⁾. Dobrym tego przykładem są dyrektywy dotyczące liberalizacji, przyjęte przez Komisję na podstawie art. 86 ust. 3 w takich dziedzinach, jak usługi telekomunikacyjne i sprzęt telekomunikacyjny.

⁽¹⁾ Art. 94-97 Traktatu WE.

⁽²⁾ Zob. Biała księga w sprawie sprawowania rządów w Europie, COM(2001) 428 końcowy.

2.3 Ze względu na występujące w wielu Państwach Członkowskich trudności dotyczące wdrażania przepisów⁽³⁾ poprawa w zakresie stosowania prawa UE wymaga również wspólnych wysiłków ze strony władz Państw Członkowskich. Nie podjęto ich aż do dziś, kiedy to w Państwach Członkowskich zachodzą pożądane zmiany w kierunku mniej interwencyjnych i lżejszych instrumentów wdrażania polityki i regulacji.

2.4 W 2000 r. lizbońska Rada Europejska, która rozpoczęła proces zmierzający do zwiększenia konkurencyjności Unii, wprowadziła otwartą metodę koordynacji mającą na celu ulepszenie wdrażania i realizacji prawa poprzez zastosowanie wskaźników jakościowych i ilościowych, benchmarkingu i najlepszych praktyk. Państwa Członkowskie jeszcze nie korzystają w sposób bardziej systematyczny i na szerszą skalę z takich dobrych praktyk w celu poprawiania swoich wyników w zakresie wdrażania polityki.

2.5 Początkowo otwarta metoda koordynacji budziła wielkie nadzieje. Podobnie było w przypadku celów związanych z benchmarkingiem i dobrymi praktykami. Doświadczenie nie skłania do formułowania pozytywnych wniosków. Państwa Członkowskie, jeżeli nie zawarły wiążących zobowiązań, wydają się niechętnie adaptować ustawodawstwo, nie wspominając o jego wdrażaniu i egzekwowaniu.

2.6 Do 2004 r. dziesięć kandydujących Państw Członkowskich włączyło *acquis communautaire* do swojego ustawodawstwa krajowego. Tym samym formalnie dotrzymano wyznaczonego terminu. Jednak sama zmiana prawa nie pociąga za sobą poprawnej transpozycji. Wdrożenie i egzekwowanie przepisów wymaga dodatkowo istnienia odpowiednich władz administracyjnych i procedur, które w wielu przypadkach musiały być tworzone na nowej podstawie, ponieważ brakuje niezbędnego doświadczenia w skutecznym stosowaniu przepisów unijnych. Większa współpraca krajowych organów władz pomiędzy sobą oraz z instytucjami wspólnotowymi ułatwiłaby jednolite stosowanie przepisów UE w całej Unii⁽⁴⁾.

2.7 Chociaż uregulowania i prawodawstwo UE mają na celu tworzenie wspólnych warunków rządzących otwartym rynkiem europejskim, wykorzystywane narzędzia mogą znacznie różnić się pomiędzy poszczególnymi dziedzinami. Ogólna zasada może być taka sama we wszystkich obszarach, lecz stopień integracji, do którego się dąży, może się znacznie różnić. Prowadzi to do powstawania przepisów o różnym stopniu zakorzenienia w prawodawstwie wspólnotowym, a w konsekwencji do odmiennych poglądów i podejść do kwestii prawnych.

2.8 Różnice te wynikają z odmiennych celów integracji w takich obszarach, jak na przykład rynek wewnętrzny i polityki ekologiczne, tudzież takich, jak polityka społeczna i zdrowie, które zasadniczo należą do kompetencji szczebla krajowego. W samym Traktacie użyto również mniej ambitnych sformułowań w odniesieniu do zdrowia publicznego i edukacji. W tych dziedzinach polityki rola UE polega raczej na „koordynowaniu” i „wspieraniu” niż na integrowaniu.

⁽³⁾ Zob. np. XXI raport Komisji w sprawie monitorowania stosowania prawa wspólnotowego, COM(2004) 839, 30.12.2004 r.

⁽⁴⁾ Zob. również: J. Vervaele, *Compliance and Enforcement of European Community Law*, The Hague, Kluwer Law International, 1999; Ph. Nicolaidis, *From Graphite to Diamond: The Importance of Institutional Structure in Establishing Capacity for Effective and Credible Application of EU Rules*, European Institute of Public Administration, 2002.

2.9 Bieżące przemiany dają zatem obraz barwnej różnorodności, w którym współlistnieją ze sobą na szczeblu unijnym różne środki prawne, wpływając z kolei na strategie krajowe. Są to m.in. następujące środki:

- instrumenty UE zapewniające pełną harmonizację prawa;
- instrumenty UE zapewniające harmonizację minimalną, które umożliwiają Państwom Członkowskim przyjęcie surowszych przepisów (w kontekście transgranicznym mogą one być stosowane jedynie w oparciu o test wzajemnego uznawania);
- dyrektywy „nowego podejścia”, które mają na celu ustanowienie podstawowych wymogów, jakie muszą spełniać produkty na rynku UE;
- prawodawstwo UE oparte na zasadzie „kraj pochodzenia”;
- dyrektywy ramowe pozostawiające Państwom Członkowskim znaczną swobodę w zakresie wdrażania;
- zalecenia, które mogą zostać transponowane do krajowego prawa Państwa Członkowskiego;
- decyzje.

2.10 Ten szeroki wachlarz instrumentów wspólnotowych, które wymagają transpozycji, wdrażania i egzekwowania w Państwach Członkowskich, często prowadzi do krajowych, a zatem zróżnicowanych interpretacji tego, co powinno zostać wdrożone i egzekwowane na szczeblu krajowym i jak należy to zrobić.

2.11 Jeśli chodzi o Państwa Członkowskie, praktyczne oddziaływanie tego modelu w jego obecnej formie funkcjonowania w różnym stopniu uwzględnia następujące elementy:

- różne krajowe kultury i systemy prawne;
- odmienne zakresy obowiązków w krajowych urzędach i ministerstwach;
- specyficzne kompetencje władz lokalnych i regionalnych w Państwach Członkowskich;
- wpływ krajowych lobby politycznych, społeczno-gospodarczych i społecznych;
- wewnętrzne potrzeby/dążenia, prowadzące do „pozlacania” (gold-plating) i „wybierania co lepszych kąsków” (cherry-picking);
- zasoby finansowe i organizacyjne potrzebne do poprawnego wdrażania prawa.

2.12 Podejście UE respektuje oczywiście różnorodność Państw Członkowskich i ich bogate tradycje administracyjne, kultury prawne i systemy polityczne. Jest to wręcz kwestia zasadnicza. Jednak te odmienne tradycje i kultury muszą być w stanie zagwarantować skuteczne stosowanie prawa UE, tak aby uniknąć zniekształceń i dyskryminacji. Zwiększenie kompetencji Unii i trwający proces rozszerzenia podkreślają złożoność tego zadania.

2.13 W przypadku Komisji, specyficzne elementy o kluczowym znaczeniu, mające wpływ na ostateczny wynik, obejmują:

- niedokładne sformułowanie techniczno-prawne tworzonych norm prawnych (w tym problemy związane z przekładem);
- różne zakresy stosowania mniej lub bardziej wiążących instrumentów prawnych w wyniku decyzji Rady;
- różne stopnie zaangażowania — w obrębie Komisji — we wdrażanie i egzekwowanie przepisów; występują istotne różnice pomiędzy Dyrekcjami Generalnymi;
- czasami brak jasności w odniesieniu do prerogatyw Państw Członkowskich i/lub prerogatyw Komisji ze względu na oddziaływanie zasady subsydiarności;
- czasami brak wystarczającej liczby personelu w Komisji;
- problemy językowe (podczas prowadzenia nadzoru w nowych Państwach Członkowskich);
- znaczenie i wpływ postępowania w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty.

2.14 Wraz z powiększaniem się wspólnotowego dorobku prawnego nastąpił analogiczny wzrost liczby instrumentów i procesów o charakterze pozaprawnym, mających na celu nakłonienie Państw Członkowskich do terminowego i właściwego wdrażania prawa UE, takich jak regularne sprawozdania i „tabele ocen” dotyczące wyników Państw Członkowskich w zakresie transpozycji.

2.15 Ponadto Komisja podjęła szereg działań mających na celu informowanie obywateli i przedsiębiorstw o ich prawach oraz zachęcanie ich do korzystania z tych praw wobec władz państwowych i w krajowych sądach. Na przykład punkty kontaktowe dla obywateli i przedsiębiorstw oraz centra SOLVIT mają na celu identyfikowanie i rozwiązywanie trudności napotykanych przez osoby i firmy, które przenoszą się do innych Państw Członkowskich lub już tam działają.

2.16 Najnowszy raport dotyczący spraw, którymi zajmowały się centra SOLVIT, pokazuje, że ponad 50 % wszystkich problemów dotyczy uznawania kwalifikacji zawodowych, dostępu produktów do rynku, rejestracji pojazdów mechanicznych i pozwoleń na pobyt. Choć 80 % spraw znajduje pomyślne rozwiązanie, statystyki te wskazują również, że owe problemy nie są ani nowe, ani nieznanne. Trudności, których doświadczają obywatele i firmy, w dużej mierze wynikają z biurokratycznych procedur i niechęci urzędów krajowych do upraszczania swoich wymagań. Ponadto, pomimo sukcesu centrów SOLVIT, 20 % problemów nie znajduje rozwiązania.

2.17 Rozszerzenie Unii również stanowi wyzwanie. Nie można poradzić sobie ze wzrostem liczby członków bez odpowiedniego wzmocnienia procedur konsultacji i nadzoru.

2.18 Owo wzmocnienie procedur konsultacji i nadzoru było najbardziej widoczne podczas ostatniego rozszerzenia oraz w ustaleniach osiągniętych przez brukselską Radę Europejską w grudniu 2004 r., które dotyczyły następnych etapów rozszerzenia. Przyszłe Państwa Członkowskie będą przedmiotem bardziej wnikliwej analizy ze strony Komisji i będzie się od nich oczekiwało wdrożenia większej części *acquis communautaire* przed ich przystąpieniem do UE. Ponadto będą one również musiały szybciej wypełnić postanowienia zawartych z nimi porozumień przejściowych.

3. Potrzeba refleksji

3.1 Skuteczne wdrażanie i egzekwowanie prawa ma kluczowe znaczenie dla obywateli i firm. Stanowi ono integralną część rządów prawa. Często odmienne interpretacje wspólnie przyjmowanego prawa wywołują wśród przedsiębiorców i obywateli następujące pytania: Gdzie zwrócić się ze skargą? Kto za to odpowiada? Co robić na krótką metę? Bardziej podstawowe pytanie brzmi: W jakim stopniu nieskuteczne wdrażanie przepisów prowadzi do opóźnień lub zmian wzorców inwestycyjnych i do braku zaufania wśród obywateli? Pytania te wiążą się z legitymizacją, spójnością i przewidywalnością polityk UE. Nie można dłużej tolerować obecnego niezadowalającego tempa transpozycji i wdrażania.

3.2 Ze względu na ogromną złożoność i czynniki dezorientujące przebieg realizacji poprawnie zatwierdzonych dyrektywy na poziomie UE, system i jego funkcjonowanie wymagają ogólnej analizy SWOT: Na czym stoimy? Gdzie leżą przyczyny problemu? Jakie wyzwania stoją przed Państwami Członkowskimi? Do czego dążą Państwa Członkowskie: jaki jest pożądany związek i interakcja pomiędzy subsydiarnością i monitorowaniem UE? Innymi słowy: kto odpowiada za mierzenie poszczególnych elementów i jakie są kryteria? W jakim stopniu instrumenty prawne i obecne praktyki odpowiadają celom integracji europejskiej? Jak UE i Państwa Członkowskie zamierzają reagować na skargi firm i obywateli dotyczące niepełnego i czasem przynoszącego odwrotne do zamierzonych skutki sposobu dokonywania transpozycji, wdrażania i egzekwowania przepisów UE w uregulowaniach i praktykach krajowych?

3.3 Poza roztrząsaniem kwestii ulepszeń w Państwach Członkowskich należy postawić te intrygujące pytania po to, by przyczynić się do szerokiej i otwartej debaty pomiędzy decydentami i urzędnikami, jak również pomiędzy sektorem prywatnym a społeczeństwem obywatelskim, na temat pożądanych zmian w unijnych i krajowych procedurach oraz praktykach. Debata ta musi zwiększyć świadomość wpływu właściwej transpozycji, wdrożenia i egzekwowania przepisów na wszystkie uzgodnione polityki UE.

3.4 Należy zastanowić się nad wpływem, jaki przyszłe rozszerzenie wywrą na spójne i jednolite stosowanie prawa wspólnotowego w całej Unii. UE powinna również rozważyć, jak uniknąć sytuacji, w której Unia składająca się z 27 lub więcej Państw Członkowskich, charakteryzująca się zatem jeszcze większą różnorodnością, sama w sobie może doprowadzić do powstania pewnych barier dla handlu, inwestycji i przedsiębiorczości.

3.5 Istnieją różne zapatrywania na problem eliminacji błędnego stosowania prawa UE, który z perspektywy politycznej wiąże się z napięciami występującymi pomiędzy zasadą subsydiarności a podejściem wspólnotowym. Istnieje pogląd, zgodnie z którym Komisja, w pełni akceptując odpowiedzialność Państw Członkowskich za wdrażanie prawa UE, powinna bacznie śledzić ten proces. Drugie podejście opiera się na zasadzie subsydiarności: dać Państwom Członkowskim wolną rękę i pozwolić, aby każdy radził sobie z własnymi problemami. Trzecia możliwość polega na tym, aby Państwa Członkowskie uzyskały większą samodzielność i szerszy zakres odpowiedzialności oraz aby odpowiadały przed sobą nawzajem, Komisja zwracałaby zaś baczna uwagę na zgodność i, w razie potrzeby, stanowczo używała swoich kompetencji prawnych.

3.6 Jako „strażniczka Traktatów” i instytucja dysponująca prawem inicjatywy ustawodawczej Komisja odgrywa ważną rolę w zapewnianiu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Odpowiada za proponowanie prostego i możliwego do egzekwowania prawa, które rozwiązuje problemy na rynku wewnętrznym bez obciążania Państw Członkowskich i przedsiębiorstw nadmiernymi kosztami. W istocie w ostatnich kilku latach Komisja czyniła poważne wysiłki, żeby uprościć legislację i zbadać oddziaływanie proponowanych regulacji. Zarazem Komisja musi działać szybko i zdecydowanie, aby zwalczać naruszenia. Powinna się ona zastanowić, w jaki sposób rozszerzyć sformułowane w 2004 r. zalecenia (patrz wyżej) w sprawie terminowej i właściwej transpozycji, tak aby objęły etap wdrażania i egzekwowania przepisów.

3.7 Jako współwłaściciele Unii Państwa Członkowskie mają obowiązek lojalnego działania wobec Unii, wypełniania swoich zobowiązań, ułatwiania realizacji zadań Wspólnoty i powstrzymywania się od stwarzania zagrożeń dla celów zawartych w art. 10 Traktatu WE. Gwoli jasności: postawa Państw Członkowskich musi ukazywać, że same stanowią Unię Europejską i że zatem angażują się w unijny proces decyzyjny⁽¹⁵⁾.

3.8 Europejski Trybunał Sprawiedliwości w licznych sprawach wyraźnie orzekł, że Państwa Członkowskie nie mogą powoływać się w swojej obronie na jakiegokolwiek wewnętrzne trudności administracyjne w celu usprawiedliwienia niepełnego lub niewłaściwego wdrożenia prawodawstwa Wspólnoty. Orzeczenia te mogą pomóc w ulepszeniu przewidywanych przyszłych procedur.

3.9 Trzeba będzie zastanowić się również nad rodzajami instrumentów i procedur prawnych oraz pozaprawnych, które w najwłaściwszy sposób zagwarantują skuteczne wdrażanie polityki w Unii skupiającej ponad 30 członków.

3.10 Efekty stosowania pozaprawnych instrumentów i procedur były bardzo różne. Pomimo obiecującego początku otwarta metoda koordynacji nie okazała się skuteczna. Dla porównania, centra SOLVIT rozwiązywały 80 % rozpatrywanych przez siebie problemów.

⁽¹⁵⁾ Analiza negatywnego wyniku referendum we Francji i Holandii pokazuje, w jakim stopniu opinia publiczna i niektórzy politycy (!) ulegają pozorom, określając relację między Państwem Członkowskim a „Brukselą” w kategoriach „my” i „oni”.

3.11 Rada ds. Konkurencyjności w konkluzjach z marca 2005 r. zachęca Państwa Członkowskie do kontrolowania wewnętrznego ustawodawstwa pod kątem zgodności z przepisami UE, w celu usunięcia barier rynkowych i zwiększenia wolnej konkurencji. Parlament Europejski dostrzegł również zalety sytuacji, w której urzędy państwowe monitorują zgodność z przepisami UE w swoich krajach. Przeprowadzanie kontroli (ang. screening) jest praktycznym sposobem wykrywania i usuwania barier ograniczających handel, bez względu na to, czy wynikają one z niewłaściwego wdrażania, braku odpowiedniego egzekwowania prawa UE, czy też po prostu z praktyki administracyjnej niezgodnej z wymogami UE.

4. Wnioski i zalecenia

4.1 Ogólne

4.1.1 EKES uważa, że wdrażanie i egzekwowanie przepisów jest nieodłącznym elementem lepszego stanowienia prawa, a zatem ma charakter politycznego priorytetu⁽¹⁶⁾. Jak dotąd sytuacja wygląda inaczej pomimo zmieniającego się podejścia w niektórych Państwach Członkowskich i w Komisji, torującego drogę ku przyszłości. Ustawodawcy często w niewystarczającym stopniu uwzględniali wymogi związane z wdrażaniem i egzekwowaniem przepisów. Spójne oceny oddziaływania na rzecz lepszej legislacji muszą także brać pod uwagę, w jaki sposób należy rozwijać prawodawstwo i jak egzekwować przepisy. Cały ten proces jest warunkiem wstępnym wyrównania szans i zwiększenia legitymacji UE.

4.1.2 Z zasady obowiązek właściwego wdrażania i egzekwowania prawa UE spoczywa głównie na Państwach Członkowskich. Rola Komisji jako strażniczki Traktatów polega na upewnieniu się, że Państwa Członkowskie rzeczywiście wypełniają swoje obowiązki. Komisja może zająć się każdym niedociągnięciem, stosując postępowanie w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty (infringement procedure) lub inne środki uznane za właściwe w celu rozwiązania problemu niewłaściwego stosowania prawa UE.

4.1.3 W następstwie porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r. Rada zastanawia się obecnie nad lepszą regulacją oraz uproszczeniem prawodawstwa. EKES uważa, że należy poświęcić wystarczająco dużo uwagi ulepszonemu stosowaniu wszystkich przepisów UE (nie tylko dyrektyw), które mają być egzekwowane przez Państwa Członkowskie.

4.1.4 EKES uważa, że Rada ds. Konkurencyjności przy swoim zaangażowaniu na rzecz rynku wewnętrznego będącego jądrem procesu integracji, powinna stać się naturalnym partnerem Komisji na szczeblu UE w dyskusjach poświęconych wdrażaniu i egzekwowaniu przepisów.

4.1.5 Bardzo ważnym i często decydującym aspektem jest to, że wewnętrzny porządek administracyjny Państw Członkowskich nie wchodzi w zakres Traktatów. Jednakże z art. 10 Traktatu WE i z orzecznictwa wynika, że władze państwowe

muszą zapewnić właściwe wdrażanie i egzekwowanie prawa wspólnotowego. W związku z tym EKES podkreśla, że Państwa Członkowskie są współwłaścicielami UE i oczywiście są za nią współodpowiedzialne.

4.1.6 Przez zbyt długi okres kładziono nacisk na wprowadzanie nowego prawodawstwa UE. EKES zgadza się z Komisją, że w UE składającej się z 25 Państw Członkowskich należy się raczej skoncentrować na wdrażaniu i egzekwowaniu istniejącego prawa niż na dodawaniu nowych uregulowań. Nowe prawodawstwo wspólnotowe nie stanowi atrakcyjnej opcji, ponieważ będzie wymagało inwestowania znacznej ilości czasu i środków. Wyłączne poleganie na procedurach prawnych w celu zmuszenia Państw Członkowskich do rozwiązania problemów również zajmie dużo czasu i pochłonie skąpe zasoby. Potrzebna jest raczej zmiana kultury, wraz z którą nacisk w Państwach Członkowskich i w Komisji przesunie się z tworzenia nowych przepisów w kierunku wdrażania i egzekwowania uzgodnionego prawa i polityki UE, co pozwoli na ich pełną skuteczność. Nie oznacza to oczywiście, iżby nacisk kładziony na implementację i egzekwowanie prawa służył za alibi dla faktu, że nie ustanawia się praw w dziedzinach, w których wciąż konieczne jest nowe prawodawstwo.

4.1.7 Przegląd (screening) istniejącego i już wdrożonego prawa wspólnotowego — zob. także doświadczenia Danii — będzie pomocny w procesie lepszego stanowienia prawa. Przykład ten dobrze ilustruje interakcję pomiędzy uproszczeniem a ulepszeniem wdrażania i egzekwowania przepisów.

4.1.8 Co się tyczy sposobów alternatywnych, tj. samoregulacji i współregulacji⁽¹⁷⁾, należy w indywidualnych przypadkach badać, w jakich dziedzinach byłyby one skuteczne, a w jakich nie. Niezależnie od konieczności rozwijania inicjatyw samoregulacji i współregulacji, ich skuteczność należy sprawdzić poprzez konkretne zastosowanie.

4.1.9 Zdaniem EKES-u, oczywiste jest również to, że narastające problemy z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa wspólnotowego na szczeblu krajowym należy podejmować i rozwiązywać poprzez ściślejszą współpracę pomiędzy władzami krajowymi a wspólnotowymi.

4.1.10 EKES uważa, że taka wzmożona współpraca służy również unikaniu tworzenia zbędnych regulacji wspólnotowych, które najprawdopodobniej nie przyczynią się do pobudzenia krajowych działań w zakresie wdrażania prawa. Są one zbyt powolne i kłopotliwe oraz często próbują osiągać cele polityki krajowej przy użyciu nieproporcjonalnych środków.

4.2 Państwa Członkowskie

4.2.1 EKES uważa, że Państwa Członkowskie powinny zachować swobodę w zakresie określania własnych metod i procedur wdrażania. Tymi metodami i procedurami mogłyby się także zająć w swoich ocenach oddziaływania Państwa Członkowskie i Komisja.

⁽¹⁶⁾ Sugestia ta jest w pełni zgodna z uwagami zawartymi w opiniach EKES od 2000 r. w sprawie uaktualnienia, uproszczenia i ulepszenia *acquis communautaire* i otoczenia prawnego.

⁽¹⁷⁾ „Aktualny stan współregulacji i samoregulacji na jednolitym rynku”, sprawozdawca Bruno VEVEER, CESE 1182/2004.

4.2.2 Zdaniem EKES-u, bez względu na metody lub procedury wybierane przez Państwa Członkowskie w celu wdrażania prawa UE lub prawa krajowego, które wpływa na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, efekty muszą być zbliżone w całej UE. Ponadto wyniki muszą w rzeczywisty sposób odzwierciedlać pierwotne i wtórne prawo UE.

4.2.3 Gdy mowa o Państwach Członkowskich, zdaniem EKES-u wymagane jest również zaangażowanie władz krajowych niższych szczebli dysponujących autonomicznymi uprawnieniami legislacyjnymi i/lub odpowiadającymi za wdrażanie uregulowań (np. landów, prowincji, regionów).

4.2.4 EKES uważa, że następnym krokiem, jaki należy zrobić we współpracy pomiędzy instytucjami UE a władzami krajowymi w zakresie wdrażania prawa i polityk UE, jest umocnienie i usprawnienie krajowego potencjału administracyjnego w zakresie stosowania polityki, co obecnie stanowi przedmiot dyskusji w niektórych Państwach Członkowskich.

4.2.5 Potencjał administracyjny stanowi kwestię „wspólnej troski” i Państwa Członkowskie muszą się upewnić, że władze zajmujące się wdrażaniem i egzekwowaniem posiadają go w wysokim stopniu. Zdaniem EKES-u, wiąże się to między innymi z bliską współpracą pomiędzy negocjatorami w Brukseli a organami ustawodawczymi działającymi w ramach administracji krajowych.

4.2.6 Przykład konkretnego podejścia, na jaki zwrócił uwagę EKES, to praktyki krajowych organów regulacyjnych w pewnych obszarach, takich jak telekomunikacja. Krajowe organy regulacyjne respektują jednocześnie wspólne przepisy europejskie i krajowy nadzór. Praktyki te również muszą zostać poddane wnikliwej analizie.

4.2.7 Należy zachęcać Państwa Członkowskie do kontrolowania przepisów krajowych (co czynią obecnie niektóre Państwa Członkowskie, takie jak Dania). Problemy z wdrażaniem często wynikają z tego, że krajowe przepisy i procedury nie są wystarczająco dobrze dostosowane do ogromnego rynku europejskiego.

4.2.8 Szczególnym sposobem wdrażania prawa UE jest „pozłacanie” (gold-plating) i „wybieranie co lepszych kąsków” (cherry-picking). EKES uważa, że należy wprowadzić ogólny przepis, zgodnie z którym Państwa Członkowskie, zgłaszając krajowe środki wdrażania, formalnie uzasadniałyby Komisji, w postaci tabeli transpozycji, ich całkowitą i pełną zgodność z prawem wspólnotowym.

4.2.9 Pożądane może okazać się dostarczanie przez Państwa Członkowskie, zarówno ich własnym urzędem, jak i całemu społeczeństwu, liczniejszych i lepszych informacji o prawach i obowiązkach. Brak adekwatnych informacji często stanowi przyczynę braku zgodności. EKES uważa, że można rozważyć stosowanie krajowych sankcji za brak zgodności ze strony obywateli i przedsiębiorstw.

4.2.10 W chwili obecnej konsultacje w sprawie transpozycji i stosowania zasadniczo ograniczają się do dwustronnych kontaktów pomiędzy poszczególnymi rządami a Komisją. Potrzeba bardziej intensywnej interakcji i większej elastycz-

ności. Należy zwiększyć rolę wielostronnych dyskusji w grupach ekspertów krajowych, które mają już miejsce z uwagi na transpozycję i wdrażanie prawodawstwa. Potrzeba systematycznej i celowej dyskusji pomiędzy wszystkimi odpowiednimi władzami w UE, w każdym obszarze polityki, poświęconej osiąganym wynikom i doświadczeniom Państw Członkowskich. Pożądane są oceny *ex-post*.

4.2.11 W dwustronnych kontaktach pomiędzy Państwami Członkowskimi należy zwrócić uwagę na wymianę urzędników organizowaną na wzór skutecznych „projektów twinningowych”, które stanowią wielką pomoc dla nowych Państw Członkowskich i krajów kandydujących.

4.2.12 Należy systematycznie przeprowadzać ewaluację *ex-post* dyrektyw i stosowanego prawa UE. Jako że możliwość konsultacji ma kluczowe znaczenie dla lepszego prawodawstwa, trzeba przewidzieć podobne procedury dla procesu ewaluacji *ex-post* ⁽¹⁸⁾. Pierwotne organy ustawodawcze nie powinny odpowiadać za takie ewaluacje, które mogą uwzględniać także potrzebę i znaczenie niektórych przepisów w przyszłości.

4.2.13 EKES uważa, że dyskusje będą prowadziły do systematycznego określania dobrych praktyk, które mogą być przyjmowane przez władze w całej UE. Tam, gdzie prawne lub administracyjne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi uniemożliwiają przyjęcie określonych dobrych praktyk, władze państwowe powinny mieć obowiązek zademonstrowania, w jaki sposób ich własna metoda lub procedura pozwala na osiągnięcie podobnych rezultatów, do jakich w innych Państwach Członkowskich prowadzą owe dobre praktyki. Jedną z dobrych praktyk stosowaną w niektórych Państwach Członkowskich polega na „zasadzie pierwszeństwa”. Podstawową zasadą działania jest, iż transpozycja prawodawstwa UE ma pierwszeństwo przed wprowadzeniem w życie ustawodawstwa o charakterze krajowym.

4.2.14 Władze państwowe są zwykle odpowiedzialne przed rządami względnie ministrami i ostatecznie przed parlamentem. Ponieważ błędne wdrożenie prawa UE lub jego brak również niekorzystnie wpływa na interesy obywateli i przedsiębiorstw w innych Państwach Członkowskich, EKES uważa, że być może UE będzie musiała stworzyć nowe pojęcie wzajemnej odpowiedzialności wobec równoważnych władz w innych Państwach Członkowskich ⁽¹⁹⁾.

4.2.15 Władze Państwa Członkowskiego muszą wyjaśniać swoim odpowiednikom własne praktyki administracyjne, decyzje formalne oraz inne działania związane z wdrażaniem i egzekwowaniem prawa UE, gdy takie praktyki, decyzje i działania postrzegane są przez równoważne organy w innym Państwie Członkowskim jako utrudnienie dla sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.2.16 EKES uważa, że Państwa Członkowskie powinny regularnie przeprowadzać przegląd potencjału swoich władz odpowiedzialnych za wdrażanie, egzekwowanie i zgodność przepisów wewnętrznych, uregulowań i praktyk administracyjnych z wymogami prawa UE.

⁽¹⁸⁾ Rezultaty kwestionariusza EKES-u (zob. załącznik A) zawierają przykłady, które podkreślają potrzebę takich ewaluacji *ex-post*.

⁽¹⁹⁾ Niedawno rząd brytyjski powołał do istnienia panel ds. odpowiedzialności w zakresie regulacji (Panel for Regulatory Accountability). Panel ten może dostarczyć także użytecznych przykładów dla UE.

4.2.17 W procesie dalszego rozszerzania kraje kandydujące muszą transponować całość wspólnotowego dorobku prawnego. Według EKES-u pożądane jest, aby dysponowały one odpowiednim potencjałem administracyjnym celem właściwego wdrożenia *acquis communautaire*, zanim będą w stanie przystąpić do UE.

4.2.18 EKES uważa, że Państwa Członkowskie muszą być przygotowane na przeznaczenie wystarczających zasobów ludzkich i finansowych na poważne promowanie wdrażania i egzekwowania prawa wspólnotowego. Komitet zwraca uwagę na uderzający kontrast pomiędzy zasobami przeznaczanymi na otwartą metodę koordynacji (urzędnicy, posiedzenia, dokumenty), a występującymi w wielu Państwach Członkowskich trudnościami związanymi ze środkami finansowymi i zasobami ludzkimi w zakresie wspierania ważnej sieci, takiej jak SOLVIT. Pozytywnym wyjątkiem jest pod tym względem na przykład Szwecja.

4.2.19 Szczególną uwagę należy zwrócić na działalność sądów, które są organami szczególnie odpowiedzialnymi za interpretację i bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego (rozporządzeń) oraz regulacji wynikających z jego transpozycji (dyrektyw). Znaczne trudności napotyka się tam przy ujednoliceniu interpretacji prawa i przy szybkim zastosowaniu go do konkretnych przypadków. Wynika stąd konieczność szkolenia sędziów i adwokatów w zakresie prawa wspólnotowego, a zwłaszcza w dziedzinach prawa konkurencji, zdrowia i ochrony konsumentów.

4.3 Komisja

4.3.1 EKES uważa, że Komisja, poza tym, iż stara się w ramach swoich własnych służb o lepsze stanowienie prawa, odgrywa także istotną rolę w promowaniu wzajemnego zaufania pomiędzy władzami zajmującymi się egzekwowaniem przepisów, poprzez wspieranie sieci władz państwowych, systematyczną ocenę ich wyników oraz określanie i upowszechnianie dobrych praktyk. Dzięki szczególnym narzędziom, takim jak systemy informacyjne, może ona przyczynić się do ułatwienia codziennej współpracy administracyjnej pomiędzy urzędnikami. W związku z tym Komitet doradczy ds. koordynacji w zakresie rynku wewnętrznego stanowi pożyteczną platformę dla Komisji i Państw Członkowskich. To samo dotyczy serwisu informacyjnego poświęconego rynkowi wewnętrznemu, który Komisja planuje uruchomić w celu wspierania współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi.

4.3.2 Oprócz instrumentów, które Komisja wyszczególniła w komunikacie dotyczącym *lepszego monitorowania stosowania prawa wspólnotowego* ⁽²⁰⁾, mających na celu zapobieganie naruszeniom, równie ważne, zdaniem EKES-u, jest rozwijanie dalszej współpracy pomiędzy władzami państwowymi. Komisja może okazać się pomocna w dokonywaniu przeglądu krajowych praktyk — nawet jeśli nie dały one powodów do wszczęcia formalnych postępowań w sprawie naruszenia — poprzez ułatwienie rozwiązywania problemów i wspieranie stosowania dobrych praktyk między Państwami Członkowskimi.

4.3.3 EKES zaleca, aby Komisję zapraszano do przeprowadzania audytów w strukturach odpowiedzialnych za egzekwo-

wanie prawa w Państwach Członkowskich — w miarę możliwości polegając na neutralnym partnerze — oraz do składania regularnych sprawozdań w formie tabel ocen dotyczących wdrażania i egzekwowania prawa.

4.3.4 Należy stymulować finansowane przez UE programy szkoleniowe oparte na badaniach i doświadczeniach krajowych oraz skupiające ekspertów z całej Europy. Niedawne, sponsorowane przez Komisję szkolenie sędziów w zakresie konkurencji przyniosło pozytywne wyniki. Takie programy szkoleniowe dla sędziów sądów rejonowych i okręgowych oraz dla pracowników administracji publicznej powinno się rozszerzyć na wszystkie odnośne dziedziny, jako że nadal często brakuje niezbędnych kompetencji. Można również zwrócić uwagę na rolę rzeczników praw obywatelskich.

4.3.5 Komisja powinna aktywnie poszukiwać alternatyw dla formalnych działań prawnych, które dla strony skarżącej często bywają zbyt powolne. 50 % postępowań w sprawie naruszenia przepisów Wspólnoty trwa ponad cztery lata! Alternatywy obejmują zbiorowe posiedzenia i takie instrumenty, jak SOLVIT. Komisja może rozważyć upublicznienie wyników posiedzeń zbiorowych.

4.3.6 Należy zatroszczyć się o określenie najbardziej odpowiednich środków na rzecz osiągnięcia zamierzonych wyników prowadzonej polityki. W szczególnych przypadkach i w celu uzyskania rzetelnych wyników w Państwach Członkowskich Komisja może rozważyć przedstawienie wniosków dotyczących rozporządzenia zamiast wniosków dotyczących dyrektywy. Mówiąc bardziej ogólnie, Komisja powinna uwzględnić problemy, które mogą wyniknąć z faktu istnienia różnych krajowych procedur wdrażania prawa.

4.3.7 Zdaniem Komitetu, Komisję należy wyposażyć w niezbędne kompetencje i zasoby, aby mogła wypełniać swe tradycyjne zadanie nadzorowania wdrażania prawa UE oraz nowe zadania polegające na ułatwianiu określania i upowszechniania dobrych praktyk. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w 2006 r. Komisja zamierza przeprowadzić audyt wewnętrzny w celu oceny swoich obecnych procedur i metod pracy w tym obszarze.

4.3.8 Komisję należy zachęcać do usprawniania swoich działań związanych z nadzorem wdrażania i egzekwowania przepisów. Może to również wymagać większych zasobów w Komisji. W związku z tym istnieje potrzeba większej spójności pomiędzy podejściami poszczególnych Dyrekcji Generalnych.

4.4 Dobre sprawowanie rządów i społeczeństwo

4.4.1 Zdaniem EKES-u, sporządzanie sprawozdań, konsultacje i nadzór nad wdrażaniem i egzekwowaniem nie mogą ograniczać się do urzędów i urzędników. W procesy te powinny być zaangażowane Parlament Europejski oraz parlamenty krajowe. EKES z zadowoleniem przyjmuje podjętą ostatnio przez Parlament Europejski inicjatywę, by uwzględnić kwestię implementacji i egzekwowania prawa w swojej agendzie. Inicjatywa ta z pewnością przyczyni się do wzbudzenia bardzo potrzebnego zainteresowania tym tematem wśród polityków.

⁽²⁰⁾ COM(2002)725 końcowy z dnia 11 grudnia 2002 r.

4.4.2 W ramach inicjatywy dotyczącej lepszego sprawowania rządów Komisja podjęła zakrojone na szeroką skalę konsultacje⁽²¹⁾. Tego samego oczekiwano od Państw Członkowskich. Pewne elementy prawa wtórnego, takie jak rozporządzenia dotyczące konkurencji czy dyrektywy dotyczące telekomunikacji wymagają, aby władze krajowe konsultowały się z zainteresowanymi podmiotami przed przyjęciem jakichkolwiek środków. W niektórych Państwach Członkowskich występuje tradycja publicznych zapytań jako środka wspierającego formułowanie i ocenę ich polityki. Większość Państw Członkowskich dokonuje jakiegoś rodzaju oceny oddziaływania, która dotyczy skutków finansowych lub ekologicznych. Ocena oddziaływania obejmuje zarówno etap konsultacji, jak i komponent oceny. Zdaniem EKES-u, tego typu konsultacje i oceny, które w istocie określają potrzeby obywateli i przedsiębiorstw, a następnie wpływ, jaki wywiera na nie polityka, zwiększają zrozumienie polityk, umacniają ich legitymację i przygotowują grunt pod doskonalenie polityki.

Bruksela, 28 września 2005 r.

4.4.3 Ze względu na duży stopień skomplikowania tych procesów dobre sprawowanie rządów wiąże się z wyjaśnianiem w całej Europie, że pomimo istnienia zasady „subsydiarności” i specyficznych tradycji administracyjnych, rządy zobowiązane są do realizowania tego, na co zgodziły się na szczycie UE. Oznacza to również, że oprócz Komisji i Państw Członkowskich najbardziej pożądanym w celu promowania ulepszeń i dobrych praktyk jest wkład sektora prywatnego i społeczeństwa obywatelskiego.

4.4.4 Zdaniem EKES-u, gdy tylko Komisja i Państwa Członkowskie opracują konkretne pomysły dotyczące przedstawiania etapów wdrażania i egzekwowania jako integralnej części lepszego prawodawstwa, zaistnieje potrzeba przeprowadzenia wyważonych działań promocyjnych.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Zob. COM(2002) 713 końcowy, z dnia 11 grudnia 2002 r.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały ponad jedną czwartą oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 1.2

Zmienić w następujący sposób:

„UE opiera się na rządach prawa. Umacniają one podstawy rynku wewnętrznego i zapobiegają dyskryminacji ze względu na pochodzenie lub narodowość produktów, osób lub firm. Skuteczne stosowanie prawa UE, przy ścisłym przestrzeganiu istniejących norm społecznych, ochrony konsumentów oraz ochrony środowiska naturalnego, zwiększa publiczne zaufanie do polityk i procesów europejskich oraz wzmacnia związek UE z interesami obywateli i przedsiębiorstw. Wiąże się to jednak z terminową i poprawną transpozycją prawa UE na szczeblu krajowym.”

Uzasadnienie

Jedynie rynek wewnętrzny uregulowany za pomocą powyższych warunków ramowych przyniesie pożądane rezultaty dla przeważającej większości społeczeństwa. Ostatnie referenda (w sprawie konstytucji europejskiej we Francji i w Holandii) oraz ankiety (Eurobarometr) wskazują na to, że społeczeństwo wyraźnie życzy sobie takiej polityki, w której wszyscy znajdą swoje miejsce.

Wynik głosowania:

Za: 43

Przeciw: 45

Wstrzymujących się: 7

Punkcie 2.1

Wprowadzić następujące zmiany:

„2.1 Mimo że Traktat WE zapewnia różnorodne środki zbliżania i harmonizacji prawa w celu pełnej realizacji rynku wewnętrznego⁽¹⁾, doświadczenia z lat siedemdziesiątych i wczesnych osiemdziesiątych XX wieku pokazały, że pełna harmonizacja jest procesem powolnym i uciążliwym, a w pewnych przypadkach wręcz niepotrzebnym. Prawdą jest, że w niektórych wypadkach łatwiejsze do negocjowania i wdrażania okazały się środki oparte na wzajemnym uznawaniu i sprawowaniu kontroli przez kraj rodzimy. ~~Były one również bardziej skuteczne, jeśli chodzi o liberalizację handlu i inwestycji, i nie nakładały nadmiernych wymagań.~~ Jednak ogólne podejście oparte na zasadzie kraju pochodzenia oznacza uprzednie stworzenie warunków umożliwiających dalsze stosowanie podejścia zróżnicowanego i sprzyjającego wyrównywaniu w górę norm w zakresie ochrony pracowników, konsumentów i środowiska naturalnego w różnych branżach. Tylko w ten sposób uda nam się zapewnić rynkowi wewnętrznemu odpowiedni poziom jakości. Zgodne to jest również z wnioskiem EKES-u zawartym w opinii w sprawie dyrektywy w sprawie usług, przyjętej w lutym 2005 r.⁽²⁾ Należy równocześnie jednak zauważyć, że UE wkroczyła w nową fazę, którą cechują powiększające się różnice między kulturami sprawowania rządów. Może to prowadzić do odnowienia potrzeby regulacji celem osiągnięcia konwergencji i promowania dobrych praktyk.”

Uzasadnienie

Zważywszy na długość obrad, jakie towarzyszyły opracowaniu opinii dotyczącej dyrektywy w sprawie usług, niepożądane by było w obecnej chwili, gdy osiągnięto już porozumienie, ponowne poddanie w wątpliwość, w omawianym projekcie opinii, harmonizacji przepisów. Przytaczając tu wnioski tej debaty, przyczyniamy się tu nie tylko do wzmocnienia spójności opinii EKES-u, lecz z punktu widzenia treści wnosimy również pozytywny wkład do omawianego projektu opinii w odniesieniu do tematu harmonizacji.

⁽¹⁾ Art. 94-97 Traktatu WE.

⁽²⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005.

Wynik głosowania:

Za: 44

Przeciw: 48

Wstrzymujących się: 9

Następujący tekst opinii sekcji został odrzucony, a przyjęto poprawkę, jednak uzyskał on ponad jedną czwartą oddanych głosów:

Punkt 1.1

„1.1 Dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny stanowi rdzeń integracji europejskiej. Uzasadnia on integrację poprzez generowanie znacznych zysków dla obywateli i przedsiębiorstw.”

Wynik głosowania:

Za: 38

Przeciw: 44

Wstrzymujących się: 10

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Otyłość w Europie — Rola i zadania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego”

(2006/C 24/14)

Dnia 18 lutego 2005 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 swojego regulaminu wewnętrznego, przyjąć opinię w sprawie: „Otyłość w Europie — Rola i zadania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 5 września 2005 r. Sprawozdawcą była **Madi SHARMA**.

Na 420 sesji plenarnej w dniach 28 i 29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 28 września 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 83 do 4, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Otyłość — odpowiedzialność społeczeństwa

1.1 Należy ze smutkiem stwierdzić, że dwa główne problemy żywieniowe współczesnego świata to z jednej strony 600 milionów ludzi dotkniętych głodem, zaś z drugiej strony 310 milionów ludzi zmagających się z otyłością.

1.2 Niezliczone dokumenty, badania ankietowe i sprawozdania ekspertów, dyskusje przy okrągłym stole oraz zaangażowanie znaczących organizacji międzynarodowych w sprawy żywienia, aktywności fizycznej i otyłości, nie doprowadziły ani do znalezienia rozwiązań, ani podjęcia konkretnych działań na rzecz powstrzymania tego zjawiska, wyrządzającego poważne szkody natury społecznej i finansowej.

1.3 Nadmierna podaż energii w diecie **plus** niski wydatek energetyczny **równa się** nadmiar energii, gromadzącej się w postaci tkanki tłuszczowej. Tak wygląda mechanizm, który powoduje otyłość i który w ciągu ostatnich dziesięcioleci przyspieszył swoje działanie pod wpływem szeregu czynników ekonomicznych, społecznych oraz psychologicznych do tego stopnia, że stał się on problemem zdrowotnym o charakterze priorytetowym.

1.4 Liczba otyłych ludzi wzrosła bardzo wyraźnie w ciągu ostatnich 30 lat. W 2000 r. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) uznała otyłość za „**największe zagrożenie zdrowotne na Zachodzie**”.

— W całej rozszerzonej Unii 25 państw 14 milionów dzieci ma nadwagę, z czego 3 mln cierpi na otyłość, przy czym liczba ta wzrasta rocznie o ponad 400 tys., a zatem problem dotyczy niemalże co czwartego dziecka.

— Od 10 do 20 % dzieci w Europie Północnej ma nadwagę zaś w Europie Południowej, Irlandii i Wielkiej Brytanii odsetek ten wynosi od 20 do 35 %.

— W wielu krajach Unii ponad połowa dorosłej ludności ma nadwagę, natomiast od 20 do 30 % dorosłych zalicza się do otyłych.

— Otyłość w średnim wieku zwiększa ryzyko przyszłej demencji.

— Sześć z siedmiu najważniejszych czynników ryzyka przedwczesnego zgonu ma bezpośredni związek z naszymi zwyczajami żywieniowymi i aktywnością ruchową (siódmym czynnikiem jest palenie tytoniu).

— W państwach uprzemysłowionych koszty leczenia otyłości stanowią od 2 do 7 % wszystkich wydatków na opiekę zdrowotną.

1.5 W obliczu rosnącej tendencji do otyłości i jej negatywnych skutków, zarówno w przypadku poszczególnych osób jak i ogółu społeczeństwa, konieczne jest odąd przyjęcie interdyscyplinarnego i wieloaspektowego podejścia, wymagającego z kolei podjęcia współzależnego działania przez kraje, społeczności i osoby prywatne. Rządy, we współpracy z innymi zainteresowanymi stronami, odgrywają zasadniczą rolę w tworzeniu środowiska, które zapewnia odpowiednie warunki i zachęca do zmiany postaw osób prywatnych, rodzin i społeczności oraz do podejmowania korzystnych decyzji w sprawie zdrowego stylu życia.

2. Czynniki sprzyjające otyłości

Do najważniejszych czynników obecnej epidemii otyłości zaliczyć można wzrost zakresu czynności wykonywanych w pozycji siedzącej, zwiększone wykorzystywanie transportu samochodowego, spadek aktywności fizycznej i konsumpcję wysokoenergetycznych produktów spożywczych i napojów o niewłaściwie zbilansowanym składzie.

2.1 Czynniki ogólne

Modele kulturowe i zachowania właściwe dla „cywilizacji dobrego samopoczucia” stanowią główną przyczynę gwałtownego wzrostu otyłości, któremu będzie można zapobiec jedynie poprzez działania informacyjne i prewencyjne, skoordynowane na poziomie krajowym, lokalnym a nawet indywidualnym, celem zmiany najbardziej szkodliwych postaw kulturowych i modeli zachowań, przy czym należy unikać błędnego ujmowania tego zagadnienia, polegającego na przesadnym traktowaniu otyłości jako problemu medycznego.

2.2 Zasadnicze obszary interwencji obejmować będą szeregi ściśle związanych ze sobą sektorów lub typów działań, które można streścić następująco:

— **społeczeństwo**: nauka o żywieniu, co obejmować będzie kwestię ogólnej wartości odżywczej artykułów spożywczych, nie ograniczając się jedynie do ilościowych aspektów odżywiania się, jak również propagowanie bardziej zdrowego trybu życia, co szczególnie dotyczy ćwiczeń fizycznych;

- **szkoła:** lekcje na temat jakości żywności, przyczyn i skutków otyłości, zmiana formuły zajęć praktyczno-technicznych celem nauczania zdrowszych stylów życia oraz podkreślenie znaczenia aktywności fizycznej, w tym zajęć rekreacyjnych w wolnym czasie;
- **przemysł:** pobudzanie kształtowania zachowań etycznych w przemyśle żywnościowym, w szczególności w odniesieniu do działań marketingowych i reklamowych w mediach, jak również działań na rzecz polityki personalnej sprzyjających właściwemu odżywianiu się oraz odpowiedniemu wysiłkowi fizycznemu;
- **transport:** przeciwdziałanie nadmiernemu korzystaniu ze środków transportu, zastępujących aktywność fizyczną, jak również opracowanie polityk, które w szczególności nie zwiększają kosztów dystrybucji świeżej żywności;
- **media:** przeprowadzanie kontroli celem zapobiegania praktykom reklamowym prowadzącym do nadmiernej konsumpcji lub zachwiania jej równowagi, jak również uświadamianie rodziców o niebezpieczeństwach, także fizycznych, nadmiernego i długiego oglądania telewizji, grania w gry wideo oraz korzystania z Internetu;
- **usługi zdrowotne:** przekazywanie solidnych informacji na temat całego tego zagadnienia oraz opracowanie kampanii informacyjnych i prewencyjnych w miejsce zbyt późnych i często nieskutecznych interwencji terapeutycznych;
- **polityki:** realizacja przemysłowych i właściwych inwestycji w konkretne inicjatywy, które od szczybla krajowego po szczybel lokalny, adresowane są do wszystkich kategorii ludności, zwłaszcza do grup najsłabszych z punktu widzenia wykształcenia i dochodów.

3. Nie zrzucamy winy na innych

3.1 Dzisiejszy, uprzemysłowiony świat to środowisko, które w bardzo wysokim stopniu sprzyja otyłości. Niektóre jej przyczyny są ewidentne, inne są mniej oczywiste, zaś większość z nich nie jest postrzegana przez społeczeństwo jako coś szkodliwego. Zaniepokojenie budzi brak perspektywicznego spojrzenia co do konsekwencji dla przyszłych pokoleń oraz uchylenie się od przyjęcia odpowiedzialności, lecz za to zrzucanie winy na innych.

3.2 Czynnikiem odpowiedzialnym za powstawanie otyłości jest zwiększone spożycie wysokoenergetycznej żywności o małej wartości odżywczej, zawierającej dużo tłuszczu, cukru i soli; zmniejszony poziom aktywności fizycznej w domu, w szkole, w pracy podczas wypoczynku i w trakcie przemieszczania się. Zróżnicowanie poziomów ryzyka i związanych z nimi konsekwencji zdrowotnych można częściowo przypisać różnemu natężeniu i rozłożeniu w czasie zmian ekonomicznych, demograficznych i społecznych na poziomie krajowym i ogólnoświatowym.

3.3 Zmiana zwyczajów żywieniowych, wprowadzenie wzorców aktywności fizycznej i zdrowego stylu życia będą wymagały połączonych wysiłków wielu zainteresowanych podmiotów, zarówno publicznych jak i prywatnych, na przestrzeni kilku dziesięcioleci. Niezbędne są zmiany sposobu myślenia, wzrost świadomości i pogłębienie wiedzy poprzez połączenie właściwych i skutecznych działań na wszystkich szczeblach, czemu miałyby towarzyszyć wsparcie psychologiczne, ścisłe monitorowanie i ocena ich wpływu. Ponadto, każdy powinien sam opowiedzieć się za zmianami i wziąć za nie odpowiedzialność.

3.4 EKES uważa, że konieczne jest podejście „**włączenia wszystkich**” w strategię walki z problemem wspólnymi siłami, obejmującą środki polityki realizowane „z góry na dół”, którym towarzyszyć mają strategie realizowane „z dołu do góry”, tworząc działania jednocześnie w płaszczyźnie horyzontalnej, jak i wertykalnej, w które każdy będzie mógł się zaangażować bądź to w sensie finansowym, bądź też poświęcając swój czas lub środki na naturze. Jakkolwiek nie jest to proste, działania te mają na celu stworzenie środowiska wspierającego zdrowe odżywianie się i aktywność fizyczną w całej Europie, bez obwiniania się.

4. Kampania na rzecz powstrzymania otyłości — „Obesity Check”

4.1 EKES proponuje ograniczenie otyłości poprzez promowanie w Europie kampanii walki z otyłością pod nazwą „Obesity Check”, która ma zwiększyć świadomość korzyści wynikających ze zdrowego stylu życia oraz odpowiedzialność wszystkich stron za zapobieganie otyłości. Kampania będzie miała jedno proste przesłanie, składające się z dziesięciu wyzwań, którym należy sprostać oraz zaangażowanie sektora publicznego i prywatnego, społeczeństwa obywatelskiego i obywateli poprzez ich wsparcie na rzecz kampanii. Jej celem jest promocja zwyczajów zdrowego stylu życia bez naruszania osobistych wyborów obywateli.

4.2 Wspomniane dziesięć wyzwań to:

- kontynuacja i poprawa procesu edukacji społeczeństwa;
- współpraca na rzecz skutecznej komunikacji i wyrobienia poczucia odpowiedzialności;
- zapewnienie, że informacja dotrze do KAŻDEGO obywatela w Europie;
- nakłonienie wszystkich do przyjęcia odpowiedzialności i utrzymanie takiego stanu;
- przekonanie osób prywatnych i instytucji, że mogą one wpływać na innych;
- przyjęcie, że wszystkie działania muszą być zintegrowane w ramach szerokiego zakresu środków polityki UE i poszczególnych państw;
- przyjęcie, że jest to „społeczna odpowiedzialność biznesu”;
- zapewnienie na wszystkich poziomach podejścia wielowarstwowego, horyzontalnego i wertykalnego;
- zapewnienie przejrzystości, bezinteresowności oraz wyeliminowanie zatajonych intencji;
- uczulenie obywateli na fakt, że skutki otyłości dla zdrowia można odwrócić poprzez zdrowe odżywianie się oraz ćwiczenia fizyczne.

4.3 Kampania *Obesity Check*, która musi zostać wyraźnie określona przez decydentów politycznych i zainteresowane strony pod kierunkiem Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów (DG SANCO), byłaby prostym przesłaniem wyraźnie uświadamiającym europejskiej opinii publicznej potrzebę zdrowego odżywiania się i uprawiania ćwiczeń fizycznych w większym wymiarze, wyrażonym poprzez nakierowanie polityki i działań praktycznych wszystkich podmiotów na zapobieganie otyłości. Wszystkie odnośne instytucje, poczynając od Komisji Europejskiej a kończąc na poszczególnych członkach rodziny, mogą zostać poproszone o włączenie się do kampanii w celu dokonania analizy swoich działań pod kątem możliwości ich modyfikacji, tak aby zapobiec ryzyku otyłości.

4.4 Poprzednie kampanie, np. na rzecz zapinania pasów w samochodzie, karmienia piersią, antynikotynowa czy też przeciwko środkom dopingującym w sporcie były proste, ale skuteczne i wspierane przez wszystkie warstwy społeczeństwa. Wszystkie one stanowiły udane połączenie uświadamiania konsumenta, przepisów prawnych, zmian w polityce i programów na szczeblu społeczności lokalnych.

5. Kampania „Obesity Check”

Opracowano kwestionariusz, którego celem jest zachęcenie poszczególnych osób do poświęcenia zadeklarowanej dobrowolnie ilości czasu przeznaczanego na wspieranie działań Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów na rzecz promowania w ich organizacji lub też w jednostkach zewnętrznych idei zapobiegania otyłości w ramach kampanii *Obesity Check* (kwestionariusz ten jest załączony do niniejszej opinii. Można go zmienić tak, aby mogła go stosować dowolna instytucja).

Cel — osiągnięcie zamierzonych wyników i monitorowanie postępów.

Krótkookresowy — wypełnione kwestionariusze świadczą o zaangażowaniu i gotowości osób prywatnych i organizacji do zwiększania świadomości, edukowania i informowania innych o potrzebie zmiany stylu życia. Stopień realizacji celu można mierzyć w kategoriach czasu lub środków przeznaczonych na kampanię. Można także zebrać przykłady najlepszych praktyk.

Średniookresowy — zasadnicze działania. Zaangażowanie czasu i środków, w tym także przez organizacje działające na rzecz zapobiegania otyłości. Obejmować mają one także publikowanie i rozpowszechnianie zgromadzonych na poprzednim etapie (w ramach realizowania celów krótkookresowych) przykładów najlepszych praktyk. Stopień realizacji celu można mierzyć w kategoriach pozytywnych reakcji na kwestionariusz i dalszej analizy wszystkich oryginalnych kwestionariuszy oraz monitorowanie postępów platformy UE.

Długookresowy — ocena rzeczywistego postępu przy wykorzystaniu opinii EKES-u w formie sprawozdania dla innych instytucji. Ułatwia to procesy wymiany opinii i dodaje im dynamiki.

5.1 EKES

5.1.1 EKES jest uprawniony do współpracy z Komisją Europejską, Parlamentem i Radą w sprawie zbliżenia społeczeństwa obywatelskiego do procesu decyzyjnego. Mając taki mandat EKES, wraz ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, może poświęcić czas na zainicjowanie skutecznych zmian poprzez dobrowolne działania swoich członków w celu promowania zdrowszego stylu życia. Członkowie EKES zostali poproszeni o wypełnienie kwestionariuszy *Obesity Check* i dawanie dobrego przykładu kierując się następującymi sugestiami:

— Pracodawcy mogliby rozważyć zdrowszy styl życia w miejscu pracy, m.in. poprzez zachęcanie do wyboru zdrowej żywności za pomocą konsekwentnej polityki żywieniowej, a także wprowadzanie infrastruktury sportowej i sal gimnastycznych. W mniejszych firmach pole-

gałyby to na zachęcaniu pracowników do prowadzenia zdrowszego stylu życia. Cenne byłoby także angażowanie się pracodawców poza przedsiębiorstwami, szczególnie w oświacie. Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych (wrzesień 2000 r.) uznaje, że wzrost gospodarczy jest ograniczony, jeśli ludzie nie cieszą się dobrym zdrowiem.

- Organizacje pracownicze mogłyby rozpowszechniać podobne przesłanie wśród swoich członków, przykładowo nakłaniając pracowników do włączenia aktywności fizycznej, spacerów lub jazdy na rowerze do swoich codziennych zajęć. Można by ich było także zachęcić do upowszechniania takiej postawy wśród swoich rodzin i społeczności, w stałym procesie edukacyjnym.
- Organizacje pozarządowe, a zwłaszcza organizacje konsumenckie mogłyby poświęcać czas swoich członków zapoznając z tym przesłaniem inne instytucje i społeczności. Organizacje młodzieżowe i rodzinne odgrywają cenną rolę w zachęcaniu do zrównoważonej diety i aktywności fizycznej. Wszystkie one mogą promować dostępność zdrowej żywności i zdrowych alternatyw, wraz z odpowiednią wiedzą praktyczną.

5.1.2 EKES działa we wszystkich 25 Państwach Członkowskich na wszystkich poziomach społeczeństwa obywatelskiego. Ma to zasadniczy wpływ na przekazywanie przesłania „kampanii” i wyznacza wzorce do naśladowania dla innych.

5.2 Komisja Europejska i Parlament

Członkowie Dyrekcji Generalnych Komisji Europejskiej oraz Parlamentu są także proszeni o wypełnienie kwestionariusza *Obesity Check*, aby „dać przykład z góry”.

5.2.1 Należy pogratulować Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów z okazji uruchomienia utworzonej ostatnio „Europejskiej Platformy Działania” w dziedzinie otyłości. Wyraża się nadzieję, że członkowie Platformy mogliby wymyślić proste hasło/przesłanie kampanii, które byłoby wykorzystywane w całej Europie do promowania zdrowego stylu życia. Rządy, organizacje pozarządowe, organizacje szczebla podstawowego i przemysł powinny przygotować i przekazać konsekwentne, spójne i jasne przesłania. Powinno się je upowszechniać poprzez wiele kanałów i w formach odpowiednich do miejscowej kultury, wieku i płci. Na zachowanie, szczególnie w szkole i w miejscu pracy, mogą wywierać wpływ instytucje edukacyjne, wspólnoty wyznaniowe, lokalni przywódcy oraz środki masowego przekazu.

5.2.2 Robert Madelin, przewodniczący platformy, podkreślił, że „aby odnieść sukces w walce z otyłością wszystkie działania muszą być włączone w szeroki zakres polityk UE”. Co istotne, ze wszystkich światowych raportów wynika, iż jest to kwestia długookresowa, która wymaga zrównoważonych i skutecznych strategii krótko-, średnio- i długookresowych, którym towarzyszą działania, oraz podejścia wielosektorowego, wielodyscyplinarnego i wieloczynnikowego co oznacza, że musi się w nich znaleźć miejsce na konsultacje z tymi, których problem ten dotyczy w największym stopniu, tzn. z rodzinami, rodzicami i dziećmi.

5.2.3 Dyrekcja Generalna ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów stara się, aby platforma nawiązała dialog z urzędnikami z innych obszarów polityki Komisji, reprezentowanych przez Dyrekcje Generalne ds. Rolnictwa, Przedsiębiorczości, Edukacji, Badań Naukowych i Transportu. Ważne jest, aby wszystkie zainteresowane strony wykazały zaangażowanie już w fazie koncepcyjnej każdej strategii, natomiast gdy zostanie ona ostatecznie wypracowana powinno się przeprowadzać w drodze konsultacji ocenę wpływu strategii dla zapewnienia, aby nie winiła ona ani też nie karała żadnych określonych instytucji, lecz wyraźnie formułowała swoje propozycje, które będą mogły objąć wszystkich.

5.2.4 W oparciu o zasady pomocniczości i komplementarności, działania promujące na szczeblu Wspólnoty mogą wzmocnić efekt inicjatyw podjętych przez władze krajowe, sektor prywatny i organizacje pozarządowe. Powinno się określić różne źródła finansowania uzupełniające budżety poszczególnych państw i przyczyniające się w ten sposób do wdrożenia strategii i kampanii *Obesity Check*.

5.2.5 Dyrekcja Generalna ds. Edukacji i Kultury (DG EAC), a zwłaszcza jej sekcja ds. sportu, będzie potrzebowała finansowania dla opracowania kluczowych strategii we współpracy z rządami poszczególnych krajów. Jednakże ich przesłania powinny uwzględniać fakt, że do zwiększenia poziomu aktywności fizycznej nie zawsze są niezbędne zasoby finansowe, tzn. szkoły nie zawsze potrzebują nowego wyposażenia sal gimnastycznych, zaś wielu wyszkolonych sportowców poszukuje zatrudnienia i można byłoby ich zachęcić do pracy w szkolnictwie. Organizacje odpowiedzialne za promocję sportu mogłyby przekonać gwiazdy sportu do przekazywania zachęcających komunikatów.

5.2.6 DG EAC przeprowadziła szerokie badania w dziedzinie aktywności fizycznej młodzieży. Także spędzanie czasu wolnego przez dorosłych powinno stać się przedmiotem badań. Uwadze nie powinny tutaj ująć „powiązania rodzinne” np. rodzice uprawiający sport podczas weekendu zachęcają do tego także swoje dzieci, przez to staje się to doświadczeniem rodzinnym i wywiera wpływ na kształtowanie tendencji kulturowych.

5.2.7 Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa (DG AGRI) dysponuje budżetem na promocje, który można byłoby wykorzystywać jako inwestycję do promowania świeżych owoców i warzyw, przez co Dyrekcja ta wniosłaby swój wkład do kampanii *Obesity Check*, podobnie jak miało to miejsce w przypadku pomocy podmiotom krajowym w ramach kampanii na rzecz produktów żywnościowych pochodzących z rolnictwa.

5.2.8 Należy się także zastanowić nad rolą partnerów międzynarodowych w osiągnięciu tych celów. Potrzebne jest skoordynowane działanie pomiędzy organizacjami systemu ONZ, organami międzyrządowymi, organizacjami pozarządowymi, stowarzyszeniami zawodowymi, instytucjami badawczymi i podmiotami sektora prywatnego.

5.3 Państwa Członkowskie

Każde ministerstwo w Europie zostanie poproszone o wypełnienie kwestionariusza *Obesity Check* i o „dawanie dobrego przykładu z góry”. Możliwe byłoby także zwrócenie się do ministerstw z pytaniem o ewentualne wysygnowanie przez nie

określonych środków finansowych na promocję „kampanii”. Istotne znaczenie ma wypracowanie przez rządy „zintegrowanego” podejścia uwzględniającego czynniki ekonomiczne, społeczne i związane ze środowiskiem naturalnym.

5.3.1 Wszyscy partnerzy, a zwłaszcza rządy, powinni zająć się jednocześnie wieloma sprawami. W odniesieniu do żywienia należy uwzględnić wszystkie jego aspekty, takie jak zapewnienie żywności (dostępność i przystępność cenowa zdrowej żywności) oraz bezpieczeństwo żywności. Powinno się promować aktywność fizyczną w pracy, domu i szkole, zwracając przy tym uwagę na planowanie urbanistyczne, komunikację, bezpieczeństwo i możliwość podejmowania aktywności fizycznej w czasie wolnym od pracy. Priorytety działań rządu na rzecz zapobiegania otyłości w ramach kampanii *Obesity Check* zostaną określone na podstawie uwarunkowań krajowych. Istnieje wielkie zróżnicowanie tak w obrębie jak i pomiędzy poszczególnymi krajami, zaś władze regionalne powinny współpracować przy określaniu strategii regionalnych.

5.3.2 Wsparcie dla tych działań powinna zapewnić właściwa infrastruktura, programy wdrożeniowe, odpowiednie finansowanie, monitorowanie i ocena oraz stałe badania. Strategie muszą opierać się na najlepszych dostępnych badaniach i dowodach naukowych, obejmujących różne polityki, działania i ramy czasowe.

5.3.3 Należy nadać priorytet działaniom wywierającym pozytywny wpływ na najuboższe grupy ludności. Działania te będą ogólnie wymagały zaangażowania szczebla wspólnot lokalnych, czemu towarzyszyłoby silne wsparcie i nadzór ze strony rządu.

5.3.4 Analogicznie jak w przypadku „platformy europejskiej” rządy poszczególnych państw powinny ustanowić kanały komunikacyjne oraz „okrągłe stoły” na temat zwalczania otyłości z udziałem ministerstw i instytucji odpowiedzialnych za politykę w zakresie żywności, rolnictwa, młodzieży, rekreacji, sportu, oświaty, handlu i przemysłu, finansów, transportu, mediów i komunikacji, spraw społecznych i środowiska oraz planowania urbanistycznego. Wśród nich mogłyby się znaleźć m.in. debaty okrągłego stołu z udziałem rodziców i młodzieży, co pozwoliłoby wypowiedzieć się osobom, które analizowany problem dotyka w największym stopniu. Niezbędna jest współpraca i porozumienie wszystkich zainteresowanych stron, nie pozostawiające miejsca żadnym ukrytym celom. Międzynarodowy Zespół Zadaniowy ds. Otyłości (International Obesity Task Force — IOTF) jest dynamiczną grupą badawczą pełniącą rolę badawczo-katalizującą i udostępniającą odpowiednie dane do takich dyskusji. Wspomniane kanały komunikacyjne powinno się rozbudować poprzez włączanie do nich partnerstw publiczno-prywatnych. NIE wolno marnotrawić środków poprzez zwiększanie kosztów administracyjnych lub powielanie już istniejących organów.

5.3.5 Rządy muszą rozważyć działania, których wynikiem będzie przekazywanie prostych, wyważonych informacji dla konsumentów, w celu umożliwienia im dokonywania wyborów w oparciu o wiedzę i zapewnić dostępność odpowiednich programów promocji zdrowia i oświaty zdrowotnej. Informacje dla konsumentów powinny uwzględniać poziom wykształcenia, bariery komunikacyjne i lokalną kulturę oraz być zrozumiałe dla wszystkich warstw społeczeństwa.

5.3.6 Rządy, przy pełnym zastosowaniu zasady pomocniczości, odgrywają rolę pierwszoplanową we współpracy z innymi zainteresowanymi stronami, w tworzeniu środowiska, które zapewni odpowiednie warunki i zachęca do zmiany postaw osób prywatnych, rodzin i społeczności oraz do podejmowania korzystnych decyzji w sprawie zdrowego stylu życia.

5.4 Szkolnictwo

W każdej placówce oświatowej osoby prywatne zostaną poproszone o wypełnienie kwestionariusza **Obesity Check**. Możliwe byłoby także zwrócenie się do władz oświatowych z pytaniem o ewentualne wyasygnowanie przez nie określonych środków finansowych na promocję kampanii w swoich placówkach na wszystkich szczeblach oświaty.

5.4.1 Dla zapobiegania i ograniczania otyłości zasadnicze znaczenie ma spojrzenie z perspektywy całego życia z wykorzystaniem prostej listy kontrolnej (*Obesity Checklist*), która byłaby zrozumiała zarówno dla młodych jak i starszych osób. Podejście to zaczyna się od zdrowia matki i żywienia dziecka w okresie płodowym, przebiegu ciąży, karmienia piersią oraz zdrowia dzieci i młodzieży. Następnie dotyczy ono dzieci w szkole, dorosłych w miejscu pracy i w innym otoczeniu, a także osób starszych. Wspomniane podejście zachęca do prowadzenia zdrowszego stylu życia od młodości do wieku zaawansowanego.

5.4.2 Oświata zdrowotna powinna znaleźć się w programach nauczania dorosłych. Programy takie stwarzają przedstawicielom zawodów medycznych i usługodawcom okazję upowszechnienia wiedzy na temat diety i aktywności fizycznej, a także możliwość dotarcia do marginalizowanych grup ludności. Można także zaproponować edukację medialną jako pomoc konsumentom w zrozumieniu znaczenia etykiet i reklamy przy dokonywaniu wyboru oraz jako prezentację praktycznych umiejętności przyrządzania posiłków.

5.4.3 Szkoła wywiera wpływ na życie większości dzieci. Powinna ona w związku z tym chronić ich zdrowie poprzez udostępnienie informacji na temat zdrowia, doskonalenie edukacji zdrowotnej, kształcenie gustów żywieniowych i promowanie zdrowego stylu życia. Szkoły muszą zapewnić uczniom minimalny dzienny wymiar wychowania fizycznego (co najmniej 2 godziny tygodniowo), a także wiedzę o zrównoważonej diecie. Powinny one dysponować odpowiednimi urządzeniami i wyposażeniem, ale jednocześnie powinny uznać, że nawet w sytuacji ograniczeń budżetowych można podjąć działania przy wykorzystaniu istniejących urządzeń.

Wydatki na urządzenia sportowe powinny być uważnie śledzone, aby zapewnić aktywność sportową zarówno dla dziewcząt, jak i chłopców, zwłaszcza że wskaźnik otyłości rośnie szybciej wśród dziewcząt niż wśród chłopców.

5.4.4 Zachęca się rządy do przyjęcia polityki na rzecz wspierania zrównoważonego żywienia w szkole i ograniczania dostępności produktów o wysokiej zawartości soli, cukru i tłuszczów. Szkoły, wraz z rodzicami i odpowiedzialnymi władzami powinny rozważyć możliwość podpisania z lokalnymi producentami żywności umów na zaopatrzenie stołówek szkolnych w celu zapewnienia lokalnego rynku zdrowej żywności. Należy przyjąć konsekwentną politykę żywieniową

po uzgodnieniach z personelem, uczniami, rodzicami i właściwymi władzami.

5.4.5 W szkołach zachęcających uczniów do przedsiębiorczości działalność taka nie powinna przyjmować formy sklepików z przekąskami, tradycyjnie oferujących chipsy i słodycze. Alternatywą mogłaby być zdrowa żywność.

5.4.6 Szczególną uwagę należy zwrócić również na osoby starsze, jako że otyłość dotyka także osoby po 60. roku życia. Co więcej, osoby starsze dysponują bogatą wiedzą i doświadczeniem na temat tradycyjnych sposobów żywienia i gotowania i mogą wnieść wkład w kształcenie swoich rodzin.

5.5 Usługi zdrowotne

W każdej placówce publicznej służby zdrowia osoby prywatne zostaną poproszone o wypełnienie kwestionariusza **Obesity Check**. Możliwe byłoby także zwrócenie się do administracji służby zdrowia z pytaniem o ewentualne wyasygnowanie przez nią określonych środków finansowych na promocję kampanii w swoich placówkach (np. kliniki, szpitale, stołówki pracownicze, a także wśród grup pacjentów).

5.5.1 Rola odgrywana przez rząd dla osiągnięcia trwałych zmian w dziedzinie zdrowia publicznego jest zasadnicza. Rządy mają pierwszorzędne znaczenie w inicjowaniu i rozwijaniu strategii zmniejszania otyłości będącej częścią szerszej, wszechstronnej i skoordynowanej działalności w dziedzinie zdrowia publicznego. Proste, bezpośrednie przesłania powinny dotyczyć zakresu i jakości aktywności fizycznej wystarczającej do osiągnięcia znaczących korzyści dla zdrowia. Administracje regionalne i lokalne powinny również zostać włączone do tego procesu informowania ludności i aktywnie w nim uczestniczyć.

5.5.2 Rutynowe kontakty z personelem służby zdrowia powinny obejmować praktyczne porady dla pacjentów na temat korzyści wynikających ze zdrowego odżywiania się i zwiększenia poziomu aktywności fizycznej, w połączeniu z pomaganiem pacjentom w zapoczątkowaniu i utrzymaniu modelu zdrowych zachowań przy pomocy *Obesity Checklist*. Władze publiczne powinny rozważyć stosowanie zachęt dla rozwoju służb prewencyjnych i określić możliwości w ramach istniejących służb klinicznych, w tym poprawę struktury finansowania w celu udzielenia wsparcia przedstawicielom zawodów medycznych, w szczególności podstawowej opieki zdrowotnej, ale także innych służb (m.in. służb socjalnych i aptek), tak aby mogli oni poświęcać większą ilość czasu na działania prewencyjne. Działanie takie może polegać na przekazaniu prostego, pozytywnego, proaktywnego komunikatu sugerującego, że należy „więcej chodzić, a mniej jeść”.

5.5.3 Przedsięwzięcia mające na celu wsparcie i informowanie powinny być w pierwszej kolejności adresowane do rodziców i polegać na doradzaniu w sprawie prawidłowego i optymalnego żywienia najmłodszej grupy wiekowej (niemowlęta i małe dzieci). Istnieją obecnie solidne naukowe dowody na to, że niemowlęta karmione piersią są w późniejszym okresie życia mniej otyłe od niemowląt karmionych pokarmem sztucznym, dlatego też zapobieganie otyłości powinno rozpocząć się od promowania właściwego karmienia niemowląt.

5.5.4 Wsparcie i informowanie powinno również dotyczyć osób starszych, szczególnie samotnych, ubogich lub żyjących na marginesie społeczeństwa, aby uniknąć niezdrowego odżywiania się, jakie te sytuacje często powodują.

5.6 Władze lokalne

Kwestionariusze **Obesity Check** będą wypełniane we wszystkich jednostkach władz regionalnych i lokalnych, a także zostaną zaproponowane posunięcia nakierowujące ich działania na ograniczanie otyłości i wspomaganie kampanii *Obesity Check*. Możliwe byłoby także zwrócenie się do urzędów i wydziałów z pytaniem o ewentualne wyasygnowanie przez nie określonych środków finansowych na promocję kampanii.

5.6.1 Władze lokalne powinny zachęcać do tworzenia wielosektorowych i interdyscyplinarnych eksperckich komitetów doradczych, z udziałem ekspertów technicznych i przedstawicieli agencji rządowych. Muszą być one niezależne, aby zapewnić taką interpretację dowodów naukowych, która nie wywoływałaby konfliktu interesów.

5.6.2 Władze krajowe, regionalne i lokalne powinny stwarzać zachęty dla zapewnienia możliwości odbywania bezpiecznych spacerów, jazdy na rowerze i uprawianie innych form aktywności fizycznej; polityka transportowa musi przewidywać istnienie niezmotoryzowanych form transportu; polityka w zakresie pracy i miejsca pracy powinny zachęcać do aktywności fizycznej, zaś obiekty sportowo-rekreacyjne powinny odzwierciedlać koncepcję sportu dla wszystkich.

5.7 Gospodarka

Gospodarka jako pracodawcy i pracownicy współpracujący dla osiągnięcia wzajemnych korzyści.

W całej gospodarce pracodawcy i pracownicy zostaną poproszeni o wypełnienie kwestionariusza **Obesity Check** w celu wsparcia kampanii *Obesity Check*. Ponadto możliwe byłoby także zwrócenie się do przedsiębiorstw i związków zawodowych z pytaniem o ewentualne wyasygnowanie przez nie określonych środków finansowych na promocję kampanii *Obesity Check* jako elementu ich społecznej odpowiedzialności biznesu (corporate social responsibility — CSR).

5.7.1 Sektor prywatny może odgrywać znaczącą rolę, zwłaszcza w sytuacji, gdy wiele przedsiębiorstw działa w wymiarze globalnym, co pozwala im na propagowanie kampanii na wszystkich szczeblach organizacji i we wszystkich krajach w ramach jednego przedsiębiorstwa. Dzięki odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw wielu uczestników mogłoby włączyć się we współpracę z miejscowymi szkołami we wspieraniu strategii edukacyjnej dla podniesienia świadomości zdrowego odżywiania się lub zwiększenia wymiaru ćwiczeń fizycznych. Wcześniej jednak należy, jako środek ostrożności, przeprowadzić konsultacje, by omówić potencjalny konflikt interesów.

5.7.2 Przemysł spożywczy, handel detaliczny, firmy gastronomiczne, producenci sprzętu sportowego, firmy reklamowe i zajmujące się organizacją czasu wolnego, ubezpieczenia i bankowość, koncerny farmaceutyczne oraz środki masowego przekazu mają do odegrania ważną rolę jako odpowiedzialni pracodawcy i jako orędownicy zdrowego stylu życia. Wszystkie one mogą stać się partnerami rządów i organizacji pozarządowych we wdrażaniu środków mających na celu wysyłanie

pozytywnych i spójnych przesłań, które ułatwiłyby i umożliwiłyby zintegrowane wysiłki mające zachęcać do zdrowego stylu życia.

5.8 Przemysł spożywczy

5.8.1 Producenci żywności podjęli działania proaktywne w celu stworzenia inicjatyw na rzecz zmniejszenia zawartości tłuszczu, cukru i soli w żywności przetworzonej, zmniejszenia wielkości porcji i wprowadzania na szerszą skalę alternatywy w postaci innowacyjnych, zdrowych, i pożywnych artykułów spożywczych.

5.8.2 Przemysł zdaje sobie sprawę, że reklamowanie żywności wpływa na wybór i zwyczaje żywieniowe i musi zagwarantować, że reklama nie będzie wykorzystywała braku doświadczenia lub łatwowierności dzieci. Rządy powinny współpracować z grupami konsumentów oraz sektorem prywatnym w wypracowywaniu właściwego podejścia wielosektorowego wobec marketingu żywności skierowanego do dzieci, zajmując się takimi kwestiami jak sponsorowanie, promocja i reklama. Powinno się wspólnie dojść do porozumienia w sprawie społecznie odpowiedzialnych praktyk, które nie oznaczałyby końca swobody wyboru, lecz przyznawałoby iż dzieci nie potrafią określać wartości odżywczej.

5.8.3 Należy odradzać realizację obecnych planów odnośnie wprowadzenia takich uproszczonych i pospiesznych środków jak oznaczenia żywności w postaci „ulicznego sygnalizatora świetlnego”; przed wprowadzeniem takich zaleceń należy je koniecznie skonsultować z konsumentami i przedstawicielami przemysłu spożywczego. Mogłaby się do tego także przyczynić edukacja medialna, m. in. informacje pozwalające na lepsze zrozumienie oznakowania żywności i przesłania reklam, udostępniane w punktach sprzedaży oraz poprzez szkoły i ośrodki kształcenia dorosłych.

5.8.4 Konsumentom potrzebują precyzyjnej, standaryzowanej i zrozumiałej informacji na temat zawartości produktów spożywczych, aby mogli oni dokonywać wyboru korzystnego dla zdrowia. Rządy mogą potrzebować informacji o kluczowych aspektach odżywiania, zgodnie z tym, co proponuje Kodeks Wytycznych w sprawie Oznaczania Produktów Odżywczych (Codex Guidelines on Nutrition Labelling).

5.8.5 Wraz ze wzrostem zainteresowania konsumentów sprawami zdrowia coraz większą uwagę poświęca się odżywczym aspektom żywności, zaś producenci w coraz większym stopniu stosują przesłania odwołujące się do zdrowia. Przesłania takie nie mogą wprowadzać w błąd opinii publicznej odnośnie korzyści lub zagrożeń.

5.8.6 Zalecenia dla przemysłu spożywczego, które mogłyby otrzymać wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, obejmują:

- promocję zdrowego stylu życia zgodnie z wytycznymi Unii Europejskiej i ogólnymi celami strategii globalnej;
- ograniczenie zawartości tłuszczów nasyconych, kwasów tłuszczowych trans (trans-fatty acids), wolnych cukrów oraz soli w produktach;
- stały rozwój i zapewnienie konsumentom przystępnych cenowo, zdrowych i pożywnych alternatyw;
- udostępnianie konsumentom odpowiednich i zrozumiałych informacji o produkcie i żywieniu;

- odpowiedzialny marketing wspierający inicjatywę *Obesity Check*, przede wszystkim w odniesieniu do promocji i wprowadzania na rynek żywności bogatej w tłuszcze nasycone, cukry lub sole, zwłaszcza gdy chodzi o dzieci;
- wprowadzenie prostego, spójnego oznakowania żywności i uzasadnionych naukowo twierdzeń odnośnie zdrowia, co sprawia, że konsumenci są lepiej poinformowani i mogą dokonywać wyboru korzystnego dla zdrowia;
- podawanie władzom krajowym informacji o składzie żywności;
- pomoc w opracowywaniu i wdrażaniu programów zdrowej żywności i aktywności fizycznej.

5.9 Rolnictwo

5.9.1 Polityka żywnościowa i rolna poszczególnych państw powinna być zgodna z ochroną i promocją zdrowia publicznego. Należy rozważyć środki ułatwiające przyjęcie zdrowej diety, z czym łączy się bezpieczeństwo żywności i trwałe zapewnienie jej dostępności.

5.9.2 Ceny wpływają na wybory dokonywane przez konsumentów. Polityka może wpływać na ceny poprzez opodatkowanie, subwencje lub bezpośrednie ustalanie cen w sposób mający zachęcać do spożywania żywności korzystnej dla zdrowia.

5.10 Media

5.10.1 Przemysł medialny ma do odegrania jedną z najbardziej wpływowych ról, gdyż przenika on do życia codziennego, często poprzez podświadomość. Zobowiązanie wszystkich kanałów medialnych do współpracy na rzecz jednej europejskiej „kampanii” i jej promowanie w stosunku do publiczności w sposób prosty i spójny przez dłuższy okres czasu powinno zapewnić, że przesłanie kampanii dotrze w końcu do **każdego** mieszkańca Europy.

5.10.2 W społeczeństwie, w którym bierze się przykład ze znanych osobistości, w tym z mistrzów olimpijskich, można zrobić więcej w kierunku ich zaangażowania w przekazywanie przesłania kampanii.

5.10.3 Nowe media, w tym gry komputerowe i internet, odgrywają istotną rolę w kontekście młodych użytkowników zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt, że korzystanie z nich jest związane ze wzrostem otyłości.

5.10.4 Reklama i promocja produktów poprzez filmy fabularne (product placement) powinny być przedmiotem rozważnych przemyśleń w odniesieniu do spodziewanej publiczności. Jest to szczególnie istotne w przypadku widowni dziecięcej.

5.11 Społeczeństwo

5.11.1 Organizacje pozarządowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostaną poproszone o wypełnienie kwestionariusza *Obesity Check*. Możliwe byłoby także zwrócenie się do tych organizacji z pytaniem o ewentualne wyasygnowanie przez nie określonych środków finansowych i wkładów

w naturze na promocję kampanii wobec swoich członków i organizacji wchodzących w ich skład. Cenny wkład tych organizacji na poziomie samorządowym zyskuje uznanie jako niezbędny dla powodzenia jakiegokolwiek inicjatywy.

5.11.2 Wielu ludzi uważa, że temat otyłości znajduje się w obszarze odpowiedzialności osobistej. Mają oni po części rację, lecz łączy się z tym dodatkowo odpowiedzialność społeczeństwa, zwłaszcza na poziomie społeczności lokalnych. Społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe mają do odegrania ważną rolę w pobudzaniu proaktywnej postawy i wywieraniu wpływu poprzez wspólną wymianę poglądów i inicjatywy lokalne. Mogło by to po prostu przyjąć następujące formy: szkoły wykorzystujące infrastrukturę związków sportowych, lokalne media promujące lokalne kampanie, miejscowi producenci współpracujący z władzami lokalnymi przy zapewnieniu wsparcia edukacyjnego, miejscowi rolnicy dostarczający świeże produkty do szkół. Ich celem może być zapewnienie, że zdrowa żywność będzie trwale dostępna, przystępna cenowo i odpowiednia.

5.11.3 Organizacje pozarządowe mogą skutecznie wspierać strategię o ile współpracują one z partnerami krajowymi i międzynarodowymi, szczególnie w zakresie:

- prowadzenia mobilizacji na poziomie podstawowym i opowiadania się za umieszczeniem zdrowego stylu życia w agendzie publicznej;
- wspierania szerokiego rozpowszechniania informacji na temat zapobiegania otyłości poprzez zrównoważone, zdrowe odżywianie się i aktywność fizyczną;
- tworzenie sieci i grup działania na rzecz promowania dostępności zdrowej żywności i możliwości aktywności fizycznej i wspierania programów oraz kampanii edukacyjnych promujących zdrowie;
- organizowanie kampanii i imprez zachęcających do działania;
- podkreślanie roli rządów w promowaniu zdrowego stylu życia, monitorowanie postępów w realizacji celów i współpraca z innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak podmioty sektora prywatnego;
- odgrywanie aktywnej roli w kontynuowaniu realizacji unijnej kampanii *Obesity Check*;
- przyczynienie się do praktycznego wykorzystywania wiedzy i dowodów naukowych;
- promowanie modeli zachowań i najlepszej praktyki, szczególnie w odniesieniu do roli rodzin i rodziców. Bardzo ważne jest, aby wspomniane modele zachowań koncentrowały się na pozytywnych aspektach zdrowia, a nie na wizerunku własnego ciała.

5.11.4 Wzorce aktywności fizycznej i żywienia różnią się w zależności od płci, kultury i wieku. Kobiety często podejmują decyzje odnośnie żywności i żywienia w oparciu o uwarunkowania kulturowe i tradycyjny jadłospis. Krajowe strategie i plany działania powinny w związku z tym uwzględniać takie różnice.

6. Jaką przyszłość przyniesie zaniechanie działań

6.1 Koszty ludzkie

6.1.1 Otyłość dziecięca jest jednym z najpoważniejszych problemów zdrowia publicznego, przed którym stoją kraje rozwinięte, a w coraz większym stopniu także rozwijające się. Liczba przypadków otyłości wśród dzieci wzrasta we wszystkich grupach wiekowych.

6.1.2 Otyłe dzieci cierpią z powodu wielu współistniejących patologii, z których część objawia się od razu, zaś inne są znakiem ostrzegawczym przed przyszłymi chorobami. Jakkolwiek wczesne zapobieganie jest bez wątpienia najskuteczniejszą strategią w opanowywaniu tej epidemii, leczenie dzieci, które już nabawiły się otyłości, jest niezbędne dla poprawy stanu ich zdrowia zarówno od razu, jak i w dłuższej perspektywie.

6.1.3 Otyłość u młodzieży jest związana z szeregiem komplikacji psychospołecznych i medycznych. Najczęstsze następstwa wiążą się z dysfunkcją psychospołeczną i izolacją społeczną. Badania przekrojowe wskazują na odwrotną zależność pomiędzy wagą a poczuciem własnej wartości i wyobrażeniem o wyglądzie swojego ciała, szczególnie u młodzieży. W przypadku dorastających dziewcząt obawa przed nadwagą wiąże się z niezadowolaniem z własnego wyglądu, dążeniem do szczupłości i bulimią.

6.1.4 Najpoważniejszą chorobą jest cukrzyca typu 2, powodująca zaburzenia krążenia, niewydolność nerek i ślepotę. Niektóre nowotwory (szczególnie rak piersi), zaburzenia naczyniowo-krążeniowe, w tym nadciśnienie, zaburzenia oddechowe, w tym bezdech senny, choroby wątroby, depresja oraz dolegliwości stawowe i dermatologiczne są wynikiem zwiększonego otłuszczenia ciała.

6.1.5 Niektóre skutki otyłości dla zdrowia wydają się być odwracalne, o ile nastąpi utrata wagi.

6.2 Koszty finansowe

6.2.1 Otyłość oznacza istotne koszty ekonomiczne dla już i tak silnie obciążonego systemu ochrony zdrowia i pociąga za sobą wielkie koszty dla społeczeństwa. Zdrowie jest kluczowym wyznacznikiem rozwoju i prekursorem wzrostu gospodarczego. Z wycieńczeń brytyjskiej Państwowej Izby Kontroli (The National Audit Office) wynika, że rocznie traci się ok. 500 mln funtów szterlingów z tytułu bezpośrednich kosztów zdrowotnych oraz dalsze 2 mld funtów z tytułu dalszych konsekwencji dla gospodarki.

6.2.2 Otyłość spotyka się powszechnie we wszystkich warstwach społeczeństwa, jednak szczególnie wśród grup społecznie upośledzonych, które mają najgorszy dostęp do bezpiecznych ulic i parków i jedzą żywność najtańszą, często zawierającą najwięcej tłuszczów i cukrów.

6.2.3 W społeczeństwach rozwiniętych kobiety, które mają nadwagę pod koniec wieku dorastania i na początku wieku

dorosłego częściej wykazują niższy dochód rodziny i charakteryzuje je niższy odsetek zawieranych małżeństw. Ponadto, osoby otyłe mogą doznawać społecznego odrzucenia i dyskryminacji w miejscu pracy.

6.2.4 Proaktywne działania i oświata obecnie mogą zapewnić zmniejszenie kosztów finansowych w późniejszych latach, przez co zostanie więcej środków na inwestowanie w zrównoważony rozwój Europy.

6.3 W kierunku odpowiedzialności społecznej

Środki na rzecz walki z otyłością są częścią zwrotu w kierunku uznania, że różna odpowiedzialność spoczywa na różnych poziomach społeczeństwa, z właściwym poszanowaniem wolności osobistej. Przykładowo:

6.3.1 Na poziomie polityki

- Komisja Europejska i rządy Państw Członkowskich — za dwustronne strategie komunikacyjne, odpowiedzialne inwestowanie lub nastawione na działania inicjatywy zwalczania otyłości.
- Systemy oświaty — za promowanie zdrowego stylu życia.
- Ochrona zdrowia — za środki promocji zdrowego życia.
- Urbaniści — za ścieżki rowerowe, parki i infrastrukturę sportową.

6.3.2 W przemyśle:

- Przemysł spożywczy kierujący się zapotrzebowaniem konsumentów na produkty dostępne cenowo i pożywne.
- Tendencje w handlu detalicznym, który zapewnia wszystkim, nawet upośledzonym społecznie grupom, dostępność dobrej żywności.
- Rolnictwo, które dostarcza dostateczną ilość dostępnych cenowo świeżych i zdrowych produktów.
- Transport, który zniechęca do nadmiernego użytkowania samochodów i zachęca do bezpiecznego chodzenia i jazdy na rowerze.
- Kultura medialna, która zniechęca do pasywnej konsumpcji i promuje aktywność fizyczną.

6.3.3 W społeczeństwie

- Kultura zorientowana na rodzinę, gdzie posiłki mogą być przygotowywane i spożywane w domu, wraz ze zdrowszym żywnościem w szkołach, szpitalach, placówkach usług socjalnych i stołówkach pracowniczych.
- Zmiana w kierunku wzorców zrównoważonej konsumpcji, chroniącej zasoby naturalne i promującej aktywność fizyczną.

- Bezpieczniejsze środowisko miejskie z mniejszą ilością przestępstw i kontrolowanym ruchem ulicznym.
- Większa równość i integracja społeczna (social inclusion) dla zapewnienia każdemu dostępu do zdrowej żywności i bezpiecznych form spędzania czasu wolnego.
- Wspomaganie rodziców i opiekunów w celu ułatwienia im dokonania wyboru korzystnego dla zdrowia własnego i ich dzieci.

6.3.4 Rządy są wybierane przez ludzi; ludzie wywierają główny wpływ na społeczeństwa jako osoby prywatne, grupy lub organizacje, i mogą coś znaczyć. Koszty nie zawsze mają wymiar finansowy. Wspólnie możemy coś zmienić, jeśli przestaniemy zrzucać winę na innych i przyjmujemy odpowiedzialność.

7. Wniosek

Otyłość to „węzeł gordyjski” splatający ze sobą aspekty psychologiczne, socjologiczne, gospodarcze, kulturowe i historyczne oraz indywidualne nawyki.

W 1997 r. WHO uznało chorobliwą otyłość za schorzenie, a w 2005 r. sklasyfikowało otyłość jako schorzenie. Chorobliwa otyłość i otyłość kojarzone są ze zwiększoną umieralnością w wyniku dolegliwości związanych takich jak cukrzyca typu 2, nadciśnienie i choroby serca.

7.1 Pojawiła się wyjątkowa okazja sformułowania i wdrożenia skutecznej strategii na rzecz znacznego zmniejszenia liczby zgonów i zachorowań dzięki poprawie diety i promowaniu aktywności fizycznej. Istnieją przekonujące dowody na istnienie związków pomiędzy tymi zachowaniami zdrowotnymi a późniejszymi chorobami i dolegliwościami. Skuteczne środki umożliwiające ludziom dłuższe i zdrowsze życie, zmniejszenie nierówności i wzmocnienie wzrostu można opracować i wdrożyć poprzez prostą i przejrzystą kampanię, która dotyczy i obejmuje każdego, a która będzie przedmiotem oceny *a posteriori*.

7.2 Zmiana zwyczajów żywieniowych i wzorców aktywności fizycznej będzie wymagała połączonych wysiłków wielu zainteresowanych podmiotów, zarówno publicznych jak i prywatnych, na przestrzeni kilku dziesięcioleci. Niezbędne są zmiany sposobu myślenia, wzrost świadomości i pogłębienie wiedzy poprzez połączenie właściwych i skutecznych działań na wszystkich szczeblach, czemu miałyby towarzyszyć ściśle monitorowanie i ocena ich wpływu. Ponadto, każdy powinien sam opowiedzieć się za zmianami i wziąć za nie odpowiedzialność.

7.3 Dzięki zmobilizowaniu pełnego potencjału społeczeństwa obywatelskiego i przy udziale głównych zainteresowanych stron, wizja ta może stać się rzeczywistością. **„Musicie sami być zmianą, jakiej chcecie dokonać” Gandhi.**

8. Kwestionariusz — do opinii EKES-u z inicjatywy własnej

Otyłość — Odpowiedzialność Społeczeństwa

Obecny kwestionariusz służy **jedynie celom badawczym**, niemniej będziemy wdzięczni za jego wypełnienie i odesłanie.

Świat uprzemysłowiony XXI wieku to środowisko, które w bardzo wysokim stopniu sprzyja otyłości. Niektóre jej przyczyny są ewidentne, inne są mniej zrozumiałe, zaś większość z nich nie jest postrzegana przez społeczeństwo jako coś szkodliwego. Największe zaniepokojenie budzi brak perspektywicznego spojrzenia co do konsekwencji dla przyszłych pokoleń oraz fakt, iż nikt nie chce przyjąć odpowiedzialności, natomiast winę zrzuca się na innych.

— W całej rozszerzonej Unii 25 państw 14 milionów dzieci ma nadwagę, z czego 3 mln cierpi na otyłość.

— W wielu krajach UE ponad połowa dorosłej ludności ma nadwagę, zaś 20-30 % dorosłych zalicza się do kategorii otyłych.

— W całej rozszerzonej Unii 25 państw liczba dzieci dotkniętych nadwagą i otyłością wzrasta o ponad 400 tys. rocznie, a zatem problem dotyczy niemalże co czwartego dziecka.

— Od 10 do 20 % dzieci w Europie Północnej ma nadwagę, zaś w Europie Południowej i Wielkiej Brytanii odsetek ten wynosi od 20 do 35 %.

W perspektywie krótkookresowej — Wypełnione kwestionariusze świadczą o zaangażowaniu i gotowości osób prywatnych i organizacji do podnoszenia świadomości, edukowania i informowania innych o potrzebie zmiany stylu życia. Stopień realizacji celu można mierzyć w kategoriach czasu lub środków przeznaczonych na kampanię. **Przykłady najlepszych praktyk mogą być zgłaszane sprawozdawcy.**

Opinia EKES-u stanowi próbę „**włączenia wszystkich**” w strategię walki z problemem wspólnymi siłami. Ma ona objąć środki polityki realizowanej „z góry na dół”, którym towarzyszyć będą strategie realizowane „z dołu do góry”, tworząc działania jednocześnie w płaszczyźnie horyzontalnej, jak i wertykalnej, **w które każdy będzie mógł się zaangażować bądź to w sensie finansowym, bądź też poświęcając swój czas lub środki w naturze.**

Chciałabym zmierzyć stopień zaangażowania Państwa i Państwa instytucji i byłabym wdzięczna za przekazanie tej wiadomości innym osobom, które także pragnęłyby wyrazić swoją opinię lub chęć zobowiązania.

Proszę o zwrot kwestionariusza do madi.sharma@esc.eu.int lub przesłanie go faksem na numer 0115 9799333, lub ewentualnie pocztą na adres Madi Sharma, EESC, C/o 40 Ridge Hill, Lowdham, Notts. NG14 7EL, UK.

Poniższy kwestionariusz powstał w celu zwrócenia się do osób prywatnych i instytucji z prośbą o zadeklarowanie ustalonej dobrowolnie ilości czasu, lub środków, przeznaczanych w ramach ich instytucji lub też zewnętrznych jednostek na wspieranie działań Dyrekcji Generalnej ds. Zdrowia i Ochrony Konsumentów na rzecz promowania kampanii mającej zwiększyć świadomość zdrowego stylu życia. Zmierzenie tych wielkości ma istotne znaczenie dla obserwowania postępów kampanii.

Przykładowo:

- Pracodawcy i organizacje pracodawców mogłyby rozważyć zdrowszy styl życia w miejscu pracy, m.in. poprzez zachęcanie do wyboru zdrowej żywności, zwłaszcza dostępnej w automatach sprzedających, a także instalowanie sprzętu sportowego lub organizowanie sal gimnastycznych. W mniejszych firmach mogłyby to polegać na zachęcaniu pracowników do prowadzenia zdrowszego stylu życia. Cenne byłoby także angażowanie się pracodawców poza przedsiębiorstwami, szczególnie w oświacie. Łączyłoby się to z poświęceniem czasu w wymiarze x godzin miesięcznie.
- Związki zawodowe i organizacje pracownicze mogłyby rozpowszechniać podobne przesłanie wśród swoich członków, nakłaniając pracowników do włączenia aktywności fizycznej, spacerów lub jazdy na rowerze do swoich codziennych zajęć. Mogłyby one także upowszechniać taką postawę wśród swoich rodzin i społeczności.

- Organizacje pozarządowe, a zwłaszcza organizacje konsumenckie mogłyby poświęcać czas swoich członków zapoznając z tym przesłaniem inne instytucje i społeczności.
- Osoby prywatne mogą wnieść swój wkład do zmiany stylu życia występując w roli modeli zachowań w kontekście zwiększenia wymiaru ćwiczeń fizycznych, lub wyboru zdrowszej diety. Promowanie tych postaw może się odbywać poprzez przekaz ustny i zachęcanie innych do spróbowania takich zmian. Byłoby to szczególnie korzystne w środowisku rodzinnym. Proszę poświęcić 15 minut miesięcznie na podzielenie się z innymi swoimi doświadczeniami.

Deklaruję poświęcenie 30 minut miesięcznie pomocy szkołom w podnoszeniu świadomości zdrowego stylu życia i organizacjom kobiecym w przekazywaniu tego przesłania rodzicom.

Co mogą Państwo zaoferować:

Proszę zauważyć, że całość tej informacji jest poufna i nie zostanie ona przekazana dalej bez Państwa zgody oraz, że na tym etapie jest to jedynie deklaracja.

Nazwisko:

Instytucja:

Telefon: **E-mail**

Rodzaj zobowiązania:

Czas: Liczba godzin tygodniowo/miesięcznie

Na wykonanie następujących zadań:

Środki finansowe:

Planowane przeznaczenie:

Inne środki:

Przeznaczenie:

Dodatkowe uwagi/przykłady najlepszych praktyk

Czy Państwa Instytucja będzie propagowała w swoich materiałach reklamowych logo/hasło promujące zmianę stylu życia przy założeniu, że takie logo/hasło powstanie? Tak/Nie

Bruksela, 28 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie polityki socjalnej w ramach ogólnoeuropejskiego systemu regulacji żegluga śródlądowej

(2006/C 24/15)

Dnia 1 lipca 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. 2 Regulaminu, postanowił sporządzić opinię w sprawie *polityki socjalnej w ramach ogólnoeuropejskiego systemu regulacji żegluga śródlądowej*

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2005 r. Sprawozdawcą był **Thomas ETTY**, a współsprawozdawcą **Jan SIMONS**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 29 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 92 do 7, przy 12 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Przyjmując za punkt wyjścia dążenie Komisji Europejskiej do wykorzystania znacznego potencjału, jaki reprezentuje żegluga śródlądowa, w opinii z inicjatywy własnej z 2004 r. ⁽¹⁾ skoncentrowano się na obecnie istniejących, fragmentarycznych uregulowaniach prawnych. Komitet stwierdza w niniejszej opinii, że ustawodawstwo powinno być zharmonizowane i ujednolicone, szczególnie teraz, gdy rozszerzenie Unii Europejskiej będzie źródłem dodatkowych komplikacji (pogodzenie ze sobą i ujednolicenie systemów żegluga reńskiej i dunajskiej). Celem nowej polityki Komisji Europejskiej jest osiągnięcie nowej równowagi pomiędzy różnymi gałęziami transportu. Żegluga śródlądowa została uznana za jeden ze sposobów stworzenia bardziej zrównoważonego rynku transportowego. Warunkiem pełnego wykorzystania jej silnych stron było usunięcie wielu przeszkód, które wciąż utrudniają pełny rozwój tego sektora.

1.2 Jeśli chodzi o zagadnienia polityki socjalnej i sytuacji na rynku pracy, w opinii zwrócono uwagę m.in. na następujące kwestie:

- zasada swobodnego przepływu pracowników i związana z tym koordynacja zabezpieczeń społecznych;
- brak wykwalifikowanych pracowników żegluga śródlądowej w 15 państwach „starej” Unii, przy dużej nadwyżce w nowych i przyszłych Państwach Członkowskich;
- rozbieżności w kwalifikacjach i wymogach egzaminacyjnych oraz wynikające z nich trudności w rekrutacji oraz swobodnym przepływie pracowników — różnice między systemem żegluga reńskiej a dunajskiej w zakresie przepisów dotyczących obsady załogowej (w tym zróżnicowanie przepisów ustawodawczych i zaleceń);
- połączenie przepisów prawnych dotyczących załóg z wymogami technicznymi, jakie muszą spełniać statki;

⁽¹⁾ Niniejsza opinia z inicjatywy własnej nawiązuje do poprzedniej opinii z inicjatywy własnej „W kierunku paneuropejskiego systemu żegluga śródlądowej”, Dz. U. C 10 z 14.01.2004, str. 49.

- potrzeba harmonizacji kształcenia jako istotnego elementu jednolitego ustawodawstwa europejskiego dotyczącego załóg statków;
- potencjalne problemy w porozumiewaniu się pomiędzy członkami załogi i różnymi uczestnikami transportu na europejskich drogach wodnych oraz konieczność rozwiązania tych problemów w celu zwiększenia bezpieczeństwa;
- przepisy regulujące żeglugę na Renie dotyczą wszystkich członków załogi (zarówno pracowników najemnych, jak i osób pracujących na własny rachunek) i nie zawierają żadnych szczególnych warunków dla pracowników, podczas gdy uregulowania UE koncentrują się na ochronie pracowników i nie uwzględniają szczególnych okoliczności ani przepisów dotyczących załóg w żegludze śródlądowej. Wzajemne zestrojenie tych dwóch systemów wymaga podjęcia dialogu społecznego na szczeblu wspólnotowym.

2. Uwagi ogólne

2.1 Uregulowania techniczne i socjalne w dziedzinie żegluga śródlądowej tradycyjnie są ze sobą blisko powiązane. Odnosi się to zwłaszcza do przepisów dotyczących załóg, które — w ścisłym powiązaniu z technicznymi wymaganiami dotyczącymi statku — mają na celu zarówno ogólne bezpieczeństwo, jak też ochronę siły roboczej.

2.2 Uregulowania techniczne dla Renu zawarte są w konwencji z Mannheim, której stosowanie nadzoruje Centralna Komisja ds. Żegluga na Renie (CCNR) z siedzibą w Strasburgu. W niektórych Państwach Członkowskich na wszystkich drogach wodnych stosuje się przepisy systemu żegluga reńskiej.

Konwencja ta, w połączeniu z konwencją belgradzką, dotyczącą żegluga na Dunaju i posiadającą odmienny charakter (Komisja Dunaju formułuje zalecenia, a nie przepisy) oraz jeszcze ograniczonym prawodawstwem UE, tworzy skomplikowaną mozaikę uregulowań prawnych w Europie.

Konwencja z Mannheim może stać się w przyszłości jednym z kamieni węgielnych przemysłowego unijnego prawodawstwa w dziedzinie technicznych uwarunkowań żeglugi śródlądowej.

2.3 Poza uregulowaniami dotyczącymi załóg, najważniejszymi aspektami socjalnymi żeglugi śródlądowej regulowanymi przez przepisy CCNR są: kwestia czasu żeglugi statków oraz odпочynku członków załogi.

2.4 Kraje naddunajskie są obecnie w trakcie rewizji konwencji belgradzkiej, aby nadać Komisji Dunaju podobne uprawnienia do CCNR. Poprawiona konwencja ma zostać przyjęta w jak najszybszym terminie. Wszystkie zainteresowane państwa powinny móc do niej przystąpić.

2.4.1 Mając na uwadze rosnące interesy ekonomiczne (ruch na Dunaju zwiększa się w szybkim tempie) kraje naddunajskie uważają tę kwestię za priorytetową. Przed Komisją Dunaju stoją następujące cztery główne cele:

- a) wzajemne uznawanie patentów, kwalifikacji zawodowych oraz świadectw technicznych;
- b) równoważność parametrów żeglugi śródlądowej;
- c) otwarcie europejskiego rynku żeglugi śródlądowej;
- d) uwzględnienie polityk socjalnych.

2.4.2 Poważnym problemem żeglugi na Dunaju jest stosunkowo słaby poziom techniczny konserwacji dunajskiej floty. Wynika to przede wszystkim z wyeksploatowania konstrukcji i wyposażenia oraz z długotrwałej eksploatacji floty na niewystarczającym poziomie, spowodowanej blokadą w Nowym Sadzie.

Żegluga śródlądowa w państwach nadreńskich cierpi na znaczne braki personelu pochodzącego z tych krajów.

2.4.3 Według Komisji Dunaju, pomimo tego iż charakter konwencji belgradzkiej pozwala jedynie na formułowanie zaleceń, nie ma zasadniczych rozbieżności w wymogach technicznych czy uregulowaniach socjalnych między systemem reńskim a dunajskim. Regulacje w zakresie polityki socjalnej w żegludzie śródlądowej na Dunaju w dużym stopniu ustanawiane są poprzez władze ustawodawcze poszczególnych krajów oraz za pośrednictwem zbiorowych umów o pracę.

Zdaniem Komisji Dunaju głównym problemem w sferze socjalnej jest dotkliwe ograniczenie dostępu kapitanów z państw naddunajskich do żeglugi na Renie.

2.4.4 Komisja Dunaju do tej pory nie prowadziła analiz porównawczych legislacji i uregulowań socjalnych w dziedzinie żeglugi śródlądowej obowiązujących w Państwach Członkowskich. Ten aspekt żeglugi śródlądowej najwyraźniej nie wzbudzał jak dotąd zainteresowania, mimo iż stanowi czynnik wpływający na konkurencyjność.

2.5 Według związków zawodowych głównymi problemami socjalnymi, przed którymi stoją pracownicy żeglugi śródlądowej zarówno w nadreńskich, jak i w naddunajskich Państwach Członkowskich, są — oprócz kwestii dotyczących zasad obsady załogowej oraz czasu pracy i odpoczynku — różnice pomiędzy przepisami poszczególnych krajów w sferze

zabezpieczeń społecznych oraz niedostateczna wiedza na temat różnych przepisów i uregulowań w prawie lokalnym i zbiorowych umowach o pracę.

Pracodawcy w państwach nadreńskich uważają, że ich główne problemy socjalne mają związek ze sztywnością i złożonością przepisów, a także z różnicami pomiędzy krajowymi uregulowaniami prawnymi. Ma to poważne konsekwencje dla ich konkurencyjności i skłania niektóre przedsiębiorstwa do poszukiwania dogodniejszych systemów prawnych lub przenoszenia personelu w celu obejścia wymogów prawa pracy i prawa socjalnego. Próbuje również wykorzystywać różnice w kosztach wynagrodzeń i zabezpieczeń społecznych.

2.6 W omawianej branży znajduje zatrudnienie ok. 40 000 osób — 30 000 w „starych” Państwach Członkowskich Unii oraz 10 000 w „nowych”. Z tych drugich ok. 3 000 pracuje obecnie na Renie. W przybliżeniu połowę pracujących w żegludzie śródlądowej w „starych” Państwach Członkowskich stanowią pracownicy najemni, pozostali zaś to osoby prowadzące samodzielną działalność.

2.7 CCNR konsultuje się z partnerami społecznymi w kwestiach dotyczących polityki socjalnej. Związki zawodowe uważają jednak te konsultacje za niewystarczające.

W krajach naddunajskich konsultacje takie nie są przeprowadzane. Większość pracowników zrzeszona jest w związkach zawodowych, zaś pracodawcy znajdują się w sytuacji przejściowej z uwagi na trwający proces prywatyzacji.

2.7.1 Dialog społeczny pomiędzy pracownikami a pracodawcami w sektorze żeglugi śródlądowej w „starych” Państwach Członkowskich Unii jest słabo rozwinięty, zaś w „nowych” Państwach Członkowskich oraz w państwach kandydujących w ogóle nie istnieje. Dla prawdziwego dialogu społecznego bardzo ważne jest istnienie niezależnych, reprezentatywnych organizacji pracodawców i pracowników. W krajach naddunajskich jest to kwestia wymagająca szczególnej uwagi.

2.7.2 Ten właśnie fakt — w powiązaniu z długotrwałą dominacją legislacji i regulacji technicznych — wyjaśnia, dlaczego czynnik ludzki w żegludzie śródlądowej od dawna jest niedoceniany. Pogląd właścicieli statków na tę kwestię wyraża się następująco. Większość statków żeglugi śródlądowej znajduje się w rękach prywatnych, siłą rzeczy więc prywatni właściciele we własnym interesie starali się panować nad wszystkimi aspektami ryzyka operacyjnego — w tym i nad czynnikiem ludzkim. W rezultacie potrzeba uregulowań prawnych dotyczących kwalifikacji wymaganych w żegludzie śródlądowej była i jest stosunkowo niewielka w porównaniu z innymi sektorami transportu.

2.8 Czy rosnące zainteresowanie wzmocnieniem roli żeglugi śródlądowej w przyszłej unijnej polityce transportowej oraz zwiększeniem spójności pomiędzy różnymi ustrojami żeglugi daje szansę na pozytywne zmiany w tej dziedzinie? Bynajmniej nie wskazują na to trzy opublikowane ostatnio raporty i ważna konferencja europejska — wszystkie poświęcone przyszłości tej branży.

2.8.1 Raport CCNR „Ships of the Future”⁽²⁾ („Statki przyszłości”) bada przyszłość żeglugi śródlądowej, głównie z perspektywy technologicznej.

2.8.1.1 Co do aspektów społecznych, skupia się on prawie wyłącznie na osobie przyszłego kapitana, postrzeganego jako „operator”, któremu pozostawi się do wykonywania niewiele czynności fizycznych, ale który musi umieć podejmować właściwe działania w nagłych wypadkach. Na dzień dzisiejszy nie jest to obraz zgodny z rzeczywistością, ale zwraca on uwagę na silny wpływ nowych rozwiązań technologicznych, na społeczny aspekt żeglugi śródlądowej. W oparciu o tę tezę raport zaleca prowadzenie w tym sektorze aktywnej polityki społecznej.

2.8.1.2 W prezentowanym w raporcie scenariuszu potrzeby sektora wydają się ograniczać do wysoce wykwalifikowanego personelu. To również nie jest realistyczne. Możliwości zatrudnienia dla niskokwalifikowanego personelu mogą się zmniejszać, ale żegluga śródlądowa nie będzie w stanie całkowicie zrezygnować z tej kategorii pracowników.

2.8.1.3 Co się tyczy rynku pracy — raport wspomina o znaczeniu zapewniania czasu wolnego w regularnych odstępach, rozszerzenia oferty obsadzania funkcji oraz mobilności pracowników.

2.8.2 Raport PINE⁽³⁾ nakreśla przyszłość żeglugi śródlądowej, głównie z punktu widzenia gospodarki. Podstawowym poruszonym w nim zagadnieniem z zakresu polityki społecznej jest wpływ swobodnego przepływu pracowników w obrębie UE na finansowe i ekonomiczne parametry omawianej branży.

Oprócz tego uwagę poświęcono problemowi obecnych i przyszłych braków personelu w żegludzie śródlądowej.

2.8.3 Raport EFIN⁽⁴⁾ analizuje szanse utworzenia ogólnego systemu współpracy z udziałem zainteresowanych Państw Członkowskich oraz instytucji. EKES zajmie się propozycjami zawartymi w tym raporcie w najbliższej przyszłości w osobnej opinii. Raport w ogóle nie uwzględnia roli partnerów społecznych, co sugeruje, iż uznano ją za nieistotną dla omawianych w nim kwestii.

2.8.4 Na kongresie „The Power of Inland Navigation” („Siła żeglugi śródlądowej” — Haga, 10 — 12 listopada 2004 r.) zorganizowanym przez prezydencję holenderską UE w celu naświetlenia roli żeglugi śródlądowej w rozwoju gospodarczym oraz ogólnie w rozwoju społeczeństwa, również prawie wcale nie uwzględniono aspektów społecznych.

⁽²⁾ Raport końcowy CCNR dla komisji centralnej: „Statki przyszłości”, 2002 r.

⁽³⁾ „Prospects of Inland Navigation within the Enlarged Europe” („Perspektywy żeglugi śródlądowej w rozszerzonej Europie”, marzec 2004), opracowanie na zlecenie Komisji Europejskiej.

⁽⁴⁾ „European Framework for Inland Navigation. A new institutional framework for IWT in Europe” („Europejski ustrój żeglugi śródlądowej. Nowe ramy instytucjonalne dla śródlądowego transportu wodnego w Europie”, 2004). Raport ten został opracowany na zlecenie rządu holenderskiego, przy poparciu Belgii, Niemiec, Francji i Szwajcarii.

2.9 Treść trzech wymienionych opracowań oraz dyskusji na wspomnianej konferencji wydaje się wskazywać na to, że rządy państw oraz wiele podmiotów działających w branży żeglugi śródlądowej w dalszym ciągu uważa kwestie polityki społecznej za marginalne dla tego sektora.

Na to samo wskazuje fakt, że autorzy i organizatorzy całkowicie pominieli branżowych partnerów społecznych. Wyjątek stanowił raport PINE. Wprawdzie Komisja Europejska włączyła partnerów społecznych do jego opracowania, jednak, jak już wcześniej wspomniano, stosunkowo mało uwagi poświęcono kwestiom społecznym, mimo iż partnerzy społeczni (a z pewnością związki zawodowe) uznają je za bardzo istotne.

2.10 Z uwagi na złożoność polityki społecznej w branży żeglugi śródlądowej, Komitet zrezygnował ze szczegółowego omawiania tego zagadnienia w swej wcześniejszej opinii „W kierunku ogólnoeuropejskiego systemu żeglugi śródlądowej”, odsyłając czytelnika do niniejszej opinii uzupełniającej. Powyższe uwagi dostarczają argumentów za tym, by lepiej przyjrzeć się tej problematyce. Najwyższy czas oddzielić politykę społeczną od dominujących od dawna zagadnień technicznych i zająć się nią w sposób bardziej bezstronny, dbając o pełny udział wszystkich zainteresowanych stron — zarówno w państwach nadreńskich, jak i naddunajskich; w „starych” i „nowych” Państwach Członkowskich UE, w krajach kandydujących, a w razie potrzeby — także w innych zainteresowanych krajach.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Komitet życzy sobie wprowadzenia polityki społecznej opartej na szerokich, jednolitych podstawach, która brałaby pod uwagę specyficzne uwarunkowania regionalne lub nawet lokalne. Partnerzy społeczni powinni zostać jak najściślej związani z tą polityką.

3.2 Przepisy dotyczące załóg

3.2.1 Trzon przepisów dotyczących załóg w Państwach Członkowskich CCNR stanowi rozdział 23 Regulaminu inspekcji statków na Renie, zgodnie z którym o liczebności i składzie załogi decyduje klasyfikacja statku i dzienna liczba godzin żeglugi. Bardzo istotny jest nadzór nad prawidłowym stosowaniem tych reguł; jak pokazuje praktyka, bywają one naruszane.

3.2.2 Już dwadzieścia lat temu Komisja Europejska zaczęła przygotowywać instrument europejski; jednakże przez ten czas prace nie posunęły się zbyt naprzód. Częściowo można to uzasadnić tym, że zainteresowane Państwa Członkowskie wyraziły przed laty życzenie, by poczekać najpierw na aktualizację rozdziału 23. Planowany instrument europejski powinien uregulować zasady dotyczące składu załóg, czasu pracy statków oraz obowiązkowego czasu odpoczynku dla członków załóg.

3.2.3 W państwach nadreńskich uregulowania dotyczące załóg stanowią obszar sporów pomiędzy rządami i pracodawcami/osobami pracującymi na własny rachunek z jednej strony a związkami zawodowymi z drugiej. Znowelizowane zarządzenie dotyczące załóg z lipca 2002 r., sporządzone przez CCNR, w opinii związków zawodowych jest niezadowolające. Uważają one zawarte w zarządzeniu minimalne normy obsady załogowej za zbyt niskie, a wymagania dotyczące wykształcenia zawodowego i kwalifikacji — za niedostateczne. Ich zdaniem w połączeniu z obowiązującymi godzinami pracy i odpoczynku regulacje te zagrażają bezpieczeństwu żeglugi śródlądowej.

Organizacje pracodawców utrzymują, iż aktualnie obowiązujące regulacje dotyczące załóg w pełni przyczyniają się do bezpieczeństwa w omawianej branży. Uważają one, że pożądane jest zwiększenie elastyczności. Mogłoby to uprościć nabór pracowników z innych sektorów żeglugowych. Wymagania dotyczące obsady statków z najnowszym wyposażeniem mogłyby zostać złagodzone.

3.2.4 W systemie żeglugi dunajskiej minimalne normy obsady załogowej wydają się nie stanowić problemu. Związane z tym postanowienia w konwencji belgradzkiej dotyczą głównie kapitanów i mechaników i nie poświęcają dużo uwagi członkom załogi niższego szczebla. W porównaniu z odpowiadającymi im kategoriami członków załogi w państwach nadreńskich poziom wykształcenia kapitanów i mechaników jest wysoki.

Państwa naddunajskie zamierzają rozpocząć pracę nad ujednoczeniem swoich krajowych uregulowań dotyczących załóg od roku 2005. Planują one włączyć w ten proces organizacje pracodawców w roli obserwatorów. Według Komisji Dunaju „pracodawcy będą reprezentować swoich pracowników”. Nie jest to jednak zgodne z punktem widzenia związków zawodowych w zainteresowanych krajach.

3.2.5 Przepisy dotyczące obsady załogowej nierzadko bywają lekceważone w państwach nadreńskich, co zwiększa obawy związków zawodowych o bezpieczeństwo. W sektorze żeglugi śródlądowej, kontrola stosowania powyższych reguł w praktyce jest słaba.

Organizacje pracodawców oraz niezależnych pracowników utrzymują, że odpowiednie wprowadzanie w życie zasad obsady załogowej jest istotne — nie tylko ze względu na bezpieczeństwo, ale także na uczciwą konkurencję. Podkreślają one także, że zasady te muszą być sformułowane w taki sposób, by nie hamować innowacji w obszarze żeglugi śródlądowej, lecz do nich zachęcać.

3.3 Godziny pracy i odpoczynku

3.3.1 Jak stwierdzono powyżej, godziny żeglugi dla statków i odpoczynku dla członków załogi stanowią główną kwestię polityki socjalnej w systemie żeglugi reńskiej. Obowiązujące zasady uwzględniają wyłącznie godziny przepracowane podczas pracy statku, a nie faktycznie przepracowane godziny. W rezultacie te ostatnie nie są kontrolowane.

3.3.2 Czasy pracy z bardzo długimi godzinami pracy dziennej są raczej regułą niż wyjątkiem w branży. Zazwyczaj

załoga pozostaje na pokładzie statku przez ustalony czas, na przykład 14 dni, ale niektórzy jej członkowie mieszkają na pokładzie na stałe. Chociaż odpowiednie przepisy określają godziny odpoczynku, załoga musi być (czasami) dyspozycyjna również podczas okresów odpoczynku.

3.3.3 Związki zawodowe, których opinii zasięgnęła CCNR, sprzeciwiły się temu, że kontrolowany jest wyłącznie czas żeglugi statków, a nie godziny przepracowane w rzeczywistości. Niemniej jednak sprzeciwu te są jak dotąd ignorowane przez państwa należące do konwencji.

3.3.4 Obowiązujące przepisy ustawowe i podstawowe w dziedzinie żeglugi śródlądowej (które odnoszą się zarówno do osób pracujących na własny rachunek, jak też do pracowników najemnych) nie definiują czasu pracy. Legislacja w państwach nadreńskich zajmuje się czasem pracy statku, składem załogi oraz obowiązkowymi godzinami jej odpoczynku w sposób wzajemnie ze sobą powiązany.

3.3.4.1 Według zainteresowanych stron dyrektywa UE dotycząca organizacji czasu pracy (aktualnie w trakcie nowelizacji) nie jest dostatecznie przystosowana do specyficznych warunków panujących w żegludze śródlądowej. Wniosły one zatem swoje zastrzeżenia. Branżowi partnerzy społeczni na szczeblu unijnym zobowiązali się nadać priorytet osiągnięciu porozumienia w tej kwestii w ramach dialogu społecznego, który po okresie stagnacji nabiera ostatnio wigoru.

3.3.5 Na Renie, podobnie jak na niektórych innych drogach wodnych w państwach nadreńskich, minimalny okres odpoczynku w ciągu doby wynosi 8 godzin, z czego 6 godzin musi stanowić odpoczynek nieprzerwany.

3.3.6 Na Dunaju brak uregulowań czasu pracy statku bądź obsady załogowej. W praktyce utrzymuje się co najmniej czterosobowe załogi. Z taką załogą statek może pracować przez 24 godziny na dobę. Nie istnieją żadne ściśle obowiązujące przepisy odnośnie czasu odpoczynku.

3.3.7 Różnice pomiędzy różnymi uregulowaniami obowiązującymi na europejskich drogach wodnych wymagają ustanowienia wspólnych minimalnych norm. Omawiane w paragrafie 3.3.4.1 porozumienie, do którego dążą partnerzy społeczni, może mieć także duże znaczenie dla tych starań.

Aby stworzyć wyrównane warunki konkurencji, konieczne jest, aby na Renie, Dunaju i innych drogach wodnych pilnie zaczęły obowiązywać zbliżone przepisy. Ponadto przepisy te powinny być przejrzyste i kompatybilne.

3.4 Bezpieczeństwo i higiena pracy

3.4.1 Podobnie jak inne elementy obecnej polityki socjalnej w żegludze śródlądowej, zasady bezpieczeństwa i higieny pracy są ściśle powiązane z technicznymi wymogami dotyczącymi statków. Uregulowania w tej sferze zostały w większości zawarte w przepisach dotyczących konstrukcji oraz wyposażenia statków w Regulaminie inspekcji statków na Renie oraz w odnośnych aktach prawnych poszczególnych krajów.

3.4.2 Ochronę pracowników w Unii Europejskiej zapewniają dyrektywy regulujące kwestie zdrowia i bezpieczeństwa w pracy. Zobowiązują one pracodawców do dokonywania oceny ryzyka. Nie zawsze jest to jednak praktykowane w żegludze śródlądowej.

3.4.3 Europejskie ustawodawstwo w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny pracy jest krytkowane przez niektóre osoby z branży, które zarzucają mu, że nie bierze ono pod uwagę istotnych realiów oraz specyficznych okoliczności w żegludze śródlądowej i nie jest powiązane z istniejącym ustawodawstwem w sferze żeglugi śródlądowej, które obejmuje wszystkich członków załogi. Dyrektywy ograniczają się do ochrony pracowników najemnych, a nie chronią osób pracujących na własny rachunek. Należy tutaj odnotować, że taka sytuacja ma również miejsce w innych branżach działalności gospodarczej. Przykładowo w dziedzinie transportu drogowego przyjęto, na podstawie art. 71 i ust. 2 art. 137 Traktatu UE, specjalną dyrektywę⁽⁵⁾ w sprawie organizacji czasu pracy.

3.5 Inspekcja pracy

3.5.1 Oprócz jednolitych i dających się wyegzekwować uregulowań, w branży, w której razem z pracownikami najemnymi pracuje wiele osób prowadzących własną działalność (w pełnym lub częściowym wymiarze, lub wręcz pozornie samo zatrudnionych), a w związku z tym istnieje ryzyko bagatelizowania ochrony tych ostatnich lub nieuczciwej konkurencji, wielkiego znaczenia nabierają poważne, regularne i kompetentne inspekcje.

3.5.2 Jednakże inspekcja pracy w żegludze śródlądowej jest słaba i boryka się z określonymi trudnościami właściwymi dla tej branży. Szczególnym utrudnieniem dla inspekcji jest specyficzna sytuacja panująca na pokładzie statków, gdzie trudno jest oddzielić życie prywatne od zawodowego, co stanowi różnicę w porównaniu z sytuacją typową dla większości innych rodzajów działalności gospodarczej. Nierzadkie są w tej sytuacji przypadki traktowania inspektorów w nieuprzejmy sposób.

3.5.3 W wielu krajach kontrole ujawniają poważne niedociągnięcia (wśród krajów nadreńskich stosunkowo pozytywne wyjątki stanowią Niemcy i Szwajcaria). Służby kontrolne borykają się z brakiem personelu. W szczególności w Holandii i Belgii sytuacja ta powoduje, że inspekcje pracy są bardzo rzadkie (w praktyce jedna inspekcja na statek co dwa — trzy lata). Co więcej, należy zauważyć, że nadzór nad konstrukcją i wyposażeniem statków należy do krajowych inspekcji żeglugi i że stosowanie przepisów prawnych egzekwuje policja wodna.

Natomiast na Dunaju inspekcji nie ma prawie wcale.

3.5.4 Nie tylko wymogi prawne są często lekceważone w żegludze śródlądowej. Problem dotyczy także przestrzegania zbiorowych umów o pracę.

3.5.5 Przy każdej inspekcji na wielką skalę na wielu kontrolowanych statkach wykrywa się naruszenie przepisów.

⁽⁵⁾ Dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. w sprawie organizacji czasu pracy osób uczestniczących w czynnościach związanych z przewozem w zakresie transportu drogowego (Dz.U. L 80 z 23.3.2002, str. 35-39)

3.5.6 Pomimo iż żegluga śródlądowa ma opinię stosunkowo bezpiecznego rodzaju transportu, wypadki oczywiście się zdarzają. Rejestruje się jednak tylko wypadki ze skutkiem śmiertelnym i katastrofy. Nie istnieje jednoznaczna definicja wypadku w żegludze śródlądowej. Biorąc pod uwagę nasilenie żeglugi śródlądowej oraz to, co wyżej powiedziano o przestrzeganiu w praktyce przepisów dotyczących załóg — jeśli mamy dążyć do rozwoju żeglugi śródlądowej, sprawy te wymagać będą poważnego potraktowania przez wszystkich tych, którym zależy na promowaniu tego rodzaju transportu w przyszłości.

3.6 Kształcenie, szkolenia, egzaminy

3.6.1 Dla przyszłości zatrudnienia w omawianej branży oraz dla zachowania jego reputacji jako relatywnie bezpiecznego ważne jest dobre wykształcenie i wyszkolenie. Będzie to wymagało przejrzystych, wspólnych standardów edukacyjnych, z czym musi iść w parze wysoki stopień egzekwowania takich standardów.

W państwach naddunajskich poziom wykształcenia (zwłaszcza kapitanów) jest stosunkowo wysoki. Między państwami nadreńskimi występują natomiast znaczące różnice w jakości wykształcenia.

Sytuacja ta wymaga wprowadzenia wspólnych minimalnych norm, najlepiej na skalę ogólnoeuropejską.

3.6.2 CCNR podjęła się zadania przygotowania podstaw do wypracowania zharmonizowanych opisów umiejętności zawodowych dla stanowiska członka załogi i kapitana, w co zaangażowani będą partnerzy społeczni. Opisy te powstać mają w 2005 r. i będą mogły posłużyć za podstawę do harmonizacji szkolenia zawodowego w europejskich państwach żeglugi śródlądowej. W ten sposób ułatwi się również wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych.

3.6.3 W ramach branżowego dialogu społecznego zdobyto ostatnio od nowych Państw Członkowskich Unii Europejskiej informacje na temat standardów wykształcenia w żegludze śródlądowej.

3.6.4 Harmonizacja wykształcenia musi iść w parze z promocją żeglugi śródlądowej jako interesującego miejsca zatrudnienia dla młodych ludzi.

3.7 Komunikacja

3.7.1 W raporcie PINE słusznie odnotowano braki w sferze umiejętności językowych oraz znajomości zagranicznych dróg wodnych, spowodowane migracją pracowników i zwiększającym się udziałem ruchu międzynarodowego pomiędzy Wschodem a Zachodem. Mogą one prowadzić do zwiększenia zagrożeń dla bezpieczeństwa śródlądowego ruchu wodnego.

3.7.2 Może sytuacja dojrzała już do wprowadzenia wspólnego języka w żegludze śródlądowej w transporcie międzynarodowym na Renie i Dunaju, zarówno dla wzajemnej komunikacji pomiędzy statkami, jak i pomiędzy statkiem a ładem.

3.8 Dialog społeczny

3.8.1 Wkład partnerów społecznych w kształtowanie przez CCNR i Komisję Dunaju polityki socjalnej w żegludzie śródlądowej jest bardzo ograniczony. Jest to sytuacja niezadowalająca, którą w pierwszym rzędzie powinni próbować zmienić sami partnerzy społeczni. Natomiast rządy Państw Członkowskich, które do tej pory niechętnie słuchały partnerów społecznych, będą musiały zmienić stanowisko.

3.8.2 Tworząc socjalny wymiar polityki żeglugi śródlądowej w rozszerzonej UE, usiłującej osiągnąć nową równowagę w transporcie poprzez propagowanie żeglugi śródlądowej, Komisja Europejska może, korzystając ze sprawdzonych doświadczeń konsultacji z partnerami społecznymi i dialogu społecznego, osiągnąć lepsze rezultaty niż CCNR i Komisja Dunaju.

3.8.3 W tym kontekście należy odnotować z zadowoleniem fakt, że partnerzy społeczni reaktywowali dialog społeczny, który w tej branży od paru lat znajdował się w stanie uśpienia. Odbywa się on w ramach komisji ds. dialogu społecznego w żegludzie śródlądowej, zgodnie z decyzją Komisji Europejskiej, podjętą na wniosek partnerów społecznych.

Niestety dotychczasowe postępy w pracy tej komisji są powolne. Wiosną 2004 r. podjęto prace nad zagadnieniem organizacji czasu pracy, a w czerwcu 2005 r. odbyło się pierwsze posiedzenie plenarne.

3.8.4 Kolejnym tematem uznanym za priorytetowy w dialogu społecznym jest funkcjonowanie unijnego rynku pracy w branży żeglugi śródlądowej, w tym swobodny przepływ pracowników.

3.8.5 Partnerzy społeczni są sami w pełni odpowiedzialni za prowadzenie dialogu społecznego. Szanując to, można jednak życzyć sobie pewnej stymulacji dialogu społecznego ze strony Komisji Europejskiej. Chodzi tu np. o kierowanie precyzyjnych zapytań o opinie do partnerów społecznych i wpływ na to, żeby opinie te były wydawane w rozsądnym terminie, np. poprzez ustalanie jasno określonych terminów.

3.8.6 Porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu wspólnotowym na podstawie art. 139 Traktatu o Unii Europejskiej mogą doprowadzić do stworzenia szczegółowych przepisów dotyczących żeglugi śródlądowej, odpowiadających specyficznym potrzebom tej branży. Tego typu porozumienia, oparte na normach minimalnych, ustalonych przez Radę na mocy art. 137 Traktatu, mogą wejść w życie jedynie wówczas, gdy partnerzy społeczni zgodzą się co do tego, że dodatkowe szczegółowe przepisy są pożądane.

4. Wnioski i zalecenia

4.1 Komitet uważa, iż nadszedł czas na utworzenie wspólnotowej polityki społecznej dla żeglugi śródlądowej, najlepiej w kontekście ogólnoeuropejskim. Polityka taka powinna obowiązywać na wszystkich drogach wodnych w Europie. Musi ona być oparta na szerokich, jednolitych podstawach i brać pod uwagę specyficzne uwarunkowania regionalne lub nawet lokalne. Partnerzy społeczni powinni zostać jak najściślej związani z tą polityką.

4.2 To, co powiedział wcześniej ogólnie EKES w odniesieniu do systemu prawnego żeglugi śródlądowej w Europie, tym bardziej dotyczy legislacji i uregulowań socjalnych w tej branży: są one bardzo rozdrobnione i powinny zostać zharmonizowane i ujednoczone w opisany wyżej sposób — zwłaszcza obecnie, kiedy rozszerzenie Unii Europejskiej może powodować jeszcze więcej komplikacji, niż przed 1 maja 2004 r.

4.3 Do chwili obecnej polityka socjalna w żegludzie śródlądowej zawsze miała znaczenie drugorzędne. Stanowi ona w swej zasadzie część prawodawstwa i uregulowań technicznych dotyczących statków. Czas już przyznać czynnikiem ludzkiemu w żegludzie śródlądowej należną mu rangę.

4.4 Będzie to wymagało od wszystkich zainteresowanych stron znaczącej zmiany postaw, zwłaszcza jeśli chodzi o rolę partnerów społecznych w kształtowaniu nowoczesnej polityki socjalnej, równoległe z wysiłkami w kierunku modernizacji innych aspektów żeglugi śródlądowej w Europie.

4.5 Wiele aspektów będzie wymagało uważnej analizy oraz dobrze przygotowanych i wyważonych decyzji. Obecnie priorytetami wydają się być przepisy dotyczące załóg oraz czasu pracy i odpoczynku, jak też zapoczątkowanie autentycznego i aktywnego dialogu społecznego.

4.6 Komisja Europejska ma wszelkie dane po temu, aby posuwać ten proces naprzód; powinna przy tym korzystać z wieloletnich tradycji, doświadczenia i wiedzy fachowej CCNR i Komisji Dunaju. Sposób, w jaki CCNR i Komisja Dunaju funkcjonowały przez dziesiątki lat, miejsce, jakie przeznaczyły w swojej pracy polityce społecznej, oraz sposób, w jaki do tej pory angażowały partnerów społecznych, jasno pokazuje jednak, że pogodzenie i zbliżenie systemu żeglugi reńskiej i dunajskiej nie wystarczy do stworzenia optymalnych warunków rozwoju nowoczesnych polityk socjalnych w żegludzie śródlądowej.

4.7 Kształtując nowy projekt unijnej polityki socjalnej w unijnej żegludzie śródlądowej, Komisja Europejska powinna ściśle współpracować z partnerami społecznymi, z CCNR i Komisją Dunaju. Podejście to wymaga, aby Państwa Członkowskie reprezentowane w CCNR i Komisji Dunaju umożliwiły tym instytucjom poszerzenie zakresu działania o zagadnienia polityki socjalnej, zwiększając — co za tym idzie — ich potencjał tak, by utrzymać tak owocną współpracę z Komisją Europejską, jak to możliwe. Ze swojej strony Komisja Europejska też będzie musiała się postarać poszerzyć swoją eksperytyzę w dziedzinie żeglugi śródlądowej.

4.8 Jeżeli obecne problemy w polityce społecznej unijnej żeglugi śródlądowej będą rozwiązywane w taki sposób, możliwe będzie stworzenie w tej sferze systemu, który zapewni zrównoważenie specyficznych cech i problemów tej branży oraz interesów wszystkich, którzy w niej działają.

4.9 Sprawą największej wagi w procesie rewizji i doskonalenia zasad jest utrzymanie jednakowych warunków konkurencji oraz zwiększenie atrakcyjności branży dla pracowników i osób zainteresowanych pracą w niej, zwłaszcza w perspektywie oczekiwanego wzrostu konkurencji zarówno w obrębie żeglugi śródlądowej, jak też pomiędzy tą branżą a innymi rodzajami transportu.

4.10 Proces zmian potrwa długo i będzie wymagał pełnego zaangażowania partnerów społecznych. Dialog społeczny na szczeblu branżowym (krajowym i europejskim) jest najważniejszym sposobem uzgadniania opinii pracodawców, osób pracujących na własny rachunek i pracowników najemnych oraz celów polityki unijnej. Odnosi się to w szczególności do legislacji i uregulowań dotyczących obsady załogowej oraz godzin pracy i odpoczynku członków załóg.

4.11 Przyszłość europejskiej żeglugi śródlądowej wymaga poświęcenia szczególnej uwagi kwestiom wykształcenia i szkolenia zawodowego. W tej kwestii swój wkład powinni mieć także partnerzy społeczni.

4.12 Porozumienia pomiędzy partnerami społecznymi na szczeblu wspólnotowym na podstawie art. 139 Traktatu o Unii Europejskiej mogą doprowadzić do stworzenia szczegółowych przepisów dotyczących żeglugi śródlądowej. Tego typu porozumienia, oparte na normach minimalnych, ustalonych przez Radę na mocy art. 137 Traktatu, mogą wejść w życie jedynie wówczas, gdy partnerzy społeczni zgodzą się co do tego, że dodatkowe szczegółowe przepisy są pożądane.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego Wspólnej deklaracji Rady, Parlamentu Europejskiego i Komisji w sprawie polityki rozwoju Unii Europejskiej — „Konsensus europejski”

(COM(2005) 311 końcowy)

(2006/C 24/16)

Dnia 29 lipca 2005 r., Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 września 2005 r. (sprawozdawca: **José María ZUFIAUR**).

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z 29 września 2005 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 84 do 5, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Inicjatywa Komisji i Rady, aby **zmodyfikować deklarację w sprawie unijnej polityki rozwojowej z 2000 r.** i, ogólnie rzecz biorąc, określić przyszłość tej polityki, jest ze wszech miar słuszna. Zmiany na scenie międzynarodowej, nowe postawy i uzgodnienia wspólnoty międzynarodowej dotyczące polityki rozwojowej oraz przemiany w samej Unii wydają się uzasadniać taką aktualizację. Jednocześnie, pogorszenie problemów niedorozwoju, szczególnie na kontynencie afrykańskim, oraz zwiększenie się różnic pomiędzy krajami powodowanych przez globalizację podkreślają potrzebę aktualizacji wspólnotowej polityki rozwojowej.

1.2 Wśród przemian na **scenie międzynarodowej**, które wpłynęły w jakimś stopniu na polityki rozwojowe, można wymienić: zwiększoną troskę o bezpieczeństwo po 11 września; skutki szczytu WTO w Doha w 2001 r. i proces nim zapoczątkowany w tzw. Agendzie Rozwoju; nowy konsensus międzynarodowy w dziedzinie rozwoju osiągnięty na Szczycie Milenijnym ONZ, czego wyrazem były m. in. konferencje w Monterrey, Johannesburgu i Kairze dotyczące finansowania,

środowiska naturalnego, równouprawnienia płci lub AIDS; proces harmonizacji polityk rozwojowych dawców pomocy zainicjowany przez Komitet ds. Wspierania Rozwoju (DAC — *Development Assistance Committee*) przy OECD i konsolidacja pewnych nowych programowych i wykonawczych instrumentów pomocy, jak dokumenty strategii ograniczenia ubóstwa (PRSP — *Poverty Reduction Strategy Papers*), program wsparcia sektorowego (SWAp — *Sector Wide Approaches*) lub wsparcie budżetowe. Ostatnio, forum wysokiego szczebla poświęcone skuteczności pomocy, które odbyło się w marcu 2005 r. w Paryżu, stanowiło postęp w tej dziedzinie, gdyż podjęto tam pewne zobowiązania co do zasad przyjmowania odpowiedzialności przez państwa-beneficjentów, harmonizacji oraz zarządzania opartego na wynikach i dzielonej odpowiedzialności.

1.3 Wpływ na te zmiany mają także skromne rezultaty osiągnięte, dla większości wskaźników, w ramach celów zaznaczonych przed pięć laty w Milenijnych Celach Rozwoju. Aby uniknąć niepowodzenia podobnych celów w ustalonym na rok

2015 horyzoncie czasowym, konieczne staje się zmodyfikowanie polityk oraz stworzenie przez wspólnotę międzynarodową prawdziwego planu uderzeniowego. Powinien on być w stanie wygenerować dodatkowe środki pomocy publicznej na rzecz rozwoju i obejmować zarówno pomoc gospodarczą, jak i politykę handlową, kwestie zadłużenia, własności intelektualnej, uwzględnienie skutków imigracji i wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.4 Na **plaszczyźnie UE** pojawiły się w międzyczasie ważne zagadnienia, które mają także wpływ na współpracę w dziedzinie rozwoju: proces reform pomocy zewnętrznej, zapoczątkowany w 2000 r. konsolidacją EuropeAid i procesami decentralizacyjnymi na rzecz przedstawicielstw Komisji; wejście w życie porozumienia z Cotonou w 2003 r. (dopiero co podpisano zmodyfikowaną wersję porozumienia, zgodnie z którym kraje AKP będą korzystać z gwarantowanej sumy minimalnej, bez względu na wynik negocjacji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013) oraz proces rozpoczęty na rzecz włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) do budżetu. W ogólniejszej perspektywie, rozszerzenie UE do 25 członków; rozpoczęcie realizacji Europejskiej strategii bezpieczeństwa i Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) oraz debata wokół Traktatu konstytucyjnego, wraz z włączeniem polityki rozwojowej na zasadzie „policy mix” w zakres stosunków zewnętrznych UE, nadają nowy wymiar pomocy rozwojowej, co wymaga nowego jej ujęcia. Wreszcie dyskusje nad perspektywami finansowymi 2007-2013 być może pozwolą na skonkretyzowanie i przekształcenie w konkretne zobowiązania wniosków wynikających ze wszystkich wcześniejszych zagadnień.

1.5 **Proces konsultacji** zapoczątkowany celem przeprowadzenia modyfikacji polityki rozwojowej jest również bardzo pozytywny, gdyż umożliwia demokratyczny udział wszystkich zainteresowanych stron.

1.6 Kiedy w styczniu 2005 r. rozpoczynał się ten proces **refleksji**, publikacja komunikatu Komisji przewidywana była na pierwszy kwartał tego roku. Ostatecznie, komunikat został opublikowany w lipcu br., a Komisja zwróciła się do EKES-u o opinię na jego temat. Niniejsza opinia stanowi odpowiedź na ten wniosek. Zważywszy na to, że we wrześniu odbędzie się konferencja ONZ na temat stanu wykonania Milenijnych Celów Rozwoju, EKES uważa, iż byłoby wskazane, aby Komisja, po zapoznaniu się z konkluzjami konferencji, wznowiała proces konsultacji przed sporządzeniem ostatecznej wersji deklaracji, która ma zostać przedstawiona Radzie w listopadzie. Fakt, że proces ten zbiega się z opracowaniem innych stanowisk instytucji wspólnotowych (EKES wniósł ze swojej strony wkład w opracowanie niniejszej opinii) na temat Milenijnych Celów Rozwoju (tzw. *pakiet MCR* ⁽¹⁾), którego przyspieszenie zaproponowała Komisja) może przyczynić się do większego zaangażowania całej Unii Europejskiej w problematykę rozwoju i jest

⁽¹⁾ Pakiet ten, ogłoszony w kwietniu 2005 r., składa się z trzech komunikatów: COM(2005) 132 w sprawie wkładu UE w przyspieszenie postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju, COM(2005) 133 w sprawie finansowania rozwoju i skuteczności pomocy oraz COM(2005) 134 w sprawie spójności polityki na rzecz rozwoju.

okazać do konsolidacji wiodącej roli UE jako uczestnika działań na rzecz rozwoju na świecie. EKES podkreśla istotne znaczenie porozumienia wszystkich instytucji wspólnotowych w sprawie głównych zarysów polityki rozwojowej.

1.7 **Deklaracja w sprawie polityki rozwoju** przyjęta w 2000 r. jest owocem współpracy Komisji i Rady, co wskazuje na jej silne poparcie i zgodność co do jej założeń. Obecnie zamiarem Komisji jest włączenie Parlamentu do prac w tej dziedzinie. EKES uczestniczy z wielkim zainteresowaniem w tym procesie, rozumiejąc że polityka rozwojowa powinna otrzymać jak najsilniejsze poparcie obywateli i instytucji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

1.8 EKES ocenia, że dobrze by było, gdyby dokument Komisji *dyskusja nad przyszłością polityki rozwoju Unii Europejskiej*, który połączył ostatnio konsultację i debatę w tej materii, poświęcił więcej miejsca analizie **skuteczności pomocy** wspólnotowej od czasu jej utworzenia oraz bardziej szczegółowej analizie zjawisk „wąskiego gardła” i problemów, które wpływały na jej skuteczność w okresie jej stosowania ⁽²⁾. Naszym zdaniem, należały do nich, między innymi, powolność implementacji programów, wysokie koszty administracyjne i inne w porównaniu z funduszami na rzecz projektów, łączenie pomocy, niewielki udział państw-beneficjentów oraz nieprzewidywalność i niestabilność przepływów środków pomocowych. Pożądanym byłoby poznanie, choćby skrótowo, jak Komisja ocenia oddziaływanie deklaracji z 2000 r. oraz różnego rodzaju trudności, na jakie natrafiły działania wspólnotowe w dziedzinie rozwoju, a także zapoznanie się z otrzymanymi wynikami i wnioskami wyciągniętymi w tym okresie. Istnieją inne niedawne analizy ⁽³⁾, przeprowadzone przy wsparciu Komisji Europejskiej, które stanowią użyteczny punkt odniesienia w tym zakresie. Zdaniem EKES-u, ograniczona skuteczność pomocy na rzecz rozwoju w dziedzinie walki z ubóstwem wymaga pewnej samokrytyki i zmodyfikowania w przyszłości polityki rozwojowej, a także kontynuacji wysiłków rozpoczętych przez Komisję w dziedzinie poprawy jakości i skuteczności pomocy wspólnotowej.

2. Cele polityki rozwoju UE

2.1 Zarówno komunikaty zawarte w pakiecie MCR, jak i zobowiązania podjęte w 2002 r. w Barcelonie, odnoszące się do wypełnienia celów z Monterrey, obejmują dwa podstawowe aspekty polityki w zakresie pomocy: wielkość wkładu środków publicznych oraz ich skuteczność. Istnieje w tym względzie

⁽²⁾ Niemniej, należy wspomnieć o towarzyszącej wnioskowi Komisji ocenie wpływu, rocznym sprawozdaniu z realizacji polityki rozwojowej i zewnętrznej pomocy wspólnotowej oraz sporządzanych przez Komisję ocen związanych z danym tematem czy rejonem geograficznym, które często zawierają praktyczne zagadnienia polityki rozwojowej.

⁽³⁾ ODI/ICEI/ECDPM „Assessment of the EC Development Policy” („Ocena polityki rozwojowej WE”), *DPS Study Report*, luty 2005 r.

znaczny **międzynarodowy konsensus**, manifestujący się w postaci **MCR** zaaprobowanych przez 189 krajów⁽⁴⁾. Redukcja, a w dalszej perspektywie likwidacja ubóstwa, powinna być linią przewodnią wszelkich polityk na rzecz rozwoju. Niekiedy ten konsensus dotyczący MCR jest tylko retoryczny; zapomina się, że MCR zawierają osiem celów dotyczących rozwoju społecznego, gospodarczego i rozwoju w dziedzinie ochrony środowiska, podporządkowanych głównemu celowi, jakim jest obniżenie poziomu skrajnego ubóstwa o 50 % do roku 2015, oraz że cele te przekładają się na 18 wymiernych zadań, z których każde zawiera jeden lub wiele konkretnych wskaźników. Zaangażowanie europejskie w realizację każdego z MCR musi uwzględniać ich konkretny i funkcjonalny wymiar. Poza tym, istnienie tych zadań i wskaźników może się przyczynić do lepszego wypełniania obowiązku zdawania sprawy i poprawy przejrzystości całej współpracy na rzecz rozwoju, a pomocy europejskiej w szczególności⁽⁵⁾.

2.2 Po raz pierwszy od wielu dziesięcioleci kraje rozwinięte i kraje ubogie posiadają **wspólną agendę rozwoju**, służącą do sterowania globalizacją poprzez dążenie do tego, by była ona bardziej otwarta i prowadziła do spójności społecznej. W każdym wypadku podejście do rozwoju powinno być globalne i zintegrowane, z uwzględnieniem wpływu na walkę z ubóstwem różnych polityk, począwszy od tych, które dotyczą handlu, poprzez polityki w zakresie migracji i bezpieczeństwa, a skończywszy na politykach związanych ze środowiskiem naturalnym. Wszelkie działania w walce przeciwko ubóstwu muszą być konieczne oparte na podejściu obejmującym kwestie płci.

3. Wytyczne i kierunki europejskiej polityki rozwojowej

3.1 **Przyczyny leżące u podstaw ubóstwa** są liczne i wielorakie, przy czym różnią się w zależności od kontekstu. Co więcej, nie da się zdefiniować ubóstwa jedynie określonym poziomem dochodów. Ubóstwo to sytuacja skrajnej bezradności, spowodowanej brakiem środków fizycznych, finansowych i ludzkich. Aby przeciwstawić się ubóstwu, nie wystarczy zwiększyć całkowitą wielkość pomocy; konieczne będzie też stworzenie warunków dla wzrostu bogactwa, jak i dla prawidłowego jego rozdziału, zmodyfikowanie polityki handlowej i finansowej przez kraje rozwinięte, powiększenie rynków lokalnych w krajach ubogich, wspieranie instytucji demokratycznych oraz wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a także wprowadzenie skutecznej i sprawiedliwej współzależności pomiędzy rolą państwa a rolą rynku. Doświadczenie ostatnich dziesięcioleci pokazało, że niemożliwe jest stymulowanie rozwoju bez istnienia państw, które są w stanie zapewnić infrastrukturę materialną i niematerialną.

3.2 Doświadczenia związane z nadaniem formalnego charakteru prawom własności najuboższych warstw społecznych (także w przypadku własności pozornie bezwartościowej,

jak ubogie dzielnice *favelas* w niektórych krajach Ameryki Łacińskiej) pokazały, że prawa te mogą wywierać pozytywny wpływ na rozwój. Dlatego też EKES uważa, że powinny one zostać uwzględnione w europejskiej polityce rozwojowej.

3.3 EKES pragnie również podkreślić znaczenie edukacji i szkolenia jako dobra publicznego. Wykształcenie przynosi korzyści całemu społeczeństwu, a nie tylko osobie, która je otrzymuje. Edukacja, we wszystkich odmianach, oznacza wzrost kapitału ludzkiego, który sprzyja poprawie rozwoju, zatrudnienia i dochodów. Po osiągnięciu powszechnej edukacji na poziomie podstawowym, jak głosi punkt 2 MCR, należy jak najprędzej przejść do upowszechnienia edukacji na poziomie średnim i zawodowym. Należy podwoić wysiłki współpracujących w tym zakresie instytucji wspólnotowych i instytucji państw członkowskich.

3.4 **Wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia** w krajach ubogich są zasadniczym warunkiem dla zapewnienia rozwoju. Nie ma jednak wzrostu bez istnienia minimalnej infrastruktury, bez systemów dystrybucji dochodów, dostępu do edukacji i służby zdrowia, dobrze działających instytucji i konsensusu społecznego. W przypadku braku tego kapitału społecznego, niemożliwy staje się rozwój gospodarczy połączony ze spójnością społeczną. Z drugiej strony, ubóstwo jest przeszkodą nie do pokonania dla wzrostu. EKES uważa, że stworzenie tkanki produkcyjnej, działania na rzecz zalegalizowania gospodarki nieformalnej (wspieranie samozatrudnienia i gospodarki społecznej, rozwój MŚP, odpowiednie systemy opieki socjalnej) oraz rozwój rynków lokalnych i regionalnych o poważnym znaczeniu to niektóre z działań, które są w stanie przyczynić się do rozwoju krajów ubogich.

3.5 Otwarcie **handlu międzynarodowego** niesie ze sobą sporo możliwości w zakresie pomocy krajom słabiej rozwiniętym na rzecz pokonania ubóstwa i niedorozwoju gospodarczego. Jednakże obecne zasady handlu światowego sprzyjają krajom rozwiniętym, działając na niekorzyść krajów ubogich. EKES podkreślał to wielokrotnie w swoich opiniach, a ostatnio w opinii dotyczącej społecznego wymiaru globalizacji⁽⁶⁾. Dlatego też dobrze by było, w ramach bieżącej rundy negocjacji WTO, gdzie kolejne posiedzenie ministrów odbędzie się w grudniu w Hong Kongu, jak również w ramach dwustronnych negocjacji z Unią Europejską, ułatwić krajom rozwijającym się dostęp do rynków krajów rozwiniętych, zmniejszyć lub wyeliminować wszystkie te subwencje, włącznie z rolnymi, które zniekształcają wymianę handlową, poważnie ograniczyć bariery dla importu z krajów rozwijających się oraz wprowadzić zmiany do Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS). Należy w tym przypadku unikać uzależniania pomocy UE w zakresie rozwoju od postawy przyjętej przez kraje rozwijające się podczas negocjacji wielostronnych, aby uniknąć naśladowania sposobu postępowania niektórych międzynarodowych instytucji finansowych.

⁽⁴⁾ Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego ONZ A/RES/55/2 z 8 września 2000 r.

⁽⁵⁾ Milenijne cele Rozwoju to: 1. Wyeliminować skrajne ubóstwo i głód, 2. Zapewnić powszechne nauczanie na poziomie podstawowym, 3. Promować równość płci i awans społeczny kobiet, 4. Ograniczyć umieralność dzieci, 5. Poprawić opiekę zdrowotną nad matkami, 6. Ograniczyć rozprzestrzenianie się HIV/AIDS, malarii i innych chorób zakaźnych, 7. Zapewnić ochronę środowiska naturalnego, 8. Stworzyć globalne partnerskie porozumienie na rzecz rozwoju.

⁽⁶⁾ Opinia w sprawie „Społeczny wymiar globalizacji - wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich” Dz.U. C 235 z 22.9.2005.

3.6 Kraje najuboższe i najsłabiej rozwinięte są, z drugiej strony, bardzo wrażliwe na procesy integracji zachodzące na rynkach zewnętrznych i nie dysponują środkami, dzięki którym mogłyby stawić czoła kolejnym fazom transformacji gospodarczej. Dlatego też polityki rozwojowe powinny być ukierunkowane na **stopniową integrację tych krajów w ramy rynków światowych**, wspierając inwestycje w infrastrukturę, edukację i służbę zdrowia, rozwój instytucji demokratycznych, wyłonienie się ich własnych skutecznie funkcjonujących rynków wewnętrznych, a także rynków regionalnych.

3.7 EKES wielokrotnie wyrażał swoje poparcie dla włączenia **wymiaru społecznego** do europejskich **umów o stowarzyszeniu** w zakresie handlu, polityki i współpracy (⁷). Ten minimalny wymiar społeczny powinien obejmować wspieranie godziwej pracy, rozwój prywatnych i publicznych systemów opieki socjalnej i skuteczne poszanowanie praw pracowniczych (osiem podstawowych konwencji MOP (⁸) oraz konwencja nr 168 o promocji zatrudnienia, konwencja nr 183 o ochronie macierzyństwa oraz konwencja nr 155 dotycząca bezpieczeństwa, zdrowia pracowników i środowiska pracy).

3.8 Biorąc pod uwagę to, jak **godziwa praca** (tzn. praca na godziwych warunkach, tak odnośnie warunków kontraktu, jak i warunków, w których praca jest wykonywana) jest ważna dla zapewnienia rozwoju, EKES ocenia, że w celu zapewnienia skuteczności praw człowieka w miejscu pracy, należałoby dodać rozdział dotyczący kwestii społecznych do norm WTO.

3.9 Zdaniem EKES-u Milenijne Cele Rozwoju nie biorą w wystarczającym stopniu pod uwagę tego zasadniczego wymiaru, w kontekście, w którym oczywisty jest wpływ globalizacji na warunki socjalne w ogóle, a na warunki pracy w szczególności. EKES proponuje włączenie do obecnego śródokresowego przeglądu MCR analizy sytuacji związanej z prawami gospodarczymi, socjalnymi i pracowniczymi oraz przekształcenie w przyszłości godziwej pracy w **dziewiąty milenijny cel rozwoju**.

3.10 **Rozwój i bezpieczeństwo ludzkie** powinny stanowić kwestie uzupełniające i wzmacniające politykę rozwoju UE. Bezpieczeństwo i zapewnienie warunków pokojowych są z pewnością warunkami koniecznymi w przypadku strategii rozwoju koncentrującej się na wyeliminowaniu ubóstwa. Z drugiej strony, rozwój gospodarczy i społeczny stanowią niezbędną gwarancję bezpieczeństwa. Zdaniem EKES-u, kwestia praw człowieka, ze szczególnym uwzględnieniem znaczenia praw kobiet w walce z ubóstwem, musi być jednym z priorytetów polityki rozwoju UE. Przyczyniłoby się to w znacznym stopniu do zmniejszenia ubóstwa i zwiększenia bezpieczeństwa na świecie.

(⁷) Opinia w sprawie sposobu włączenia aspektów społecznych do negocjacji porozumień o partnerstwie gospodarczym, Dz.U. C 255 z 14.10.2005; opinia w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz.U. C 110 z 30.4.2004; opinia w sprawie praw człowieka w miejscu pracy, CESE 933/2001.

(⁸) Konwencja dotycząca wolności związkowej i ochrony praw związkowych (nr 87); Konwencja dotycząca stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych (nr 98); Konwencja dotycząca pracy przymusowej lub obowiązkowej (nr 29); Konwencja dotycząca zniesienia pracy przymusowej (nr 105); Konwencja dotycząca dyskryminacji (w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu) (nr 111); Konwencja dotycząca jednakowego wynagrodzenia (nr 100); Konwencja dotycząca najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia (nr 138); Konwencja dotycząca natychmiastowego zniesienia najgorszych form pracy dzieci (nr 182).

3.11 EKES ponownie podkreśla (⁹) w tym kontekście, jak istotne jest włączenie do polityki rozwoju UE środków skierowanych na ochronę osób broniących praw człowieka (w tym praw człowieka w miejscu pracy (¹⁰)) w różnych regionach świata.

3.12 Nadmierna **bezbronność** licznych grup ludności oraz istnienie nowych i starych zagrożeń zwiększyły ryzyko wystąpienia zarówno klęsk naturalnych, jak i tych spowodowanych przez człowieka. Polityka rozwojowa musi zdawać sobie z tego sprawę i przyjąć postawę bardziej prewencyjną. Na obszarach bardziej narażonych na przemoc, należy włączyć do planowania działań polityki rozwojowej dokładną analizę czynników konfliktogennych, a także skierować większość tych działań na wspieranie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ich wysiłkach zmierzających do zapewnienia pokoju oraz naprawienia skutków konfliktów i zagrożeń, a także zapobiegania występowaniu nowych.

3.13 EKES uważa, że skoro ochrona środowiska naturalnego jest jednym z trzech filarów **rozwoju zrównoważonego**, powinna mieć takie samo znaczenie jak wymiar gospodarczy lub społeczny. EKES podkreśla więc potrzebę włączenia wymiaru środowiskowego do wskaźników skuteczności implementacji strategii rozwoju. Ponadto, przeprowadzanie badań wpływu na środowisko naturalne powinno być obowiązkowym warunkiem wstępnym wdrażania projektów czy działań na znaczną skalę.

3.14 EKES uważa jednak, że niemożliwe będzie sprostanie **globalnym wyzwaniom w zakresie środowiska naturalnego** jedynie przy użyciu strategii krajowych państw-beneficjentów. Kraje rozwinięte powinny wziąć na siebie odpowiedzialność i przejąć większą część kosztów nierozzerwalnie związanych z rozwiązaniem światowych problemów w zakresie środowiska. UE powinna udostępnić dodatkowe środki finansowe na rzecz programów skierowanych na ich rozwiązanie.

3.15 Zwykle włączenie krajów rozwijających się w system handlu międzynarodowego nie będzie zapewne wystarczające dla zaradzenia ubóstwu i nierówności. W tym celu konieczne byłoby, z jednej strony, stworzenie w tych krajach warunków rozwoju, dokonując postępu gospodarczego i politycznego oraz zbudowanie polityki redystrybucji bogactwa z krajów bogatych do krajów ubogich, z drugiej zaś, uświadomienie państwow-dawcom, że pomoc rozwojowa ma na celu nie tylko korzyści dla krajów ubogich, ale jest równie istotna dla przyszłości krajów bogatych, gdyż ubóstwo i nierówność są zagrożeniem dla ich bezpieczeństwa i potencjału rozwojowego. Ta ostatnia kwestia jest, zdaniem Komitetu, jednym z zadań, które może zostać najlepiej wykonane przez zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

3.16 Polityka rozwoju UE może także przyczynić się w sposób pozytywny do **integracji napływu imigrantów**, jak również do wypracowania polityki **współrozwoju** (¹¹) z ich krajami pochodzenia. Współpraca z krajami pochodzenia jest niezbędnym warunkiem zarządzania napływem imigrantów na uregulowanych warunkach oraz zapewnienia przestrzegania

(⁹) Opinia w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz. U. C 110 z 30.04.2004, str. 55.

(¹⁰) Szczególnej uwagi wymagają prawa związków zawodowych w wielu regionach świata, np. w Ameryce Łacińskiej, gdzie wielu działaczy związkowych jest prześladowanych, aresztowanych i, w wielu przypadkach, mordowanych.

(¹¹) Zob. opinia EKES-u w sprawie Zielonej księgi w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną, Dz.U. C 255 z 14.10.2005.

wszystkich praw imigrantów w tym samym zakresie, co pełnoprawnych obywateli danego kraju⁽¹²⁾. Z drugiej strony, migracja powinna przyczyniać się do rozwoju krajów pochodzenia imigrantów⁽¹³⁾. Konieczne jest więc w tym celu ustanowienie polityk rekompensujących „drenaż mózgow”, niedopuszczanie do pobierania nadmiernych opłat za przekazy finansowe, które imigranci przesyłają rodzinom do miejsc pochodzenia oraz ułatwienie imigrantom powrotu do swoich krajów, w celu wspierania jego rozwoju, na przykład poprzez założenie działalności gospodarczej.

4. Kryteria działania europejskiej polityki rozwojowej

4.1 Kwestia **spójności** polityk — często podnoszona w kontekście pomocy wspólnotowej i znajdująca oparcie prawne w Traktatach — nabiera nowej wagi w nowym kontekście międzynarodowym, naznaczonym zagadnieniami bezpieczeństwa i oddziaływaniem globalizacji m. in. na handel, rolnictwo, zatrudnienie czy migracje. Niedawny komunikat Komisji dobrze ilustruje wagę tego tematu i wolę UE do odpowiedniego zajęcia się tą kwestią. Inicjatywa „wszystko oprócz broni” pozwoliła na nowe określenie spójności w aspekcie polityki handlowej na korzyść krajów ubogich.

4.2 Polityka rozwoju UE nie jest instrumentem naprawczym, który ma zmniejszyć potencjalne szkody dla rozwoju krajów ubogich spowodowane przez inne polityki, na przykład politykę handlową czy bezpieczeństwa. W celu zwiększenia skuteczności tego podejścia należałoby, zdaniem Komitetu, doprowadzić do lepszej koordynacji pomiędzy różnymi Dyrekcjami Generalnymi Komisji (na przykład między DG ds. Handlu a DG ds. Zatrudnienia) oraz przeprowadzać okresową ocenę wpływu polityk wspólnotowych na spójność społeczną krajów rozwijających się; w przeprowadzeniu tej oceny znaczący udział powinno mieć zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

4.3 Spójność ta, pożądana w każdej z polityk UE, nie może jednak pomniejszyć zawartości polityki rozwojowej, podporządkowując ją innym działaniom wspólnotowym, i zapominając o cechach charakterystycznych oraz celach planów rozwoju. W Unii, której działania zewnętrzne rozwijają się i ewoluują, polityka rozwojowa powinna zachować pewną **niezależność** wobec innych działań zewnętrznych, aby móc sprostać swym zadaniom i celom.

4.4 Zdaniem EKES-u, należy pogłębić **harmonizację** polityki rozwoju Wspólnoty i polityk 25 państw członkowskich. Ich poparcie dla MCR i dla stanowiska DAC/OECD powinno ten proces ułatwić. Niezbędny jest większy stopień harmonizacji często sprzecznych ze sobą polityk państw-dawców pomocy. Trzeba także zapewnić między nimi spójność, której brak jest przyczyną wysokich „kosztów transakcji”: marnotrawstwa, dublowania wysiłków, niespójności podejścia oraz

sporych komplikacji dla państw otrzymujących pomoc. Podczas szczytu w Barcelonie w marcu 2002 r. Unia zobowiązała się do przyjęcia do roku 2004 konkretnych środków odnoszących się do koordynacji polityk i harmonizacji postępowania, zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i poszczególnych państw członkowskich. Jednakże zalecenia wynikające z tego zobowiązania zostały zaledwie w niewielkim stopniu wprowadzone w życie. EKES uważa, że efektywna harmonizacja pomiędzy politykami rozwojowymi państw członkowskich a polityką rozwoju UE jest niezbędna dla przyszłości wspólnotowej polityki rozwojowej. EKES, w ramach swoich możliwości, będzie pobudzał debatę z organizacjami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na rzecz **wspólnej europejskiej platformy dla polityki rozwoju**. EKES popiera również stanowisko Komisji dotyczące celowości istnienia polityki rozwojowej na szczeblu europejskim, która angażowałaby państwa członkowskie i samą Komisję.

4.5 Głównym elementem wartości dodanej wspólnotowej polityki rozwojowej powinno być **wzmocnienie koordynacji i komplementarności** z polityką poszczególnych państw członkowskich. Unia ma w niektórych aspektach przewagę komparatywną — np. jej wielkość, wizerunek neutralności czy wkład w światowe fundusze — i musi ją wykorzystać.

4.6 Jednocześnie, EKES popiera ideę intensywniejszego **uczestnictwa UE i przemawiania własnym głosem na wszystkich forach międzynarodowych** dotyczących rozwoju. UE powinna, zajmując wspólne stanowisko, aktywnie uczestniczyć w reformie systemu międzynarodowego. Powinno to dotyczyć zarówno Narodów Zjednoczonych — w ramach procesu zainicjowanego przez Sekretarza Generalnego tej organizacji — jak i międzynarodowych instytucji finansowych i innych organizacji międzynarodowych, np. DAC, klubu paryskiego, G-8 czy WTO. Wpływ UE jako podmiotu międzynarodowego o realnej sile zależy od jej zdolności do zajmowania jednolitego stanowiska w organizacjach międzynarodowych. UE powinna również wzmocnić mechanizmy konsultacji i koordynacji w terenie z wyspecjalizowanymi agencjami ONZ i innymi dawcami pomocy.

4.7 **Wymiar instytucjonalny** rozwoju i wzmocnienie potencjału instytucji lokalnych w tej dziedzinie w krajach otrzymujących pomoc jest sprawą podstawową. Wzmocnienie instytucji to kwestia kluczowa, aby osiągnąć dobre sprawowanie rządów pozwalające na przyznawanie środków i zarządzanie nimi. Chodzi o podejście do problemów z zastosowaniem kryteriów współdziałania, przejrzystości, obowiązku odpowiedzialności, walki z korupcją, równego traktowania i państwa prawa. Wzmocnienie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środków, którymi dysponują, jest w tym wypadku równie istotne, aby kraje te mogły same kierować procesem rozwoju.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u w sprawie dostępu do obywatelstwa europejskiego, Dz.U. C 208 z 3.9.2003 (tekst opinii niedostępny w jęz. polskim; tytuł w jęz. angielskim: „Access to European Union citizenship”).

⁽¹³⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Migration et développement: des orientations concrètes” (COM (2005). 390 końcowy).

4.8 UE powinna **gromadzić informacje i wyciągać wnioski** z programów współpracy z nowymi państwami członkowskimi, które w krótkim czasie z odbiorców pomocy przekształciły się w członków wspólnoty dawców. Ich wrażliwość i doświadczenie z punktu widzenia odbiorców mogą być bardzo użyteczne we wdrażaniu innowacyjnych metod zarządzania pomocą.

4.9 Wysoki stopień **decentralizacji** krajów, które są odbiorcami pomocy wspólnotowej, wymaga usprawnienia mechanizmów udziału różnych partnerów i ustanowienia form koordynacji w terenie uwzględniających oddolne podejście do zagadnień współpracy na rzecz rozwoju.

4.10 Usprawnienie mechanizmów koordynacji powinno doprowadzić do poprawy **skuteczności i efektywności** pomocy, dzięki obniżeniu kosztów transakcji. Skuteczność zależy jednak również od wielu innych czynników i nadzór nad pomocą winien być integralną częścią wszystkich wspólnotowych działań na rzecz rozwoju. Komisja opracowała wymagające systemy oceny i kontroli jakości pomocy, które powinny się upowszechnić i które powinny służyć nie tylko do koniecznych rozliczeń i podsumowań lecz przede wszystkim do celów dydaktycznych. Inne, bardziej ogólne kwestie, jak analiza zamierności⁽¹⁴⁾ pomocy, powinny zostać włączone do analizy pomocy, jakiej dokonują instytucje wspólnotowe.

4.11 Zasadę **przyjmowania odpowiedzialności przez beneficjentów**, która była dotąd stosowana w sposób zróżnicowany w zależności od kontekstu geograficznego, należy stopniowo zharmonizować korzystając z pozytywnych doświadczeń i wyciągając wnioski z wyników ich wdrażania. Współdziałanie i odpowiedzialność beneficjentów powinny być uwzględniane na wszystkich etapach planowania działań, programów i projektów: od dyskusji nad krajowymi programami ramowymi po ocenę *ex-post* zrealizowanych projektów.

5. Podmioty polityki rozwojowej

5.1 Wspólnotowa polityka rozwojowa jest **polityką publiczną**, w której uczestniczą **liczne podmioty**. Ta różnorodność powinna być w większym stopniu doceniana przez instytucje wspólnotowe, ułatwiając udział w polityce rozwojowej różnym organizacjom europejskim. Współpraca między różnymi podmiotami, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi, jest warunkiem skuteczności i spójności tej polityki.

5.2 Wdrażanie zasad **stowarzyszenia, współdziałania i odpowiedzialności** państw-beneficjentów przyniosło poprawę współpracy na rzecz rozwoju. Proces ten należy kontynuować i pogłębiać, włączając doń odważniej, obok podmiotów rządowych, także podmioty społeczne, takie jak związki zawodowe, stowarzyszenia przedsiębiorców czy organizacje z sektora gospodarki społecznej.

⁽¹⁴⁾ Termin oznaczający nieodpowiednie wykorzystanie środków pomocy przez jej odbiorcę.

5.3 Sporządzenie długoterminowych polityk eliminowania ubóstwa oraz lepsze wykorzystanie przekazów pomocy wymagają skutecznego porozumienia między demokratycznymi władzami krajów-odbiorców a siłami gospodarczymi i społecznymi w tych krajach.

5.4 Zdaniem EKES-u, wzmocnienie organizacji społeczeństwa obywatelskiego (m.in. organizacji reprezentujących pracowników, pracodawców, konsumentów oraz organizacji zajmujących się obroną praw człowieka) w krajach Południa powinno stać się kluczowym priorytetem polityki rozwoju UE. Zmniejszanie ubóstwa i nierówności odbywa się w dużym stopniu poprzez zwiększanie możliwości organizacji społeczeństwa obywatelskiego na polu prezentowania żądań, negocjowania, osiągania kompromisów oraz współdziałania. W związku z tym, polityka rozwoju UE powinna nie tylko stymulować rzeczywisty ich udział w działaniach wynikających z pomocy w zakresie rozwoju, lecz także **wzmacniać autentyczne organizacje społeczeństwa obywatelskiego** i sprzyjać uznaniu ich za podstawowe podmioty rozwoju **wewnątrz** ich własnych społeczeństw⁽¹⁵⁾. W tym celu należy ustanowić jasno określone wytyczne finansowania.

5.5 Z drugiej strony, polityka rozwoju UE powinna wspierać w państwach otrzymujących pomoc stworzenie ram prawnych pozwalających na udział miejscowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w rozwoju swojego kraju. Należy więc udostępnić środki gospodarcze do przygotowania i rozbudowania pomocy, skonsolidować struktury, które ułatwiają ciągły udział i dialog, ustanowić metody konsultacji z organizacjami na wszystkich etapach programów krajowych i regionalnych, a także doprowadzić do rozprzestrzenienia się dobrych praktyk. Analogicznie, należy także konsultować się z organizacjami europejskimi co do działań podejmowanych przez Unię.

5.6 Do tej pory jedynie w krajach AKP uznaje się formalne zaangażowanie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich etapach współpracy na rzecz rozwoju. Zobowiązanie to, przewidziane w Porozumieniu z Cotonou, nie istnieje w przypadku współpracy z innymi regionami, gdzie jedynie przeprowadza się konsultacje o charakterze nieformalnym⁽¹⁶⁾. EKES opowiada się za przeniesieniem, w ramach przyszłej polityki rozwojowej, tych doświadczeń na inne regiony, ustanawiając formalne mechanizmy w celu włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w planowanie, wdrażanie i ocenę polityk rozwojowych.

⁽¹⁵⁾ EKES jest świadomy znaczenia reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego; kwestia ta jest analizowana przez specjalny podkomitet. Porozumienie z Cotonou, zawarte między UE a krajami AKP, zawiera kilka kryteriów przyznawania pomocy organizacjom pozarządowym, w tym wypadku dotyczy to dostępu do środków z EFR. Ponadto, w opinii EKES-u w sprawie „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi na ten temat” wymieniono kryteria reprezentatywności europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

⁽¹⁶⁾ Na przykład fora społeczeństwa obywatelskiego organizowane przez DG RELEX dotyczące stosunków pomiędzy UE a Wspólnotą Andyjską, Ameryką Środkową, Meksykiem lub Mercosurem.

5.7 Ponadto, Porozumienie z Cotonou umożliwiła podmiotom niepaństwowym dostęp do części funduszy UE przyznawanych każdemu krajowi (środki z funduszu EFR przeznaczone na narodowe i regionalne programy orientacyjne). Celem tych środków jest wzmocnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego i umożliwienie jego aktywnego udziału we wdrażaniu regionalnych lub narodowych strategii eliminowania ubóstwa.

EKES wzywa do zastosowania wspomnianego modelu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w stosunkach UE z innymi regionami, np. z krajami Ameryki Łacińskiej czy krajami Partnerstwa Euro-śroziemnomorskiego.

5.8 Co więcej, podczas modyfikacji polityki rozwoju UE należy starać się zapewnić przestrzeganie praw udziału tych organizacji, zwłaszcza tam, gdzie są one już uznane. W praktyce bowiem istnieją poważne luki w stosowaniu uzgodnionych zasad, co utrudnia przedstawicielom organizacji wystarczające zapoznanie się z porozumieniami i odbycie autentycznej konsultacji. Brakuje też definicji kryteriów reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a ponadto istnieją przeszkody w dostępie do finansowania wspólnotowego.

5.9 Powstanie **stabilnych i demokratycznych ram dla stosunków pracowniczych** jest warunkiem koniecznym do propagowania celu godziwej pracy. Jest to także niezbędna podstawa dla rozwoju gospodarczego. EKES uważa, że stymulowanie zrównoważonego dialogu społecznego powinno być jednym z celów europejskiej polityki rozwojowej. Mając na uwadze bogate doświadczenia w tej materii w Europie, EKES uważa za konieczne włączenie w tę pracę europejskich związków zawodowych i organizacji przedsiębiorców.

5.10 Przedsiębiorstwa powinny odgrywać coraz większą pozytywną rolę w urzeczywistnianiu celu, którym jest zrównoważony rozwój. Stwierdza to też OECD w swoich kodeksach postępowania dla przedsiębiorstw międzynarodowych⁽¹⁷⁾. Polityka rozwoju UE, zdaniem Komitetu, powinna wzmocniać **odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw**, zwłaszcza przedsiębiorstw europejskich w krajach, do których skierowana jest pomoc. EKES uważa, zgodnie ze swoimi wcześniejszymi wypowiedziami⁽¹⁸⁾, że jeśli przedsiębiorstwa w krajach otrzymujących pomoc będą przynajmniej funkcjonowały w ten sam sposób, stosując te same kryteria społeczne oraz kryteria w zakresie pracy i środowiska, jakie stosuje się ogólnie w całej Europie, przyczyni się to w ogromnym stopniu do rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów.

5.11 Polityka rozwojowa może funkcjonować i ewoluować jedynie, jeśli będzie miała odpowiednie **wsparcie społeczne**.

⁽¹⁷⁾ „Wytyczne OECD dla przedsiębiorstw międzynarodowych”, OECD 2000.

⁽¹⁸⁾ Opinie EKES-u w sprawie Zielonej księgi o odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw (Dz.U. C 125 z 27.2.2002) oraz w sprawie komunikatu Komisji w sprawie Agendy Społecznej (Dz.U. C 294 z 25.11.2005).

EKES uważa, że konieczne jest uwrażliwienie obywateli na kwestie pomocy w zakresie rozwoju. Pewnego rodzaju „światowa świadomość obywatelska”, która przejawia się obecnie przede wszystkim w związku z problemami ze środowiskiem naturalnym, powinna ulec skonsolidowaniu i rozszerzeniu na tematy dotyczące ubóstwa, nierówności oraz światowych dóbr publicznych. EKES zdaje sobie sprawę, że konieczne jest włączenie do tego zadania szkół, mediów oraz, oczywiście, organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Komitet pragnie pełnić funkcję instrumentu tejże polityki, we współpracy z instytucjami europejskimi.

6. Priorytety, koncentracja i zróżnicowanie w polityce rozwoju UE

6.1 W celu poprawy skuteczności i oddziaływania pomocy, logiczne wydaje się skoncentrowanie się na dziedzinach, w których UE może wnieść istotną **wartość dodaną** lub szczególny element w stosunku do innych dawców pomocy. Jednakże, jak uczy doświadczenie, trudne jest ustalanie tych priorytetów lub określanie z góry, jaka ma być ta wspólnotowa wartość dodana. Planowanie na szczeblu krajowym powinno być narzędziem negocjacji między partnerami, a strategiczne dokumenty ograniczenia ubóstwa (PRSP, *Poverty Reduction Strategy Papers*) dla danego kraju — podstawową osią tych działań.

6.2 Zdaniem Komitetu, w polityce rozwojowej liczą się nie tylko motywacje etyczne, ale także polityczne; globalizacja nie może funkcjonować bez skorygowania istniejących obecnie nierówności. Uważamy więc, że nie wystarczy, aby polityka rozwoju UE kierowana była jedynie na korygowanie problemów wynikających z zacofania. Jednym z elementów wartości dodanej Unii powinny być działania na rzecz **światowych celów strategicznych o charakterze wielosektorowym**, takich jak m.in. zdrowie (w tym zdrowie reprodukcyjne), edukacja, równouprawnienie płci, ochrona środowiska, tworzenie produktywnych przedsiębiorstw i miejsc pracy oraz godziwa praca. W tym celu niezbędne jest uzupełnienie środków finansowych przeznaczonych na współpracę w zakresie rozwoju przez dodatkowe środki pochodzące z nowych instrumentów finansowania.

6.3 Wspólnotowa współpraca na rzecz rozwoju jest od początku **skoncentrowana geograficznie**, osiągając jednocześnie znaczny stopień złożoności w przypadku krajów AKP (Afryka, Karaiby i Pacyfik) wyrażony w porozumieniu z Cotonou. Doświadczenia związane z kolejnymi porozumieniami z Lomé i z Cotonou powinny posłużyć innym regionom (w szczególności azjatyckim) i krajom zaangażowanym w realizację MCR. W przypadku innych regionów na świecie, które otrzymują pomoc wspólnotową, należy stymulować wdrażanie bardziej elastycznych, stałych i zorganizowanych mechanizmów, wychodzących poza tradycyjną formę szczytów i układów i nadać tej współpracy wymiar bardziej strategiczny. Co więcej, pomoc wspólnotowa powinna objąć **wszystkie** kraje ubogie.

6.4 EKES popiera pragnienie ustanowienia **Afryki** subsaharyjskiej jako strefy priorytetowej w ramach pomocy UE w zakresie rozwoju. Jednakże, projekt ten, aby był skuteczny, musi iść w parze z lepszym sprawowaniem rządów w Afryce, zarówno na poziomie państwowym, jak i regionalnym, co wymaga zaangażowania afrykańskich organizacji międzyrządowych, państw oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Te ostatnie, dzięki swojej niezależności, bliskości do obywateli i zdolności reakcji, mogą przyczynić się do tego, aby obywatele rzeczywiście stali się odpowiedzialni za te polityki rozwoju, które bezpośrednio ich dotyczą.

6.5 Zgodnie z powyższym, EKES proponuje ułatwienie dostępu afrykańskim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego do finansowania wspólnotowego, gwarantując im bezpośredni dostęp do niego na poziomie krajowym. W podobnym duchu należałoby uruchomić program horyzontalny w celu finansowania podmiotów niepaństwowych. Ponadto powinien zostać zwiększony i usystematyzowany udział społeczeństwa obywatelskiego w definiowaniu i wdrażaniu polityk i strategii w zakresie współpracy.

6.6 Aby rozwój gospodarczy był korzystny dla jak największej ilości osób i nie prowokował nadużyć, Komitet pragnąłby, aby działania UE na rzecz pomocy w zakresie rozwoju w Afryce brały pod uwagę zasady spójności społecznej i godziwej pracy dla wszystkich obywateli. Zasady te byłyby lepiej zagwarantowane, jeśli istniałby rzeczywisty dialog społeczny i, ogólnie rzecz ujmując, dialog z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie. W tym celu, jak też przewiduje komunikat Komisji⁽¹⁹⁾, EKES będzie współpracował z Afrykańskim Komitetem Ekonomicznym, Społecznym i Kulturalnym w ramach wymiany doświadczeń i wiedzy w stosownych obszarach.

6.7 Wspólnotowa polityka rozwojowa musi zwracać większą uwagę na państwa o średnim dochodzie, lecz borykających się z poważnymi problemami wewnętrznymi dotyczącymi ubóstwa i nierówności. Komitet zwraca tutaj uwagę na fakt ciągłego zmniejszania pomocy UE dla Ameryki Łacińskiej, która jest regionem o największych poziomach nierówności i gdzie państwa o średnim dochodzie, jak Brazylia, Urugwaj czy Meksyk, posiadają olbrzymie enklawy ubóstwa. Należy ustanowić system wskaźników umożliwiający monitorowanie rozwoju sytuacji w tego typu krajach. EKES wzywa do nadania większej wartości priorytetowej Ameryce Łacińskiej w polityce rozwoju UE.

6.8 Stosowna, a także zgodna z zasadą koniecznego zróżnicowania, wydaje się propozycja Komisji utworzenia specjalnych środków dla **sytuacji przejściowych**, umożliwiających pogłębienie współzależności między pomocą, odnową i rozwojem oraz dostosowujących się do zmiennych sytuacji i niestabilnych państw. W kontekście pracy na rzecz rozwoju należałoby także wzmocnić systemy zapobiegania i wczesnego ostrzegania.

⁽¹⁹⁾ Przyspieszenie postępów w realizacji Milenijnych Celów Rozwoju (COM(2005) 132 końcowy).

7. Finansowanie

7.1 Unia podjęła się wypełnienia co najmniej zobowiązań z Monterrey. Wszystko jednak wskazuje na to, że, aby osiągnąć MCR, konieczne będzie wyjście ponad te zobowiązania. Rada Europejska w Barcelonie w marcu 2002 r. postanowiła zwiększyć zakres pomocy na rzecz rozwoju do 0,39 % PKB w 2006 r., co mimo iż wydaje się znaczną sumą w porównaniu z obecnym poziomem 0,22 %, jest jednak odległe od wkładu członków UE w roku 1990, który wynosił 0,44 % PKB. Podczas szczytu Rady Europejskiej w dn. 23-24 maja 2005 r. postawiono **bardziej wymagające cele**, zobowiązując się do osiągnięcia średniej unijnej na poziomie 0,56 % PKB w roku 2010 i ustanawiając zróżnicowanie między 15 dawnymi i 10 nowymi państwami członkowskimi. Jest więc oczywiste, że konieczne będzie poważne zobowiązanie w celu osiągnięcia MCR.

7.2 Kompromis osiągnięty w lipcu 2005 r. przez państwa grupy G-8 w sprawie zniesienia 100 % długu wielostronnego 18 najuboższych krajów stanowi znaczący krok naprzód i dobrze by było kontynuować obrany kierunek. Musimy poczekać na ostateczne potwierdzenie tego kroku i wtedy zobaczyć, czy, zgodnie z zapowiedziami, kolejne 20 państw skorzysta z podobnych środków. EKES uważa, że środki te powinny objąć wszystkie kraje słabiej rozwinięte i muszą być finansowane z prawdziwie dodatkowych źródeł, a nie tylko w formie prostego dopasowania funduszy przeznaczonych na pomoc publiczną na rzecz rozwoju.

7.3 W związku z powyższym, perspektywy finansowe na lata 2007-2013 powinny zawierać jaśniej i bardziej szczegółowo określone zobowiązania finansowe, konieczne do osiągnięcia MCR.

7.4 **Formy finansowania** rozwoju zmieniły się, dostosowując się stopniowo do wymogu przyjęcia odpowiedzialności przez partnerów. Wspólnotowa współpraca na rzecz rozwoju musi poczynić postępy w dziedzinie przewidywalności długoterminowej i stosować lepsze wieloletnie mechanizmy planowania, aby zmniejszyć ewentualne negatywne skutki, które mogą być spowodowane przez zmiany w przyznanach budżetach i tzw. niestabilność pomocy.

7.5 Potrzeba istnienia przewidywalnej i stabilnej pomocy zderza się z zasadą corocznego dopasowywania budżetów narodowych. Jest to jeden z powodów, które przemawiają na rzecz **dodatkowych źródeł finansowania**. Drugim — i to zasadniczym — powodem jest konieczność uzyskania dodatkowych środków dla potrzeb rozwoju, które uzupełniają tradycyjne metody finansowania. Brak porozumienia między państwami członkowskimi co do nowych źródeł finansowania — jako uzupełnienie oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju i sposób na znalezienie nowych środków na wypełnienie MCR — opóźnia ich realizację. Jeśli chodzi o dodatkowe mechanizmy finansowania pomocy w zakresie rozwoju, to istnieją właściwie dwa możliwe innowacyjne rozwiązania. Z jednej strony jest to *International Finance Facility* (IFF), czyli międzynarodowe ułatwienia dla kredytobiorców, z drugiej zaś wprowadzenie podatków międzynarodowych. Pomijając już trudności wynikające z uzyskania politycznej woli wdrożenia tych instrumentów, w pierwszym przypadku pozostaje pytanie co do

zarządzania i użycia funduszy, w drugim zaś kwestia osiągnięcia międzynarodowego porozumienia co do sugerowanego podejścia. EKES uważa, że oba mechanizmy mogą być wykonalne i mogą się wzajemnie dopełniać; Komitet uważa też że należy pilnie je uruchomić, przy jednoczesnym zachowaniu ich czysto uzupełniającego charakteru.

7.6 Osiągnięcie całkowitego **niezależnienia** pomocy powinno być nadal jednym z głównych celów polityki rozwojowej w najbliższych latach. Po wielu propozycjach idących w tym kierunku⁽²⁰⁾, EKES wzywa Radę do doprowadzenia do szybkiego przyjęcia wniosku w sprawie rozporządzenia dotyczącego niezależnienia pomocy oraz o monitorowanie tej sprawy w państwach członkowskich, idąc nawet dalej niż zalecenia DAC.

7.7 Obecnie, postawa państw-dawców ogólnie, a polityka UE w szczególności, zmierzają w kierunku zmniejszenia pomocy dla projektów i w kierunku finansowania budżetów rządowych państw-beneficjentów, aby wyposażyć je w środki mogące służyć do rozwoju ich własnych polityk. EKES uważa, że nie powinno to nigdy powodować pogorszenia realizacji celów, które mają być osiągnięte dzięki pomocy uzyskanej od UE. Z drugiej strony, taka forma finansowania może sprzyjać zasadzie przyjmowania odpowiedzialności przez beneficjentów, pod warunkiem że nie zastąpi się wcześniejszej kontroli projektów nowym warunkiem politycznym, tj. wytyczaniem kierunków polityki gospodarczej i społecznej tych państw.

7.8 Instrumenty finansowania rozwoju powinny być **zgodne** z celami, które mają osiągnąć. Uwzględniając obecne długie terminy w zarządzaniu cyklami projektów lub działań w ramach pomocy europejskiej, konieczne zdaje się poprawienie elastyczności i zdolności adaptacyjnych europejskiej współpracy na rzecz rozwoju. Z drugiej strony nie wydaje się stosowne mieszanie instrumentów ogólnej współpracy gospodarczej z instrumentami współpracy na rzecz rozwoju. Polityka rozwojowa posiada pewne niezależne cele wymagające specyficznych instrumentów, tak podczas planowania jak i w mechanizmach dostarczania pomocy.

7.9 **Elastyczność** jest jeszcze bardziej potrzebna w kontekście odbudowy po katastrofie wojennej czy naturalnej lub w sytuacjach kryzysowych, w których opóźnienia i sztywne reguły całkowicie uniemożliwiają działanie. Inicjatywy takie jak Fundusz na rzecz pokoju w Afryce idą w kierunku dostosowania się do realiów danej sytuacji.

7.10 UE jako całość dość dobrze zastosowała się do wzmocnionej inicjatywy HICP, mającej na celu redukcję **zadłużenia zagranicznego** najbardziej zadłużonych biednych krajów świata. Inicjatywa ta nie może jednak rozwiązać w krótkim terminie długoterminowych problemów zadłużenia i jego obsługi, dlatego też należy przywrócić się pozostałym alternatywom. Komisja zaproponowała środki koniunkturalne dla krajów podnoszących się z wojny lub przeżywających poważne wstrząsy, jednak problem pozostaje nierozwiązany na dłuższą

metę. EKES proponuje środki bardziej aktywne w dziedzinie zadłużenia, np. zamianę długu na środki przeznaczone na edukację lub inwestycje socjalne lub przeanalizowanie umorzenia długu regionom dotkniętym szczególnie poważnymi katastrofami.

7.11 Coraz większa troska o tzw. **międzynarodowe dobra publiczne** powinna pozwolić na specjalne finansowanie ich ochrony. W tym celu UE winna opracować plan działania uwzględniający wagę tej ochrony i jej finansowanie oraz przeznaczyć, na zasadzie elastyczności, środki na ten cel. Globalne fundusze i inicjatywy stworzone w ostatnich latach w konkretnych przypadkach (AIDS, zasoby wodne, szczepionki itd.) zdają się odpowiadać temu wymogowi elastyczności. UE powinna więc nadal wspierać tego typu inicjatywy, które już były podejmowane przez niektóre państwa członkowskie⁽²¹⁾.

7.12 Jak już zostało wspomniane, Komitet proponuje włączenie do europejskiej strategii rozwoju specyficznych problemów **państw o średnim dochodzie**, lecz z dużymi enklawami ubóstwa i licznymi grupami ludności żyjącymi poniżej progu ubóstwa. Odpowiednie środki pomocy w tym przypadku nie powinny dotyczyć jedynie pomocy bezzwrotnej, lecz także uwzględniać pożyczki oraz inne, łączone formy pomocy. W takich wypadkach, parametry powinny uzupełniać Milenijne Cele Rozwoju, ustanawiając jako cel spójność społeczną⁽²²⁾, na wzór postanowień przyjętych podczas szczytu UE-Ameryka Łacińska-Karaiby w Guadalajarze w 2004 roku. Spójność społeczna zakłada, między innymi, reformy zarządzania budżetem oraz progresywny system opodatkowania.

8. Propozycje

8.1 Zdaniem EKES-u, zwalczanie ubóstwa powinno stanowić zasadniczy motyw działań UE na rzecz bardziej sprawiedliwej, bezpiecznej i ekologicznie odpowiedzialnej globalizacji; powinno ono też być logiczną kontynuacją na zewnątrz, poza granicami UE, jej własnego modelu rozwoju gospodarczego i harmonijnego współżycia społecznego⁽²³⁾.

8.2 EKES uważa, że europejska polityka rozwojowa ma do wypełnienia zasadniczą rolę tak w rozpowszechnianiu podstawowych wartości Unii, jak i w zapobieganiu negatywnym zjawiskom wynikającym z ubóstwa i nierówności (brak poczucia bezpieczeństwa, rabunkowa gospodarka zasobami naturalnymi, niekontrolowane migracje). Dlatego Komitet proponuje, aby nadać europejskiej polityce rozwojowej rangę równorzędną do rangi polityki bezpieczeństwa.

⁽²¹⁾ Komisja Europejska sporządziła opracowanie na temat dodatkowego finansowania rozwoju, w kwietniu 2005 r. pt.: „New Sources of Financing for Development; A Review of Options” (SEC.2005.467); wydała również komunikat „Accelerating Progress Towards achieving The MDG. Financing for Development and Aid Effectiveness”. COM (2005) 153 końcowy (dokumenty niedostępne w jęz. polskim). Zamieszczono w nich opis rozmaitych inicjatyw oraz stanowisko poszczególnych Państw Członkowskich w tej kwestii. Pomijając fakt, iż stanowisko to nie jest wiążące, niektóre Państwa Członkowskie przyjęły stanowisko bardziej postępowe w stosunku do nowych form finansowania, niż fundusze światowe.

⁽²²⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 112 z 30.4. 2004) w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach.

⁽²³⁾ W tym kontekście, zob. bieżąca opinia EKES-u w sprawie działań zewnętrznych UE i roli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (sprawozdawca: Ch. Koryfidis – Dz.U. C 74 z 23.3.2005).

⁽²⁰⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 157 z 28.6.2005) w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dostępu do wspólnotowej pomocy zagranicznej.

8.3 W związku z tym EKES proponuje, aby w nowym kontekście globalizacji gospodarczej, propagowanie europejskiego modelu społecznego (opartego na uregulowaniach socjalnych, systemie porozumień między uczestnikami dialogu społecznego, ogólnodostępnym systemie osłon socjalnych) stanowiło główny filar polityki rozwoju UE.

8.4 EKES sądzi, że ograniczenie barier celnych dla importu z krajów rozwijających się i zmniejszenie subwencji, m.in. rolnych, związanych z cenami eksportowymi mogłyby się przyczynić ⁽²⁴⁾ do zmniejszenia ubóstwa, jakkolwiek krótkoterminowe skutki mogłyby być ambiwalentne (jako że kraje rozwijające będące importerami netto mogłyby ucierpieć w wyniku podwyżki cen). Analogicznie, Komitet wzywa do wprowadzenia zmian do Porozumienia w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej. Ponadto EKES apeluje o to, by procesy handlowego otwarcia krajów rozwijających się zostały nakierowane na stopniową integrację z rynkami światowymi i by towarzyszyły im programy wzmocnienia strukturalnego tych państw.

8.5 EKES proponuje, aby do Układów stowarzyszeniowych Unii Europejskiej z różnymi krajami i regionami świata włączyć wymiar socjalny, który obejmowałby przynajmniej: wsparcie dla godziwej pracy, rozwijanie publicznych i prywatnych systemów osłon socjalnych oraz faktyczne poszanowanie praw pracowniczych zawartych w podstawowych konwencjach MOP. EKES proponuje także, aby we wspomnianych układach zawarto zasady zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

8.6 Godziwa praca, tak jak definiuje ją Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), jest niezbędnym składnikiem procesu eliminowania ubóstwa i zwiększania spójności społecznej. EKES proponuje w związku z tym, aby godziwa praca stała się 9-ym milenijnym celem rozwoju.

8.7 Obrona praw człowieka jest jedną z podstaw polityki rozwoju UE, dlatego też EKES proponuje, by w regionach, z którymi prowadzi się współpracę, w ramach tej polityki znalazły się środki mające na celu skuteczną ochronę działaczy praw człowieka, w tym działaczy na rzecz praw człowieka w miejscu pracy.

8.8 EKES proponuje włączenie wymiaru środowiskowego do wskaźników skuteczności wdrażania strategii na rzecz rozwoju. Uważa też, że przeprowadzenie analiz wpływu, jaki mają na środowisko naturalne działania na dużą skalę, powinno być obowiązkowym warunkiem rozpoczęcia takich działań.

8.9 EKES jest zdania, że polityka rozwoju UE powinna przyczynić się do uregulowanej integracji imigrantów, z zapewnieniem im pełnych praw. Powinna także wspierać politykę współrozwoju z krajami pochodzenia imigrantów, za pomocą środków rekompensujących utratę osób wykształconych

⁽²⁴⁾ Według badań przeprowadzonych przez różne instytucje międzynarodowe, wpływ ograniczenia subwencji eksportowych na gospodarkę krajów rozwijających się jest trudny do oszacowania oraz zmienny w zależności od sytuacji danego kraju i struktury jego wymiany handlowej.

(„drenaż mózgow”), a także poprzez likwidację utrudnień w przesyłaniu przekazów finansowych imigrantów dla ich rodzin oraz ułatwienie imigrantom powrotu do swoich krajów, w celu założenia działalności gospodarczej. W żadnym razie polityki migracyjne nie mogą stać się nowymi uwarunkowaniami polityki rozwojowej.

8.10 EKES apeluje o spójność całości polityk UE ze strategią na rzecz rozwoju, a także o konieczną niezależność i szczególny charakter polityki rozwojowej w stosunku do innych polityk. Zdaniem EKES-u, coraz ważniejsza staje się harmonizacja polityk rozwoju państw członkowskich z polityką wspólnotową w tej materii. Dlatego konieczne jest ustanowienie wspólnej europejskiej platformy lub agendy na rzecz europejskiej polityki rozwojowej, w ramach której ustalano by terminarz i sposoby jej monitorowania przez państwa. EKES popiera poza tym to, aby państwa członkowskie i UE występowały na forach międzynarodowych ze wspólnymi stanowiskami. EKES popiera stanowisko Komisji dotyczące celowości istnienia polityki rozwojowej na szczeblu europejskim, która angażowałaby państwa członkowskie i samą Komisję.

8.11 Eliminacja ubóstwa wymaga, między innymi, odmiennego rozdziału dostępu do władzy i możliwości. Podstawowym etapem w dążeniu do osiągnięcia tego celu jest wzmocnienie instytucji socjalnego i demokratycznego państwa prawa. Droga do tego prowadzi również w znacznym stopniu przez umocnienie pozycji organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zatem EKES proponuje ustanowienie linii budżetowych przeznaczonych na ten cel.

8.12 Biorąc pod uwagę przykład ustalonych już stosunków między UE a krajami AKP, Komitet wzywa Komisję Europejską, Radę Europejską i Parlament Europejski do udzielenia swego poparcia dla rozszerzenia roli EKES-u w stosunku do środowisk gospodarczych i społecznych innych regionów świata, m.in. Ameryki Łacińskiej i regionu euro-śroziemnomorskiego. EKES apeluje o wsparcie instancji politycznych dla mandatu politycznego i przyznania funduszy umożliwiających zaangażowanie środowisk gospodarczych i społecznych; instytucjonalnego uznania dialogu ze społeczeństwem obywatelskim oraz jego formalnego i regularnego włączania w monitorowanie umów stowarzyszeniowych, szczyty, wspólne komisje parlamentarne i w polityki istotne z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego, jak np. polityka na rzecz spójności społecznej i godziwej pracy; wysiłków EKES-u na rzecz propagowania zarówno funkcji konsultacyjnej, jak i dialogu społecznego, we współpracy z MOP i innymi organizacjami międzynarodowymi. W związku z powyższym, EKES uprasza Komisję Europejską, Radę Europejską i Parlament Europejski o poparcie dla włączenia w treść punktu 2.2 ich wspólnej deklaracji w sprawie polityki rozwoju UE wyraźnej wzmianki o roli EKES-u jako koniecznego i skutecznego pośrednika w dialogu ze środowiskami gospodarczymi i społecznymi.

8.13 EKES proponuje, aby propagowanie stałych i demokratycznych ram prowadzenia dialogu społecznego i relacji pracowników z pracodawcami oraz stymulowanie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw stanowiły znaczące cele europejskiej polityki rozwojowej.

8.14 EKES jest zdania, że wartość dodana działań wspólnotowych powinna być nakierowana na światowe cele strategiczne o charakterze wielosektorowym. Z drugiej strony podziela chęć nadania pierwszeństwa wsparciu dla Afryki subsaharyjskiej pod warunkiem, że stworzy się tam warunki dla lepszego sprawowania władzy. EKES apeluje jednocześnie o kierowanie pomocy wspólnotowej do wszystkich krajów ubogich.

8.15 EKES uważa, że europejska polityka rozwojowa powinna poświęcać więcej uwagi państwom o średnim dochodzie, które borykają się z poważnymi problemami wewnętrznymi dotyczącymi ubóstwa i nierówności. Do kategorii tej zaliczają się niektóre kraje Ameryki Łacińskiej — regionu, z którym UE zamierza ustanowić stowarzyszenie strategiczne — a także niektóre kraje azjatyckie.

8.16 EKES proponuje, aby środki umorzenia długu, przyjęte przez państwa grupy G-8, zostały rozszerzone na wszystkie państwa ubogie i były finansowane ze źródeł autentycznie dodatkowych.

8.17 EKES wskazuje na potrzebę instrumentalizacji dodatkowych źródeł finansowania, co pomogłoby osiągnąć cele rozwoju i zachować światowe dobra publiczne. Uważa, że zarówno inicjatywa IFF, jak i wprowadzenie podatków międzynarodowych — które, aby mogły być skuteczne, będą musiały

uzyskać szerokie poparcie polityczne — przeznaczonych na ten cel, mogą być wykonalne i że oba te mechanizmy mogą się wzajemnie uzupełniać.

8.18 EKES jest zdania, że całkowite uniezależnienie pomocy musi być jednym z nadrzędnych celów europejskiej strategii rozwoju i wzywa Radę do kontynuowania modyfikacji rozporządzenia dotyczącego uniezależnienia pomocy, idąc nawet dalej niż zalecenia Komitetu ds. Wspierania Rozwoju (DAC).

8.19 EKES proponuje zastosowanie nowych form zamiany długu, np. na środki przeznaczone na edukację lub na cele socjalne (jak powrót emigrantów, wzmocnienie instytucji społecznych itp.).

8.20 Nadal wielkim wyzwaniem dla wszystkich zaangażowanych podmiotów pozostaje kwestia skuteczności pomocy. EKES uważa, że należy kontynuować i zwiększyć wysiłki na rzecz skuteczniejszego wypełniania celów rozwoju.

8.21 EKES jest zdania, że absolutną koniecznością jest prowadzenie polityki mającej na celu zwiększenie poparcia społecznego dla polityki rozwojowej oraz rozbudowywanie światowej świadomości obywatelskiej. EKES oferuje się działać, we współpracy z instytucjami wspólnotowymi, jako instrument tej polityki.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników kluczem do antycypowania i kontrolowania przemian w przemyśle”

(2006/C 24/17)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podjął 1 lipca 2004 r., zgodnie z artykułem 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, decyzję o sporządzeniu opinii w sprawie: „*Dialog społeczny i zaangażowanie pracowników kluczem do antycypowania i kontrolowania przemian w przemyśle*”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 września 2005 r. Sprawozdawcą był **Gustav ZÖHRER**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 29 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 2, przy 7 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie i cele

1.1 Przemiany w przemyśle to nieustanny proces dostosowywania się sektorów przemysłu do zmieniających się warunków otoczenia w celu utrzymania konkurencyjności i szans rozwoju.

1.2 Przemiany te stanowią więc niezbędną reakcję na zmieniające się rynki, technologie, ogólne warunki prawne, socjalne i ekonomiczne oraz generalnie na zmiany w społeczeństwie. Najlepiej, jeśli tego typu zmiany da się przewidzieć albo świadomie je przeprowadzać, dzięki czemu dany sektor może działać z wyprzedzeniem, stopniowo się dostosowywać i minimalizować ich negatywne skutki.

1.3 Zbyt późne reagowanie bądź brak reakcji prowadzi do utraty konkurencyjności i zagrożenia miejsc pracy. Restrukturyzacja, która jest dopiero reakcją na te zjawiska, powiązana jest zazwyczaj z bolesnymi następstwami, przede wszystkim w zakresie zatrudnienia i warunków pracy. Źle przeprowadzona restrukturyzacja może doprowadzić do pogorszenia się wizerunku przedsiębiorstwa lub całej branży i powstania nastrojów wrogich wobec jakichkolwiek zmian.

1.4 Tak czy inaczej przemiany w przemyśle są nieustającym procesem gospodarczym, który generalnie może i powinien być kształtowany przez podmioty w nim uczestniczące. To właśnie te podmioty oraz ich otoczenie (pracownicy, pracodawcy, regiony...) ponoszą konsekwencje przemian dokonujących się w przedsiębiorstwach.

1.5 Sukces tego procesu mierzy się konkurencyjnością i innowacyjnością przedsiębiorstwa lub sektora z jednej oraz zabezpieczeniem miejsc pracy i przezwyciężeniem negatywnych skutków społecznych z drugiej strony.

1.6 Bez wątplenia najlepsze wyniki osiąga się wtedy, gdy w kształtowanie przemian zaangażowane są zainteresowane podmioty. Fakt, że każdy szczebel, a nie tylko kierownictwo w danym sektorze i w przedsiębiorstwie może wpływać na kształt przemian, decyduje nie tylko o udanym i opartym na porozumieniu procesie dostosowawczym, ale stanowi także niezbędny warunek konkurencyjności. Dialog społeczny oraz zaangażo-

wanie i współdziałanie pracowników są więc istotnym elementem europejskiego modelu społecznego.

1.7 Przegląd inicjatyw Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki przemysłowej w ostatnim czasie pozwala stwierdzić, że przypisuje ona coraz większe znaczenie tworzeniu synergii i włączaniu wszystkich zainteresowanych podmiotów w proces przemian strukturalnych. Działania te mogą umożliwić społecznie akceptowalne kształtowanie zmian w przemyśle, o ile zagwarantowany jest systematyczny udział partnerów społecznych na etapie antycypowania i przeprowadzania zmian oraz gdy konsekwentnie dąży się do obu celów — do zapewnienia konkurencyjności przedsiębiorstw i do złagodzenia negatywnych skutków społecznych.

1.8 Komitet, w swojej opinii w sprawie: „Przemiany przemysłowe: sytuacja obecna i perspektywy — podejście całościowe”⁽¹⁾ zalecił Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle rozważyć w przyszłości między innymi następujące problemy:

- wypracowanie wspólnego podejścia do antycypowania przemian przemysłowych i zarządzania nimi oraz analizowania sposobu, w jaki UE i Państwa Członkowskie mogą poprawić konkurencyjność i rentowność przedsiębiorstw poprzez dialog społeczny i współpracę pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi uczestnikami;
- poszukiwanie wspólnego podejścia sprzyjającego trwałemu rozwojowi i wzrostowi spójności społecznej i terytorialnej, w celu zdynamizowania strategii lizbońskiej oraz wspierania takich ram i uwarunkowań, które pozwoliłyby na przemiany przemysłowe zgodne z wymogami konkurencyjności przedsiębiorstw, a zarazem ze spójnością gospodarczą, społeczną i terytorialną⁽²⁾.

1.9 Oczywiście, aby skutecznie stawić czoła tym przemianom, konieczny jest szereg działań podejmowanych na różnych szczeblach. Na szczeblu wspólnotowym przemiany w przemyśle należy śledzić z perspektywy horyzontalnej i wspierać licznymi działaniami (np. w zakresie ogólnych uwarunkowań makroekonomicznych, polityki społecznej i polityki zatrudnienia, finansowych instrumentów pomocowych, polityki przemysłowej itd.).

⁽¹⁾ (CCMI/002); Sprawozdawca: Joost Van Iersel; współsprawozdawca: Rafael Varea Nieto.

⁽²⁾ Tamże, pkt 1.7.

1.10 Celem niniejszej opinii jest przedstawienie kluczowej roli dialogu społecznego oraz zaangażowania i współdziałania pracowników w skutecznym rozwiązaniu problemu przemian w przemyśle oraz wyciągnięcie wniosków na temat przyszłego rozwoju dialogu społecznego i polityki unijnej.

2. Wkład dialogu społecznego w kształtowanie przemian w przemyśle

2.1 Dialog społeczny tworzą różne podmioty, w zależności od szczebla na jakim się odbywa. Każdy poziom — narodowy, regionalny, zakładowy, sektorowy, czy ponadsektorowy — może na swój sposób wnieść wkład w przygotowania do zmian i przyczynić się do zarządzania nimi w społecznie akceptowalny sposób. Aby jednak taki dialog właściwie wypełniał swoją rolę, konieczne są pewne założenia i wzajemne dostosowanie działań na różnych szczeblach.

2.1.1 Partnerzy społeczni powinni wspólnie opracować perspektywy długoterminowe, aby móc przewidzieć zmiany i je kształtować. Niezbędnym warunkiem jest solidne i oparte na zaufaniu partnerstwo oraz kultura dialogu, umożliwiające zarówno dalekosiężne planowanie, jak i osiągnięcie porozumień w czasie kryzysu. Dlatego też reprezentatywne i sprawzone struktury organizacyjne partnerów społecznych to zasadniczy wymóg dla właściwych działań.

2.1.2 W tym kontekście istotne jest też wsparcie nowych Państw Członkowskich w tworzeniu i umacnianiu ich struktur dialogu społecznego, aby wspólnie stawić czoła zmianom w przemyśle wynikającym z procesu integracji.

2.1.3 Aby wspierać pozytywne nastawienie do zmian, należy zawczasu — bazując na partycypatywnej atmosferze w zakładzie czy przedsiębiorstwie — wypracować wspólną wizję nadchodzących zmian oraz możliwości reagowania na nie dla poszczególnych partnerów społecznych. Jednocześnie można podejmować dalekowszereczne działania przygotowujące do zmian. Działania te mogą obejmować np. kształcenie, zdobywanie wielostronnych kwalifikacji zawodowych (tzw. *multiskilling*) oraz uczenie się przez całe życie. Powinny one być nastawione w szczególnym stopniu na zwiększenie szans zatrudnienia pracowników.

2.2 W ramach przesłuchania przez Komisję w styczniu 2002 r. partnerzy społeczni zajmowali się kwestią restrukturyzacji, jej następstw i sposobów zarządzania nią. Dzięki analizie konkretnych przypadków udało się wskazać sprawdzone metody. W rezultacie partnerom społecznym udało się określić referencyjne kierunki dla zarządzania procesem zmian. Zdaniem Komitetu kontynuacja i pogłębienie tych prac byłyby bardzo przydatne.

2.3 Antycypowanie przemian wymaga znajomości ich źródeł i panujących pomiędzy nimi relacji. Dlatego ważne jest, aby partnerzy społeczni regularnie komunikowali się w sprawie perspektyw ich branż i przedsiębiorstw. Europejskie Centrum Monitorowania Zmian Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie może się w istotny sposób do tego przyczynić.

2.4 Poza tym niemałe znaczenie mają sektorowe inicjatywy UE. Ich celem jest wypracowanie konkretnych sposobów na zdobycie i utrzymanie konkurencyjności w oparciu o analizę sytuacji i perspektyw jednego sektora poprzez pogłębione konsultacje z partnerami społecznymi.

2.5 Sektorowy dialog społeczny na szczeblu europejskim został wprowadzony po raz pierwszy w traktacie o EWWiS. Systematycznie prowadzony dialog społeczny, połączony z takimi instrumentami EWWiS, jak regularne badanie rynku, programy badawcze i innowacyjne, polityka cenowa, polityka konkurencyjności oraz działania dostosowawcze dla pracowników i regionów pokazały, że przemiany w przemyśle i restrukturyzacja można przeprowadzić uwzględniając kwestie społeczne. Także obecnie należy wykorzystać wszystkie instrumenty przewidziane w traktatach, aby wyjść naprzeciw wyzwaniom wynikającym z przemian.

2.5.1 Również po wygaśnięciu traktatu o EWWiS dobrze byłoby, gdyby tak rozległe podejście, jakie reprezentują komisje sektorowego dialogu społecznego, znalazło również swoje miejsce w prowadzonych właśnie dialogach sektorowych na szczeblu unijnym. W ten sposób komisje te mogłyby zajmować się nie tylko rozważaniem kwestii społecznych, ale także w większym stopniu funkcjonować jako gremia konsultacyjne dla wszystkich inicjatyw UE oddziałujących na rozwój przemysłowy danego sektora.

3. Zaangażowanie i współdziałanie pracowników oraz ich znaczenie dla przemian w przemyśle

3.1 Pracownicy ponoszą konsekwencje przemian w przemyśle, co może oznaczać zarówno zmienione w wyniku innowacji technologicznych wymagania w zakresie kwalifikacji, zmiany organizacji i warunków pracy, jak i nawet utratę miejsca pracy. Stąd też tak ważne jest, aby ustalić, jak pracownicy mogą przygotować się na mające nastąpić zmiany i jakie środki należy przedsięwziąć, by zminimalizować negatywne skutki i zoptymalizować korzyści. Główną rolę odgrywa przy tym kwestia, czy zawczasu i we właściwej formie poinformowano pracowników o tych zmianach i czy mogą oni wnieść do nich swój wkład.

3.2 Tylko w ten sposób można sprawić, że przemiany będą przeprowadzone i zaakceptowane nie tylko na szczeblu kierownictwa, ale także w świadomości pracowników. W przeciwnym wypadku, gdy zmian w przemyśle nie udaje się przeprowadzić w sposób uwzględniający także interesy pracowników, dochodzi do konfliktów.

3.3 Tym samym zaangażowanie i współdziałanie pracowników (jak również zakładowych reprezentacji pracowników i związków zawodowych) na etapie kształtowania przemian pozwala rozwiązać problemy społeczne, utrzymać zatrudnienie i w konsekwencji uniknąć konfliktów. Idealnie byłoby, gdyby przedsiębiorstwa ewoluowały w kierunku interaktywnych, proaktywnie działających organizacji. Sprzyja to wszak innowacyjności w przedsiębiorstwie i w rezultacie także jego konkurencyjności.

3.4 W związku z tym, że decyzje dotyczące przedsiębiorstw zapadają coraz częściej pod wpływem otoczenia gospodarczego o zasięgu globalnym, a nierzadko w międzynarodowych koncernach, oprócz krajowych rozwiązań i instrumentów na znaczeniu zyskują także ponadnarodowe struktury reprezentujące interesy pracowników.

3.5 Europejskie rady zakładowe mają tu do odegrania szczególną rolę. Jest już kilka przykładów porozumień dotyczących restrukturyzacji zawartych pomiędzy przedsiębiorstwami a europejskimi radami zakładowymi. Podobne porozumienia zawarto także z europejskimi stowarzyszeniami związków zawodowych. Doświadczenia tego typu trzeba ocenić pozytywnie, gdyż to właśnie w międzynarodowych koncernach istnieje niebezpieczeństwo, że złagodzenie negatywnych konsekwencji w jednym regionie odbije się na innym.

3.6 Należy więc założyć, że ponadnarodowy dialog społeczny będzie się nadal dynamicznie rozwijał na szczeblu przedsiębiorstw. W tym kontekście Komitet musi jednak stwierdzić, że rozwój ten z perspektywy stron zainteresowanych nie jest wcale prosty. Porozumieniom tego typu brakuje solidnych ram prawnych, które sprawiałyby, że są one wiążące oraz uwzględniałyby mandat i tradycyjną rolę partnerów społecznych, czyli pracodawców i uznanych przedstawicieli pracowników. Z tego punktu widzenia należy rozważyć propozycję przygotowania fakultatywnych ram na rzecz ponadnarodowych negocjacji zbiorowych, zapowiedzianych przez Komisję w komunikacie w sprawie Agendy Społecznej na lata 2005 — 2010.

3.7 Komitet jest świadom faktu, że instrumenty i struktury uczestnictwa pracowników na szczeblu małych i średnich przedsiębiorstw nie są jeszcze tak rozbudowane jak na szczeblu dużych przedsiębiorstw. Komitet jest jednak zdania, że również i w tych firmach, mimo różniących się założeń, istotne jest partnerskie podejście przy rozwiązywaniu problemów związanych z przemianami.

4. Polityka Wspólnoty w odniesieniu do przemian w przemyśle

4.1 Przepisy prawne

4.1.1 Obecnie istnieje już szereg przepisów prawa wspólnotowego, odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do przemian zachodzących w przemyśle, ew. do restrukturyzacji i ich konsekwencji. W różnych dyrektywach uregulowano prawo pracowników do informacji i konsultacji oraz ich ochronę przed skutkami restrukturyzacji (europejskie rady zakładowe, europejskie spółki akcyjne, ramy dla informacji i konsultacji na szczeblu krajowym, niewypłacalność pracodawcy, przejęcia przedsiębiorstw, zwolnienia zbiorowe, prawo do konsultacji przy postępowaniach dotyczących konkurencji).

4.1.2 Wszystkie te przepisy odnoszą się albo do bardzo ogólnych ram informacji i konsultacji albo też szczegółowo do konkretnych skutków przemian czy restrukturyzacji i są w mniejszym lub większym stopniu od siebie niezależne. Zdaniem Komitetu, w oparciu o ten trzon należy dalej konsolidować i rozwijać prawo wspólnotowe, mając stale na uwadze proces przemian.

4.2 Polityka przemysłowa

4.2.1 Swoim komunikatem z kwietnia 2004 r., zatytułowanym „Wspieranie przemian strukturalnych: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy”⁽³⁾, Komisja rozpoczęła nową epokę europejskiej polityki przemysłowej. Komitet w opinii z grudnia 2004 r. wyraził swoje uznanie dla tego strategicznego posunięcia. Warto jeszcze raz podkreślić zmianę podejścia, jakiej dokonała Komisja, dzięki czemu polityka przemysłowa ponownie stała się kwestią priorytetową bieżącej polityki europejskiej.

4.2.2 Komitet uważa, że teraz ważne jest przede wszystkim pogłębienie podejścia sektorowego, co pozwoli na znalezienie rozwiązań dostosowanych specjalnie do poszczególnych branż. Należy przy tym objąć nie tylko te obszary gospodarki, które są zagrożone kryzysem, ale możliwie jak najwięcej sektorów kluczowych dla Europy. Trzeba je dogłębnie zanalizować, aby móc wyjść naprzeciw zmianom w nim zachodzącym i aktywnie te zmiany kształtować. Decydującą rolę powinien przy tym odgrywać dialog społeczny.

4.3 Dialog społeczny

4.3.1 Rada Europejska podczas wiosennej sesji w 2004 r. wezwała Państwa Członkowskie do zawierania partnerstw dla wspólnego reagowania na przemiany. W ich skład wchodziłyby partnerzy społeczni, przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucji publicznych.

4.3.2 W związku z tym apelem oraz z śródkresową oceną realizacji strategii lizbońskiej Komisja opublikowała komunikat „Partnerstwo na rzecz zmian w rozszerzonej Europie — wzmacnianie udziału europejskiego dialogu społecznego”⁽⁴⁾.

4.3.3 Celem tego komunikatu jest uwrażliwienie na osiągnięcia europejskiego dialogu społecznego i krzewienie zrozumienia dla jego roli, wzmocnienie jego oddziaływania i przyspieszenie dalszego rozwoju w oparciu o owocną wielopłaskość interakcję pracodawców i pracowników.

4.3.4 Ponadto Komisja w komunikacie postuluje, by dialog społeczny przyniósł konkretne efekty. W związku z tym zaleca partnerom społecznym, by swoje opracowania czynili bardziej dostępnymi dla szerszego grona odbiorców, formułowali je bardziej przejrzysto i celnie (np. poprzez stosowanie czytelnego języka), kontynuowali podjęte kwestie i ujednoliciли terminologię. W tym kontekście trzeba wspomnieć, że skuteczność europejskiego dialogu społecznego jest w dużej mierze zdeterminowana przez jakość stosunków pracy na szczeblu narodowym.

4.3.5 Komisja zawarła tam szereg propozycji mających wzmocnić synergie na różnych szczeblach (szczebel europejski, krajowy, sektorowy, przedsiębiorstw) oraz struktury dialogu społecznego i jego oddziaływania.

⁽³⁾ COM(2004) 274 wersja ostateczna, 20.04.2004.

⁽⁴⁾ COM(2004) 557 wersja ostateczna

4.3.6 W obecnej chwili Komitet woli jeszcze wstrzymać się z komentowaniem propozycji Komisji, ponieważ w pierwszej kolejności to partnerzy społeczni w ramach swojej autonomii powinni je przeanalizować.

4.3.6.1 Generalnie jednak Komitet z zadowoleniem przyjmuje wszelkie wysiłki mające na celu wzmocnienie dialogu społecznego. Dotyczy to w szczególności rozwoju dialogu społecznego w nowych Państwach Członkowskich, gdzie napotyka się jeszcze ogromne braki w tej dziedzinie. Komitet wskazuje także, że w sferach takich jak np. edukacja, wzmocnianie struktur oraz wsparcie techniczne niezbędne są pogłębione wysiłki, przede wszystkim natury finansowej. Propozycja Komisji, aby część środków z funduszy strukturalnych przeznaczyć na ten cel, wydaje się więc jak najbardziej logiczna i konsekwentna.

Procesy restrukturyzacyjne w nowych Państwach Członkowskich prowadzą do znacznej redukcji miejsc pracy, a towarzyszy im przeważnie prywatyzacja przedsiębiorstw. Sprawny dialog społeczny jest niezbędny w celu wynegocjowania już na wstępie tych procesów odpowiednich pakietów socjalnych oraz zagwarantowania ich prawnej wykonalności.

4.3.6.2 Komitet popiera Komisję w jej zamierzeniu, aby zachęcać kolejne sektory do podejmowania dialogu społecznego i przyczynienia się do realizacji celów strategii lizbońskiej.

4.4 Restrukturyzacja i zatrudnienie

4.4.1 Agenda społeczna przyjęta przez Komisję 9 lutego 2005 r., jak również Komunikat dotyczący rewizji strategii zrównoważonego rozwoju przewidują, że Komisja opracuje strategię w zakresie zarządzania procesami restrukturyzacji opartą na lepszej interakcji odnośnych polityk europejskich, większym zaangażowaniu partnerów społecznych, większym poziomie synergii pomiędzy prowadzonymi politykami a wspierającymi instrumentami finansowymi, a także dostosowaniu ram legislacyjnych i umownych.

4.4.2 W komunikacie „Restrukturyzacja i zatrudnienie”⁽⁵⁾, przedłożonym 31 marca 2005 r., Komisja przedstawia kroki, jakie UE powinna podjąć lub zintensyfikować, aby zmobilizować posiadany potencjał. Uwzględniono przy tym zarówno perspektywę horyzontalną, jak i sektorową oraz zaproponowano szereg działań w różnych obszarach polityki Wspólnoty.

4.4.3 Komitet zajmie stanowisko wobec tego komunikatu w osobnej opinii. Jednakże przyjmuje z dużym zadowoleniem wybrane przez Komisję podejście obejmujące wiele dziedzin. Z punktu widzenia tej opinii na podkreślenie zasługują niektóre propozycje Komisji.

4.4.3.1 Szczególną uwagę należy skierować na rozwijanie sektorowego dialogu społecznego. Komitet zgadza się z Komisją, że partnerzy społeczni, w związku z ich znajomością własnej branży, mogą pełnić szczególną funkcję ostrzegającą. Instrument ten nie powinien jednakże być wykorzystywany jedynie w sytuacjach kryzysowych, ale w każdym przypadku, kiedy partnerzy społeczni widzą potrzebę działania i nieko-

niecznie tylko wtedy, gdy „rozwój wydarzeń budzi ich niepokój”. To znacznie bardziej odpowiadałoby wymogom antycypacji i współuczestnictwa w procesie restrukturyzacji.

4.4.3.2 Komitet z zainteresowaniem oczekuje również zapowiedzianego komunikatu w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Komunikat ten dotyczyłby szczególnie cennych inicjatyw podejmowanych w przypadku restrukturyzacji przez przedsiębiorstwa w uzgodnieniu z innymi zainteresowanymi stronami. Oprócz dalszego rozwoju podstaw prawnych należy także nagłaśniać i wspierać dobre praktyki rozwiązywania problemów związanych z przemianami. Komitet zwraca przede wszystkim uwagę na te podmioty, które są pośrednio dotknięte restrukturyzacją danego przedsiębiorstwa (np. dostawcy, usługodawcy, itd.), aby i one zostały uwzględnione w tym procesie.

4.4.3.3 Ponadto Komitet z uznaniem przyjmuje utworzenie „forum na rzecz restrukturyzacji”. Jego zadaniem będzie śledzenie, w jakim kierunku rozwija się proces restrukturyzacji, oraz wspieranie konsultacji poszczególnych inicjatyw. W forum, oprócz Komisji, uczestniczyć będą też inne organy europejskie, partnerzy społeczni i przedstawiciele kręgów naukowych. W ten sposób kontynuowane będzie podejście komunikatu, łączące wiele obszarów polityki. Komitet chętnie przyczyni się do prac forum, oferując swoje doświadczenie i znajomość problematyki.

4.4.3.4 Dodatkowo Komisja planuje drugą fazę przesłuchań partnerów społecznych na temat restrukturyzacji przedsiębiorstw i europejskich rad zakładowych. Jak już wspomniano w punktach 2.2, 3.5 i 3.6, Komitet zauważa potrzebę podjęcia działań w tych dziedzinach.

5. Wnioski

5.1 Skuteczne stawienie czoła przemianom w przemyśle i jednoczesne utrzymanie bądź odzyskanie konkurencyjności przedsiębiorstw i sektorów jest głównym wyzwaniem dla Europy i będzie decydowało o osiągnięciu celów procesu lizbońskiego.

Sukces tego procesu przemian nie mierzy się tylko i wyłącznie konkurencyjnością przedsiębiorstwa lub sektora, ale także skutecznym zabezpieczeniem miejsc pracy oraz rozwiązaniem problemów społecznych z tych przemian wynikających.

5.2 Obok licznych działań na różnych szczeblach, to dialog społeczny, zaangażowanie i współdziałanie pracowników odgrywają kluczową rolę we właściwym kształtowaniu przemian w przemyśle.

5.3 Dialog społeczny musi się opierać na silnym partnerstwie, wzajemnym zaufaniu i kulturze dialogu oraz na reprezentatywnych i stabilnych strukturach. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wszelkie wysiłki mające na celu wzmocnienie dialogu społecznego. Dotyczy to w szczególności rozwoju dialogu społecznego w nowych Państwach Członkowskich, gdzie napotyka się jeszcze ogromne braki w tej dziedzinie.

⁽⁵⁾ COM(2005) 120 wersja ostateczna

5.4 Należy wzmocnić instrumenty analityczne, którymi dysponują partnerzy społeczni. Europejskie Centrum Monitorowania Zmian Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy w siedzibą w Dublinie może się w istotny sposób do tego przyczynić.

5.5 Niemalże znaczenie mają sektorowe inicjatywy UE, których celem jest wypracowanie konkretnych sposobów na zdobycie i utrzymanie konkurencyjności w oparciu o analizę sytuacji i perspektyw jednego sektora poprzez pogłębione konsultacje z partnerami społecznymi. Dlatego też Komitet popiera Komisję w jej zamierzeniu, aby zachęcać kolejne sektory do podejmowania dialogu społecznego i przyczynienia się do realizacji celów strategii lizbońskiej.

5.5.1 Należy przy tym objąć nie tylko te obszary gospodarki, które są zagrożone kryzysem, ale możliwie jak najwięcej sektorów kluczowych dla Europy. Trzeba je dogłębnie zanalizować, aby móc wyjść naprzeciw zmianom w nich zachodzącym i aktywnie te zmiany kształtować.

5.6 Zaangażowanie i współdziałanie pracowników (jak również zakładowych przedstawicieli pracowników i związków zawodowych) jest istotnym wkładem w kształtowanie przemian z uwzględnieniem kwestii społecznych na poziomie przedsiębiorstwa. Sprzyja to między innymi innowacyjności w przedsiębiorstwie i w rezultacie także jego konkurencyjności.

5.7 Europejskie rady zakładowe mają tu do odegrania szczególnie ważną rolę. Należy wyjść z założenia, że ponadnarodowy dialog społeczny na szczeblu przedsiębiorstw nadal będzie się rozwijał, o czym świadczą przykłady porozumień dotyczących restrukturyzacji, zawarte przez przedsiębiorstwa z europejskimi radami zakładowymi lub z Europejską Konfederacją Związków Zawodowych. Z tego punktu widzenia powinno się rozważyć propozycję przygotowania fakultatywnych ram na rzecz ponadnarodowych negocjacji zbiorowych, zapowiedzianych przez Komisję w komunikacie w sprawie Agendy Społecznej na lata 2005 — 2010.

5.8 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wielopłaszczyznowe podejście wybrane przez Komisję w komunikacie „Restrukturyzacja i zatrudnienie”⁽⁶⁾ przedłożonym 31 marca 2005 r. Szczególną uwagę należy zwrócić na rozwijanie sektorowego dialogu społecznego, który w istotny sposób może przyczynić się do antycypacji i uczestnictwa w procesie restrukturyzacji.

5.8.1 Komitet z zainteresowaniem oczekuje zapowiedzianego komunikatu w sprawie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw.

5.8.2 Komitet chętnie przyczyni się do prac forum na rzecz restrukturyzacji, wnosząc swoje doświadczenie i znajomość problematyki.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽⁶⁾ COM(2005) 120 końcowy

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa kobiet w Europie

(2006/C 24/18)

Dnia 28 kwietnia, Parlament Europejski, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *ubóstwa kobiet w Europie*.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Socjalnych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 5 września 2005 r. Sprawozdawcą była **Brenda KING**.

Na 420. sesji plenarnej w dniach 28-29 września 2005 r. (posiedzenie z dnia 29 września 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 79 głosami za, przy 2 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Kontekst

1.1 Międzynarodowy Dzień Walki z Ubóstwem

Zgromadzenie Ogólne ONZ ustanowiło 17 października Międzynarodowym Dniem Walki z Ubóstwem, w celu szerzenia świadomości potrzeby wyeliminowania ubóstwa i nędzy we wszystkich krajach.

1.2 Kobiety a ubóstwo w UE

Komitet Regionów, EKES oraz Parlament pracują nad oddzielnymi dokumentami, które mają zbiec się w czasie z Dniem Walki z Ubóstwem i przyczynić się do szerszej debaty na temat przyczyn ubóstwa w dzisiejszej Unii. Choć każdy z dokumentów pisany jest z innej perspektywy, poziom koordynacji pomiędzy tymi instytucjami jest znaczący.

1.3 Definicja narażenia na ubóstwo

Pojęcie to definiuje się jako udział osób z dochodami poniżej 60 % średniego dochodu w kraju. Dochód zdefiniowany jest jako całkowity dochód rozporządzalny gospodarstwa domowego podzielony i przydzielony każdemu z jego członków.

1.4 Ramy zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w UE

W 2000 r. Państwa Członkowskie zgodziły się na ustanowienie strategii europejskiej zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa (2000), przy zastosowaniu otwartej metody koordynacji. Strategia ta obejmuje uzgodnione cele oraz zobowiązanie każdego z Państw Członkowskich przedstawiania w zgodzie z nimi dwuletnich krajowych planów działania. Wskaźniki obejmują cztery wymiary integracji społecznej: ubóstwo finansowe, zatrudnienie, kwestie zdrowia i edukacji. Równość kobiet i mężczyzn nie została włączona w nadrzędny cel tejże strategii unijnej.

W 1999 r. Rada przyjęła wspólną strategię unowocześnienia opieki socjalnej. Opieka ta jest jednym z ważnych środków zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w Państwach Członkowskich UE. Strategia koncentruje się na trzech zagadnieniach: polityka integracji społecznej, reforma systemu emerytur oraz reforma systemu opieki zdrowotnej. Równość płci nie została do nich włączona.

Pod wpływem wyników ostatnich referendum w sprawie konstytucji unijnej, Prezydencja Wielkiej Brytanii zapowiedziała wydanie komunikatu w sprawie systemów opieki socjalnej na październik 2005 roku.

1.5 Ramy prawne

Większość polityk dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego pozostaje w gestii każdego z Państw Członkowskich. Jednakże, zgodnie z art. 136 i 137 Traktatu, UE pełni aktywną rolę we wspieraniu i uzupełnianiu działalności Państw Członkowskich w celu zwalczania wykluczenia społecznego.

Artykuł 13 Traktatu przyznaje Unii kompetencje do podjęcia działań, włącznie ze środkami legislacyjnymi, w celu zwalczania dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

1.6 Poziom ubóstwa w UE

W 2001 r. liczba osób dotkniętych przez relatywne ubóstwo mierzone dochodem była niezwykle znacząca i obejmowała ponad 55 milionów ludzi (15 % ludności UE) narażonych na ubóstwo⁽¹⁾. Ponad połowa z nich długotrwale utrzymywała się z dochodu relatywnego na niskim poziomie. Stosunek ten różni się zasadniczo w poszczególnych Państwach Członkowskich, oscylując pomiędzy 9 % w Szwecji a 21 % w Irlandii. Generalnie w wyraźnie większym stopniu dotyka to kobiety.

⁽¹⁾ Wskaźniki narażenia na ubóstwo pochodzą z badania ankietowego gospodarstw domowych WE.

1.7 Poziom wykluczenia społecznego

Im dłuższy okres egzystowania przy dochodzie na niskim poziomie, tym większe ryzyko nędzy oraz wykluczenia z aktywności społecznej, kulturalnej oraz gospodarczej. We wszystkich Państwach Członkowskich połowa lub więcej z osób narażonych na ubóstwo w 2001 r. utrzymywała się z niskiego dochodu przez długi okres czasu, tj. w danym roku i co najmniej w dwóch z trzech poprzedzających lat (np. 1998-2000) dysponowała zrównanym dochodem niższym niż próg 60 %. W 2001 roku średnio 9 % ludności UE żyło w długotrwałym ubóstwie. Także i w tym przypadku kobiety są grupą znacznie bardziej dotkniętą.

1.8 Kontekst demograficzny i społeczny w UE

Kontekst demograficzny w UE zmienia się szybko, jako że trwający od stulecia przyrost ludności czynnej zawodowo w Europie wkrótce zacznie się zmniejszać. Osoby mające 65 i więcej lat stanowią 16 % całkowitej populacji, podczas gdy osoby mające mniej niż 15 lat stanowią 17 %, przy czym długość życia stale się zwiększa. Na przestrzeni najbliższych 15 lat liczba osób w wieku ponad 80 lat wzrośnie o prawie 50 %^(?).

Jednocześnie zmienia się struktura gospodarstw domowych. Małżeństwa zawierane są rzadziej lub później, częściej się rozpadają, spada także liczba par posiadających dzieci. Zmiany stworzyły tendencję do tworzenia mniejszych gospodarstw we wszystkich grupach wiekowych. Laureat nagrody Nobla, ekonomista Gary Becker oraz jego współpracownik, sędzia Richard Posner stwierdzili, iż zmiany te można w dużym stopniu wyjaśnić stosując kryteria ekonomiczne^(?). Twierdzą oni, iż wzrost finansowej niezależności kobiet dzięki możliwościom pracy poza domem oznacza, że nastąpiło przejście z „małżeństwa patriarchalnego” — gdzie mężczyzna zarabiał, kobieta zaś była od niego zależna — do „małżeństwa partnerskiego”. Nastąpił także wzrost kosztów alternatywnych w przypadku urodzenia dziecka. Im większy jest dochód kobiety oraz wyższy jej status, tym więcej musi ona poświęcić pod względem potencjalnego rozwoju jej kariery i dochodu, jeśli zdecyduje się urodzić dzieci i przestać pracować tymczasowo lub na stałe.

Drugą wielką zmianą jest wyjątkowy wzrost liczby dzieci mieszkających z jednym dorosłym. W 2000 roku 10 % dzieci w wieku 0-14 lat żyło pod opieką samotnego dorosłego, w porównaniu z 6 % w roku 1990. Jest to spowodowane częstszym rozpadaniem się małżeństw i związków oraz wzrostem nieplanowanych ciąż.

^(?) Wspólny raport Komisji i Rady na temat integracji społecznej, 5 marca 2004 r.

^(?) „Rewolucja seksualna”, autorzy Gary Becker i Richard Posner, 10 kwietnia 2005 r., tekst dostępny na <http://www.becker-posner-blog.com/archives/2005/04/index.html>.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje okazję przedstawienia swojego stanowiska w tej sprawie, lecz uważa, że nacisk należałoby położyć na „płeć a ubóstwo” zamiast „kobiety a ubóstwo”, gdyż wówczas uwaga skupiłaby się na związku oraz różnicach pomiędzy mężczyznami a kobietami w odniesieniu do przyczyn ubóstwa.

Komitet usilnie zaleca, aby Komisja ponownie rozważyła definicję ubóstwa, gdyż podkreśla ona jedynie widoczne jego przyczyny i nie docenia poziomu ubóstwa wśród kobiet oraz jego wpływu. Zgodnie z definicją zasoby gospodarstw domowych są w rodzinie dzielone po równo, lecz można przytoczyć argumenty za tym, że ubóstwo jest odczuwane indywidualnie i powinno być analizowane właśnie na tym poziomie dla lepszego zrozumienia wymiaru wynikającego z różnic płci.

2.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje zapowiedź Prezydencji brytyjskiej dotyczącą ponownego przeprowadzenia debaty w sprawie systemów opieki socjalnej oraz usilnie zaleca zanalizowanie, jak różne systemy oddziałują na sytuację danej płci, aby zapewnić lepsze uwzględnienie potrzeb kobiet i mężczyzn. Niemal automatycznie zakłada się, że kobiety mogą skorzystać z dochodu mężczyzny. Założenie to, oderwane od rzeczywistości dzisiejszego społeczeństwa, jest kluczowym powodem większego narażenia kobiet na ubóstwo.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Zasięg narażenia na ubóstwo

Kobiety są z reguły bardziej narażone na egzystencję w ubóstwie. W 2001 r. 16 % dorosłych kobiet (w wieku powyżej 16 lat) dysponowało dochodem poniżej określonego progu, przy czym wśród mężczyzn w tym samym przedziale wiekowym odsetek ten wynosił 14 %^(*). Wzorec ten jest zgodny we wszystkich Państwach Członkowskich. Narażenie na ubóstwo jest największe wśród niepełnych gospodarstw (35 % średniej UE). 85 % takich gospodarstw prowadzi kobiety. Kobiety w wieku poniżej 18 lat, prowadzące gospodarstwo domowe, są szczególnie narażone na ubóstwo.

Osoby powyżej 65 roku życia są w dość dużym stopniu narażone na ubóstwo. Dwie trzecie tej grupy stanowią kobiety. Odsetek ubóstwa jest znacznie większy wśród samotnych kobiet na emeryturze, zwłaszcza tych, które mają ponad 80 lat lub nie dysponują emeryturą z zakładowego funduszu. Podstawową tego przyczyną jest fakt, iż wraz z wiekiem emeryta wzrastają jego lub jej wydatki, związane głównie z rosnącymi kosztami ochrony zdrowia wynikającymi z inwalidztwa lub ograniczenia zdolności poruszania się.

^(*) Eurostat 2001. Z wyjątkiem gospodarstw jednoosobowych różnice dzielące płcie, jeśli chodzi o poziom narażenia na ubóstwo, należy interpretować z ostrożnością, gdyż opierają się one na założeniu jednakowego korzystania z dochodu w ramach gospodarstwa domowego.

Badania pokazują, że kobiety będące przedmiotem wielorakiej dyskryminacji — np. kobiety w starszym wieku, kobiety należące do mniejszości etnicznych lub do grupy imigrantów, kobiety niepełnosprawne, lesbijki — są nawet bardziej narażone na ryzyko wykluczenia społecznego i ubóstwa.

3.2 Ubóstwo i wykluczenie społeczne wśród kobiet a rynek pracy

Zatrudnienie jest postrzegane jako kluczowy czynnik integracji społecznej i uważane za najskuteczniejszą drogę do wydostania się z ubóstwa i to nie tylko dlatego, że generuje dochód, lecz także ponieważ jest w stanie promować udział w społeczeństwie oraz osobisty rozwój. Znajduje to odzwierciedlenie w celach strategii lizbońskiej, w której stwierdza się, że do 2010 r. „gospodarka europejska będzie najbardziej konkurencyjną i dynamiczną ze wszystkich gospodarek na świecie opartych na wiedzy, dysponującą zdolnością zrównoważonego wzrostu gospodarczego, większą ilością miejsc pracy o lepszej jakości oraz większą spójnością społeczną”. W związku z tym, udział kobiet na rynku pracy będzie konieczny i niezbędny w celu zapewnienia realizacji konkretnego celu w 2010 r.: wskaźnika zatrudnienia wśród kobiet sięgającego 60 %. Pomimo iż poziom udziału kobiet na rynku pracy zbliża się do poziomu udziału mężczyzn, kobiety wykonujące pracę zarobkową nie są wolne od narażenia na ubóstwo. Dzieje się tak, ponieważ udziałowi temu towarzyszą istotne utrudnienia, jak na przykład wysoka stopa bezrobocia wśród kobiet w 25 państwach UE ⁽⁵⁾ oraz trudność w znalezieniu równowagi między obowiązkami domowymi a obowiązkami w pracy, tendencje do segregacji oraz podziału sektorowego kobiecego zatrudnienia, szeroko rozpowszechnione niepewne formy zatrudnienia o mniejszym zabezpieczeniu społecznym, a także przepaść płacowa między mężczyznami a kobietami, która istnieje we wszystkich krajach europejskich.

3.2.1 Przepaść płacowa

Mimo że 30 lat upłynęło od wydania dyrektywy z 1975 r. dotyczącej równego wynagradzania za pracę o tej samej wartości, według europejskiej średniej, kobiety nadal zarabiają jedynie 85 % tego, co mężczyźni, biorąc pod uwagę ilość godzin pracy ⁽⁶⁾. W wielu krajach dysproporcja ta jest jeszcze większa i sięga nawet 33 %. EKES podziela oburzenie komitetu FEMM w Parlamencie Europejskim wynikające z faktu, że przepaść ta nadal istnieje i zgadza się z jego zaleceniem, aby Rada i Komisja podjęły odpowiednie kroki w celu „położenia kresu tej nierówności”.

3.2.1.1 Koszty alternatywne w przypadku urodzenia dzieci

Wiele badań przyczynę tego problemu widzi w tym, że to kobiety rodzą dzieci i spędzają nieproporcjonalnie więcej czasu

zajmując się nimi niż mężczyźni. Większość kobiet przestaje być czynna zawodowo na co najmniej pewien czas. Natomiast wzorzec męski to zasadniczo ciągła obecność na rynku pracy w pełnym wymiarze godzin, od czasu zakończenia nauki do przejścia na emeryturę. Przerwa na rynku pracy może mieć negatywny wpływ na zarobki. Zajmowanie się dzieckiem może oznaczać krótszy stały etat, mniej doświadczenia i mniejszy dostęp do szkoleń. Dzieje się tak, ponieważ podwyżki trafiają często do osób, które mają ciągłość zatrudnienia przez wiele lat. W rzeczywistości, im dłuższa przerwa, tym większe straty w wymiarze pieniężnym.

3.2.2 Poziom wykształcenia matki

Profil kariery zawodowej z długą przerwą na opiekę nad dzieckiem jest częstszy w przypadku matek z wykształceniem na niższym poziomie. O ile matki z wyższym wykształceniem skróciły okres przerwy w pracy zawodowej, o tyle u kobiet o niskich kwalifikacjach nic się nie zmieniło. Zwykle pozostają one poza obrębem rynku pracy do czasu, aż dziecko pójdzie do szkoły. Kobiety z wyższym wykształceniem biorą raczej urlop macierzyński, a następnie płacą komuś za opiekowanie się dzieckiem.

Dlatego też kobiety gorzej wykształcone, które zazwyczaj mają dłuższą przerwę w pracy (i których potencjał zarobkowy przed posiadaniem dzieci jest także najniższy) ponoszą największe straty finansowe.

3.2.3 Samotne rodzicielstwo

Jak wspomniano w punkcie 1.8, liczba rodziców samotnie wychowujących dzieci ciągle wzrasta, przy czym dane wskazują, iż są oni szczególnie narażeni na ubóstwo. Ponieważ 85 % z nich to kobiety, narażenie na ubóstwo jest zależne od płci. Większą jego część można przypisać ich niewielkiemu udziałowi wśród osób czynnych zawodowo. Jedynie 50 % z nich ma pracę, w porównaniu z 68 % wśród kobiet zamężnych ⁽⁷⁾. Wprawdzie stopa zatrudnienia wśród matek zwiększa się, jednak tendencja ta prawie w ogóle nie dotyczy samotnych matek.

Badania sugerują, że brak dostępnej opieki przedszkolnej nie jest jedyną przeszkodą do pracy dla samotnych rodziców. Pozostałe to między innymi:

- samotni rodzice bez pracy zazwyczaj nie posiadają poszukiwanych kwalifikacji ⁽⁸⁾. Ich szanse na rynku pracy są tym mniejsze, im gorzej są wykształceni. A to zależy głównie od istnienia dostępnych cenowo możliwości doskonalenia zawodowego w czasie przerwy na opiekę nad dzieckiem;

⁽⁷⁾ Eurostat 2003.

⁽⁸⁾ Finch et al.(1999): *New Deal for Lone Parents: Learning From the Prototype Areas*, (Nowy porządek dla samotnych rodziców. Uczenie się od pierwowzorów) DSS Research Report No. 92, Leeds, CDS; Lewis et al. (2000): *Lone Parents and Personal Advisers: Roles and Relationships* (Samotni rodzice a doradcy personalni: role i związki), DSS Research Report No. 122, Leeds, CDS; Dawson et al. (2000): *New Deal for Lone Parents: Report on Qualitative Interviews with Individuals*. (Nowy porządek dla samotnych rodziców: jakościowe wywiady indywidualne) Research and Development Report ESR55, Sheffield, Employment Service; Holtermann et al. (1999): *Lone Parents and the Labour Market. Results from the 1997 Labour Force Survey and Review of Research*, (Samotni rodzice a rynek pracy. Wyniki badań ankietowych siły roboczej w 1997 r. i raport z badań) Employment Service Report 23, Londyn, The Stationary Office.

⁽⁵⁾ Eurostat 2004.

⁽⁶⁾ Eurostat 2003.

- samotni rodzice zazwyczaj zamieszkują te obszary geograficzne, w których brak popytu na siłę roboczą;
- samotni rodzice pozostający bez pracy częściej mają słabe zdrowie i bardziej prawdopodobne jest, że posiadają dziecko lub inną osobę w domu, których choroba bądź niepełnosprawność ogranicza możliwości pracy (sytuacja ta ma miejsce w jednym na dziesięć przypadków);
- nastawienie psychiczne samotnych rodziców znajdujących się w wyjątkowo trudnej sytuacji jest częściej negatywne, co z kolei może stać się przeszkodą na drodze do znalezienia pracy.

Ponadto wielu samotnych rodziców musi często samodzielnie zajmować się dziećmi i szukać prac zarobkowych o takim wymiarze godzin, który umożliwi im spędzanie z nimi jak największej ilości czasu, a zatem połączenie wychowywania dzieci z życiem zawodowym. Dlatego też wielu z nich jest zmuszonych podjąć niepewną i niskopłatną pracę, o niższym poziomie zabezpieczenia społecznego.

3.2.3.1 Cięża wśród nastolatek

Kobiety mające poniżej 18 lat i prowadzące gospodarstwo domowe są szczególnie narażone na ubóstwo. W Unii 6 % młodych kobiet zostało matkami przed osiemnastym rokiem życia, choć odsetek ten waha się od 3 % we Włoszech, Królestwie Niderlandów, Hiszpanii i Szwecji do 12 % na Węgrzech i Słowacji i 13 % w Wielkiej Brytanii⁽⁹⁾.

Nastoletni rodzice częściej niż ich rówieśnicy żyją w ubóstwie i nie posiadają pracy, a także mają problemy z wydostaniem się z tej sytuacji, co wynika z braku wykształcenia i innych wyżej wymienionych przyczyn. Dla przykładu, 45 % kobiet w 15 krajach UE, które zostały nastoletnimi matkami, zamieszkuje w gospodarstwach o dochodzie w najniższym przedziale 20 %, podczas gdy jedynie 21 % kobiet, które urodziły pierwsze dziecko w wieku dwudziestu kilku lat, znajduje się w tej grupie dochodu. 90 % nastoletnich rodziców otrzymuje zasiłek z opieki socjalnej, a nastoletnie matki częściej niż pozostałe samotne matki korzystają jedynie z dodatków i pozostają na zasiłku przez dłuższy okres czasu.

Dla Państw Członkowskich ograniczenie rodzicielstwa wśród nastolatek jest sprawą priorytetową, ponieważ zmniejsza to prawdopodobieństwo występowania ubóstwa oraz jego trwania z pokolenia na pokolenie. Działania zmierzające do obniżenia odsetka porodów wśród nastolatek są przedmiotem wielu debat i proponuje się szerokie spektrum rozwiązań — od zmniejszenia do zwiększenia ilości zajęć z dziedziny edukacji seksualnej; od promowania wstrzemięźliwości do udostępniania w szkołach bezpłatnie środków antykoncepcyjnych; od rozdawania pigułek „po” do zmiany w przyznawaniu zasiłków socjalnych w taki sposób, aby zachęcać nastoletnich rodziców do wspólnego zamieszkania i małżeństwa.

Cztery Państwa Członkowskie UE o najniższych stopach urodzeń wśród nastolatek mogłyby być przykładem dla pozostałych Państw Członkowskich zajmujących się tą kwestią.

⁽⁹⁾ Innocenti Report Card, nr 3, lipiec 2001: Tabela przedstawiająca odsetek porodów wśród nastolatek w bogatych krajach (UNICEF).

3.2.4 Ubóstwo mimo zatrudnienia

Wzrost udziału kobiet w rynku pracy to efekt większej liczby niestandardowych rodzajów zatrudnienia, takich jak na przykład praca w niepełnym wymiarze godzin, elastyczne godziny pracy, praca w systemie zmianowym oraz praca czasowa. Praca w niepełnym wymiarze godzin wśród kobiet stanowi przeciętnie 27 % w porównaniu do zaledwie 4 % w przypadku mężczyzn⁽¹⁰⁾. W rzeczywistości rozpiętość płac w przypadku pracy w niepełnym wymiarze są większa niż w przypadku pracy na pełen etat: kobiety pracujące w niepełnym wymiarze zarabiają przeciętnie na godzinę 60 % tego, co dostają mężczyźni. W przypadku kobiet pracujących na pełen etat wielkość ta kształtuje się na poziomie 82 %.

Osoby o niższym poziomie wykształcenia, osoby pracujące nielegalnie, mniejszości lub imigranci, którzy nie posiadają niezależnego legalnego statusu lub jest on niewystarczający, są szczególnie narażeni na ubóstwo, gdyż ich praca jest zazwyczaj słabo opłacana ma niski status, nie gwarantujący pewności pracy. Badania pokazują, że w skrajnych przypadkach kobiety w takiej sytuacji są narażone na handel ludźmi, prostytutkę czy przemoc.

3.2.5 Praca bez wynagrodzenia

Kobiety nie otrzymują wynagrodzenia za pracę w domu. Nawet w odniesieniu do znacznej liczby kobiet mających płatną pracę, robienie zakupów, opieka nad osobami starszymi i dziećmi są nadal postrzegane jako obowiązki kobiet, gdyż mężczyźni wykonują mniej niż 40 % wszystkich prac w gospodarstwie domowym i jedynie 25-35 % prac związanych z opieką nad dzieckiem⁽¹¹⁾. Praca ta nie jest systematycznie notowana w statystykach krajowych, co oznacza, że pozostaje ona niezauważalna dla decydentów.

Należy podkreślić, iż znalezienie równowagi pomiędzy życiem rodzinnym a obowiązkami zawodowymi jest prawdziwym wyzwaniem zarówno dla mężczyzn, jak i kobiet. Poziom zatrudnienia w przypadku kobiet z dziećmi poniżej 12 roku życia jest niższy o ponad 15 punktów procentowych od poziomu reprezentowanego przez kobiety bezdzietne i wynosi 60 % (w porównaniu z 75 % w przypadku drugiej grupy). Z kolei wśród mężczyzn posiadających dzieci poniżej 12 roku życia odsetek ten kształtuje się na poziomie 91 %, a więc nawet pięć punktów procentowych powyżej poziomu reprezentowanego przez mężczyzn bezdzietnych.

3.2.6 Długotrwałe bezrobocie

Bardzo często łączy się je z przygnębieniem społecznym, jako że osoby, które nie posiadały pracy przez długi okres czasu na ogół tracą umiejętności oraz poczucie własnej wartości, konieczne do odzyskania punktu oparcia na rynku pracy, chyba że dostaną na czas odpowiednie wsparcie. Dla całości

⁽¹⁰⁾ Eurostat. Badanie ankietowe europejskiej siły roboczej, 2003 r.

⁽¹¹⁾ Jak Europejczycy spędzają czas wolny, Eurostat 1998-2002.

UE poziom bezrobocia długotrwałego jest wyższy dla kobiet (4.5 %) niż dla mężczyzn (3.6 %) ⁽¹²⁾. Pomimo tego, programy zmierzające do zmiany bezrobocia długotrwałego na płatne zatrudnienie przynoszą z reguły więcej korzyści mężczyznom, jako że kobietom oferuje się bardziej ograniczone szkolenia oraz posady przypisane stereotypowo do płci, a więc gorzej płatne.

3.2.7 Emerytury

3.2.7.1 Upośledzenie kobiet na rynku pracy oraz wynikająca z niego przepaść płacowa rozciągają się na okres emerytalny. Dzieje się tak, ponieważ model emerytalny w wielu Państwach Członkowskich rozwinięty został z perspektywy męskiej, dyskryminując kobiety, jako że wiele z nich przerywa karierę, pracuje dorywczo lub okresowo pracuje bez wynagrodzenia. W rezultacie, wiele z nich znajduje się w niekorzystnej sytuacji, jeśli chodzi o nabywanie niezbędnych praw i gromadzenie oszczędności, aby móc cieszyć się poczuciem bezpieczeństwa w starszym wieku. Dwie trzecie emerytów to kobiety. Ich przeciętny dochód kształtuje się na poziomie 53 % dochodu mężczyzn, co może mieć wpływ na ich zdrowie, warunki mieszkaniowe oraz jakość życia. Kobiety stanowią 75 % emerytów otrzymujących zasiłki z opieki socjalnej oparte na kalkulacji dochodów. Prowadzi to do tego, że starsze kobiety, włączając wdowy oraz rozwódki, stanowią najbardziej dotkniętych emerytów. Jeśli niczego się w tym kierunku nie uczyni, tendencja ta będzie wzrastać, biorąc pod uwagę długotrwałe konsekwencje społeczne starzenia się ludności UE.

We wcześniejszej opinii ⁽¹³⁾ EKES zalecał przyjęcie systemów emerytalnych w celu zapewnienia równości płci, mając na uwadze długofalowy cel, jakim jest zindywidualizowanie emerytur. EKES zalecał także Państwom Członkowskim wspólne korzystanie ze swoich doświadczeń, tak aby niektóre kobiety, tzn. te, które przerywają na jakiś czas pracę, nie zostały pozostawione z niewystarczającą emeryturą.

Ta wcześniejsza opinia zwracała także uwagę na to, iż niektóre Państwa Członkowskie pomagają starszym ludziom w inny sposób niż tylko poprzez system emerytalny. Środki te obejmują na przykład korzystniejsze opodatkowanie, bezpłatny prąd, bezpłatne lub tańsze przejazdy transportem publicznym oraz ulgi podatkowe w przypadku wynajmu. Zalecenie to jest dobrze widziane, gdyż średnio kobiety są starsze od mężczyzn (ponieważ dłużej żyją) oraz zazwyczaj zamieszkują same (przeżywają partnerów). Oznacza to, że bardziej prawdopodobne jest, iż to one będą musiały stawić czoła problemom napotykanym przez starszych emerytów. Ogólnie rzecz biorąc, dochody emerytów z zarobków oraz inwestycji są niższe, gdy tymczasem mogą oni być zmuszeni do dokonania większych wydatków związanych z inwalidztwem, potrzebami w zakresie poruszania się oraz spadkiem wartości majątku.

3.2.7.2 Kobiety, w tym należące do mniejszości oraz legalnie przebywające lecz niezarejestrowane imigrantki, mające

wykonujące prace dorywcze, są w większym stopniu pokrzywdzone, gdyż istnieje mniejsze prawdopodobieństwo, że będą ujęte w zawodowych planach emerytalnych. Ponieważ mężczyźni w ciągu całego życia zawodowego dorabiają się większego dochodu niż kobiety, ich emerytury będą wyższe. Co więcej, majątek emerytalny był wcześniej łączony z głównym żywicielem rodziny, czyli osobą, która go zebrała na przestrzeni lat, a którą był zazwyczaj mężczyzna. Coraz częstsze rozwody przyczyniły się do zwrócenia uwagi na tę kwestię, gdyż to zazwyczaj kobieta zostawała postawiona w niekorzystnej sytuacji w przypadku rozpadu związku. Jednakże wiele Państw Członkowskich wprowadziło przepisy ustawodawcze, które umożliwiają sądom podział majątku w razie rozwodu w sposób, jaki uznają za wskazany.

3.3 Wymiar ubóstwa i wykluczenia społecznego wśród kobiet w związku z do wykształceniem

3.3.1 Szanse na znalezienie oraz rozpoczęcie pracy zależą od kwalifikacji. Dane wykazują, że ma to miejsce szczególnie w przypadku kobiet. Kobiety lepiej wykształcone (posiadające wykształcenie na poziomie 5 i 6 według ISCED, tj. Międzynarodowej Standardowej Klasyfikacji Kształcenia) częściej posiadają pracę niż kobiety o niższych kwalifikacjach (na poziomie ISCED niższym niż 2) ⁽¹⁴⁾. W 25 państwach UE pracę posiada 49 % kobiet o niższym wykształceniu w przedziale wiekowym 20-49 lat, w porównaniu z 84 % kobiet lepiej wykształconych. Należy zaznaczyć, że różnica ta, wynosząca 30 punktów procentowych, w przypadku mężczyzn wynosi jedynie 10 punktów (83 % w porównaniu z 93 %). Kobiety lepiej wykształcone, które posiadają dzieci, zazwyczaj nadal pracują. W 25 państwach UE porównanie między tymi dwiema grupami kobiet wygląda następująco: kobiety bezdzietne (88 % w przeciwieństwie do 57 %); jedno lub dwoje dzieci (80 % do 43 %); troje dzieci lub więcej (63 % do 22 %).

3.3.2 Program nauczania sprzyja wyborowi przedmiotów, które są w dużym stopniu charakterystyczne z punktu widzenia płci, przy czym dziewczynki wybierają zajęcia oraz kariery słabo opłacane, a nauczyciele oraz doradcy zawodowi nie są przeszkoleni w zakresie rozważania spraw związanych z płcią i uznania ich ważności. Najbardziej narażone na segregację są dziewczynki z domów, które już narażone są na ubóstwo, jako że badania pokazują, iż grupa ta ma nieproporcjonalny udział w pracach o niskim statusie, co spowodowane jest ich niewielkimi osiągnięciami w zakresie wykształcenia ⁽¹⁵⁾. Praca fizyczna w niepełnym wymiarze godzin jest najbardziej niekorzystną kategorią zatrudnienia dla kobiet, nawet w większym stopniu niż inne posady o niepełnym wymiarze godzin czy praca fizyczna na pełny etat, gdyż kobiety te mają bardzo niski poziom wykształcenia. Kobiety te mają do wyboru ograniczoną ilość posad z powodu interakcji ubóstwa i płci w okresie pobierania nauki, co nie tylko wpływa na ich życie zawodowe oraz emeryturę, lecz także może doprowadzić do powstania cyklicznego procesu ubóstwa międzypokoleniowego.

⁽¹²⁾ Eurostat, Badanie ankietowe europejskiej siły roboczej 2003 r.

⁽¹³⁾ Opinia EKES-u z 29 listopada 2001 r. w sprawie wzrostu gospodarczego, opodatkowania oraz trwałości praw emerytalnych w UE, (Dz.U. C 48 z 21.2.2002, Sprawozdawca: Harry Byrne; współsprawozdawca: J.J. Van Dijk).

⁽¹⁴⁾ EC Statistics in focus – Ludność a warunki społeczne, 04/2005.

⁽¹⁵⁾ Warren, T.: „Divergent Female Part-time Employment in Britain and Denmark and the Implications for Gender Equality” (Różne modele pracy kobiet w niepełnym wymiarze czasu w Wielkiej Brytanii i Danii oraz implikacje dla równości płci), Sociological Review 2001, 49(4), 548-567.

3.3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje skupienie się w ramach celów strategii lizbońskiej na kwestii miejsc pracy, a w szczególności zatrudnienia kobiet, lecz zauważa, że w przypadku kobiet narażonych na ubóstwo nie jest to wystarczające. Państwa Członkowskie mają możliwość współpracy ze społeczeństwem obywatelskim oraz organizacjami pozarządowymi, zwłaszcza tymi, które działają w obszarze równości płci oraz likwidacji ubóstwa, w celu przełamania ustawicznego i międzypokoleniowego ubóstwa poprzez zajęcie się stereotypami w instytucjach szkolnych (w odniesieniu do wyborów dokonywanych przez chłopców i dziewczynki) oraz poprzez rozwijanie skutecznych kursów dla dorosłych, które byłyby dostępne, rozwijałyby poszukiwane umiejętności oraz wychodziły naprzeciw potrzebom tychże kobiet.

3.4 Przepęczność a ubóstwo i wykluczenie społeczne kobiet

3.4.1 Kobiety stanowią mniejszość wśród osób oskarżonych o przestępstwa i skazanych za nie — liczba kobiet wśród przestępców wynosi 20 %, a w grupie osób odbywających karę więzienia zaledwie 6 %. Jednakże w ciągu ostatnich 10 lat obserwuje się gwałtowny wzrost liczby kobiet przebywających w więzieniach, mimo że liczba kobiet popełniających przestępstwa nie wzrosła⁽¹⁶⁾. Większość z nich skazana została na kary poniżej jednego roku z powodu przestępstw bez użycia przemocy. Prawie jedna czwarta z nich przebywa w areszcie śledczym bez wyroku.

3.4.2 Te same badania wskazują, że znaczna część kobiet odbywających karę więzienia nie miała wcześniej żadnego zabezpieczenia finansowego, nigdy nie pracowała, bądź wykonywała prace źle płatne, bez pewności zatrudnienia, nie miała pewnego miejsca zamieszkania, była słabo wykształcona i padła ofiarą fizycznej i/lub seksualnej przemocy ze strony członka rodziny bądź innego mężczyzny nie należącego do rodziny. W rezultacie kara więzienia tylko pogłębia izolację kobiet, które już wcześniej były wykluczone społecznie.

3.4.3 Znaczny wzrost liczby kobiet przebywających w więzieniach można wyjaśnić na podstawie przeprowadzonych w niektórych Państwach Członkowskich badań dotyczących wymierzanych wyroków, które sugerują, że kobiety często wysła się do więzienia właśnie dlatego, że już są wykluczone społecznie (tzn. kobiety bezdomne, bezrobotne, narkomanki). Sędziowie wychodzą z założenia, że wykluczenie społeczne zwiększa ryzyko, iż kobiety te popełnią przestępstwo w przyszłości oraz, że po odbyciu kary więzienia, dzięki dyscyplinie i programom resocjalizacji, będą mniej podatne na powrót na drogę przestępstwa (lub narkotyków).

3.4.4 Badania pokazują, że więzienie w żaden sposób nie może prowadzić do resocjalizacji ani do reintegracji kobiet wykluczonych społecznie, jeśli wziąć pod uwagę ich niekorzystną sytuację na rynku pracy i braki w wykształceniu. Dodatkowym negatywnym czynnikiem jest wysoki odsetek chorych psychicznie (50 % w Anglii i Walii)⁽¹⁷⁾ wśród kobiet przebywających w więzieniach oraz stosunkowo krótkie wyroki. Generalnie kwestią sporną jest, czy więzienia wypełniają swoją funkcję resocjalizacyjną, ale nawet jeśli tak jest, to wnioski z tych badań pokazują przede wszystkim, na jakie

trudności napotykają więzienia tylko jeśli chodzi o zapewnienie większości więźniom dobrych szkoleń, skutecznego leczenia odwykowego, psychicznego wsparcia i kwalifikacji poszukiwanych na rynku pracy już po odbyciu kary.

3.4.5 W więzieniach przede wszystkim odbywa się karę. Badania pokazują, że więzienie nie tylko pogłębia wykluczenie społeczne, ale że powoduje je także u tych kobiet, które wcześniej nie były wyizolowane. Jeśli wziąć pod uwagę konsekwencje ponoszone przez dzieci, których matka jest w więzieniu, to więzienie jest dla kobiet karą bardziej bolesną niż dla mężczyzn. Dla przykładu, w Wielkiej Brytanii tylko 25 % kobiet odbywających karę więzienia podało, że ich mąż lub partner opiekuje się ich dziećmi. Tymczasem w przypadku mężczyzn stosunek ten wzrastał do 92 %. Ten fakt przeważa nad jakimikolwiek korzyściami wynikającymi z wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, z działania odstrasżającego, czy ze zmniejszenia ewentualnego ryzyka.

3.4.5 Cudzoziemki i przedstawicielki mniejszości narodowych są podwójnie dyskryminowane, w związku z czym są one nieproporcjonalnie częściej notowane w wymiarze sprawiedliwości w sprawach karnych.

3.4.7 EKES popiera zalecenia tego raportu, aby podjąć kroki na rzecz znacznego zmniejszenia liczby kobiet przebywających w więzieniach. Jest to ważne tym bardziej, że wiele z nich przebywa w areszcie śledczym, nie będąc skazaną za żadne przestępstwo, a nawet jeśli przestępstwo faktycznie zostało popełnione, to zwykle bez użycia przemocy. Niektóre spośród Państw Członkowskich wprowadziły kary alternatywne, mniej szkodliwe niż więzienie, z właściwym wsparciem i opieką, dzięki czemu kobiety z problemami, które złamały prawo, otrzymują prawdziwą szansę na resocjalizację i reintegrację ze społeczeństwem.

3.5 Zwalczanie handlu kobietami i dziećmi

Handel kobietami i dziećmi jest następstwem strukturalnej nierówności płci oraz formą przemocy. Handel ten prosperuje dzięki ubóstwu, a jego ofiary cierpią z powodu różnorodnych form ubóstwa, czego wynikiem jest m. in. przymusowa praca, niewolnictwo seksualne, problemy ze zdrowiem fizycznym i psychicznym oraz wykluczenie społeczne. Strategie zapobiegawcze krajów pochodzenia muszą zarówno odzwierciedlać, jak i znajdować odzwierciedlenie w strategiach zmniejszenia ubóstwa i rozwoju społecznego ze szczególnym uwzględnieniem ekonomicznych szans kobiet. Długookresowe strategie zapobiegawcze muszą zająć się podstawowymi przyczynami handlu kobietami, takimi jak ubóstwo, dyskryminacja, rasizm, struktury patriarchalne, przemoc wobec kobiet, fundamentalizm, brak równouprawnienia płci, brak sieci bezpieczeństwa socjalnego, pranie brudnych pieniędzy, korupcja, brak stabilności politycznej, konflikty i strefy pozostające poza kontrolą, bariery i dysproporcje pomiędzy krajami. Wszystkie rządy muszą wprowadzić środki uwzględniające nierówny układ sił w stosunkach pomiędzy kobietami a mężczyznami oraz wprowadzić pozytywne środki przyczyniające się do wzmocnienia pozycji kobiet we wszystkich sferach życia.

⁽¹⁶⁾ Raport porównawczy przygotowany przez Central European University Team, oparty o raporty krajowe z badań w terenie. Dane pochodzą z sześciu państw UE: Hiszpania, Niemcy, Anglia i Walia, Włochy, Francja oraz Węgry.

⁽¹⁷⁾ UK Women National Commission, marzec 2005 r.

4. Zalecenia

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje Wspólny raport Komisji i Rady na temat integracji społecznej z 5 marca 2004 roku. Opowiada się on za sześcioma głównymi priorytetami polityki, na które, zgodnie z zaleceniem tych instytucji, Państwa Członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę w swoich narodowych planach działania (patrz załącznik). Jednakże EKES jest zdania, że w politykach tych zostało pominięte fundamentalne zagadnienie, jakim jest identyfikacja i monitorowanie wskaźników oddających specyfikę płci. EKES zdecydowanie zaleca, by kwestie te zostały uwzględnione, jako że istnieją znaczące różnice pomiędzy mężczyznami i kobietami, jeżeli chodzi o ubóstwo i jeżeli nie zostaną odpowiednio uwzględnione zróżnicowane w zależności od płci cechy ubóstwa oraz jeżeli nie będzie się monitorować wpływu polityk na zarówno kobiety, jak i na mężczyzn, możliwe jest, że wiele polityk mających na celu zmniejszenie ubóstwa przyniesie jedynie częściowe sukcesy. Rozwiązywanie kwestii ubóstwa z perspektywy płci będzie w zgodzie ze zobowiązaniem do wyeliminowania ubóstwa, poczynionym w trakcie Światowego Szczytu Rozwoju Społecznego, który odbył się w Kopenhadze w roku 1995, gdzie uzgodniono nadanie głównego znaczenia potrzebom i prawom kobiet i dzieci, które w największym stopniu niosą ciężar ubóstwa.

4.2 Wiele Państw Członkowskich znacząco wzmocniło swoje rozwiązania instytucjonalne służące włączaniu problematyki ubóstwa i integracji społecznej przy kształtowaniu głównych polityk krajowych. Jednakże należy zrobić więcej na przykład poprzez włączenie partnerów społecznych, także organizacji pozarządowych, na szczeblu lokalnym, krajowym i regionalnym do opracowywania i wdrażania polityki, zwłaszcza na obszarze edukacji, zatrudnienia i systemu emerytalnego.

4.3 EKES zdecydowanie zaleca, by celem strategii lizbońskiej dotyczącej zwiększania poziomu zatrudnienia kobiet towarzyszyły strategię zapewniające, by kobiety zagrożone ubóstwem nabywały kwalifikacje poszukiwane na rynku pracy, co pomoże im osiągnąć niezależność finansową. Ponadto trzeba wyraźniejszych inicjatyw i działań dla zapewnienia egzystencji kobiet na wszystkich etapach życia. Działania te powinny koncentrować się na poprawie jakości zatrudnienia oraz na zmniejszaniu

różnicy pomiędzy płacami mężczyzn i kobiet. EKES wyraził niedawno w opinii w sprawie zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu i zatrudnienia swoje zdumienie, że w obecnym pakiecie wytycznych w zakresie polityki zatrudnienia nie ma ani jednej wytycznej poświęconej zatrudnieniu kobiet.

4.4 EKES jest zdania, że znaczne korzyści może przynieść dzielenie się doświadczeniami przez Państwa Członkowskie w dziedzinach, które mają wpływ na kobiety i ubóstwo, takich jak: system emerytalny, systemy ochrony socjalnej, ciążę wśród nastolatek, walka z przemocą wobec kobiet, w tym także z handlem nimi oraz kary więzienia dla kobiet.

4.5 Wiele Państw Członkowskich podpisało się pod Pekijską platformą działania (wrzesień 1995 r.), która wzywała rządy do oceny ekonomicznej wartości nieodpłatnej pracy. Jednakże 10 lat później Państwa Członkowskie nadal nie opracowały odpowiednich systemów pomiaru i monitorowania. Należy je do tego zachęcać i zaliczyć te działania do prowadzonych przez nie krajowych statystyk.

4.6 Europejski Instytut ds. Równości Płci ma zostać otwarty w roku 2007. Ponieważ zagadnienia płci zaniebdywane są w politykach mających na celu walkę z ubóstwem w UE, wynik jest taki, że związki pomiędzy płcią a ubóstwem są również stosunkowo zaniebdywane w sferze badań i literaturze z dziedziny statystyki. Aby to zmienić, Instytut musi dysponować właściwymi środkami budżetowymi. EKES w swojej opinii dotyczącej tego instytutu wyraził swoje zaniepokojenie, że w dotychczasowym projekcie rozporządzenia nie jest to jeszcze w pełni zagwarantowane.

4.7 EKES sugeruje zatem ustanowienie kilku obszarów priorytetowych. Nowy instytut powinien przeprowadzić dogłębną analizę istniejących danych z perspektywy płci.

4.8 Innym obszarem związanym z płcią i ubóstwem, który wymaga szczególnej uwagi jest zagadnienie wpływu ubóstwa na zdrowie fizyczne i psychiczne kobiet.

4.9 Po trzecie wydaje się również, że istnieje mało badań dotyczących tego, co kobiety myślą i czują w stosunku do własnego ubóstwa oraz tego, czy doświadczają ubóstwa w inny sposób niż mężczyźni.

Bruksela, 29 września 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND