

# Dziennik Urzędowy C 255

## Unii Europejskiej



Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

Tom 53

22 września 2010

<u>Zawiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
I <i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>		
OPINIE		
<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>		
<b>458. sesja plenarna w dniach 16 i 17 grudnia 2009 r.</b>		
2010/C 255/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność” (opinia rozpoznawcza) .....	1
2010/C 255/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kryzysu finansowego oraz jego wpływu na realną gospodarkę (opinia z inicjatywy własnej) .....	10
2010/C 255/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnych działań na rzecz wspierania kariery i mobilności naukowców w Unii Europejskiej .....	19
2010/C 255/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak wspierać MŚP w dostosowaniu do zmian na światowym rynku” (opinia z inicjatywy własnej) .....	24
2010/C 255/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie programu pomocy dla lotnictwa europejskiego (opinia z inicjatywy własnej) .....	31
III <i>Akty przygotowawcze</i>		
<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>		
<b>458. sesja plenarna w dniach 16 i 17 grudnia 2009 r.</b>		
2010/C 255/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych COM(2009) 31 wersja ostateczna/2 – 2009/0006 (COD) ....	37

**PL**

Cena: 7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

<u>Zawiadomienie nr</u>	Spis treści ( <i>ciąg dalszy</i> )	Strona
2010/C 255/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) – Wdrażanie Small Business Act COM(2009) 126 wersja ostateczna – 2009/0054 (COD) .....	42
2010/C 255/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie przeglądu rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych COM(2009) 175 wersja ostateczna .....	48
2010/C 255/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowe możliwości technologii ICT – strategia na rzecz badań w dziedzinie przyszłych i powstających technologii w Europie” COM(2009) 184 wersja ostateczna .....	54
2010/C 255/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych do regionów autonomicznych Madery i Azorów COM(2009) 370 wersja ostateczna – 2009/0125 (CNS) .....	59
2010/C 255/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania” COM(2009) 201 wersja ostateczna .....	61
2010/C 255/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowe partnerstwo na rzecz modernizacji uczelni: Forum UE na rzecz dialogu uczelni i przedsiębiorstw” COM(2009) 158 wersja ostateczna .....	66
2010/C 255/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Walka z rakiem: Partnerstwo europejskie” COM(2009) 291 wersja ostateczna .....	72
2010/C 255/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiej inicjatywy dotyczącej choroby Alzheimera i pozostałych demencji COM(2009) 380 wersja ostateczna .....	76
2010/C 255/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie promowania mobilności edukacyjnej młodych ludzi COM(2009) 329 wersja ostateczna .....	81
2010/C 255/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami” COM(2009) 161 wersja ostateczna .....	87
2010/C 255/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe COM(2008) 436 wersja ostateczna – 2008/0147 (COD) .....	92
2010/C 255/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej: „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności” COM(2009) 149 wersja ostateczna .....	98



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 458. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 GRUDNIA 2009 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność”**

(opinia rozpoznawcza)

(2010/C 255/01)

Sprawozdawca: **Mario CAMPLI**  
Współsprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Pismem z 21 stycznia 2009 r. Margot WALLSTRÖM, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Mario CAMPLI, a współsprawozdawcą Jonathan PEEL.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 191 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia****1.1 Wnioski**

1.1.1 Za jedne z podstawowych praw obywatelskich EKES uznaje prawo do pożywienia oraz prawo społeczeństwa obywatelskiego do interwencji w odniesieniu do wszystkich jego aspektów. Zalicza także światowe bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność do podstawowych praw człowieka.

1.1.2 Na świecie produkuje się wystarczającą ilość żywności, by wyżywić wszystkich jego mieszkańców, jednak ponad miliard osób nie ma obecnie dostępu do wystarczającej ilości pożywienia. Zasadniczą przyczyną braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność jest ubóstwo powstałe wskutek rozkładu lokalnych gospodarek, tradycji żywieniowych i infrastruktur rynkowych, wynikającego ze strategii międzynarodowych przyjętych w latach 80.

1.1.3 EKES jest świadomy, że w ramach uzupełniającej polityki na rzecz rozwoju, mającej na celu zmniejszenie ubóstwa i wzrost dochodów, uregulowany handel może przyczynić się do uwolnienia osób i grup od braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, także w ramach rozwoju rynków regionalnych.

1.1.4 Powszechne stosowanie środków protekcjonistycznych nie przyczynia się do zwiększenia światowego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, ponieważ nie zapewnia niezbędnej elastyczności i utrudnia, w szczególności w Afryce, wszelkie formy praktycznej integracji na szczeblu regionalnym.

1.1.5 EKES uważa, że procesy decyzyjne i wykonawcze uregulowanego handlu muszą obejmować prawo do pożywienia oraz że państwa muszą powstrzymać się od składania zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z tymi zasadami.

1.1.6 EKES jest świadomy, że kierunki polityki zmierzające do *samowystarczalności żywnościowej* wymagają wysokich nakładów finansowych oraz są sprzeczne z podejściem opartym na dążeniu do globalnego zarządzania. Jednocześnie uznaje podejście oparte na *niezależności żywnościowej* za uzasadnione prawo narodu do niezależnego określania polityki w celu osiągnięcia *bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność* oraz *stabilnego wyżywienia* swojej populacji, przy poszanowaniu *niezależności żywnościowej* innych.

1.1.7 EKES uznaje, że niezbędna jest reforma instrumentów, organów i kierunków polityki globalnego zarządzania w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność oraz handlu, zgodnie z zasadą i praktyką spójności polityki na rzecz rozwoju.

1.1.8 EKES uważa, że wszystkie możliwe i użyteczne strategie, których celem jest walka z ubóstwem i zwiększenie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, mogą osiągnąć korzystne i stabilne wyniki, jeżeli jednocześnie rozwijane będą procesy demokratyczne oraz umacniana będzie praworządność w krajach zagrożonych brakiem bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

## 1.2 Zalecenia

1.2.1 Nawiązując do globalnego podejścia politycznego, EKES formułuje następujące ogólne zalecenia:

1.2.1.1 dla Unii Europejskiej, aby wdrożyła *Konsensus europejski w sprawie rozwoju (European Consensus on the Development)* w celu realizacji jednoznacznej strategii politycznej rozpoznawanej przez światowych partnerów oraz odgrywania roli znaczącego partnera w gruntownej reformie systemu FAO-WFP-IFAD;

1.2.1.2 dla Unii Europejskiej, aby włączyła zasady prawa do pożywienia w strukturę swojej polityki handlowej i rozpoczęła odpowiednie konsultacje z innymi członkami WTO, tak by zasady te zostały uwzględnione podczas negocjacji wielostronnych;

1.2.1.3 dla Unii Europejskiej, aby w kontekście polityki na rzecz społecznej odpowiedzialności biznesu zastanowiła się nad sposobami monitorowania działalności gospodarczej i handlowej przedsiębiorstw europejskich lub przedsiębiorstw mających siedzibę w UE pod kątem ich wpływu na światowe bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność. W związku z tym EKES zobowiązuje się przedstawić odpowiednią opinię z inicjatywy własnej w sprawie *europejskiego agrobiznesu, strategii, wyzwań i sprawdzonych rozwiązań*;

1.2.1.4 dla Unii Europejskiej, aby włączyła do przyszłych umów o partnerstwie gospodarczym i innych umów o wolnym handlu instytucjonalną rolę społeczeństwa obywatelskiego, zgodnie z umową o partnerstwie CARIFORUM-WE;

1.2.1.5 dla międzynarodowych instytucji finansowych, aby opracowały odpowiednie przepisy regulujące rynki finansowe, które zapobiegałyby spekulacji surowcami rolnymi;

1.2.1.6 dla międzynarodowych organizacji zajmujących się zdrowiem ludzkim i ochroną środowiska, aby przeciwdziałały stosowaniu diet polegających na nadmiernym spożyciu białek zwierzęcych;

1.2.1.7 do wspólnoty międzynarodowej, aby stworzyła system międzynarodowych zapasów żywności, który byłby ściśle skoordynowany z systemem wczesnego ostrzegania przygotowanym przez FAO;

1.2.1.8 dla wspólnoty międzynarodowej, aby dokonała przeglądu klasyfikacji ONZ w celu wyraźnego odróżnienia krajów rozwijających się o średnim dochodzie od krajów uboższych i najsłabiej rozwiniętych;

1.2.1.9 dla wszystkich członków WTO, a w szczególności dla Unii Europejskiej, aby włączyły do mandatów negocjacyjnych oceny oddziaływania i analizy słabych punktów dla poszczególnych krajów i określonych grup;

1.2.1.10 dla członków WTO, aby uznali za uzasadnione tymczasowe środki ograniczające eksport, które – prowadząc do rzeczywistego obniżenia cen żywności w krajach rozwijających się – pomagają stawić czoła wybuchom kryzysu żywnościowego w określonych grupach społecznych;

1.2.1.11 dla rządów krajów rozwijających się, aby trwale włączyły organizacje rolników w planowanie rozwoju rolnictwa oraz wzmocniły wszelkie formy organizacji produkcji stworzone przez rolników i te wspierane przez pracowników i konsumentów.

1.2.2 Nawiązując w szczególności do bieżących negocjacji dotyczących umów o partnerstwie gospodarczym, EKES zaleca Unii Europejskiej, aby:

1.2.2.1 działała, w szczególności w Afryce, na rzecz większej integracji regionalnej, która jest czynnikiem decydującym dla wspierania zarówno rozwoju, jak i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność oraz zasadniczym elementem w przeglądzie umowy z Kotonu, przewidzianym na 2010 r.;

1.2.2.2 zapewniła synergię między różnymi inicjatywami dotyczącymi integracji regionalnej, które się ze sobą pokrywają, a także między różnymi przejściowymi umowami o partnerstwie gospodarczym i globalnymi porozumieniami;

1.2.2.3 podjęła działania umożliwiające szybkie dostosowanie negocjacji do zdolności i potencjału krajów AKP, zapewniając natychmiastowe wyniki w obszarach takich jak uproszczenie reguł pochodzenia;

1.2.2.4 przekonała jak największą liczbę krajów AKP (grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku) do uznania rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich za priorytetowe dziedziny;

1.2.2.5 zwiększyła kwotę wynoszącą ponad 2 mld euro, przeznaczoną przez UE na pomoc na rzecz wymiany handlowej i na pomoc związaną z handlem, biorąc także pod uwagę skutki kryzysu gospodarczego;

1.2.2.6 wspierała rozwój i wzrost afrykańskiego przemysłu przetwórczego o dużej wartości dodanej, przede wszystkim żywności, między innymi poprzez ulepszenie systemów infrastruktury;

1.2.2.7 popierała w znaczący sposób badanie i rozwój technologiczny na szczeblu lokalnym, w szczególności w sektorach związanych z rolnictwem.

1.2.3 Nawiązując w szczególności do bieżących negocjacji WTO (dauhańska agenda rozwoju), EKES zaleca:

1.2.3.1 członkom WTO, aby strategiczny przegląd polityki handlowej służył ponownemu podjęciu debaty na temat sposobu, w jaki należy prowadzić przyszłe negocjacje handlowe w obszarze rolnictwa, w których specjalny status zostałby przyznany bezpieczeństwu zaopatrzenia w żywność, oraz sposobu, w jaki w przyszłości powinna być przyznawana pomoc techniczna państwom rozwijającym się;

1.2.3.2 członkom WTO, aby zakończyli dauhańską rundę rozwojową do końca 2010 r., zgodnie z wnioskiem grupy G20, w celu zademonstrowania zaangażowania zarówno w kwestii rozwoju, jak i milenijnych celów rozwoju (MCR);

1.2.3.3 Unii Europejskiej, aby umocniła ustępstwa przyznane dotąd krajom rozwijającym się, zamiast szukać dodatkowych ustępstw dla siebie;

1.2.3.4 Unii Europejskiej, aby rozszerzyła inicjatywę EBA („Wszystko oprócz broni”) na wszystkie kraje określone przez FAO jako kraje pogrążone w „kryzysie żywnościowym” lub „o wysokim ryzyku”, nawet jeżeli nie są to kraje najsłabiej rozwinięte bądź kraje AKP;

1.2.3.5 Unii Europejskiej, aby posłużyła się instrumentami handlowymi w celu wsparcia większego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, takimi jak na przykład wcześniejsze stosowanie zaproponowanej przez WTO umowy o ułatwieniach w handlu, pomoc w kwestiach sanitarnych i fitosanitarnych lub wsparcie dla drobnych niezależnych rolników, którzy nie uczestniczą w kontrolowanym łańcuchu dostaw.

## 2. Bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność w dobie dwóch kryzysów

### 2.1 Definicje

2.1.1 EKES uznaje sformułowaną podczas światowego szczytu żywnościowego w 1996 r. i powszechnie przyjętą definicję bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność jako sytuację, w której „wszyscy ludzie mają ciągłe fizyczne, ekonomiczne i społeczne możliwości zaspokojenia swoich dietetycznych potrzeb i preferencji poprzez zaopatrzenie się w odpowiednią ilość zdrowej i pełnowartościowej żywności potrzebnej do aktywnego i zdrowego życia”.

2.1.2 W odniesieniu do powyższej definicji EKES podkreśla, że bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność wydaje się złożonym problemem, wymagającym jednoczesnego uwzględnienia jego czterech aspektów:

- ilości dostępnych zasobów żywności;
- fizycznych, ekonomicznych i społecznych możliwości zaspokojenia potrzeb;
- właściwego wykorzystania;

- stabilności dostępnych zasobów w czasie, dostępu do nich i ich wykorzystania.

### 2.2 Obecna sytuacja a dwa kryzysy (żywnościowy i finansowy)

2.2.1 Badanie dotyczące braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność pokazuje następujące istotne cechy <sup>(1)</sup>: a) wykazuje on tendencje wzrostowe, a obecnie, po dwóch kryzysach, dotyczy ponad miliarda osób; b) jest coraz bardziej skoncentrowany (89 % w Azji, na wyspach Pacyfiku i w Afryce subsaharyjskiej); c) dotyczy zwłaszcza obszarów wiejskich (70 % osób w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność zamieszkuje obszary wiejskie), ale dotyka w coraz większym stopniu obszary miejskie i podmiejskie.

2.2.2 Kryzys cen żywności w połączeniu z kryzysem finansowym stanowi główną przyczynę ostatniego zwiększenia się liczby osób w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność. Ponadto zarejestrowano wzrost liczby klęsk mających wpływ na bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność. Wśród klęsk spowodowanych przez człowieka coraz większą część stanowią kryzysy o charakterze społeczno-gospodarczym, a coraz mniejszą wojny i konflikty.

2.2.3 Przez całe ostatnie trzydziestolecie ceny surowców rolnych wahały się zgodnie ze średniookresową tendencją, która w wartościach realnych jest jednak malejąca. Gwałtowny wzrost cen w latach 2007-2008 był szczególnie zauważalny zarówno ze względu na swoją skalę, jak i szybkość (w ciągu nieco ponad 12 miesięcy wskaźnik cen żywności FAO wzrósł o ok. 60 %). Należy jednak pamiętać, że nawet w szczytowym punkcie tego kryzysu (marzec 2008 r.) ceny utrzymywały się poniżej najwyższego poziomu w historii zarejestrowanego we wczesnych latach 70.

2.2.4 Co się tyczy ostatnich wahań cen, EKES podkreśla, że wskutek pęknięcia bańki spekulacyjnej ceny produktów rolnych stale się obniżają, utrzymując się jednak na wyższym poziomie niż przed kryzysem w latach 2007-2008.

2.2.5 EKES zauważa, że takie wahania cen oraz ich ciągła i nasilająca się zmienność wynikają jednocześnie z przyczyn strukturalnych, koniunkturalnych oraz spekulacyjnych.

2.2.6 EKES zauważa w szczególności silny związek między niedawnym kształtowaniem się cen produktów rolnych a ceną ropy, która wpływa zarówno na koszty produkcji rolnej, jak i na opłacalność produkcji biopaliw, szczególnie w przypadku, gdy przeznacza się na nią pomoc publiczną.

2.2.7 Inne powiązane przyczyny kryzysu żywnościowego to: stopniowy spadek inwestycji rolnych, ciągła niska wydajność produkcji rolnej w krajach ubogich, przyspieszona urbanizacja, wzrost dochodów w niektórych krajach o gospodarkach wschodzących (Chiny i Indie) i wynikające z tego przechodzenie na dietę charakteryzującą się większym spożyciem mięsa, a także rozpad systemów zapasów żywności.

<sup>(1)</sup> Zob. FAO, „Brak bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność na świecie”, sprawozdanie za 2008 r. i 2009 r.

2.2.8 EKES podkreśla, że w tak zmienionej sytuacji stwierdza się zwiększoną tendencję kapitału spekulacyjnego i funduszy inwestycyjnych, także tych europejskich, do włączania do swojego portfela papierów wartościowych związanych z surowcami rolniczymi, co przyczynia się do większej zmienności cen oraz zakłóca rynek instrumentów typu futures.

2.2.9 W związku z tym EKES podkreśla, że jeżeli nie zostaną przeprowadzone szybkie i skuteczne reformy rynków finansowych, w nadchodzących miesiącach i w dalszej przyszłości ponownie nasilą się procesy spekulacyjne dotyczące cen surowców rolnych, co może mieć znaczący wpływ na zmniejszenie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

2.2.10 Kryzys finansowy, który wystąpił równoległe z kryzysem cen surowców rolnych, uruchomił w krajach rozwijających się powiązane procesy, takie jak na przykład: zmniejszenie przepływu zagranicznego kapitału inwestycyjnego, zmniejszenie przekazów pieniężnych, brak możliwości przyjęcia programów wydatków publicznych przez rządy, tendencja do powrotu do „pomocy związanej”, spadek inwestycji wewnętrznych, wzrost ubóstwa, zmniejszenie zasiewów ze względu na przewidziane mniejsze zbiory oraz ponowny wzrost cen żywności.

2.2.11 Najbardziej poszkodowane są te kategorie społeczne, których dotyczy najwięcej czynników zagrożenia: mieszkańcy obszarów wiejskich nieposiadający gruntów, gospodarstwa domowe prowadzone przez kobiety, a także osoby ubogie w miastach. Co się tyczy zaś poszczególnych krajów, najbardziej poszkodowane są te, które cechują się zależnością strategiczną od importu, co uwidoczniła potrzebę rozwoju rolnictwa na szczeblu lokalnym.

2.2.12 Z uwagi na powyższe scenariusze EKES podkreśla konieczność zwiększenia międzynarodowych nakładów finansowych na rozwój. W związku z tym Komitet popiera ideę opodatkowania transakcji finansowych (2), z których dochody mogłyby być przeznaczane na działania na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

2.2.13 Zasadnicze znaczenie ma również wykorzystywanie środków Europejskiego Funduszu Rozwoju w inny sposób przez państwa AKP w celu zwiększenia bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność. Obecnie rzeczywiście, mimo że 70 % populacji w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność zamieszkuje obszary wiejskie, rządy państw AKP przeznaczyły na rozwój obszarów wiejskich jedynie 7,5 % dziewiątego EFR (2000-2007), a zaledwie 1,5 % na działalność bezpośrednio związaną z rolnictwem.

### 2.3 Pojawiające się problemy

2.3.1 Długoterminowe badanie braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność wymaga jednoczesnego uwzględnienia innych pojawiających się zjawisk, które są obecnie powiązane ze sobą strukturalnie.

— **Woda:** Związek bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność z kwestią wody został potwierdzony w rezolucji ONZ z dnia 20 kwietnia 2001 r. Pojęcie „prawa dostępu do wody” musi zostać uznane w polityce i prawie, gdyż dostęp do wody pitnej jest podstawowym warunkiem zdrowia publicznego i stanowi element wyżywienia odpowiedniej jakości.

(2) Por. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosièrè'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

— **Grunty po zaniżonej cenie:** Niedawno oprócz problemu niewystarczającej powierzchni użytków rolnych wystąpiło nowe zjawisko o znaczeniu politycznym i gospodarczym – nabywanie dużych gruntów przez państwa, prywatne przedsiębiorstwa i fundusze inwestycyjne, które przejmują kontrolę nad produkcją i zagrażają wręcz niepodległości państw (3). Pilnie potrzebne jest zatem stworzenie dwustronnych i wielostronnych ram prawnych, które określałyby sprawiedliwy podział korzyści w odniesieniu do pracy, norm ochrony środowiska, rozwoju technologicznego, a także bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność danego kraju.

— **Klimat:** Podmiotami, które najbardziej odczuwają skutki zmiany klimatu, są drobni właściciele gruntów rolnych o mniejszych zdolnościach przystosowawczych oraz podmioty prowadzące działalność w sektorze rybołówstwa w krajach rozwijających się.

— **Biopaliwa:** EKES podkreślił już w poprzednich opiniach wpływ produkcji biopaliw na wzrost cen żywności i ich zmienność.

— **Kwestia demograficzna:** w ostatnich latach wraz ze wzrostem liczby ludności na świecie nie nastąpił równoważny wzrost wydajności produkcji rolnej z powodu niskich inwestycji w tym sektorze. W związku z tym decydujące znaczenie mają poszczególne kierunki polityki demograficznej, w szczególności w krajach najbardziej zagrożonych.

### 3. Prawo do pożywienia

3.1 EKES podkreśla, że konieczne jest, by instrumentom zarządzania tendencjami rynkowymi i ich określonymi instytucjami towarzyszyło tworzenie nowych instytucji prawa międzynarodowego. Połączenie pełnego respektowania prawa narodów ze stopniowym zwiększaniem skuteczności instrumentów gospodarki rynkowej może stworzyć nowy kontekst strategiczny umożliwiający zarządzanie całą złożoną strukturą bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

3.2 Taka strategia umożliwi osiągnięcie owocnych i stabilnych wyników, jeżeli jednocześnie rozwijane będą procesy demokratyczne oraz umacniana będzie praworządność w krajach zagrożonych brakiem bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

3.3 EKES utożsamia się z definicją prawa do pożywienia jako „prawa do regularnego, stałego i swobodnego dostępu, zarówno w sposób bezpośredni, jak i w drodze zakupu, do żywności odpowiedniej i wystarczającej pod względem ilościowym i jakościowym, odpowiadającej tradycjom kulturalnym narodu, którego członkiem jest dany konsument, oraz zapewniającej życie psychiczne i fizyczne, indywidualne i zbiorowe, wolne od lęku, zadowolające i godne” (4). Definicja ta jest ściśle związana z pojęciem bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, określonym w pierwszym punkcie Planu działania na Światowy Szczyt Żywnościowy i przeanalizowanym w poprzednim punkcie niniejszej opinii.

(3) Zob. FAO, IIED i IFAD, „Land grab or development opportunity?”, 2009 r.

(4) ONZ, rezolucja 2001/25 Komisji Praw Człowieka „Prawo do pożywienia” („Right to Food”) oraz raport z dnia 7 lutego 2001 r. Jeana ZIEGLERA, specjalnego sprawozdawcy w sprawie prawa do pożywienia, pkt 14.

3.4 W listopadzie 2004 r. państwa członkowskie FAO przyjęły dobrowolne wytyczne<sup>(5)</sup> służące interpretacji takiego prawa społecznego, ekonomicznego i kulturalnego oraz zalecaniu konkretnych działań, które należałoby podjąć w celu praktycznej realizacji prawa do pożywienia.

3.5 Obecnie wiele krajów na świecie posiada konstytucję zawierającą wyraźne odniesienie do prawa do pożywienia, jednak tylko nieliczne uchwały wewnętrzne przepisy służące rzeczywistej ochronie tego prawa, między innymi Republika Południowej Afryki i Brazylia przyjęły także zwykłe przepisy, w których uznają, że prawo do pożywienia i wody może stanowić podstawę do podjęcia działań prawnych (wniesienie sprawy do sądu itp.).

3.6 Idąc dalej w tym kierunku, podczas swej misji w WTO specjalny sprawozdawca ONZ ds. prawa do pożywienia wskazał cztery kierunki działania<sup>(6)</sup>: rolę handlu należy określać z uwzględnieniem praw człowieka i celów rozwoju; należy położyć nacisk na istotne znaczenie wielostronnych ram handlu; należy dokonać zmiany perspektywy, nie mierząc więcej wpływu liberalizacji na dane liczbowe (np. PKB na mieszkańca), ale na potrzeby osób żyjących w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność; należy stale włączać do negocjacji kwestie wpływu na zdrowie, pożywienia i środowiska naturalnego. W związku z tym państwa powinny wstrzymać się od podejmowania zobowiązań międzynarodowych sprzecznych z tymi podstawowymi celami.

3.7 W tym zakresie niektóre państwa zaczęły wprowadzać ukierunkowane strategie i przyznawać bezpieczeństwu zaopatrzenia w żywność status dobra publicznego. Wiele państw rozwijających się wniosło o wprowadzenie konkretnych środków zmierzających do ochrony ich bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, włączając do umów dotyczących rolnictwa kategorię rozwoju / bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność. Inne kraje przedstawiły w trakcie negocjacji propozycję opracowania „klauzuli bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność”, w której zostałyby uznane szczególnie potrzeby związane z bezpieczeństwem zaopatrzenia w żywność. Na mocy takiej klauzuli możliwe byłoby włączenie do harmonogramu negocjacji ewentualnych zwolnień, które pozwolą określonym krajom na większą autonomię w zakresie ochrony ich podstawowej produkcji żywności, jako że bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność byłoby traktowane jako istotna podstawa bezpieczeństwa narodowego.

3.8 EKES zwraca się do UE o podjęcie zdecydowanej inicjatywy politycznej mającej na celu wyraźne przyjęcie zasad prawa do pożywienia oraz włączenie do przyszłych mandatów negocjacyjnych „zobowiązania” dotyczącego prawa do pożywienia, zgodnie z tym, co ustalono w siedzibie ONZ.

#### 4. Handel a bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność

##### 4.1 Wzajemne powiązania i skutki

4.1.1 EKES uznaje znaczenie rynków międzynarodowych, otwartych zgodnie z przyjętymi zasadami, dla zwiększenia efektywności światowej produkcji rolnej.

(5) Rada FAO, „Dobrowolne wytyczne dla wsparcia stopniowej realizacji prawa do odpowiedniego pożywienia w kontekście krajowego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność”, listopad 2004 r.

(6) Raport specjalnego sprawozdawcy ONZ ds. prawa do pożywienia Olivera DE SCHUTTERA „Mission to the World Trade Organization” z dnia 9 marca 2009 r.

4.1.2 EKES wyraża jednak obawę w odniesieniu do zwiększonego zagrożenia w przypadku krajów, które w wyniku specjalizacji stają się coraz bardziej zależne od rynków międzynarodowych. Bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność może być zagrożone przez zbyt duże uzależnienie od przebiegu zmian cen własnej żywności przeznaczonej na eksport i żywności importowanej, które to ceny są w ostatnich latach szczególnie niestabilne.

4.1.3 Ponadto stwierdza się, że otwarcie rynków powoduje skutki, które nie są obojętne z punktu widzenia dystrybucji, oraz pociąga za sobą koszty przystosowania się, których pewne grupy populacji często nie są w stanie pokryć.

4.1.4 EKES podkreśla, że otwarcie rynków może przynieść znaczne szanse rozwoju obszarów wiejskich poprzez zwiększenie importu, jeżeli podejmie się działania w celu zapobiegania kumulacji niezrównoważonych sił rynkowych w łańcuchu produkcyjnym oraz brakom w zakresie infrastruktury, technologii i instytucji, które to zjawiska mogą zmienić wpływ otwartych rynków na dostęp do żywności z pozytywnego na negatywny.

4.1.5 Największą część osób w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność stanowią drobni posiadacze gruntów lub pracownicy rolni. To właśnie oni, z braku kredytu, infrastruktury i wiedzy na temat technologii i rynku, nie są w stanie zmienić własnych zachowań produkcyjnych niezbędnych do wykorzystania szans na rozwój, które niesie ze sobą otwarcie rynków.

4.1.6 EKES zwraca uwagę na zjawisko rosnącej koncentracji światowego handlu produktami żywnościowymi w rękach niewielu podmiotów, szczególnie w sektorze zbóż. EKES z zaniepokojeniem obserwuje, że zjawisko to rozwija się w całym przemyśle rolno-przemysłowo-spożywczym, poczynając od strategicznego sektora nasion.

4.1.7 EKES stwierdza, że tego rodzaju oligopolistyczne tendencje mogą się zaostrzyć wskutek stopniowego otwierania rynków, jeśli proces ten nie będzie odpowiednio zarządzany i regulowany. Tak więc konieczne jest zapewnienie konkurencyjności rynków w ramach istniejących reguł konkurencji.

4.1.8 Powiązania między handlem a bezpieczeństwem zaopatrzenia w żywność są więc wielorakie, a skutki są wyraźnie przeciwstawne. Zasadniczo badania ekonometryczne pokazują, że wzrost gospodarczy spowodowany przez proces liberalizacji handlu nie będzie sam w sobie wystarczający do znacznego zmniejszenia liczby osób żyjących w ubóstwie i sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, jeżeli nie będą mu towarzyszyć dodatkowe strategie polityczne i działania.

4.1.9 Na globalną strategię na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność składają się więc następujące działania i dziedziny polityki: zmniejszenie ubóstwa i wzrost dochodów, polityka socjalna i polityka zabezpieczenia społecznego, polityka rolna i rozwój obszarów wiejskich, badania i rozwój, handel i zintegrowany rozwój regionalny, pomoc żywnościowa, polityka demograficzna, walka z korupcją.

## 4.2 Negocjacje handlowe: obecne problemy i wyzwania

4.2.1 Należy podjąć bezzwłoczne działania w zakresie negocjacji WTO (dauhańska runda rozwoju), podczas których absolutnie należy wznowić dauhańską agendę rozwoju (DDA) w celu zdemontowania wysiłków zmierzających do zakończenia tych negocjacji do końca 2010 r., zgodnie z wnioskiem grupy G20.

4.2.2 Komisja potwierdza, że polityka handlowa ma ważną rolę do odegrania w przeciwdziałaniu kryzysowi żywnościowemu, ale nie stanowi jego głównego czynnika. Zmiany klimatu, niestabilność polityczna i brak bezpieczeństwa, brak zarządzania i praworządności, korupcja, wzrost demograficzny oraz kryzys gospodarczy i energetyczny stanowią zasadnicze czynniki w powyższym kontekście, nie wspominając o rosnącej groźbie braku zaopatrzenia w wodę na licznych obszarach planety i wzroście cen paliwa. Polityka handlowa może jednak, jeżeli jest dobrze wykorzystywana, przyczynić się do zmniejszenia problemu, ale jednocześnie może, jeżeli jest wykorzystywana niewłaściwie, spowodować pogorszenie sytuacji. Istotne jest ponadto to, aby dokonać wyraźnego podziału między potrzebą bezzwłocznej pomocy żywnościowej i bezpieczeństwem zaopatrzenia w żywność w perspektywie długoterminowej.

4.2.3 EKES zauważa, że w obliczu następujących po sobie kryzysów żywnościowego i finansowego niektóre kraje przyjęły środki protekcyjnistyczne (w roku 2008 poinformowano WTO o ponad 60 takich środkach), które w perspektywie długoterminowej nie przyczyniają się do osiągnięcia bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, nie zapewniają niezbędnej elastyczności i blokują, w szczególności w Afryce, wszelkie formy praktycznej integracji na szczeblu regionalnym oraz są sprzeczne z globalnym podejściem do bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

4.2.4 Zgodnie ze sprawozdaniem opracowanym przez EKES (7) na dziesiąte seminarium regionalne AKP-UE, które odbyło się w Gaborone w czerwcu 2009 r., handel międzynarodowy produktami rolnymi i żywnością pokrywa jedynie 10-11 % (w tonach) zapasów żywnościowych dostępnych obecnie na szczeblu globalnym.

4.2.5 Mimo to należy dokonać przeglądu polityki handlowej UE, zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. W odniesieniu do perspektywy krótkoterminowej należy wspomnieć przede wszystkim o wielostronnych negocjacjach DDA WTO, do tej pory zablokowanych, następnie o serii dwustronnych negocjacji handlowych UE przewidzianych w komunikacie Komisji „Globalna Europa” z października 2006 r. i w końcu o trwających negocjacjach w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym z państwami AKP. Jeśli chodzi o ostatnie wymienione negocjacje, jedyną umową o partnerstwie gospodarczym zawartą do tej pory jest umowa z Cariforum, która zawiera ważne odniesienia do przyszłego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej jednak także tymczasowe umowy o partnerstwie gospodarczym zawarte z innymi państwami AKP mogą odegrać istotną rolę.

4.2.6 W perspektywie długoterminowej zasadnicze znaczenie ma przegląd strategiczny. Specjalny status należy nadać kwestii bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność. Konieczne będzie ponowne podjęcie debaty na temat rodzaju równowagi (w szczególności między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się, z uwzględnieniem zmian klimatu, przewidywanego niedoboru

zasobów wodnych i innych analogicznych problemów), który należy przyjąć w związku z przyszłymi negocjacjami rolnymi WTO. Należy także określić rodzaj pomocy technicznej, którą trzeba od tej pory zapewnić krajom rozwijającym się, i przeanalizować, czy konieczne jest kontynuowanie tzw. „jednolitego przedsięwzięcia”, często niekorzystnego dla tych krajów. Pomoc techniczną należy ukierunkować na rozwój zdolności krajów lub regionów do kształtowania i negocjowania polityki handlowej, zamiast po prostu sprawiać, by były w stanie poradzić sobie z jej stosowaniem.

4.2.7 W perspektywie krótkoterminowej ważne jest określenie, jakie w ramach otwartego i uregulowanego handlu będą najsukuczniejsze instrumenty mogące przeciwdziałać sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność w krajach najuboższych oraz umożliwiające osiągnięcie milenijnego celu rozwoju nr 1 (MCR 1) poprzez zmniejszenie odsetka populacji cierpiącej z powodu niedożywienia i zwiększenie światowej produkcji żywności w odpowiedzi na przewidywany wzrost zapotrzebowania.

4.2.8 FAO (Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa) wskazała 17 krajów w sytuacji braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, które określiła jako kraje zagrożone w „kryzysie żywnościowym”, kolejnych 17 zaś jako kraje „o wysokim ryzyku”. Z tych 34 krajów (8) 23 to członkowie WTO, 25 to kraje najsłabiej rozwinięte, zaś 25 to państwa AKP. Niektóre z tych krajów są od dawna członkami WTO, ale ich rola w negocjacjach DDA jest ograniczona. Inne, na przykład Kenia i Zimbabwe, musiały stawić czoła znacznym trudnościom. Kenia jest w negocjacjach krajem najbardziej aktywnym. Jedynie Nikaragua uczestniczy obecnie w dwustronnych negocjacjach w ramach programu „Globalna Europa”, podczas gdy większość krajów jest zaangażowana w negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym.

4.2.9 EKES uważa, że po włączeniu niektórych krajów rozwijających się do grupy G20 należy dokonać przeglądu klasyfikacji ONZ w celu wyraźnego rozróżnienia krajów rozwijających się o średnim dochodzie, tych uboższych i tych najsłabiej rozwiniętych.

4.2.10 W odniesieniu do negocjacji w sprawie rolnictwa w ramach dauhańskiej agendy rozwoju:

- W przypadku wszystkich negocjujących stron powrót do filarów pomocy krajowej i pomocy eksportowej byłby niekorzystny z punktu widzenia realizacji celów związanych ze zwiększeniem bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.
- Nie jest także konieczna radykalna zmiana stanowiska UE w odniesieniu do trzeciego filaru, dostępu do rynków, w którego zakres wchodzi poziomy przewidzianych obniżek cel i inne kwestie, które doprowadziły do obecnego impasu w realizacji agendy dauhańskiej, mimo że w ostatnich miesiącach 2008 r. dokonano znacznych postępów w wielu obszarach, na przykład w zakresie nowych rozwiązań dla „krajów rozwijających się będących importerami żywności netto”, co EKES ocenia szczególnie pozytywnie.

(7) DI CESE 34/2009, „Ensuring sustainable food security in ACP countries”.

(8) Kamerun, Republika Środkowoafrykańska, Komory, Demokratyczna Republika Konga, Wybrzeże Kości Słoniowej, Dżibuti, Erytrea, Etiopia, Gambia, Gwinea, Gwinea Bissau, Haiti, Kenia, Lesotho, Liberia, Madagaskar, Mongolia, Mozambik, Nikaragua, Niger, Palestyna, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, Wyspy Salomona, Somalia, Suazi, Tanzania, Tadżykistan, Timor Wschodni, Jemen, Zambia i Zimbabwe.



- Według EKES-u UE powinna ukierunkować swoje działania na konsolidację ustępstw poczynionych już w najważniejszych obszarach, takich jak specjalny mechanizm ochronny (pozwala krajom rozwijającym się podnieść tymczasowo cła, jeżeli gwałtownie wzrasta przywóz i załamują się ceny), specjalne produkty (w przypadku których dozwolone są bardziej umiarkowane obniżki ceł, w szczególności ze względu na bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność) lub kontyngenty taryfowe, zamiast dążyć do osiągnięcia bardziej korzystnego porozumienia kosztem państw rozwijających się. Środki te nie powinny jednak stanowić zagrożenia dla rozwoju handlu Południe – Południe.
- Ponadto EKES zachęca UE do rozszerzenia inicjatywy „Wszystko oprócz broni” (która sama w sobie stanowi już dobry wynik) oraz przewidzianych dla 49 „najsłabiej rozwiniętych krajów” ustępstw dotyczących zwolnienia z ceł i kontyngentów w ramach DDA także na pozostałe 9 krajów<sup>(9)</sup>, które znajdują się w wykazie FAO (z wyjątkiem przypadków, gdy okaże się to politycznie nie do przyjęcia), zgodnie z tymczasowymi umowami o partnerstwie gospodarczym i z możliwością włączenia innych krajów, jeżeli FAO wpisze je do swojego wykazu. Działając właśnie w tym kierunku, UE może najbardziej użytecznie przyczynić się do światowego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność za pomocą instrumentów handlowych.

4.2.11 Zdaniem EKES-u Komisja może jednak w największym stopniu przyczynić się do światowego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność poprzez bieżące negocjacje w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, a przede wszystkim poprzez dokonanie przeglądu umowy z Kotonu przewidzianej na 2010 r.

4.2.12 Unia Europejska słusznie uważa handel za jeden z sześciu sektorów priorytetowych w swojej polityce rozwoju. Dzięki takim negocjacjom UE i państwa AKP zamierzają zawrzeć siedem nowych umów handlowych na szczeblu regionalnym zgodnych z WTO w celu stopniowego wyeliminowania barier w wymianie handlowej i sprzyjania współpracy we wszystkich sektorach związanych z handlem. To ostatnie działanie postrzega się przede wszystkim jako instrument rozwoju. Warto przypomnieć, że wśród celów początkowych znajdują się wspieranie zrównoważonego rozwoju, wyeliminowanie ubóstwa, integracja regionalna i stopniowe włączenie państw AKP do światowej gospodarki. Powyższe cele muszą nieprzerwanie leżeć w centrum uwagi we wszystkich bieżących negocjacjach.

4.2.13 Za pomocą takich negocjacji UE powinna dążyć do osiągnięcia następujących celów:

- Większa integracja regionalna: jest to ważny cel, w szczególności w Afryce, ponieważ jest czynnikiem decydującym w zakresie wspierania zarówno rozwoju, jak i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, oraz zasadniczym elementem w przeglądzie umowy z Kotonu.
- Synergia między różnymi inicjatywami dotyczącymi integracji regionalnej, których zakresy się pokrywają, oraz między różnymi tymczasowymi umowami o partnerstwie gospodarczym i umowami światowymi.
- Negocjacje, które można szybko dostosować do zdolności i potencjału państw AKP, zapewniając natychmiastowe

wyniki w takich obszarach, jak uproszczenie reguł pochodzenia (co powinno sprzyjać przemysłowi rolnemu) oraz pewność prawa, w celu zapewnienia dostępu do rynków UE wolnego od ceł i kontyngentów. Negocjacje tych nie należy jednocześnie wykorzystywać w celu wprowadzenia innych kwestii, niepowiązanych z umowami o partnerstwie gospodarczym, zwłaszcza zamówień; nie należy też wywierać nacisku, aby kwestie te zostały podjęte.

- Uznanie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich za sektory priorytetowe przez jak największą liczbę państw AKP (jedynie 4 kraje na 78 wybrały rolnictwo i jedynie 15 innych wybrało rozwój obszarów wiejskich ze środków dziewiątego EFR – Europejskiego Funduszu Rozwoju – w ramach którego UE przeznaczyła około 522 mln EUR na integrację regionalną i pomoc w zakresie handlu), z dodatkowymi środkami przeznaczonymi w szczególności na znaczące wsparcie badań i rozwoju na szczeblu lokalnym w obszarze rolnictwa i żywności.
- Dalsze zwiększenie kwoty, ustalonej już przez UE i zatwierdzonej przez EKES, wynoszącej ponad 2 mld EUR, przeznaczonej na pomoc na rzecz wymiany handlowej i na pomoc związaną z handlem do 2010 r. Takie zwiększenie wysokości kwoty jest niezbędne w celu stawienia czoła skutkom światowego kryzysu gospodarczego.

4.2.14 EKES<sup>(10)</sup> stwierdził, że rozwój gospodarczy Afryki „wymaga w pierwszym rzędzie i przede wszystkim pogłębienia rynku wewnętrznego umożliwiającego tworzenie wzrostu wewnętrznego prowadzącego do stabilizacji kontynentu i wprowadzenie go do gospodarki światowej. Integracja regionalna i rozwój rynku wewnętrznego są punktem oparcia i odskocznią, które umożliwią Afryce pozytywne otwarcie się na handel światowy”. EKES ponawia powyższy apel, przede wszystkim w celu zapewnienia większego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

4.2.15 Przemysł przetwórczy wytwarza produkty o wysokiej wartości dodanej, dlatego też należy wspierać rozwój i wzrost takiego przemysłu. Przede wszystkim w sektorze rolnym lokalny przemysł przetwórczy produktów żywnościowych może się rozwijać jedynie, jeżeli istnieje wystarczająco duży rynek lokalny. Niemniej jednak handel wewnętrzny w Afryce pozostaje w zastraszającym stopniu ograniczony i stanowi poniżej 15 % ogólnego handlu afrykańskiego.

4.2.16 Umowy o partnerstwie gospodarczym to zasadniczo umowy regionalne lub dwustronne. Ważne jest więc, aby nie stanowiły przeszkody dla multilateralizmu, były postrzegane jako wsparcie wielostronnego podejścia i były zgodne z samą zasadą multilateralizmu, którą mogłyby umacniać<sup>(11)</sup>. EKES uważa, że możliwe wyniki na szczeblu regionalnym i dwustronnym mogą stanowić bodziec dla procesu wielostronnego, ponieważ stanowią podejście umożliwiające bardziej szczegółowe debaty i lepsze dostosowanie stanowisk. Ważne jest, aby siła negocjacyjna uboższych państw rozwijających się i państw najsłabiej rozwiniętych nie była osłabiona na żadnym szczeblu negocjacji.

<sup>(9)</sup> Kamerun, Wybrzeże Kości Słoniowej, Kenia, Mongolia, Nikaragua, Palestyna, Suazi, Tadżykistan, Zimbabwe.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148-156.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82-89.

4.2.17 Ponadto Unia Europejska powinna starać się przyczynić w większym stopniu do światowego bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność za pomocą innych mechanizmów dotyczących handlu, takich jak na przykład:

- Wzmocnienie inicjatyw ukierunkowanych na zwiększanie zdolności krajów cierpiących z powodu braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, w tym stworzenie skutecznego systemu pomocy na rzecz wymiany handlowej jako integralnej części wielostronnych negocjacji, przede wszystkim poprzez wspieranie lokalnych B+R, wzmocnienie transferu technologii i wprowadzenie lepszych norm produkcji, oprócz lepszego wykorzystywania pomocy technicznej w zakresie handlu, jak to już przewidziano także w ramach negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym.
- Ułatwienie handlu: zawieranie i wdrażanie wszelkich umów wstępnych poprzedzających przystąpienie do jednolitego przedsięwzięcia w ramach agendy dauhańskiej.
- Większe wsparcie w zakresie środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS): kwestie zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin, na przykład nadmierne stosowanie antybiotyków, świńska grypa lub pryszczycyca.
- Inicjatywy takie jak *ogólny system preferencji taryfowych plus*, z którego korzystanie zależy od przyjęcia międzynarodowych norm w zakresie praw człowieka, dobrego sprawowania rządów oraz praw pracy, standardów ekologicznych i etycznego handlu (poprzez popieranie zasad „sprawiedliwego handlu”, które uwzględniają kwestię identyfikowalności, rozszerzając ją także na sprzedaż aukcyjnej).
- Wspieranie rozwoju większej zdolności przetwórczej w krajach rozwijających się, w szczególności poprzez oddelegowanie kluczowych podmiotów przemysłu europejskiego, co stanowi praktykę stosowaną już przez Komisję razem z Konferencją Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju.
- Poszukiwanie możliwych środków ochronnych przeciwko negatywnym skutkom, jakie spekulacja cenami surowców prowadzona w innych miejscach może mieć dla producentów rolnych i produkcji (np. kakao, kawy itp.);

4.2.18 Mimo że umowy o partnerstwie gospodarczym zostały częściowo zawarte w celu przeciwdziałania ograniczaniu preferencji, nadal istnieją ważne kwestie, które bardziej bezpośrednio dotyczą wymiany handlowej Południe – Południe. Niektóre kraje Ameryki Łacińskiej dążą do szybszej i pełniejszej liberalizacji w obszarze produktów tropikalnych, w tym bananów i cukru, wbrew interesom innych stron, głównie państw AKP, co jest powodem zadawnionych konfliktów. Stawką jest możliwość, że niektóre kraje będące eksporterami żywności netto będą konkurować z innymi krajami w zakresie cen żywności, w tym cukru, co szkodzi rentowności takich upraw właśnie tam, gdzie są być może najbardziej niezbędne. Także ten problem składa się na istotę zjawiska braku bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

4.2.19 Ponadto należy wziąć pod uwagę skutki utraty dochodów podatkowych tych państw rozwijających się, które musiałyby obniżyć cła, co wpłynęłoby na ich politykę socjalną.

4.2.20 Mimo to UE powinna zasadniczo sprzyjać wymianie Południe – Południe, przede wszystkim dlatego, że jest ona ważnym czynnikiem wzrostu oraz pozwala w pełni stawić czoła zagrożeniom związanym z rosnącym brakiem bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

### 4.3 Reforma globalnego systemu zarządzania

4.3.1 EKES podkreśla przede wszystkim, że sytuacja *bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność* wymaga realizacji globalnego projektu rozwoju społeczno-gospodarczego, będącego wynikiem dwojakiej konwergencji: między różnymi obszarami polityki (polityką społeczną, gospodarczą i terytorialną) oraz między różnymi instytucjami krajowymi i międzynarodowymi. Takie określone działanie w zakresie zarządzania wymaga wsparcia i współpracy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

4.3.2 W szczególności w odniesieniu do działania instytucji i podmiotów czuwających obecnie nad globalnym systemem zarządzania bezpieczeństwem zaopatrzenia w żywność, EKES nie stwierdza konieczności tworzenia nowych organów, lecz – wręcz przeciwnie – konieczność gruntownej reorganizacji i reformy tych już istniejących, według dwojakiego kryterium *specjalizacji* funkcji każdego z nich (co pozwoli uniknąć nakładania się i rozproszenia zasobów ludzkich i finansowych) oraz *jednolitości* globalnego systemu zarządzania, w szczególności w odniesieniu do systemu Narodów Zjednoczonych (FAO, IFAD i WFP), które powinny odgrywać kierowniczą rolę w dziedzinie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność. Komitet Bezpieczeństwa Zaopatrzenia w Żywność, odpowiednio zreformowany i uruchomiony na nowo, może stanowić narzędzie koordynacji strategii politycznych na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność oraz różnych poziomów, na których strategie te są rozwijane.

4.3.3 Ponadto EKES podkreśla, że jest absolutnie konieczne, by koordynacji podlegały także działania dotyczące bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność prowadzone przez Bank Światowy i inne odpowiednie instytucje; jest rzeczą nieodzowną, by w swoich stosunkach z tymi dwiema instytucjami UE mówiła jednym głosem.

4.3.4 EKES podkreśla ponadto, że w odniesieniu do pomocy żywnościowej kierowanej z północy na południe świata należy mieć na uwadze to, że działania polegające na dostarczaniu olbrzymich pomocy żywnościowych mogą poważnie zakłócić rynki lokalne, szkodząc bezpieczeństwu zaopatrzenia w żywność samych producentów rolnych. W związku z tym EKES popiera WFP w jego decyzji dotyczącej ukierunkowania na inną organizację działań.

## 5. Odczucia i rola społeczeństwa obywatelskiego

### Odczucia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego

5.1 W kwestii zasadniczego problemu dotyczącego żywności EKES przedstawia następujące istotne fakty:

- a) znaczna część obaw, które występują w codziennym życiu, dotyczy żywienia (*żywność jako pożywienie*);
- b) znaczna część aspiracji ludzkich dotyczących dobrego i przyjemnego życia wiąże się z żywieniem (*żywność jako kultura i styl życia*);

c) dla znacznej części ludzkości jeszcze dziś, na początku trzeciego tysiąclecia, codzienne pożywienie nadal stanowi „niepewną zdobycz” (*żywność jako życie*).

5.2 W związku z tym EKES, jako instytucja zorganizowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, z jednej strony podkreśla, że współczesna kwestia żywnościowa (jakość i dostępność produktów żywnościowych oraz to, czy są zdrowe) stała się nieodłącznym elementem w relacjach między osobami i grupami społecznymi oraz w środkach przekazu, z drugiej zaś zalicza do praw obywatelskich prawo społeczeństwa obywatelskiego do działania we wszystkich kwestiach związanych z żywnością oraz włącza w zakres tych praw globalne bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność – dostęp do produktów żywnościowych należy uważać zatem za jedno z podstawowych praw człowieka.

5.3 EKES stwierdza ponadto, że w kontekście kryzysu żywnościowego i kryzysu finansowego w różnych grupach społeczeństwa obywatelskiego, zarówno na szczeblu światowym, jak i europejskim, wystąpiły odmienne, a nawet przeciwstawne reakcje, które potwierdzają istotne zaangażowanie społeczeństwa w kwestie związane z żywnością, a także jego dezorientację: od buntów głodowych (22 przypadki w 2008 r., z ofiarami śmiertelnymi) poprzez zainteresowanie części europejskich konsumentów określonymi spekulacyjnymi narzędziami finansowymi związanymi z cenami produktów rolnych, powszechne obawy wśród producentów rolnych w Europie i na świecie, aż po ogólny wzrost zaniepokojenia wszystkich obywateli kwestiami bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, zdrowia publicznego i gospodarki wodnej.

#### *Rola społeczeństwa obywatelskiego*

5.4 W związku z dążeniem do osiągnięcia właściwej równowagi między bezpieczeństwem zaopatrzenia w żywność i uregulowanym handlem EKES podkreśla konieczność zwiększenia

znaczenia społeczeństwa obywatelskiego i konieczność prowadzenia bardziej zorganizowanego dialogu z władzami decyzyjnymi na różnych płaszczyznach. W szczególności podkreśla funkcję konsultacyjną organizacji producentów rolnych i znaczenie różnych form organizacji produkcji.

5.5 EKES uważa zatem za kwestię strategiczną zaangażowanie organizacji rolników w kształtowanie krajowej polityki rozwoju oraz ich uczestnictwo w procesach decyzyjnych i przeprowadzaniu ocen skutków związanych z negocjacjami handlowymi i ich zastosowaniem.

5.6 W tym celu konieczne jest przeznaczenie określonej pomocy finansowej na szkolenie zawodowe rolników, w szczególności kobiet, ze względu na ich strategiczną rolę w obszarach wiejskich, tak aby mężczyźni i kobiety pracujący w rolnictwie mogli stać się aktywnymi i ważnymi uczestnikami procesów politycznych i rozwoju technologicznego.

5.7 EKES zwraca ponadto uwagę na znaczenie gospodarki społecznej i jej przedsiębiorstw oraz organizacji w krajach AKP, m.in. w związku z przeciwdziałaniem różnym skutkom kryzysu żywnościowego i finansowego, szczególnie w odniesieniu do osób pracujących w szarej strefie i na obszarach wiejskich <sup>(12)</sup>.

5.8 EKES potwierdza także swoją szczególną, aktywną rolę. Posiadane doświadczenie umożliwia mu znalezienie potencjalnych partnerów w innych państwach, we wszystkich sektorach społeczeństwa obywatelskiego (producenci, pracownicy i konsumenci), w celu wzmocnienia ich roli w ich krajach, co ma zasadnicze znaczenie dla rozwiązania problemów na szczeblu lokalnym. Jednocześnie EKES będzie stanowił dla UE „barometr” monitorujący skuteczność jej inicjatyw w poszczególnych krajach i służący poprawie ich realizacji. *Komitet doradczy społeczeństwa obywatelskiego Cariforum – WE jest dobrym tego przykładem.*

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(12)</sup> MOP, „Declaration and Plan of action for the promotion of social economy enterprises and organizations in Africa”, Johannesburg, 19-21 października 2009 r.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie kryzysu finansowego oraz jego wpływu na realną gospodarkę

(opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 255/02)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*kryzysu finansowego oraz jego wpływu na realną gospodarkę*

Sekcja analityczna ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Carmelo CEDRONE.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 122 do 75 – 33 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że w obliczu trwającego kryzysu konieczna jest ogromna wola koordynacji działań – poprzez przyjęcie wspólnych zobowiązań dostosowanych do powagi sytuacji – mająca na celu określenie działań oraz propozycji w perspektywie krótko- i długoterminowej zmierzających do ożywienia gospodarki i uniknięcia w przyszłości powtórzenia się wydarzeń, które legły u podstaw obecnej recesji.

1.2 **Finanse międzynarodowe:** biorąc pod uwagę tendencje, na których temat EKES wyraził już swoją opinię, należy przypomnieć, że konieczne jest zatwierdzenie w krótkim czasie systemu regulacji, które przy zachowaniu zasady swobodnego przepływu kapitału wprowadzą system nadzoru i sankcji uniemożliwiający powtórzenie się negatywnych skutków istnienia systemu bez „kontroli”. Regulacje te powinny pozwolić na przywrócenie jednolitego i przejrzystego rynku. Istotnym warunkiem będzie tutaj eliminacja rajów podatkowych, zniesienie tajemnicy bankowej oraz niektórych wypaczonych mechanizmów istniejących w przeszłości związanych z papierami spekulacyjnymi. Należy powrócić do rozróżnienia między bankami komercyjnymi a bankami inwestycyjnymi.

1.3 **Finanse europejskie:** konieczne jest stworzenie jednolitego rynku finansowego Unii Europejskiej, aby zapewnić nie tylko większą przejrzystość, ułatwienia w transakcjach czy właściwe informacje dla wszystkich podmiotów, lecz także odpowiedni system nadzoru finansowego sprawowanego przez Europejski Bank Centralny (EBC) i europejski system banków centralnych (ESBC-EBC), służący realizacji zadań w zakresie dostarczania wytycznych oraz międzynarodowej koordynacji działalności nadzorczej. Działalność bieżąca w zakresie kontroli i monitoringu rynków finansowych poszczególnych państw mogą prowadzić krajowe organy nadzoru (1).

1.4 **System walutowy:** EKES uważa, że stosowne i niezbędne jest głębsze przemyślenie kwestii międzynarodowego systemu walutowego, by ustabilizować rynki walutowe i uniknąć w obrębie WTO nieuczciwej konkurencji w handlu międzynarodowym.

1.5 **Wspieranie gospodarki realnej i przedsiębiorstw** – ład ekonomiczny:

— konieczne jest opracowanie drugiego europejskiego planu naprawy gospodarczej, zapewniającego większe środki finansowe i bardziej zdecydowane działania w różnych działach gospodarki poszczególnych państw, także poprzez reformy strukturalne, a przynajmniej planu będącego wynikiem skoordynowanych działań, który da przedsiębiorcom i obywatelom Unii Europejskiej pozytywny sygnał w związku z wartością dodaną oraz jakością integracji europejskiej;

— należy radykalnie zmienić formułę różnych strategii politycznych realizowanych przez Unię Europejską (w zakresie funduszy strukturalnych, spójności, WPR, ochrony środowiska, kształcenia, badań, strategii lizbońskiej itp.), poczynając od uproszczenia procedur i regulacji;

— należy finansować tworzenie systemu sieci europejskich (energetycznej, transportu, komunikacji) poprzez wprowadzenie „pożyczek” unijnych oraz wspieranie tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych (PPP);

— należy uzgodnić wspólną linię działania banków europejskich, aby zachęcić je do wznowienia normalnej działalności kredytowej wobec przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, na przykład poprzez prolongatę kredytu, uruchomienie funduszu gwarancyjnego bądź też bezpośrednie kredyty udzielane przez państwo i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI);

— należy umożliwić pracownikom MŚP dostęp do tzw. „amortyzatorów społecznych” wspierających zatrudnienie wszędzie tam, gdzie takiego dostępu jeszcze nie ma;

(1) Por. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosièrè'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

- należy uzgadniać działania w zakresie polityki podatkowej służące zwiększeniu popytu, ożywieniu gospodarki i wzrostowi zatrudnienia oraz połączyć je z działaniami w dziedzinie polityki makroekonomicznej i pieniężnej;
- należy przekształcić rynek pracy, obecnie zbyt rozdrobniony, w rynek „bardziej europejski”, czyli bardziej zintegrowany, stanowiący system naczyń połączonych; trzeba w tym celu usunąć przeszkody istniejące zarówno w samych państwach członkowskich, jak i pomiędzy nimi; potrzebny jest rynek pracy, który nie tylko ułatwi aktywizację zawodową osób krótko- i długotrwale bezrobotnych, lecz także przyjmie osoby, które nigdy nie pracowały (blisko 100 milionów obywateli i obywateli UE); oczywiście działania te należy podejmować przy poszanowaniu praw socjalnych i gospodarczych pracowników z kraju przeznaczenia;
- należy podjąć kroki mające na celu przyciąganie inwestycji w przemysł, w tym także inwestycji z zewnątrz, zapewniając Europie przewagę komparatywną wobec innych regionów w zakresie prawa konkurencji, norm i umów wspierających zatrudnienie, wydajności siły roboczej i systemów podatkowych; skala bezrobocia pokazuje, w jakim stopniu przedsiębiorcy i firmy międzynarodowe nie uwzględniają ludzkiego potencjału UE.

#### 1.6 **Pomoc dla obywateli Unii Europejskiej** – spójność społeczna i ład społeczny:

- wszystkie zainteresowane strony powinny zawrzeć „europejski pakt na rzecz wzrostu, zrównoważonego rozwoju, konkurencji i zatrudnienia”, na mocy którego człowiek, spójność i solidarność zajmować będą centralne miejsce w systemie ekonomicznym, a kryzysy nie będą dotkliwie odczuwane przez obywateli i pracowników;
- należy określić formy uczestnictwa pracowników w życiu przedsiębiorstw, aby zbudować i/lub rozszerzyć „demokrację ekonomiczną”; trzeba także rozwijać i upowszechniać dialog społeczny;
- należy zachęcać do zmiany „polityki konsumenckiej”, przenosząc punkt ciężkości z jednostek na struktury zbiorowe (np. wielkie sieci) poprzez inwestycje służące poprawie jakości i dostępności usług;
- należy zwiększyć fundusz globalizacyjny, realizować (wspólnie z uczelniami) program przeznaczony dla młodych ludzi pragnących założyć własną firmę, a także dla zwolnionych pracowników, którzy chcą rozpocząć własną działalność, między innymi w formie przedsiębiorstw ekonomii społecznej jako formy alternatywnej;
- należy opracować wspólnie środki działania na rzecz zmniejszenia opodatkowania pracy;
- należy rozszerzyć zakres programu Erasmus, który powinien stopniowo objąć wszystkich studentów pragnących do niego przystąpić;
- należy maksymalnie UPROŚCIĆ wszystkie procedury wspólnotowe

- należy rozszerzyć pakt o krajowe i międzynarodowe przedsiębiorstwa oraz przedsiębiorców, aby inwestowali oni w państwach członkowskich, nie zaś gdzie indziej, i w ten sposób zaczęli tworzyć miejsca pracy dla nadwyżki zasobów ludzkich UE.

#### 1.7 **Polityka Unii Europejskiej budowana oddolnie** – ład polityczny (w przyszłości)

1.7.1 W przyszłości nie można dopuszczać do tego, aby obywatele nadal płacili cenę BRAKU Europy, co dobitnie pokazują ograniczenia działań wspólnotowych w obliczu kryzysu. Ograniczenia te nie wynikają bynajmniej z „nadmiaru” Europy, lecz wręcz przeciwnie – z jej braku. Traktat lizboński stanowi pod tym względem znaczący krok naprzód: EKES będzie uczestniczył we wdrażaniu nowych ustaleń instytucjonalnych i przedstawiać swoje stanowisko nowej Komisji i nowemu Parlamentowi w zakresie nowych kompetencji przyznanych na mocy traktatu.

1.7.2 Rozważania UE powinny koncentrować się przede wszystkim w obszarze „deficytu demokracji” i demokracji struktur europejskich oraz zmierzać do wypracowania nowych form bezpośredniego udziału w tych strukturach obywateli Unii oraz społeczeństw obywatelskich, które nie powinny pozostawać obojętne w obliczu nowych przejawów niesprawiedliwości i pojawiania się nowych potęg.

1.7.3 Oznacza to konieczność utworzenia skutecznej wspólnej zewnętrznej reprezentacji Unii Europejskiej, ukształtowania „europejskiej przestrzeni politycznej” tak, aby stworzone zostały narzędzia stanowiące przeciwwagę dla powstającej w wyniku kryzysu nowej równowagi gospodarczej i politycznej na świecie. Niesie ona bowiem ryzyko nie tylko zubożenia obywateli Unii, lecz także osłabienia ich praw. Jak już zostało powiedziane, EKES będzie wspierał działania wysokiego przedstawiciela UE ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa i w dalszym ciągu przedstawiać swoją opinię w kwestiach dotyczących społeczeństwa obywatelskiego na arenie międzynarodowej.

## 2. **Wstęp**

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES), jako przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i realnej gospodarki, uznał za wskazane sporządzenie niniejszej opinii z inicjatywy własnej, aby przedstawić pełny obraz obecnego kryzysu oraz zaproponować Komisji i Radzie rozwiązanie, przede wszystkim w zakresie przywrócenia płynności finansowej przedsiębiorstw, wzrostu i zatrudnienia.

2.2 Przez wiele lat byliśmy świadkami powszechnej euforii (Samuelson), będącej skutkiem niedokładnych informacji oraz opinii „ekspertów” zapewniających o „istotnym znaczeniu” zachodzących wydarzeń i przewadze „istniejącego modelu” oraz twierdzących z przekonaniem, że rynek prędzej czy później ureguluje i wyeliminuje wszelkie przesadne działania.

2.3 EKES wyraża przekonanie, że pomimo zaistniałej sytuacji zaangażowanie przedsiębiorstw i pracowników, mających świadomość swej ogromnej odpowiedzialności ekonomicznej i społecznej, pozwoli pokonać kryzys, pod warunkiem, że będą oni mieć wsparcie władz krajowych i unijnych.

### 3. Obecna sytuacja. Międzynarodowy kryzys finansowy

3.1 **Początki:** źródła obecnego kryzysu są zbyt dobrze znane, aby je ponownie analizować. Niemniej jednak EKES uważa za stosowne przypomnienie przynajmniej dwóch powodów jego wybuchu: ewolucji międzynarodowych rynków finansowych, wspieranej przez ultraliberalną kulturę ekonomiczną, która doprowadziła do tego, że rynki te finansowały same siebie w większym stopniu niż realną gospodarkę, co z kolei spowodowało ogromną bańkę finansową; oraz niewystarczających i rzadko przestrzeganych regulacji. Nieliczne istniejące uregulowania nie zadziałały we właściwy sposób lub też nie były stosowane przez organy nadzoru i agencje ratingowe, których działania spowodowały, że rynki stały się mało przejrzyste <sup>(2)</sup>.

3.1.1 W chwili obecnej oczywiste jest, że w ramach wspomnianej bańki finansowej bankierzy, świadomie lub nieświadomie, podejmowali wysoce ryzykowne działania, a dotyczące ich przepisy i środki zapobiegawcze były całkowicie nieadekwatne. W przypadku bankowości detalicznej, kierując się chęcią jak największej sprzedaży, w sposób nierozsądny udzielano pożyczek w postaci kredytów hipotecznych i pożyczek na karty kredytowe. W bankowości inwestycyjnej tego rodzaju pożyczki i inne, takie jak wykupy lewarowane, zamieniano w skomplikowane derywaty poprzez manipulacje pakietami, a następnie sprzedawano bez zachowania należytej ostrożności lub odpowiednich rezerw. Oczywiste jest, że stosowano niewłaściwy system środków motywujących, skierowanych do kadry wykonawczej i personelu, a w wyniku tego ich działalność wpłynęła negatywnie na profile ryzyka poszczególnych banków, oraz że w wyniku stosowania tych środków motywujących korzyści osobiste stały się ważniejsze od dbania o interes większości udziałowców systemu bankowego i nieświadomych zagrożeń obywateli, którzy nabyli wierzycielskości. Taka sytuacja jednak nie usprawiedliwia niewłaściwych działań i popełnianych bez skrępowań nadużyć, których byliśmy świadkami. Zachowanie to zaszkodziło całemu systemowi finansowemu i postawiło go w złym świetle.

3.2 **Przyczyny:** opisywana sytuacja stała się możliwa ze względu na brak polityki oraz błędy i niedopatżenia popełnione przez rządy państw nie tylko w sektorze finansowym, lecz także w obszarze polityki makroekonomicznej i pieniężnej. W wymiarze międzynarodowym Stany Zjednoczone prowadziły zbyt pobłażliwą politykę budżetową, a Unia Europejska nie dysponowała skutecznymi narzędziami umożliwiającymi działanie, i realizowała powszechnie atakowany model społeczno-gospodarczy uznawany za przyczynę wszelkiego zła. Instytucje międzynarodowe okazały się zbyt słabe, aby podejmować interwencje, a cały proces trwał zbyt długo. Władze polityczne często zasłaniały się globalizacją, uznając ją za winną wszystkiego i biorąc na siebie w ten sposób ogromną odpowiedzialność za przyczyny, które wywołały kryzys <sup>(3)</sup>.

<sup>(2)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57) i opinia EKES-u w sprawie europejskiego planu naprawy gospodarczej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 71.

<sup>(3)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

3.3 **Skutki:** są one katastrofalne, ale nie można popadać w pesymizm. Niestety pewien obszar gospodarki finansowej istniał dzięki euforii, zachłanności, spekulacji i powszechnemu brakowi odpowiedzialności. Silna koncentracja banków (do tego stopnia, że zapanowało przekonanie, iż „banki są zbyt wielkie, aby pozwolić im na upadłość”) oraz załamanie sfery zarządzania ryzykiem wywołały niepohamowany efekt domina, co musiało doprowadzić do obecnych rezultatów. W ten sposób początkowy kryzys finansowy przekształcił się w kryzys makroekonomiczny i przeniósł się do obszaru realnej gospodarki. Dlatego obecnie mamy do czynienia z **kryzysem finansowym**, który ogarnął sferę produkcji, co wywołało **kryzys gospodarczy, walutowy, handlowy i społeczny**, a w efekcie kryzys zaufania.

3.3.1 Niemniej jednak należy przyznać, że w ciągu ostatnich trzydziestu lat na całym świecie nastąpił rozwój i wzrost gospodarczy na skalę wcześniej niespotykaną, szczególnie w państwach rozwijających się. Tak wielki wzrost był możliwy między innymi dzięki rozwojowi rynków finansowych, co wielu państwom przynosiło ogromne korzyści, dając im jednocześnie złudzenie, że tak pomyślna sytuacja będzie trwać nieprzerwanie i nie spowoduje żadnych problemów.

3.3.2 Z całą pewnością kryzys wpłynie na zmianę układu sił politycznych na arenie międzynarodowej i krajowej, co pokazał już szczyt G20 w Pittsburghu. Po zakończeniu kryzysu powstanie nowy porządek gospodarczy i polityczny świata. Tym samym kryzys, który pierwotnie był kryzysem finansowym, przekształcił się w kryzys makroekonomiczny i przeniósł na gospodarkę realną, powodując **spadek PKB i ostry wzrost bezrobocia**. W związku z tym EKES stawia pytanie o miejsce i rolę Unii Europejskiej w przyszłości.

### 4. Konieczne działania. Instrumenty interwencji i walki z kryzysem

#### 4.1 Uporządkowanie systemu finansowego

4.1.1 EKES stwierdza, iż wyniki szczytu G20 w Londynie i G8 w Aquili były zadowalające, ponieważ wykroczyły poza ramy pesymistycznych przewidywań w kwestii nadzoru finansowego i pokazały, że światową gospodarkę i finansami należy zarządzać wspólnie albo nie zarządzać w ogóle. Opowiedziano się za zasadą „globalnego ładu”, która przywraca polityce należne jej miejsce. Należy oczekiwać, że również rządy europejskie wyciągną z tego właściwe wnioski (punkt 4.4). Rezultaty tych spotkań muszą być jednak konkretnie i skutecznie wprowadzone w życie, podobnie jak zasady, które zapoczątkowała Bazylea II, a kontynuować powinna Bazylea III; należy także uporządkować i zreformować organizacje międzynarodowe.

4.1.1.1 Oczywiście należałoby życzyć sobie, aby również po szczycie G20, który odbył się następnie w Pittsburghu w ślad za dobrymi intencjami szły konkretne działania, chociaż w jego trakcie unikano rozmów na temat najważniejszych aktualnych problemów: zasad działania i reform systemu finansowego <sup>(3)</sup>, nierównowagi handlowej między USA a Chinami, struktury spółki akcyjnej, wzrostu bezrobocia itp. Jeżeli nie zostaną podjęte

żadne interwencje, nadal istnieje ryzyko, że „niektórzy przedstawiciele interesów finansowych uznają kryzys za mało istotną przeszkodę, która nie utrudni im powrotu do wcześniejszych form działania” (4).

4.1.2 EKES uważa, że niezbędne jest rozszerzenie kompetencji organów nadzoru finansowego (5), lecz przede wszystkim należy umożliwić tym organom samodzielne funkcjonowanie, niezależne od władz politycznych, oraz przyznać im uprawnienia do stosowania sankcji. Trzeba wyeliminować raje podatkowe i/lub zwiększyć ich przejrzystość, aby nie stały się narzędziami służącymi do prania brudnych pieniędzy i unikania opodatkowania. Głównym problemem jest właśnie brak przejrzystości. Każdy powinien mieć wiedzę na temat natury pożyczek bankowych, aktywów, rezerw i profilu ryzyka banków.

4.1.3 EKES wyraża życzenie, aby wytyczne i decyzje (nieliczne!) przyjęte w Londynie, Aquali i Pittsburgu służyły dokonaniu przełomu i wprowadzeniu (przywróceniu) w niedługim czasie nowej kultury ekonomicznej i rynkowej, mniej obciążonej ideologią i bardziej przejrzystej. Należy również zachować ostrożność, mówiąc o moralności i etyce na rynku finansowym, jak chcieliby niektórzy: ci, którzy płacą bardzo wysoką cenę za kryzys, mogliby uznać, że się z nich żartuje. Znacznie lepiej jest mówić o prawach i sankcjach, zasadach i instrumentach ich wdrażania.

4.1.4 Jest to najbardziej przekonujący i skuteczny sposób, aby odzyskać zaufanie konsumentów i przywrócić popyt. Potrzeby jest do tego nowy język ekonomii, posługujący się pojęciami z zakresu realnej gospodarki, inwestycji, pracy, ryzyka, praw, obowiązków i ochrony konkurencji.

4.1.5 EKES uważa, że podmioty realnej gospodarki, czyli przedsiębiorstwa i pracownicy, powinny bardziej zdecydowanie przedstawiać swoje racje i ponownie nabrać przekonania o swym niezwykle istotnym znaczeniu w procesie pobudzenia gospodarczego, rozwoju społecznego, poprawy konkurencyjności, innowacji, wzrostu i zatrudnienia. Należy życzyć sobie, aby podobny proces został zapoczątkowany w polityce.

(4) Artykuł „Sytuacja systemu finansowego i bankowego” („Situation of the financial and banking system”), autorzy: Christine Lagarde – minister gospodarki, przemysłu i zatrudnienia, Anders Borg – minister finansów Szwecji, Wouter Bos – minister finansów Holandii, Jean-Claude Juncker – minister finansów Luksemburga, Elena Salgado Mendez – minister finansów Hiszpanii, Peer Steinbrück – minister finansów Niemiec, i Giulio Tremonti – minister finansów Włoch. Opublikowany na łamach kilku europejskich gazet 4 września 2009 r.

(5) Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanawiające Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego – COM(2009) 499 wersja ostateczna z 23.9.2009; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Organ Nadzoru Bankowego – COM(2009) 501 wersja ostateczna z 23.9.2009; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Organ Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – COM(2009) 502 wersja ostateczna z 23.9.2009; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Europejski Organ Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych – COM(2009) 503 wersja ostateczna z 23.9.2009.

4.1.6 Należy także ponownie przeanalizować międzynarodowy **system walutowy**. Na spotkaniach odbywanych w ramach szczytu G20 w Londynie, G8 w Aquali i G20 w Pittsburgu zagadnienie funkcjonowania i reformy międzynarodowego systemu walutowego, poza kwestią rozdziału kwot w ramach MFW, nie zostało potraktowane jako jeden z priorytetów mających na celu pobudzenie gospodarki światowej zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju. A przecież realizacja choćby niektórych zobowiązań podjętych na szczytach G20 i G8 mogłaby w znaczący sposób wpłynąć na rynek walutowy i w rezultacie na sposób funkcjonowania całego systemu walutowego.

4.1.6.1 Decyzje podjęte w sprawie przyznawania pomocy finansowej państwom rozwijającym się, głównie w Afryce, oraz trzykrotnego zwiększenia środków Międzynarodowego Funduszu Walutowego (do 750 miliardów dolarów) i wyasygnowania dalszych 250 miliardów dolarów z emisji specjalnych praw ciągnięcia (SDR), przeznaczonych na wsparcie finansowe dla państw najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu, każą zastanowić się nad ogromną ilością dolarów, która zostanie wprowadzona do obrotu w celu pomocy państwom o wysokim deficycie obrotów bieżących.

4.1.6.2 Po drugie, wzrost długu publicznego w Stanach Zjednoczonych (który w ciągu najbliższych trzech lat może osiągnąć poziom 100 % PKB), spowodowany wprowadzeniem przez prezydenta Baracka Obamę nowej polityki *deficit spending* w celu wyjścia z recesji, stanowić będzie dodatkowy impuls do dalszego emitowania ogromnych ilości dolarów, co będzie mieć istotne skutki dla całego światowego systemu gospodarczego. Podobna sytuacja miała miejsce w drugiej połowie lat 60. i zakończyła się dewaluacją dolara i załamaniem w 1971 roku systemu walutowego z Bretton Woods.

4.1.6.3 Powyższa sytuacja budzi największe zaniepokojenie w Chinach, gdzie rezerwy dewizowe w ciągu ostatnich dziesięciu lat wzrosły o ponad 5 000 miliardów dolarów i najprawdopodobniej w najbliższych latach będą nadal wzrastać, chociaż mniej dynamicznie. Chińczycy obawiają się, że osłabienie dolara spowoduje spadek wartości ich olbrzymich rezerw dewizowych.

4.1.6.4 Euro, które w ciągu kilku lat stało się drugą walutą rezerwową na świecie, nie stanowi żadnej alternatywy dla dolara, nawet przy założeniu, że wyparcie dolara byłoby korzystne i pożądane. Trudno sobie także wyobrazić „ponadnarodową walutę rezerwową”, jakiej życzyłyby sobie chińskie władze monetarne, reprezentowaną przez specjalne prawa ciągnięcia (SDR). SDR miałyby stać się nie tylko środkiem płatniczym stosowanym w obrotach między rządami i instytucjami międzynarodowymi, lecz także instrumentem płatniczym w międzynarodowych transakcjach handlowych i finansowych. Emisja nowych SDR z całą pewnością jest użytecznym instrumentem tworzenia dodatkowych rezerw przez rządy państw, które mają deficyt obrotów bieżących, ale nie może być traktowana jako rozwiązanie obecnego kryzysu w perspektywie długoterminowej.

4.1.6.5 Istnieje duże prawdopodobieństwo, że euro uzyska niebawem cechy międzynarodowej waluty rezerwowej oraz waluty referencyjnej przy ustalaniu cen dóbr na rynkach światowych. Niemniej jednak EKES wyraża życzenie, aby władze chińskie zaprzestały ochrony waluty chińskiej, ponieważ reprezentuje ona gospodarkę, która zajmuje coraz bardziej znaczącą pozycję na arenie międzynarodowej. Przez dziesięć lat kurs renminbi był ściśle związany z dolarem i dopiero od 2005 roku jego wartość związana jest z koszykiem innych walut. Renminbi powinien stać się walutą swobodnie wymiennalną na rynkach światowych.

4.1.6.6 EKES uważa, że potrzebne są intensywniejsze wysiłki na szczeblu międzynarodowym; Chiny nie mogą nadal postępować tak jak w przeszłości, tzn. uzależniać swojego rozwoju od stałego wzrostu eksportu, gromadzić nadwyżek na rachunku obrotów bieżących i żądać od innych rozwiązywania problemów związanych z kursami walut na świecie, które państwo to samo częściowo wywołuje swoją polityką walutową i podatkową, wspierającą gromadzenie oszczędności i hamującą wydatki wewnętrzne.

4.1.6.7 Światowy system walutowy, opierający się na płynnych kursach walutowych, charakteryzuje się ciągłymi i wyraźnymi zmianami wartości dewiz ze względu na spekulacje. Sytuacja ta, która bardzo negatywnie odbija się na gospodarce światowej, mogłaby się zmienić w wyniku podpisania umowy politycznej pomiędzy bankami centralnymi w głównych krajach uprzemysłowionych. W jej ramach banki te zobowiązałyby się zgodnie interweniować w chwili, gdy któraś waluta ulegałaby zbyt gwałtownej tendencji zwyżkowej albo niżkowej, tak by utrzymać wahania jej kursu w rozsądnych granicach.

4.1.7 **Stworzenie europejskich regulacji finansowych** – budowa jednolitego europejskiego rynku finansowego <sup>(6)</sup>. Niezależnie od uregulowań unijnych oraz euro, realizacja powyższego celu jest nadal kwestią odległej przyszłości, także w strefie euro. Kryzys pokazał, że należy niezwłocznie podjąć działania w tym kierunku, wykraczając poza to, co do tej pory zostało zrobione, czyli rozpocząć poważne reformy. Zalecenia takie zawarte są także w sprawozdaniu grupy de Larosière'a oraz we wnioskach Komisji. To umożliwiłoby także EBC szybsze i bardziej elastyczne działanie. Nie można zapominać, że zasadniczym celem systemu finansowego jest wspieranie przedsiębiorstw, pobudzanie przedsiębiorczości, wzrostu i zatrudnienia: takie zadania łatwiej byłoby zrealizować na zreformowanym rynku finansowym, bardziej konkurencyjnym, przejrzystym i zintegrowanym w różnych obszarach.

## 4.2 Wsparcie realnej gospodarki

4.2.1 W komunikacie Komisji pod ambitnym tytułem „Realizacja europejskiego planu naprawy” <sup>(7)</sup>, przedstawionym Radzie Europejskiej wiosną 2009 roku, przywrócenie zaufania obywateli i przedsiębiorców uznano za nadrzędny element mający wyprowadzić Europę z obecnego kryzysu i doprowadzić do zwiększenia popytu i tworzenia nowych miejsc pracy. Konieczne jest, aby proponowane środki przełożyły się na konkretne i skuteczne działania, a nie pozostały jedynie zbiorem dobrych intencji.

4.2.2 EKES uważa, że głównymi problemami wymagającymi rozwiązania jest bezrobocie i brak płynności finansowej przedsiębiorstw <sup>(8)</sup>. Według szacunków Międzynarodowej Organizacji Pracy od początku kryzysu w grudniu 2007 roku pracę straciło blisko 40 milionów osób (z czego 7 milionów na obszarze OECD), a prognozy na przyszłość są raczej pesymistyczne. Rozwiązaniem tego dramatu społecznego może być jedynie przywrócenie zaufania do funkcjonowania rynków oraz interwencje

publiczne wspierające wzrost, konkurencyjność, innowacje i zatrudnienie. Europa potrzebuje właściwej polityki gospodarczej i programu, który przyciągnie przedsiębiorców, będzie wspierał ich rozwój i zachęcał do tworzenia nowych miejsc pracy!

4.2.3 EKES w pełni podziela cel wyznaczony przez Komisję. Należy poprzeć działania przedstawione w komunikacie KE, ponieważ obejmują one środki, które powinny być niezwłocznie zastosowane w sektorze finansowym i bankowym w celu wspierania realnej gospodarki i wykorzystania potencjału wewnętrznego rynku europejskiego. Działania te są jednak oparte na tradycyjnym podejściu, które z całą pewnością nie jest innowacyjne, koncentruje się bowiem na jak najlepszej realizacji zadań z zakresu sektorowych polityk gospodarczych prowadzonych bezpośrednio i/lub koordynowanych przez Komisję Europejską.

4.2.4 Warunkiem przywrócenia zaufania przedsiębiorców i obywateli Unii Europejskiej do instytucji wspólnotowych i władz krajowych zdolnych pokonać kryzys jest uznanie, że przyczyn kryzysu nie należy upatrywać jedynie w dramatycznych zjawiskach o charakterze koniunkturalnym czy w niedoskonałości i upadku rynku.

4.2.5 Szczególną cechą obecnego kryzysu gospodarki światowej i europejskiej jest to, że jego przyczyn należy doszukiwać się głębiej, w systemie wartości etycznych i moralnych (takich jak odpowiedzialność, praworządność, sprawiedliwość społeczna), które stanowią podstawę nowoczesnych społeczeństw i bazę podejmowania działań we wszystkich obszarach życia gospodarczego, społecznego i obywatelskiego. Przywrócenie zaufania do systemów gospodarczych i finansowych jest możliwe pod warunkiem, że prowadzone działania nie będą oddziaływać jedynie na źle funkcjonujące mechanizmy rynkowe, lecz będą realizowane w ramach europejskiej polityki makro- i mikroekonomicznej.

4.2.6 Jeżeli takie podejście do obecnych problemów zostanie przyjęte, rozwiązania proponowane w komunikacie Komisji okażą się niewystarczające i mało skuteczne, biorąc pod uwagę, że należy stymulować procesy zmian nie tylko w obszarze systemów produkcji poszczególnych państw, lecz także w obszarze polityki światowej i europejskiej, wspierającej rozwój gospodarczy państw członkowskich. A przecież negatywne skutki kryzysu odczuwane są silniej w Europie (niższa wartość PKB) niż w Stanach Zjednoczonych, które zareagowały, opracowując zdecydowany, jednolity program obejmujący daleko idące i skuteczne interwencje publiczne. Unia Europejska powinna wspierać zharmonizowane działania podejmowane przez państwa członkowskie. Należy życzyć sobie, aby Unia opracowała drugi plan odbudowy, bardziej jednolity i skuteczny niż pierwszy.

4.2.7 Ograniczając swoje rozważania do działań na rzecz ożywienia gospodarki europejskiej, które powinny być podjęte w perspektywie krótko- i średnioterminowej, EKES uważa, że Unia Europejska i państwa członkowskie powinny koncentrować swoją uwagę i środki finansowe na realizacji ograniczonej liczby interwencji głęboko oddziałujących na poszczególne rynki i przedsiębiorstwa. Interwencje te powinny obejmować takie obszary, jak: przywrócenie zaufania do funkcjonowania systemu finansowego, wniesienie poprawek do europejskiego planu naprawy gospodarczej, zmiana głównych kierunków polityki interwencyjnej Unii Europejskiej czy wspieranie państw członkowskich najbardziej dotkniętych skutkami kryzysu, począwszy od państw Europy Wschodniej.

<sup>(6)</sup> Por. przypis 3.

<sup>(7)</sup> COM(2009) 114 wersja ostateczna, Realizacja europejskiego planu naprawy, 4 marca 2009 r.

<sup>(8)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia, Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70.



#### 4.2.8 Przywrócenie zaufania do systemu finansowego.

Ożywienie gospodarcze w Europie jest możliwe pod warunkiem, że przywrócona zostanie stabilność rynków finansowych, które zaczną działać zgodnie z nowymi regulacjami i w nowym systemie makro- i mikronadzoru, zapewniającym ich odpowiedzialne i uporządkowane funkcjonowanie na arenie międzynarodowej. System finansowy musi powrócić do swej tradycyjnej, niemożliwej do zastąpienia roli stymulatora wzrostu gospodarczego, czyli finansować konkretną działalność przedsiębiorstw (firm, gospodarstw domowych, sieci i usług, infrastruktury, ochrony środowiska i energetyki).

4.2.8.1 Nadal pozostaje nierozwiązany problem głębokich, ale niestety nieuniknionych działań interwencyjnych państwa w sektorze bankowym. EKES uważa, że taka sytuacja nie powinna trwać zbyt długo, konieczne jest zatem opracowanie „strategii wyjścia” z tego typu interwencji i określenie warunków działania sektora bankowego poprzez podejście systemowe, na przykład przeprowadzenie wewnętrznej restrukturyzacji przy jednoczesnej poprawie jakości i ilości rezerw wykazywanych w bilansie. Strategia ta powinna służyć ożywieniu niezależnego i przejrzystego rynku kredytu oraz międzynarodowego rynku finansowego, na których nie będą powtarzać się wydarzenia z niedawnej przeszłości.

4.2.8.2 W nawiązaniu do wymogu zwiększenia kontroli i przejrzystości operacji finansowych, zgłoszonego przez Komisję i omawianego na spotkaniu Grupy G20 w Londynie, G8 w Aquili i G20 w Pittsburghu, oraz wniosku Komisji i Rady w sprawie reformy europejskiego systemu finansowego, EKES dokona oceny tego wniosku. Niemniej jednak już teraz należy stwierdzić, że jeżeli nadzór finansowy zostanie powierzony nowemu, niezależnemu organowi wspólnotowemu, organ ów powinien otrzymać rzeczywiste kompetencje<sup>(9)</sup>.

4.2.8.3 Takie rozwiązanie ułatwiłoby proces harmonizacji przepisów w zakresie nadzoru finansowego obowiązujących w różnych państwach członkowskich oraz przyczyniłoby się do ujednolicenia uprawnień do nakładania sankcji.

#### 4.2.9 Udoskonalenie europejskiego planu naprawy gospodarczej

4.2.9.1 W swej poprzedniej opinii<sup>(10)</sup> EKES zgłosił wniosek o dokładny przegląd przedstawionego przez Komisję europejskiego planu naprawy gospodarczej, nie tylko w zakresie środków finansowych, które uznano za niewystarczające w obliczu skali kryzysu, lecz także odmiennego sformułowania i wskazania środków, jakie muszą zostać podjęte przez państwa członkowskie, aby pobudzić gospodarkę.

<sup>(9)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57. W swojej wypowiedzi podczas sesji plenarnej ESES-u dnia 30 września 2009 r. José Manuel Barroso poparł ten punkt widzenia.

<sup>(10)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie europejskiego planu naprawy gospodarczej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 71.

4.2.9.2 Warunki dostępu do tych środków, niezależnie od tego, które sektory uznane zostaną za priorytetowe w kategoriach potrzeb finansowych (sektor motoryzacyjny, budowlany, MŚP itp.), powinny gwarantować spójne i jednolite działania podejmowane zgodnie z zasadami określonymi przez jednolity rynek Unii Europejskiej.

4.2.9.3 Niepożądane bowiem byłoby, gdyby poszczególne inicjatywy w ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej, finansowane w odpowiednich częściach ze środków unijnych i krajowych, i przeznaczone na pilne pomoc dla przedsiębiorstw, sektorów lub państw szczególnie dotkniętych kryzysem, tworzyły jakiegokolwiek sytuacje uprzywilejowania bądź ochrony pewnych grup przedsiębiorców ze szkodą dla innych.

4.2.9.4 Jednolity rynek stanowi jedną z głównych sił napędowych gospodarki europejskiej, a wzrost gospodarczy jest najlepszą gwarancją rozwoju przedsiębiorstw produkcyjnych i tworzenia nowych miejsc pracy. Koordynacja i monitoring działań określonych w planie naprawy, prowadzonych zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, muszą dać obywatelom Unii Europejskiej pewność, że Wspólnota jest zdolna do zarządzania środkami pomocy finansowej zgodnie z przepisami unijnymi, w interesie narodów i obszarów szczególnie narażonych na skutki kryzysu.

4.2.9.5 EKES jest zdania, że w ramach działań wspierających rozwój przedsięwzięć produkcyjnych, szczególnej uwagi wymagają MŚP (należy opracować specjalny plan przyznawania preferencyjnych pożyczek i stosowania uproszczonych procedur przy udzielaniu kredytów (patrz także *Small Business Act*)). Europejski plan naprawy gospodarczej nie wskazuje konkretnie rodzajów działań, jakie mają być podejmowane w celu wspierania rozwoju sektora małych i średnich przedsiębiorstw. EKES wyraża pogląd, że w odniesieniu do mikroprzedsiębiorstw, które w istotny sposób wpływają na poziom zatrudnienia w Unii Europejskiej, działania takie powinny być określone w ramach ogólnego programu makroekonomicznego, uwzględniającego specyfikę uwarunkowań krajowych i lokalnych, różne poziomy specjalizacji branżowej oraz różne potrzeby w zakresie wiedzy i nowych umiejętności, innowacyjnych technologii oraz infrastruktury dla przedsiębiorstw.

4.2.9.6 Bez opracowania europejskich i krajowych ram odniesienia dotyczących perspektyw rozwoju sektora MŚP w przyszłości, nadal aktualne będzie ryzyko rozbieżności i fragmentacji interwencji, czego efektem będzie pomoc udzielona wszystkim przedsiębiorcom, z których żadnemu nie uda się rozwinąć firmy ani poprawić jakości produktów i świadczonych usług.

4.2.9.7 EKES uważa także, że do przezwyciężenia kryzysu mogą przyczynić się dialog społeczny i konsultacje, czyli większe zaangażowanie przedsiębiorstw, związków zawodowych i organizacji działających w obszarze gospodarki realnej.

#### 4.2.10 Zmiany podstawowych kierunków polityki Unii Europejskiej

4.2.10.1 EKES uważa, że zaufanie przedsiębiorców Unii Europejskiej można przywrócić, dokonując także głębokich zmian w sposobie prowadzenia przez Komisję Europejską polityki w ważnych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego, w szczególności zaś polityki spójności. EKES wydał już opinię

w sprawie polityki spójności<sup>(11)</sup>, przedstawiając szereg wniosków dotyczących zmiany jej założeń.

4.2.10.2 Obecny głęboki kryzys gospodarczy w państwach europejskich, który prawdopodobnie będzie trwać jeszcze w roku 2010, zmusza do radykalnych zmian w zarządzaniu funduszami strukturalnymi (EFS i EFRR) oraz przeglądu środków przewidzianych na okres programowania 2007–2013. Komisja pracuje obecnie nad wnioskami w sprawie zmian prowadzących do uproszczenia procedur, przyspieszenia płatności czy ponownego określenia zakresu działań w ramach niektórych polityk sektorowych, ale są to nadal środki niewystarczające. Konieczne są środki, które zachowają spójność Europy, dziś zagrożoną kryzysem.

4.2.10.3 EKES wzywa Komisję do podjęcia intensywniejszych wysiłków w celu dostosowania zakresu działań do nowej sytuacji zaistniałej w wyniku światowego kryzysu. Wymaga kompleksowego przemyślenia tych obszarów polityki. Konflikty między władzami centralnymi a regionalnymi, dotyczące zarządzania środkami z funduszy strukturalnych przeznaczonymi na zażegnanie kryzysu, stanowią dodatkowy element pobudzający do refleksji nad zmianami w sposobie przeznaczania środków pomocy dla obszarów Unii Europejskiej znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji.

4.2.10.4 W kwestii polityki spójności EKES uważa, że dla każdego państwa będącego beneficjentem środków przyznawanych w ramach tej polityki należy ustalić szczególne priorytety sektorowe i lokalne, tak aby środki wspólnotowe i krajowe przeznaczone były na realizację programów i projektów uznanych za najistotniejsze z punktu widzenia gospodarczego i społecznego. Spójne zasady wyboru działań, koordynacja polityki pomocy dla przedsiębiorstw na szczeblu wspólnotowym i krajowym, wspólne programy kształcenia specjalistycznego i rozwijania nowych kompetencji to przesłanki, na których powinny się opierać główne kierunki zreformowanej polityki spójności.

4.2.10.5 Kryzys powinien stać się dla Unii Europejskiej okazją nie tylko do tego, aby jak najlepiej realizować już istniejące strategie polityczne, lecz także do opracowywania nowych założeń, na przykład poprawy infrastruktury, wprowadzenia planu ochrony środowiska naturalnego i wdrożenia nowych **europejskich sieci** energetycznych i telekomunikacyjnych (na przykład sieci szerokopasmowej), **finansowanych ze środków europejskich** (euroobligacje?). Przyczyniłoby się to w znacznym stopniu do ożywienia gospodarczego.

4.2.10.6 EKES uważa, że jest to znakomita okazja do głębokiej refleksji nad **budżetem wspólnotowym** w zakresie jego struktury, wielkości i jakości oraz zastanowienia się, być może w ramach powołanej grupy ekspertów, nad **polityką podatkową**, czyli kwestią zasadniczą dla rozwoju i wzrostu gospodarczego. Nie można nadal pomijać polityki podatkowej ani stosować jej jako dumpingu społecznego i ekonomicznego w Unii Europejskiej.

<sup>(11)</sup> Por. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wyników negocjacji dotyczących strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007–2013, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141.

4.2.11 Pomoc dla państw członkowskich UE szczególnie dotkniętych skutkami kryzysu, zwłaszcza państw Europy Wschodniej

4.2.11.1 EKES uważa, że Komisja powinna powołać fundusz tymczasowy przeznaczony dla państw, które najmocniej odczuły negatywne skutki kryzysu (wniosek w tej sprawie odrzuciły najbardziej wpływowe państwa członkowskie), a przynajmniej przygotować pakiet środków finansowych, między innymi przy udziale EBOR, przeznaczonych na finansowanie inicjatyw służących stabilizacji najsłabszych gospodarek Unii. Takie działania są już zresztą podejmowane. Szczególną uwagę należy skierować na państwa Europy Wschodniej, co oznacza, że należy na powyższy cel przeznaczyć specjalne środki. Istnieje wiele powodów, dla których potrzebne są specjalne fundusze dla tych państw. Jednym z nich jest to, że brak takich środków może doprowadzić do upadku nie tylko jednolitego rynku, lecz także drugiego filara integracji europejskiej, czyli rozszerzenia Unii Europejskiej.

4.2.11.2 W ciągu najbliższych kilku miesięcy (oraz lat) Unia Europejska musi znaleźć rozwiązania szczególnie złożonych problemów: kryzysu gospodarczego i trudnej sytuacji na rynku pracy, konfliktów społecznych, niezbędnych reform instytucjonalnych, różnic wewnętrznych między państwami członkowskimi; a wszystko to w sytuacji rosnącego eurosceptycyzmu partii politycznych, rządów wielu państw członkowskich oraz opinii publicznej, niezadowolonej z decyzji podejmowanych na szczeblu wspólnotowym.

4.2.11.3 Przywrócenie zaufania do europejskiego modelu gospodarczego i społecznego oraz jego zdolności do proponowania najwłaściwszych rozwiązań w interesie wszystkich państw członkowskich jest możliwe pod warunkiem, że Unia Europejska zajmie się problemami najsłabszych państw i pomoże im pokonać trudności, w jakich się znalazły.

4.2.11.4 Rozmiary kryzysu na rynkach kredytowych, rynkach usług finansowych i w przedsiębiorstwach produkcyjnych w wielu państwach Europy Wschodniej nie są tak duże, aby stanowiły dla UE przeszkodę nie do pokonania. Wiele obszarów tej działalności narodziło się dzięki bezpośrednim inwestycjom państw członkowskich UE-15 i trudno sobie wyobrazić, że teraz, kiedy nowe państwa musiały pokonać tak długą drogę, aby stać się pełnoprawnymi członkami, stosowana będzie polityka „indywidualnego podejścia” oraz minimalne i mało znaczące finansowo środki. Byłyby to błąd strategiczny i ekonomiczny, niemożliwy do naprawienia w perspektywie krótko- i średnioterminowej, a także forma dość poważnej krótkowzroczności politycznej, która mogłaby zaważyć na przyszłości integracji europejskiej.

#### 4.3 Pomoc dla obywateli Unii Europejskiej

4.3.1 Po kryzysie „wytworzy się nowa równowaga, ale nie na takim poziomie jak wcześniej: trzeba będzie nauczyć się żyć na niższym poziomie”. Jeżeli przepowiednia ta się spełni<sup>(12)</sup>, jedyną pewną rzeczą jest nadzieja tych, którym przyjdzie żyć w nowej sytuacji, że „niższy poziom” będzie trwać jedynie przez krótki czas.

<sup>(12)</sup> John Nash, laureat Nagrody Nobla w dziedzinie ekonomii, październik 2008 r.

4.3.2 Należy unikać niebezpieczeństwa, że istniejące przedsiębiorstwa i pracownicy będą płacić rachunki za ratowanie rynku, a kapitał nadal będzie przepływać na rynki pewniejsze i unikać płacenia podatków. Spowoduje to bowiem dalszy spadek dochodów z pracy, co w efekcie może doprowadzić do utraty społecznej aprobaty dla gospodarki rynkowej. Jeżeli chce się uniknąć takiego zagrożenia, trzeba wzmocnić i rozszerzyć europejski model społecznej gospodarki rynkowej, w którym człowiek znowu zajmować będzie centralne miejsce.

4.3.3 Z tych względów EKES uważa, że również polityka podatkowa powinna być przedmiotem szczególnej uwagi rządów państw i Unii Europejskiej. Należy zatem kontynuować proces koordynacji i nie dopuszczać do nierówności, jest to bowiem sprzeczne z ideą jednolitego rynku. Trzeba w pierwszej kolejności wprowadzić reformy, które zwiększą podstawę opodatkowania, a nie stawki podatkowe, i będą uwzględniać w większym stopniu majątek niż działania przedsiębiorstw i pracowników.

4.3.4 Nie należy dopuścić do sytuacji, w której skutki kryzysu drastycznie wpłyną na systemy emerytalne państw członkowskich, co nastąpiło w Stanach Zjednoczonych, gdzie niektóre instytucje zarządzające funduszami emerytalnymi poniosły ogromne straty z powodu kryzysu na rynku funduszy hedgingowych. W rezultacie o połowę spadła wartość środków zgromadzonych na kontach pracowników, którzy przystąpili do funduszy emerytalnych. EKES jest zdania, że należy opracować ramy prawne i systemy emerytalne chroniące obywateli i pracowników europejskich.

4.3.5 Narastające poczucie niesprawiedliwości i nierówności ograniczyło i nadal może ograniczać przestrzeń swobody. Stanowi także zagrożenie dla demokracji w Europie, szczególnie zaś w Unii Europejskiej, gdzie cały czas występuje bardzo trudny do wyrównania „deficyt demokracji”. Powoduje on brak zgody zubożonych krajów co do polityki, jaką należy wdrożyć w celu pokonania kryzysu i pobudzenia zrównoważonego rozwoju.

4.3.6 EKES uważa, że obecny kryzys może stanowić dla Unii Europejskiej znakomitą okazję do zbliżenia się do swych obywateli, przedsiębiorstw i pracowników najbardziej dotkniętych kryzysem, pod warunkiem, że podjęte zostaną konkretne i wymierne działania.

4.3.7 Działania te powinny polegać na wprowadzeniu przepisów służących ochronie ich praw, dlatego Unia Europejska musi mieć możliwość oddziaływania na politykę społeczną za pośrednictwem własnych inicjatyw. Kwestie społeczne powinny być objęte w całości paktem strategicznym, o którym mowa w punkcie 4.4.3. Kolejny obszar działania powinien dotyczyć polityki gospodarczej, którą Unia i państwa członkowskie powinny wdrożyć zgodnie z punktem 4.2 (między innymi w kwestii specjalnego mechanizmu finansowania zgodnie ze strategią lizbońską), oraz wspierania najsłabszych przedsiębiorstw.

4.3.7.1 Potrzebne są działania strukturalne na rynku pracy, który musi być bardziej chłonny i pojemny oraz funkcjonować według ustalonych na szczeblu wspólnotowym zasad wykorzystywania funduszy z EFS, upraszczania procedur i przyspieszania płatności.

4.3.7.2 Należy podejmować działania na rzecz przedsiębiorstw, które zobowiążą się do przestrzegania zasady społecznej odpowiedzialności biznesu w Europie oraz klauzuli społecznej poza terytorium europejskim.

4.3.8 EKES wzywa Komisję, aby wraz z partnerami społecznymi uczyniła wszystko, co możliwe – między innymi poprzez stosowanie zachęt finansowych (na przykład funduszy strukturalnych) – w celu wspierania porozumień i/lub rozwiązań ograniczających wpływ kryzysu na przedsiębiorstwa, także poprzez rozpowszechnianie sprawdzonych rozwiązań, stosowanych już w niektórych państwach.

4.3.9 EKES wzywa Radę, aby wdrożyła „kodeks europejski”, czyli przepisy regulujące poszczególne obszary działań przedsiębiorstw, służące ograniczeniu nierówności w zakresie dochodów i zapewnieniu nowej sprawiedliwości dystrybucyjnej, nie tylko w sektorze finansowym. Nierówności dochodowe rozrosły się bowiem do ogromnych i nie mających żadnego uzasadnienia rozmiarów. Należy dążyć do zawarcia europejskiego porozumienia w tej kwestii.

#### 4.4 Wdrożenie nowej polityki Unii Europejskiej: działania oddolne

4.4.1 EKES uważa, że Unia Europejska będzie mogła pokonać kryzys, jeżeli zostanie wyposażona w instrumenty decyzyjne, których obecnie nie posiada, a których brak jest główną przyczyną niemożności podejmowania decyzji, co w efekcie może doprowadzić do osłabienia jej znaczenia jako ważnego partnera w kontaktach z wielkimi mocarstwami, takimi jak Stany Zjednoczone i Chiny. Z tego względu EKES uważa, że Unia Europejska powinna wypracować konkretne możliwości działania, wykorzystując nawet tymczasowe instrumenty, aby nie zaprzepaścić efektów ciężkiej pracy i zaangażowania w obecnym okresie głębokich przemian.

4.4.2 **Sprawowanie rządów w wymiarze politycznym:** EKES uważa, że podziały i błędy polityczne należały do głównych przyczyn obecnego kryzysu. Zabrakło bowiem jednolitej wizji, bez której politycy nie byli zdolni do działania, przez co utracili swoją nadrzędną pozycję zarówno w Europie, jak i na świecie. Konsekwencje tego stanu rzeczy są widoczne dla wszystkich.

4.4.2.1 **Sprawowanie rządów w wymiarze międzynarodowym:** Unia Europejska nadal nie wypracowała wspólnej polityki zagranicznej ani samodzielnego ośrodka władzy zajmującego się walką z kryzysem. A przecież Unia powinna przemawiać jednym głosem, przynajmniej w strefie euro, jako uczestnik spotkań na arenie międzynarodowej, ale przede wszystkim w organizacjach i strukturach, które zamierzamy zreformować. Dzięki temu możliwe będzie zrównoważenie władzy decyzyjnej innych bloków gospodarczych i politycznych. Unia Europejska to największy światowy rynek dóbr i usług oraz główny płatnik publicznych środków pomocy dla najbiedniejszych krajów; euro jest drugą na świecie walutą rezerwową. Unia jest zatem pod wieloma względami „gigantem gospodarczym”, ale pod względem zdolności decyzyjnych na arenie międzynarodowej pozostaje „politycznym karłem”. Jest to paradoks, którego nie są w stanie zrozumieć jej obywatele. Konieczne jest zatem zwiększenie siły oddziaływania wniosków i „wartości” europejskich na globalną politykę.

4.4.2.2 Szefowie państw i rządów powinni odważnie uznać to ograniczenie i wyznaczyć sobie wspólny cel, obecnie bowiem zachowują się jak członkowie załogi pozbawionej kapitana, a taka sytuacja generuje znaczne koszty ekonomiczne i polityczne. Niczemu nie służy odwoływanie się do historyków czy ojców-założycieli, aby się o tym przekonać („Gdyby Europa była kiedyś zjednoczona, szczęście, dobrobyt i duma jej 400 milionów mieszkańców nie miałyby granic”, W. Churchill, 1946). W najbliższym czasie należy zawrzeć porozumienie zobowiązujące do zwalczania kryzysu metodami, które przekształcą się potem we wspólnotowe metody działania. Obecnie niestety dzieje się odwrotnie.

4.4.3 **Sprawowanie rządów w wymiarze gospodarczym:** głównym celem, do którego należy dążyć, jest wyposażenie Unii Europejskiej w instrumenty służące określeniu i realizacji wspólnych kierunków polityki makroekonomicznej i sektorowej (przynajmniej w strefie euro), czego pozytywne skutki będą odczuwalne dla wszystkich 27 państw. Wspólna polityka gospodarcza powinna być realizowana razem z polityką monetarną, począwszy od państw leżących w strefie euro. Nie może się ona ograniczać jedynie do zwykłej woli koordynowania, lecz powinna określić interwencje w strategicznych sektorach obejmujących swym zasięgiem całą Europę (ochrona środowiska, energetyka, innowacyjność, imigracja, zatrudnienie, spójność itp.) Trzeba opracować nowy  **europejski pakt na rzecz wzrostu, zrównoważonego rozwoju, konkurencyjności i zatrudnienia**, który wzmocni rynkową ekonomię społeczną i środowiskową i zakończy proces tworzenia rynku wewnętrznego, zgodnie z założeniami strategii lizbońskiej.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

4.4.4 **Sprawowanie rządów w wymiarze społecznym:** jednym z głównych celów europejskiego paktu powinna być polityka społeczna i polityka spójności. Unia Europejska powinna mieć większą możliwość interwencji w dziedzinie polityki społecznej<sup>(13)</sup>, tak by zdefiniować minimalny próg dla podstawowych praw społecznych. Ze wszystkich wymienionych powodów konieczne jest stworzenie Europy zdolnej do działania. Należy przy tym pamiętać, że Unia Europejska powstała jako projekt integracji gospodarczej (EWWiS, EWG i wspólna waluta euro), realizowany dla celów politycznych.

4.4.5 EKES uważa zatem, że w obecnym okresie konieczne jest włączenie obywateli, szczególnie młodych, w proces budowy Unii Europejskiej z wykorzystaniem nowych form działań oddolnych. Tej kwestii nie należy pozostawiać przypadkowi. Opinia publiczna zaakceptowałaby konkretny i nie tylko doraźny projekt nowych form udziału w podejmowaniu decyzji w najważniejszych sprawach politycznych, który przyznawałby obywatelom Unii znaczący udział w tych procesach. Projekt taki byłby znakomitym narzędziem kontaktu obywateli z instytucjami i przyczyniłby się do wypełnienia luki w demokracji. Jest to żywotna sprawa dla przyszłości Unii Europejskiej. Nie należy jej odkładać, zwłaszcza że traktat lizboński stanowi niewielki krok naprzód w tym zakresie.

4.4.6 Ważny wkład w tej dziedzinie może wnieść europejskie społeczeństwo obywatelskie. Nie można odwoływać się do społeczeństwa obywatelskiego wybiórczo, traktować go jako odrębnego obszaru czy też jako przykrywkę. Jest to wyzwanie dla EKES-u i dla jego „Programu dla Europy”.

<sup>(13)</sup> W swojej wypowiedzi podczas sesji plenarnej EKES-u dnia 30 września 2009 r. José Manuel Barroso poparł ten punkt widzenia.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspólnych działań na rzecz wspierania kariery i mobilności naukowców w Unii Europejskiej

(2010/C 255/03)

Samodzielny sprawozdawca: **Pedro ALMEIDA FREIRE**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*wspólnych działań na rzecz wspierania kariery i mobilności naukowców w Unii Europejskiej.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 listopada 2009 r. Samodzielnym sprawozdawcą był Pedro ALMEIDA FREIRE.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 174 głosami – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Zalecenia

- Wzmacnianie zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie oraz wspieranie mobilności są zasadniczymi czynnikami realizacji Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB), a także utrzymania konkurencyjności UE na arenie światowej i jej umiejętności podjęcia najważniejszych wyzwań przyszłości.
  - Należy pilnie podejmować działania mające na celu ułatwienie koordynacji między strategiami polityki w zakresie edukacji, badań naukowych, pracy i zabezpieczeń społecznych, co ma zapewnić skoordynowany rozwój instrumentów polityki edukacyjnej, naukowej i społecznej, aby osiągnąć cele europejskie w tej dziedzinie.
  - Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje, z jednej strony, wzmocnienie istniejących programów w dziedzinie zasobów ludzkich i propagowania mobilności, a z drugiej strony, ich lepszą koordynację; ponadto proponuje, aby przy okazji debaty nad ósmym programem ramowym w zakresie badań i rozwoju technologicznego UE, wzmocnić, między innymi, jego część dotyczącą kapitału ludzkiego i propagować stworzenie platformy szkolenia specjalistycznego w ramach działań badawczych.
  - EKES proponuje ponadto utworzenie centrum monitorowania zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie, które zajmowałoby się zbieraniem, analizowaniem i przekazywaniem spójnych i porównywalnych danych dotyczących postępów w tej dziedzinie oraz na temat krajowych polityk w dziedzinie zasobów ludzkich, zarówno w Europie, jak i w kontekście międzynarodowym.
  - EKES apeluje o podjęcie skoordynowanych działań na rzecz wspierania kariery i mobilności naukowców w EU w zakresie warunków zatrudnienia i osobistego rozwijania kariery, a zwłaszcza rekrutacji, postępu kariery i praw socjalnych.
- Wreszcie, EKES apeluje, aby w przyszłym przeglądzie strategii lizbońskiej oraz w nowym pakcie europejskim na rzecz innowacji, który UE zamierza opracować, należycie uwzględniono znaczenie zwiększenia zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii i zapewnienia ich wykwalifikowania.

### 2. Wstęp

2.1 Strategie polityki w dziedzinie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji odgrywają coraz istotniejszą rolę w kontekście strategii lizbońskiej, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym.

2.2 Ożywienie europejskiej przestrzeni badawczej oraz, w związku z tym, rozwijanie kapitału ludzkiego w ramach europejskiej strategii na rzecz konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia świadczą o tym, że decydującą rolę dla powodzenia tej strategii odgrywają mobilność i wzmocnienie zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie.

2.3 Unia Europejska przygotowuje się do opracowania nowej strategii na rzecz innowacji, o charakterze bardziej całościowym i społecznym, w ramach której trójką wiedzy powinien znaleźć się w centrum zainteresowania. Zasadnicze znaczenie mają w tym kontekście zasoby ludzkie, by zagwarantować utrzymanie konkurencyjności UE na arenie światowej i umożliwić Unii podejmowanie najważniejszych wyzwań w nadchodzących dziesięcioleciach.

2.4 Swobodny przepływ wiedzy i mobilność zostały uznane przez szefów państw i rządów za czynniki decydujące dla polityki w dziedzinie edukacji i badań naukowych w UE oraz dla współpracy europejskiej. Do licznych programów europejskich, których celem jest reakcja na te wyzwania w danym obszarze działalności, należą: – program *Erasmus* w zakresie mobilności studentów wyższych uczelni; – program *Erasmus Mundus* służący wzmocnieniu współpracy z krajami trzecimi za pomocą wspólnych programów studiów magisterskich i doktorskich oraz tworzenia partnerstw między ośrodkami szkolnictwa wyższego; – program ramowy w zakresie badań i rozwoju technologicznego, w którym bardzo istotną rolę spełnia program szczegółowy

„Ludzie” wspierający mobilność naukowców, najbardziej znany z działań pt. *Marie Curie*. Proces boloński dotyczący szkolnictwa wyższego ma na celu propagowanie europejskiego wymiaru szkolnictwa wyższego, mobilności i współpracy. Niemniej jednak, pomimo istniejących programów i podejmowanych wysiłków, powszechnie uznaje się, że pozostaje jeszcze dużo do zrobienia.

2.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił opracować niniejszą opinię z inicjatywy własnej w następstwie opinii w sprawie komunikatu Komisji „Rozwój kariery i zwiększona mobilność: europejskie partnerstwo na rzecz naukowców”<sup>(1)</sup>. Jej celem jest przyczynienie się, po raz kolejny, do opracowania strategii wzmacniania kapitału ludzkiego w Unii Europejskiej i wspieranie nowej polityki w zakresie badań naukowych i nowej strategii na rzecz innowacji, które uwzględniłyby kwestię zasobów ludzkich z perspektywy polityki integracyjnej, którą Komitet zawsze popierał, oraz w kontekście agendy polityki społecznej.

2.6 W roku 2010 nadejdzie pora na odnowienie strategii lizbońskiej oraz na uruchomienie nowego europejskiego planu na rzecz innowacji; jednocześnie odnawiana będzie wizja europejskiej przestrzeni badawczej na rok 2020.

2.7 W sytuacji kryzysu gospodarczego kwestie zwiększenia zarówno publicznych, jak i prywatnych inwestycji w badania i rozwój oraz wzmocnienia zasobów ludzkich w dziedzinie badań naukowych i technologii powinny nadal mieć priorytetowy charakter w krajowych i europejskich programach politycznych.

2.8 Istnieje więc nagle potrzebą określenia wspólnych celów na szczeblu UE i tworzenia zachęt do działań mających na celu uzyskanie takiej liczby osób pracujących w dziedzinie badań i rozwoju, jaka jest niezbędna do osiągnięcia ambitnych zamierzeń, jakie wyznaczyła sobie UE.

2.9 Cele te obejmują zapewnienie stałego wzrostu liczby młodzieży studiującej na kierunkach naukowych i technicznych (od matematyki po nauki przyrodnicze i od inżynierii po nauki społeczne i humanistyczne) i wzrostu liczby doktoratów w tych dziedzinach, przy jednoczesnych działaniach na rzecz stałego wzrostu odsetka kobiet w środowisku naukowców, a także zapewnianie w Europie atrakcyjnych warunków, zachęcających do pozostawania w niej pracowników wykwalifikowanych w dziedzinach naukowych i technologicznych, tak aby wyrównać obecny deficyt w stosunkach transatlantyckich i zapewnić pozytywny bilans w stosunkach Europy z resztą świata. Są to nowe cele, które powinny odnowić w tej dziedzinie strategię lizbońską.

2.10 Urzeczywistnienie tej strategii wymaga utworzenia w Europie wyjątkowych w skali światowej ośrodków i sieci eksperckich, które byłyby w stanie przyciągać największe talenty międzynarodowe; jednocześnie konieczne jest poszerzenie społecznej podstawy edukacji oraz kultury naukowej i technologicznej.

### 3. Konieczność opracowania silnej polityki na rzecz zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii na szczeblu krajowym i europejskim

3.1 EKES docenia możliwości otwarte dzięki Zielonej księdze w sprawie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (EPB)<sup>(2)</sup>, w której za jeden z głównych priorytetów EPB uznano europejskie partnerstwo na rzecz naukowców, wraz z rozwojem kariery i większą mobilnością, a także dzięki wspomnianemu komunikatowi Komisji, na którego temat Komitet sporządził już osobną opinię. W niniejszej opinii EKES pragnie wykrócić poza te ramy i poprzeć propozycje zawarte w dokumencie „Europejskie partnerstwo na rzecz zwiększenia atrakcyjności kariery zawodowej w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz poprawy warunków mobilności pracowników naukowych w Europie – proponowane działania priorytetowe” przygotowanym 30 kwietnia 2009 r.<sup>(3)</sup> przez ministrów Luksemburga i Portugalii, François Biltgena i José Mariana Gaga, przy współpracy innych ministrów; przez co pragnie wnieść swój wkład w dalsze rozwijanie, dzięki konkretnym działaniom, unijnej polityki w zakresie zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii.

3.2 EKES docenia wielkie nakłady pracy, jakie podjęto na szczeblu UE w tej materii. Sam Komitet wydał już wiele opinii z inicjatywy własnej na tematy powiązane z omawianym zagadnieniem.

3.3 Zasoby ludzkie w dziedzinie nauki i technologii są już integralnym elementem strategii europejskiej od marca 2000 r. Na szczycie w Barcelonie w 2002 r. ustanowiono europejski cel zwiększenia odsetka PKB przeznaczanego na badania i rozwój (B+R) do 3 % do 2010 r. Wzrost liczby zasobów ludzkich powiązany z tym celem oszacowano na około 500 tys. dodatkowych pracowników naukowych<sup>(4)</sup>.

3.4 Uzasadniona była zatem potrzeba opracowania wspólnej polityki europejskiej w tym obszarze, znacznie wykraczającej poza tzw. otwartą metodę koordynacji polityk krajowych; powinna się w niej mieścić nawet zmiana warunków zatrudnienia i rozwoju kariery samych naukowców, w tym młodych naukowców, w zakresie rekrutacji, postępu kariery i praw socjalnych.

3.5 Pomimo że cel dotyczący inwestycji w B+R zakłada, że 2 z tych 3 % PKB mają pochodzić z sektora prywatnego, branża przemysłowa nie może podjąć tego wysiłku samodzielnie i rządy mają tu zwiększoną odpowiedzialność. Zważywszy, że większość możliwości zatrudnienia dla naukowców jest tworzona przez branżę przemysłową, należy stworzyć lepsze warunki rozwoju badań naukowych w sektorze prywatnych przedsiębiorstw i przez ten sektor w Europie, w tym przez małe i średnie przedsiębiorstwa, aby móc dążyć do ustalonych celów, za pomocą, przykładowo, zachęt do tworzenia sieci i klastrów przedsiębiorstw w branżach o kluczowym znaczeniu dla gospodarki europejskiej.

(2) Zielona Księga: „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy” [COM(2007) 161 wersja ostateczna] z 4 kwietnia 2007 r.

(3) Dok. Rady nr 10003/09 z 18 maja 2009 r.

(4) Zob. sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie: „Report by the High Level Group on Increasing Human Resources for Science and Technology in Europe 2004”, Wspólnoty Europejskie 2004.

(1) Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 81.

3.6 Poziom finansowania publicznego w przeliczeniu na jednego naukowca jest nadal znacznie niższy w Europie niż w Stanach Zjednoczonych i w Japonii. Warunki i perspektywy zatrudnienia w sektorze publicznym powinny zatem stać się nieodłączną częścią celów polityki rządów państw europejskich na rzecz nauki. Ponadto istnieje duża dysproporcja pod względem udziału naukowców w całkowitej liczbie mieszkańców w porównaniu z USA i Japonią: w UE na 1 000 mieszkańców przypada ok. 6 naukowców, a w USA i Japonii 9–10.

3.7 Instytucje szkolnictwa wyższego, jako główne ośrodki szkolenia naukowców, powinny podjąć innowacyjne działania w zakresie lepszego włączania edukacji i szkolenia w programy nauczania oraz w zakresie lepszej współpracy z branżą przemysłową w kontekście uczenia się przez całe życie. Instytucje te powinny, w istocie, zmienić perspektywę i nastawienie wobec tego problemu w ramach swej misji szkolenia zasobów ludzkich na potrzeby społeczeństwa opartego na wiedzy, poprzez dostosowanie programów nauczania, stawianie na szkolenia w partnerstwie z B+R branży przemysłowej, oferowanie nowych możliwości, w tym dla tych osób, które późno zaczynają karierę naukową, otwieranie dostępu dla kobiet, mniejszości etnicznych i grup mniej uprzywilejowanych, w tym obywateli o specjalnych potrzebach, którzy w dziedzinie nauki i wiedzy mogą dostrzec możliwość poprawy swej pozycji społecznej i osobistego dowartościowania się we współczesnym społeczeństwie.

3.8 Angażowanie studentów, nie tylko studiów magisterskich i doktoranckich, ale także licencjackich, w działania badawcze – także w sektorze przedsiębiorstw – jako normalny element programu nauczania, odbywa się jeszcze w bardzo niewielkiej skali i należy poświęcić mu więcej uwagi.

3.9 Wciąż potrzebne są środki służące uatrakcyjnieniu w oczach młodzieży kariery w dziedzinie nauki, inżynierii i technologii, choć nie należy przy tym zaniedbywać nauk społecznych i humanistycznych. Różnice między karierą w przemyśle a karierą uniwersytecką lub w sektorze publicznym są duże, ale rządy krajowe i Komisja Europejska powinny odgrywać istotną rolę w tej dziedzinie, w sposób skoordynowany. Jest to bowiem zasadniczy czynnik rozwoju EPB i przyszłego dobrobytu i konkurencyjności UE.

3.10 Edukacja naukowa jest innym istotnym czynnikiem, gdyż może pobudzać ciekawość dzieci i młodzieży oraz ich zainteresowanie pracą naukową. Skupienie uwagi na umiejętnościach i na jakości edukacji, począwszy od nauczania w szkołach podstawowych i średnich, jest sprawą zasadniczą dla powodzenia EPB, poprzez prace doświadczalne i kontakty ze środowiskami naukowymi i przemysłowymi, podobnie jak zapewnianie odpowiednich kwalifikacji nauczycieli<sup>(5)</sup>.

(5) Zob. publikacje: „Encouraging Student Interest in Science and Technology Studies”, *Global Science Forum*, OECD 2008, „Mathematics, Science and Technology Education Report, The Case for a European Coordinating Body”, *European Roundtable of Industrialists (ERT)*, sierpień 2009.

3.11 Strategie na rzecz popularyzacji i upowszechniania nauki zostały już uznane za niezbędne dla powszechnego zrozumienia nauki i przybliżenia jej społeczeństwu, a zwłaszcza młodzieży. Dlatego też powinno się w ich ramach tworzyć coraz więcej zachęt, również na szczeblu europejskim, poprzez wspieranie inicjatyw będących przedmiotem ogólnego zainteresowania, ze względu na ich znaczenie zwłaszcza w zglobalizowanym świecie, w którym zasadnicza jest, z jednej strony, potrzeba zrozumienia kontrowersyjnych kwestii i, z drugiej strony, komunikowania osiągnięć naukowych.

3.12 Innym czynnikiem o istotnym znaczeniu jest kwestia zaangażowania kobiet w pracę naukową. Mimo że dane liczbowe w ciągu ostatnich dwudziestu lat uległy dużej zmianie, kobiety nadal są słabo reprezentowane w wielu dyscyplinach badań naukowych w wielu krajach, a przede wszystkim niewiele z nich zajmuje najwyższe stanowiska. Podjęto już wiele działań na szczeblu Komisji Europejskiej i niektórych państw członkowskich, ale pozostaje jeszcze wiele do zrobienia. Kobiety w dalszym ciągu stanowią najbardziej oczywiste źródło wzrostu zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie, pomimo tego że wśród zachęt brakuje silnego powiązania między polityką na rzecz nauki a społeczną i gospodarczą polityką wsparcia dla kobiet.

3.13 Nie można lekceważyć międzynarodowego wymiaru EPB, gdy mowa jest o zasobach ludzkich w dziedzinie nauki i technologii<sup>(6)</sup>. UE powinna konkurować na arenie międzynarodowej, by przyciągać najlepszych wykwalifikowanych pracowników naukowych i gwarantować im takie warunki, by pozostawali w Europie, co można osiągnąć dzięki lepszej koordynacji polityki na szczeblu krajowym i wspólnotowym. Niemniej jednak dominować powinna perspektywa współpracy, polegająca na poszerzaniu obiegu i przekazywaniu wiedzy, a także na mobilności, z zachowaniem zasady wzajemności i – przede wszystkim w odniesieniu do naukowców z krajów rozwijających się – na jednoczesnym przyczynianiu się do wzrostu kwalifikacji w ich krajach pochodzenia.

#### 4. **Potrzeba prowadzenia konkretnych działań politycznych celem poczynienia natychmiastowych postępów w europejskim programie na rzecz zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii**

4.1 Komitet pragnie podkreślić znaczenie wspólnego podejścia europejskiego w połączeniu z konkretnymi działaniami politycznymi służącymi natychmiastowym postępom w europejskim programie na rzecz zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii.

4.2 Potwierdzając stanowisko przedstawione już w opinii w sprawie komunikatu Komisji w sprawie europejskiego partnerstwa na rzecz naukowców, zwłaszcza w odniesieniu do rekrutacji naukowców i jej warunków, Komitet uważa za pożądane i realistyczne, by wzrost zasobów ludzkich w UE był trwały i stabilny, wynosząc średnio około 5 % rocznie podczas najbliższych

(6) Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: „Strategiczne ramy europejskie na rzecz międzynarodowej współpracy naukowo-technicznej”; sprawozdawca: Gerd Wolf (Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 13).

dziesięciu lat. Pozwoliłoby to na zwiększenie obecnej liczby osób zatrudnionych w dziedzinie nauki i technologii o 50 % w ciągu jednego dziesięciolecia. Komitet proponuje, aby działania te były prowadzone na następujące sposoby:

4.2.1 poprzez zwiększanie liczby i odsetka młodych ludzi wybierających naukowe i techniczne kierunki studiów;

4.2.2 poprzez zwiększanie liczby i odsetka magistrów, którzy podejmują studia doktoranckie, a także poprzez dywersyfikację profili doktoratów i wzmocnienie mechanizmów gwarantujących jakość;

4.2.3 poprzez przyciąganie do instytucji europejskich i zatrzymanie w nich większego odsetka pochodzących z Europy i reszty świata studentów i naukowców w dziedzinach naukowo-technologicznych oraz poprzez podwojenie liczby doktoratów zdobywanych poza krajem pochodzenia;

4.2.4 poprzez podkreślenie znaczenia zapewnienia ram prawnych, administracyjnych i finansowych służących wprowadzaniu zachęt do opisanych powyżej działań i ich realizacji, w zakresie koordynacji strategii polityki na rzecz badań naukowych z polityką społeczną i polityką w zakresie zatrudnienia.

4.3 Liczba młodych ludzi wybierających naukowe i techniczne kierunki studiów faktycznie wzrosła w większości krajów europejskich, jednakże nie odnotowano wzrostu w zakresie ich odsetka pośród całkowitej liczby studentów. Spośród działań, jakie można podjąć w celu przyciągnięcia młodych ludzi do dziedziny nauki i technologii, warto wymienić: – ulepszenie nauczania w dziedzinie nauki i technologii oraz wkład w rozwój sieci naukowych między szkołami, wykładowcami i badaczami, zarówno na szczeblu krajowym, jak i międzynarodowym; – wspieranie działań propagujących kulturę naukową i poszerzanie podstawy społecznej rozwoju naukowo-technicznego, a zwłaszcza ośrodków i muzeów naukowych; – świadczenie usług w zakresie informowania i doradztwa edukacyjnego i zawodowego, dzięki którym można odpowiedzieć na potrzeby społeczne w odniesieniu do nauczania naukowo-technicznego.

4.4 Nie zaniedbując kwestii gwarantowania jakości, innym pilnym celem powinno być tworzenie zachęt na rzecz zwiększenia liczby doktoratów i dywersyfikacji ich profili, z zaangażowaniem branży przemysłowej w odpowiednich przypadkach. W dążeniu do tego celu można by wspierać działania polegające na: – zwiększeniu odsetka stypendiów doktoranckich przyznawanych drogą ogólnego konkursu na szczeblu krajowym lub międzynarodowym; – przyciąganiu na studia doktoranckie w Europie magistrów z krajów trzecich; – wykorzystaniu większego znaczenia, jakie uzyskał ostatnio tytuł doktora, do osiągnięcia wyższego poziomu umiejętności zawodowych w różnych dziedzinach, a nie tylko w karierze naukowej.

4.5 Zdolność przyciągania na skalę międzynarodową jest celem, do którego należy dążyć, podejmując następujące działania: – poprawa mobilności studentów, naukowców i wykładowców między instytucjami, sektorami i krajami, w szczególności między sektorem akademickim a sektorem przedsiębiorstw, oraz zachęcanie do takiej mobilności; – propagowanie otwartych,

konkurencyjnych i przejrzystych metod rekrutacji naukowców; – poprawa warunków życia rodzin naukowców i ułatwianie ich partnerom dostępu do rynku pracy; – znaczne ograniczenie biurokracji związanej z publicznym finansowaniem badań naukowych.

4.6 Poprawa warunków pracy i zatrudnienia naukowców jest decydującym czynnikiem zwiększenia mobilności i zainteresowania karierami naukowymi, w tym także wzrostu odsetka kobiet w dziedzinie badań naukowych, przy odpowiedniej ochronie socjalnej. Kluczowym czynnikiem powodzenia każdej polityki na rzecz badań naukowych i innowacji jest stopniowe rozpowszechnianie umów o pracę, co sprawi, że kariery będą bardziej konkurencyjne i atrakcyjne, a ponadto zapewni odpowiednie warunki zatrudnienia mężczyznom i kobietom, włącznie z urlopem macierzyńskim i wychowawczym oraz innymi zabezpieczeniami socjalnymi sprzyjającymi mobilności naukowców.

4.7 EKES popiera wysiłki państw członkowskich polegające na badaniu możliwości przyjęcia środków ułatwiających przenoszenie dodatkowych uprawnień emerytalnych naukowcom zmieniającym kraj zatrudnienia, przy wykorzystaniu istniejących ram prawnych oraz dzięki umowom dwu- i wielostronnym. Oczekuje jeszcze na wyniki analizy wykonalności dotyczącej ewentualnego paneuropejskiego funduszu emerytalnego dla naukowców z UE, realizowanego przy wsparciu finansowym Wspólnoty, i popiera przy tym wszelkie środki, mające ułatwić przenoszenie dodatkowych uprawnień emerytalnych naukowców, gdyż uważa to za pilne.

4.8 EKES opowiada się ponadto za podjęciem w trybie pilnym działań na rzecz ułatwienia koordynacji między strategiami polityki w zakresie edukacji, badań naukowych, pracy i zabezpieczeń społecznych, co ma zapewnić skoordynowany rozwój instrumentów polityki edukacyjnej, naukowej i społecznej, aby osiągnąć europejskie cele w zakresie zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii.

4.9 W celu osiągnięcia wymienionych już zamierzeń, EKES pragnąłby, by podjęto następujące konkretne kroki:

4.9.1 w kontekście mającej się wkrótce rozpocząć debaty w sprawie przyszłego ósmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego UE, należy ustalić, że działania badawcze wspierane przez program ramowy powinny obowiązkowo utworzyć platformę kształcenia specjalistycznego, szczególnie w ramach doktoratów, w warunkach otwartości i konkurencyjnego dostępu dla studentów z wszystkich krajów;

4.9.2 Komitet proponuje utworzenie centrum monitorowania zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie, które dostarczałoby spójnych i porównywalnych danych dotyczących postępów w tej dziedzinie oraz na temat krajowych strategii politycznych w tej dziedzinie, zarówno w Europie, jak i z perspektywy światowej (7).

(7) Jest to propozycja przedstawiona już w 2004 r. przez grupę wysokiego szczebla ds. zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii w Europie (*High Level Group on Human Resources for Science and Technology in Europe*) (zob. przypis 4).



4.9.3 Nadal w kontekście nowego, ósmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego, Komitet życzyłby sobie poszerzenia działań *Marie Curie*, wspierających mobilność naukowców, oraz działań powiązanych, oraz wzmocnienia wymiaru współpracy międzynarodowej w zakresie zasobów ludzkich; a także wzmocnienia programu *Erasmus Mundus*, jako formy zachęty do współpracy z krajami trzecimi w zakresie szkolenia specjalistycznego.

4.10 Wreszcie, EKES apeluje, aby w przyszłym przeglądzie strategii lizbońskiej należycie uwzględniono znaczenie zwiększenia zasobów ludzkich w dziedzinie nauki i technologii i zapewnienia ich wykwalifikowania oraz gwarancji trwałego rozwoju wspólnej polityki w tym zakresie na szczeblu Unii Europejskiej.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak wspierać MŚP w dostosowaniu do zmian na światowym rynku”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 255/04)

Sprawozdawca: **Claudio CAPPELLINI**  
Współsprawozdawca: **Ulrich PAETZOLD**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Jak wspierać MŚP <sup>(1)</sup> w dostosowaniu do zmian na światowym rynku”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Claudio CAPPELLINI, a współsprawozdawcą Ulrich PAETZOLD.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 180 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### Część I

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet jest świadom, że MŚP na wiele sposobów dążą do umiędzynarodowienia się, stosując różne strategie i korzystając ze wsparcia na różnych szczeblach. W związku z tym celem niniejszej opinii jest przedstawienie ośmiu zaleceń, które mają kierować działaniami w zakresie wsparcia MŚP w dostosowywaniu się do przemian na światowym rynku. Niniejsza opinia adresowana jest do instytucji UE, państw członkowskich i MŚP i ich stowarzyszeń oraz ogółu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE.

1.2 *Zalecenie 1: Poszanowanie przedsiębiorców, ich prawa do podejmowania decyzji i uznanie tego, że muszą oni ponosić konsekwencje tych decyzji.* Wspieranie przedsiębiorstw powinno mieć na celu pomoc przedsiębiorcom w radzeniu sobie z przemianami na światowym rynku, lecz nie może ani zastępować samych decyzji przedsiębiorców, ani chronić przedsiębiorcy przed ryzykiem wynikającym z jego decyzji. Polityka wsparcia MŚP powinna skutecznie nagradzać innowacje (w ramach czynnego uczestnictwa w międzysektorowych platformach technologicznych w 7. programie ramowym (7. PR)) i nie powinna wiązać się z ryzykiem, chyba że stanowi reakcję na konkretne niedoskonałości rynku. W takiej sytuacji przemiany na światowym rynku mogą wywierać nieproporcjonalnie duże skutki na mniejsze przedsiębiorstwa (takie jak przedsiębiorstwa działające w globalnych łańcuchach tworzenia wartości lub w gospodarkach, w których przeważają mniejsze przedsiębiorstwa).

1.3 *Zalecenie 2: Zmniejszenie przeszkód w handlu.* Dążenie do zapewnienia otwartych rynków – za pomocą owocnych negocjacji handlowych i dbania o zgodne z prawem stosowanie przez kraje

trzęcie instrumentów ochrony handlu, egzekwowania przestrzegania globalnych norm handlowych i utrzymania rynku wewnętrznego oraz bez naruszania symetrii w dostępie do rynków – pozostaje najskuteczniejszym sposobem wspierania eksporterów z sektora MŚP. Najlepszą reakcją w ramach polityki jest czuwanie nad tym, by te przedsiębiorstwa, które potrafią eksportować, nie napotykały utrudnień w postaci barier taryfowych i pozataryfowych.

1.4 *Zalecenie 3: Zwiększenie konkurencyjności handlu poprzez podniesienie jakości.* Państwa członkowskie, Komisja Europejska i stowarzyszenia przedsiębiorców za pomocą kampanii marketingowych organizowanych w krajach trzecich muszą podkreślać zalety oraz jakość, wynikającą z przestrzegania wymogów i standardów europejskich oraz z pełnego uczestnictwa w programach tworzenia jakości, takich jak 7. PR i program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP). Jednocześnie należy zaznaczyć, że przestrzeganie standardów unijnych jest warunkiem importowania dóbr i usług do państw UE.

1.5 *Zalecenie 4: Polityka handlowa musi uwzględniać zasadę „Najpierw myśl na małą skalę”.* Jeżeli rozwój partnerstw ma doprowadzić do stworzenia dostępu do rynków, MŚP muszą podlegać ściślejszej koordynacji, aby dopasować się do złożonego procesu negocjacji handlowych. Przejrzystość negocjacji można zwiększyć poprzez podkreślenie aspektu MŚP we wszystkich ocenach wpływu na zrównoważony rozwój. W większym stopniu uwzględnić należy również reprezentatywność przedstawicieli przedsiębiorstw. Pomocne również będą baza danych dotycząca dostępu do rynków oraz punkty pomocy w zakresie praw własności intelektualnej na nowych rynkach. Aby usprawnić handel MŚP, można podjąć większe starania także w dziedzinie zamówień publicznych i szybkich płatności w UE.

1.6 *Zalecenie 5: Dopasowanie polityk do potrzeb MŚP.* Jeśli chodzi o przeszkody w procesie internacjonalizacji, to doświadczenia MŚP różnią się doświadczeniami politycznymi. Wsparcia należy udzielać w sposób praktyczny i przystępny przez pośredników lokalnych i krajowych, którzy znają MŚP. Dobrym

(1) Definicja MŚP znajduje się w zaleceniu 2003/361/WE z dnia 6.5.2003 r., Dz.U. L 124 z 20.5.2003, s. 36 i kolejne.

przykładem takiego działania jest wspieranie osobistych kontaktów między przedsiębiorstwami poprzez dofinansowywanie pierwszych wizyt. Trzeba wiele zrobić, aby dopasować polityki do potrzeb MŚP, jak pokazuje przykład dostępu do środków finansowych. Należy zachęcać do stosowania praktycznych metod pomocy MŚP, takich jak pośrednictwo, zwolnienia podatkowe, szybkie płatności i środki, które ułatwiają szybką dystrybucję funduszy za pomocą wyłączeń dotyczących pomocy państwa, w szczególności w przypadku tych sektorów, które są najbardziej narażone na skutki globalizacji oraz kryzysu gospodarczego i finansowego (np. m.in. sektora motoryzacyjnego).

1.7 *Zalecenie 6: Wspieranie MŚP za pośrednictwem ich pracowników.* Chodzi o to, by MŚP miały dostęp do wykwalifikowanej i zaangażowanej siły roboczej na rynku pracy. Dla utrzymania konkurencyjności MŚP w UE, trzeba zadbać o podaż pracowników o najwyższych kwalifikacjach, na przykład w takich sektorach, jak inżynieria, obsługa techniczna lub budownictwo. Dokument Komisji pt. „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” wnosi istotny wkład w ten proces. Dialog społeczny, w szczególności sektorowy, winien w większym stopniu pomagać MŚP, by wspólnie z pracownikami działały na rzecz zachowania kwalifikacji i rozwijania nowych umiejętności, aby w pierwszej kolejności wykorzystywać już istniejące oraz nowe szanse na rynku wewnętrznym. Aby poradzić sobie z globalnymi przemianami, należy ułatwić tworzenie partnerstw na szczeblu UE i opracowywanie trwałych projektów w organizacjach MŚP, szkołach biznesu i jednostkach badawczych we współpracy z instytucjami w krajach o gospodarkach wschodzących.

1.8 *Zalecenie 7: Sieci mają znaczenie dla MŚP, zwłaszcza wówczas, gdy stają się one globalne.* Sieci zapewniają MŚP możliwości, lecz stwarzają również konkretne problemy związane z własnością intelektualną i dominującymi klientami, które można lepiej rozwiązywać, stosując podejście sektorowe. Jako podmiot globalny UE nie wykorzystwała własnego potencjału, jeśli chodzi o zwiększenie znaczenia MŚP jako eksporterów na rynki trzecie i importerów z tych rynków. Szczególnie interesująca jest rola, którą UE i państwa członkowskie mogą odegrać we wspieraniu tych MŚP, które są wystarczająco konkurencyjne, by pełnić funkcję przedsiębiorstw działających na początkowych i średnich etapach w łańcuchach tworzenia wartości. Zgodnie z poprzednimi wskazaniami CCMI na ten problem należy położyć większy nacisk, biorąc pod uwagę pilną potrzebę zmiany pozycji polityk przemysłowych UE na światowym rynku.

1.9 *Zalecenie 8: Innowacyjność i ocena.* Decydenci polityczni muszą dokonywać innowacji w realnej gospodarce, zwłaszcza gdy panują trudne warunki gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Polityka musi szybko reagować na nowe wyzwania, podlegać ocenie opartej na solidnych podstawach, a jej tworzenie musi odbywać się we współpracy z reprezentatywnymi zainteresowanymi stronami, aby wyciągać wnioski na podstawie sukcesów i zmian w osiąganych wynikach. MŚP mogłyby wnieść istotny wkład w tworzenie produktów i usług charakteryzujących się większą efektywnością energetyczną oraz w tzw. zieloną gospodarkę.

## 2. MŚP odgrywają istotną rolę w działaniach UE stanowiących reakcję na przemiany na światowym rynku

2.1 23 mln MŚP w UE odgrywa istotną rolę w procesie dostawiania gospodarki UE do przemian na światowym rynku. Zatrudniają one dwie trzecie pracowników sektora prywatnego,

utrzymują dynamikę rynku pracy i przyczyniają się do rozwoju konkurencyjnej, innowacyjnej i opartej na solidarności gospodarki UE. Procesy rozdrobnienia gospodarczego i specjalizacji, które są charakterystyczne dla globalizacji, zapewniają nisze, które mogą zostać wykorzystane przez MŚP. Należy w większym stopniu doceniać wkład MŚP w tworzenie dobrobytu UE oraz jej różnych modeli społecznych, modeli działalności oraz modeli kulturowych. MŚP są podstawą systemu wytwórczego UE i mogłyby zwiększyć swój udział w tworzeniu miejsc pracy i wartości dodanej UE (2).

2.2 UE jest ukierunkowana globalnie już choćby jako największy na świecie eksporter i donator pomocy rozwojowej. MŚP stanowią niejednorodną grupę i wiele z nich nie będzie miało siły, zasobów lub chęci, aby działać na światowym rynku. Komitet chciałby podkreślić, że „globalizacja” i „umiędzynarodowienie” są kwestiami istotnymi nawet dla MŚP, które zaopatrują wyłącznie rynki lokalne lub regionalne lub które są na tych rynkach zakorzenione (3). Globalizacja zmieniła definicję kompromisów społecznych, które na trwałe umiejscowiły MŚP w krajowych systemach gospodarczych, i Komitet uznaje, że obecny kryzys ponownie zmieni sposób powiązania MŚP z ich rynkami krajowymi i międzynarodowymi (4). Trzeba omówić i uwzględnić w planie politycznym UE zwiększenie udziału Komisji i państw członkowskich w tym procesie. Znaczenie MŚP w ich globalnym ukierunkowaniu mogłoby zostać zwiększone dzięki wyrażaniu wspólnego stanowiska przez UE za pośrednictwem międzynarodowych instytucji finansowych (o co zwracał się już przedstawiciel Eurogrupy w Radzie) oraz istnienia wspólnej wizji Eurogrupy wspierającej strefę euro.

2.3 Na reakcję MŚP na przemiany na światowym rynku wpływ ma wiele czynników. Pomimo zobowiązania do zapewnienia rzeczywistego funkcjonowania jednolitego rynku niewiele MŚP w UE-27 prowadzi działalność eksportową lub importową (5). Mniejsze kraje i większe przedsiębiorstwa są w większym stopniu umiędzynarodowione (6). Udział sektora usług, zdominowanego przez MŚP, wynosi około 70 % w wartości dodanej brutto w UE-27, lecz jego całkowity udział w handlu transgranicznym wyniósł jedynie 20 % w okresie stosunkowo dobrej koniunktury w 2006 r. (7) Docelowe miejsca i sektory podlegające umiędzynarodowieniu różnią się pod względem wybieranych rozwiązań (np. działalność wywozowa lub wspólne przedsięwzięcie) i kierunku wymiany handlowej. Różne są również przeszkody w procesie umiędzynarodawiania, przy czym główną przeszkodą utrudniającą MŚP prowadzenie działalności wywozowej jest brak wiedzy o rynkach zagranicznych (13 % MŚP prowadzących działalność wywozową wymieniło to jako główną przeszkodę), a następnie miejsce zajmują cła przywozowe w krajach docelowych oraz brak kapitału (po 9 %) (8).

(2) Baza danych SBS Eurostatu, lata 2004–2005.

(3) Komisja UE, 2003 r., „Internationalisation of SMEs” (Umiędzynarodowienie MŚP), *Observatory of European SMEs (Obserwatorium europejskich MŚP)*, nr 4.

(4) EKES, „Program dla Europy: propozycje społeczeństwa obywatelskiego”, przedstawiony dnia 24 marca 2009 r.

(5) Komisja, Ostateczne sprawozdanie grupy ekspertów dotyczące wspierania procesu umiędzynarodawiania MŚP: ostateczne sprawozdanie grupy ekspertów, grudzień 2007 r.

(6) *Observatory of European SMEs (Obserwatorium europejskich MŚP)*, *Internationalisation of SMEs (Umiędzynarodowienie MŚP)*, nr 4, 2003 r.

(7) Europa w liczbach – rocznik statystyczny Eurostatu 2008.

(8) Badanie Flash Eurobarometr nr 196.

2.4 Działalność transgraniczna MŚP na rynku wewnętrznym i poza nim jest zdecydowanie mniejsza niż w przypadku większych przedsiębiorstw, co stwarza błędne wrażenie, że UE jest dla dużych przedsiębiorstw, zaś dla MŚP są państwa członkowskie. Komitet podkreśla, że gospodarka UE opiera się na MŚP oraz że MŚP są istotnym filarem gospodarki społecznej UE, zwłaszcza gdy większe przedsiębiorstwa w ramach outsourcingu zlecają pracę w krajach trzecich.

W związku z tym Komitet zwraca uwagę na rozwój unijnych polityk dotyczących MŚP w latach po przyjęciu planu działania na rzecz MŚP w 1986 r., zintegrowanego programu z 1994 r., różnych programów wieloletnich, strategii lizbońskiej z 2000 r., Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw z 2000 r., programu CIP (program na rzecz konkurencyjności i innowacji) oraz programu „Small Business Act”.

2.5 Wiele przedsiębiorstw od polityki publicznej oczekuje jedynie usunięcia przeszkód administracyjnych i regulacyjnych. Ich zdaniem, głównym uzasadnieniem interwencji w ramach polityki UE dotyczącej MŚP jest skorygowanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku. W poprzednich opiniach <sup>(9)</sup> Komitet jednak jasno wyraził pogląd, że wsparcie dla MŚP trzeba przenieść na inny poziom, jeżeli mają zostać osiągnięte ambitne cele programu „Small Business Act” oraz jeżeli mają zostać zaspokojone potrzeby 23 milionów MŚP w UE. Tydzień MŚP rozszerzył zakres polityki dotyczącej MŚP, jako że miał na celu informować, pomagać, motywować, dzielić i zachęcać <sup>(10)</sup>, jak już wspomniano w ramach wdrażania programu „Small Business Act” w opinii INT/445 EKES-u oraz jak ostatnio wskazał Komitet Regionów.

2.6 Niniejsza opinia w szczególności koncentruje się na zaleceniach, które mają pomóc MŚP w prowadzeniu działalności wywozowej, oraz na polityce, która ma pomóc MŚP w radzeniu sobie z przemianami na światowym rynku. Opinia skierowana jest do Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i państw członkowskich oraz MŚP i ich stowarzyszeń, zarówno międzysektorowych, jak i sektorowych. W początkowej części opinii objaśniono, dlaczego tradycyjne uzasadnienie interwencji niwelujących nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku może również być istotnym elementem tej polityki. Jednak zasugerowano również, że mechanizmy, za pomocą których następuje wskazywanie nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku, określanie rozwiązań politycznych i podział obowiązków wykonawczych, nie są w każdym przypadku jasne lub dobrze dopasowane. Z tych powodów trzeba opracować inne zasady, mające zbliżyć politykę do MŚP i oddalić ją od abstrakcyjnego pojęcia „ryнку”. W tym zakresie EKES mógłby wraz z innymi zainteresowanymi instytucjami UE i instytucjami krajowymi wspierać opracowanie dwuletniego sprawozdania na szczeblu globalnym, przedstawiającego pomiar „MŚP pod kątem ich pozycji na światowym rynku za pomocą stosownych wskaźników rynkowych”.

<sup>(9)</sup> Różne środki polityczne, poza odpowiednim finansowaniem, o potencjalnym wpływie na wzrost i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, Dz.U. C 27, 3.2.2009, s. 7. Międzynarodowe zamówienia publiczne, Dz.U. C 224, 30.8.2008, s. 32 oraz Program „Small Business Act” Dz.U. C 182, 4.8.2009, s. 30.

<sup>(10)</sup> „Co to jest Tydzień MŚP” [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/entrepreneurship/sme-week/about/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/entrepreneurship/sme-week/about/index_pl.htm).

### 3. Zalecenie 1: Przedsiębiorcy podejmują decyzje

3.1 Stosowane środki muszą zapewniać poszanowanie przedsiębiorców, ich prawa do podejmowania decyzji i uznanie faktu, że muszą oni ponosić konsekwencje tych decyzji. Zachęty do wywozu mogą być niezwykle szkodliwe, ponieważ mogą zakłócać funkcjonowanie rynków i zachęcać przedsiębiorstwa do podejmowania ryzyka, na które nie są przygotowane. Polityka powinna z zasady nagradzać innowacje i wspierać podejmowanie ryzyka handlowego, lecz nie powinna być ryzykowna pod względem handlowym, chyba że stanowi reakcję na konkretne nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku.

3.2 Globalizacja to złożone zjawisko, będące dla MŚP i decydentów politycznych zarówno wyzwaniem, jak i szansą. Uzyskanie dostępu do rynków globalnych wymaga kosztownych informacji, dostawcy muszą być wiarygodni, a łańcuchy tworzenia wartości stwarzają MŚP problemy w zakresie praw własności intelektualnej. MŚP wybierają różne sposoby umiędzynarodowienia się – niektóre od początku są globalne, inne zaś powoli uczą się, jak się dostosować. Wyzwaniem dla decydentów politycznych jest dążenie do takiej sytuacji, w której ich sposób pojmowania potrzeb MŚP byłby zgodny z potrzebami MŚP mających otrzymać wsparcie. Z tego względu trzeba skoncentrować się na udzielaniu wsparcia z jednoczesnym uwzględnieniem swobody decyzyjnej przedsiębiorców.

### 4. Zalecenie 2: Rynki muszą być wolne

4.1 Koncentracja na swobodzie decyzyjnej przedsiębiorców jest podstawowym uzasadnieniem dążenia do zapewnienia wolnych rynków oraz powszechnym założeniem polityki UE dotyczącej MŚP. Program „Small Business Act” odnosi się do większego wykorzystania możliwości, które daje rynek wewnętrzny, a Komitet stwierdził, że usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego jest najbardziej efektywnym sposobem zwiększenia zdolności MŚP do prowadzenia działalności wywozowej <sup>(11)</sup>, zaś lepszy dostęp MŚP do rynków eksportowych jest głównym tematem w zewnętrznym wymiarze strategii lizbońskiej <sup>(12)</sup>. Zmniejszenie przeszkód w handlu oraz dążenie do zapewnienia otwartych i konkurencyjnych rynków za pomocą negocjacji handlowych, egzekwowania przestrzegania globalnych norm handlowych i utrzymania rynku wewnętrznego, pozostaje zatem najskuteczniejszym sposobem wspierania eksporterów z sektora MŚP, pod warunkiem, że otwarcie rynków zapewni symetryczny dostęp i nie narusza dorobku prawnego Wspólnoty. Najlepszą reakcją w ramach polityki jest pilnowanie, by te małe przedsiębiorstwa, które mają zdolności eksportowe, nie napotykały barier taryfowych i pozataryfowych. Przykładowe stosowne działania to:

- a) sfinalizowanie negocjacji z Dauhy, porozumienia w ramach WTO, porozumienia w sprawie zamówień rządowych, porozumienia dwustronne oraz inne międzynarodowe negocjacje handlowe koncentrujące się na przeszkodach w handlu zarówno na granicy (np. bariery taryfowe, procedury celne), jak i na terenie innego państwa (bariery pozataryfowe, standardy, normy techniczne i przepisy prawne) <sup>(13)</sup>;

<sup>(11)</sup> Jednolity rynek Europy XXI wieku, Dz.U. C 77, 31.3.2009, s. 15.

<sup>(12)</sup> Komunikat Komisji, COM(2008) 874 wersja ostateczna.

<sup>(13)</sup> Patrz: „Globalna Europa” [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global\\_europe\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/competitiveness/global_europe_en.htm) oraz „Strategia dostępu do rynku” [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk\\_access/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/mk_access/index_en.htm), rozporządzenie o barierach w handlu [http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/tbr/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/respectrules/tbr/index_en.htm) itd.).

- b) działania mające na celu rozwiązanie problemu słabej lub uciążliwej ochrony praw własności intelektualnej i związanych z tym problemów takich jak transfer technologii, np. sieć „Enterprise Europe Network”, punkt pomocy w zakresie praw własności intelektualnej projektu IPEuropAware, punkt pomocy w zakresie praw własności intelektualnej dla MŚP działających w Chinach oraz utworzone w 2008 r. Europejskie Centrum Biznesu i Technologii w Indiach, z którym związany jest Europejski Urząd Patentowy;
- c) ciągle działania mające na celu rozwiązanie problemu dyskryminujących praktyk rządowych w zakresie udzielania zamówień publicznych;
- d) działania Komisji Europejskiej w odpowiedzi na propozycje posła do Parlamentu Europejskiego Ignasiego Guardansa Cambó – Komitet zachęca Komisję Europejską do złożenia sprawozdania z tych działań<sup>(14)</sup>.

### 5. Zalecenie 3: Wsparcie konkurencyjności handlu poprzez jakość

5.1 Złożoność kwestii związanych z decyzją przedsiębiorcy o umiędzynarodowieniu oznacza, że wsparcie dla MŚP musi być bardziej uwrażliwione na wybrany sposób umiędzynarodowienia się, zawarte sojusze i zaangażowane sektory. W związku z tym Komitet popiera stosowanie nowego ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych (GBER) do zwiększenia stopnia uwrażliwienia ram pomocy państwa na potrzeby MŚP. Umożliwi to skierowanie znacznej pomocy do MŚP, jeżeli istnieją dowody, że rynek nie zadziałał na korzyść MŚP<sup>(15)</sup>. Komitet wyraził opinię na temat konieczności pełnego uczestnictwa MŚP w programach podwyższania jakości, takich jak programy w 7. PR<sup>(16)</sup>, i zwrócił się o stosowanie nowego, wydanego przez Komisję „Podręcznika pomocy państwa dla MŚP”. Organizacje MŚP powinny moc przywrócić się działaniom Komisji w zakresie szkolenia<sup>(17)</sup>. W przypadku większych przemian w kulturze prowadzenia działalności, łańcuchach tworzenia wartości, pozycji rynkowej, co w szczególności dotyczy MŚP, monitorowanie polityki w poszczególnych sektorach powinno odbywać się na szczeblu UE. W tym obszarze potrzebne są znaczne postępy.

5.2 Wszystkie przedsiębiorstwa, które rozpoczynają działalność handlową wewnątrz UE, muszą spełniać najwyższe normy dotyczące bezpieczeństwa konsumentów, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw i równowagi ekologicznej. Są to znaczne inwestycje, do których UE zobowiązuje przedsiębiorstwa, i można by podjąć większe starania, aby zwiększyć zwrot z tych inwestycji. Komitet zatem zachęca państwa członkowskie, Komisję Europejską i reprezentatywne stowarzyszenia MŚP do rozważenia sposobów przedstawiania jakości produktów i usług UE na rynkach zewnętrznych. Popularyzacja jakości produktów UE za pomocą strategii horyzontalnych musi odnosić się wyłącznie do

kampanii dotyczących oznakowania „CE” lub tego, że produkty „wyprodukowano w Europie”. Popularyzacja jakości towarów na rynkach trzecich za pomocą podejścia sektorowego byłaby istotnym narzędziem marketingowym, które pomogłoby wielu MŚP, zwłaszcza działającym w nowych sektorach (takich jak ekologiczna energetyka). Inicjatywy dotyczące „uczciwego handlu” na szczeblu regionalnym i lokalnym, których celem jest zaangażowanie organizacji MŚP z UE, powinny być przedmiotem bardziej systematycznych badań i ocen.

5.3 MŚP tyleż zakupują poza jednolitym rynkiem, ile też z niego wywożą<sup>(18)</sup>. MŚP z mniejszych państw członkowskich, zwłaszcza działające w sektorze sprzedaży hurtowej, detalicznej i w sektorze wytwórczym, posiadają źródła dostaw poza własnymi granicami krajowymi<sup>(19)</sup>, lecz nie w krajach trzecich. Ciągła popularyzacja europejskich standardów i oznakowania CE oraz lepsze możliwości oceny zgodności i nadzorowania rynku w krajach trzecich zwiększyłyby liczbę dostawców importujących do państw UE. Tworzenie zdolności, dzięki którym przedsiębiorstwa w krajach trzecich mogłyby spełniać kryteria zgodności, również zapewni wsparcie dla działalności gospodarczej zgodnie z programem UE dotyczącym pomocy na rzecz wymiany handlowej oraz – zgodnie ze stwierdzeniem przewodniczącego Komitetu ds. Barrier Technicznych w Handlu w ramach Światowej Organizacji Handlu – zwiększy zaufanie i dostarczy bodźca do wolnego i uczciwego handlu<sup>(20)</sup>.

### 6. Zalecenie 4: Polityka handlowa musi uwzględniać zasadę „Najpierw myśl na małą skalę”

6.1 Komitet zwraca uwagę, że przy tworzeniu polityki handlowej znaczenie mają szczególne tematy programu „Small Business Act”. MŚP mają mniejsze zdolności do radzenia sobie z obciążeniami prawnymi i do skutecznego wyrażania swoich poglądów w kręgach politycznych<sup>(21)</sup>. Dotyczy to barier taryfowych i pozataryfowych. Zgodnie z propozycją Komisji dotyczącą „wzmocnionego partnerstwa na rzecz lepszego dostępu do rynku”<sup>(22)</sup> organizacje przedsiębiorstw powinny odgrywać aktywną rolę w Partnerstwie na rzecz dostępu do rynku oraz w jego Komitecie Doradczym ds. dostępu do rynku (MAAC). Dodatkowo trzeba zapewnić pełne uwzględnienie interesów MŚP na wszystkich etapach negocjacji handlowych. Istniejące instrumenty ochrony handlu, np. środki antysubsydyjne i antidumpingowe, nie nadają się dla MŚP, którym brakuje zasobów i kompetencji niezbędnych do skutecznego składania skarg. Okrągły stół EKES-u, przy którym zasiadliby przedstawiciele UE i Chin oraz UE i Indii, mógłby również ułatwić dialog i prace przygotowawcze w odpowiednich społeczeństwach obywatelskich UE (co w szczególności dotyczy MŚP i kategorii gospodarki społecznej).

<sup>(18)</sup> Komisja, Ostateczne sprawozdanie grupy ekspertów dotyczące wspierania procesu umiędzynaradawiania MŚP: ostateczne sprawozdanie grupy ekspertów, grudzień 2007 r.

<sup>(19)</sup> Badanie Flash Eurobarometr nr 196.

<sup>(20)</sup> *Fact Sheet: Aid for Trade* (Arkusz informacyjny: Pomoc na rzecz wymiany handlowej), Bruksela, 3 kwietnia 2009 r.; *Programming Guide for Strategy Papers Aid for trade* (Przewodnik po programowaniu w odniesieniu do dokumentów strategicznych – Pomoc na rzecz wymiany handlowej), załącznik A pkt 2, Bruksela, listopad 2008 r.; sprawozdanie przewodniczącego Komitetu ds. Barrier Technicznych w Handlu, Warsztaty Komitetu ds. Barrier Technicznych w Handlu na temat roli norm międzynarodowych w rozwoju gospodarczym, wersja ostateczna, 19 marca 2009 r.

<sup>(21)</sup> Lepsze wdrażanie prawodawstwa UE, Dz.U. C 24, 31.1.2006, s. 52.

<sup>(22)</sup> Komisja, Globalny wymiar Europy: wzmocnione partnerstwo na rzecz lepszego dostępu do rynku dla europejskich eksporterów, COM(2007) 183 wersja ostateczna.

<sup>(14)</sup> Sprawozdawca: Ignasi Guardans Cambó, sprawozdanie A6-0002/2008, przyjęte 19 lutego 2008 r.

<sup>(15)</sup> Przykłady dobrych praktyk w poszczególnych państwach członkowskich podano w dokumencie *Supporting the Internationalisation of SMEs – a good practice guide* (Wspieranie procesu umiędzynaradawiania MŚP – przewodnik po dobrych praktykach) DG ENTR, 2008 r.

<sup>(16)</sup> Programy badawczo-rozwojowe dla MŚP, Dz.U. C 224, 30.8.2008, s. 18.

<sup>(17)</sup> Patrz: „Podręcznik pomocy państwa dla MŚP”, wydany przez Komisję w 2009 r., Bruksela, 25.2.2009, s. 24: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/studies\\_reports/sme\\_handbook.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/sme_handbook.pdf).

6.2 Komitet uznaje, że głównym kanałem przekazywania poglądów MŚP są państwo członkowskie i komitet ustanowiony na mocy artykułu 133 oraz stowarzyszenia handlowe i zrzeszenia producentów wywierające naciski na Komisję w WTO. Negocjacje handlowe są jednak nieprzejrzyste i trzeba stworzyć silniejsze partnerstwa na rzecz zapewnienia MŚP większego dostępu do rynku oraz lepiej je skoordynować w sieci polityki handlowej. KE i państwa członkowskie powinny również zwiększyć koordynację interesów MŚP, aby lepiej reprezentować ich interesy w innych podmiotach normalizacyjnych, takich jak ISO. Przykładowe stosowne działania to:

- a) w ocenach wpływu na zrównoważony rozwój państwa członkowskie i Komisja Europejska powinny uwzględnić oświadczenia *post hoc* dotyczące procesów, w ramach których skonsultowały się z MŚP, i reprezentatywności stowarzyszeń, z którymi się skonsultowały<sup>(23)</sup>;
- b) Komitet z zadowoleniem przyjmuje bazę danych dotyczącą dostępu do rynków (MADB) oraz zasoby umożliwiające ochronę praw własności intelektualnej, w tym punkty pomocy w zakresie praw własności intelektualnej; regularne umieszczanie urzędników Komisji Europejskiej w MŚP i ich odpowiednich krajowych biurach kontaktowych zajmujących się prawami własności intelektualnej pomogłoby zrozumieniu kwestii związanych z tymi obszarami handlu;
- c) dyskryminacyjne polityki udzielania zamówień publicznych oraz opóźnienia w płatnościach są obszarami działania państwa, które są nieproporcjonalnie szkodliwe dla MŚP<sup>(24)</sup>. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przegląd wdrażania dyrektywy z 2006 r., lecz uważa, że konieczna jest ocena skutków kryzysu finansowego. Wywarłoby to nacisk moralny i zwróciło uwagę na sprawdzone rozwiązania, takie jak oficjalne ustalenia rządu irlandzkiego z czerwca 2009 r. mające na celu skrócenie terminu płatności dokonywanych przez centralne departamenty rządowe na rzecz przedsiębiorstw będących ich dostawcami z 30 do 15 dni.

## 7. Zalecenie 5: Dopasowanie polityk do potrzeb MŚP

7.1 Działania podejmowane w ramach polityk muszą być w pierwszej kolejności dopasowane do potrzeb firm, zwłaszcza MŚP, a nie do potrzeb decydentów politycznych, sposobów realizacji lub zasady pomocniczości. Zarówno szczyt APEC przy OECD, który odbył się w 2006 r. i dotyczył umiędzynarodowienia MŚP, jak i grupa ekspertów Komisji określiły przeszkody w działalności wywozowej MŚP<sup>(25)</sup>. Ostatnie analizy wskazują jednak, że poglądy decydentów i MŚP różnią się w kwestii tego, jakie są te przeszkody, a zatem jakie są możliwe

rozwiązania<sup>(26)</sup>. MŚP działają w różnych sytuacjach prawnych i gospodarczych i przyjmują różne podejścia do kwestii umiędzynarodowienia: podejście etapowe, przedsiębiorczość strategiczna, podejście oparte na nauce, na bliskości i marketingu niszowym, a niektóre nawet od momentu powstania są przedsiębiorstwami globalnymi i od początku koncentrują się na rynku globalnym<sup>(27)</sup>.

7.2 Komitet zaproponował szereg środków niefinansowych, za pomocą których można by wspierać MŚP<sup>(28)</sup>, w tym programy współpracy (takie jak przerwany program INTERPRISE, targi podwykonawców), i które ułatwiają bezpośrednie spotkania przedsiębiorców<sup>(29)</sup> oraz prowadzenie programów szkolenia dla szkoleniowców, aby pomóc organizacjom broniącym interesów MŚP dostosować doradztwo do potrzeb MŚP.

7.3 Aktualnym przykładem świadczącym o braku dopasowania polityk do MŚP jest dostęp do środków finansowych i ubezpieczenie kredytu. Są to jedne z głównych problemów MŚP, zwłaszcza tych, które prowadzą działalność wywozową. Mimo znacznej publicznej pomocy finansowej zapewnianej przez system bankowy, przedsiębiorstwa odczuwają duże ograniczenie w dostępie do kredytów i do ich ubezpieczenia. To wskazuje na złe decyzje instytucjonalne na rynkach finansowych oraz wymaga szczególnych działań mających na celu poprawę w zakresie udzielania przedsiębiorstwom kredytów oraz ich ubezpieczenia<sup>(30)</sup>. Komitet zatem popiera wnioski okrągłego stołu OECD w Turynie, który ponownie zwrócił uwagę na znaczenie uwzględnienia kontekstu, w którym działają instytucje finansowe, poprzez apelowanie o „rzetelne zarządzanie, ramy podatkowe, regulacyjne i prawne, które zapewniają równe reguły konkurencji wszystkim podmiotom gospodarczym niezależnie od ich wielkości”<sup>(31)</sup>.

7.4 Komitet popiera również inne praktyczne zalecenia okrągłego stołu z Turynu dotyczące pomocy MŚP w zarządzaniu finansami, w tym:

- a) zapewnienie skuteczności gwarancji poprzez lepsze pośrednictwo między kredytodawcami a MŚP;
- b) rozwiązanie problemów w zakresie przepływów środków pieniężnych za pomocą korzystnych wyłączeń lub wakacji podatkowych i wyłączeń lub wakacji w przypadku składek na ubezpieczenie społeczne oraz programów ulg podatkowych dla prywatnych inwestorów w MŚP;

<sup>(26)</sup> OECD, 2008 r., *Removing Barriers to SME Access to International Markets (Usuwanie barier w dostępie MŚP do rynków międzynarodowych)*; C. Dannreuther, 2008 r., „A Zeal for a Zeal? SME Policy and the Political Economy of the EU” (Zaangażowanie za zaangażowaniem? Polityka dotycząca MŚP i gospodarka polityczna UE), *Comparative European Politics* 23, s. 377–399; C. Dannreuther, 2007 r. „EU SME policy: On the edge of governance” (Polityka UE dotycząca MŚP. Na granicy zarządzania), *CESifo Forum* 2/2007.

<sup>(27)</sup> Istnieją cztery cechy charakterystyczne dla przedsiębiorstw działających od początku na skalę globalną: wizja globalna w momencie powstania, niepowtarzalne produkty o potencjale na rynku globalnym, niezależność, zdecydowanie, zdolność do przyspieszonego umiędzynarodowienia. Mika Gabrielsson, V.H. Manek Kirpalani, Pavlos Dimitratos, Carl Arthur Solberg, Antonella Zucchella (2008 r.), „Born globals: Propositions to help advance the theory” (Urodzone przedsiębiorstwa globalne – twierdzenia mające pomóc rozwinąć teorię), s. 389, *International Business Review* 17, s. 385–401.

<sup>(28)</sup> *ib. n. 9.*

<sup>(29)</sup> Patrz: <http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/partnership/enterprise.htm>.

<sup>(30)</sup> MFW, 2009 r. „Trade Finance Stumbles” (Potknięcia w finansowaniu wymiany handlowej), *Finance and Development*.

<sup>(31)</sup> OECD, „Turin Round Table on the Impact of the Global Crisis on SME & Entrepreneurship Financing and Policy Responses” (Okrągły stół w Turynie na temat wpływu kryzysu globalnego na finansowanie MŚP i przedsiębiorczości oraz reakcji politycznych), Intesa Sanpaolo, Palazzo Turinetti, Turyn, Włochy, 26–27 marca 2009 r.

<sup>(23)</sup> Patrz: EIM, 2009 r., *Study on the Representativeness of business organisations for SMEs in the EU (Analiza reprezentatywności organizacji przedsiębiorców z MŚP w UE)*, Zoetermeer, maj.

<sup>(24)</sup> Komisja opublikowała „Review of the effectiveness of European Community legislation on combating late payments” (Przegląd skuteczności prawodawstwa Wspólnoty Europejskiej w zakresie zwalczania opóźnień w płatnościach) [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/late\\_payments/doc/finalreport\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/single-market-goods/files/late_payments/doc/finalreport_fr.pdf).

<sup>(25)</sup> APEC przy OECD, „The Athens Action Plan For Removing Barriers To SME Access To International Markets” (Ateński plan działania na rzecz usunięcia barier w dostępie MŚP do rynków międzynarodowych), przyjęty na światowej konferencji APEC przy OECD w Atenach dnia 8 listopada 2006 r.

c) chociaż nie jest to kwestia dotycząca wyłącznie MŚP, sprawą najwyższej wagi jest szybkie otrzymywanie przez wszystkie przedsiębiorstwa płatności zarówno z łańcuchów tworzenia wartości, jak i od departamentów rządowych<sup>(32)</sup>.

7.5 Komitet pochwała również tymczasowe ramy prawne w zakresie pomocy państwa uzgodnione w grudniu i ogłoszone w europejskim planie naprawy gospodarczej. Na uwagę zasługują:

- a) nowy zgodny limit kwoty pomocy wynoszący 500 tys. EUR w ciągu dwóch lat;
- b) umożliwienie państwom członkowskim udzielania – bez konieczności powiadamiania o poszczególnych przypadkach – gwarancji państwa na kredyty o niższych stawkach, pomocy w formie dotowania spłaty odsetek w przypadku wszystkich rodzajów kredytów oraz dotowanych kredytów na wytwarzanie produktów ekologicznych dostosowujących się z wyprzedzeniem do przyszłych wspólnotowych norm dotyczących produktów spełniających normy surowsze od tych norm;
- c) zmiany dotyczące wytycznych w sprawie kapitału podwyższonego ryzyka mające na celu podwyższenie dopuszczalnego rocznego wkładu kapitałowego dla MŚP z 1,5 mln EUR do 2,5 mln EUR oraz obniżenie poziomu udziału prywatnego z 50 % do 30 %.

7.6 MŚP muszą uzyskać dostęp na zasadzie pierwszeństwa do 5 bln środków finansowych, które mają zgodnie z komunikatem G20<sup>(33)</sup> być dostępne w ciągu dwóch lat. Podział środków musi podlegać ścisłemu nadzorowi, aby dotarły one do zamierzonego celu. MŚP w nowych państwach członkowskich mają możliwość otrzymania pomocy nadzwyczajnej na mocy obowiązujących traktatów.

7.7 Wspólne stanowisko UE, adresowane do międzynarodowych instytucji finansowych w strefie euro i w UE, wraz ze spójniejszymi i skoordynowanymi politykami gospodarczymi, przemysłowymi i handlowymi na szczeblu globalnym, byłoby korzystne zarówno dla MŚP (co stwierdzono już podczas niektórych zorganizowanych wiosną przez EKES przesłuchań dotyczących obecnego światowego kryzysu gospodarczego i finansowego), jak i dla poszczególnych państw członkowskich.

## 8. Zalecenie 6: Wsparcie MŚP przy pomocy ich pracowników

8.1 Pracownicy oraz umiejętności przez nich wnoszone mają istotne znaczenie dla konkurencyjności MŚP. W UE łączna liczba pracowników zatrudnionych w MŚP jest większa niż w Stanach Zjednoczonych lub Japonii, a zatem bardzo istotne jest, aby podjąć większe starania w celu zaangażowania reprezentatywnych organizacji MŚP w dialog społeczny i inne dziedziny polityki. Na przykład – większa podaż umiejętności zarówno wykwalifikowanych inżynierów, jak i pracowników o kwalifikacjach technicznych byłaby możliwa, gdyby można było skutecznie zaangażować MŚP we (wspólną) działalność badawczo-rozwojową oraz w wykorzystywanie takich badań w celach handlowych (np. za pomocą umów licencyjnych).

<sup>(32)</sup> Program „Small Business Act” ib.n. 9 oraz opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych, Dz.U. C 407, 28.12.1998, s. 50.

<sup>(33)</sup> Oświadczenie przywódców G20 „The Global Plan for Recovery and Reform” (Globalny plan naprawy i reform), 2 kwietnia 2009 r.

8.2 MŚP powinny jak najlepiej wykorzystać plan działania na rzecz zatrudnienia Komisji z czerwca 2009 r. oraz jej politykę dotyczącą lepszego przewidywania przemian strukturalnych i przemian w przemyśle. W komunikacie pt. „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”<sup>(34)</sup> określono trzy priorytety: utrzymywanie zatrudnienia, tworzenie miejsc pracy i promowanie mobilności; doskonalenie umiejętności i dostosowywanie się do potrzeb rynku pracy oraz zwiększanie dostępu do zatrudnienia. Na uwagę zasługują następujące szczególne kwestie:

- a) instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia w kwocie 100 mln EUR przeznaczonej na pożyczki do wysokości 25 tys. EUR, dopasowany do przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 10 osób;
- b) 5 mln miejsc pracy z przyuczeniem do zawodu oraz inna pomoc młodym osobom stojącym w obliczu bezrobocia;
- c) analiza rynku pracy UE według sektora w celu podniesienia poziomu i dopasowania umiejętności do obecnych i przyszłych potrzeb rynku pracy<sup>(35)</sup>;
- d) praktyczne instrumenty dla przedsiębiorstw i ich pracowników, umożliwiające lepsze zarządzanie restrukturyzacją przedsiębiorstw;
- e) przewodnik dotyczący szkoleń w małych przedsiębiorstwach mający na celu pomoc MŚP w utrzymywaniu i pozyskiwaniu umiejętności, które są im potrzebne.

## 9. Zalecenie 7: Znaczenie sieci w procesie umiędzynarodawiania MŚP

9.1 Wiele MŚP dostosowuje się do obowiązujących cen, ale cen tych nie kształtuje, a przedsiębiorstwa te są powiązane z rynkami międzynarodowymi poprzez łańcuchy tworzenia wartości i łańcuchy dostaw oraz działalność przywozową w większym stopniu niż poprzez działalność wywozową. Sieci te zapewniają MŚP możliwości, lecz stwarzają również konkretne problemy związane z własnością intelektualną i dominującymi klientami, które można lepiej rozwiązywać, stosując podejście sektorowe. Jako podmiot globalny UE nie wykorzystwała własnego potencjału, jeśli chodzi o zwiększenie znaczenia MŚP jako eksporterów na rynki trzecie i importerów z tych rynków. Szczególnie interesująca jest rola, którą UE i państwa członkowskie mogą odegrać we wspieraniu tych MŚP, które są wystarczająco konkurencyjne, by pełnić funkcję przedsiębiorstw działających na początkowych i średnich etapach w łańcuchach tworzenia wartości. Większy nacisk należy położyć na:

- a) pomoc MŚP w przejściu do części globalnego procesu produkcji, które zapewniają wysoką wartość dodaną (poprzez powiązania z innowacjami, badaniami i planami rozwoju umiejętności, także tymi prowadzonymi przez ośrodki akademickie);

<sup>(34)</sup> COM/2009/0257 wersja ostateczna.

<sup>(35)</sup> Komunikat „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”, COM/2008/0868 wersja ostateczna.

- b) wprowadzenie do MŚP międzynarodowych podmiotów dokonujących inwestycji bezpośrednich, zainteresowanych wykorzystaniem szans, które oferuje rynek wewnętrzny UE, aby wspierać trwałą współpracę na płaszczyźnie przemysłowej;
- c) pomoc MŚP w rozwiązywaniu problemów, które stwarzają im łańcuchy tworzenia wartości i sieci (prawa własności intelektualnej, szybkie płatności w związku z obowiązkami ustawowymi i umownymi itd.);
- d) koordynację i wsparcie istniejących sieci, w tym krajowych i unijnych konsorcjów eksportowych MŚP, klastrów lokalnych i reprezentatywnych organizacji MŚP, w celu zapewnienia MŚP pomocy dopasowanej do ich potrzeb, aby lepiej wykorzystywały one swoje kompetencje zarówno na rynku wewnętrznym, jak i na rynkach sąsiednich (np. w regionach transgranicznych). Wsparcie ze strony sieci „Enterprise Europe Network” Komisji Europejskiej, izb handlowych oraz dwustronnych eksportowych izb handlowych jest pomocne, lecz mogłoby zostać rozszerzone i lepiej skoordynowane wzajemnie oraz z innymi istniejącymi sieciami i organizacjami MŚP działającymi w tej dziedzinie. Przedmiotem dalszych analiz i działań mogłyby być różne formy powiązane z MŚP oraz rozwiązania dotyczące technicznego wsparcia dla przedsiębiorstw zgodne z politykami w dziedzinie pomocy państwa i zasadami WTO.

9.2 Komitet przedstawił kilka opinii na temat outsourcingu i łańcuchów tworzenia wartości<sup>(36)</sup>. Mają one bezpośredni wpływ na gospodarkę europejską, a w szczególności na MŚP, z których wiele umiędzynaradawia się dzięki tym specyficznym powiązaniom. Korzyściami, które MŚP czerpią z tych globalnych sieci, są podział ryzyka związanego z umiędzynarodowieniem, uzyskanie dostępu do nowych technologii i zwiększenie efektywności dzięki dalszemu outsourcingowi i wyspecjalizowaniu się

w podstawowych kompetencjach. Stoją one jednak w obliczu szczególnych wyzwań, jeśli chodzi o zrozumienie własnych związków z pozostałą częścią łańcucha tworzenia wartości, sposobu ochrony swojej własności intelektualnej w tym łańcuchu oraz sposobu osiągnięcia tych etapów łańcucha tworzenia wartości, które zapewniają większe zyski<sup>(37)</sup>. Komitet utrzymuje, że nadal brakuje polityki dotyczącej przedsiębiorstw działających na początkowych i środkowych etapach i w poprzednich opiniach określił problemy, które trzeba rozwiązać.

## 10. Zalecenie 8: Innowacje w polityce i jej ocena

10.1 Komitet zaleca uzyskanie lepszej wiedzy o wpływie powyższych polityk poprzez skuteczne monitorowanie i ocenę skutków oraz o regularnych ponownych ocenach celów ze szczególnym uwzględnieniem procesu umiędzynaradawiania MŚP stojących w obliczu przemian na światowym rynku poprzez innowacje w perspektywie krótko- i długoterminowej:

- a) metodę prób i błędów należy postrzegać jako istotne źródło innowacji w polityce, które umożliwiają dostosowywanie się i ulepszanie systemów polityki;
- b) aby podejmować świadome decyzje polityczne, należy w oczywisty sposób stosować politykę opartą na solidnych podstawach oraz należy lepiej skoordynować większe ilości często występujących danych z różnych źródeł (np. za pomocą przeglądu wyników MŚP)<sup>(38)</sup>;
- c) Komisji Europejskiej w realizacji jej polityk powinien pomagać zespół zajmujący się kwestią umiędzynarodowienia złożony z wielu zainteresowanych stron obejmujących przedstawicieli z państw członkowskich, reprezentatywnych organizacji MŚP, EKES-u i Komitetu Regionów.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(36)</sup> Rozwój łańcucha wartości i dostaw, Dz.U. C 168, 20.7.2007, s. 1. oraz Integracja handlu światowego i outsourcing, Dz.U. C 10, 15.1.2008, s. 59.

<sup>(37)</sup> OECD, Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains (Zwiększenie znaczenia MŚP w globalnych łańcuchach wartości).

<sup>(38)</sup> OECD, 2008 r., Making Local Strategies Work: Building the Evidence Base (Zapewnienie funkcjonowania strategii lokalnych – tworzenie bazy informacji).



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie programu pomocy dla lotnictwa europejskiego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 255/05)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**  
Współsprawozdawca: **Marcel PHILIPPE**

Dnia 16 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*programu pomocy dla lotnictwa europejskiego.*

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Jacek KRAWCZYK, a współsprawozdawcą Marcel PHILIPPE.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 167 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Obecny kryzys jest wydarzeniem bezprecedensowym. Wpływa na wszystkie elementy łańcucha wartości w transporcie lotniczym (dalej nazywanym łańcuchem wartości), chociaż w zróżnicowany sposób. W warunkach częściowej deregulacji, tzn. gdy tylko ostatnie ogniwo łańcucha (linie lotnicze) zostało naprawdę zliberalizowane, inne jego elementy mogą łagodzić (częściowo lub całkowicie) spadek przychodów spowodowany zmniejszającym się ruchem bądź poprzez niewłaściwe stosowanie tzw. „reguły odzyskiwania poniesionych kosztów”, bądź też nadużywając swej konkurencyjnej pozycji.

1.2 Obecnie gra toczy się o zachowanie prężności europejskiego sektora lotniczego, a tym samym jego konkurencyjności na rynkach międzynarodowych. Podczas gdy w innych regionach świata podjęto szybkie i skuteczne środki w celu zaradzenia przejściowemu spadkowi liczby przewożonych pasażerów i ładunków, w Europie podmioty działające w sektorze lotniczym napotykają innego rodzaju trudności mające niekorzystny wpływ na ich dostawców. Różnego rodzaju podatki nakładane przez rządy, wciąż rosnące koszty korzystania z infrastruktury (porty lotnicze, kontrola ruchu lotniczego), niedostateczne możliwości finansowania, jednostronne ograniczenia związane z ochroną środowiska – to tylko kilka przykładów problemów, z jakimi boryka się europejski sektor lotniczy w swej codziennej działalności.

1.3 W niniejszej opinii przedstawiono szereg środków krótko- i średnioterminowych, które decydenci powinni rozważyć i wdrożyć, aby europejski sektor lotniczy mógł skutecznie przezwyciężyć kryzys i wyjść z niego tak odpornym, jakim był przed jego nastaniem.

1.4 Wszystkie podmioty działające w ruchu lotniczym – porty lotnicze, dostawcy usług nawigacji lotniczej (ANSP), obsługa naziemna, linie lotnicze i producenci samolotów – powinny mieć świadomość konieczności restrukturyzacji łańcucha wartości i uczestniczyć w niej.

1.5 Komitet przypomina, że europejski sektor lotniczy uważany jest za sektor o strategicznym znaczeniu dla Europy. Ze względu na wysoko wykwalifikowany personel jest on także

czynnikiem wzrostu. Dlatego też działania podejmowane w celu przezwyciężenia kryzysu dotyczącego ten sektor muszą umożliwić zachowanie umiejętności, które będą konieczne do zapewnienia rozwoju europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej.

1.6 Aby można było lepiej przewidywać tendencje rozwoju w przemyśle lub w sektorze lotniczym, należy zachęcać do zwiększania dialogu społecznego między zainteresowanymi stronami, a także do działań w zakresie szkolenia i perspektywicznego zarządzania kompetencjami i miejscami pracy. Zainteresowane podmioty, tak publiczne jak i prywatne, muszą angażować się w działania wspierające wymianę między szkołami i przedsiębiorstwami oraz badania i rozwój konieczne dla postępu w sektorze.

1.7 Propozycje dotyczące programu pomocy dla lotnictwa europejskiego przedstawiono w punkcie 9 niniejszej opinii. Obejmują one inicjatywy w zakresie:

- dostosowania i kosztów infrastruktury;
- wyzwiań finansowych spowodowanych brakiem źródeł finansowania i gwałtownie spadającymi zyskami;
- problemów dotyczących środowiska;
- otoczenia prawnego;
- konkurencji międzynarodowej;
- badań i rozwoju.

### 2. Wpływ kryzysu na sektor lotniczy

2.1 W marcu 2009 r. Międzynarodowe Stowarzyszenie Przewoźników Powietrznych (IATA) ogłosiło prognozę, zgodnie z którą globalne straty przewoźników lotniczych w 2009 r. miały wynieść 4,7 mld USD. W maju br. prognozę tę uaktualniono, szacując straty na 9 mld USD, zaś w kolejnej, z września br., mowa była już o 11 mld USD. Przewiduje się, że w 2010 r. straty będą występowały nadal, na poziomie 3,8 mld USD.

2.2 Jeżeli chodzi o popyt, członkowie Stowarzyszenia Europejskich Linii Lotniczych (AEA) odnotowali w pierwszym półroczu 2009 r. spadek liczby pasażerów o 8,2 %. Liczba pasażerów klasy biznesowej na głównych trasach zmalała o ponad 19,9 %. Przewoźnicy cargo odnotowali w pierwszym półroczu 2009 r. spadek popytu na swoje usługi o 22,1 %. Dane te potwierdza Międzynarodowa Rada Portów Lotniczych (ACI): szacowany spadek popytu ma wynieść 8,1 % w ruchu pasażerskim i 21,1 % w ruchu towarowym. Według ACI w ciągu pierwszych 9 miesięcy 2009 r. 25 największych portów lotniczych w Europie straciło 41 mln pasażerów. Stowarzyszenie Regionalnych Europejskich Linii Lotniczych (ERAA), które reprezentuje przewoźników obsługujących trasy wewnątrz europejskie, w pierwszej połowie 2009 r. zanotowało łączny spadek przewozów pasażerskich o 7,2 %.

2.3 W 2008 r. sektor transportu lotniczego w Europie zatrudniał ok. 1,5 mln osób, z czego największym pracodawcą były linie lotnicze, zatrudniające 49 % ogółu pracowników tego sektora. W samym tylko pierwszym półroczu 2009 r. członkowie AEA zlikwidowali 34 tys. miejsc pracy (około 8 % ogółu siły roboczej), co wywołało efekt kaskadowy dotyczący dalszych 90 tys. miejsc pracy pośrednio związanych z sektorem lotniczym w Europie (w większości wymagających bardzo wysokich kwalifikacji). Przykładem zwolnień na skalę masową był także port lotniczy w Amsterdamie.

2.4 Tani przewoźnicy lotniczy odnotowali lepsze wyniki niż europejscy przewoźnicy działający według innego modelu, chociaż ich także nie ominęły bankructwa (od sierpnia 2008 r. zbankrutowało pięciu tanich przewoźników). Ich udział w rynku wzrósł trzykrotnie: z 12 % w 2003 r. do 37 % w 2009 r. W lipcu 2009 r., w najgorszym okresie kryzysu, przewoźnicy ci prawie nie musieli dostosować zdolności przewozowych, ponieważ zapotrzebowanie na usługi tanich linii nie spadło bądź też spadło bardzo nieznacznie. Częściowo można to wytłumaczyć ich umiejętnością unikania obciążonych portów i reorganizacji działalności w sposób uwzględniający wymogi finansowe w danej chwili. Jednak ich zależność od bezpośredniej lub pośredniej pomocy publicznej w czasach, gdy finanse publiczne są napięte, budzi wątpliwości co do ich stabilności w perspektywie średnioterminowej. Komitet zauważa, że rozwój tanich linii lotniczych stał się już społecznym faktem. Należałoby zadać sobie pytanie o przyszłość tej formy transportu oraz o jego możliwy wpływ na cały łańcuch wartości.

2.5 Mimo drastycznych cięć po stronie podaży, wyniki operacyjne sieci przewoźników pogorszyły się z -0,2 mld EUR w pierwszym kwartale 2008 r. do -1,9 mld EUR w pierwszym kwartale 2009 r. Według IATA największe straty, w wys. 3,8 mld USD, poniosą w 2009 r. europejskie linie lotnicze. ACI prognozuje, że porty lotnicze w Europie stracą w 2009 r. 98 mln pasażerów, przy czym spadek ten najbardziej dotknie najmniejszej lotniska.

2.6 W Europie od początku kryzysu (w okresie od września 2008 r. do września 2009 r.) zbankrutowało lub znalazło się na granicy bankructwa ponad 33 przewoźników.

2.7 Zgodnie z najnowszymi badaniami europejskiego rynku transportu lotniczego za rok 2008, przygotowanymi dla Komisji Europejskiej, w tymże roku Airbus odnotował spadek zamówień o 41,3 % w porównaniu z rokiem 2007, który był wyjątkowy pod względem ilości zamówień.

2.8 Z punktu widzenia producenta rok 2009 do dnia dzisiejszego był równie zły. Do października 2009 r. Boeing otrzymał

195 zamówień i odnotował 111 rezygnacji, co przełożyło się na zaledwie 84 zamówienia netto. W tym samym okresie Airbus przyjął 149 zamówień i odnotował 26 rezygnacji, co dało 123 zamówienia netto. Dla porównania w ubiegłym roku obydwa przedsiębiorstwa otrzymały odpowiednio 662 i 777 zamówień.

2.9 W obliczu spadku zamówień i ograniczenia lub wydłużenia terminów dostaw producenci samolotów mają niewielki margines swobody działania i próbują nie dopuścić do pogorszenia wyników redukując koszty. Ma to jednak wpływ na ich możliwości inwestowania w nowe technologie i nowe samoloty.

### 3. Długoterminowe skutki kryzysu w sektorze lotniczym

3.1 Strategia przyjęta przez głównych producentów (Airbus, Boeing, Dassault, ATR, Alenia, Safran, Goodrich, Thales, Liebherr itp.) polega na ograniczeniu planów rozwoju i zmniejszaniu kosztów oraz na przenoszeniu produkcji i badań także poza Europę. Dostawcy i podwykonawcy są zmuszeni stosować taką samą strategię w stosunku do swoich kontrahentów <sup>(1)</sup>.

3.2 Gdyby znaczący spadek zamówień zbiegł się z taką strategią producentów, spowodowałoby to dla wielu podwykonawców problemy z utrzymaniem ciągłości produkcji i zagrożilo ich egzystencji. Jeżeli przyjąć ten tok myślenia, trzeba zadać pytanie o społeczne skutki strategii przedsiębiorstw polegających na przenoszeniu produkcji i transferze technologii poza granice Europy (tzn. o drenaż zasobów finansowych, utratę konkurencyjności i wartości dodanej, ochronę środowiska i kwestie społeczno-gospodarcze).

3.3 W perspektywie długoterminowej taka strategia może doprowadzić do utraty w Europie znacznej liczby miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji. Z kolei spadek zatrudnienia może poważnie pogorszyć konkurencyjność przemysłu europejskiego.

3.4 Rosnące bezrobocie, obniżenie dochodów osób fizycznych oraz kryzys zaufania spowodowały, że pasażerowie podróżują mniej, rzadziej wybierają klasę biznes oraz rezygnują z podróży lotniczych na rzecz alternatywnych środków transportu.

3.5 Podczas gdy w 2001 r. linie lotnicze zrzeszone w AEA odnotowały spadek przychodu wynoszący 7 % i potrzebowały trzech lat, aby znów zacząć osiągać zyski, obecna sytuacja jest dwa razy gorsza. Ogólne straty rządu 15 % sugerują, że linie lotnicze potrzebowałyby ponad trzech lat, aby powrócić do normalnego stanu.

4. Redukcjom kosztów przeprowadzanym przez linie lotnicze nie towarzyszą równoczesne działania portów lotniczych i służb żeglugi powietrznej. Reakcje na recesję gospodarczą są zróżnicowane na poszczególnych etapach łańcucha wartości.

4.1 Oprócz tego skomplikowane sieci często sprzecznego ze sobą ustawodawstwa ograniczają zdolność przemysłu lotniczego do reagowania na wyzwania, jakie przynosi kryzys.

<sup>(1)</sup> Zob. także opinia EKES-u w sprawie „Europejski sektor lotniczy: stan obecny i perspektywy” (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 50-56).

5. Linie lotnicze kontrolują bezpośrednio jedynie 37 % składników ich kosztów operacyjnych. Niemal jedną trzecią tych kosztów generują elementy, na które linie lotnicze nie mają bezpośredniego wpływu. Są to między innymi:

5.1 Zewnętrzne koszty operacyjne, które w 2008 r. stanowiły łącznie 50,5 mld EUR i nawet mimo że na większość z nich składały się koszty paliwa, na którego cenę linie lotnicze zasadniczo nie miały wpływu (ponad 45 %), pozostałe 55 % (27,5 mld EUR) tych kosztów stanowiły, m.in. opłaty lotniskowe i opłaty na rzecz służb kontroli ruchu lotniczego (ATC).

5.2 Opłaty lotniskowe, których wartość wyniosła łącznie 2,8 mld EUR w roku ubiegłym, na wielu lotniskach wzrosły nagle o ponad 5 %. Jedynie kilka europejskich lotnisk było w stanie dostosować swoje działania do wysiłków ich użytkowników i w porównywalnym stopniu obniżyć opłaty. W pierwszym kwartale 2009 r. opłaty lotniskowe na jednego pasażera wzrosły średnio o 15 %.

5.3 Rosnące ceny paliwa stanowią zagrożenie dla stabilnej sytuacji linii lotniczych. Ceny paliwa lotniczego wzrosły o niemal 50 % od początku bieżącego roku. Według IATA średnia cena paliwa wzrosła z 61 USD za baryłkę w 2009 r. do 72 USD za baryłkę w 2010 r.

5.4 Podobnie opłaty na rzecz służb kontroli ruchu lotniczego (ATC) wzrosły w pierwszym kwartale 2009 r. średnio o 3,4 % w całej Europie, co uzasadniono regułą „odzyskiwania poniesionych kosztów”, umożliwiającą każdemu dostawcy usług nawigacji lotniczej (ANSP) rekompensatę zmniejszającego się ruchu lotniczego poprzez podniesienie opłat.

5.5 Idea Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej – pozostająca jak dotąd niewykorzystaną szansą, która miała umożliwić obniżkę kosztów do 5 mld EUR rocznie oraz zmniejszenie emisji CO<sub>2</sub> o 16 mln ton dzięki wyznaczeniu bardziej bezpośrednich tras – nie będzie miała wpływu na krótkookresową rzeczywistość gospodarczą (funkcjonalne bloki przestrzeni powietrznej nie wejdą w życie przed 2012 r.).

5.6 Struktura kosztów w liniach lotniczych powoduje, że odczuwają one nawet najmniejsze wahania cen ropy naftowej. Interes gospodarczy, a także społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw, wymagają natychmiastowego, pilnego działania mającego na celu wspieranie stosowania „rewolucyjnych” rozwiązań w zakresie paliw i konstrukcji silników. W związku z tym niezmiernie istotne jest znaczące wsparcie finansowania badań i rozwoju.

5.7 Koszty rozwoju programów w dziedzinie lotnictwa stale rosną, dlatego finansowanie dostaw nowych samolotów jest coraz trudniejsze. Jeżeli przewoźnicy nie mają możliwości uzyskania finansowania od banków, osłabieniu ulega cały sektor.

5.8 Istnieje potrzeba przeanalizowania nowych sposobów finansowania rozwoju konstrukcji statków powietrznych i ich produkcji, tak by uwolnić producentów i przewoźników od ograniczeń w zakresie wykorzystywania środków finansowych poprzez mechanizmy łagodzące stosowane w momencie realizacji płatności za samolot.

5.9 Dotychczas sektor lotniczy (pracujący w przeważającej mierze dla zastosowań zarówno cywilnych, jak i wojskowych) w okresie spadku koniunktury zawsze korzystał ze wsparcia pochodzącego z zamówień publicznych związanych z programami lotnictwa wojskowego. Niewątpliwie należy pilnie rozważyć

możliwość zapewnienia takiego wsparcia, koordynowanego na szczeblu UE, co ułatwiłoby także reorganizację sektora, który nadal jest zbyt rozdrobniony.

5.10 Wsparcie dla przedsiębiorstw finansowane ze środków publicznych (na które zezwalają obecnie obowiązujące przepisy) powinno być przyznawane pod warunkiem zobowiązania się przez zainteresowane przedsiębiorstwa do ochrony miejsc pracy oraz umiejętności.

6. W chwili obecnej, bardziej niż kiedykolwiek, niezbędne jest stworzenie równych dla wszystkich warunków konkurencji w skali międzynarodowej. Sytuacja kryzysowa skłoniła rządy wielu krajów do udzielenia pomocy ich przeżywającym kłopoty liniom lotniczym. Na początku 2009 r. Chiny udzieliły bezpośredniej pomocy liniom China Eastern Airlines (750 mln EUR) oraz China Southern Airlines (320 mln EUR), zawieszono opłaty lotniskowe na chińskich lotniskach oraz obniżono ceny paliwa lotniczego. W Indiach Air India otrzymała 600 mln EUR w formie kapitału i preferencyjnych pożyczek od rządu.

6.1 Niektórzy z tych przewoźników, znani jako operatorzy piątej i szóstej swobody transportu lotniczego, traktują Europę jako ważne źródło zasobów do wykorzystania; dzieje się tak np. w przypadku przewoźników z Zatoki Perskiej.

6.2 Wyżej wspomniani przewoźnicy, korzystający z pomocy państwa, utrzymują swoje połączenia międzykontynentalne, mimo że ogólne wskaźniki wykorzystania miejsc w samolotach spadły w sposób drastyczny. W przypadku niektórych z tych przewoźników wskaźniki te wzrastają, w czasie gdy przewoźnicy europejscy, dostosowując się do sytuacji rynkowej, zmuszeni są do ich redukcji (w tym roku przewoźnicy z Zatoki Perskiej zwiększyli zdolności przewozowe głównie do dużych europejskich portów lotniczych o 14 %).

7. Dotychczasowe reakcje Wspólnoty Europejskiej na obecny, najgłębszy w historii, kryzys były następujące: latem zniesiono ograniczenia związane z czasem na start lub lądowanie, jednak nastąpiło to za późno i na zbyt ograniczoną skalę. Formalne przyjęcie i opublikowanie tego rozporządzenia nastąpiło pod koniec czerwca, niemal trzy miesiące po rozpoczęciu się sezonu letniego, przez co nie mogło ono pomóc sektorowi zareagować w sposób bardziej elastyczny na szybko zachodzące zmiany warunków rynkowych.

8. Mimo, że stowarzyszenia linii lotniczych od początku odrzuciły pomysł udzielania pomocy państwa w indywidualnych przypadkach, wskazano kilka dziedzin, które wymagały podjęcia natychmiastowych działań regulatora, wspierających je w walce z kryzysem.

8.1 Celem spodziewanego zimowego zniesienia ograniczeń czasu startu lub lądowania jest wsparcie przemysłu lotniczego, a w szczególności linii lotniczych, polegające na eliminacji skutków kryzysu poprzez dostosowanie zdolności przewozowych do dalszego spadku popytu. Środek ten jest niedyskryminujący, przynosi korzyści wszystkim liniom lotniczym i różnym modelom przedsiębiorstwa, jak również stanowi krótkoterminowy środek jednorazowego zastosowania. Jeżeli ma przynieść pożądane skutki, należy go wprowadzić w odpowiedniej chwili. Środek ten popierają także niektóre tanie linie lotnicze.

8.2 Kryzys, który w pierwszej kolejności dotknął sektor finansowy spowodował, że większość instytucji finansowych wyspecjalizowanych w finansowaniu sektora lotniczego albo zniknęła, albo zmieniła sektor działania.

8.3 Celem odnowienia swoich flot, przedsiębiorstwa lotnicze należące do AEA złożyły w okresie do lipca 2009 r. zamówienia w wysokości do 29 mld USD na zakup 535 nowych samolotów w najbliższych latach, podczas gdy w tym samym okresie 2008 r. zamówiły takich samolotów 561.

8.4 Szacuje się, że tylko 75–80 % tych zamówień jest lub będzie gwarantowana lub finansowana przez rynek finansowy. Pozostałe 20–25 % będzie albo wycofane albo trzeba będzie w ich przypadku znaleźć alternatywne sposoby finansowania, które obecnie nie istnieją.

8.5 W samym tylko 2008 r. Europejski Bank Inwestycyjny przyznał na projekty w państwach członkowskich kredyty w wysokości niemal 52 mld EUR, z czego jedynie 2,7 mld przeznaczono dla europejskiego przemysłu transportowego (dla przewoźników, portów lotniczych, służb kontroli ruchu lotniczego i producentów samolotów).

8.6 W swoim raporcie ostatecznym z maja 2009 r. ICAO GIACC zaleciło, aby ICAO przyjęło do realizacji trzy globalne zadania:

- a) w krótkim okresie do 2012 r.: zwiększenie efektywności wykorzystania paliwa przez eksploatowaną flotę o 2 % rocznie;
- b) w perspektywie średniookresowej do 2020 r.: roczne zwiększenie efektywności wykorzystania paliwa o 2 %;
- c) w okresie 2021–2050: globalne zwiększenie efektywności wykorzystania paliwa o 2 % rocznie.

8.7 Ważne jest, aby lotnictwo międzynarodowe było reprezentowane i traktowane jako jeden sektor podczas 15. konferencji stron (COP-15) w Kopenhadze w grudniu 2009 r. Ważne jest również, aby częścią umowy kopenhaskiej było porozumienie ustalające globalne limity emisji powodowanych przez lotnictwo. Dyskusja powinna dotyczyć zarówno linii lotniczych, jak i producentów samolotów.

8.8 W związku z wejściem w życie w 2012 r. wspólnotowego systemu handlu przydziałami na emisje ważne jest, aby europejscy przewoźnicy zaczęli stopniowo wymieniać swoje samoloty na efektywniejsze pod względem zużycia paliwa. Samoloty najnowszej generacji typu B737 lub A320 umożliwiają obniżenie poziomu emisji CO<sub>2</sub> o 7–8 % w porównaniu z ich poprzednią generacją. Należy również przeznaczyć fundusze na wprowadzanie radykalnych innowacji w technologiach produkcji silników i płatowców oraz w technologiach wytwarzania paliwa.

8.9 Średni wiek eksploatowanej floty wciąż jest stosunkowo wysoki (co wpływa na wyniki przewoźników), dlatego musi powstać zorganizowany sektor ich demontażu. Obecnie działania są zbyt ograniczone i niewystarczająco skoordynowane; trzeba stworzyć prawdziwy europejski sektor pod auspicjami władz publicznych.

8.10 W inicjatywę tę należy oczywiście włączyć producentów i ich podwykonawców. Dzięki temu mogłyby powstać dodatkowe miejsca pracy i dochody poprzez rozszerzenie działalności przemysłowej na cały cykl życia produktu, aż do wycofania statku powietrznego z eksploatacji.

8.11 Dostawcy usług nawigacji lotniczej (ANSP) działają na zasadzie odzyskiwania kosztów – gdy zmniejsza się poziom ruchu lotniczego, podnosi się koszty jednostkowe, dlatego też kryzys uderza w linie lotnicze podwójnie. Dostawcy usług nawigacji lotniczej powinni dostosować swoją podstawę kosztów do zmienionego środowiska gospodarczego i do znacznie niższego natężenia ruchu lotniczego.

8.12 Pakiet Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej będzie pośrednio dotyczył reguły odzyskiwania kosztów poprzez narzucenie celów wydajności na Funkcjonalne Bloki Przestrzeni Powietrznej oraz na państwa członkowskie. Jednakże zostanie on wprowadzony w życie dopiero w 2012 r. SESAR, program, przy pomocy którego ustanowiony zostanie wspólny system elektroniczny, zastąpi 22 systemy operacyjne, 30 języków programowania i 31 systemów krajowych, które są wykorzystywane obecnie.

8.13 Uwzględniając fakt, że państwa członkowskie już przyjęły dyrektywę w sprawie opłat lotniskowych, w czasach kryzysu powinny one postępować tak, jakby główne postanowienia dyrektywy już obowiązywały. Komisja posiada już obecnie kompetencje wykonawcze dotyczące opłat lotniskowych w UE.

8.14 W roku ubiegłym Europejska Agencja Bezpieczeństwa Transportu Lotniczego (EASA) uzyskała kompetencje prawne dotyczące zasad bezpieczeństwa związanych z wykonywaniem lotów, udzielaniem licencji dla załóg lotniczych i z nadzorem nad operatorami z krajów trzecich.

8.15 Środki na rzecz poprawy bezpieczeństwa muszą być oparte na analizie danych i ocenie ryzyka. Środki takie, opracowywane przez przemysł we współpracy z rządami, zaowocowały udokumentowanym zwiększeniem bezpieczeństwa ruchu lotniczego. Należy utrzymać wiodącą rolę przemysłu w tych działaniach, jako że bezpieczeństwo ma w lotnictwie znaczenie fundamentalne. Należy zapewnić, że EASA będzie zajmować się wyłącznie kwestiami związanymi z bezpieczeństwem.

8.16 Już od dłuższego czasu sektor lotniczy czeka na ostateczne porozumienie w sprawie wzajemnego uznania środków ochrony między Europą a USA. Obecnie potrzebna jest decyzja polityczna celem uznania amerykańskich środków ochrony za równorzędne. Takie uznanie będzie korzystne dla 6 mln pasażerów rocznie podróżujących z USA i udających się w podróże tranzytowe z lotnisk europejskich.

9. Europejski sektor lotnictwa stanowi istotną część gospodarki, ponieważ w istotny sposób przyczynia się do realizowania jednej z jej fundamentalnych zasad, tzn. mobilności (towarów i osób). Jest także ważnym elementem silnej bazy przemysłowej wnoszącej znaczący wkład w rozwój technologiczny i we wzrost gospodarczy. Utrzymanie tej bazy w perspektywie długoterminowej to sprawa o pierwszorzędnym znaczeniu i należy do tego zachęcać. W dobie globalizacji sektor lotnictwa jest także siłą napędową naprawy gospodarczej. Dlatego rządy powinny przede wszystkim postawić sobie za cel zadbanie o to, by filary, na których opiera się kulejąca gospodarka (w tym przemysł lotniczy), utrzymały się na powierzchni, ale także by stworzyć warunki sprzyjające szybkiemu powrotowi do normalnego funkcjonowania. W związku z tym EKES zdecydowanie zaleca przedsięwzięcie poniższych kroków i wykorzystanie środków pomocy:

9.1 Łańcuch wartości w sektorze lotniczym (lotniska, producenci samolotów, dostawcy paliwa, obsługa naziemna, instytucje zapewniające służby żeglugi powietrznej, linie lotnicze) powinien jako całość podlegać cyklom koniunkturalnym i presji konkurencji. Trwa właśnie restrukturyzacja mająca na celu zminimalizowanie negatywnych skutków pogorszenia koniunktury gospodarczej.

9.2 Komisja powinna zainicjować wszystkie procedury celem ułatwienia wprowadzenia odstępstwa od zasady 80:20 w wykorzystaniu czasów startu lub lądowania w sezonie zimowym 2009/2010.

9.3 Biorąc pod uwagę, że w perspektywie średnioterminowej oczekuje się wzrostu natężenia ruchu lotniczego o 4–5 % rocznie, a w ciągu najbliższych 20 lat może powstać 25 tys. nowych samolotów o pojemności ponad 100 miejsc, trzeba właściwie zarządzać zdolnościami produkcyjnymi w Europie. Tam, gdzie restrukturyzacja jest nieunikniona, trzeba uwzględnić kwestię zachowania zdolności produkcyjnych i umiejętności.

9.4 Komitet zaleca, by tam, gdzie dokonuje się restrukturyzacji, stosować się do procedur dotyczących informowania partnerów społecznych i konsultacji z nimi. Komitet zachęca wszystkich partnerów społecznych do rozwijania zorganizowanego i proaktywnego dialogu społecznego na szczeblu przedsiębiorstw, a także na szczeblu krajowym i europejskim.

9.5 Władze publiczne powinny pomagać zagrożonym przedsiębiorstwom w utrzymaniu wykwalifikowanych pracowników i miejsc pracy, np. poprawiając dostęp do szkolenia zawodowego w okresach osłabionej koniunktury. Organy administracji publicznej mogą przejąć wiodącą rolę we wspieraniu rozwoju i nabywania kwalifikacji koniecznych w perspektywie średnio- i długoterminowej. W tym kontekście EKES uważa, że należy wdrożyć system perspektywicznego zarządzania miejscami pracy i kwalifikacjami, angażujący partnerów społecznych.

9.6 W swoich opiniach (ostatnio SOC/347) Komitet podkreślał znaczenie wysokiego poziomu kształcenia szkolnego i uniwersyteckiego, a także dobrej współpracy między przemysłem a placówkami oświatowymi, dla zapewnienia absolwentom szukającym pracy odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji.

9.7 Tego rodzaju skoordynowane wsparcie ze strony organów publicznych (na szczeblu UE, państw, regionów itp.) ma kluczowe znaczenie dla przeciwdziałania skutkom kryzysu, które dotyczą sektoru przemysłowy w okresie, gdy następują masowe przejścia na emeryturę. Jeżeli nie podejmie się środków na rzecz utrzymania wykwalifikowanych pracowników w przemyśle wytwórczym, nie będzie on w stanie sprostać wyzwaniom pojawiającym się w długoterminowej perspektywie.

9.8 Należy sprawić, aby Europejski Bank Inwestycyjny powrócił do swojej polityki sprzed 2007 r., kiedy to europejscy przedsiębiorcy mogli korzystać z kredytów. Powinno to nastąpić szybko, ponadto nowa polityka powinna za swój cel obrać w szczególności finansowanie zakupów nowych maszyn. Celem takiego finansowania nie mogłoby być powiększenie floty.

9.9 Wskazane byłoby także zapewnienie mechanizmów zabezpieczenia przed ryzykiem finansowym, wynikającym np. z wahań kursów walutowych (por. pkt 4.6 opinii CCMI/047). Mogłoby ono przybrać formę gwarancji kredytowych w oparciu o zaliczki zwrotne lub pożyczki z EBI (Europejskiego Banku Inwestycyjnego).

9.10 Należy przeznaczyć dodatkowe fundusze na badania i rozwój w przemyśle lotniczym, tak aby mógł on sprostać wyzwaniom, które czekają go w przyszłości, w tym także wymaganiom unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Jednakże najlepszym rozwiązaniem na rzecz złagodzenia zmian klimatu na

poziomie międzynarodowym byłoby globalne, sektorowe podejście dla lotnictwa w ramach ICAO, ponieważ ułatwiłoby to rozwiązanie problemu o zasięgu globalnym

9.11 Biorąc pod uwagę innowacyjne i strategiczne znaczenie przemysłu lotniczego dla europejskiej bazy przemysłowej i technologicznej, poprzez intensywne wysiłki UE można by uzyskać silne wsparcie dla badań i rozwoju (zagrożonych przez kryzys) w ramach fazy wdrażania siódmego Programu ramowego na rzecz badań i rozwoju oraz w ramach przyszłego ósmego Programu ramowego. Aby zapewnić doskonałość Europy w dziedzinie badań i rozwoju, nie wolno zmniejszać publicznego wsparcia dla B+R, które, wraz ze współpracą, są niezbędne do realizacji tych celów a także do dalszego skupienia się na zrównoważonym i długookresowym rozwoju przemysłu lotniczego dzięki wprowadzeniu paliw alternatywnych i nowych rozwiązań operacyjnych.

9.12 Główni producenci lżej odczuwają spadek koniunktury niż ich dostawcy i podwykonawcy, którzy zapewniają najwięcej wykwalifikowanych miejsc pracy w przemyśle. Wsparcie mogłoby mieć formę wzajemnych pożyczek i gwarancji dla podwykonawców. Producenci powinni wspierać wysiłki dostawców gwarantując im dochód i długoterminową ciągłość produkcji.

9.13 Należy niezwłocznie wprowadzić w życie pakiet Jednolitej Europejskiej Przestrzeni Powietrznej II. Podział przestrzeni powietrznej w Europie powoduje dodatkowe poważne obciążenia nie tylko dla pasażerów, ale i dla przewoźników. W swej najnowszej opinii EKES wyraził zdecydowane wsparcie dla pakietu SES II. Lotnictwo jest sektorem o zasięgu globalnym i w celu uniknięcia dodatkowych obciążeń oraz nieefektywności konieczna będzie interoperacyjność. Dlatego trzeba w dalszym ciągu skupiać się na zapewnieniu interoperacyjności w ramach systemów SESAR i NextGen. Komisja musi w 2010 r. opracować mechanizm finansowania wdrażania systemu SESAR, tak by umożliwić jak najpowszechniejsze uczestnictwo w tym rewolucyjnym przedsięwzięciu.

9.14 Należy nakłonić wszystkie państwa członkowskie do przyspieszenia wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie opłat lotniskowych. Komisja powinna rozważyć możliwość skorzystania z kompetencji wykonawczych, przyznanych jej na mocy wspomnianej dyrektywy.

9.15 Komisja wyda komunikat skierowany do państw członkowskich i Europejskiej Organizacji do spraw Bezpieczeństwa Żeglugi Powietrznej (Eurocontrol) celem wprowadzenia moratorium na opłaty na rzecz służb kontroli ruchu lotniczego. EKES uznaje wysiłki już poczynione w związku z tą sprawą przez Dyрекcję Generalną ds. Transportu i Energii (DG TREN) i zdecydowanie zachęca ją do dalszego wywierania nacisku na państwa członkowskie.

9.16 Instytucje europejskie powinny kłaść nacisk na konsultacje między instytucjami zapewniającymi służby żeglugi powietrznej a liniami lotniczymi wymagane na podstawie rozporządzenia nr 1794/2006 w sprawie schematu opłat. Konieczna jest kolejna aktualizacja tego rozporządzenia, tak aby uwzględniło ono system skuteczności działania wdrażany w ramach pakietu SES II.

9.17 Należy zagwarantować, że EASA będzie zajmować się wyłącznie kwestiami związanymi z bezpieczeństwem. Należy zapewnić utrzymanie poziomu bezpieczeństwa lotów oraz jego dalszą poprawę.

Jednorazowa kontrola pasażerów powinna zostać wdrożona w całej UE do kwietnia 2010 r. (data wejścia w życie nowych unijnych przepisów dotyczących ochrony na mocy rozporządzenia 300/2008). Ponadto państwom członkowskim należy przekazać ostateczny wniosek dotyczący jednorazowej kontroli pasażerów UE-USA, oparty o zasadę wzajemnej oceny unijnych i amerykańskich środków bezpieczeństwa. Powinien on zostać wprowadzony w życie w możliwie najkrótszym terminie.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

9.18 Potrzeba więcej międzynarodowych porozumień lotniczych między UE a krajami trzecimi celem zagwarantowania warunków uczciwej konkurencji. W swej opinii EKES bardzo pozytywnie ocenił umowę zawartą przez Komisję z Kanadą.

9.19 Ogólnie rzecz biorąc, coraz częstsza współpraca regionalna i międzynarodowa między podmiotami działającymi w przemyśle (przewoźnikami, producentami, władzami publicznymi), mogłaby przyczynić się do pobudzenia dostaw i całokształtu działalności w sektorze, pod warunkiem, że taki „handel” będzie przebiegał w sposób odpowiedzialny społecznie i z zaangażowaniem wszystkich partnerów społecznych.

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 458. SESJA PLENARNA W DNIACH 16 I 17 GRUDNIA 2009 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych**

COM(2009) 31 wersja ostateczna/2 – 2009/0006 (COD)

(2010/C 255/06)

Sprawozdawca: **Claudio CAPPELLINI**

Dnia 27 lutego 2009 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych*

COM(2009) 31 wersja ostateczna/2 – 2009/0006(COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Claudio CAPPELLINI.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 160 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą nazewnictwa i etykietowania wyrobów włókienniczych, która może stanowić ważny krok w kierunku ulepszenia procesów innowacji

i rozwiązań społecznych w przemyśle włókienniczym UE, a także zwiększenia świadomości i poziomu wiedzy konsumentów europejskich, zwłaszcza w okresie kryzysu. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla, że sektor ten musi pilnie opracować spójne i zintegrowane strategie polityczne, w tym

w zakresie etykietowania, pozwalające uzyskać przewagę konkurencyjną – o czym wspominał już w swych wcześniejszych opiniach i raportach informacyjnych dotyczących przyszłości przemysłu włókienniczego (1).

1.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący rozporządzenia i popiera postanowienia art. 4 w sprawie stosowania krajowych ram prawnych odnośnie do pochodzenia produktu i przepisów w zakresie konkurencji.

1.3 EKES wzywa Komisję Europejską i zainteresowane strony do monitorowania wpływu proponowanego rozporządzenia na:

- europejski program badań strategicznych w zakresie opracowywania i wdrażania nowych włókien oraz innowacyjnych wyrobów włókienniczych, a także w zakresie przejrzystości;
- uproszczenia obowiązujących ram prawnych z potencjalnie korzystnym skutkiem dla podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym;
- udoskonalenia obowiązujących ram regulacyjnych i zwiększenia ich spójności (2).

1.4 EKES potwierdza znaczenie dostarczania konsumentom jasnych, obszernych i pełnych informacji na temat produktu, zwłaszcza w przypadku wyrobów włókienniczych, oraz popiera inicjatywę Komisji zmierzającą do uproszczenia procedur i obniżenia kosztów związanych obecnie z transpozycją dyrektywy.

1.5 EKES opowiada się za regularnym udziałem podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, szerszej reprezentacji partnerów społecznych działających w przemyśle włókienniczym oraz podmiotów instytucjonalnych w Komitecie ds. Nazewnictwa i Etykietowania Wyrobów Włókienniczych (art. 20 wniosku dotyczącego rozporządzenia). Należy także rozważyć wprowadzenie regularnego przeglądu rozporządzenia, aby uzyskać przewagę konkurencyjną na scenie międzynarodowej w zakresie etykietowania i norm dla wyrobów włókienniczych (zob. rynki dla przemysłu

włókienniczego UE (3)). Po wejściu w życie rozporządzenia dokonanie jego przeglądu z udziałem większej ilości zainteresowanych stron mogłoby także ułatwić otwartą debatę nad większością problemów zdrowotnych (np. alergie, współczynniki jonizacji) związanych z wyrobami włókienniczymi, które nie są powiązane z samymi włóknami, ale z substancjami chemicznymi wprowadzanymi w łańcuchu produkcji np. w celu barwienia i zmiękczenia lub z mechanicznymi procesami, takimi jak czesanie czy zgrzeblanie.

1.6 EKES proponuje, jako element towarzyszący bezpośrednio wdrażaniu omawianego rozporządzenia, ukierunkowaną kampanię informacyjną poświęconą nazewnictwu i etykietowaniu wyrobów włókienniczych oraz przeprowadzenie badań sektorowych w partnerstwie z organizacjami reprezentującymi MŚP, ośrodkami badawczymi, konsumentami i producentami z sektora włókienniczego. Podmioty te mogłyby odegrać istotną rolę w zwiększaniu znaczenia włókien i produktów wytwarzanych zgodnie z ideą rozwoju zrównoważonego oraz w lepszym uświadamianiu potencjału rynku.

1.7 Inicjatywa ta mogłaby także ułatwić otwartą debatę na temat „nieobowiązkowego” umieszczania na gotowych wyrobach włókienniczych, takich jak ubrania, etykiet zawierających informacje o ich pielęgnacji i czyszczeniu (symbole dotyczące prasowania, prania, wybielania itp.). Podawanie tych informacji jest opcjonalne, ponieważ w UE nie istnieje obowiązek w tym zakresie. Wprowadzenie systemu podobnego do systemu wykorzystywanego przez Ginetex (4) i zgodnego z ISO 3758 lub nawet przyjęcie amerykańskiej normy ASTM D-5489 mogłoby przynieść wartość dodaną, zwłaszcza dla użytkowników końcowych. Zapewni to między innymi, że:

- okres użytkowania wyrobów włókienniczych będzie mógł być dłuższy;
- wyroby nie będą ulegać zniszczeniu i nie będą niszczyły innych wyrobów podczas procesów konserwacji;
- pralnie chemiczne będą mogły mieć jasność co do odpowiedniego traktowania wyrobów;
- wyroby będą mogły zachować swój wygląd;
- będzie można dokonać świadomego wyboru w miejscu sprzedaży, co do tego, czy dany wyrób jest odpowiedni.

Ponadto szerokie stosowanie etykiet dotyczących konserwacji i czyszczenia doprowadzi do zmniejszenia zużycia energii i wody związanego z pielęgnacją wyrobów włókienniczych.

1.8 Wdrożenie takiego rozporządzenia zbliżyłoby także UE do innych podobnych regulacji wykorzystywanych na rynkach krajów trzecich, takich jak USA (5), Japonia (6), Australia (7) itp.

(1) „Przemysł włókienniczy, odzieżowy i obuwniczy jest kluczowym elementem przemysłu wytwórczego w UE-27. Skupia on ok. 250 tys. przedsiębiorstw, generuje obroty rzędu 240 mld euro i wytwarza ok. 4 % całkowitej wartości dodanej całego przemysłu wytwórczego UE-27 (z czego nieomal połowę wytwarza sam sektor włókienniczy). Jest to jedyny sektor w UE, w którym wśród pracowników przeważają kobiety (64,5 %), a zatrudnienie w nim (łącznie 3,2 mln osób) stanowi 9,3 % ogółu zatrudnienia w sektorze wytwórczym UE-27, w czym największy udział ma przemysł odzieżowy (ok. 1,5 mln). UE jest głównym odbiorcą i eksporterem w tym sektorze, a jej udział w rynku światowym wynosi blisko 20 % (dane z 2005 r.)”. CCMI/041 Więcej informacji na temat trendów i kluczowych czynników w przemyśle włókienniczym można znaleźć w raporcie informacyjnym CCMI pod adresem: [http://eescregistry.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=%5C%5Ccesppub1%5Ccesp\\_public%5Cces%5Cccmi%5Cccmi041%5Cpl%5Cces1572-2007\\_fin\\_ri\\_pl.doc](http://eescregistry.eesc.europa.eu/viewdoc.aspx?doc=%5C%5Ccesppub1%5Ccesp_public%5Cces%5Cccmi%5Cccmi041%5Cpl%5Cces1572-2007_fin_ri_pl.doc).

(2) Jedna z dyrektyw (dyrektywa 96/74/WE), które mają zostać zastąpione rozporządzeniem, została już zastąpiona dyrektywą 2008/121/WE. Jeśli nowe rozporządzenie wejdzie w życie, powinna istnieć spójność między rozporządzeniem i dyrektywą.

(3) 17 KLUCZOWYCH RYNKÓW – Źródło: Euratex

- AZJA: Chiny, Japonia, Indie, Korea Południowa, Tajwan, Indonezja, Pakistan, Tajlandia, Maleszja
- AMERYKA PÓŁNOCNA: USA, Kanada
- AMERYKA ŚRODKOWA: Meksyk
- AMERYKA POŁUDNIOWA: Brazylia, Argentyna, Chile
- OCEANIA: Australia
- AFRYKA: RPA.

(4) GINETEX: *Groupement international d'étiquetage pour l'entretien des textiles* (Międzynarodowe Stowarzyszenie Etykietowania Tekstyliów).

(5) *Care labelling of textile wearing apparel and certain piece goods – 16 CFR Part 423* (Etykietowanie odzieży i obuwia odnośnie ich konserwacji).

(6) Japońska norma przemysłowa dotycząca etykietowania odzieży odnośnie jej konserwacji.

(7) Obowiązująca w Australii i Nowej Zelandii norma etykietowania odzieży odnośnie jej konserwacji: *Australian/New Zealand Standard AS/NZS 1957:1998 – „Textiles - Care labelling”*.



1.9 W sektorze włókienniczym stosuje się tysiące substancji chemicznych wraz z nieokreśloną mieszanką innych dodatkowych substancji, z których niektóre są toksyczne; stosowane są one do barwienia i innych sposobów przetwarzania materiałów. W UE substancje toksyczne są poddawane zapobiegawczej selekcji, likwidacji lub obróbce, zgodnie z przepisami sanitarnymi i przepisami w zakresie ochrony środowiska. EKES proponuje ściśle powiązanie między rozporządzeniem w sprawie etykietowania wyrobów włókienniczych a rozporządzeniem REACH i jego platformą, w celu uproszczenia i przyspieszenia procedur, co pomogłoby uniknąć zbytecznego nagromadzenia.

## 2. Kontekst

2.1 Podstawę prawną dla przepisów UE dotyczących nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych stanowi art. 95 traktatu WE. Przepisy te mają na celu utworzenie rynku wewnętrznego wyrobów włókienniczych oraz zapewnienie odpowiedniej informacji konsumentom. W latach 70. XX wieku państwa członkowskie uznały za konieczne zharmonizowanie prawodawstwa wspólnotowego w zakresie nazewnictwa włókien tekstylnych. Funkcjonowanie różnych (niezharmonizowanych) nazw włókien tekstylnych w państwach członkowskich UE stanowiłoby techniczną przeszkodę dla wymiany handlowej w ramach rynku wewnętrznego. Oprócz tego ujednoclenie w obrębie rynku wewnętrznego informacji w omawianym zakresie przyczyniłoby się do lepszej ochrony interesów konsumenta.

2.2 W odpowiedzi na istotne wyzwania gospodarcze ostatnich lat przemysł włókienniczy UE przeszedł długi proces restrukturyzacji, modernizacji i postępu technologicznego. Firmy europejskie, zwłaszcza MŚP, poprawiły swoją światową pozycję dzięki skupieniu się na takich czynnikach przewagi konkurencyjnej jak: jakość, wzornictwo, innowacyjność i produkty o wysokiej wartości dodanej. Przemysł krajów UE odgrywa wiodącą rolę w skali światowej, jeśli chodzi o tworzenie nowych produktów, włókiennictwo techniczne i nietkane wyroby włókiennicze wykorzystywane w nowych zastosowaniach, takie jak: geowłókniny, produkty higieniczne, produkty dla przemysłu samochodowego lub sektora medycznego.

2.3 Zgodnie z priorytetami ustalonymi w programie badań strategicznych Europejskiej platformy technologicznej ds. przyszłości przemysłu włókienniczego i odzieżowego, głównym obszarem badań jest tworzenie nowych włókien do specjalnych zastosowań oraz mieszanek włókien na potrzeby innowacyjnych produktów włókienniczych. Innowacyjne włókna na początku łańcucha tworzenia wartości przemysłu tekstylnego są potężnym źródłem nowych produktów, możliwości przetwarzania oraz zastosowania w wielu sektorach na późniejszych etapach tworzenia wartości<sup>(8)</sup>. W ciągu ostatnich lat liczba wniosków o dodanie nowych nazw włókien do prawodawstwa UE rzeczywiście zwiększyła się i tendencja ta prawdopodobnie się utrwali wraz ze wzrostem innowacyjności europejskiego sektora włókienniczego.

2.4 Wiele różnych – dużych i małych – przedsiębiorstw złożyło wnioski o nowe nazwy włókien Według wskaźników tego sektora ogólnie 90–95 % działalności w zakresie badań i rozwoju nastawione jest na doskonalenie i dalsze rozwijanie istniejących włókien. Mimo iż tylko 5–10 % działań w zakresie badań i rozwoju daje rezultaty w postaci włókna, które wymaga nowej

nazwy rodzajowej, to te nowe włókna generują nierzadko nowe zastosowania i procesy technologiczne w wielu dziedzinach, jak choćby w sektorze odzieżowym, medycznym, w przemyśle i w sektorze ochrony środowiska.

2.5 W ostatnich latach do załączników technicznych dyrektyw dodano osiem nowych włókien poprzez wprowadzenie odpowiednich zmian:

- dyrektywą 97/37/WE<sup>(9)</sup> dodano cztery nowe włókna do wykazu nazw włókien (cashgora, liocel, poliamid, aramid);
- dyrektywą 2004/34/WE<sup>(10)</sup> do wykazu nazw włókien dodano polilaktyd;
- dyrektywą 2006/3/WE<sup>(11)</sup> do wykazu nazw włókien dodano elastomultiester;
- dyrektywą 2007/3/WE<sup>(12)</sup> do wykazu nazw włókien dodano elastoolefinę;
- dyrektywą 2009/121/WE<sup>(13)</sup> do wykazu nazw włókien dodano melaminę.

2.6 Można się spodziewać, że w najbliższych latach wzrośnie liczba nowych włókien dodawanych do technicznych załączników dyrektywy. Chociaż przedstawiciele przemysłu (BISFA<sup>(14)</sup>) twierdzą, że trudno jest przewidzieć przyszłe tendencje, to zasugerowali, że dwa nowe zastosowania w ciągu roku wydają się realistyczną prognozą<sup>(15)</sup>.

2.7 Omawiany wniosek nie zmienia równowagi politycznej między państwami członkowskimi a UE. Przewiduje się powołanie komitetu, który ma wspomagać Komisję i wydać opinię w sprawie środków wykonawczych zaproponowanych w celu zmiany rozporządzenia, zgodnie z procedurą stosowaną przez komitet regulacyjny z kontrolą. Taki system stosuje się obecnie w wypadku obowiązujących dyrektyw.

2.8 W ostatnich latach w wyniku doświadczeń związanych z regularnymi zmianami technicznymi dokonywanymi w celu wprowadzenia nazw nowych włókien do obowiązujących dyrektyw pojawiła się koncepcja zmiany przepisów dotyczących nazewnictwa wyrobów włókienniczych. Zmianę prawodawstwa UE w zakresie nazewnictwa włókien tekstylnych i etykietowania wyrobów włókienniczych<sup>(16)</sup> zapowiedziano w 2006 r. w dokumencie pt. „Pierwsze sprawozdanie z realizacji strategii uproszczenia otoczenia regulacyjnego”<sup>(17)</sup>. Plany te zostały włączone do programu legislacyjnego i programu prac Komisji na 2008 r.

<sup>(9)</sup> Dz.U. L 169 z 27.6.1997, s. 74.

<sup>(10)</sup> Dz.U. L 89 z 26.3.2004, s. 35.

<sup>(11)</sup> Dz.U. L 5 z 10.1.2006, s. 14.

<sup>(12)</sup> Dz.U. L 28 z 3.2.2007, s. 12.

<sup>(13)</sup> Dz.U. L 242 z 15.9.2009, s. 13.

<sup>(14)</sup> BISFA: International Bureau for the Standardisation of Man-Made Fibres.

<sup>(15)</sup> Źródło: *Impact Assessment Report on Simplification of EU legislation in the field of textile names and labelling*.

<sup>(16)</sup> Dyrektywy 96/74/WE (ze zmianami), 96/73/WE (ze zmianami) i 73/44/EWG.

<sup>(17)</sup> COM(2006) 690 wersja ostateczna.

<sup>(8)</sup> Zob.: *Strategic Research Agenda of the European Technology Platform for the Future of Textiles and Clothing* (Program badań strategicznych europejskiej platformy technologicznej ds. przyszłości przemysłu włókienniczego i odzieżowego).

## 2.9 Zmiana ta miałaby na celu:

- uproszczenie obowiązujących ram prawnych z potencjalnie korzystnym skutkiem dla podmiotów prywatnych i organów administracji publicznej; zmiana przepisów miałaby więc przyspieszyć wprowadzanie i udostępnianie nowych włókien;
- uproszczenie i udoskonalenie obowiązujących ram regulacyjnych w zakresie opracowywania i wdrażania nowych włókien;
- sprzyjanie innowacyjności w przemyśle włókienniczym i odzieżowym oraz skrócenie okresu, po którym innowacyjne wyroby staną się dostępne dla użytkowników włókien i konsumentów;
- zwiększenie przejrzystości procesu;
- wprowadzanie nowych pozycji do wykazu zharmonizowanych nazw włókien;
- wprowadzenie większej elastyczności pozwalającej dostosowywać przepisy do potrzeb wynikających z przewidywanego postępu technologicznego w przemyśle włókienniczym.

2.10 Zmiana nie ma na celu rozszerzenia prawodawstwa UE na inne wymogi w zakresie etykietowania, wykraczające poza skład włókien oraz harmonizację nazw włókien tekstylnych, które regulują przepisy obowiązujących dyrektyw.

## 3. Proces konsultacji w sprawie zmiany dyrektywy

3.1 Z uwagi na ograniczony zakres omawianej zmiany przeprowadzono ukierunkowane konsultacje z zainteresowanymi stronami. W procesie konsultacji uczestniczyli: stowarzyszenia branżowe i detaliczne, związki zawodowe, organizacje konsumenckie, europejskie organy normalizacyjne, a także organy administracji krajowej.

3.2 Zwrócono się do zainteresowanych stron i przedstawicieli państw członkowskich o przedstawienie w okresie od stycznia do sierpnia 2008 r. ich poglądów, uwag i propozycji w ramach posiedzeń organizowanych przez służby Komisję oraz drogą pisemną.

3.3 Wyniki owych ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami można podsumować następująco:

- wprowadzenie nazw nowych włókien do prawodawstwa UE jest istotne dla stymulowania innowacyjności w przemyśle europejskim oraz z dla informowania konsumentów;
- znaczenie polityczne technicznych zmian w prawodawstwie dotyczącym nazewnictwa wyrobów włókienniczych nie uzasadnia złożonych procedur i kosztów, jakie wiążą się z transpozycją dyrektywy, a zatem
- należy zastosować prostsze rozwiązanie legislacyjne.

3.4 Wyniki procesu konsultacji zamieszczono w sprawozdaniu z oceny skutków i towarzyszących mu załącznikach.

## 4. Ocena skutków regulacji

4.1 W oparciu o wyniki konsultacji z zainteresowanymi stronami i opracowanie pt. „Simplification of EU legislation in the field of Textile Names and Labelling – an Impact Assessment of policy options”<sup>(18)</sup> („Uproszczenie prawodawstwa unijnego w zakresie nazewnictwa i etykietowania włókien tekstylnych – ocena skutków alternatywnych opcji politycznych”) Komisja przeprowadziła ocenę skutków różnych wariantów strategicznych pozwalających osiągnąć określone powyżej cele.

4.2 Rada ds. Oceny Skutków (organ Komisji Europejskiej) dokonała oceny opracowanego przez właściwą służbę projektu sprawozdania z oceny skutków, który następnie zatwierdziła z zastrzeżeniem pewnych poprawek<sup>(19)</sup>.

4.3 Analiza i porównanie poszczególnych wariantów i ich skutków prowadzi do następujących wniosków:

- Potencjalnie korzystne może być zamieszczenie wytycznych co do zawartości dokumentacji wnioskowej i zezwolenie laboratorium na udzielanie przedsiębiorstwom pomocy w opracowaniu dokumentacji, o ile składane wnioski będą dzięki temu w większym stopniu odpowiadać wymogom stawianym przez służby Komisji. Może to przynieść znaczną oszczędność czasu zarówno dla przemysłu, jak i władz publicznych.
- Dla przemysłu największe korzyści wynikają ze skrócenia czasu między złożeniem wniosku w sprawie nazwy nowego włókna a chwilą, w której włókno może zostać wprowadzone do obrotu pod nową nazwą. To z kolei przekłada się na redukcję kosztów administracyjnych i przyspieszenie realizacji dochodów ze sprzedaży danego włókna.
- Dla władz państw członkowskich największe korzyści wynikają z faktu zastąpienia dyrektywy rozporządzeniem, oznaczającego brak konieczności transponowania zmian do ustawodawstwa krajowego. Może to przynieść znaczne oszczędności kosztów ponoszonych przez państwa członkowskie.
- Konsumentom zmiana gwarantuje nieprzerwaną pewność co do posiadania przez dane włókna określonych własności. Konsument może też odnieść dodatkową korzyść w postaci wcześniejszego pojawienia się nowych włókien w sprzedaży.

## 5. Ogólne cele

5.1 Omawiane rozporządzenie powinno sprzyjać praktycznemu krzewieniu badań i rozwoju, innowacji i technologii, tworzeniu partnerstw między administracją publiczną szczebla unijnego, krajowego czy regionalnego a ośrodkami badawczymi, doskonaleniu istniejących umiejętności szkoleniowych i technicznych,

<sup>(18)</sup> Opracowanie można pobrać ze strony [http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/dir2008\\_0121\\_study.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/textile/documents/dir2008_0121_study.pdf).

<sup>(19)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SEC:2009:0091:FIN:EN:PDF>.

wprowadzeniu na rynek wewnętrzny oraz na rynki krajów trzecich<sup>(20)</sup> produktów o znacznej wartości dodanej oraz zapewnieniu zrównoważonego rozwoju i modeli konsumpcji.

5.2 Omawiane rozporządzenie powinno także stanowić cenny wkład w:

- tworzenie wartości dodanej przemysłu włókienniczego i sektorów pokrewnych, zwiększanie zasobów praktycznej wiedzy w UE oraz generowanie wzrostu gospodarczego;
- zapewnienie większej przejrzystości dla konsumentów oraz kształtowanie nowych modeli konsumpcji;
- zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego w monitorowaniu tego rozporządzenia.

## 6. Cele szczegółowe

6.1 Nazwa włókna powinna w jak największym stopniu informować o tym, czym to włókno jest, w przeciwieństwie do regulacji Stanów Zjednoczonych, która oparta jest na innym podejściu<sup>(21)</sup>. Ta specyfikacja jest zgodna z metodologią BISFY, nakazującą podawanie w nazwie rodzajowej informacji o budowie chemicznej podstawowej jednostki monomerycznej polimeru włókna lub dodatkowo informacji o głównych unikalnych właściwościach włókna lub o zastosowanym procesie technologicznym.

6.2 Informacja na etykiecie powinna być prawdziwa, choć w rozporządzeniu nie ma jasności co do kwestii pominięć – w niektórych artykułach nie wymaga się podania pełnej informacji na etykiecie, np. w art. 9 (wyroby włókiennicze składające się z wielu włókien) można podać albo pełną informację albo podać nazwę włókna o zawartości stanowiącej co najmniej 85 % całkowitej masy tego wyrobu. Wprawdzie podana informacja będzie odpowiadała prawdzie, to jednak nie będzie ona pełna, gdy w odniesieniu do danego wyrobu wybierze się opcję (a) lub (b). Jeśli więc informacja na etykiecie ma być prawdziwa i pełna, to należałoby podać także rodzaj włókna wykorzystanego w pozostałych 15 %.

6.3 Zgodnie z pierwszym, drugim, trzecim i szóstym wyliczeniem w załączniku II proponowanego rozporządzenia, należy podać wszystkie cechy przedstawione przez producenta.

6.4 Jeśli chodzi o koszty i ograniczenia czasowe, szacowane ograniczenia czasowe są następujące (ale nie uwzględniają czasu poświęconego na przygotowania przez wnioskodawcę, który to czas jest uzależniony od jego tempa przygotowań)<sup>(22)</sup>:

- ocena wniosku: 1–3 miesiące;
- zebranie grupy roboczej: 3 miesiące;
- testy we wspólnym ośrodku badawczym i próby pierścieniowe: 6–9 miesięcy;
- sprawozdanie z analizy technicznej: 1–3 miesięcy;
- projekt wniosku: 1–3 miesięcy;
- zmiana rozporządzenia: 6–12 miesięcy.

6.5 Przeanalizowano dwa scenariusze oszczędności kosztów dla przemysłu – scenariusz wysokich i niskich kosztów z określoną górną i dolną granicą, lecz ostatecznie skala oszczędności może wynosić od 47,5 tys. EUR do 600 tys. EUR na wniosek. Ponieważ wprowadzenie danego włókna na rynek 6–21 miesięcy później oznacza również opóźnienie czy wręcz stratę dochodu, wzięto pod uwagę także potencjalne korzyści związane z uniknięciem takiego opóźnienia. Wynosiłyby one od 2 tys. EUR od 3,5 tys. EUR. 25 % oszczędności na kosztach związanych z testami we wspólnym ośrodku badawczym potraktowano jako oszczędności na kosztach dla władz publicznych – w ich wyniku koszty zmniejszyłyby się o około 75 tys. EUR do 100 tys. EUR na dane włókno<sup>(23)</sup>.

6.6 Przy szybkim wprowadzaniu na rynek nowych włókien, czas przeznaczony na poszczególne etapy oceny i zatwierdzenia niedawnych wniosków (z ostatnich 5 lat) w najlepszym przypadku wyniósł 36 miesięcy, a w najgorszym 66 miesięcy. Tymczasem dzięki nowemu rozporządzeniu szacuje się, że procedura ta będzie trwać od 18 do 33 miesięcy. To oznacza, że w najlepszym i w najgorszym przypadku szacunkowy niezbędny czas skróci się o połowę<sup>(23)</sup>.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(20)</sup> Trzeba pamiętać, że eksporterzy wyrobów włókienniczych z UE, próbując dotrzeć na rynki krajów trzecich, często zmagają się z silnymi barierami pozataryfowymi. Mowa tu o wymogach lub praktykach dotyczących oznaczania, etykietowania, opisu bądź składu produktu, które są dyskryminujące w porównaniu do zasad odnoszących się do lokalnych towarów.

<sup>(21)</sup> Źródło: *Rules and regulations under the textile fiber products identification act* – 16 CFR Part 303.

<sup>(22)</sup> BISFA: International Bureau for the Standardisation of Man-Made Fibres (Międzynarodowy Urząd Normalizacji Włókien Syntetycznych).

<sup>(23)</sup> Źródło: *Impact Assessment Report on Simplification of EU legislation in the field of textile names and labelling*.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) – Wdrażanie Small Business Act**

COM(2009) 126 wersja ostateczna – 2009/0054 (COD)

(2010/C 255/07)

Sprawozdawca: **Ana BONTEA**

Dnia 1 lipca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona). Wdrażanie Small Business Act*

COM(2009) 126 wersja ostateczna – 2009/0054 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2009 r. Sprawozdawcą była Ana BONTEA.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet docenia i popiera wdrożenie Small Business Act (S-BA) oraz wniosek dotyczący dyrektywy, mając na uwadze, że udoskonalenie ram prawnych prowadzące do skrócenia terminów płatności oraz zwalczanie opóźnień w płatnościach to środki szczególnie ważne i użyteczne.

1.2 Przepisy prawne, nawet jeśli są niezbędne i użyteczne, nie wystarczają, by zlikwidować opóźnienia w płatnościach; należy koniecznie podjąć różnorodne i złożone działania oraz zacieśnić współpracę na wszystkich poziomach. Istotną rolę w tym procesie mają do odegrania same MŚP oraz organizacje zrzeszające MŚP.

1.3 Komitet jest zdania, że niezbędne jest ustalenie krótkich i obowiązkowych terminów płatności, których będą musiały przestrzegać wszystkie władze i instytucje publiczne na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Komitet gratuluje Komisji Europejskiej przyjętych środków dotyczących płatności dokonywanych przez Komisję w ramach zarządzania bezpośredniego, a także wyraża poparcie dla działań Komisji mających na celu dalsze stosowanie tych środków i ich rozwój na wszystkich szczeblach. Mając na względzie terminy wymagane do transpozycji przedmiotowej dyrektywy, Komitet wzywa władze krajowe do niezwłocznego zastosowania zasad zawartych w dyrektywie w celu zapewnienia skutecznego wsparcia dla przedsiębiorstw w dobie kryzysu.

Komitet jest zdania, że wniosek dotyczący dyrektywy wymaga poprawek, proponuje zatem przede wszystkim, aby:

- w zakresie zamówień publicznych:
  - pilnie ustanowić przepis zobowiązujący do dokonywania płatności w okresie maksymalnie 30 dni kalendarzowych oraz całkowicie znieść odstępstwa od tej zasady lub przynajmniej ustalić maksymalny limit płatności na 60 dni kalendarzowych od momentu dostawy – przy czym władze publiczne w żadnym przypadku nie mogą mieć większych trudności z finansowaniem swojej działalności niż MŚP;
  - znieść odstępstwo od zasady maksymalnego 30-dniowego terminu obowiązującego w odniesieniu do procedury odbioru lub przynajmniej w podobny jak wyżej sposób ograniczyć jego zakres stosowania;
- w zakresie wszystkich transakcji handlowych:
  - odnośnie do płatności, ustanowić prawny obowiązek zapłaty odsetek, rekompensat oraz minimalnych kosztów wewnętrznych, w przypadku gdy umowy nie zawierają klauzul korzystniejszych dla wierzycieli;
  - rozwijać regulację w zakresie klauzul umownych, które są rażąco nieuczciwe, oraz roszczeń bezspornych;
  - spowodować, by przy korzystaniu ze swobody zawierania umów uwzględniane były zasady uczciwej konkurencji oraz etyki biznesu, co ograniczałoby nadużywanie prawa.

1.4 Powtarzając swoje wcześniejsze propozycje <sup>(1)</sup>, Komitet podkreśla, że w celu pełnej realizacji założenia przedmiotowej dyrektywy należy uchwalić przepisy pozwalające na większy dostęp MŚP do zamówień publicznych, tak aby przedsiębiorstwa te w większym stopniu korzystały z ustalonych norm.

1.5 Przy transpozycji przedmiotowej dyrektywy oraz w odniesieniu do działań następczych w stosunku do przyjętych środków należy wspierać współpracę oraz dialog społeczny na wysokim poziomie pomiędzy władzami publicznymi, partnerami społecznymi i organizacjami MŚP.

1.6 W przypadkach podzlecania zamówień publicznych oraz w relacjach MŚP z dużymi przedsiębiorstwami, w tym z wielkimi detalistami, należy unikać wydłużania terminów płatności lub opóźnień w płatnościach. W sektorach, w których obserwuje się silną i nieuzasadnioną tendencję do wydłużania terminów płatności, władze krajowe mogłyby w zależności od sytuacji kontrolować terminy płatności lub je wyznaczać, bez nakładania na przedsiębiorców zobowiązań lub dodatkowych kosztów.

1.7 Komitet zaleca, by państwa członkowskie zacieśniły współpracę oraz zaplanowały – w przypadkach opóźnień w płatnościach dotyczących transakcji transgranicznych – wspólne działania informacyjne i wspierające skierowane do MŚP.

1.8 Korzystnym rozwiązaniem na szczeblu europejskim mogłoby być utworzenie specjalnej strony internetowej, na której byłyby dostępne we wszystkich językach roboczych istotne informacje dostarczone przez wszystkie państwa członkowskie i dotyczące transpozycji przedmiotowej dyrektywy, ram prawnych, procedur mających zastosowanie w przypadkach odzyskiwania wierzytelności, w tym arbitrażu i mediacji, a także inne praktyczne informacje. Na szczeblu krajowym należałoby wspierać rozpowszechnienie tych informacji na szeroką skalę za pośrednictwem punktów kompleksowej obsługi oraz organizacji zrzeszających MŚP.

1.9 Środki mające na celu przyspieszenie realizacji płatności władz publicznych są również użyteczne w dziedzinie prawa podatkowego (zwrot podatku VAT, rozliczenia podatkowe itp.), biorąc pod uwagę, że także w tym zakresie w niektórych krajach obserwuje się godne potępienia praktyki, które spowodowały blokady finansowe.

1.10 Komitet ponawia swoją wcześniejszą propozycję utworzenia komitetu doradczego otwartego dla zainteresowanych stron, który mógłby działać przy wsparciu EKES-u <sup>(2)</sup>.

## 2. Wstęp

### 2.1 Przegląd bieżącej sytuacji i konsekwencje opóźnień w płatnościach

#### 2.1.1 W transakcjach handlowych w obrębie Unii Europejskiej:

— płatności są zazwyczaj odraczane;

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 224 z 30.8.2008; Dz.U. C 182 z 4.8.2009.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 407 z 28.12.1998, s. 50.

— istnieje wiele opóźnień w regulowaniu faktur, zwłaszcza w sektorze zamówień publicznych, w których opóźnienia osiągają średnio 67 dni <sup>(3)</sup>, w porównaniu z 57 dniami w sektorze prywatnym;

— w niektórych krajach rozwinęła się „kultura opóźnień w płatnościach”, będąca obecnie powszechnym zjawiskiem, o szczególnie poważnych skutkach gospodarczych i społecznych, ponieważ jest odpowiedzialna za 1/4 wszystkich upadłości i prowadzi do utraty 450 000 miejsc pracy rocznie; skutki te są jeszcze bardziej dotkliwe w okresie kryzysu: z powodu niewłaściwych praktyk w tej dziedzinie przedsiębiorstwa w 2009 r. nie będą mogły otrzymać 270 mld euro, czyli 2,4 % unijnego PKB, a jedynie 1,5 % zapisane w planie naprawy gospodarczej <sup>(4)</sup>;

— opóźnienia w płatnościach są wykorzystywane jako odpowiednik kredytów bankowych;

— w wielu przypadkach opóźnienia w płatnościach osiągają nieuzasadnioną długość i często wynikają z uprzywilejowanej pozycji rynkowej – sytuacja taka może wyrządzać dużą szkodę szczególnie przedsiębiorstwom o niewielkich rozmiarach, przedsiębiorstwom zajmującym się produkcją rzemieślniczą, a nawet przedsiębiorstwom o średnich rozmiarach.

#### 2.1.2 MŚP zajmują niepewną pozycję w negocjacjach, biorąc pod uwagę:

— ich obecny poziom konkurencyjności oraz ich pozycję na rynku;

— ich troskę o to, by nie zepsuć relacji z klientami;

— ich ograniczone możliwości uzyskania konkurencyjności pod względem terminów płatności oferowanych klientom;

— ich brak doświadczenia oraz zasobów ludzkich i materialnych, które pozwalałyby na wszczynanie procedur prawnych dotyczących odzyskiwania należności – przy czym jeszcze więcej podobnych trudności pojawia się w przypadku transakcji transgranicznych.

#### 2.1.3 Opóźnienia w płatnościach:

— powodują **znaczne koszty dodatkowe** dla przedsiębiorstw wierzycieli oraz utrudniają zarządzanie finansami, ponieważ niekorzystnie oddziałują na przepływy środków pieniężnych, pociągają za sobą znaczne dodatkowe koszty bankowe, ograniczają możliwości inwestycyjne wierzycieli oraz zwiększają niepewność wielu przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, znacznie szkodząc tym samym ich konkurencyjności, rentowności i zdolności utrzymania się na rynku, szczególnie w okresach, gdy dostęp do finansowania jest ograniczony lub kosztowny;

<sup>(3)</sup> Istnieją znaczne różnice w poszczególnych państwach członkowskich, a największe rozbieżności występują pomiędzy północą a południem Europy.

<sup>(4)</sup> Intrum Justitia, Europejski Indeks Płatności (European Payment Index) 2009.

- w dalszych ogniwach łańcucha dostaw często doprowadzają do opóźnień w płatnościach dla dostawców i pracowników (co powoduje poważne skutki społeczne), opóźnień w regulowaniu zobowiązań podatkowych, opłat urzędowych, wpłat do budżetów krajowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne (co powoduje negatywne skutki dla procesu pobierania dochodów rządowych), lecz także opóźnień wywołanych zablokowaniem dostępu przedsiębiorstw do finansowania (na przykład opóźnienie w uiszczaniu podatków, opłat urzędowych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, wynikające z niezrealizowania faktur w wymaganych terminach, ogranicza dostęp do pomocy państwowej oraz do programów finansowanych z funduszy strukturalnych);
- są przyczyną upadłości przedsiębiorstw, które w normalnych warunkach byłyby zdolne do prowadzenia działalności – czego możliwą konsekwencją jest lawina kolejnych upadłości w całym łańcuchu dostaw, powodujących poważne negatywne skutki na płaszczyźnie gospodarczej i społecznej;
- zniechęcają podmioty gospodarcze do uczestnictwa w procedurach udzielania zamówień publicznych, czego konsekwencją jest nie tylko zakłócenie konkurencji i wyrządzanie szkód w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, lecz także ograniczenie zdolności władz publicznych do zapewnienia skutecznego wykorzystania funduszy publicznych oraz do optymalnego inwestowania pieniędzy podatników;
- mogą sprzyjać korupcji (w celu przyspieszenia płatności faktur dotyczących zamówień publicznych) lub przyznawaniu zamówień przekraczających zatwierdzone limity budżetowe;
- mają negatywne skutki dla handlu wewnątrzspółnotowego: większość przedsiębiorstw jest zdania, że w przypadku wewnątrzspółnotowych transakcji handlowych ryzyko opóźnień w płatnościach jest bardzo wysokie, a opóźnienia rodzą nieufność w stosunku do tych przedsiębiorstw oraz zwiększają ponoszone przez nie koszty.

## 2.2 Ramy prawne

2.2.1 Na szczeblu wspólnotowym obowiązuje tylko jeden akt prawny w tym zakresie: dyrektywa 2000/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (5).

2.2.2 Rozporządzenia (WE) nr 44/2001 (6), 805/2004 (7), 1896/2006 (8) oraz 861/2007 (9) mają zastosowanie w przypadku dokumentu wszczynającego postępowanie, którego celem jest dochodzenie roszczeń powstałych w wyniku opóźnień w płatnościach.

## 2.3 Cele na szczeblu europejskim

2.3.1 *Small Business Act (SBA)* (10) uwidoczniał podstawowe znaczenie MŚP dla konkurencyjności gospodarki; podkreślono

(5) Dz.U. L 200 z 8.8.2000.

(6) Dz.U. L 12 z 16.1.2001.

(7) Dz.U. L 143 z 30.4.2004.

(8) Dz.U. L 399 z 30.12.2006.

(9) Dz.U. L 199 z 31.7.2007.

(10) Dz.U. C 182/30 z 4.8.2009, s. 30.

w nim, że niezbędny jest skuteczny dostęp MŚP do finansowania oraz że należy efektywniej korzystać z możliwości, które oferuje jednolity rynek.

2.3.2 W europejskim planie naprawy gospodarczej (11) zaznaczono, że wystarczający i niedrogi dostęp przedsiębiorstw do finansowania jest warunkiem koniecznym do rozwoju inwestycji, wzrostu i tworzenia miejsc pracy w warunkach spowolnienia gospodarki; wzywa się w nim UE oraz państwa członkowskie do dopilnowania, by władze publiczne regulowały swoje należności w ciągu jednego miesiąca.

2.3.3 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zwalczania opóźnień w płatnościach w transakcjach handlowych (wersja przekształcona) pozwala wykorzystać zdolność przedsiębiorstw europejskich do samofinansowania oraz ma na celu jej zwiększenie, aby zapewnić prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego poprzez zlikwidowanie przeszkód w transgranicznych transakcjach handlowych.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet pozytywnie ocenia wdrożenie SBA oraz wniosek dotyczący dyrektywy, ponieważ jest zdania, że pilna zmiana ram prawnych dotyczących zwalczania opóźnień w płatnościach jest działaniem szczególnie istotnym i użytecznym.

3.2 Komitet przychylnie odnosi się również do szybkiego zastosowania SBA, dzięki działaniom zaproponowanym na szczeblu wspólnotowym, a także szczególnie popiera projekt zmienionej dyrektywy w sprawie terminów płatności, który powinien doprowadzić do zwiększenia ograniczeń i kar wobec władz publicznych w przypadku płatności po upływie 30 dni (12).

3.3 Wspierając wymienione działania, Komitet ma na względzie negatywne, złożone i występujące na szeroką skalę konsekwencje opóźnień w płatnościach, dotyczące przedsiębiorstwa, a szczególnie MŚP, lecz także mające wpływ na pracowników i wewnątrzspółnotowe transakcje handlowe.

3.4 Oprócz zwalczania opóźnień w płatnościach bardzo ważne jest również skracanie terminów płatności; należałoby uzupełnić tytuł dyrektywy o tę informację i pogrupować środki w niej zawarte według rozróżnienia na te dwa cele.

3.5 Mimo że środki prawodawcze są konieczne i użyteczne, nie są jednak wystarczające, aby zlikwidować opóźnienia w płatnościach, biorąc pod uwagę ich wieloraki i złożony przyczynny, realną sytuację osiem lat po przyjęciu dyrektywy 2000/35/WE oraz uwarunkowania lokalne. Komitet wzywa państwa członkowskie do aktywnego zaangażowania się w określenie, a następnie stosowanie najbardziej adekwatnych środków walki z opóźnieniami w płatnościach; Komitet podkreśla również znaczenie współpracy i dialogu na wysokim poziomie pomiędzy władzami, partnerami społecznymi i organizacjami MŚP. Te przedsiębiorstwa mają ze swojej strony istotną rolę do odegrania w tym procesie: muszą uczynić znaczny wysiłek, aby informować, ulepszać swoje procedury wewnętrzne oraz występować przeciwko dłużnikom.

(11) COM(2008) 800 wersja ostateczna.

(12) COM(2008) 394 wersja ostateczna. Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

3.6 Komitet wskazuje następujące środki, które są w jego opinii właściwe i mogą przynieść korzystne efekty:

- wprowadzenie w odniesieniu do zamówień publicznych powszechnego obowiązku dokonywania płatności w terminie trzydziestu dni – dzięki temu środkowi wdrożone zostaną znormalizowane i przejrzyste procedury, które przyspieszą proces dokonywania płatności;
- ustanowienie w stosunku do wierzycieli prawa do rekompensaty w wysokości co najmniej 5 % kwoty należności, aby zniechęcić urzędy do dokonywania spóźnionych płatności;
- odzyskiwanie wewnętrznych kosztów administracyjnych poniesionych przez wierzyciela – przepis ten, wraz z obowiązkiem płacenia odsetek ustawowych, będzie miał odstraszać wpływ na dłużników;
- zlikwidowanie przewidzianej wcześniej możliwości pominięcia roszczeń o zapłatę odsetek o wartości poniżej 5 euro, które dotyczyły niewielkich transakcji;
- udoskonalenie regulacji dotyczących rażąco nieuczciwych klauzul umownych – art. 6 wniosku dotyczącego dyrektywy wprowadza istotne elementy w tym zakresie;
- zwiększenie przejrzystości w odniesieniu do praw i obowiązków wynikających z dyrektywy;
- stworzenie systemu monitorowania i oceny, pozwalającego na zdobywanie większej ilości informacji oraz na udział instytucji europejskich oraz wszystkich zainteresowanych stron.

3.7 Komitet jest jednak zdania, że treść wniosku dotyczącego dyrektywy wymaga znacznych zmian, aby liczne przedsiębiorstwa mogły w praktyce odnosić pewne korzyści ze skrócenia i przestrzegania terminów płatności oraz aby wzrosła skuteczność środków zaradczych wobec dłużników.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 *Komitet stoi na stanowisku, że konieczne jest wprowadzenie krótkich i obowiązkowych terminów płatności w odniesieniu do wszystkich władz publicznych, na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.*

4.1.1 Z praktycznego punktu widzenia znaczące pozytywne skutki przyniesie wprowadzenie powszechnego obowiązku dokonywania płatności w ciągu maksymalnie trzydziestu dni w przypadku zamówień publicznych, jak też ustanowienie trzydziestodniowego terminu na dokonanie procedury odbioru i kontroli.

4.1.2 Od wszystkich władz i instytucji publicznych na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym powinno się wymagać wprowadzenia i przestrzegania krótkich terminów płatności oraz obowiązku płacenia faktur.

4.1.3 Komitet gratuluje Komisji Europejskiej ustanowienia nowych, bardziej rygorystycznych celów w dziedzinie płatności, którymi Komisja zarządza bezpośrednio, skrócenia terminów przelewania kwot w ramach prefinansowania i płatności początkowych, uproszczenia ogólnych procedur poprzedzających uruchomienie projektu oraz doprowadzenia do uproszczenia środków kontroli; Komitet wyraża poparcie dla Komisji w związku z dalszym stosowaniem i rozwojem tych środków na wszystkich szczeblach. Komitet wzywa władze krajowe do przyjęcia pilnych środków w celu skrócenia i zapewnienia przestrzegania terminów płatności, zalecając im w tej kwestii, by nadały większą wartość sprawdzonym rozwiązaniom wypracowanym w przedmiotowym zakresie.

4.1.4 Komitet jest jednak zdania, że w art. 5 wniosku dotyczącego dyrektywy, który odnosi się do płatności w zamówieniach publicznych, nie skonkretyzowano chwalebnych oczekiwań i celów Komisji, i przedstawia zatem następujące propozycje:

- Aby zachować logikę i jasność sformułowania, istotną z punktu widzenia odbiorców przedmiotowego wniosku dotyczącego dyrektywy, oraz aby osiągnąć opisany cel „terminy płatności w przypadku zamówień [publicznych] [...] powinny zostać zasadniczo ograniczone do maksymalnie 30 dni”<sup>(13)</sup>, w art. 5 należy zawrzeć wyraźny obowiązek płacenia faktur dotyczących zamówień publicznych w terminie maksymalnie trzydziestu dni kalendarzowych, a następnie powinno się ustalić maksymalny okres dla procedury odbioru oraz przewidzieć środki możliwe do zastosowania w przypadku nieprzestrzegania powyższych przepisów, a także dodać zapis mówiący o tym, że środki te można stosować jednocześnie.
- Komitet wyraża zaniepokojenie tym, że władze publiczne nie będą właściwie stosowały odstępstwa, które pozwala na negocjowanie wydłużenia terminu płatności w uzasadnionych przypadkach (art. 5 ust. 4), ponieważ nie przewidziano obiektywnych i konkretnych kryteriów umożliwiających ocenę przedstawianego uzasadnienia ani powodów, które można uznać za uzasadnione jako takie; władze publiczne są zatem w takich przypadkach jednocześnie sędzią i stroną, a należy pamiętać, że trudności, jakich doświadczają w zapewnianiu finansowania własnej działalności, nie mogą w żadnym przypadku być większe od tych doświadczanych przez MŚP. W tej sytuacji Komitet proponuje zniesienie tego odstępstwa lub przynajmniej ograniczenie jego stosowania, tak by termin płatności w danych przypadkach nie przekraczał 60 dni kalendarzowych liczonych od momentu dostawy.

— Jednocześnie Komitet proponuje zniesienie lub przynajmniej ograniczenie zakresu stosowania odstępstwa ustanowionego w art. 5 ust. 3, dotyczącego maksymalnego czasu trwania procedury odbioru, który wynosi 30 dni.

4.1.5 Stosowanie zasady swobody zawierania umów wiąże się z szeregiem aspektów, które należy uwzględnić:

- Dyrektywa nie zawiera postanowień mających na celu ograniczenie nadużywania prawa w zakresie korzystania ze swobody zawierania umów; Komitet proponuje, by w ramach korzystania z tej swobody uwzględniano zasady uczciwej konkurencji oraz etyki biznesu. Komitet już wcześniej wyraził podobną opinię: „Dla dobra zdrowej konkurencji wzywać państwa członkowskie do przygotowania przepisów prawnych w zakresie konkurencji, dotyczących zwalczania nieuczciwych praktyk handlowych,

<sup>(13)</sup> Punkt 16 preambuły do wniosku dotyczącego dyrektywy.

w celu zakazania stosowania nieuczciwych klauzul ustanawiających niezwykle wydłużone terminy płatności, przekraczające średni cykl sprzedaży (ponad 60 dni), bez zasadnych powodów”<sup>(14)</sup>.

- W umowach dotyczących zamówień publicznych gwarancje właściwego wykonania wymagane są jedynie od przedsiębiorców, natomiast władze nie udzielają podobnych gwarancji w odniesieniu do płatności w wymaganym czasie – sytuacje tę należy zrównoważyć.
- Zasada swobody zawierania umów nie może być w pełni stosowana, jeśli chodzi o ustanowienie terminów płatności i odbioru towarów i usług w przypadku zamówień publicznych, ponieważ przedsiębiorstwa nie mają realnego głosu w negocjacjach z władzami publicznymi.
- Swoboda zawierania umów powinna być możliwa do realizacji poprzez ustanawianie klauzul korzystniejszych dla wierzycieli, a nie poprzez wprowadzanie postanowień sprzecznych z ogólnymi zasadami. Dlatego też proponuje się zastąpienie w sformułowaniu „chyba że ustalono inaczej i należy uzasadnić” (art. 5 ust. 3) słowa „inaczej” frazą „warunki korzystniejsze dla wierzyciela”; propozycja ta odnosi się również do art. 4 ust. 1 dotyczącego rekompensaty kosztów odzyskiwania należności.

#### 4.2 Nałożenie na dłużników prawnego obowiązku zapłaty odsetek, rekompensat oraz ponoszenia minimalnych kosztów wewnętrznych

4.2.1 W Finlandii i Szwecji odsetki za zwłokę w płatnościach mogą być pobierane automatycznie, bez konieczności uzyskiwania decyzji sądowej; należy uogólnić tę praktykę. Komitet proponuje wprowadzenie prawnego obowiązku zapłaty odsetek, rekompensat oraz zwrotu minimalnych kosztów wewnętrznych – stanowiłoby to wcielenie w życie zasady swobody zawierania umów, poprzez ustanowienie prawnej możliwości negocjowania warunków i kwot korzystniejszych dla wierzycieli; MSP mogłyby wówczas korzystać z tego prawa bez konieczności zgadzania się na ogromny wysiłek czy też konieczności rozważania – z perspektywy własnej niepewnej sytuacji – czy angażować się w te działania.

#### 4.3 Stosunki z organizacjami zawodowymi

4.3.1 W kwestiach dotyczących transpozycji przedmiotowej dyrektywy, jej wdrażania i działań następczych związanych ze środkami przyjętymi w celu skrócenia i zapewnienia przestrzegania terminów płatności należy konsultować się z organizacjami pracodawców i MŚP oraz zaangażować je w te procesy. Powinno się im pomagać w rozwijaniu skierowanych do członków tych organizacji usług informacyjnych, świadczonych bezpośrednio lub przez Internet, a także usług doradczych i świadczenia pomocy, dotyczących opóźnień w płatnościach i nieuczciwych klauzul.

4.3.2 Komitet proponuje, aby w treści art. 6 ust. 3 wyraźnie wymienić „organizacje pracodawców oraz małych i średnich przedsiębiorstw” w odniesieniu do środków mających zastosowanie do zawieszenia rażąco nieuczciwych klauzul, odnotowując jednocześnie, że wybrany termin („organizacje”) może powodować problemy z transpozycją.

4.3.3 Jako że organizacje pracodawców, a w szczególności organizacje MŚP, mogą również wnieść istotny wkład w opracowanie sprawozdania przewidzianego w art. 10 wniosku dotyczącego dyrektywy, należy uwzględnić w nim ich stanowisko.

#### 4.4 Komitet jest zdania, że konieczne jest ustanowienie skutecznych środków zaradczych w stosunku do dłużników

4.4.1 Komitet podkreśla, że jeśli chodzi o odzyskiwanie należności, szczególnie istotne jest wdrożenie prostych, szybkich i skutecznych procedur, które byłyby dostępne dla dyrektorów przedsiębiorstw, zwłaszcza dyrektorów MŚP i postuluje, aby w przypadku roszczeń bezspornych tytuł wykonawczy mógł być uzyskany w ciągu najwyżej 90 dni (art. 9). Konieczne jest również udoskonalenie procedur mających na celu stwierdzenie występowania rażąco nieuczciwych klauzul umownych.

#### 5. Inne uwagi i propozycje

5.1 Komitet wzywa do udoskonalenia regulacji dotyczących rażąco nieuczciwych klauzul umownych (art. 6) oraz proponuje, by dokonać tej zmiany poprzez zdefiniowanie kryteriów kwalifikujących takie klauzule jako nieuczciwe, jak też poprzez dodanie do wykazu klauzul zawsze uznawanych za rażąco nieuczciwe zapisów, które wykluczają rekompensatę kosztów odzyskiwania należności, zastrzeżenie zachowania tytułu własności oraz gwarancję właściwego wykonania obowiązku dokonania płatności.

5.2 Komitet podtrzymuje swoje stanowisko w odniesieniu do sytuacji osób fizycznych, które ze ściśle prawnego punktu widzenia nie wchodzą w zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy w jej obecnej formie, lecz podlegają podobnym warunkom w stosunkach z pewnymi przedsiębiorstwami i administracją publiczną. Komitet wzywa Komisję do rozważenia możliwości przeprowadzenia analiz tej kwestii, aby określić możliwość włączenia w zakres dyrektywy niektórych aspektów tych relacji z konsumentami lub też możliwość opracowania specjalnych propozycji<sup>(14)</sup>.

5.3 Komitet proponuje zdefiniowanie terminu „roszczenia bezsporne” (art. 9). Podważanie tych roszczeń powinno być uznawane za niedopuszczalne, jeśli istnieje faktura podpisana przez odbiorcę lub dokument potwierdzający, że odbiorca otrzymał towary.

5.4 Komitet zwraca również uwagę na następujące kwestie:

- przepis art. 1 ust. 2 lit. b), który wyłącza z zakresu zastosowania nowej dyrektywy umowy zawarte przed 8 sierpnia 2002 r., należy wykreślić i przenieść do art. 11 ust. 4, w którym wyznacza się termin transpozycji;

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 407 z 28.12.1998, s. 50.



- zawarta w art. 2 ust. 5 definicja „odsetek” powinna przewidywać możliwość negocjowania ich wysokości, również z władzami publicznymi;
- w celu uniknięcia problemów z transpozycją należy wymienić w pełnym brzmieniu trzy kategorie umów w ramach zamówień publicznych (umowy na dostawy, umowy o świadczenie usług, umowy na wykonanie robót budowlanych) lub zastosować określenie ogólne w brzmieniu „umowy w ramach zamówień publicznych” (art. 5 ust. 1, 2 oraz 6, z pominięciem umów na wykonanie robót);
- zastąpienie wyrażenia „daty otrzymania przez dłużnika faktury” wyrażeniem „daty przekazania faktury dłużnikowi” (art. 3 ust. 2 lit. b) oraz art. 5 ust. 2 lit. b)) doprowadziłyby do uproszczenia określenia ciężaru dowodu oraz do ograniczenia kosztów wynikających z wysyłki pocztowej lub z wystawiania faktur elektronicznych;
- w art. 4 ust. 1 należałoby sprecyzować, czy pojęcie „należności” dotyczy wyłącznie wartości produktu, czy też obejmuje również podatek VAT i inne koszty, takie jak koszty transportu;
- w art. 5 ust. 5 dotyczącym rekompensaty w wysokości 5 % należności trzeba sprecyzować, czy rekompensata powyżej tej stopy procentowej jest możliwa, jeśli istnieją odpowiednie dowody.

5.5 Należałoby unikać narzucania bezzasadnie długich terminów płatności oraz opóźnień w płatnościach w następujących przypadkach:

- podzlecane zamówień publicznych (w stosunku do podwykonawców należy zastosować te same zasady płatności, które obowiązują władze publiczne);
- dostawy w ramach sektora wielkich detalistów; Komitet proponował już wprowadzenie „dobrowolnego kodeksu postępowania, który mógłby zostać uzupełniony pisemnymi umowami”, aby „umożliwić [MŚP] [...] dostęp do sektora wielkich detalistów przy minimalnym poziomie gwarancji” <sup>(15)</sup>, przy jednoczesnym zapobieganiu wywieraniu presji przez wielkich detalistów i/lub dużych dostawców.

5.6 Sprawozdanie wymienione w art. 10 powinno być opracowywane i wydawane corocznie, co najmniej w okresie pierwszych trzech lat stosowania przedmiotowej dyrektywy, aby umożliwić stałą ocenę obserwowanych skutków oraz aby ułatwić wymianę sprawdzonych rozwiązań.

5.7 EKES popiera niniejszym waloryzowanie i rozwijanie sprawdzonych rozwiązań, które zaobserwowano w dziedzinie zwalczania opóźnień w płatnościach oraz skracania terminów płatności:

- Komisja Europejska:
  - środki podejmowane w celu skrócenia z 30 do 20 dni terminów płatności kwot w ramach początkowego prefinansowania funduszy bezzwrotnych oraz kontraktów unijnych (przedmiotowa kwota wynosi 9,5 mld euro); w odniesieniu do innych płatności, którymi zarządza się centralnie, celem jest skrócenie terminów płatności z 45 do 30 dni (w przypadku dotacji);
  - powszechniejsze stosowanie stawek zryczałtowanych oraz kwot ryczałtowych dotyczących finansowania bezzwrotnego i umów handlowych zarządzanych na szczeblu centralnym;
  - uproszczenie ogólnych procedur poprzedzających uruchomienie projektu, mogących przyczynić się do przyspieszenia płatności: proponowane są środki, które zapewniłyby służbom Komisji możliwość publikowania ogłoszeń przetargowych obejmujących dwa lata oraz korzystania ze standardowych procedur przetargowych;
  - zachęcanie do uproszczenia środków kontroli w miarę możliwości.
- Wielka Brytania: władze publiczne zobowiązały się do płacenia faktur w terminie 10 dni.
- Irlandia, Belgia, Polska, Portugalia, Czechy: rządy zobowiązały się do ograniczenia opóźnień w płatnościach, zwłaszcza w odniesieniu do władz publicznych.
- Belgia: rząd federalny utworzył nowy specjalny „most kredytowy” w ramach federalnego funduszu inwestycyjnego w celu finansowania opóźnień w płatnościach, jakich dopuszczają się wszystkie władze publiczne, a nie jedynie organy państwa federalnego.
- Hiszpania: Instytut Kredytów Urzędowych udostępnił na rok 2009 aktywa płynne w wysokości dziesięciu miliardów euro z przeznaczeniem na kredyty preferencyjne, które pozwolą MŚP i podmiotom indywidualnym zaspokoić potrzeby w przedmiotowym zakresie. Środki te podlegają zasadom współfinansowania, zgodnie z którymi na przykład 50 % kwoty musi pochodzić z Instytutu Kredytów Urzędowych, a drugie 50 % od innych instytucji kredytowych. Poza tym „usługa zaliczki na poczet płatności samorządów lokalnych” zapewnia gromadzenie faktur wystawianych przez przedsiębiorstwa i podmioty indywidualne za prace i usługi wyświadczone na rzecz samorządów lokalnych.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 57.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie przeglądu rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych**

COM(2009) 175 wersja ostateczna

(2010/C 255/08)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 21 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*Zielonej księgi w sprawie przeglądu rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych*

COM(2009) 175 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 174 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela punkt widzenia Komisji, jeśli chodzi o zniesienie procedury *exequatur* w celu ułatwienia swobodnego przepływu orzeczeń sądowych na rynku wewnętrznym i ich wykonywania w odniesieniu do osób i przedsiębiorstw.

1.2 EKES uważa za stosowne, aby rozszerzyć zakres stosowania rozporządzenia nr 44/2001 na decyzje administracyjne, i w związku z tym wzywa Komisję do przeprowadzenia analiz koniecznych do usunięcia przeszkód istniejących obecnie w tym zakresie.

1.3 Uważa też za istotne przyjęcie środków ułatwiających ponadnarodowe stosowanie sądownictwa polubownego i w związku z tym jest za wprowadzeniem ponadnarodowej, jednolitej normy kolizyjnoprawnej dotyczącej ważności umów o arbitraż, wskazującej prawo państwa miejsca arbitrażu. Jednocześnie należy nie ingerować w funkcjonowanie konwencji nowojorskiej, lub przynajmniej uznać ją za punkt wyjścia do przyjmowania nowych rozwiązań.

1.4 Wspólne ponadnarodowe podejście ustanawiające jasne i dokładne normy w sprawie jurysdykcji międzynarodowej wzmocni ochronę prawną obywateli i zagwarantuje harmonijne wdrażanie wiążących wspólnotowych przepisów prawnych. W tym celu należałoby uwzględnić przepisy dotyczące pozwanym zamieszkałym w krajach trzecich, stworzyć przepisy dotyczące jurysdykcji dodatkowej, przyjmując środki uniemożliwiające wybór sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy i zachęcać do stosowania standardowych klauzul dotyczących wyboru jurysdykcji.

1.5 Należy także przyjąć przepisy umożliwiające zwiększenie pewności prawa oraz ograniczenie wysokich kosztów powodowanych przez możliwość powielania się postępowań dotyczących własności intelektualnej przed sądami krajowymi.

1.6 Jeśli chodzi o postępowania dotyczące praw o charakterze wiążącym i zabezpieczającym, jak prawa wynikające z umowy o pracę czy stosunki konsumenckie, należy zmienić rozporządzenie nr 44/2001 w taki sposób, aby umożliwić łączenie spraw, co pozwoliłoby na korzystanie z powództwa zbiorowego.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Jednym z celów Traktatu o Unii Europejskiej jest „utrzymanie i rozwijanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, a art. 65 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że mające skutki transgraniczne środki w zakresie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, które powinny być przedsięwzięte w celu właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zmierzają m.in. do: „uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, w tym decyzji pozasądowych”.

2.2 Na szczycie Rady Europejskiej w Tampere w październiku 1999 r. zasadę wzajemnego uznawania <sup>(1)</sup> orzecznictwa sądowego ustanowiono prawdziwym kamieniem węgielnym współpracy sądowej w sprawach cywilnych i karnych w Unii Europejskiej.

(1) Zasada „wzajemnego uznawania” gwarantuje swobodny przepływ orzeczeń sądowych bez konieczności harmonizacji prawa proceduralnego państw członkowskich.

2.3 Wraz z wejściem w życie traktatu z Nicei w lutym 2003 r. procedura podejmowania decyzji na mocy art. 67 została zastąpiona stanowieniem kwalifikowaną większością głosów i procedurą współdecyzji w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, z wyłączeniem prawa rodzinnego.

2.4 Konwencja brukselska z 1968 r. o jurysdykcji i wykonywaniu orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych stanowi bardzo pozytywny wkład w dorobek prawny Wspólnoty.

2.4.1 Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (TSWE) dotyczące tej konwencji oraz wejście w życie traktatu z Amsterdamu umożliwiły przyjęcie rozporządzenia Rady (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2001 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych<sup>(2)</sup>; na temat wniosku dotyczącego tego rozporządzenia<sup>(3)</sup> EKES wydał wówczas opinię, w której wyraził zadowolenie z powstania instrumentu wspólnotowego mającego zastąpić konwencję.

2.4.2 Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 ustanawia jednolite przepisy w zakresie rozstrzygania konfliktów dotyczących jurysdykcji i ułatwiania swobodnego przepływu orzeczeń, ugód sądowych i dokumentów urzędowych podlegających wykonaniu w Unii Europejskiej. Okazało się ono zasadniczym instrumentem w transgranicznych postępowaniach w sprawach cywilnych i handlowych.

2.4.3 Początkowo Dania nie uczestniczyła we współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Obecnie rozporządzenie stosuje się w Danii od 1 lipca 2007 r. na mocy postanowień Umowy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Danii w sprawie właściwości sądów oraz uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych<sup>(4)</sup>.

2.4.4 Traktat z Lizbony ułatwi działania na szczeblu europejskim w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych, dzięki powszechniejszemu stosowaniu metody wspólnotowej<sup>(5)</sup>, w ramach której wnioski Komisji będą przyjmowane większością kwalifikowaną, oraz dzięki zwiększeniu roli Parlamentu Europejskiego, kontroli demokratycznej ze strony parlamentów krajowych oraz udziałowi Trybunału Sprawiedliwości w monitorowaniu legalności.

### 3. Zielona księga Komisji

3.1 Artykuł 73 rozporządzenia 44/2001 przewiduje, że Komisja, najpóźniej pięć lat po wejściu w życie przedmiotowego rozporządzenia, przedłoży sprawozdanie z jego stosowania, wraz z propozycjami dotyczącymi jego dostosowania.

(2) Dz.U. L 12 z 16.1.2001, s. 1.

(3) Dz.U. C 117 z 16.4.2000, s. 51.

(4) Dz.U. L 299 z 16.11.2005, s. 61.

(5) Metoda wspólnotowa opiera się na koncepcji, zgodnie z którą łatwiej jest chronić ogólny interes społeczny, jeśli instytucje wspólnotowe w pełni odgrywają swoją rolę w procesie decyzyjnym, respektując zasadę pomocniczości.

3.2 Zielona księga zawiera zestaw propozycji dotyczących tych aspektów rozporządzenia nr 44/2001, które Komisja uważa za najważniejsze w związku z doświadczeniami uzyskanymi w trakcie jego stosowania oraz orzecznictwem TSWE w tej kwestii.

3.3 Wśród zagadnień, które zielona księga chce uczynić przedmiotem publicznej debaty, znalazło się zniesienie procedury *exequatur*<sup>(6)</sup>, funkcjonowanie rozporządzenia w międzynarodowym porządku prawnym, wybór jurysdykcji, własność przemysłowa, zawisłość sprawy i sprawy wiążące się ze sobą, środki tymczasowe, wzajemny stosunek rozporządzenia i sądownictwa polubownego, zakres stosowania i jurysdykcja.

3.4 Zielona księga dotyczy także uznawania i wykonywania orzeczeń, a zwłaszcza swobodnego przepływu dokumentów urzędowych – o co apelowano w rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 18 grudnia 2008 r. – oraz możliwości stosowania jednolitego standardowego formularza na etapie wykonania.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 Rozporządzenie (WE) nr 44/2001 okazuje się niezwykle ważnym instrumentem prawnym w praktyce procesowej i handlowej. EKES podziela punkt widzenia Rady i Komisji, że środki w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych są konieczne do właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.2 Debata zaproponowana przez Komisję jest bardzo istotna w świetle doświadczeń uzyskanych podczas stosowania rozporządzenia w ostatnich latach. Chodzi o wzmocnienie prawa podstawowego polegającego na uzyskaniu skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, co jest prawem podstawowym zapisanym w europejskiej karcie praw podstawowych i w art. 65 Traktatu WE, stanowiąc zarazem ogólną zasadę prawa uznaną w orzecznictwie TSWE.

4.3 Zniesienie procedury *exequatur* we wszystkich decyzjach wydawanych przez organy sądowe państw członkowskich w sprawach cywilnych i handlowych jest całkowicie spójne z celem zagwarantowania skuteczności tych organów i podtrzymania pewności prawa na rynku wewnętrznym, a także z podstawowym prawem do rzetelnego procesu<sup>(7)</sup> i do skutecznego wymiaru sprawiedliwości, uznanym w art. 6 ust. 1 Europejskiej konwencji praw człowieka i w art. 47 ust. 1 Europejskiej karty praw podstawowych<sup>(8)</sup>.

(6) *Exequatur* jest to procedura, której celem jest stwierdzenie, czy można uznać wyrok wydany poza jurysdykcją sądu państwa, w którym dąży się do jego wykonania, i pozwolić na jego wykonanie w państwie innym niż to, w którym go wydano.

(7) Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka prawo do rzetelnego procesu stanowi część prawa określonego w art. 6 ust. 1 (patrz m.in. wyroki w sprawie Golder (21 lutego 1975 r., pkt 28-31) oraz wyrok w sprawie Dewer).

(8) Dz.U. C 364 z 18.12.2000.

4.3.1 Jest to więc zgodne z klauzulą pomocniczości wynikającą nie wprost z treści pierwszego akapitu art. 5 ust. 1 traktatu WE, który stanowi, że środki w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach cywilnych mające skutki transgraniczne mogą być przyjmowane tylko w zakresie niezbędnym do zapewnienia należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.3.2 Z jednej strony, jeśli chodzi o wymogi, które muszą być spełnione, aby wyrok mógł być wykonany na szczeblu ponadnarodowym, mogłyby okazać się wystarczające gwarancje przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. (Bruksela II-a), którego art. 41 i 42 mówią o bezpośredniej wykonalności wyroków dotyczących prawa do kontaktów z dzieckiem i powrotu dziecka, pod warunkiem, że w obu przypadkach istnieją dwie gwarancje: wyroki są wykonalne w państwie członkowskim pochodzenia i uzyskały należyte świadectwo w państwie członkowskim pochodzenia <sup>(9)</sup>.

4.3.3 W tej kwestii jedyną ewentualną przeszkodą byłby inny wykonalny wyrok wydany później przez inny sąd, ale byłoby to zupełnie wyjątkowe zjawisko w dziedzinie objętej zmianami proponowanymi przez Komisję do rozporządzenia (WE) nr 44/2001.

4.3.4 Z drugiej strony, jeśli chodzi o gwarancję praw pozwanego, wykładnia zgodna z *zasadą wzajemnego uznawania* umożliwia sądowi, do którego wpłynęło roszczenie, zastosowanie tych samych przepisów, które mają zastosowanie na mocy prawa krajowego w przypadku powiadamiania cudzoziemców lub własnych obywateli nierezydentów o rozpoczęciu postępowania.

4.3.5 W razie braku takich przepisów lub gdy istniejące przepisy ewidentnie nie mogą zagwarantować prawa do rzetelnego procesu (na przykład z powodu problemów językowych, wiarygodności środków dostarczania i odbioru wezwania itp.) byłoby właściwe ustanowienie w prawie ponadnarodowym dodatkowych przepisów w zakresie gwarancji.

4.3.6 EKES byłby jednak za ponadnarodową procedurą kontroli, zazwyczaj bardziej zharmonizowaną w postępowaniu cywilnym i handlowym, pod warunkiem, że pozwanemu będzie przysługiwał skuteczny środek ochrony prawnej *a posteriori* (szczególna kontrola).

4.4 Zgodnie z orzecznictwem TSWE <sup>(10)</sup>, w rozdziale II obowiązującego rozporządzenia nr 44/2001 ujednolicono przepisy dotyczące jurysdykcji nie tylko w sporach wewnątrzspółnotowych, lecz także w sporach obejmujących jakiś element pozawspółnotowy, włącznie z sytuacjami, w których miejscem zamieszkania pozwanego nie jest państwo członkowskie.

4.4.1 Powinno być zatem możliwe stworzenie specjalnych przepisów dotyczących jurysdykcji, stanowiących ponadnarodowe ramy postępowania w takich przypadkach, w odróżnieniu od obecnej sytuacji, w której zgodnie z art. 4 rozporządzenia (WE)

<sup>(9)</sup> W tym kontekście zob. też rozporządzenia nr 4/2009, 1896/2006 i 861/2007.

<sup>(10)</sup> Wyrok z dnia 1 marca 2005 r., sprawa C-281/02 OWUSU oraz opinia 1/03 z dnia 7 lutego 2006 r., ust. 143-145.

nr 44/2001 kieruje się decyzją do sądu krajowego, chociaż przepisy te nadal podlegałyby wyjątkom przewidzianym w art. 22 i 23 przedmiotowego rozporządzenia.

4.5 Jeśli chodzi o wprowadzenie „przepisów dotyczących jurysdykcji dodatkowej”, wydają się właściwe trzy obecnie rozważane możliwości:

- jurysdykcja oparta na prowadzeniu działalności, o ile spór dotyczy takiej działalności (podobny przepis już istnieje w art. 3 rozporządzenia nr 1346/2000 w sprawie postępowania upadłościowego, które przypisuje jurysdykcję państwu, w którym znajduje się główne miejsce prowadzenia działalności przez dłużnika);
- jurysdykcja miejsca położenia przedmiotów majątkowych, o ile roszczenie dotyczy tych przedmiotów mających posłużyć spłaceniu długu;
- i wreszcie jurysdykcja konieczna, *forum necessitatis* <sup>(11)</sup>, chociaż powinna ona ściśle stosować się do okoliczności, w jakich prawo międzynarodowe uznaje *zasadę obiektywnej terytorialności* <sup>(12)</sup>, podkreślających obowiązek udowodnienia, że skierowanie sprawy do danego sądu jest odpowiednie i właściwe.

4.5.1 Wyjątkowy charakter stosowania przepisów dotyczących *forum necessitatis* ma swoje odzwierciedlenie między innymi w przepisach art. 7 rozporządzenia (WE) nr 4/2009 <sup>(13)</sup>, w którym pozwala się sądom państwa członkowskiego w wyjątkowych przypadkach rozpoznać sprawę, jeśli inne państwo członkowskie nie ma jurysdykcji w tej sprawie w świetle postanowień przedmiotowego rozporządzenia, a postępowanie nie może zostać wszczęte w państwie trzecim, z którym sprawa jest ściśle związana.

4.5.2 Niemniej jednak, jeśli chodzi o rozszerzenie zastosowania tego rodzaju procedur, mając na uwadze ryzyko, że w przypadku ustanowienia jednolitych przepisów dotyczących roszczeń skierowanych wobec pozwanych z krajów trzecich przed sądami mogłyby się toczyć równoległe postępowania, stosowanie jednolitych przepisów ponadnarodowych należałoby ograniczyć do następujących sytuacji proceduralnych:

- strony zawarły umowę dotyczącą jurysdykcji wyłącznej sądów państw trzecich;
- spór z innego powodu podlega wyłącznej jurysdykcji sądów państwa trzeciego; albo
- w państwie trzecim wszczęto już równoległe postępowanie.

<sup>(11)</sup> Oznacza to, że sąd uzna jurysdykcję przyjętą przez sąd obcego państwa, jeśli, jego zdaniem, sąd ten przyjął tę jurysdykcję, aby uniknąć odmowy ochrony prawnej ze względu na brak właściwego organu sądowiczego. Jest to raczej kwestia dostępu do sądów niż uznawania orzeczeń.

<sup>(12)</sup> Na przykład w wyrokach MTS z dnia 7 września 1927 r. w sprawie „Lotus” oraz z dnia 5 lutego 1970 r. w sprawie „Barcelona Traction”.

<sup>(13)</sup> Dz.U. L 7 z 10.1.2009, s. 1.

4.6 Jeśli chodzi o uznawanie i wykonywanie orzeczeń wydanych w państwach trzecich mających wyłączną jurysdykcję w danej sprawie, konieczne jest ustanowienie jednolitej ponadnarodowej procedury w celu uniknięcia szkód i opóźnień wynikających z różnic istniejących w obecnie funkcjonujących systemach. Oznacza to, że należy ustanowić wspólne uregulowania dotyczące warunków przyjmowania orzeczeń sądów państw trzecich, co EKES uważa za istotne.

4.6.1 W tym kontekście, Unia Europejska otrzymała, na podstawie opinii TSWE 1/2003, wyłączną właściwość do podpisywania odnośnych konwencji międzynarodowych o charakterze zarówno dwustronnym, jak i jednostronnym, a zatem uznaje się za właściwe ustanowienie jednolitej procedury ponadnarodowej.

#### 4.7 Zawisłość sprawy

4.7.1 Jak wiadomo, zasada zawisłości sprawy przewiduje, że jeżeli przed różnymi sądami toczą się sprawy o to samo roszczenie między tymi samymi stronami, sąd, do którego wniesiono powództwo później, musi z urzędu zawiesić postępowanie na rzecz sądu, do którego powództwo wniesiono wcześniej.

4.7.2 Jeśli chodzi o ustanowienie przepisów ponadnarodowych gwarantujących skuteczność umów dotyczących jurysdykcji zawieranych przez strony na wypadek zaistnienia równoległych postępowań, kwestie skuteczności i szybkości oraz pewności prawa wydają się argumentem za zmianą zawartego w rozporządzeniu przepisu dotyczącego zawisłości sprawy i uzupełnieniem go o gwarancje dotyczące obowiązku bezpośredniego porozumiewania się i współpracy między obydwoma odnośnymi sądami.

4.7.3 Przydatne byłoby utworzenie mechanizmów współpracy i komunikacji między danymi sądami oraz zobowiązanie sądu, który stwierdził brak swojej jurysdykcji, do ponownego rozpatrzenia sprawy, jeżeli sąd, do którego najpierw wniesiono powództwo, także stwierdziłby brak swojej jurysdykcji, co pozwoliłoby zaradzić negatywnym kolizjom jurysdykcyjnym, takim jak ta, która istnieje w rozporządzeniu (WE) nr 2201/2003<sup>(14)</sup>.

4.7.4 W tym kontekście „zawisłość sprawy z mechanizmami zabezpieczającymi” pozwoliłaby określić termin, w którym sąd, do którego najpierw wniesiono powództwo, musiałby – zgodnie z zasadą „pierwszeństwa w czasie” – podjąć decyzję w zakresie jurysdykcji, a gdyby ją zachował, miałby obowiązek regularnego informowania sądu, do którego powództwo wniesiono później, o przebiegu postępowania.

4.8 Ustanowienie „zasady należytej staranności”, zobowiązującej do terminowego informowania o przebiegu postępowania związanego z co najmniej dwoma sądami w przypadku zawisłości sprawy dotyczącej tego samego roszczenia, co do którego te sądy ogłosiły swoją wyłączną jurysdykcję, niewątpliwie zwiększyłoby pewność prawa.

4.8.1 Ponadto EKES uważa, że włączenie do rozporządzenia nr 44/2001 standardowej klauzuli ponadnarodowej dotyczącej wyboru jurysdykcji ułatwiłoby obywatelom i przedsiębiorcom dostęp do skutecznego wymiaru sprawiedliwości, ponieważ zlikwidowałoby niepewność dotyczącą ważności porozumień w sprawie wyboru jurysdykcji, czego celem jest uniemożliwienie, za pomocą środków uznanych za niezbędne, wyboru sądu ze względu na możliwość korzystniejszego rozstrzygnięcia sprawy.

#### 4.9 Środki zabezpieczające

4.9.1 Jeśli chodzi o środki zabezpieczające, korzystny byłby także przegląd niektórych aspektów obecnie obowiązujących art. 31 i 47 rozporządzenia nr 44/2001. Chodzi zwłaszcza o taką sytuację, gdy o zastosowanie takich środków proszone są organy sądowe jednego państwa członkowskiego, podczas gdy do rozpoznania sprawy głównej właściwy jest sąd innego państwa członkowskiego.

4.9.2 Mając na uwadze, że środki zabezpieczające muszą zostać przyjęte przez sąd w celu ochrony sytuacji proceduralnej osoby, która o nie występuje, jeżeli zostały spełnione – z zasady, w większości państw członkowskich – dwa kryteria, *fumus boni iuris* i *periculum in mora*<sup>(15)</sup>, oraz w celu zapobieżenia nadużycia prawa, wskazane byłoby wprowadzenie pewnych ograniczeń tej możliwości.

4.9.3 Po pierwsze, należałoby nałożyć na sąd, do którego wpłynęło powództwo, obowiązek skontaktowania się z sądem, do którego jurysdykcji należy sprawa główna, i – po dokonaniu oceny przedmiotowej informacji – podjęcia decyzji, czy byłoby właściwe rozpoznanie sprawy, jeśli wziąć pod uwagę jako główne kryterium należyte zakończenie postępowania.

4.9.4 Po drugie, należałoby wprowadzić obowiązek złożenia, przez osobę występującą o środki zabezpieczające lub tymczasowe, gwarancji bankowej, której wysokość zostanie określona na racjonalnym poziomie przez sąd właściwy, odpowiednio do zakresu przedmiotu postępowania; wysokość gwarancji ma też mieć odpowiedni skutek odstraszający w celu zapobiegania nadużywaniu prawa.

4.9.5 W sytuacji, gdy chodzi o uzyskanie zobowiązania do działania i w innych podobnych przypadkach, które nie wiążą się z zapłatą kwoty należnej i płatnej na żądanie, zwolnienie z obowiązku złożenia gwarancji mogłoby być regulowane na podstawie rzeczywistej oceny wszystkich istotnych okoliczności przez sędziego, celem uniknięcia przeszkód w otrzymaniu ochrony prawnej.

<sup>(15)</sup> Środki zabezpieczające zakładają w zasadzie uprzednie, a w niektórych przypadkach częściowe potwierdzenie roszczenia przed wydaniem wyroku. Zgodnie z klasyczną praktyką proceduralną (we wszystkich przypadkach: Calamandrei, „Introducción al Estudio sistemático de las Providencias cautelares” [„Wprowadzenie do systematycznej analizy przepisów zabezpieczających”]), aby takie środki mogły zostać przyjęte, konieczne jest spełnienie obydwu wymogów: istnienia zasadności roszczeń (*fumus boni iuris*) oraz istnienia niebezpieczeństwa, że zaspokojenie roszczenia może nie dojść do skutku (*periculum in mora*). Także TSWE przyjął to podejście w zarządzeniu przewodniczącego Trybunału z dnia 19 lipca 1995 r., Komisja przeciwko Atlantic Container Line i in. (sprawa C-149/95); w zarządzeniu przewodniczącego Sądu Pierwszej Instancji z dnia 30 czerwca 1999 r., Pfizer Animal Health przeciwko Radzie (sprawa T-13/99); w sprawie Factortame z dnia 19 czerwca 1990 r. oraz w zarządzeniu przewodniczącego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 czerwca 1990 r.

<sup>(14)</sup> Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1.

#### 4.10 Zniesienie procedury *exequatur*

4.10.1 Zostaje także utrzymana możliwość nieuznawania orzeczeń, która – z uwagi na szczególne względy określone w art. 34 rozporządzenia – dotyczy porządku publicznego, niemożności przygotowania obrony przez strony oraz niemożności pogodzenia orzeczeń.

4.10.2 Te okoliczności dają sądom właściwym trudny do skontrolowania margines wolności i ewidentnie zmniejszają pewność prawa i przyczyniają się do ryzyka niepotrzebnych opóźnień postępowania.

4.10.3 Z drugiej strony wydaje się sensowne, aby w celu zniesienia procedury *exequatur* w przypadku wydania zgody na zastosowanie środków tymczasowych, zmiany w art. 47 omawianego rozporządzenia uwzględniły sposób przewidziany w obecnie obowiązującym art. 20 rozporządzenia (WE) nr 4/2009<sup>(16)</sup>, czyli kopię decyzji i wyciąg z decyzji przetłumaczone z użyciem odpowiedniego formularza.

4.10.4 W związku z tym, że zmiany w rozporządzeniu mają przyczynić się do generalnego stosowania zasady *wzajemnego uznawania* w dziedzinie, do której ma ono zastosowanie, nie wydaje się słuszne dalsze rozróżnianie „uznawania” i „wykonywania”.

4.10.5 Dlatego też byłoby wskazane zniesienie tego rozróżnienia lub uważny przegląd warunków jego stosowania.

4.10.6 Z drugiej strony, jeżeli „uznawanie” orzeczeń ma obejmować całą dziedzinę cywilną i handlową, należałoby zmienić treść obecnie obowiązującego art. 1 w celu rozszerzenia jego zakresu na decyzje administracyjne, ponieważ przyniosłoby to obywatelom i przedsiębiorstwom większe korzyści z funkcjonowania rynku wewnętrznego.

4.10.7 Ta uwaga dotyczy również propozycji, aby w rozporządzeniu uwzględnić standardowe kary finansowe dla dłużników oraz kary nakładane przez sądy lub organy podatkowe państw członkowskich.

4.10.8 W celu uproszczenia procedur i ułatwienia wykonywania orzeczeń, można by poprawić dostęp do wymiaru sprawiedliwości dzięki wprowadzeniu jednolitego standardowego formularza, dostępnego we wszystkich urzędowych językach Wspólnoty, zawierającego wyciąg z orzeczenia.

4.10.9 Ponadto koszty wykonania można by ograniczyć poprzez zniesienie wymogu wskazania adresu do doręczeń lub ustanowienie pełnomocnika do doręczeń, skoro istnieje rozporządzenie (WE) nr 1393/2007<sup>(17)</sup>, które unieważnia te wymogi.

<sup>(16)</sup> Dz.U. L 7 z 10.1.2009, s. 1.

<sup>(17)</sup> Rozporządzenie (WE) nr 1393/2007 dotyczące doręczania w państwach członkowskich dokumentów sądowych i pozasądowych w sprawach cywilnych i handlowych. Dz.U. L 324 z 10.12.2007.

#### 4.11 Europejski dokument urzędowy

4.11.1 Początkowo art. 50 konwencji brukskiej nawiązywał do *wykonalnych dokumentów urzędowych* i przepis ten był przedmiotem analizy TSWE<sup>(18)</sup>, który stwierdził, że chodzi tutaj o dokumenty wykonalne na mocy prawa państwa pochodzenia, których wiarygodność została potwierdzona przez organ publiczny lub inny organ upoważniony w tym celu przez dane państwo.

4.11.2 W rozporządzeniu nr 44/2001 pojęcie to zostało uwzględnione w art. 57. Parlament jednak zwrócił się do Komisji o rozpoczęcie prac nad europejskim dokumentem urzędowym.

4.11.3 EKES chciałby, aby Komisja podjęła prace konieczne do swobodnego przepływu dokumentów urzędowych, które mogłyby się zakończyć powstaniem europejskiego dokumentu urzędowego.

#### 4.12 Ochrona konsumentów

4.12.1 Zgodnie z punktem 13 preambuły rozporządzenia nr 44/2001, w umowach zawartych pomiędzy konsumentami strona słabsza powinna być chroniona przez przepisy jurysdykcyjne korzystniejsze dla niej niż przepisy ogólne. Kryterium to zostało potwierdzone przez orzecznictwo TSWE<sup>(19)</sup>.

4.12.2 Komitet podziela obawy Komisji wyrażone w punktach preambuły rozporządzenia oraz obawy wyrażone w orzecznictwie TSWE, ponieważ zawsze był zwolennikiem utrzymania wysokiego poziomu ochrony konsumentów, którzy muszą być chronieni przez przepisy zabezpieczające o charakterze wiążącym.

4.12.3 W celu zapewnienia spójności porządku prawnego Wspólnoty byłoby wskazane dostosowanie brzmienia art. 15 ust. 1 lit. a) i b) rozporządzenia do definicji umowy o kredyt i umowy o kredyt wiązany zawartych w art. 3 lit. c) i n) dyrektywy 2008/48/WE<sup>(20)</sup>.

4.12.4 Na koniec, jeśli chodzi o powództwo zbiorowe, ten rodzaj gwarancji ma ograniczać koszty procesowe, które zazwyczaj odstraszały konsumentów od wnoszenia powództwa przeciw przedsiębiorcy z siedzibą w innym państwie członkowskim; dotyczy to w szczególności kosztów związanych z powództwem wnoszonym poza stałym miejscem zamieszkania konsumenta, a w przypadku sprawy prowadzonej przed sądem właściwym dla jego miejsca zamieszkania – kosztów związanych z koniecznością wykonania *a fortiori* decyzji w innym państwie członkowskim.

4.12.5 Ponieważ obecnie obowiązujące rozporządzenie (art. 6 ust. 1) nie przewiduje możliwości łączenia postępowań przed sądem państwa członkowskiego, w szczególności postępowań z powództwa wielu podmiotów przeciwko temu samemu pozwanemu, należałoby zmienić ten przepis rozporządzenia w celu ułatwienia konsumentom zbiorowego dochodzenia roszczeń oraz występowania z roszczeniem o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji. EKES już wcześniej wyrażał swoje poparcie w tej sprawie.

<sup>(18)</sup> Wyrok TSWE z dnia 17 czerwca 1999 r., sprawa C-260/97, Unibank.

<sup>(19)</sup> Wyrok TSWE z dnia 17 września 2009 r., sprawa C-347708, Vorarlberger Gebietskrankenkasse.

<sup>(20)</sup> Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

#### 4.13 Własność intelektualna

4.13.1 Chociaż dyrektywa 2004/48/WE<sup>(21)</sup> w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej ma na celu zbliżenie niektórych kwestii proceduralnych, konieczne są przepisy o charakterze ponadnarodowym, by złagodzić brak pewności prawnej i zmniejszyć nadmierne koszty powodowane przez możliwość powielania postępowania przed sądami krajowymi.

4.13.2 W związku z tym EKES uważa, że należy przedsięwziąć środki w celu zapobiegania fałszowaniu znaków towarowych i apeluje do Komisji i państw członkowskich o zawarcie konwencji o patencie europejskim, z pełnym poszanowaniem różnorodności językowej.

#### 4.14 Sądownictwo polubowne

4.14.1 EKES uważa, że w ramach reformy rozporządzenia nr 44/2001 należy przedsięwziąć odpowiednie środki w celu zapewnienia niezakłóconego przepływu orzeczeń w Europie oraz zapobiec toczeniu się równoległych postępowań.

4.14.2 Przede wszystkim (częściowe) usunięcie wyłączenia sądownictwa polubownego z zakresu stosowania rozporządzenia:

- umożliwiłoby stosowanie środków zabezpieczających wspierających postępowania przed sądem polubownym;

- umożliwiłoby uznawanie orzeczeń rozstrzygających o ważności umowy o arbitraż; oraz
- ułatwiłoby uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych konsumujących orzeczenie arbitrażowe.

4.14.3 EKES popiera przyjęcie środków ułatwiających ponadnarodowe stosowanie sądownictwa polubownego i w związku z tym jest za wprowadzeniem ponadnarodowej, jednolitej normy kolizyjnoprawnej dotyczącej ważności umów o arbitraż, wskazującej prawo państwa miejsca arbitrażu.

4.14.4 Komitet uważa, że najwłaściwszym rozwiązaniem byłoby nieingerowanie w sposób funkcjonowania konwencji nowojorskiej z 1958 r. o uznawaniu i wykonywaniu zagranicznych orzeczeń arbitrażowych, lub przynajmniej uznanie jej za punkt wyjścia do dalszych działań.

#### 4.15 Rozszerzenie zakresu zastosowania na decyzje administracyjne

4.15.1 EKES jest świadomy, że rozporządzenie nr 44/2001 ma zastosowanie jedynie do orzeczeń w sprawach cywilnych i handlowych, uważa jednak, że ze względu na odpowiednie funkcjonowanie rynku wewnętrznego Komisja i państwa członkowskie powinny rozważyć możliwość rozszerzenia przedmiotowego zakresu zastosowania tego rozporządzenia na ostateczne decyzje administracyjne za pomocą procedur, jakie uznają za stosowne, włącznie z art. 309 traktatu WE.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

(21) Dz.U. L 157 z 30.4.2004, s. 45.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowe możliwości technologii ICT – strategia na rzecz badań w dziedzinie przyszłych i powstających technologii w Europie”**

COM(2009) 184 wersja ostateczna

(2010/C 255/09)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Współsprawozdawca: **Gerd WOLF**

Dnia 20 kwietnia 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowe możliwości technologii ICT – strategia na rzecz badań w dziedzinie przyszłych i powstających technologii w Europie”*

COM(2009) 184 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 listopada 2009 r. Sprawozdawcą była Anna Maria DARMANIN, a współsprawozdawcą Gerd WOLF.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zintensyfikowanie badań i rozwoju oraz innowacji jest niezbędnym elementem powrotu do normy po obecnym kryzysie gospodarczo-finansowym.

1.2 Wśród głównych tematów badań i rozwoju, takich jak klimat, energetyka i opieka zdrowotna, technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) odgrywają istotną rolę jako technologie przekrojowe mające wpływ na prawie wszystkie aspekty funkcjonowania społeczeństwa, gospodarki, nauki i technologii.

1.3 Pod względem badań i rozwoju w dziedzinie technologii ICT podprogram „Przyszłe i powstające technologie” (FET) pełni funkcję prekursora, która może w dłuższej perspektywie prowadzić do całkowicie nowych – możliwe, że rewolucyjnych – technologii informacyjno-komunikacyjnych.

1.4 W związku z tym EKES całkowicie popiera propozycje przedstawione w komunikacie Komisji w sprawie przyszłych i powstających technologii. EKES popiera również proponowane zwiększenie budżetu przeznaczanego na badania w dziedzinie FET w ramach obszaru dotyczącego technologii ICT o 20 % rocznie.

1.5 Jednakże z uwagi na to, że wspomniane powyżej zwiększenie budżetu jest jedynie zgodne z przewidywanym podwyższeniem budżetu na cały program dotyczący technologii ICT i nie zmieni stosunkowego udziału programu dotyczącego FET w tym budżecie, EKES zaleca stopniowe zwiększenie stosunkowego udziału w 7PR środków przeznaczonych na badania nad FET do 15 % oraz kontynuowanie tego trendu w 8PR.

1.6 Jeśli chodzi o zasady uczestnictwa w siódmym programie ramowym, EKES apeluje do państw członkowskich i ich organizmów finansujących o wniesienie niezbędnego wkładu, aby zapewnić pomyślną realizację programu.

1.7 Ponadto EKES apeluje również do państw członkowskich o opracowanie własnych krajowych, skutecznych programów badań i rozwoju w dziedzinie technologii ICT i FET, co pozwoli im stać się silnymi partnerami we współpracy europejskiej i międzynarodowej. Aby cel ten osiągnąć, należy zainwestować większą część funduszy strukturalnych. EKES uważa, że osiągnięcie postępu w tej dziedzinie jest istotnym elementem nowej strategii lizbońskiej <sup>(1)</sup> i że należy to uczynić wykorzystując otwartą metodę koordynacji.

1.8 EKES popiera również proponowaną strukturę programu dotyczącego FET, który podzielono na dwie różne części: „kulturowanie nowych koncepcji w obiecujących dziedzinach” (FET – inicjatywy proaktywne), w tym zaproponowane ostatnio projekty modelowe, oraz „badania nad nowatorskimi koncepcjami” (FET – inicjatywy otwarte). Otwartość programu dotyczącego FET na nowe koncepcje ma szczególne znaczenie dla stymulacji potencjału naukowego i intelektualnego w państwach członkowskich.

1.9 EKES popiera również dodatkowe cechy proponowanego programu dotyczącego FET, takie jak podejście interdyscyplinarne, wspólne planowanie badań przez państwa członkowskie i współpraca międzynarodowa. Trzeba jednak upewnić się, że złożoność powiązanych z tym procedur nie przytłumi obiecujących inicjatyw i zachęcać wybitnych naukowców i prominentne instytucje do wzięcia w nich udziału.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 1.



1.10 EKES wzywa do bezzwłocznego podjęcia konkretnych działań w dziedzinie europejskiego patentu wspólnotowego.

1.11 Komitet apeluje do Komisji i państw członkowskich o przyciągnięcie największych talentów do dziedziny badań naukowych i uniknięcie drenażu mózgow, tzn. odpływu najbardziej utalentowanych młodych naukowców. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że niektóre organizacje badawcze wprowadziły już funkcjonujące z powodzeniem programy, by sprostać temu wyzwaniu.

1.12 EKES powtarza swoje zalecenie dotyczące wprowadzenia do ogólnego programu badań w dziedzinie technologii ICT nowej kategorii „technologie ICT dla nauki i badań naukowych”.

## 2. Komunikat Komisji

2.1 W ramach programu szczegółowego „Współpraca” głównym filarem siódmego programu ramowego Wspólnoty dotyczącego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji (RTD) (2007–2013) <sup>(2)</sup> (nazywanego w skrócie 7PR) są badania i rozwój w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Niewielką częścią tego programu badań i rozwoju związanego z technologiami ICT, stanowiącą obecnie około 10 % jego specjalnego budżetu, są badania nad przyszłymi i powstającymi technologiami (FET). Choć większa część programu dotyczącego technologii ICT odnosi się głównie do wykorzystania istniejącej już wiedzy naukowej w celu opracowania innowacyjnych technologii ICT, to badania nad FET przecierają szlaki programowi dotyczącemu ICT, ponieważ zajmują się bardziej podstawowymi problemami naukowymi, których rozwiązanie może w dłuższej perspektywie prowadzić do całkowicie nowych, być może rewolucyjnych technologii informacyjno-komunikacyjnych.

2.2 Komunikat Komisji określa cel, którym jest wzmożenie badań nad przyszłymi i powstającymi technologiami (FET) w ramach programu dotyczącego technologii ICT. Będzie to stanowić uzupełnienie i wzmocnienie działań opisanych w wydanym niedawno komunikacie Komisji <sup>(3)</sup> w sprawie strategii na rzecz badań i rozwoju oraz innowacji w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych w Europie.

2.3 Dzięki środkom z programu dotyczącego FET, wynoszącym obecnie około 100 mln EUR rocznie, naukowcy i inżynierowie uzyskują wsparcie w zakresie eksploracji niezbadanych jak dotąd obszarów nauki wykraczających poza ramy tradycyjnych technologii ICT. Komisja Europejska wspiera zwiększenie o 20 % rocznie w latach 2011–2013 środków przeznaczonych w 7PR na badania nad FET. Apeluje ona do państw członkowskich o podobne zwiększenie nakładów.

2.4 Europejski program badań w dziedzinie FET ma wyjątkowy charakter, ponieważ łączy następujące elementy:

- *Podstawy*. Program stwarza podstawy dla przyszłych technologii ICT dzięki badaniom nad nowymi, niekonwencjonalnymi koncepcjami i paradygmatami naukowymi, których podejmowanie w ramach badań przemysłowych jest zbyt dalekosiężne lub ryzykowne.

- *Charakter transformacyjny*. Program jest oparty na koncepcjach, które podważają i mogą radykalnie zmienić nasze rozumienie pojęć naukowych stanowiących podstawę obecnych technologii informacyjnych.

- *Wysokie ryzyko*. Przeciwwagą dla elementu wysokiego ryzyka są potencjalnie duże korzyści i możliwość dokonania przełomowych odkryć.

- *Konkretny cel*. Celem programu jest wywarcie wpływu na przyszłe programy badań przemysłowych w dziedzinie ICT.

- *Interdyscyplinarność*. Program opiera się na synergii i współdziałaniu różnych dyscyplin, takich jak biologia, chemia, nanonauki, neuronauki i nauki kognitywne, etologia, nauki społeczne oraz ekonomia.

- *Współpraca*. Program mobilizuje najlepsze zespoły w Europie – a także coraz częściej na świecie – do współpracy nad wspólnymi projektami badawczymi.

2.5 Badania w dziedzinie FET odbywają się w ramach **badania tematycznych** w dziedzinach powstających (FET – **inicjatywy proaktywne**) oraz w ramach otwartych, nieograniczonych **badania nad nowatorskimi koncepcjami** (FET – **inicjatywy otwarte**).

2.6 W swoim komunikacie Komisja proponuje strategię dotyczącą szeregu elementów, takich jak:

- zwiększenie roli FET w ramach badań nad ICT;
- rozpoczęcie modelowych inicjatyw w dziedzinie FET;
- udział we wspólnych programach oraz inicjatywy FET ERA;
- zwiększenie zaangażowania młodych naukowców w badania nad FET;
- wspieranie szybszego wykorzystywania wiedzy naukowej i przyspieszenie innowacji;
- ułatwienie współpracy z czołowymi naukowcami z całego świata i przyciągnięcie talentów z całego świata do Europy.

2.7 Komisja wzywa państwa członkowskie, by zatwierdziły proponowane cele i strategię oraz by zachęciły władze państwowe i lokalne, uniwersytety, publiczne organizacje badawcze i zainteresowane podmioty prywatne do udziału w przygotowaniach do przyszłych działań.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 **Technologie ICT jako część 7PR**. W opinii w sprawie siódmego programu ramowego Wspólnoty dotyczącego badań, rozwoju technologicznego i demonstracji <sup>(2)</sup> EKES stwierdził co następuje: „Wspierane w dostatecznym stopniu, efektywne i wysokiej jakości badania i rozwój są mianowicie decydującym czynnikiem oraz warunkiem koniecznym innowacji, konkurencyjności i dobrobytu, a zarazem różnorodności kulturowej i świadczeń socjalnych. Inwestycje w badania i rozwój przekładają się w zwielokrotniony sposób na wzrost potencjału gospodarczego”. Stwierdzenie to jest tym bardziej prawdziwe, jeśli weźmie się pod uwagę nasz obecny poważny kryzys gospodarczy i finansowy, który wraz z dominującymi problemami związanymi z energią i klimatem pokazuje pilną potrzebę dalszych badań i przełomowych innowacji.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 9.

<sup>(3)</sup> COM(2009) 116 wersja ostateczna.

**3.2 Wpływ technologii ICT.** W tym kontekście technologie ICT odgrywają istotną rolę jako kluczowe przekrojowe technologie pomocne w prawie wszystkich aspektach i procesach nowoczesnego życia. W ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci technologie ICT i technologie z nimi powiązane spowodowały rewolucyjne zmiany i postępy w zakresie wzorców funkcjonowania społeczeństwa i wpłynęły na indywidualny sposób życia, produkcję przemysłową, handel, administrację i samą naukę.

**3.2.1 Technologie ICT jako narzędzie badawcze.** Technologie ICT są narzędziem umożliwiającym dalsze badania i rozwój w innych innowacyjnych dziedzinach, takich jak energia <sup>(4)</sup>, klimat, opieka zdrowotna i starzenie się społeczeństwa, oraz w odniesieniu do wielu zagadnień społeczno-gospodarczych. Same technologie ICT są zatem nie tylko dziedziną innowacji, lecz także narzędziem umożliwiającym innowacje w innych obszarach nauki, życia społecznego i technologii. Oczekuje się, że dalszy rozwój technologii ICT przyspieszy i wesprze te postępy.

**3.3 Badania i rozwój w dziedzinie technologii ICT.** W badaniach i rozwoju w dziedzinie technologii ICT do opracowywania lub ulepszania nowych urządzeń, metod i narzędzi informatycznych i komunikacyjnych wykorzystywana jest głównie istniejąca wiedza naukowa. Badania te mogą obejmować tak różnorodne tematy, od przetwarzania gridowego (ang. *grid computing*) po technologie UMTS; cały zakres wielu różnych projektów przedstawiono na stronie [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/projects/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/projects/home_en.html).

**3.4 Program dotyczący FET.** Badania i rozwój w dziedzinie technologii ICT wymagają jednak głębszego zrozumienia praw przyrody, a w szczególności tego, jak w przyrodzie przetwarzane są informacje, aby wyjść poza nasze obecne ograniczenia i wkroczyć w całościowe nowe dziedziny wiedzy, co może przynieść nowe możliwości innowacji i rozwoju technologii ICT. Jest to celem programu dotyczącego FET, który już przyciągnął międzynarodowe elity naukowe.

**3.5 Rola prekursora.** EKES uważa, że program Komisji dotyczący FET jak dotąd funkcjonował bardzo pomyślnie i faktycznie odegrał rolę drogowskazu. W związku z tym Komitet popiera kontynuację i rozszerzenie programu zgodnie z propozycją Komisji. EKES popiera również proponowane zwiększenie budżetu przeznaczanego na badania w dziedzinie FET o 20 % rocznie oraz koncepcję eksploracji niezbadanych jak dotąd obszarów w poszukiwaniu fundamentalnych nowych możliwości.

**3.6 Zwiększenie stosunkowego udziału FET.** EKES dostrzeżga, że dzisiejsze inwestycje w FET są załącznikiem technologii ICT jutra. Dlatego też, ponieważ zwiększenie budżetu na badania w dziedzinie FET o 20 % rocznie jest jedynie zgodne z przewidywanym podwyższeniem budżetu na cały program dotyczący technologii ICT i nie zmienia stosunkowego udziału programu dotyczącego FET w tym budżecie, EKES zaleca stopniowe zwiększenie obecnego udziału w 7PR środków przeznaczonych na badania nad FET do 15 % oraz kontynuowanie tego trendu w 8PR.

**3.7 Dwie części.** EKES popiera również strukturę programu dotyczącego FET, który podzielono na dwie różne części: część dotyczącą proaktywnych badań tematycznych „kultywowanie nowych koncepcji w obiecujących dziedzinach” (FET – inicjatywy proaktywne), w tym proponowane projekty modelowe <sup>(5)</sup> (np. zdecentralizowane systemy oparte na samoorganizacji), oraz „badania nad nowatorskimi koncepcjami” (FET – inicjatywy otwarte), w przypadku których przyjmowane jest podejście oddolne i które są otwarte dla wnioskodawców proponujących całkowicie nowe koncepcje. Otwartość programu dotyczącego FET ma szczególne znaczenie dla stymulacji potencjału naukowego i intelektualnego w państwach członkowskich.

**3.8 Państwa członkowskie i zasady uczestnictwa.** Rozwój technologii ICT następuje w głównej mierze w sektorze przemyśle i MŚP <sup>(6)</sup>, natomiast omawiany program dotyczący FET odnosi się głównie do uniwersytetów i publicznych instytucji badawczych w UE. Zgodnie z zasadami uczestnictwa <sup>(7)</sup> w siódmym programie ramowym dotyczącym badań, rozwoju technologicznego i demonstracji program dotyczący FET stymuluje współpracę między państwami członkowskimi i zapewnianie przez nie środków finansowych. EKES apeluje zatem do organizmów finansujących państw członkowskich o wniesienie niezbędnego wkładu, aby ułatwić lub zwiększyć uczestnictwo w tym istotnym programie.

**3.9 Krajowe programy państw członkowskich dotyczące badań i rozwoju w dziedzinie FET.** Ponadto EKES apeluje również do państw członkowskich o opracowanie własnych krajowych, skutecznych programów badań i rozwoju w dziedzinie technologii ICT <sup>(8)</sup> i FET, co pozwoli im stać się silnymi partnerami we współpracy europejskiej i międzynarodowej. Aby cel ten osiągnąć, należy zainwestować większą część funduszy strukturalnych.

**3.10 Charakterystyczne cechy programu i kryteria wyboru.** Komitet uważa, że główny cel, którym jest zajęcie się nowymi tematycznymi, metodologicznymi i technologicznymi koncepcjami oraz ich wsparcie, jest doskonały i wart poparcia, a inne cele wymienione w pkt 2.4 i 2.6 są atrakcyjne i istotne. Komitet z zadowoleniem przyjął to, że charakterystyczne cechy i elementy wymienione w pkt. 2.4 i 2.6 – zwłaszcza w przypadku ich połączenia – jako pierwszorzędne kryteria wyboru sprzyjają oryginalności i doskonałości naukowej. Komitet jest przekonany, że oryginalność, doskonałość i adekwatność mają podstawowe znaczenie, i uważa, że tak było w przeszłości i powinno nadal być w przyszłości.

**3.10.1 Brak podejścia uniwersalnego.** W programie dotyczącym FET należy zatem unikać podejścia uniwersalnego przy stosowaniu jego instrumentów. Chociaż program zawiera i łączy w sobie różne aspekty <sup>(9)</sup>, z których każdy jest uzasadniony i istotny, projekty, które będą wspierane, nie powinny być wybierane na podstawie tego, czy odpowiadają wszystkim poszczególnym kryteriom – innymi słowy, uwzględnienie ich wszystkich nie powinno być obligatoryjne.

<sup>(5)</sup> Zob.: sprawozdanie Grupy Doradczej ds. Technologii Społeczeństwa Informacyjnego (ISTAG), 31 lipca 2009 r., wersja ostateczna.

<sup>(6)</sup> W tym kontekście EKES zwraca również uwagę na przydatność programu EUREKA, który daje partnerom współpracującym przy projektach szybki dostęp do znacznych zasobów wiedzy, umiejętności i know-how w Europie oraz ułatwia dostęp do krajowych państwowych i prywatnych programów finansowania (<http://www.eureka.be/about.do>).

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 35.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 56.

<sup>(9)</sup> COM(2009) 184 wersja ostateczna, pkt 2.

<sup>(4)</sup> Zob. także C(2009) 7604 wersja ostateczna z 9.10.2009.

**3.11 Akceptacja niepowodzeń.** Ponieważ badanie nowatorskich obszarów z zasady przynosi znaczne ogólne korzyści, w przypadku projektów o wysokim ryzyku, które są charakterystyczne dla programu dotyczącego FET, trzeba również liczyć się z niepowodzeniami, które nie mogą stygmatyzować zajmujących się nimi badaczy ani zaprzeczać zasadności wsparcia udzielanego w ramach 7PR. Ryzyka niepowodzenia nie można wykluczyć nawet w przypadku modelowych projektów. EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że zasadę tę uwzględniono i podkreślono w dokumencie Komisji.

**3.12 Program dotyczący FET i lista Europejskiego Forum Strategii ds. Infrastruktur Badawczych.** Należy wspierać plan działania Europejskiego Forum Strategii ds. Infrastruktur Badawczych (lista ESFRI<sup>(10)</sup>) i zachęcać do jego realizacji w celu pełnego wykorzystania potencjału istniejących i nowych infrastruktur badawczych oraz zapewnienia stworzenia powiązań między nimi a programem dotyczącym FET.

#### 4. Uwagi szczegółowe

Niniejsza część odnosi się do niektórych zagadnień przedstawionych w pkt. 2.4 i 2.6 powyżej.

**4.1 Interdyscyplinarne sposoby podejścia.** EKES dostrzega wyzwania przedstawione w komunikacie Komisji i kładzie na nie nacisk. Jedno z wyzwań dotyczy wspierania współpracy interdyscyplinarnej, która ma zasadnicze znaczenie dla powodzenia badań nad FET. W związku z tym EKES docenia to, że interdyscyplinarne sposoby podejścia są nieodłącznym wymogiem mającym zastosowanie do wybranych projektów i zaproponowanych ostatnio „modelowych tematów badań”<sup>(11)</sup>.

**4.2 Zaangażowanie przemysłu, MŚP i społeczeństwa.** Aby zagwarantować właściwe wdrożenie przyszłych przemysłowych lub społecznych zastosowań dla programu dotyczącego FET, w większym stopniu ukierunkowanego na kwestie fundamentalne, w odpowiednich radach doradczych zasiadać powinni przedstawiciele sektora przemysłu, MŚP i społeczeństwa. EKES zwraca uwagę, że taka sytuacja już zachodzi<sup>(12)</sup> oraz zaleca utrzymanie tej praktyki w przyszłości. EKES apeluje również o bardziej czynne uczestnictwo badaczy zajmujących się dziedzinami społecznymi.

**4.3 Przyciągnięcie największych talentów i uniknięcie drenażu mózgów.** Przyciągnięcie największych talentów do dziedziny badań naukowych oraz uniknięcie drenażu mózgów, tzn. odpływu najbardziej utalentowanych młodych naukowców, to poważne wyzwanie, które EKES kilkakrotnie podkreślał<sup>(13)</sup>. EKES z zadowoleniem odnotowuje, że niektóre organizacje badawcze<sup>(14)</sup> wprowadziły już w życie funkcjonujące z powodzeniem programy mające na celu stawienie czoła temu

wyzwaniu. EKES zaleca, aby więcej organizacji we wszystkich państwach członkowskich podjęło takie same działania oraz aby Komisja wspierała tę politykę. EKES ponadto zaleca wzmocnienie programów dla studentów, aby przyciągnąć absolwentów do poszczególnych dziedzin badań, przy czym już w szkole średniej należy pobudzać zainteresowanie uczniów innowacjami, nauką i badaniami. Programy te musiałyby być realizowane w sposób umożliwiający wyszukanie osób osiągających doskonałe wyniki, zanim ukończą one studia.

**4.4 Wspólne planowanie**<sup>(15)</sup>. Przypominając, że zdecydowanie największa część działań badawczo-rozwojowych finansowanych ze środków publicznych prowadzona jest w obrębie państw członkowskich lub jest przez nie finansowana, EKES ponawia swój apel o koordynację działań państw członkowskich UE w celu pełnego wykorzystania ich potencjału w zakresie badań i rozwoju, przy wsparciu z programu ramowego Wspólnoty dotyczącego badań i rozwoju.

**4.5 Współpraca badawcza w dziedzinach FET.** EKES ponownie podkreślił tę kwestię w swej niedawnej opinii<sup>(15)</sup> i z zadowoleniem przyjmuje zalecenie Komisji dotyczące przewyższenia rozdrobnienia obecnych europejskich wysiłków badawczych i dodatkowego zacieśnienia współpracy badawczej w wybranych dziedzinach FET. Jako że wymogi określone w zasadach uczestnictwa nie są jeszcze dostateczne, EKES zaleca, aby Komisja najszybciej jak to możliwe zachęciła państwa członkowskie do podjęcia wspólnych inicjatyw w ramach inicjatywy dotyczącej wspólnego planowania badań naukowych w takich dziedzinach, jak technologie kwantowe i neuroinformatyczne, w przypadku których istnieją już europejskie plany działania w dziedzinie badań, a następnie do obejmowania tymi inicjatywami innych dziedzin FET będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. EKES uważa, że osiągnięcie postępu w tej dziedzinie jest istotnym elementem nowej strategii lizbońskiej<sup>(16)</sup> i że należy to uczynić wykorzystując otwartą metodę koordynacji.

**4.6 Współpraca międzynarodowa.** Komitet zgadza się z Komisją, że badania w dziedzinie FET również szczególnie dobrze wpisują się w ramy (światowej) współpracy międzynarodowej, ponieważ tworzą podstawy przyszłych technologii ICT i dotyczą globalnych problemów naukowych. EKES odsyła do swojej niedawnej opinii na ten temat<sup>(17)</sup>. EKES zgadza się z Komisją, że najważniejsi konkurenci Europy dostrzegli znaczenie badań podstawowych dla zdobycia i utrzymania nadrzędnej pozycji w sektorze ICT.

**4.7 Złożoność procedur.** Jeśli chodzi o zagadnienia poruszone w punktach 4.4 i 4.5, EKES dostrzega także, że powiązane z nimi procedury mogą sprawić, że wysiłki techniczne i naukowe staną się znacznie bardziej złożone. Należy podjąć wysiłki by zapewnić, że kwestie proceduralne nie przytłumią obiecujących inicjatyw i zachęciły wybitnych naukowców i prominentne instytucje do wzięcia w nich udziału.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 40.

<sup>(11)</sup> Patrz np.: sprawozdanie Komisji z konsultacji dotyczących technologii FET w latach 2007–2008 *Shaping the future: Report on FET consultations 2007–2008*, ISBN 978-92-79-09565-8, wrzesień 2008 r.

<sup>(12)</sup> Członkowie Grupy Doradczej ds. Technologii Społeczeństwa Informatycznego (ISTAG), zob. [http://cordis.europa.eu/fp7/ict/istag/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/ict/istag/home_en.html).

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 3.

<sup>(14)</sup> Na przykład Stowarzyszenie Niemieckich Ośrodków Badawczych im. Helmholtza i Towarzystwo im. Maxa Plancka.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 56.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 1.

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 13.

**4.8 Potrzeba wprowadzenia europejskiego patentu wspólnotowego.** Komitet podkreśla, że patent Wspólnoty Europejskiej pomógłby szybciej i lepiej chronić prawa własności intelektualnej wynikające z inwestycji europejskich w działania badawczo-rozwojowe. Komitet wyraża głębokie ubolewanie nad tym, że od dziesięciu lat nie udało się osiągnąć konkretnych postępów w tej kwestii.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

**4.9 Technologie ICT na rzecz nauki i badań.** EKES powtarza swoje poprzednie zalecenie <sup>(18)</sup> dotyczące wprowadzenia do ogólnego programu badań w dziedzinie technologii ICT nowej kategorii „technologie ICT dla nauki i badań naukowych”, która w szczególności koncentrowałaby się na oprogramowaniu. Komitet uważa, że taka decyzja byłaby korzystna dla rozszerzonego programu dotyczącego FET.

---

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 13.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych do regionów autonomicznych Madery i Azorów**

COM(2009) 370 wersja ostateczna – 2009/0125 (CNS)

(2010/C 255/10)

Sprawozdawca generalny: **Mário SOARES**

Dnia 7 września 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady czasowo zawieszającego cła autonomiczne Wspólnej Taryfy Celnej na przywóz niektórych produktów przemysłowych do regionów autonomicznych Madery i Azorów*

COM(2009) 370 wersja ostateczna – 2009/0125 (CNS).

W dniu 17 listopada 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z postanowieniami artykułu 20 swego regulaminu wewnętrznego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) wyznaczył na sprawozdawcę generalnego Maria SOARESA oraz stosunkiem głosów 133 do 2 przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z treścią przedstawionego przez Komisję wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.2 Komitet jest zdania, że status Azorów i Madery jako regionów najbardziej oddalonych w pełni uzasadnia przyjęcie środków na rzecz wsparcia rozwoju gospodarki lokalnej, która jest tradycyjnie niemal wyłącznie uzależniona od przychodów z turystyki. Inne regiony najbardziej oddalone, jak np. Wyspy Kanaryjskie, również korzystają obecnie z podobnego systemu.

1.3 Proponowane środki zachęcają do utrzymania i rozwijania innych, niepowiązanych bezpośrednio z turystyką, rodzajów działalności gospodarczej, przyczyniając się do stabilizacji i utrzymania lokalnego zatrudnienia, które stanie się dzięki temu mniej narażone na zmienną koniunkturę w branży turystycznej.

1.4 Komitet uważa, że rozwiązanie to będzie miało pozytywny wpływ na rozwój gospodarczy tego regionu i utrzymanie lokalnego zatrudnienia.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

### 2.1 Zakres zastosowania

2.1.1 Komisja proponuje czasowo zawieszenie cła autonomicznych Wspólnej Taryfy Celnej obowiązujących przy przywozie do regionów autonomicznych Madery i Azorów szeregu wyrobów gotowych przeznaczonych do użytku w rolnictwie oraz w celach

handlowych i przemysłowych (wymienionych w załączniku I), a także szeregu surowców, części i składników (wymienionych w załączniku II) wykorzystywanych w tychże regionach do celów rolniczych lub do przetwarzania przemysłowego i konserwacji.

2.1.2 Wyroby gotowe będą musiały być używane przez lokalne przedsiębiorstwa na tych wyspach przez okres co najmniej dwóch lat, zanim będą mogły być swobodnie odsprzedane innym przedsiębiorstwom zlokalizowanym w innej części obszaru celnego Wspólnoty Europejskiej.

2.1.3 Surowce, części i składniki będą musiały być wykorzystywane na tych wyspach do celów rolniczych oraz do przetworzenia przemysłowego i konserwacji.

2.1.4 Aby zapobiec wszelkim nadużyciom lub jakiegokolwiek zmianie w tradycyjnych przepływach handlowych powyższych towarów, przewiduje się kontrole końcowego przeznaczenia.

### 2.2 Okres ważności

Proponowane zawieszenie cła obejmuje okres od 1 stycznia 2010 r. do 31 grudnia 2019 r.

### 2.3 Szczególny charakter tego rozwiązania w stosunku do systemu obowiązującego uprzednio

2.3.1 Beneficjentami tego rozwiązania są wszystkie podmioty gospodarcze zlokalizowane na terytorium tych regionów.

2.3.2 Do niedawna z rozwiązania tego mogły korzystać jedynie podmioty zlokalizowane w strefach wolnocłowych na Azorach i Maderze, na podstawie rozporządzenia Rady (EWG) nr 1657/93. Rozporządzenie to wygasło z dniem 31 grudnia 2008 r., nie osiągnąwszy wstępnie założonych rezultatów; w związku z tym Komisja, na wniosek władz regionalnych Azorów i Madery i przy poparciu rządu portugalskiego, postanowiła zaproponować rozszerzenie zakresu zastosowania poprzez ustanowienie nowego rozporządzenia, którego zakres obejmie wszystkie podmioty gospodarcze zlokalizowane na terytorium tych regionów.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

#### 2.4 Podstawa prawna

Podstawę prawną stanowi art. 299 ust. 2 TWE.

#### 2.5 Uzasadnienie zastosowania tego rozwiązania

Proponowane rozwiązanie ma na celu wsparcie tych sektorów gospodarki, które nie są bezpośrednio uzależnione od przychodów branży turystyki, w celu pewnego zrównoważenia niestabilności sektora turystyki i ustabilizowania lokalnego zatrudnienia.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”**

COM(2009) 201 wersja ostateczna

(2010/C 255/11)

Sprawozdawca: **Umberto BURANI**

Dnia 28 kwietnia 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”

COM(2009) 201 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 13 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Umberto BURANI.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i propozycje

1.1 Komunikat stanowi wkład Komisji w walkę z rajami podatkowymi i uchylaniem się od płacenia podatków, zapowiedzianą przez G-20 i potwierdzoną przez Radę ds. Gospodarczych i Finansowych oraz Radę Europejską. Dobre rządy w dziedzinie opodatkowania to cel, który od pewnego czasu jest już realizowany, gdyż w dziedzinie tej wydano przepisy dotyczące współpracy między państwami członkowskimi UE i współpracy z państwami trzecimi, a także przepisy dotyczące wzajemnej pomocy, opodatkowania dochodów z oszczędności i odzyskiwania wierzytelności dotyczących podatków. Przyjęto ponadto kodeks postępowania w celu zapobieżenia szkodliwej konkurencji podatkowej. Te fakty dowodzą, że Europa uważa – i pokazuje to w praktyce – iż dobre rządy w dziedzinie opodatkowania mają zasadnicze znaczenie.

1.2 Omawiany komunikat, zwłaszcza w części dotyczącej dalszej realizacji inicjatyw OECD, przedstawia w zarysie główne działania, jakie zamierza podjąć Komisja. Całość stanowi złożony plan przepisów, negocjacji i innowacji w odniesieniu do kryteriów, na których opierają się niektóre kierunki polityki. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża **pełną aprobatę** dla wszystkich zaproponowanych środków i uwag Komisji. Ma także nadzieję, że szczególnie w kwestii spójności między wsparciem finansowym przyznawanym wielu krajom w różnych formach a stopniem ich zaangażowania we współpracę w dziedzinie opodatkowania, UE przyjmie stanowcze i odpowiedzialne podejście, a ściślej – zaniecha świadczenia bezwarunkowej pomocy, bez niczego w zamian.

1.3 Wyliczenie wszystkich uwag, z którymi Komitet się zgadza, byłoby pozbawione sensu i tylko wydłużyłoby niniejszy dokument, nie wnosząc do niego żadnej wartości dodanej. Niemniej EKES uważa, że należy zwrócić uwagę na pewne **kluczowe zagadnienia**, które jego zdaniem wymagają uważnego przemyślenia.

1.4 We wprowadzeniu Komisja stwierdza, że dobre rządy w dziedzinie opodatkowania są środkiem „**skoordynowanej reakcji**” na pranie pieniędzy, korupcję i terroryzm, co potwierdza zasadę **całościowej walki** z tymi zjawiskami. Stwierdzenie to jednak wzbudza pewne wątpliwości, gdyż same dobre rządy w dziedzinie opodatkowania nie wystarczą do zwalczania zjawisk, które mogą być co prawda rozpatrywane w kontekście opodatkowania, lecz mają **inne źródło**: chodzi o **pranie pieniędzy** będące wynikiem **przestępczości zorganizowanej, terroryzmu i korupcji**.

1.4.1 W trzeciej **dyrektywie w sprawie prania pieniędzy** (<sup>1</sup>) **oszustwo podatkowe** określone zostało jako „**poważne przestępstwo**”, które jako takie **powinno podlegać postanowieniom samej dyrektywy**. Jednak w praktyce tak nie jest, gdyż uchylanie się od płacenia podatków (lub oszustwo podatkowe) jest przedmiotem wielu konkretnych dyrektyw, które usuwają tę kwestię z zakresu kompetencji i władzy organów zwalczających pranie pieniędzy i **wprowadzają je do zakresu działań samych organów podatkowych**. Pojawia się w związku z tym problem **nakładania się przepisów** lub raczej konieczne staje się jasne **wyznaczenie zakresu uprawnień i kompetencji**: należy przywrócić **deklarowany cel dyrektywy w sprawie prania pieniędzy**, a jednocześnie wyłączyć z niej przestępstwa podatkowe i finansowe, *jeżeli nie mają one źródła przestępczego lub terrorystycznego*. Z kolei dyrektywy podatkowe powinny **wyłączyć z zakresu kompetencji organów podatkowych przestępstwa, których oczywistym źródłem jest działalność przestępcza lub terrorystyczna**. Co prawda zawsze będzie istnieć „obszar niepewności prawa” między tymi dwoma zjawiskami, lecz wyznaczone zostaną przynajmniej jasne zasady, na których będzie można się oprzeć.

1.4.2 Dyrektywy w sprawie prania pieniędzy i dyrektywy podatkowe wydają się obecnie podążać odmiennymi torami.

(<sup>1</sup>) Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.U. L 309 z 25.11.2005.

Odpowiedzialnością za ten stan rzeczy nie można jednak obarczać Komisji, gdyż wynika on z **podziału uprawnień i kompetencji**: w skali światowej pranie pieniędzy i walka z przestępczością zorganizowaną leżą w kompetencjach Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) (?), a na szczeblu europejskim – w kompetencjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, z kolei uchylaniem się od płacenia podatków zajmuje się G-20, a w Europie – Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN). W żadnym z dokumentów nie można się doszukać wzmianki o potrzebie współpracy, wymiany informacji i podziału zadań między poszczególnymi organami. EKES wnosi, by uporządkowano tę sytuację, gdyż powoduje ona, że ostateczny cel „całościowej walki” staje się abstrakcyjny i niemożliwy do osiągnięcia.

1.5 Właśnie z całościową walką wiąże się kwestia **rajów podatkowych**, które są przedmiotem uwagi wyłączenie, gdy mówi się o uchylaniu się od płacenia podatków. Na dalszym planie pozostaje natomiast kwestia **pieniędzy należących do organizacji przestępczych lub przeznaczonych na finansowanie działalności terrorystycznej**. Zjawisko to dotyczy nie tylko najbardziej znanych ośrodków, z którymi organy podatkowe prowadzą obecnie negocjacje, lecz również – a nawet przede wszystkim – niektórych wschodzących rynków finansowych położonych w regionach, w których względy geopolityczne mogą warunkować gotowość do udziału w negocjacjach.

1.6 Trudnym problemem, o którym się nie mówi, jest **tania bandera** <sup>(3)</sup> – źródło dużego i całkowicie legalnego przepływu kapitału, który nie podlega opodatkowaniu. Kapitał ten jest zazwyczaj przechowywany tymczasowo w **rajach podatkowych**, z których jest następnie pobierany w celu ponownego zainwestowania. Chociaż tanie bandery wzbudzają wiele kontrowersji, we wszystkich krajach istnieje ciche przyzwolenie na ich działalność. W walce z rajami podatkowymi należy unikać niepożądanych konsekwencji dla legalnej działalności oraz kierowania kapitału do ośrodków mniej skłonnych do współpracy.

1.7 Nasuwa się następujący wniosek: w dziedzinie walki z uchylaniem się od płacenia podatków, a także w odniesieniu do aspektów finansowych walki z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem Europa uczyniła już i nadal czyni wiele. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę prawodawców na pewne **poważne niedociągnięcia**: brakuje **harmonijnej koordynacji między zwalczaniem uchylania się od płacenia podatków a walką z przestępczością**, a także jasnego **podziału zadań i kompetencji władz** zajmujących się zwalczaniem tych różnorodnych zjawisk. Ponieważ zaś zjawiska te są często zbliżone zarówno do uchylania się od płacenia podatków, jak i do przestępczości lub terroryzmu, trudno odpowiednio podzielić kompetencje w tym zakresie, co tym bardziej dowodzi konieczności **zorganizowanej współpracy** różnych organów. Współpraca taka została jednak całkowicie pominięta w programach Rady i Komisji.

## 2. Komunikat Komisji

2.1 Dokument Komisji zawiera wiele przemyśleń na temat rządów w dziedzinie opodatkowania. Przemyślenia te nawiązują do

(2) GAFI – Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, powstała w ramach OECD.

(3) Statek pływa pod „tanią banderą” (FOC – *flag of convenience*), jeżeli zostaje zarejestrowany w kraju, w którym obowiązuje niewiele przepisów, w celu zmniejszenia kosztów operacyjnych lub obejścia uciążliwych przepisów. Międzynarodowa Federacja Pracowników Transportu sporządziła wykaz 32 „rejestrow” uznawanych przez nią za FOC.

wyników wielu spotkań: krajów G-20 w listopadzie 2008 r., Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (ECOFIN) w grudniu 2008 r., ministrów finansów i prezesów banków centralnych G-20 14 marca 2009 r., Rady Europejskiej w dniach 19-20 marca 2009 r., a także szczytu G-20 2 kwietnia 2009 r. Wnioski z tych spotkań podkreślają wspólną wolę **przedsięwzięcia środków wobec podmiotów unikających współpracy, w tym rajów podatkowych, poprzez nakładanie sankcji w celu ochrony finansów publicznych i systemów finansowych**. Zwłaszcza na szczycie G-20 stwierdzono, że „skończyła się era tajemnicy bankowej”.

2.2 Komunikat ma na celu określenie, w jaki sposób UE może się przyczynić do wprowadzenia zasady dobrych rządów w dziedzinie podatków bezpośrednich: w trzech odrębnych rozdziałach omówiono możliwości poprawienia rządów, instrumenty ich praktycznego propagowania oraz rolę państw członkowskich we wspieraniu inicjatyw OECD i ONZ poprzez skoordynowane działania w UE i na szczeblu międzynarodowym.

2.3 Już od dłuższego czasu Komisja dąży do dobrych **rządów w dziedzinie opodatkowania** poprzez **współpracę w obrębie UE**, a także na szerszą skalę – poprzez **współpracę z OECD** w zakresie walki z praniem pieniędzy za pośrednictwem rajów podatkowych.

2.4 Ramy prawne i regulacyjne UE w dziedzinie **współpracy podatkowej** można zasadniczo uznać za zadowalające, gdyż wydano bądź obecnie rozpatruje się przepisy dotyczące **wzajemnej pomocy, opodatkowania dochodów z oszczędności i odzyskiwania wiarytelności dotyczących podatków**. Dopiero się okaże, w jaki sposób i jak szybko państwa członkowskie wprowadzą w życie przepisy wspólnotowe.

2.4.1 W odniesieniu do **szkodliwej konkurencji podatkowej** wydano „kodeks postępowania w zakresie opodatkowania przedsiębiorstw” <sup>(4)</sup>, dzięki któremu uzyskano już obiecujące wyniki, chociaż wciąż jeszcze można wprowadzić ulepszenia. Kodeks został przyjęty przez państwa członkowskie i ich terytoria zależne; jego rozszerzenie na kraje trzecie jest przedmiotem programu prac na lata 2009-2010. Tematem wciąż przewijającym się w tym kontekście jest **przejrzystość**; jasne jest również stanowisko Komisji w sprawie **zastosowania przepisów dotyczących pomocy państwa do środków opodatkowania bezpośredniego**.

2.5 Komisja zamierza zaproponować **skoordynowane działania państw członkowskich w celu zapewnienia odpowiedniej dalszej realizacji inicjatyw OECD** na szczeblu międzynarodowym, oczekując na razie na „wprowadzenie w życie [...] istotnych zobowiązań, które zostały ostatnio podjęte”. Zobowiązania te mają dwojaki charakter: z jednej strony OECD zamierza zlikwidować **preferencyjne systemy podatkowe** w swoich 30 państwach członkowskich, a z drugiej strony rozpoczęła już i zamierza kontynuować wywieranie **presji na kraje nienależące do OECD** w celu uzyskania ich **politycznego zobowiązania do współpracy** z krajami OECD.

2.5.1 OECD skontaktowała się z wieloma krajami niemal na całym świecie i osiągnęła już pierwsze sukcesy: **35 krajów** nienależących do OECD, w tym wiele rajów podatkowych, podjęło

(4) Uzgodniony przez ECOFIN 1 grudnia 1997 r.



polityczne zobowiązanie do **współpracy w zakresie przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie opodatkowania**. Wiele innych krajów <sup>(5)</sup> zobowiązało się ostatnio do przestrzegania norm OECD w zakresie **wymiany informacji po otrzymaniu odpowiedniego wniosku**, niezależnie od wymogów krajowych i tajemnicy bankowej.

2.6 Jeżeli chodzi o **politykę międzynarodową**, działania Komisji są ukierunkowane na uzgodnienie z różnymi krajami <sup>(6)</sup> praktyk dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania, ściślej – Rada ECOFIN na posiedzeniu w maju 2008 r. wniosła o uwzględnienie zasady dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania w umowach między Wspólnotą a państwami trzecimi. W grudniu 2008 r. wprowadzenie tejże zasady nabrało jeszcze pilniejszego charakteru wraz z wnioskiem o bardziej stanowczą walkę z rajami podatkowymi i jurysdykcjami, które odmawiają współpracy.

2.6.1 Jeżeli chodzi o **opodatkowanie dochodów z oszczędności**, Komisji udało się doprowadzić do tego, że niektóre państwa trzecie <sup>(7)</sup>, a także terytoria zależne lub stowarzyszone państw członkowskich (przy czym niektóre z nich były wcześniej zaliczane do rajów podatkowych) stosują środki identyczne bądź równoważne ze środkami ustanowionymi w dyrektywach wspólnotowych. Nawiązano również wstępne kontakty w tej dziedzinie z innymi krajami <sup>(8)</sup>, lecz nie rozpoczęto jeszcze oficjalnych negocjacji.

2.6.2 Prowadzi się obecnie wiele negocjacji z krajami **Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)** <sup>(9)</sup> i ze **Szwajcarią**. Kraje EOG stosują bezpośrednio zasady rynku wewnętrznego, podczas gdy pomoc państwa regulują „podobne zasady”. Stosunki ze Szwajcarią reguluje umowa o wolnym handlu z 1972 r., lecz niektóre z jej aspektów zostały ostatnio poddane pod dyskusję. Trwają obecnie negocjacje z Liechtensteinem w sprawie nowej umowy o przeciwdziałaniu nadużyciom finansowym. Cała ta dziedzina przechodzi teraz ewolucję.

2.6.3 Zasady przejrzystości, współpracy i wymiany informacji zostały włączone do planów działania, a także do porozumień zawartych z wieloma krajami w ramach  **europejskiej polityki sąsiedztwa i polityki rozszerzenia**. Komisja podejmuje starania w celu rozszerzenia tych zasad na wiele krajów trzecich: pierwsze kontakty z niektórymi krajami wydają się obiecujące, lecz konieczne będzie ustalenie, jakie stanowisko należy przyjąć wobec krajów, które do tej pory odrzucały tę ideę.

2.6.4 Przedmiotem szczególnej uwagi są **negocjacje z krajami rozwijającymi się**. Obok postaw otwartości widoczna jest też niechęć, którą będzie trzeba przełamać, być może uzależniając finansowanie z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI – European Neighbourhood and Partnership Instrument) oraz 10. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) od przyjęcia zasad rządów w dziedzinie opodatkowania.

<sup>(5)</sup> M.in. Szwajcaria, Austria, Belgia, Luksemburg, Hongkong, Makau, Singapur, Chile, Andora, Liechtenstein, Monako.

<sup>(6)</sup> Kraje Karaibów, wyspy Pacyfiku.

<sup>(7)</sup> Szwajcaria, Liechtenstein, San Marino, Monako i Andora.

<sup>(8)</sup> Hongkong, Makau i Singapur.

<sup>(9)</sup> Islandia, Liechtenstein i Norwegia.

2.7 W specjalnym rozdziale komunikatu wymieniono **inicjatywę w toku**: wewnętrzne, w formie dyrektyw wspomnianych w pkt 2.4, oraz zewnętrzne – mające na celu podjęcie praktycznych działań w następstwie inicjatyw, o których mowa w pkt 2.5. Należy podkreślić, że Komisja słusznie apeluje, by Rada przyznała jej **wystarczający margines swobody w negocjacjach**, gdyż jest to niezbędny warunek dostosowania ogólnej polityki do konkretnych potrzeb każdego z krajów. Przedmiotem szczególnej uwagi są **środki zachęcające do współpracy na rzecz rozwoju**, które byłyby stosowane wobec opornych krajów jako zachęta do większego otwarcia (zob. pkt 2.6.4 powyżej).

2.8 Na zakończenie Komisja zwraca uwagę Rady na znaczenie proponowanych środków, a także na potrzebę **szybkiej transpozycji na szczeblu krajowym wydanych już dyrektyw**, przyspieszenia procedur związanych z rozpatrywanymi obecnie dyrektywami, przyjęcia **spójniejszej i lepiej skoordynowanej polityki** na szczeblu UE i wreszcie **zapewnienia większej spójności stanowisk poszczególnych państw członkowskich** z uzgodnionymi zasadami rządów.

### 3. Uwagi i komentarze

3.1 EKES przyjmuje z bardzo dużym zadowoleniem komunikat Komisji: nadszedł czas, by nakreślić linię działania i postępowania w złożonej dziedzinie walki z uchylaniem się od płacenia podatków w ramach dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania. Komitet może jedynie wyrazić swe pełne poparcie i pełną zgodę na wszystkie omówione aspekty i środki zaproponowane przez Komisję. Uważa jednak, że konieczne jest zwrócenie uwagi na pewne zasadnicze i niektóre bardziej szczegółowe problemy, które zasługują na wnikliwe rozważenie.

3.2 Komisja porusza kwestię spójności wsparcia finansowego UE dla niektórych krajów ze stopniem ich współpracy w zakresie przestrzegania zasad rządów w dziedzinie opodatkowania (zob. pkt 2.7 powyżej). Komisja wspomina możliwość „podjęcia odpowiednich środków” przy okazji najbliższego przeglądu śródkresowego Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) i wprowadzenia konkretnych środków do umowy z Kotonu <sup>(10)</sup>. Mogą one polegać na zmniejszeniu finansowania dla krajów, które odmawiają współpracy, i stworzeniu zachęt w postaci pomocy technicznej i dodatkowych funduszy dla krajów, które są gotowe spełnić zobowiązania.

3.2.1 Proponuje się zatem wprowadzenie do polityki wsparcia Wspólnoty dla innych krajów koncepcji polegającej na tym, że **na pomoc trzeba zasłużyć, wykazując w praktyce wolę współpracy**, między innymi – choć nie tylko – w dziedzinie opodatkowania. EKES uważa, że dokumenty, w których ustala się zasady udzielania pomocy, powinny zawierać **specjalną klauzulę** na ten temat. Należy doprowadzić do wyraźnego przełomu w polityce **przydzielania funduszy**, która powinna stać się **środkiem wspierania procesu rozwoju moralnego, społecznego i gospodarczego, widocznego w praktyce i możliwego do kontrolowania**. Skorumpowane rządy nie reagują na propozycje współpracy – jedynym sposobem przekonania ich jest stworzenie zagrożenia dla ich interesów. Wciąż nie wiadomo, w jakim

<sup>(10)</sup> Umowa o partnerstwie między członkami grupy krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku z jednej strony a UE i jej państwami członkowskimi z drugiej strony, podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r.

stopniu politykę zaproponowaną przez Komisję będzie można wprowadzić w życie: decydujące znaczenie dla jej wdrożenia mogą mieć **wątpliwości natury politycznej i społecznej**.

3.3 Inne spostrzeżenia opierają się na deklaracji wstępnej Komisji, która uznaje dobre *rzędy* w dziedzinie opodatkowania za środek „skoordynowanej reakcji” na problemy związane z praniem pieniędzy, korupcją i terroryzmem. Potwierdza to wielokrotnie już przywoływaną koncepcję, z którą EKES się zgadza, że jedynie całościowa walka może uruchomić strategię obrony społeczeństwa przed wszelkiego rodzaju przestępstwami finansowymi, natury kryminalnej, terrorystycznej czy też podatkowej.

3.3.1 Wszystkie środki wspomniane w komunikacie Komisji są przydatne w odniesieniu do **rządów w dziedzinie opodatkowania**; EKES podkreśla jednak, że brakuje nadal jasnego i harmonijnego odniesienia do całościowej strategii. Bieżące lub zaplanowane działania w dziedzinie opodatkowania powinny być prowadzone jednocześnie z działaniami zwalczającymi **pranie pieniędzy, korupcję, przestępczość zorganizowaną i terroryzm** i powinny być z nimi spójne. Pierwszym krokiem byłoby **wyeliminowanie niektórych obszarów niepewności prawa i rozbieżności między dyrektywami w dziedzinie opodatkowania i przeciwdziałania praniu pieniędzy**.

3.4 Dyrektywy w sprawie zwalczania oszustw podatkowych nie zawierają odesłania do przepisów **trzeciej dyrektywy w sprawie prania pieniędzy** <sup>(11)</sup>, chociaż do „**poważnych przestępstw**” zalicza ona również oszustwo podatkowe (lub przynajmniej niektóre z jego aspektów) <sup>(12)</sup>. Powstaje zatem pytanie, czy postanowienia dyrektywy w sprawie prania pieniędzy stosują się do dziedziny opodatkowania, zwłaszcza w odniesieniu do obowiązku przekazywania informacji, zadań jednostki analityki finansowej <sup>(13)</sup>, a także zaangażowania stron trzecich, między innymi osoby wykonujące wolne zawody <sup>(14)</sup>. Odpowiedź jest przecząca: **w dyrektywach „podatkowych” zwalczanie oszustw zostało powierzone wyłącznie organom podatkowym**, nie wspomina się w nich o kompetencjach jednostek analityki finansowej i powiązaniach z nimi, a tym bardziej nie uwzględnia się przepisów zawartych w dyrektywie w sprawie prania pieniędzy.

3.4.1 Istnieje zatem rozbieżność między obszarem prawa a obszarem działania. Chociaż granica między **oszustwem podatkowym a praniem brudnych pieniędzy** jest teoretycznie możliwa do zdefiniowania, może ona być **mglista lub w ogóle nie istnieć**. Na przykład uchylanie się od płacenia podatku VAT może być postrzegane jako przemyt (pranie pieniędzy) lub oszustwo podatkowe, a także może doprowadzić do ujawnienia powiązań pozornie „normalnych” przedsiębiorstw z handlem narkotykami, bronią itp.; korupcja zawsze wiąże się z uchylaniem się od płacenia podatków, lecz często kryją się za nią o wiele poważniejsze przestępstwa innego rodzaju, a za transferem wątpliwych z podatkowego punktu widzenia pieniędzy może się kryć działalność terrorystyczna. Istnieje wiele wątpliwości interpretacyjnych, możliwe jest także wystąpienie konfliktów kompetencyjnych.

(11) Dyrektywa 2005/60/WE w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, Dz.U. L 309 z 25.11.2005, s. 15, w żargonie: *3rd Money Laundering Directive* (MLD).

(12) Zob. art. 3 ust. 5 lit. d) dyrektywy w sprawie prania pieniędzy: „poważne przestępstwa» oznaczają [...] nadużycia finansowe [...] zgodnie z definicją zawartą w art.1 ust. 1 i art. 2 Konwencji w sprawie zabezpieczenia interesów finansowych Wspólnot Europejskich”, a zatem uchylanie się od płacenia podatków, przynajmniej podatku VAT, zostało wyraźnie zaliczone do przestępstw objętych dyrektywą w sprawie prania pieniędzy.

(13) Zob. art. 21 dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

(14) Zob. art. 2 ust. 3 dyrektywy w sprawie prania pieniędzy.

3.5 Cała ta kwestia wymaga zatem **przemyslenia i systematycznego przeglądu**: konieczne jest **przywrócenie deklarowanego celu dyrektywy w sprawie prania pieniędzy**, czyli skupienie się na walce z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, a jednocześnie wyraźne wyłączenie przestępstw podatkowych i finansowych, *jeżeli nie mają one źródła przestępczego lub terrorystycznego*. Z drugiej strony dyrektywy podatkowe powinny **wykluczać z zakresu kompetencji organów podatkowych wszelkie czyny o wyraźnie przestępczym lub terrorystycznym charakterze**. **Chociaż nie chodzi o tworzenie hierarchii wartości, należy stwierdzić, że walka z przestępczością i terroryzmem ma jeszcze większe znaczenie polityczne i społeczne niż zwalczanie uchylania się od płacenia podatków**. Te dwie dziedziny są jednak ściśle ze sobą powiązane, nie tylko z powodu wspomnianych wątpliwości dotyczących zakresu kompetencji, lecz również ze względu na **potrzebę wprowadzenia w życie koncepcji „całościowej walki”**, co **wymaga współpracy i wymiany informacji** między poszczególnymi organami. Potrzeba współpracy między poszczególnymi organami została wspomniana już w komunikacie z 2004 r. <sup>(15)</sup>, lecz nie odnosi się do niej żadna dyrektywa.

3.6 Podział kompetencji lub ich nakładanie się odzwierciedlają podział uprawnień w Radzie, gdyż kwestią uchylania się od płacenia podatków i problemem rajów podatkowych zajmuje się Rada ECOFIN, a zwalczaniem przestępczości i terroryzmu – Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Z drugiej strony ten sam podział istnieje na szczeblu światowym, gdyż G-20 i Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (FATF) <sup>(16)</sup> zdają się należeć do dwóch różnych światów. W OECD istnieje powiązanie, lecz jedynie na szczeblu centralnym, gdyż partnerzy na szczeblu krajowym są różni w zależności od kompetencji ministerialnych.

3.7 Według oficjalnych deklaracji istnieje polityczna wola prowadzenia skutecznej i **całościowej walki**, ale perspektywa wprowadzenia praktycznych rozwiązań pozostanie odległą, jeżeli na najwyższym szczeblu politycznym i finansowym nie będzie pełnej świadomości tego problemu. Niemniej jednak pilnie potrzebna jest wstępna analiza niektórych **zasadniczych aspektów** i nie można jej odkładać na później. Należy do nich **zjawisko rajów podatkowych** <sup>(17)</sup>, **które należy przeanalizować jako całość**. Dzięki działaniom OECD i Komisji wiele rajów podatkowych zgodziło się ostatnio współpracować w walce z uchylaniem się od płacenia podatków <sup>(18)</sup>, znosząc lub ograniczając tajemnicę bankową, tak że żaden kraj nie figuruje już na czarnej liście <sup>(19)</sup>. Najbliższa przyszłość pokaże, czy obietnice te zostaną dotrzymane, a jeśli tak, to w jakim stopniu.

(15) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie zapobiegania i zwalczania niewłaściwych praktyk korporacyjnych i nadużyć finansowych (COM(2004) 611 wersja ostateczna).

(16) FATF: Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy, powstała w ramach OECD.

(17) Co ciekawe, w większości języków angielskie wyrażenie „fiscal haven” zostało przetłumaczone jako „raj podatkowy”. Różnicy między słowem „haven” („schronienie”) a „heaven” („raj”) nie można wyjaśnić zwykłym błędem w tłumaczeniu, gdyż chodzi tu o różnicę w mentalności.

(18) W rzeczywistości w umowach z rajami podatkowymi zawarto klauzulę standardową dotyczącą przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, lecz przeważa w nich zawsze aspekt podatkowy.

(19) Istnieją dwie inne listy: „jasnoszara” i „ciemnoszara”, w zależności od stopnia gotowości do współpracy.

3.7.1 Poszczególne listy nie są jednak wyczerpujące albo wzbudzają określone wątpliwości. **Wschodzące rynki finansowe** zdają się charakteryzować pewnym brakiem przejrzystości, gdyż niektóre z nich wykazują lub mogą wykazać w przyszłości cechy „schronienia”, czy nawet „raju”, jeśli chodzi o podatki lub kwestie innego rodzaju. Są to niektóre kraje południowo-wschodniej Azji, kraje Zatoki Perskiej, a także w pewnym stopniu Indie, Singapur, Chiny (Hongkong jest jedynie wiodącym ośrodkiem finansowym Chin). Chociaż kwestia **finansowania terroryzmu** została uwzględniona w klauzulach standardowych, jest często pomijana w negocjacjach, gdyż finansowanie to odbywa się poprzez kanały, które z pewnością nie są skłonne do ujawnienia się, a tym bardziej do podjęcia negocjacji. Łatwo zrozumieć powściągliwość w tak delikatnych kwestiach, nie oznacza to jednak, że można je ignorować.

3.7.2 Nie wspomina się również innych aspektów: **handlu bronią**, która często jest sprzedawana legalnie, za pośrednictwem odpowiednich oficjalnych zezwoleń, a następnie w wielu krajach wykorzystywana ukrytymi drogami do celów wojennych i terrorystycznych, a finansowana jest często z **dochodów ze sprzedaży narkotyków**. Wszystko to przyczynia się do ogromnego przepływu pieniędzy, które wydają się znikać w nieprzeniknionej czarnej dziurze. Zjawisko to jest dobrze znane, lecz z pewnością nie da się mu zaradzić za pomocą dyrektyw, umów lub badań, gdyż ma ono zupełnie inny charakter i dotyczy światowej polityki.

3.7.3 Należy zatem zająć się w sposób całościowy zjawiskiem rajów podatkowych, pamiętając wszakże o aspektach **geopolitycznych** warunkujących każde możliwe rozwiązanie. Jeżeli chodzi o możliwości praktyczne, walka z uchylaniem się od płacenia podatków i praniem pieniędzy (a przede wszystkim z terroryzmem) powinna mieć możliwie całościowy charakter, chociaż całkowite zwycięstwo jest jeszcze odległe. Należy przede wszystkim podejmować starania w celu **zapobieżenia przenoszeniu działalności** ze znanych ośrodków do ośrodków mniej znanych czy też wrogich lub mniej otwartych na negocjacje. Obecny kryzys przyspiesza stopniową zmianę układu sił między światowymi ośrodkami finansowymi: Azja i świat muzułmański to nowe wschodzące potęgi, których podejście i postępowanie jest niekoniernie zgodne z tradycją świata zachodniego.

3.8 **Innym** problemem, w pewnym stopniu związanym z rajami podatkowymi, są **tanie bandery**, pod którymi rejestruje się 63 % światowej floty handlowej, a także wiele dużych statków

rekreacyjnych: **większość z nich ma siedzibę w rajach podatkowych** i kieruje do nich duże **środki o zupełnie legalnym pochodzeniu**, aczkolwiek zwolnione lub prawie całkowicie zwolnione z opodatkowania. Do krajów, w których rejestrują się takie statki, należą również niektóre państwa członkowskie UE. Floty pływające pod tanią banderą działają w warunkach uprzywilejowanych w porównaniu z flotami pływającymi pod krajową banderą, a dochody z frachtu są sposobem obchodzenia przepisów podatkowych, a nie uchylania się od płacenia podatku. Ponadto nie podlegają one obowiązkom wynikającym z konwencji związkowych marynarzy.

3.8.1 Nie zaplanowano żadnych interwencji podatkowych wobec tanich bander, nie tylko dlatego, że nie ma ku temu podstaw prawnych, lecz również dlatego, że działania oparte jedynie na względach podatkowych mogłyby między innymi wpłynąć niekorzystnie na działalność gospodarczą istotną dla całego świata i zahamować znaczący przepływ środków inwestycyjnych w gospodarce światowej. Należy też wspomnieć, niezależnie od aspektów moralnych, że tanie bandery zakłócają konkurencję i omijają przepisy związkowe, wykorzystując bierność lub ciche przyzwolenie rządów na całym świecie. Na szczęblu wspólnotowym dotyczą ich jedynie przepisy w zakresie bezpieczeństwa żegluga i ruchu morskiego.

3.8.2 Aspekty te zostały wspomniane w celu podkreślenia, że nie wszystkie środki finansowe wpływające do rajów podatkowych lub z nich wypływające w celu zainwestowania na światowych rynkach finansowych<sup>(20)</sup> pochodzą z uchylania się od płacenia podatków, prania pieniędzy czy finansowania działalności terrorystycznej. Z tego punktu widzenia działania w dziedzinie opodatkowania przedstawione przez G-20 i rozwinięte przez Komisję są godne poparcia; powinny one **dotyczyć również aspektów związanych z praniem pieniędzy i terroryzmem, lecz nie należy dopuścić do niepożądanych konsekwencji dla działań i przepływów finansowych, które są legalne lub przynajmniej nie są niezgodne z prawem.**

3.8.3 Wielkim sukcesem byłoby doprowadzenie do **przejrzystości i współpracy** ze strony rajów podatkowych; istnienie obszarów niepewności prawnej, które prawdopodobnie takie pozostaną, sugeruje, że oprócz wielkich zasad należy realizować **rozsądne cele**, nawet jeżeli nie są one optymalne. W ostatecznym rozrachunku **inicjatywy w dziedzinie finansowej i podatkowej muszą być kierowane i kontrolowane przez władze polityczne w ramach ich strategii stosunków międzynarodowych**. W tym zakresie Unii Europejskiej potrzebna jest **wspólna polityka**, która powinna zostać uznana przez rządy za pierwszoplanowy cel, chociaż w obecnym stanie rzeczy wydaje się on odległy.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(20)</sup> Obliczono, że 35 % światowych przepływów finansowych przechodzi przez raje podatkowe, nie wiadomo jednak, na jakiej podstawie opracowano te dane.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Nowe partnerstwo na rzecz modernizacji uczelni: Forum UE na rzecz dialogu uczelni i przedsiębiorstw”**

COM(2009) 158 wersja ostateczna

(2010/C 255/12)

Sprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 2 kwietnia 2009 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Nowe partnerstwo na rzecz modernizacji uczelni: Forum UE na rzecz dialogu uczelni i przedsiębiorstw”*

COM(2009) 158 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Polityki Społecznej i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 października 2009 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 60 do 12 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

1.1 EKES jest zdania, że nie jest słuszne, by terminem „uczelnie” określać wszystkie placówki szkolnictwa wyższego, bez względu na ich nazwę i status w poszczególnych państwach członkowskich. Promując partnerstwo placówek szkolnictwa wyższego i przedsiębiorstw, trzeba oceniać, w których dziedzinach partnerstwo takie jest odpowiednie, i pozostawić obu stronom ustalenie, czy relacje partnerskie są dla nich obu korzystne. Dlatego też EKES proponuje, by stosować termin placówki szkolnictwa wyższego jako termin ogólny i w związku z tym uwzględnić go w nazwie forum.

1.2 Komunikat Komisji Europejskiej podobnie jak forum UE na rzecz dialogu między uczelniami / placówkami szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami powinny koncentrować swą uwagę na współpracy i działaniu tam, gdzie jest to właściwe. Wymaga to dobrej analizy przeprowadzanej z wyprzedzeniem, zwłaszcza w kontekście obecnego kryzysu, kiedy nie jest jasne, czy przedsiębiorstwa będą miały możliwość bezpośredniego inwestowania w przyszłych absolwentów (w perspektywie długoterminowej). Forum należy wykorzystać w celu tworzenia długoterminowego ogólnego zainteresowania edukacją i rozwojem rynku pracy.

1.3 W tym kontekście niezbędne są konsultacje z partnerami społecznymi i przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. Zaangażowanie się we współpracę z przedsiębiorstwami i tworzenie forum musi posiadać sens i nie może stać się mechanizmem, którego wartość ogranicza się zasadniczo do zbierania większych funduszy na bieżącą działalność uczelni. To zaangażowanie i utworzenie forum nie może także stać się sposobem przyznania przedsiębiorstwom „zwierzchnictwa” nad placówkami szkolnictwa wyższego.

1.4 EKES opowiada się za partnerstwem uczelni i przedsiębiorstw na równiejszych zasadach, w którym obie strony byłyby zachęcane do pełnienia roli „siły napędowej” zmian, w które obie strony wnosząby cenny wkład oraz w którym wzajemnie uznawałyby swoje odmienne cele i zadania społeczne, a jednocześnie znajdowały i wykorzystywały te dziedziny tematyczne i punkty stykowe, w których możliwa jest współpraca <sup>(1)</sup>.

1.5 Uczenie się przez całe życie – należy przeprowadzić badania doświadczalne w celu wyraźnego określenia zadań, jakie wykonywane są w przedsiębiorstwach, i określić wyniki, zanim w ramach forum opracowane zostaną cele dotyczące kształcenia i szkolenia zawodowego.

1.6 Świat biznesu musi wziąć odpowiedzialność za określenie wszelkich wyników, mając na uwadze bieżące i potrzebne w przyszłości działania w miejscu pracy oraz potrzeby w zakresie uczenia się pracowników przez całe życie.

1.7 Nie można zapewniać dostępu do programów uczenia się przez całe życie wyłącznie tym, którzy posiadają już wcześniejsze osiągnięcia akademickie lub zdobyli już określone kwalifikacje. Uczenie się przez całe życie musi opierać się na praktycznych potrzebach pracowników i ich miejsca pracy. Wszelkie szkolenia w miejscu pracy powinny koncentrować się na wynikach. Zdobywanie kwalifikacji nie powinno być głównym celem uczenia się przez całe życie.

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie uniwersytetów dla Europy, sprawozdawca Joost van IERSEL (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 48) oraz opinia w sprawie „Współpraca i transfer wiedzy między ośrodkami badawczymi, przemysłem i MŚP istotnym warunkiem innowacji”, sprawozdawca Gerd WOLF (Dz.U. C 218 z 11.9.2009).

1.8 W biznesie nic nie jest w stanie zastąpić praktycznego doświadczenia. Dlatego też w ramach forum należy wysuwać propozycje dotyczące tego, w jaki sposób przedstawiciele środowisk akademickich mogą uzyskać uwierzytelniające praktyczne doświadczenia w dużych i małych przedsiębiorstwach. Istnieje już wiele doświadczeń w tej dziedzinie i należy analizować sprawdzone rozwiązania.

1.9 Należy zachęcać małe, średnie i mikroprzedsiębiorstwa do aktywniejszego udziału w forum.

1.10 W ramach działań forum należy korzystać z praktyczniejszej definicji MŚP. Proponujemy następującą definicję:

Rodzaj przedsiębiorstwa	Liczba pracowników
Średnie	< 100
Małe	< 20
Mikro	< 5

## 2. Kontekst opinii

2.1 Kształcenie i szkolenie określono jako kluczowy czynnik do osiągnięcia ogólnych celów strategii lizbońskiej. Aby społeczeństwo europejskie mogło przetrwać i konkurować w nowej globalnej gospodarce, jego obywatele muszą stać się bardziej przedsiębiorczy. Aby osiągnąć ten cel, należy zająć się modernizacją europejskich systemów kształcenia, a za kluczowy czynnik w tym procesie uznać rolę uczelni i przedsiębiorstw.

2.2 Istnieją już partnerstwa między dużymi międzynarodowymi przedsiębiorstwami a uczelniami, między organizacjami badawczymi a przedsiębiorstwami. Wspólne inicjatywy technologiczne, europejskie platformy technologiczne, klastry badawcze oparte na doskonałości i nowo utworzony Europejski Instytut Innowacji i Technologii stanowią dobre przykłady nowych form współpracy i partnerstwa. Niestety podobne stosunki między placówkami szkolnictwa wyższego a mikroprzedsiębiorstwami oraz małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP) nie są jeszcze dostatecznie rozwinięte.

2.3 Aby poprawić stan wiedzy o zmieniającym się świecie wyższej edukacji i roli pracowników naukowych potrzebne są nowe kierunki badań. Uczelniom przypisuje się kluczową rolę w budowaniu europejskiego społeczeństwa opartego na wiedzy, jednak przeprowadzone niedawno badania pokazują, że w miarę wzrostu oczekiwań wobec uczelni, rosną również naciski, które ciężko jest im równoważyć: oczekuje się od uczelni większej ilości badań, większej konkurencyjności i efektywności kosztowej przy jednoczesnym uczeniu większej liczby studentów w bardziej profesjonalny sposób i utrzymywaniu wysokich standardów naukowych. Dlatego też misja uczelni staje się niejasna i są one zagrożone utratą swej roli w tworzeniu i upowszechnianiu wiedzy (2).

(2) Europejska Fundacja Naukowa (ESF) 2008. *Higher Education Looking Forward: An Agenda for Future Research*, John Brennan, Jürgen Enders, Christine Musselin, Ulrich Teichler i Jussi Välimaa.

2.4 W komunikacie z maja 2006 roku w sprawie modernizowania szkolnictwa wyższego (3) stwierdzono, że świat biznesu może wnieść wkład w zakresie:

- zarządzania: można przenieść modele biznesowe do środowiska akademickiego;
- finansowania: przedsiębiorstwa mają do odegrania potencjalną rolę w finansowym wsparciu zarówno kształcenia jak i badań;
- programów studiów: studenci muszą uzyskać wykształcenie, które przygotuje ich do obecnych i przyszłych warunków środowiska pracy; przedsiębiorstwa muszą zostać zaangażowane w ten proces i powinny oferować takie rodzaje praktyk, które pomogą studentom w przejściu ze studiów do pracy; należy również zachęcać przedsiębiorstwa do delegowania swoich pracowników na dalsze doskonalenie i podnoszenie kwalifikacji w ciągu całego życia zawodowego.

2.5 W roku 2008 Komisja utworzyła forum uczelni i przedsiębiorstw, które wspiera współpracę między uczelniami a przedsiębiorstwami, po to, aby pomóc uczelniom lepiej i szybciej reagować na potrzeby rynku oraz nawiązywać partnerstwa wykorzystujące wiedzę naukową i technologiczną.

2.6 W forum uczestniczyły instytucje szkolnictwa wyższego, przedsiębiorstwa, stowarzyszenia przedsiębiorstw, pośrednicy oraz władze publiczne. Umożliwiło ono dyskusje i wymianę sprawdzonych rozwiązań oraz omówienie wspólnych problemów, a także pozwoliło uczestnikom na wspólną pracę nad możliwymi rozwiązaniami.

## 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Komisja uznaje potrzebę lepszej współpracy między uczelniami a przedsiębiorstwami. Dlatego też konieczne są środki na rzecz wspierania państw członkowskich w ich wysiłkach w zakresie modernizacji systemów szkolnictwa wyższego.

3.2 Cele omawianego komunikatu są następujące:

- zebranie i podsumowanie dotychczasowych wniosków z pierwszego roku działalności Forum oraz z innych działań prowadzonych na szczeblu europejskim w odniesieniu do wyzwań i przeszkód utrudniających współpracę uczelni z przedsiębiorstwami; ten aspekt prac jest opisany bardziej szczegółowo w dokumencie roboczym służb Komisji;
- sformułowanie propozycji dotyczących kolejnych etapów prac Forum;
- sporządzenie zarysu konkretnych dalszych działań służących wzmocnieniu współpracy uczelni z przedsiębiorstwami.

3.3 Główne wnioski z tego sprawozdania, które wpłyną na prace Forum, są następujące:

- rozwój kultury przedsiębiorczości na uczelniach wymaga dogłębnych zmian w sposobie ich zarządzania i kierowania nimi;

(3) Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Realizacja programu modernizacji dla uniwersytetów: edukacja, badania naukowe i innowacje”, COM(2006) 208 wersja ostateczna z 10 maja 2006 r.

- kształcenie w kierunku przedsiębiorczości musi być kompleksowe i otwarte dla wszystkich zainteresowanych studentów wszystkich dyscyplin akademickich;
- do kształcenia w kierunku przedsiębiorczości uczelnie powinny angażować przedsiębiorców;
- profesorowie i nauczyciele powinni mieć dostęp do szkoleń w zakresie kształcenia w kierunku przedsiębiorczości i otwarcia na świat biznesu;
- uczelnie i publiczne placówki badawcze powinny dysponować jasnymi, długoterminowymi strategiami zarządzania prawami własności intelektualnej;
- należy skoncentrować się na szczególnych wyzwaniach stojących przed MŚP pragnącymi nawiązać partnerstwa z uczelniami;
- uczenie się przez całe życie powinno stać się integralnym elementem misji i strategii uczelni;
- doskonalenie i aktualizowanie umiejętności powinno być doceniane i uznawane na rynku pracy i przez pracodawców;
- oferta w zakresie uczenia się przez całe życie powinna być opracowywana w partnerstwie z przedsiębiorstwami – jej tworzeniem i świadczeniem nie mogą zajmować się wyłącznie uczelnie;
- warunki ramowe na poziomie krajowym i regionalnym powinny sprzyjać zaangażowaniu uczelni we współpracę z przedsiębiorstwami;
- współpraca uczelni z przedsiębiorstwami powinna być zakorzeniona w strategiach poszczególnych instytucji; dla ich realizacji kluczowe znaczenie ma kierownictwo i efektywne zarządzanie zasobami ludzkimi.

3.4 Aby ułatwić omawianie powyższych celów, Komisja planuje wyposażyć forum UE na rzecz dialogu uczelni i przedsiębiorstw w rozszerzoną strukturę posiedzeń plenarnych i seminariów tematycznych. Zaleca się jego obecność w internecie. Komisja zamierza także wspierać zaangażowanie władz regionalnych i krajowych oraz wkład podmiotów spoza UE.

3.5 Na podstawie wyników Forum Komisja planuje rozpatrzenie form ustrukturyzowanych partnerstw między uczelniami a przedsiębiorstwami, zwłaszcza MŚP, oraz przeanalizowanie, w jakim stopniu partnerstwa te mogą otrzymywać wsparcie w ramach programów unijnych. Komisja zbada ponadto, czy zakres dialogu ze światem biznesu mógłby zostać rozszerzony na inne sektory edukacji i szkoleń.

#### 4. Ogólne uwagi i obserwacje EKES-u

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej o poprawę relacji między placówkami szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami. Niepokoi nas jednak fakt, że w komunikacie niemal wyłącznie potwierdzono krytykę zamieszczaną w poprzednich dokumentach, a jedyne wnioski, jakie wysunięto, to stwierdzenie, że: „mamy problem i trzeba coś z tym

zrobić”. Komitet jest jednak zaniepokojony tym, że proponując w komunikacie pewne środki ulepszające współpracę między placówkami szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami, Komisja przyjmuje podejście jednostronne, np.: „uczelnie powinny przyjąć strukturę zarządzania przedsiębiorstw, ułatwić bezpośredni udział praktyków w ich działalności, a także wprowadzić kształcenie w dziedzinie przedsiębiorczości itd.” (zob. pkt 3.3).

4.2 EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że komunikat prezentuje zbyt akademickie podejście, a zalecenia są zbyt ogłędne i pozostawiają pole do interpretacji. Używanie terminu „uczelnie” do określenia wszystkich placówek szkolnictwa wyższego, bez względu na ich nazwę i status w poszczególnych państwach członkowskich, powoduje niejasności. Różne placówki szkolnictwa wyższego oferują różne usługi dla przedsiębiorstw. Placówki specjalizujące się w szkoleniu opartym na kompetencjach oferują zatem inne produkty niż placówki koncentrujące się na zajęciach opartych na wiedzy. Przykładowo, zasadniczą funkcją klasycznych uczelni, na których dominują nauki humanistyczne i społeczne oraz badania podstawowe, jest budowanie wiedzy i utrzymywanie ciągłości kulturowej.

4.3 Większość przedsiębiorców przyjmuje tradycyjny podział na uczelnie i inne formy dalszego kształcenia. Oczekują, że uczelnie kształcić będą swoich studentów w taki sposób, że absolwenci wykazywać się będą głębokim zrozumieniem studiowanych przedmiotów. Postrzegają zdobyte stopnie naukowe raczej jako wskazanie potencjału niż świadectwo kompetencji; jednocześnie oczekują, że kwalifikacje zawodowe i zdobyte w instytucjach kształcenia wyższego wskazują na kompetencje w wykonywaniu zadań. Omawiany komunikat i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji nie pomagają w wyjaśnieniu żadnego z tych zagadnień.

4.4 EKES ma świadomość problemów związanych z tzw. komercjalizacją uczelni. Uważamy, że przejmowanie procesów i procedur nauczania z USA i przerzucanie ich na grunt europejski nie zda egzaminu. Europejskie uczelnie muszą znaleźć nowe sposoby angażowania przedsiębiorstw i poprawiania oferowanych usług, kwalifikacji i rezultatów, co nie może szkodzić ich zdolności prowadzenia badań podstawowych, która ma kapitalne znaczenie dla dalszej obecności Unii wśród światowej konkurencji.

4.5 W obecnym klimacie gospodarczym wszystkie europejskie placówki szkolnictwa wyższego są zmuszone do większego „nastawienia się na klienta” i większej świadomości kosztów i korzyści, jakie przynoszą społeczeństwu. Forum uczelni i przedsiębiorstw powinno być idealnym partnerem pomagającym placówkom szkolnictwa wyższego wejść w tę nową rolę. Pojęcie „klienta” trzeba jednak definiować i to z punktu widzenia interesu ogólnego, pracodawców i poszczególnych studentów.

4.6 Zmiany priorytetów spowodują skutki finansowe dla uczelni. Należy starannie rozważyć, w jakim stopniu rynek może określać priorytety akademickie; stanowi to kluczowy czynnik. Koncentrowanie się wyłącznie na konkurencyjności i orientacji na biznes jako bezwzględnych standardach może między innymi

doprowadzić do ograniczenia programów i zakresu badań. Tendencja ta znajduje odzwierciedlenie w obserwowanym na całym świecie upadku klasycznych dyscyplin. Proces ten <sup>(4)</sup> nie ogranicza się tylko do nauk humanistycznych, ale występuje również w klasycznych dyscyplinach nauk ścisłych jak chemia, fizyka i matematyka oraz w ekonomii i innych naukach społecznych.

4.7 W komunikacie Komisji stwierdzono, że głównym celem wszystkich zaleceń jest to, aby uczynić z uczelni europejskich „główną siłę napędową realizacji ambicji Europy, pragnącej stać się w skali światowej czołową gospodarką i społeczeństwem opartym na wiedzy”. Mimo iż może się to wydawać godnym pochwały, niepokój budzi fakt, że jedynie uczelnie zostały określone jako „siła napędowa”. EKES wolałby, aby partnerstwo między przedsiębiorstwami a uczelniami funkcjonowało na równych prawach, by obie strony uznawały swoje silne i słabe strony i były równoprawnymi siłami napędowymi zmian; przedsiębiorstwa wnosząc doświadczenia praktyczne i znajomość rynku, a uczelnie treść i wsparcie intelektualne. EKES przypomina jednak, że „siła napędowa realizacji ambicji Europy” jest także szereg innych czynników, a nie tylko przedsiębiorstwa i placówki szkolnictwa wyższego. Ambicje te trzeba postrzegać w kontekście wielu różnych polityk UE i państw członkowskich, a zwłaszcza na tle społecznego wsparcia dla kształcenia i rozwiązywania kwestii bezrobocia.

4.8 EKES uznaje potrzebę dopasowania nauczanych treści do możliwości zatrudnienia i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w dokumencie roboczym nawiązuje się do „wyników” (5.2/5.2.3/5.5.5). W dalszym ciągu uważa jednak, że nie powinno stanowić to wyłącznej roli uczelni. Wyraża jednak obawy związane z tym, kto i w jaki sposób będzie definiował te wyniki, oraz jak dopasować kształcenie i szkolenie zawodowe oraz kwalifikacje zawodowe do ostatecznej matrycy kształcenia i kwalifikacji na poziomie akademickim i na poziomie zawodowym. Naszym zdaniem określenie wyników ma zasadnicze znaczenie dla dopasowania kwalifikacji uzyskiwanych w procesie szkolenia do potrzeb pracodawców, zwłaszcza z MŚP i mikroprzedsiębiorstw; uważamy jednak, że ze względu na długość procesu szkolenia i wobec zmienności niezharmonizowanych europejskich rynków pracy trudno będzie osiągnąć zbieżność szkoleń z potrzebami miejsc pracy w przedsiębiorstwach. Jeśli chodzi o dziedziny blisko związane z rzeczywistością gospodarczą, to z uwagi na zmiany zachodzące w gospodarce uczelnie muszą reagować na jej aktualne wymagania wobec studentów i absolwentów i przekazywać im odpowiednią wiedzę teoretyczną.

4.9 Uczenie się przez całe życie ma znaczenie dla przedsiębiorstw i obywateli, jednak w komunikacie nie poruszono kwestii równego dostępu. Stanowi to poważny problem, zwłaszcza w odniesieniu do tych obywateli, którzy nie posiadają wykształcenia uniwersyteckiego. Oczywiście jest, że jeśli nie będzie szczególnie ważnych zaleceń, te osoby, które posiadają już wykształcenie uniwersyteckie, uzyskają więcej wsparcia i szkoleń, a te, które nie

posiadają wykształcenia uniwersyteckiego, nie zdołają włączyć się w środowisko uniwersyteckie lub programy uczenia się przez całe życie opracowywane na uniwersytetach.

4.10 Propozycje wydają się opierać na założeniu, że Komisja będzie w stanie określić obszary niedoborów kwalifikacji wyłącznie na podstawie spotkań z pracodawcami i środowiskiem uniwersyteckim. Zakrawa to na ironię, że nalegając na rozwój badań naukowych, unika się zalecenia zastosowania jakichkolwiek instrumentów badawczych w celu dokładnego zlokalizowania niedoborów kwalifikacji i zaplanowania systemu kształcenia i szkolenia, który pozwoliłby zniwelować te niedobory. Poprzez tworzenie na uczelniach instytucji (np. stowarzyszeń) we współpracy z dużymi przedsiębiorstwami, można byłoby określić praktyczne zapotrzebowanie gospodarki na kwalifikacje absolwentów, tak aby odpowiadały one lepiej jej wymogom. Ponadto instytucje takie mogłyby wspierać pośrednictwo pomiędzy absolwentami a przedsiębiorstwami.

4.11 Te merytoryczne braki są szczególnie istotne w odniesieniu do uczenia się przez całe życie. Należałoby przeprowadzić badania doświadczalne, aby określić, jakie zadania są wykonywane w przedsiębiorstwach i jakie zadania należałoby wykonywać. Po określeniu tych zadań należałoby zidentyfikować szkolenia i nabywane w konsekwencji kwalifikacje potrzebne do realizacji określonych wyników. Ze względu na praktyczne aspekty określania wyników przedsiębiorstw niezbędne jest, aby przedsiębiorstwa odegrały rolę w procesie opracowywania i określania tych celów. Najważniejsze będzie informowanie zainteresowanych. Przykładowo, jeśli wiadomo, że w jakimś sektorze występuje silny popyt na pracowników, tak jak w zawodach związanych z morzem, należałoby informować potencjalnych „studentów” o uczelniach (krajowych i europejskich), które uczą tych zawodów, bardzo zróżnicowanych i czasami wymagających bardzo wysokich kwalifikacji.

4.12 W punkcie 2 komunikatu Komisji stwierdza się, że: „Współpraca uczelni z przedsiębiorstwami oznacza powiązanie dwóch środowisk różniących się wyraźnie kulturą, wartościami i misją”. Następnie szczegółowo omawia się sposoby nawiązywania partnerstwa między tymi dwoma środowiskami i przyznaje, że: „poziom współpracy w przypadku poszczególnych krajów, uczelni i dyscyplin akademickich pozostaje bardzo zróżnicowana. Ponadto współpraca ta ma jak do tej pory ograniczony wpływ na kulturę zarządzania i organizacji w obu sektorach. Ogólnouczelniane strategie współpracy z przedsiębiorstwami wprowadziło jak do tej pory niewiele placówek akademickich, skupionych w nielicznych państwach członkowskich”.

4.13 Stwierdzenie to oddaje w pigułce jeden z głównych problemów w stosunkach między uczelniami a przedsiębiorstwami, tj. że wiele tradycyjnych uczelni nie próbuje zrozumieć kultury, wartości i motywacji świata biznesu (lub robi to w niewielkim stopniu) i uważa, że to przedsiębiorstwa a nie uczelnie powinny zmieniać swoje podejście. Prawdziwa współpraca wymaga, by przedstawiciele przedsiębiorstw uwzględniali specyficzną rolę uniwersytetów i ich innego rodzaju odpowiedzialność wobec społeczeństwa, a także fakt, że placówki szkolnictwa wyższego wywierają korzystny wpływ na przedsiębiorstwa przede wszystkim drogą pośrednią. Dopóki nie rozwiąże się tego problemu wszelkie zalecenia dotyczące współpracy uczelni z przedsiębiorstwami będą miały raczej niewielką wartość.

(4) Wilshire, Bruce. 1990. *The Moral Collapse of the University: Professionalism, Purity and Alienation*, Albany: State University of New York Press; Readings, Bill. 1996. *The University in Ruins*. Cambridge, Harvard University Press.

4.14 Stwierdzenie to podkreśla również problem polegający na tym, że obecnie uczelnie współpracują głównie z dużymi, często międzynarodowymi firmami u udokumentowanej, sprawdzonej pod względem ekonomicznym i społecznym przeszłości. Nasuwa się pytanie – jaką nadzieję na wywieranie wpływu na uczelnie mają małe, średnie i mikroprzedsiębiorstwa, jeżeli wpływ dużych przedsiębiorstw był jak dotąd tak niewielki? Do tego problemu nawiązano w punkcie 3.3: „Należy skoncentrować się na szczególnych wyzwaniach stojących przed małymi i średnimi przedsiębiorstwami (MŚP) pragnącymi nawiązać partnerstwa z uczelniami”. Brak jednak praktycznych wskazówek co do rzeczonych wyzwań i możliwych rozwiązań.

4.15 W dokumencie brakuje jasnej definicji małych i średnich przedsiębiorstw. Termin ten występuje dziewięć razy w komunikacie, dziesięć razy w ocenie skutków i 76 razy w dokumencie roboczym, jednak odnosi się ogólne wrażenie, że w dokumentach Komisji mowa jest nie o małych przedsiębiorstwach, lecz raczej o takich, które zatrudniają przeszło 200 osób i posiadają obroty rzędu przeszło 10 mln EUR. Komisja Europejska używa obecnie następującej definicji MŚP:

Rodzaj przedsiębiorstwa	Liczba pracowników	Obrót roczny		Roczna suma bilansowa
Średnie	< 250	50 mln EUR	lub	43 mln EUR
Małe	< 50	10 mln EUR	lub	10 mln EUR
Mikro	< 10	2 mln EUR	lub	2 mln EUR

Definicja ta nie pomaga w identyfikacji małych i średnich przedsiębiorstw przez placówki szkolnictwa wyższego lub forum, zwłaszcza jeśli używają one kryterium rocznego obrotu. Naszym zdaniem korzystanie z obecnej definicji MŚP stanowi utrudnienie w identyfikacji partnerów biznesowych. Dlatego też pożądana byłaby prostsza, odzwierciedlająca realia definicja MŚP.

4.16 Należy dokładnie przeanalizować i skonkretyzować nawiązanie do „krzewienia przedsiębiorczości” w całym systemie kształcenia. Niepokoi nas bowiem to, że forum może nie stanowić właściwego miejsca do omawiania tak szerokiego zagadnienia. Potrzeba rozwijania przez dzieci ich kreatywności i innych cech, które będą mogły wykorzystać w przyszłym życiu zawodowym, oraz potrzeba okazywania przedsiębiorczości przez dorosłych w pracy (np. uczenie się przez całe życie) stanowią dwa odrębne zagadnienia.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

4.17 Istnieje obawa, że „przedsiębiorczość” staje się nowym koniunkturalnym sloganem w sferze wyższego wykształcenia. Uczelnie posiadają niewątpliwie rolę do odegrania w promowaniu i rozwijaniu bardziej przedsiębiorczych postaw, jednak ostatnimi czasy rolę tę poszerzono o kształcenie studentów na przedsiębiorców. Cytując Światowe Forum Gospodarcze (Kształcenie kolejnej fali przedsiębiorców, kwiecień 2009 r.): „Większość tego, co słyszymy na temat przedsiębiorczości, to nieprawda. Przedsiębiorczość nie jest magią, nie jest tajemnicą i nie ma nic wspólnego z genami. Jest pewną dyscypliną, i jak każdej dyscypliny, można się jej nauczyć”. Uważamy, że ta niedawna zmiana w podejściu pewnych uczelni jest zasadniczo błędna. Uczelnie mogą uczyć wykonywania zadań związanych z biznesem, takich jak księgowość, marketing i sposobów zarządzania, jednak nikt, nawet nauczyciele akademicy, nie jest w stanie nauczyć ludzi jak oceniać i podejmować ryzyko finansowe i osobiste, które jakże często zaprzecza wszelkim logicznym argumentom.

4.18 EKES odsyła do swej opinii w sprawie partnerstwa między instytucjami edukacyjnymi a pracodawcami (5), w której także sformułował szereg zaleceń dotyczących omawianej tematyki.

## 5. Uwagi dotyczące dokumentu roboczego

5.1 EKES wyraża zaniepokojenie tym, że dokument roboczy, do którego odnosi się komunikat (w punkcie 2), wnosi niewiele ponad to, co zostało powiedziane w głównym komunikacie. Pogłębia on jedynie zamieszanie przez to, że zawiera tezy zgoła bez poparcia lub z niewielkim poparciem dla wysuwanych wniosków.

5.2 Wyraźnie widać, że dokument roboczy napisano z perspektywy akademickiej o tym, co mogą zyskać uczelnie w kontaktach z przedsiębiorstwami. Nie dotyczy to nas, ponieważ nie stanowi to wyważonego poglądu na to, czym powinno zajmować się forum. Rozróżnienie między uczelniami, instytucjami dalszego kształcenia i innymi ośrodkami szkolenia jest również niezwykle mętne i nie wiadomo, czy sugeruje się, aby wszystkie uczelnie stały się ośrodkami szkolenia, czy aby wszystkie ośrodki szkolenia stały się uczelniami.

5.3 Zdaniem EKES-u dokument roboczy stanowi zaprzeczoną okazję; nie oferuje on szerszej perspektywy z punktu widzenia przedsiębiorstw ani nie porusza specyficznych problemów MŚP.

(5) Opinia EKES-u, sprawozdawca Henri MALOSSE (Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 9).



Załącznik  
do opinii  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

**Punkt 1.2**

Zmienić

*Komunikat Komisji Europejskiej podobnie jak forum Forum UE na rzecz dialogu między uczelniami/placówkami szkolnictwa wyższego a przedsiębiorstwami powinno powinno koncentrować swą uwagę na współpracy i działaniu tam, gdzie jest to właściwe na poziomie kształcenia licencjackiego i magisterskiego (dyplom ukończenia studiów pierwszego stopnia, stopień magistra, licencjat w zakresie nauk ścisłych). Dopiero po zdobyciu doświadczenia w tej dziedzinie forum będzie mogło objąć swą współpracą inne instytucje edukacyjne. Wymaga to dobrej analizy przeprowadzanej z wyprzedzeniem, zwłaszcza w kontekście obecnego kryzysu, kiedy nie jest jasne, czy przedsiębiorstwa będą miały możliwość bezpośredniego inwestowania w przyszłych absolwentów (w perspektywie długoterminowej). Forum należy wykorzystać w celu tworzenia długoterminowego ogólnego zainteresowania edukacją i rozwojem rynku pracy.*

**Wynik głosowania**

Za: 27

Przeciw: 49

Wstrzymało się: 7

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Walka z rakiem: Partnerstwo europejskie”**

COM(2009) 291 wersja ostateczna

(2010/C 255/13)

Sprawozdawca: **Ingrid KÖSSLER**

Dnia 24 czerwca 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Walka z rakiem: Partnerstwo europejskie”*

COM(2009) 291 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 listopada 2009 r. Sprawozdawcą była Ingrid KÖSSLER.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 176 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji Europejskiej dotyczącą utworzenia Partnerstwa europejskiego na rzecz walki z rakiem. Choroba nowotworowa stanowi ogromne obciążenie zarówno dla osoby chorej, jak i dla europejskiego społeczeństwa. Choroby te cechują się najwyższą śmiertelnością. W 2006 r. nowotwory stanowiły drugą najczęstszą przyczynę zgonów, po chorobach układu krążenia, powodując dwa na dziesięć zgonów w populacji kobiet oraz trzy na dziesięć zgonów w populacji mężczyzn. Oznacza to, że co roku w UE diagnozuje się raka u około 3,2 mln osób <sup>(1)</sup>.

1.2 Komitet podkreśla znaczenie wspólnego działania na poziomie UE, w postaci wymiany informacji, wiedzy specjalistycznej i najlepszych praktyk, dla wspierania państw członkowskich w walce z rakiem.

1.2.1 Komitet zwraca uwagę na niedopuszczalne duże różnice między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o zapadalność i umieralność na nowotwory, i popiera cel stworzenia we wszystkich państwach członkowskich zintegrowanych planów walki z rakiem przed zakończeniem działań w ramach Partnerstwa.

1.2.2 Komitet zgadza się ze stanowiskiem Komisji, że zintegrowane strategie walki z rakiem powinny być oparte na jasno określonych celach, które będą stanowiły podstawę wdrażania i umożliwią ocenę, czy osiągnięto zamierzone rezultaty.

1.2.3 Komitet uznaje duże znaczenie działań profilaktycznych, które mogą przyczynić się do dobrego stanu zdrowia oraz do zdrowszego i dłuższego życia ludzi w przyszłości.

1.2.4 Komitet uważa, że Partnerstwo, które ma trwać do 2013 r., to ważny kolejny krok po kroku pierwszym, wykonanym w 2003 r. <sup>(2)</sup> Uważa także, że istnieje potrzeba kontynuowania Partnerstwa, w jakiegokolwiek formie, po 2013 r., jako że niektóre cele obejmują dłuższą perspektywę czasową (do 2020 r.).

1.2.5 Komitet podkreśla znaczenie zdrowego stylu życia i ostrzega Partnerstwo jako ważny instrument, za pomocą którego można przekonać krajowych decydentów i podmioty działające w dziedzinie zdrowia publicznego, że konieczne są większe starania w państwach członkowskich.

1.2.6 Komitet podkreśla, że Partnerstwo jest zgodne z art. 152 TWE dotyczącym zdrowia, który mówi, że działanie Wspólnoty nakierowane jest na poprawę zdrowia publicznego.

1.2.7 Komitet popiera Partnerstwo i pragnie wnieść czynny wkład, za pośrednictwem swoich kontaktów, współpracując ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu lokalnym i krajowym.

1.2.8 Komitet zwraca uwagę, jak ważne jest wykorzystanie funduszy strukturalnych, z których można by finansować działania w zakresie infrastruktury i przedsięwzięcia edukacyjne, a z których państwa członkowskie nie korzystają w stopniu wystarczającym.

## 2. Kontekst ogólny

2.1 Komitet ponownie wskazuje na fakt, że choroby nowotworowe dotyczą bardzo wielu ludzi i ich bliskich. Jest to poważny problem zdrowotny i społeczny, gdyż nowotwory są przyczyną największej liczby zgonów wśród ludności w wieku produkcyjnym.

<sup>(2)</sup> Zalecenie Rady z dnia 2 grudnia 2003 r. w sprawie badań przesiewowych w kierunku raka (2003/878/EG), Dz.U. L 327 z 16.12.2003, s. 34.

<sup>(1)</sup> Źródło: Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC), 2007 r.

2.2 Wysoka liczba przypadków raka ma więc także znaczące konsekwencje społeczno-gospodarcze w państwach członkowskich.

2.3 Jako że należy spodziewać się dalszego wzrostu zapadalności na raka, można oczekiwać także dalszych niekorzystnych skutków.

2.4 Dzięki skutecznej profilaktyce można byłoby zapobiec prawie jednej trzeciej zachorowań na raka. Kolejną jedną trzecią przypadków można byłoby skutecznie leczyć, a często nawet wyliczyć, jeżeli choroba została wcześniej wykryta.

2.5 Cztery najczęściej występujące w UE typy nowotworu to rak piersi, rak jelita grubego, rak płuc i rak prostaty.

2.6 Typy raka, które powodują najwięcej zgonów w UE-27, to – w kolejności od najwyższego do najniższego wskaźnika śmiertelności – rak płuc, rak jelita grubego, rak piersi, rak prostaty i rak żołądka <sup>(3)</sup>.

2.7 Zachorowalność i śmiertelność spowodowaną tymi pięcioma typami nowotworów można zmniejszyć poprzez zdrowszy tryb życia.

2.8 Typ raka, który powoduje najwięcej zgonów w UE, to rak płuc. Prawie jedna piąta wszystkich zgonów na raka w 2006 r. spowodowana była rakiem płuc, którego z kolei przyczyną było w większości przypadków palenie tytoniu. Na raka płuc umiera rocznie w Europie ok. 335 tysięcy osób <sup>(3)</sup>.

### 3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 Zaproponowane przez Komisję Europejską Partnerstwo europejskie na rzecz walki z rakiem na lata 2009–2013 ma na celu wsparcie wysiłków państw członkowskich w tworzeniu zintegrowanych planów walki z rakiem, które mają przyczynić się do zmniejszenia obciążenia chorobami nowotworowymi w UE o 15 % do roku 2020 r. (co odpowiadałoby 510 tys. nowych przypadków).

3.2 Komisja proponuje działania (i określa cele) w czterech obszarach:

#### Obszar 1: Promocja zdrowia i wczesne wykrywanie

Cel: Skuteczniejsza realizacja wytycznych Rady w sprawie badań przesiewowych w kierunku raka oraz wspieranie szeroko zakrojonych kampanii informacyjnych dotyczących badań przesiewowych w kierunku raka, skierowanych do ogółu społeczeństwa oraz do pracowników opieki zdrowotnej.

#### Obszar 2: Określanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk

Cel: Usuwanie dysproporcji w umieralności na nowotwory, poprzez zmniejszanie różnic między państwami członkowskimi o najlepszych i najgorszych wynikach.

#### Obszar 3: Współpraca i koordynacja badań nad rakiem

Cel: Osiągnięcie do 2013 r. koordynacji jednej trzeciej badań ze wszystkich źródeł finansowania.

<sup>(3)</sup> Źródło: Międzynarodowa Agencja Badań nad Rakiem (IARC), 2007 r.

#### Obszar 4: Analiza porównawcza

Cel: Zapewnienie dokładnych i porównywalnych danych dotyczących chorób nowotworowych.

### 4. Zdrowie i wczesne wykrywanie

4.1 Zdaniem EKES-u, dla ograniczenia rosnącego zagrożenia rakiem w całej UE konieczne jest podejście horyzontalne.

4.2 Nowotwory mogą być spowodowane wieloma przyczynami, części przypadków można jednak zapobiec. Dlatego profilaktyka powinna dotyczyć stylu życia, czynników zawodowych i czynników środowiskowych.

4.3 W działaniach profilaktycznych należy kierować się zasadą „uwzględniania kwestii zdrowia we wszystkich obszarach polityki” (HIAP/Health in All Policies). Partnerstwo można wzmocnić poprzez uwzględnianie polityki zdrowotnej w innych dziedzinach polityki (takich jak np. ochrona środowiska i rolnictwo), zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, w koordynacji z unijną strategią w zakresie ochrony zdrowia.

4.4 EKES uważa za szczególnie ważne, by ukierunkować profilaktykę na te aspekty stylu życia, które zwiększają ryzyko zachorowania na raka. Istotne jest zwłaszcza uświadomienie osobom należącym do młodego pokolenia, że zdrowy tryb życia zmniejsza zagrożenie nowotworami. Zrozumienie tego przez młodych ludzi, którzy w przyszłości zostaną rodzicami, może mieć ogromne znaczenie dla ich dzieci i dla przyszłych pokoleń.

4.5 Obecnie znane są już czynniki, które zwiększają ryzyko zachorowania na raka. Największym z nich jest palenie tytoniu.

4.6 Inne czynniki ryzyka to otyłość, brak aktywności fizycznej, nadmierne korzystanie z kąpeli słonecznych oraz wysokie spożycie alkoholu.

4.7 Najwięcej przypadków śmiertelnych wiąże się z paleniem tytoniu, otyłością, niskim spożyciem owoców i warzyw oraz nadmiernym oddziaływaniem promieniowania słonecznego.

4.8 Komitet uważa za ważne, by Partnerstwo koncentrowało się na profilaktyce i kontroli.

4.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycję przekrojowych celów dotyczących profilaktyki i badań przesiewowych oraz podkreśla znaczenie wskaźników, za pomocą których można kontrolować realizację celów w państwach członkowskich.

4.10 Profilaktyka i wczesne wykrywanie (badania przesiewowe) są decydujące dla skutecznego leczenia i wyleczenia.

4.11 Komitet przypomina, że od 2001 r. w UE zaleca się umieszczanie na opakowaniach papierosów ostrzeżeń obrazkowych. Stosują je jednak tylko trzy państwa członkowskie. Ostrzeżenia obrazkowe powinny być bardziej rozpowszechnione w państwach członkowskich. Przemawiają one także do dzieci, które nie umieją jeszcze czytać.

4.12 Komitet podkreśla znaczenie środków przeciwdziałających biernemu paleniu.

4.13 Zdaniem Komitetu ważne jest, aby młodzi ludzie przekonali się do zdrowego trybu życia. Można to osiągnąć poprzez propagowanie go w systemach kształcenia w państwach członkowskich, czyli poprzez wczesne przekazywanie informacji i wiedzy, które mogą służyć przedłużeniu życia. O zagrożeniach związanych z paleniem tytoniu, niezdrowymi zwyczajami żywieniowymi, niskim spożyciem owoców oraz szkodliwym działaniem promieni słonecznych trzeba informować już we wczesnym dzieciństwie. Państwa członkowskie powinny wprowadzić w szkołach podstawowych co najmniej 2 lub 3 godziny wychowania fizycznego tygodniowo. Aktywność fizyczna, upodobanie do przebywania na świeżym powietrzu i do sportu przyczyniają się do ograniczenia nadwagi także w dorosłym wieku.

4.14 Komitet podkreśla rolę, jaką w praktycznych działaniach służących realizacji celów Partnerstwa w państwach członkowskich mogą odegrać naukowcy, podmioty działające w dziedzinie zdrowia publicznego, organizacje pacjentów, ekonomiści, nauczyciele, pracownicy służby zdrowia i opieki, organy nadzoru, politycy i inni decydenci oraz społeczeństwo obywatelskie.

4.15 Komitet uznaje znaczenie organizacji pacjentów na szczeblu europejskim. Mogą one odegrać ważną rolę w ramach Partnerstwa. Także inne organizacje wolontariackie i sieci mogą znacząco przyczynić się do propagowania informacji o sposobach zapobiegania chorobom nowotworowym i o znaczeniu wczesnego wykrywania. Komitet wskazuje ponadto na rolę mediów w kształtowaniu świadomości na rzecz zdrowego stylu życia, wczesnego wykrywania i poprawy profilaktyki.

4.16 Komitet podkreśla, że skuteczne działania profilaktyczne w perspektywie 20–30 lat ratują życie ludzi i przynoszą korzyści z punktu widzenia gospodarki, ponieważ zapobieganie chorobom jest znacznie tańsze niż ich leczenie.

4.17 Zdaniem Komitetu ważne jest, by określić wskaźniki, które umożliwią długoterminowe monitorowanie profilaktyki pierwotnej. Aby skutecznie mierzyć w perspektywie długoterminowej działania państw członkowskich w zakresie profilaktyki pierwotnej, proponuje się, by państwa członkowskie w regularnych przedziałach czasowych badały liczbę palących piętnastolatków lub stosowały miernik nadwagi (np. wskaźnik masy ciała BMI). Być może można by w państwach członkowskich przy okazji opieki nad ciężarnymi i matkami badać występowanie nadwagi u kobiet, a badania lekarskie w związku ze służbą wojskową mogłyby wykazać długofalową tendencję wśród mężczyzn.

### **Wczesne wykrywanie**

4.18 Komitet uważa, że wczesne wykrywanie to inwestycja w poprawę zdrowia, która może zapobiec zachorowaniom jednostek.

4.19 Zdaniem Komitetu ważne jest, by wprowadzane programy badań przesiewowych mogły być poddawane ocenie.

4.20 Komitet podziela pogląd, że zaproponowany program badań przesiewowych w kierunku raka piersi, raka szyjki macicy oraz raka jelita grubego powinien, zgodnie z zaleceniem Rady z 2003 r. w sprawie badań przesiewowych w kierunku raka, objąć do 2013 r. możliwie szeroką populację. Już w 2003 r. jasno określono cele, nie zostały one jednak zrealizowane.

4.21 Komitet popiera postulat, by państwa członkowskie zwiększyły wysiłki na rzecz realizacji do 2013 r. zalecenia Rady w sprawie badań przesiewowych w kierunku raka. Komitet przyjąłby z zadowoleniem dążenie przez państwa członkowskie do stosownych, etapowych celów w tym zakresie.

4.22 Komitet jest zdania, że informacja i wsparcie skierowane specjalnie do grup ryzyka są ważne, aby także te osoby uświadomiły sobie zalety wczesnego wykrywania chorób nowotworowych. Ponadto istotne jest zdanie sobie sprawy ze stresu i obciążenia, które może powodować obawa przed zachorowaniem na raka.

4.23 Komitet wyraża nadzieję, że każdy program badań przesiewowych zalecany na szczeblu UE jest oparty na udokumentowanej wiedzy. W związku z planowanym wprowadzeniem programów badań przesiewowych apeluje, by UE przedstawiła państwom członkowskim zalecenia dotyczące przedziałów wiekowych. Jednolite przedziały wiekowe i taka sama częstotliwość kontroli w państwach członkowskich zmniejszyłyby rozbieżności w wynikach, a ponadto służyły nauce.

4.24 Komitet przyjmuje z zadowoleniem pilotażowy, europejski dobrowolny system akredytacji.

### **5. Określanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk**

5.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem cel przeciwdziałania dysproporcjom w umieralności na nowotwory poprzez zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi w tym zakresie.

5.2 Komitet zwraca uwagę, że dla osiągnięcia tego celu bardzo istotne jest, by wszystkie państwa członkowskie rozpoczęły gromadzenie danych i tworzenie rejestrów chorób nowotworowych. Szczególnie ważne są tu jawne i dokładne porównania. Minimalnym warunkiem realizacji celów jest istnienie lub utworzenie w każdym państwie członkowskim rejestru ludności oraz dokumentowanie nowych zachorowań na raka i przyczyn zgonów. W ten sposób będzie można zdobyć dokładne dane dotyczące zapadalności, zachorowalności, chorobowości, wyleczalności, przeżywalności i umieralności na nowotwory. Komitet proponuje, aby na późniejszym etapie włączyć do porównań także rejestry prowadzone przez szpitale. W takim przypadku można by osiągnąć jeszcze lepszą porównywalność, także w odniesieniu do terapii.

5.3 Komitet popiera zidentyfikowanie przeszkód w zbieraniu danych i proponuje podjęcie ukierunkowanych wysiłków, by państwa członkowskie, w których nie ma jeszcze rejestru nowotworów, mogły takowy wprowadzić możliwie najszybciej.

5.4 Uważa także, że ważne jest zbieranie danych dotyczących społecznych kosztów nowotworów. Służy ono realizacji celów i może poszerzyć wiedzę o tym problemie społecznym.

5.5 Komitet popiera przeprowadzenie badania ankietowego mierzącego opinię Europejczyków na temat rejestracji danych dotyczących nowotworów. W tej sprawie jako dobry przykład mogłyby posłużyć doświadczenia skandynawskich państw członkowskich.

5.6 Komitet podziela pogląd, że nowotwory powodowane są przez wiele czynników, między innymi styl życia oraz czynniki zawodowe i środowiskowe, dlatego też w profilaktyce należy przyjąć szeroko zakrojone podejście.

5.7 Komitet podkreśla w szczególności znaczenie profilaktyki dotyczącej spożycia tytoniu. W wielu państwach członkowskich, zwłaszcza nowych, liczba osób palących jest duża. Często największe spożycie tytoniu występuje w grupach najsłabszych pod względem społecznym i gospodarczym. Także tzw. bierne palenie niesie ze sobą zagrożenia dla zdrowia, których nie wolno pomijać.

#### **Badania**

5.8 Komitet podziela pogląd Komisji, że wymianę informacji między państwami można jeszcze znacznie usprawnić i że istotna jest poprawa infrastruktury badawczej.

5.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem zaproponowane wzmocnienie publicznego dostępu do informacji o badaniach nad rakiem, a w szczególności o badaniach klinicznych.

5.10 Komitet podziela stanowisko Komisji odnośnie do wspólnych europejskich inicjatyw badawczych dotyczących profilaktyki, np. badań nad trybem życia. Jest to dziedzina zaniedbywana, a przy tym ważna i strategiczna, i należy nad nią pracować zgodnie z celami Partnerstwa. Trzeba także poprzez odpowiednie badania przeanalizować ryzyko skutków ubocznych i szkodliwych skutków terapii. To samo dotyczy problemów psychologicznych i społecznych.

5.11 Komitet wskazuje na znaczenie konkurencji w nauce i uważa, że współpracę w zakresie badań naukowych można ponadto poprawić głównie na poziomie infrastruktury. Komitet popiera banki biologiczne i ułatwienia w wymianie materiału, informacji i badań klinicznych w przypadkach, gdy materiał, którym dysponują poszczególne państwa nie jest wystarczający lub gdy współpraca kilku państw pozwoli szybciej uzyskać wyniki (europejskie badania wielośrodkowe).

5.12 Komitet przyjąłby z zadowoleniem ocenę badań naukowych i praktyki naukowej z perspektywy europejskiej przez powołane do tego celu gremium. Takie niezależne gremium mogłoby ocenić i przeanalizować całą zgromadzoną w Europie aktualną wiedzę z danej dziedziny medycyny. Inaczej mówiąc, miałyby to na celu porównanie pracy naukowej wykonanej w danej dziedzinie z ustalonymi uprzednio kryteriami dobrych badań.

5.13 Komitet przyjąłby zwłaszcza z zadowoleniem określenie przez to gremium tematów badań nad rakiem, w których istnieje pilna potrzeba strategicznych, obejmujących całą UE, projektów badawczych, ale które nie są interesujące z komercyjnego punktu widzenia.

#### **Porównania i analiza porównawcza**

5.14 Cel: Zapewnienie dokładnych i porównywalnych danych dotyczących chorób nowotworowych, koniecznych do podjęcia środków w ramach polityki.

5.15 Podobnie jak Komisja, Komitet podkreśla znaczenie porównywalnych danych dotyczących chorób nowotworowych oraz potrzebę prowadzenia w państwach członkowskich rejestrów nowotworów.

5.16 EKES uważa za konieczne opracowanie porównywalnych i poddających się analizie wskaźników. Pierwszym krokiem powinno być wprowadzenie we wszystkich państwach członkowskich rejestrów nowotworów, z których przesyłano by sprawozdania do określonego dalszego organu. Jako partnerzy w kwestii sprawozdawczości wchodziłyby w grę IARC i UICC; obie te organizacje działają na szczeblu europejskim.

5.17 Komitet przypisuje duże znaczenie jawnym porównaniom, ponieważ w ten sposób można wskazywać i rozpowszechniać sprawdzone metody.

5.18 Porównywalność danych i zwiększenie ich wymiany ma także duże znaczenie dla badań naukowych.

5.19 Komitet podkreśla, że wszystkie elementy związane z leczeniem i opieką, takie jak terapia, rehabilitacja i opieka paliatywna, odgrywają ważną rolę w łagodzeniu obciążeń i cierpienia, które rak przynosi chorym i ich bliskim. Komitet opowiada się za tym, aby w pierwszym rzędzie kłaść nacisk na profilaktykę pierwotną (zapobieganie) i wtórną (badania przesiewowe), tak aby możliwie wcześniej rozpoznać ewentualną chorobę nowotworową i odpowiednio wcześniej rozpocząć terapię.

5.20 Zdaniem Komitetu ważne jest, by krajowe zintegrowane plany walki z rakiem uwzględniały wszystkie elementy leczenia i opieki, począwszy od terapii, rehabilitacji i opieki paliatywnej, a skończywszy na profilaktyce pierwotnej i wtórnej.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiej inicjatywy dotyczącej choroby Alzheimera i pozostałych demencji**

COM(2009) 380 wersja ostateczna

(2010/C 255/14)

Sprawozdawca: **Maureen O'NEILL**

Dnia 22 lipca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiej inicjatywy dotyczącej choroby Alzheimera i pozostałych demencji*

COM(2009) 380 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 listopada 2009 r. Sprawozdawcą była Maureen O'NEILL.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

### 1.1 Wniosek

1.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie europejskiej inicjatywy dotyczącej choroby Alzheimera i pozostałych demencji, ponieważ jest to w Europie problem o zasadniczym znaczeniu, dotyczący zarówno pojedyncze osoby, rodziny, jak i – biorąc pod uwagę starzenie się populacji – całe społeczeństwo.

1.1.2 EKES uznaje, że główna odpowiedzialność za przeciwdziałanie demencji i zapewnianie opieki osobom chorym spoczywa na państwach członkowskich, lecz jednocześnie z zadowoleniem przyjmuje znaczenie, jakie w komunikacie przypisano roli UE we wspomaganiu postępów na gruncie krajowym.

**Uwaga dotycząca terminologii: ponieważ termin „choroba Alzheimera” nie obejmuje wszystkich rodzajów demencji, niniejszy dokument odnosi się do „choroby Alzheimera i pozostałych demencji” lub w skrócie do „demencji”.**

### 1.2 Zalecenia (przedstawione zgodnie z porządkiem tekstu, a nie według ważności)

1.2.1 EKES zaleca, by Komisja wspierała kampanie informacyjne zwiększające w społeczeństwie wiedzę na temat demencji w celu ułatwienia odpowiednio wczesnego diagnozowania oraz ograniczenia stygmatyzacji osób chorych.

1.2.2 EKES zaleca włączenie większej liczby dziedzin naukowych w działania wspierające.

1.2.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście oparte na wspólnym planowaniu badań naukowych oraz apeluje do Komisji o wdrożenie go odpowiednio wcześniej.

1.2.4 EKES zaleca objęcie obszaru opieki zdrowotnej otwartą metodą koordynacji, tak aby Komisja mogła czynnie promować rozwój szczegółowych strategii krajowych oraz ram jakościowych w odniesieniu do demencji.

1.2.5 EKES apeluje do Komisji o upowszechnianie korzystania z programu działań w dziedzinie zdrowia w celu opracowywania modeli opieki zdrowotnej oraz o czynną współpracę z rządami krajowymi w zakresie wykorzystania funduszy strukturalnych UE do opracowywania i realizacji na szczeblu lokalnym szkoleń na temat opieki nad chorymi na demencję z ostrym stanem chorobowym, opieki długoterminowej oraz w obrębie lokalnych wspólnot.

1.2.6 EKES zdecydowanie podkreśla znaczenie stosowania europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka w stosunku do osób cierpiących na demencję.

1.2.7 EKES popiera wymienione w komunikacie działania polegające na ustanowieniu ogólnoeuropejskiej sieci z zastosowaniem możliwości oferowanych przez wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia.

1.2.8 EKES apeluje o rozpowszechnianie i wdrażanie komunikatu na szczeblu lokalnym, krajowym, unijnym i międzynarodowym, we współpracy z organizacjami zajmującymi się chorobą Alzheimera, rządami krajowymi, Komisją oraz innymi właściwymi organami, w tym z EKES-em.

## 2. Tło

2.1 W białej księdze „Razem na rzecz zdrowia: strategiczne podejście dla UE na lata 2008-2013”<sup>(1)</sup> wyraźnie podkreślono znaczenie dążenia do lepszego zrozumienia natury chorób zwyrodnieniowych ośrodkowego układu nerwowego, takich jak choroba Alzheimera i pozostałe rodzaje demencji, a także uznano je za obszar, którym należy się zająć.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 96.

2.2 Komisja uznała zapewnienie odpowiedniego traktowania tej kwestii za priorytet, uwzględniając skalę problemu, jego wpływ na pojedyncze osoby i na opiekunów chorych oraz biorąc pod uwagę koszty społeczne tego problemu.

2.3 Proponowane działania długoterminowe będzie koncentrować się na strategiach zapobiegawczych, interwencjach niemedycejskich, umiejętnościach zawodowych i społecznych opiekunów osób chorych; nacisk zostanie również położony na podejście polegające na współpracy państw członkowskich i Komisji w dziedzinie badań naukowych<sup>(2)</sup>.

2.4 Komisja Europejska włączy ponadto odpowiednie obszary przyszłych prac nad chorobą Alzheimera do Europejskiego paktu na rzecz zdrowia i dobrostanu psychicznego, ustanowionego w 2008 r., uznając fakt, że zdrowie psychiczne stanowi szczególnie wymiar choroby Alzheimera.

2.5 Parlament Europejski uchwalił również deklarację<sup>(3)</sup> w sprawie priorytetów w walce z chorobą Alzheimera i pozostałymi demencjami, aby wyrazić polityczne zaangażowanie na rzecz badań naukowych, zapobiegania, ochrony socjalnej i eliminowania stygmatyzacji oraz podkreślić znaczenie wspierania stowarzyszeń zajmujących się chorobą Alzheimera.

### 3. Kontekst

3.1 Demencja charakteryzuje się postępującą utratą sprawności umysłowej, spowodowaną szeregiem schorzeń, z których najpowszechniejszym jest choroba Alzheimera, na którą cierpi około 50–60 % osób z demencją. Do pozostałych schorzeń zalicza się m.in. otępienie naczyniopochodne oraz otępienie z ciałami Lewy'ego. W ramach projektu realizowanego ze wsparciem Komisji Europejskiej przez europejską platformę na rzecz pacjenta Alzheimer Europe zidentyfikowano najważniejsze rzadko występujące rodzaje demencji<sup>(4)</sup>.

3.2 W 2008 r. oszacowano, że w 27 państwach członkowskich UE na różne rodzaje demencji cierpiało 7,3 mln osób w wieku od 30 do 99 lat. Choroba dotyka częściej kobiety (4,9 mln) niż mężczyzn (2,4 mln)<sup>(4)</sup>.

3.3 Z powodu ogólnego wzrostu średniej długości życia oraz starzenia się pokolenia wyżu demograficznego szacuje się, że liczba osób starszych znacznie wzrośnie, a największy względny wzrost przypadnie na najwyższe przedziały wiekowe. Przewiduje się, że zapadalność na schorzenia wieku podeszłego, zwłaszcza na demencję, będzie nadal wzrastać – według obecnych prognoz liczba osób cierpiących na te schorzenia ma się podwoić w ciągu następnych 20 lat. Stowarzyszenie Alzheimer's Disease International szacuje, że do 2050 r. 104 mln osób na świecie zachoruje na demencję.

3.4 Demencja wywiera obecnie i będzie wywierała w przyszłości znaczny wpływ na rodzinę osoby chorej, na zawodowych opiekunów, a także na system publicznej opieki zdrowotnej oraz generuje istotne koszty związane z opieką nad chorym. Stowarzyszenie Alzheimer Europe oszacowało w 2008 r., że całkowite koszty opieki bezpośredniej i nieformalnej nad osobami cierpiącymi na chorobę Alzheimera i pozostałe demencje wyniosły w 2005 r. 130 mld EUR w UE 27 – 21 000 EUR w przeliczeniu na pacjenta na rok, przy czym 56 % kosztów stanowiły wydatki na pomoc nieformalną<sup>(2)</sup>.

3.5 Podczas konferencji zatytułowanej „Walka z chorobą Alzheimera i zaburzeniami towarzyszącymi”, która odbyła się w czasie prezydencji francuskiej, podkreślono, że Europejczycy w różnych państwach członkowskich powinni dzielić się wiedzą oraz mobilizować się do zdobywania umiejętności i doświadczenia, aby walczyć z tą chorobą; wnioski z tej konferencji były omawiane przez Radę ds. Zdrowia w grudniu 2008 r.

3.6 Główna odpowiedzialność za przeciwdziałanie demencji i zapewnianie opieki osobom chorym spoczywa na państwach członkowskich. Jednakże na mocy art. 152 Traktatu Unia Europejska powinna wspierać działania krajowe, natomiast art. 165 stanowi, że Wspólnota i państwa członkowskie koordynują swoje działania w zakresie badań i rozwoju technologicznego, tak aby zapewnić wzajemną spójność polityk krajowych i polityki wspólnotowej.

### 4. Komunikat Komisji

Komunikat Komisji ma na celu wskazanie obszarów i działań na szczeblu UE, które przynoszą wartość dodaną poprzez wspieranie państw członkowskich.

4.1 W komunikacie wyodrębniono pięć kluczowych zagadnień, których powinny dotyczyć działania na szczeblu wspólnotowym:

- zapobieganie,
- zwiększanie stanu wiedzy na temat demencji – koordynacja badań,
- wymiana sprawdzonych rozwiązań,
- respektowanie praw osób cierpiących na demencję,
- ustanowienie sieci ogólnoeuropejskiej.

4.2 W 2010 r. zostanie uruchomiony program wspólnych działań Komisji i państw członkowskich w oparciu o plan prac mających na celu wdrożenie drugiego wspólnotowego programu działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013; program ten będzie wpisujący się w nadrzędny cel strategii lizbońskiej dotyczący poprawy wyników zdrowotnych<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Dementia in Europe Yearbook 2008, Alzheimer Europe.

<sup>(3)</sup> Deklaracja Parlamentu Europejskiego PE414.434.

<sup>(4)</sup> COM(2009) 380 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Decyzja nr 1350/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2007 r. ustanawiająca drugi wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia na lata 2008–2013. Zob.: [http://ec.europa.eu/health/ph\\_information/indicators/lifeyears\\_en.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_information/indicators/lifeyears_en.htm).

## 5. Zapobieganie

Zapobieganie chorobie Alzheimera i pozostałym demencjom oraz ich wyleczenie nie jest obecnie możliwe, a zaburzenia funkcji poznawczych były dotąd uznawane za nieodłącznie związane z procesem starzenia. Dysponujemy jednak coraz większym zasobem wiedzy na temat procesu starzenia oraz mózgu, prowadzone są zatem badania dotyczące możliwości zapobiegania demencjom.

5.1 Biorąc pod uwagę to, że demencje mogą być w różnym stopniu powiązane z chorobami układu krążenia, profilaktyka w tym zakresie może polegać na stosowaniu odpowiedniej diety<sup>(6)</sup>, ważna jest kontrola ciśnienia krwi i poziomu cholesterolu, a także niepalenie tytoniu, spożywanie jedynie niewielkich ilości alkoholu<sup>(7)</sup> i ćwiczenia fizyczne.

5.2 Inne strategie zapobiegania tym chorobom obejmują aktywne działanie, zaangażowanie i wsparcie społeczne oraz stymulację intelektualną.

5.3 Utrzymanie dobrej kondycji fizycznej i umysłowej w ciągu całego życia może pomóc w zachowaniu funkcji poznawczych. Postępowanie takie nazywane jest czasami „zdrowym stylem życia mózgu”<sup>(8)</sup>.

5.4 Znamy nadal niewiele dowodów uzasadniających powyższe strategie, EKES popiera zatem apel Komisji o bardziej ukierunkowane badania w celu zwiększenia wiedzy na temat potencjalnych strategii zapobiegawczych. Apel ten popiera również stowarzyszenie Alzheimer Europe.

5.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane działania polegające na włączeniu kwestii dotyczących demencji do obecnych i przyszłych działań Unii Europejskiej w zakresie profilaktyki zdrowia, w tym edukacji, a także na współpracy z państwami członkowskimi w celu opracowania i zapewnienia wytycznych w zakresie możliwie najszerzego rozpowszechnienia odnośnych informacji w społeczeństwie oraz wśród organizacji zajmujących się ochroną zdrowia i opieką społeczną.

5.6 Głównym wyzwaniem jest umożliwienie wczesnej i bardziej precyzyjnej diagnostyki. Zmniejszyłaby ona niepewność osób chorych oraz ich opiekunów i umożliwiłaby im planowanie dotyczące sytuacji prawnej i medycznej oraz innych aspektów.

5.7 Do czynników utrudniających wczesną diagnostykę zaliczyć można nieumiejętność rozpoznania objawów demencji lub uznawanie ich za normalne stany towarzyszące starzeniu. Na taką sytuację nakłada się jeszcze zaprzeczanie i strach, związane z zauważalną stygmatyzacją demencji. Niedawno przeprowadzona ankieta wykazała, że okres od pojawienia się objawów do postawienia diagnozy jest znacznie zróżnicowany w poszczególnych państwach europejskich i wynosi od 10 miesięcy w Niemczech do 32 miesięcy w Wielkiej Brytanii.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 63.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 10.

<sup>(8)</sup> Dementia Risk Reduction: The evidence (Ograniczenie ryzyka demencji: dowody), Alzheimer's Australia Paper, 13 września 2007 r.

5.8 Jednakże EKES wyraża obawę w związku z liczbą osób w całej Unii Europejskiej, które nie mają dostępu do diagnostyki z powodu zbyt małej wiedzy lub niedostępności usług medycznych – dotyczy to szczególnie obszarów wiejskich i mniej uprzywilejowanych grup społecznych.

5.9 EKES popiera wystosowany przez stowarzyszenie Alzheimer Europe apel, by Komisja Europejska i rządy krajowe wsparły kampanie informacyjne mające na celu ułatwienie rozpoznawania objawów demencji i ograniczenie stygmatyzacji osób chorych, skierowane do opinii publicznej, licznej grupy zainteresowanych stron na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, w tym do mediów<sup>(9)</sup>.

## 6. Zwiększanie stanu wiedzy na temat demencji – koordynacja badań

6.1 EKES dostrzega zaangażowanie Komisji we wsparcie badań będących częścią programów ramowych dotyczących badań mózgu, przyczyn oraz strategii działań zapobiegawczych na rzecz starzenia się w dobrym zdrowiu i zdrowia publicznego.

6.2 Niemniej jednak EKES podkreśla, że konieczne są również badania dotyczące skuteczności różnych modeli opieki nad chorymi, interwencji o charakterze psychospołecznym i nefarmakologicznym oraz wpływu zmian demograficznych, takich jak rozwój, ponowny związek małżeński, konkubinaty, migracja i urbanizacja, na przebieg demencji i opiekę nad osobami z demencją.

6.3 Mimo że przeprowadzono wiele finansowanych ze środków unijnych badań dotyczących technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK) i opieki nad chorymi na demencję, istnieje potrzeba dalszych tego typu badań, a główne wnioski sugerują, że jeżeli z technologii korzysta się zgodnie z zasadami etyki i włącza ją do planów opieki, może ona być przydatna dla osób cierpiących na demencję i pomagać im w dokonywaniu wyborów, jak też zapewniać bezpieczeństwo w domu i podnosić jakość życia w każdych warunkach.

6.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie Komisji do podjęcia konkretnych działań w sprawie badań nad TIK, będących częścią programów ramowych, oraz projektów pilotażowych na dużą skalę, które dotyczą produktów i usług TIK i są realizowane z udziałem UE oraz 23 krajów europejskich<sup>(10)</sup>.

6.5 Biorąc pod uwagę zwiększoną częstość występowania demencji, konieczna jest współpraca pomiędzy instytucjami badawczymi i organami oferującymi finansowanie w państwach członkowskich. EKES z zadowoleniem przyjmuje podejście oparte na wspólnym planowaniu i zasadzie dobrowolności w celu zapewnienia jak najlepszego lokowania dostępnych środków finansowych oferowanych przez państwa członkowskie i programy unijne.

<sup>(9)</sup> Deklaracja paryska stowarzyszenia Alzheimer Europe na temat priorytetów politycznych ruchu zajmującego się chorobą Alzheimera. (2006).

<sup>(10)</sup> Decyzja nr 742/2008/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 lipca 2008 r., COM(2007) 332 wersja ostateczna, Dz.U. L 201 z 30.7.2008, s. 49.



6.6 EKES jest zatem zdania, że zaangażowanie państw członkowskich w te badania, ich finansowanie oraz współpracę w tej dziedzinie jest niezbędne.

## 7. Wymiana sprawdzonych rozwiązań

7.1 Uwzględniając uznaną potrzebę dalszych badań, znaczenie wczesnej diagnostyki, zakres metod leczenia oraz opiekę zdrowotną i społeczną oferowaną przez państwa członkowskie, należy stwierdzić, że otwarta metoda koordynacji odgrywa istotną rolę w odniesieniu do analizy skuteczności dostępnych usług z zakresu ochrony socjalnej, włączenia społecznego oraz opieki długoterminowej.

7.2 Świadczenie usług wysokiej jakości osobom cierpiącym na demencję i ich opiekunom ma zasadnicze znaczenie. Niektóre państwa członkowskie włączyły takie usługi do swojej ogólnej strategii, jednak dotychczas jedynie dwa państwa członkowskie oficjalnie przedstawiły taką strategię na forum UE; EKES jest zatem zdania, że rozszerzając otwartą metodę koordynacji na obszar opieki zdrowotnej, Komisja mogłaby zachęcić zarówno do opracowywania szczegółowych strategii krajowych, jak i ram jakościowych, które mogłyby stać się punktami odniesienia dla innych państw członkowskich, jak też przyczynić się do udoskonalenia polityk, usług, szkolenia i badań naukowych.

7.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie do zapewniania pracownikom służby zdrowia i opiekunom oraz rodzinom osób cierpiących na demencję specjalnego szkolenia, a także całościowe podejście do tego problemu. EKES popiera wykorzystanie unijnego programu działań w dziedzinie zdrowia do opracowania modeli opieki nad chorymi, które byłyby uzupełniane przez państwa członkowskie z wykorzystaniem europejskich funduszy strukturalnych w celu wdrożenia tych modeli. Jest to szczególnie ważne w sytuacji niedoboru wyszkolonych pracowników w sektorze zdrowia i opieki społecznej<sup>(11)</sup>. Zapewnianie szkolenia pracowników w celu zwiększenia ich wiedzy na temat choroby Alzheimera i demencji oraz etycznej praktyki w zakresie opieki nad pacjentami z ostrym stanem chorobowym, opieki długoterminowej oraz w obrębie lokalnych wspólnot jest niezbędne.

7.4 EKES popiera wymianę sprawdzonych rozwiązań w ustalonych obszarach profilaktyki oraz usług poprawiających jakość życia osób cierpiących na chorobę Alzheimera i pozostałe demencje.

7.5 EKES wyraża zdecydowane poparcie dla wzmocnienia pozycji krajowych, europejskich i międzynarodowych stowarzyszeń zajmujących się chorobą Alzheimera oraz innych zaangażowanych stowarzyszeń pacjentów. Stowarzyszenia te świadczą szereg usług na rzecz osób z demencją i ich opiekunów, odgrywają również ważną rolę w zapobieganiu wykluczeniu społecznemu i dyskryminacji oraz propagowaniu praw osób chorych na demencję.

7.6 Ponadto wspomniane stowarzyszenia dostarczają wartościowe informacje<sup>(12)</sup>, które mogą wpływać na badania naukowe, politykę i praktykę oraz wzbogacać je, a także sprawiać, że

chorych na demencję i ich opiekunów jest słyszalny. EKES pragnie zaoferować swoje wsparcie i możliwości poprzez zaangażowanie we współpracę z szeregiem organizacji działających w państwach członkowskich oraz na arenie międzynarodowej.

7.7 EKES popiera apel wystosowany przez stowarzyszenie Alzheimer Europe do rządów krajowych o uznanie istotnego wkładu stowarzyszeń zajmujących się chorobą Alzheimera oraz o finansowanie tych stowarzyszeń w celu przygotowania się na przewidywany wzrost liczby zachorowań na chorobę Alzheimera i pozostałe demencje w kontekście ogólnoeuropejskiej solidarności.

## 8. Respektowanie praw osób cierpiących na demencję

8.1 „Osoby cierpiące na demencję to przede wszystkim przyjaciele, krewni, sąsiedzi i współobywatele. To, że cierpią na określone schorzenie, ma znaczenie drugorzędne”<sup>(13)</sup>. EKES stoi na straży prawa osób cierpiących na chorobę Alzheimera i pozostałe demencje do godnego traktowania oraz do samostanowienia.

8.2 Diagnoza, a następnie stopniowa utrata sprawności, może powodować wykluczenie społeczne oraz negatywne konsekwencje dla zdrowia i samopoczucia osób cierpiących na chorobę Alzheimera oraz ich opiekunów. EKES wzywa Komisję i rządy krajowe do informowania i edukowania społeczeństwa w celu zlikwidowania stygmatyzacji związanej z demencją.

8.3 EKES apeluje, by prawa osób cierpiących na demencję były przestrzegane w kontekście europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka, do którego to kontekstu dodatkowo zaliczają się prawa osób niepełnosprawnych oraz prawa pacjentów<sup>(14)</sup>. Powinno się informować osobę chorą zarówno o jej stanie zdrowia, jak i o dostępnych usługach; osoby chore i ich opiekunowie muszą być angażowani w decyzje podejmowane w ich sprawie.

8.4 EKES popiera podejmowane przez Komisję starania mające na celu skłonienie przywódców politycznych UE do uznania praw niedoświadczonych osób w podeszłym wieku, do utrzymywania tych praw oraz do ochrony osób starszych przed zaniedbywaniem i wykorzystywaniem<sup>(15)</sup>.

## 9. Ustanowienie sieci ogólnoeuropejskiej

9.1 EKES jest zdania, że ustanowienie sieci ogólnoeuropejskiej z wykorzystaniem możliwości oferowanych przez wspólnotowy program działań w dziedzinie zdrowia ma zasadnicze znaczenie. Sieć ta umożliwiłaby wymianę sprawdzonych rozwiązań, przyczyniłaby się do opracowania spójnych norm i podejść<sup>(16)</sup> w odniesieniu do osób starszych wymagających szczególnej troski we wszystkich państwach członkowskich oraz stworzyłaby możliwość uzgodnienia wspólnych zasad i definicji dotyczących praw osób starszych cierpiących na demencję.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 105.

<sup>(12)</sup> Celem europejskiej współpracy w zakresie demencji (EuroCoDe) jest opracowywanie wspólnych wskaźników oraz przeprowadzanie wspólnych sondaży.

<sup>(13)</sup> Dementia in Europe Yearbook 2008, Alzheimer Europe.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 67.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 109.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 103.

9.2 Ponadto sieć ogólnoeuropejska mogłaby przyczynić się do zapewnienia w państwach członkowskich:

- lepszej edukacji w zakresie demencji oraz sposobów wsparcia osób dotkniętych tą chorobą i ich opiekunów skierowanej do większej grupy pracowników służby zdrowia i opieki społecznej;
- lepszej edukacji na temat demencji w celu ograniczenia stygmatyzacji i zachęcania do wczesnej diagnostyki;
- lepszej koordynacji działań osób zawodowo pracujących z chorymi na demencję oraz opiekunów tych chorych w celu umożliwienia zaspokajania indywidualnych potrzeb <sup>(17)</sup>.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

9.3 Do sieci można byłoby włączyć prace z udziałem rządów krajowych nad opracowaniem oświadczeń woli osób chorych, wydawanych kiedy jeszcze osoby te są w stanie wyrazić swoją wolę i obejmujących leczenie, opiekę, kwestie finansowe i prawne oraz możliwość ustanowienia z wyprzedzeniem osoby godnej zaufania, która występowałaby w ich imieniu.

9.4 EKES wzywa do ścisłej współpracy pomiędzy siecią a stowarzyszeniem Alzheimer Europe w celu zapewnienia udzielania odpowiednich i spójnych informacji na temat demencji, które mają istotne znaczenie, jeśli chodzi o ograniczanie stygmatyzacji, w celu zachęcania ludzi do korzystania z porad lekarskich oraz rozwijania wiedzy o dostępnych usługach i rodzajach wsparcia, jak też w celu promowania praw osób chorych do godności i samostanowienia.

---

<sup>(17)</sup> Baseline assessment of current information provision to people with dementia and their carers (Ocena informacji obecnie dostarczanych chorym na demencję i ich opiekunom); Alison Bowes NHS Quality Improvement Scotland and the Dementia Services Development Centre at Stirling, Szkocja.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie promowania mobilności edukacyjnej młodych ludzi

COM(2009) 329 wersja ostateczna

(2010/C 255/15)

Sprawozdawca: **Eve PÄÄRENDSON**

Dnia 8 lipca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*Zielonej księgi w sprawie promowania mobilności edukacyjnej młodych ludzi*

COM(2009) 329 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 grudnia 2009 r. Samodzielnym sprawozdawcą była Eve PÄÄRENDSON.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 4 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Zalecenia

1.1 EKES w pełni popiera wysiłki Komisji na rzecz promowania mobilności edukacyjnej młodych ludzi. Aby taka nasiloną mobilność stała się rzeczywistością, trzeba zachęcać potencjalne podmioty goszczące, by działały jak magnes przyciągający młode osoby do swoich państw i miast.

1.2 Docelowe poziomy w zakresie mobilności edukacyjnej będzie można osiągnąć jedynie pod warunkiem prowadzenia pełnej współpracy obejmującej jak największą liczbę podmiotów oraz poczynienia wysiłków na wszystkich szczeblach (państw członkowskich UE, regionów, instytucji edukacyjnych, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz samych młodych ludzi).

1.2.1 Komisja i państwa członkowskie powinny nasilić starania służące zlikwidowaniu barier w mobilności i wymianie najlepszych praktyk. Komitet wzywa państwa członkowskie, by prawidłowo wdrażały prawodawstwo wspólnotowe oraz nadal likwidowały przeszkody o charakterze administracyjno-prawnym w takich obszarach jak pozwolenia na pobyt, uprawnienia w zakresie zabezpieczenia socjalnego czy nieuznawanie legitymacji studenckich wydanych w innym kraju. Mobilność edukacyjna jest kluczem do powodzenia procesu bolońskiego i europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Zdaniem Komitetu, może być też kluczem do utworzenia wspólnego europejskiego obszaru uczenia się przez całe życie. Wprowadzenie europejskiego statusu stażysty czy europejskiego statusu studenta zapewni równe traktowanie i pozwoli rozwiązać wiele obaw dotyczących uznawania dyplomów, opieki zdrowotnej, pomocy dla studentów itd.

1.2.2 Konieczne jest uznawanie i walidacja zarówno formalnego, jak i pozaformalnego uczenia się, oraz formalne uznanie, podpisanie i ratyfikacja lizbońskiej konwencji o uznawaniu kwalifikacji.

1.3 W celu zapewnienia większego wsparcia mobilności edukacyjnej, w tym wsparcia finansowego, ważne jest, by wszystkie strony dostrzegały i uznawały płynące z niej korzyści. Trzeba w większym stopniu wyjaśniać i podkreślać powiązanie między mobilnością edukacyjną a szansami na rynku pracy.

1.4 Aby utrzymać konkurencyjność Europy i jej pozycję kluczowego lidera w dziedzinie technologii, ważne jest promowanie mobilności młodych Europejczyków oraz przyciąganie młodzieży z krajów trzecich do Europy. Komitet jest przekonany, że problemy wizowe utrudniające imigrację powinny niezwłocznie zostać rozwiązane. Komitet uważa, że długoterminowe stopniowe rozszerzanie programów mobilności edukacyjnej na państwa takie jak Chiny, Indie, Japonia, USA itd. byłoby sensowną inwestycją.

1.4.1 Komitet zdecydowanie zaleca, by jednocześnie poczynić znaczne wysiłki w celu uniknięcia drenażu mózgow z Europy oraz uczynienia jej atrakcyjnym miejscem dla naukowców pochodzących zarówno z Europy, jak i z państw położonych poza jej granicami.

1.5 Unia Europejska i państwa członkowskie nie odniosą społecznych i gospodarczych korzyści ze wzrostu liczby mobilnych uczących się osób, jeśli nie zwiększy się znacznie zasobów przeznaczonych na wsparcie mobilności edukacyjnej. W dobie kryzysu inwestycje strukturalne powinny być dokonywane na rzecz lepiej wykształconej i bardziej konkurencyjnej Europy. W celu poprawy finansowania UE powinna wykorzystać wszystkie istniejące mechanizmy i zaangażować wszystkich partnerów oraz uwzględnić kwestie mobilności we wszystkich odpowiednich strategiach politycznych, tak by środki finansowe mogły płynąć z funduszy strukturalnych i z programu ramowego na rzecz B+R. EFS powinien stać się dodatkowym źródłem finansowania przede wszystkim dla kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) i uzupełnić dostępne finansowanie z programu „Uczenie się przez całe życie” 2007-2013.

1.6 Nasilona mobilność edukacyjna przyniesie możliwą poprawę tylko, jeśli jakość doświadczenia płynącego z nauki za granicą będzie dostatecznie wysoka. Komitet zaleca w związku z tym, by we wszystkich programach na rzecz mobilności przestrzegać Europejskiej karty na rzecz jakości mobilności.

1.7 Komitet zaleca także zreformowanie obecnych programów na rzecz mobilności – Erasmus, Leonardo, Comenius, Grundtvig, Marie Curie – aby uprościć procedury i w miarę możliwości usunąć utrudnienia biurokratyczne. Można to osiągnąć zwłaszcza dzięki włączeniu w ten proces instytucji edukacyjnych, partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.8 Zobowiązanie na rzecz mobilności powinno zostać wyrażone poprzez ambitny punkt odniesienia w zakresie mobilności w kontekście nowych strategicznych ram współpracy europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET2020). Ten punkt odniesienia powinien rozróżniać między poszczególnymi grupami docelowymi (studentami w systemie VET, nauczycielami, kształceniem pozaformalnym, kształceniem na poziomie wyższym oraz uczniami w szkołach), a jego podstawę powinien stanowić pełniejszy zbiór danych statystycznych.

1.9 W celu szerzenia wiedzy na temat programów służących promowaniu mobilności edukacyjnej oraz zwiększenia liczby młodych ludzi decydujących się na kształcenie za granicą, należy skuteczniej niż dotychczas prowadzić działania informacyjne.

1.10 Komitet popiera utworzenie jednego europejskiego portalu internetowego, na którym można by z łatwością znaleźć wszelkie informacje o ogólnoeuropejskich programach mobilności edukacyjnej i gdzie przedsiębiorstwa mogłyby uzyskiwać informacje o młodych ludziach (poprzez życiorysy studentów), którzy szukają możliwości odbycia stażu czy praktyki zawodowej, a młodzi ludzie mogliby uzyskać informacje o przedsiębiorstwach oferujących takie możliwości. Trzeba zachęcać europejskie sieci przedsiębiorstw (w tym organizacje reprezentujące MŚP) oraz europejskie organizacje zawodowe do zamieszczania na ich stronach internetowych i rozpowszechniania wśród ich członków informacji o programach mobilności edukacyjnej.

1.11 W celu wsparcia procesu politycznego zainicjowanego w zielonej księdze Komitet zalecałby zdefiniowanie pojęcia mobilności edukacyjnej i określenie przedziału wiekowego osób, których ono dotyczy.

1.12 Komitet jest przekonany, że w celu promowania mobilności edukacyjnej nauka języków powinna stać się priorytetem w programach nauczania instytucji kształcenia i szkolenia na wszystkich poziomach. Zaleca również przeanalizowanie możliwości wprowadzenia obowiązku, by nauczyciele języków ze wszystkich instytucji szkolnictwa wyższego odbyli przynajmniej roczny pobyt za granicą, oraz zwrócić się do państw członkowskich, by w ramach swej polityki edukacyjnej poczyniły znaczne większe wysiłki na rzecz osiągnięcia celu polegającego na tym, by każdy obywatel UE znał przynajmniej dwa języki UE inne niż jego język ojczysty.

## 2. Streszczenie zielonej księgi Komisji

2.1 Dnia 8 lipca 2009 r. Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie promowania mobilności edukacyjnej młodych ludzi. Celem jest rozpoczęcie debaty na temat optymalnych sposobów

umożliwienia młodym ludziom w Europie rozwijania ich wiedzy i umiejętności dzięki pobytowi w innym państwie w celu nauki lub pracy, pracy społecznej bądź dodatkowego szkolenia w ramach uczenia się przez całe życie.

2.2 Zakres zielonej księgi jest szeroki: obejmuje ona wszystkich młodych ludzi znajdujących się we wszelkich możliwych sytuacjach edukacyjnych, tj. uczących się w szkołach, odbywających studia uniwersyteckie na poziomie licencjackim, magisterskim i doktoranckim, a także odbywających staże, praktyki zawodowe, uczestniczących w programach wymiany młodzieży, wolontariacie lub szkoleniach zawodowych w obrębie Unii Europejskiej i poza nią <sup>(1)</sup>. W zielonej księdze dąży się do promowania zorganizowanej mobilności edukacyjnej, koncentrując się na *fizycznej mobilności* młodych osób (w przedziale wiekowym od 16 do 35 lat), a jednocześnie uwzględniając wartość *mobilności wirtualnej* (w zakresie rozwoju partnerstw, szkolenia i projektów partnerstwa przez internet). Zielona księga ma zachęcić do analizy sposobów pozwalających na lepsze wykorzystywanie istniejących i nowych mechanizmów oraz instrumentów promowania mobilności młodych ludzi, a także sposobów mobilizowania władz publicznych na różnych poziomach – unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym – oraz innych zainteresowanych stron, takich jak przedsiębiorstwa, społeczeństwo obywatelskie i poszczególni obywatele. Zwrócono uwagę na obszary, w których niezbędne jest podjęcie dodatkowych wysiłków, jak też na potencjalne kierunki działania. Podano przykłady najlepszych praktyk tam, gdzie było to stosowne. Istnieją już możliwości w zakresie finansowania, programy kształcenia i szkolenia oraz praktyczne porady dla mobilnych uczących się ludzi, lecz muszą zostać upowszechnione, a dostęp do nich ułatwiony.

2.3 Istniejący od 20 lat program Erasmus, w ramach którego zebrano sporo doświadczeń, stanowi dowód na pozytywny wpływ mobilności w sferze kształcenia wyższego. W sprawozdaniu na temat strategii lizbońskiej z grudnia 2007 r. Komisja wywa do uczynienia mobilności wzorowanej na programie Erasmus standardowym elementem edukacji uniwersyteckiej <sup>(2)</sup>. Komisja niejednokrotnie podkreślała znaczenie inwestowania w kształcenie i szkolenie, tj. w promowanie wiedzy i umiejętności celem zwalczania obecnego kryzysu gospodarczego. Mobilność edukacyjna powinna być otwarta dla wszystkich młodych ludzi w Europie, co pozwoli zapewnić przyszłą konkurencyjność i spójność UE. Musi być ona regułą, a nie jedynie wyjątkiem <sup>(3)</sup>. Swobodny przepływ wiedzy powinien stać się piątą swobodą w UE.

2.4 Komunikat z Leuven przyjęty 29 kwietnia 2009 r. przez ministrów odpowiedzialnych za szkolnictwo wyższe w krajach uczestniczących w procesie bolońskim zakłada, że w 2020 r. co najmniej 20 % osób kończących studia w europejskim obszarze szkolnictwa wyższego powinno przez pewien okres czasu studiować lub odbywać szkolenie za granicą <sup>(4)</sup>.

(1) Uczenie się może mieć charakter formalny – w ramach systemu kształcenia – lub nieformalny – w ramach działalności młodzieżowej i wolontariackiej.

(2) Sprawozdanie strategiczne na temat odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia: rozpoczęcie nowego etapu (2008-2010), COM(2007) 803.

(3) Sprawozdanie forum ekspertów wysokiego szczebla ds. mobilności, czerwiec 2008 r.: [http://ec.europa.eu/education/doc/2008/mobilityreport\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/education/doc/2008/mobilityreport_en.pdf).

(4) [http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven\\_Louvain-la-Neuve\\_Communique\\_April\\_2009.pdf](http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/conference/documents/Leuven_Louvain-la-Neuve_Communique_April_2009.pdf).

2.5 Wraz z zieloną księgą rozpoczyna się okres publicznych konsultacji i poszukiwania odpowiedzi na następujące pytania:

- W jaki sposób można zachęcić większą liczbę młodych ludzi do wyjeżdżania za granicę w celu nauki, dodatkowego szkolenia, wolontariatu lub pracy?
- Jakie są najważniejsze przeszkody do pokonania w odniesieniu do mobilności?
- W jaki sposób wszystkie zaangażowane podmioty – szkoły, uniwersytety, przedsiębiorstwa i ich organizacje, resorty rządowe i władze lokalne, organizacje społeczeństwa obywatelskiego itd. – mogą ściślej i skuteczniej współpracować, by zachęcić młodych ludzi innych narodowości do zdobywania doświadczeń w ich kręgach? Jak można skłonić przedsiębiorstwa do goszczenia uczestników programów na rzecz mobilności, w tym młodych przedsiębiorców i praktykantów?

### 3. Mobilność: korzyści, przeszkody i zagrożenia

3.1 Jak słusznie wskazuje się w zielonej księdze, mobilność edukacyjna to jeden z podstawowych sposobów, w jaki ludzie, a szczególnie młode osoby, mogą zwiększyć swoje szanse na zatrudnienie w przyszłości oraz wspomóc swój rozwój osobisty.

3.2 Wyjazd do innego kraju na studia, w ramach wykonywanej pracy, w celu nabycia nowego doświadczenia zawodowego lub też w celach działalności wolontariackiej oferuje młodym ludziom rzeczywistą możliwość poszerzenia swoich horyzontów. Jednakże, według danych statystycznych przedstawionych w zielonej księdze, istniejące programy na rzecz mobilności<sup>(5)</sup> oferowały możliwości w tym zakresie jedynie 310 000 osób w 2006 r., co stanowi zaledwie 0,3 % wszystkich osób w przedziale wiekowym 16-29 lat w UE. Dane Eurostatu pokazują, że poza tymi programami każdego roku dodatkowo 550 000 studentów podejmuje naukę za granicą.

3.2.1 Niemniej jednak mobilność pozostaje na niskim poziomie, mimo licznych wysiłków podejmowanych przez instytucje europejskie i inne podmioty za pośrednictwem programów wsparcia itp. Mobilność jest łatwiej dostępna dla pewnych grup, np. studentów, podczas gdy osoby uczestniczące w szkoleniach zawodowych i praktykanci nadal napotykać wiele praktycznych przeszkód, także dlatego, że około 80 % funduszy przeznaczają się wyłącznie na szkolnictwo wyższe.

3.3 Celem zielonej księgi jest doprowadzenie do tego, by młodzi Europejczycy postrzegali studia lub pracę za granicą jako naturalny wybór, a nie wyjątkową sytuację. Młodzi ludzie powinni lepiej pojąć szereg korzyści płynących z takiego kroku, w tym poprawę umiejętności językowych i innych oraz zwiększenie kompetencji międzykulturowych, które będą im służyć przez całe życie w coraz bardziej zróżnicowanym kulturowo świecie.

(5) Erasmus, Leonardo, Comenius, Grundtvig, Marie Curie, program Kultura, program „Młodzież w działaniu”, wolontariat europejski w ramach programu „Młodzież w działaniu”, program Europa dla obywateli.

Zawodowa mobilność edukacyjna buduje u młodych ludzi odpowiednią mentalność, w tym chęć przejawiania inicjatywy, dzięki czemu stają się bardziej otwarci i pewni siebie. W praktyce widać, że osoby, które studiowały za granicą, są bardziej skłonne do mobilności w życiu zawodowym.

3.4 EKES w pełni popiera większą mobilność młodych ludzi służącą zdobyciu wykształcenia i doświadczenia zawodowego, gdyż dzięki temu wzrośnie mobilność wśród wszystkich grup wiekowych. Aby taka nasilona mobilność stała się rzeczywistością, trzeba zachęcać potencjalne podmioty goszczące, by działały jak magnes przyciągający młode osoby do swoich państw i miast.

3.5 Największe korzyści z mobilności edukacyjnej odnoszą młodzi ludzie, placówki edukacyjne i badawcze oraz przedsiębiorstwa. W dłuższej perspektywie poprawi się konkurencyjność UE, dzięki zbudowaniu społeczeństwa opartego na wiedzy, oraz wypromowana zostanie koncepcja obywatelstwa europejskiego, poprzez wzmocnienie poczucia tożsamości europejskiej i stworzenie pozytywniejszego nastawienia obywateli do Europy. Mobilność sprzyja również nauce języków obcych i wielojęzyczności.

3.5.1 Mobilność osób uczących się przyczynia się do swobodnego przepływu wiedzy, co można uznać za piątą wolność w UE. W celu promowania tego rodzaju mobilności systemy oraz instytucje kształcenia i szkolenia będą musiały stać się bardziej otwarte, by zintensyfikować współpracę między placówkami edukacyjnymi i dzięki temu zwiększyć skuteczność podejmowanych przez nie działań. Mobilność między przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a instytucjami edukacyjnymi i badawczymi będzie miała olbrzymi wpływ na tworzenie klastrów i partnerstw technologicznych, co pozwoli wzmocnić konkurencyjność Europy i jej zdolność do innowacji.

3.5.2 Intensywniejsza mobilność będzie szczególnie korzystna dla wiodących placówek akademickich dzięki zwiększeniu różnorodności kulturowej i możliwości zatrudnienia naprawdę doskonałych zespołów badawczych. Będzie ona również atutem dla przedsiębiorstw, które pielęgnują wielokulturowość i wielojęzyczność, i dla wszystkich firm, które działają w otoczeniu międzynarodowym. W świecie, gdzie konkurencyjność UE musi stawić czoła konkurencyjności szybko rozwijających się państw – Chin, Indii, Brazylii, Południowej Afryki, a często jeszcze innych – przyszłość przedsiębiorstw w Unii (a zwłaszcza szanse na dobrej jakości miejsca pracy) będzie zależeć albo od zajęcia przodującej pozycji w nowych technologiach i niszowych produktach, co w dużym stopniu wiąże się z utrzymaniem wiodącej pozycji UE w obszarze badań i rozwoju, albo też od oparcia się na szeroko pojmowanych usługach.

3.6 Pojawiają się jednak przeszkody i zagrożenia, przez którymi trzeba się będzie chronić, a mianowicie:

- możliwa koncentracja badań naukowych na najwyższym poziomie oraz powiązanie z nimi procesu nauczania i uczenia się w mniejszej ilości elitarnych centrów doskonałości w Europie, w miarę jak wyróżniający się studenci będą napływać do tych ośrodków kosztem wielu innych o mniejszej renomie;

- możliwe skupienie się na nauce głównych języków świata (zwłaszcza angielskiego, francuskiego, hiszpańskiego i niemieckiego) kosztem tych państw członkowskich, których języki nie są szeroko znane poza ich granicami;
- mobilni studenci i naukowcy, w związku z coraz powszechniejszym użyciem języka angielskiego, mogą być zachęceni do przeniesienia się na inne miejsce w angielskojęzycznej części świata, w tym do USA, Chin, Japonii i innych regionów Azji Wschodniej, oraz jeszcze dalej – trudne może być przekonanie tych osób do powrotu w odpowiednim momencie do Europy; wszelkie dalsze rozwiązania UE w dziedzinie mobilności będą musiały obejmować wystarczające zachęty dla mobilnych pracowników uczelni do osiedlenia się w dłuższej perspektywie w UE;
- większy drenaż mózgow w miarę jak możliwości zatrudnienia pojawiają się poza Europą w tzw. „państwach średnich dochodów”<sup>(6)</sup> w rozwijającym się świecie;
- głównymi beneficjentami są absolwenci kierunków humanistycznych, a nie ścisłych, ale zwłaszcza w dziedzinie nauki wiele mniejszych firm będzie mogło pozwolić sobie jedynie na zatrudnienie pracowników o kluczowych umiejętnościach; usługi językowe i inne podobne umiejętności łatwiej jest kupić na zewnątrz.
- przeszkody praktyczne (znajomość języków, różnice kulturowe, niewystarczające środki finansowe, nierówności ekonomiczne, trudności związane z przenoszeniem środków, brak łatwo dostępnych informacji o programach mobilności – w szczególności brak użytecznych portali internetowych);
- przeszkody we wzajemnym uznawaniu kwalifikacji;
- uznawanie mobilności edukacyjnej w krajowych programach nauczania oraz problemy z pozwoleniami na pobyt;
- bardzo zróżnicowane praktyki w zakresie finansowania i kontroli uniwersytetów w Europie – niektóre są w dużym stopniu niezależne (np. w Wielkiej Brytanii), inne są ściśle kontrolowane przez państwo;
- niewystarczające zaangażowanie wśród państw członkowskich<sup>(9)</sup> i w sektorze prywatnym<sup>(10)</sup>.

3.6.1 W celu utrzymania pozycji Europy jako kluczowego lidera w dziedzinie technologii niezbędne jest pielęgnowanie największych talentów. Obecnie USA nadal wygrywają w tzw. „wojnie o talenty”. Około 400 000 Europejczyków o wykształceniu naukowo-technicznym mieszka i pracuje w Stanach Zjednoczonych. Spośród 50 najlepszych uniwersytetów na świecie 36 mieści się w USA, a tylko 10 w Europie. Ale pozycja lidera, którą zajmuje USA, też nie pozostanie niezagrożona. Geniusz nie jest już wyłączną domeną zachodniego świata. Chiny, Indie, Brazylia, Rosja i inne państwa wysuwają się na czoło w globalnym wyścigu innowacji i talentu. Przedsiębiorstwa w Europie będą zmagać się z zacieklą konkurencją w zakresie kształcenia, przyciągania i zatrzymywania utalentowanych osób.

3.7 Pomimo szeregu wcześniejszych prób promowania mobilności edukacyjnej za pomocą programów wsparcia<sup>(7)</sup> i innych instrumentów<sup>(8)</sup>, istnieją także inne przeszkody, takie jak:

- przeszkody prawne (utrudnienia biurokratyczne);

<sup>(6)</sup> Tunezja, Brazylia, Południowa Afryka.

<sup>(7)</sup> Erasmus, Leonardo, Comenius, Grundtvig, Marie Curie, program Kultura, program „Młodzież w działaniu”, wolontariat europejski w ramach programu „Młodzież w działaniu”, program Europa dla obywateli.

<sup>(8)</sup> Europass, europejski system transferu i akumulacji punktów (ECTS – w szkolnictwie wyższym), Suplement do dyplomu, europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, europejski system transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET), Youthpass, Euraxess, „dyrektywa o wizach studenckich” i pakiet „wizy naukowe”.

3.7.1 Język jest istotną przeszkodą w mobilności edukacyjnej<sup>(11)</sup>, gdyż brak znajomości języka kraju goszczącego czyni edukacyjny i społeczny aspekt tego doświadczenia znacznie trudniejszym. Trzeba zaznaczyć, że jedynie 18 % Europejczyków wywodzi się ze swego regionu, jedynie 4 % przeniosło się do państwa członkowskiego innego niż to, w którym się urodzili, a 3 % poza granice UE. W USA 32 % obywateli mieszka poza stanem, w którym się urodzili. Może to być zasadniczo związane z różnorodnością języków w UE<sup>(12)</sup>.

3.8 Jednakże kluczową przeszkodą, którą trzeba będzie pokonać, jest zapewnienie, by dla żadnego studenta wyjeżdżającego za granicę wyjazd ten z jakiegokolwiek powodu nie stał się niekorzystnym doświadczeniem. Negatywne przeżycia przyniosą skutki przeciwne do zamierzonych, zwłaszcza jeśli będą udziałem studentów znajdujących się w szczególnej sytuacji, w tym studentów niepełnosprawnych, osób należących do mniejszości seksualnych, osób pochodzących ze środowisk ubogich lub mniejszości etnicznych, lub znajdujących się w trudniejszym położeniu z innych względów, co przyniosłoby więcej szkody niż pożytku. Pobyt za granicą musi też być wystarczająco długi, by pozwolić na wyłonienie się nowych idei i zwiększenie elastyczności w sposobie podejścia i w zachowaniu. Dla niepełnosprawnych młodych ludzi cennym instrumentem może też być mobilność wirtualna. Młodzi ludzie, którzy nie mogą przemieszczać się fizycznie, mogliby uczestniczyć w wirtualnej mobilności edukacyjnej poprzez wykorzystanie narzędzi informatycznych. Wirtualna mobilność edukacyjna nie może zastępować fizycznej mobilności edukacyjnej.

<sup>(9)</sup> Tytuł doktora jest inny w każdym państwie członkowskim, systemy kształcenia i szkolenia zawodowego różnią się diametralnie między poszczególnymi państwami.

<sup>(10)</sup> Sektor prywatny nie posiada wystarczających informacji na temat programów promowania mobilności i nie wiadomo, jakie korzyści programy te mogą oferować przedsiębiorcom.

<sup>(11)</sup> Dane za lata 2002-2003 pokazują, że w państwach członkowskich w ramach ogólnego kształcenia średniego I i II stopnia uczą się średnio odpowiednio 1,3 i 1,6 języka obcego na ucznia. Uczniowie w kształceniu i szkoleniu zawodowym są jeszcze dalej od osiągnięcia celu posługiwania się dwoma językami obcymi.

<sup>(12)</sup> Jedynie 3 % MŚP w Europie posiada spółkę zależną, oddział czy spółkę *joint venture* w innym państwie.

3.8.1 W przypadku młodszych osób, zwłaszcza uczniów, szczególnie ważne będzie zapewnienie wystarczającej opieki w kwestiach praktycznych, np. w zmianie otoczenia czy w przypadku problemów językowych, zapewnienie odpowiedniego zakwaterowania przez cały okres ich pobytu za granicą oraz pełnego wsparcia finansowego – wyższego niż obecny poziom stypendiów, przy którym konieczne jest posiadanie dodatkowych środków, a także zadbanie o to, by zostali oni ogólnie zaakceptowani w nowej społeczności.

#### 4. Rozwiązania: odpowiedzi na pytania zadane w zielonej księdze

4.1 Ważne jest, by wszystkie strony rozumiały i dostrzegały korzyści, jakie może im przynieść mobilność edukacyjna. Trzeba przekonać pracodawców, zwłaszcza MŚP, że mobilność edukacyjna może przynieść ich firmie dodatkową wartość, na przykład dzięki promowaniu międzynarodowych praktyk zawodowych i staży lub udzielaniu wsparcia przy wchodzeniu na nowy rynek. Jednakże na wolnym rynku istotne jest, by unikać nadmiernej regulacji na szczeblu UE.

#### 4.2 Przygotowanie do podjęcia mobilności edukacyjnej: informacje i wskazówki

4.2.1 Komitet sądzi, że dość często sami młodzi ludzie nawet nie zastanawiają się nad tym, jakie korzyści mogliby czerpać z mobilności edukacyjnej, i nie dostrzegają, że poprawia ona ich szanse na rynku pracy. Choć istnieją internetowe portale informacyjne<sup>(13)</sup> (np. portal utworzony przez Komisję Europejską), można mieć poważne wątpliwości, czy są one wystarczająco dostępne i przyjazne dla użytkownika. Komitet popiera utworzenie jednego europejskiego portalu internetowego, na którym można by z łatwością znaleźć wszelkie informacje o ogólnoeuropejskich programach mobilności edukacyjnej i gdzie przedsiębiorstwa mogłyby uzyskiwać informacje o młodych ludziach (poprzez życiorysy studentów), którzy szukają możliwości odbycia staży czy praktyki zawodowej, a młodzi ludzie mogliby uzyskać informacje o przedsiębiorstwach oferujących takie możliwości.

4.2.2 Trzeba zachęcać europejskie sieci przedsiębiorstw i sieci zawodowe (w tym organizacje reprezentujące MŚP), by zamieszczały na swoich stronach internetowych i rozpowszechniały wśród swoich członków informacje o programach mobilności edukacyjnej.

4.2.3 Ważną rolę odgrywają „punkty obsługi”, udzielając porad MŚP i innym zainteresowanym przedsiębiorstwom oraz zachęcając je do czynienia większych wysiłków w celu zaoferowania młodym ludziom większych możliwości odbywania staży.

##### 4.2.3.1 Języki i kultura

4.2.3.2 Jeśli naprawdę chcemy usunąć jedną z głównych przeszkód w mobilności edukacyjnej oraz zrealizować cel polegający na tym, by każdy obywatel UE znał przynajmniej dwa języki UE

inne niż jego język ojczysty<sup>(14)</sup>, trzeba, zdaniem Komitetu, przeanalizować możliwości wprowadzenia obowiązku, by nauczyciele języków ze wszystkich instytucji szkolnictwa wyższego odbyli przynajmniej roczny pobyt za granicą, oraz zwrócenia się do państw członkowskich, by w ramach swej polityki edukacyjnej poczyniły znacznie większe wysiłki na rzecz osiągnięcia wspomnianego celu.

#### 4.3 Zagadnienia prawne

4.3.1 Komitet wzywa państwa członkowskie, by prawidłowo wdrażały prawodawstwo wspólnotowe oraz nadal likwidowały przeszkody w dziedzinie administracji i prawa: pozwolenia na pobyt, uprawnienia w zakresie zabezpieczenia socjalnego czy nieuznawanie legitymacji studenckich wydanych w innym kraju. Komitet jest przekonany, że problemy wizowe utrudniające imigrację powinny niezwłocznie zostać rozwiązane. Jeśli chodzi o obywateli państw trzecich przybywających do UE w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, konkretne warunki dotyczące ułatwienia im procedury wizowej zostały ustalone w dyrektywie 2004/114/WE. Jednakże kryteria określone w tej dyrektywie, które odnoszą się do konkretnych grup, mogą faktycznie stanowić przeszkodę w mobilności<sup>(15)</sup>. Komitet popiera ideę, by państwa członkowskie rozważyły stosowanie postanowień dyrektywy 2004/114/WE dotyczącej studentów także do młodych ludzi uczestniczących w wolontariacie europejskim, wymianie młodzieży szkolnej czy szkoleniu bez wynagrodzenia.

#### 4.4 Co jeszcze można zrobić w celu promowania mobilności w kierunku Unii Europejskiej i w kierunku odwrotnym?

4.4.1 Mobilność musi odgrywać ważną rolę w stosunkach między UE a krajami z nią sąsiadującymi, które powinny uczestniczyć w dyskusjach nad polityką dotyczącą tego zagadnienia i w organizowaniu programów.

4.4.2 Jak już zostało wspomniane, europejskie społeczeństwo musi uaktualnić swe umiejętności, aby móc zmierzyć się z wyzwaniami związanymi z globalizacją i rosnącą konkurencją. Europejscy badacze muszą mieć dostęp do najlepszych instytucji świata, aby przenieśli nabyte doświadczenie i wiedzę do europejskiej przestrzeni badawczej, a europejscy studenci powinni mieć dostęp do najlepszych szkół świata. Promowanie mobilności młodych Europejczyków i przyciąganie młodzieży z krajów trzeciej konkurencyjności Europy. Aby UE była dla nich atrakcyjna, musi posiadać najlepsze uniwersytety. Europejskie uniwersytety i przedsiębiorcy poszukują możliwości poprawy współpracy, aby osiągnąć przewagę konkurencyjną w świecie badań i rozwoju<sup>(16)</sup>.

<sup>(13)</sup> Ploteus (Portal o możliwościach kształcenia w całej Europie), Portal Młodzieżowy, Studiować w Europie, Euraxess – portal mobilnych naukowców, strona internetowa dla wszystkich działań programu „Marie Curie”, portal Twoja Europa, portal Euroguidance, Eures i Eurodesk, portal programu „Erasmus” dla młodych przedsiębiorców oraz portal wspierający MŚP w zakresie szkoleń i mobilności.

<sup>(14)</sup> Cel wytyczony na szczycie Rady Europejskiej w Barcelonie w 2002 r.

<sup>(15)</sup> Na przykład dyrektywa zawiera wymóg, by studenci z państw trzecich posiadali minimalne środki finansowe na pokrycie ich kosztów życia.

<sup>(16)</sup> Zob. też komunikat Komisji „Nowe partnerstwo na rzecz modernizacji uczelni: forum UE na rzecz dialogu uczelni i przedsiębiorstw” (COM (2009) 158 wersja ostateczna).

4.4.3 W tym celu, zdaniem Komitetu, w długiej perspektywie niezbędne jest zwiększenie liczby państw trzecich uczestniczących w programach UE na rzecz mobilności. Komitet sądzi, że rozszerzenie zasięgu geograficznego programu Erasmus Mundus było słuszne i podobne działanie należy rozważyć w odniesieniu do programu Erasmus dla młodych przedsiębiorców.

4.4.4 Komitet uważa, że długoterminowe stopniowe rozszerzenie programów mobilności edukacyjnej na państwa takie jak Chiny, Indie, Japonia, USA itd. byłoby sensowną inwestycją.

4.4.5 Komitet zdecydowanie zaleca, by jednocześnie poczynić znaczne wysiłki w celu uniknięcia drenażu mózgow z Europy oraz uczynienia jej atrakcyjnym miejscem dla naukowców pochodzących zarówno z Europy, jak i z państw położonych poza jej granicami.

#### 4.5 Uznawanie i walidacja

4.5.1 Niepełne uznawanie i walidacja formalnego i pozaformalnego uczenia się (lub jego nieuznawanie) nadal jest istotną przeszkodą dla mobilności. Badanie PRIME przeprowadzone przez sieć studentów Erasmusa (Erasmus Student Network, ESN) pokazało, że jedna trzecia studentów ma problemy związane z uznaniem ich nauki za granicą. Jest jasne, że instytucje szkolnictwa wyższego i rządy nadal mają jeszcze wiele do zrobienia. Komitet zaleca, by wszystkie państwa członkowskie bezzwłocznie uznały, ratyfikowały i odpowiednio wdrożyły lizbońską konwencję o uznawaniu kwalifikacji.

4.5.2 Komitet popiera ideę, by mobilność edukacyjna była dostępna dla młodych ludzi w ramach wszystkich form kształcenia i wszystkich form uczenia się: formalnego, nieformalnego i pozaformalnego. Mobilność edukacyjna musi być promowana na różnych poziomach kształcenia. Trzeba stworzyć powiązania między kształceniem ogólnym, zawodowym i wyższym, a systemy punktów powinny zostać w pełni wdrożone, tak by ułatwić mobilność w kształceniu i szkoleniu zawodowym (VET), gdzie struktury krajowe znacznie się między sobą różnią. Należy ponadto znaleźć sposoby na powiązanie szkolenia zawodowego i kształcenia ustawicznego. W tym kontekście kluczowe znaczenie będzie miało szybkie i spójne wdrożenie europejskich ram kwalifikacji (EQF).

4.5.3 Tam, gdzie jest to konieczne, należy w pełni uwzględnić różnice między poszczególnymi państwami w zakresie wymogów związanych z dyplomami uczelni wyższych i z wzajemnym uznawaniem stopni naukowych, jak też różnice w finansowaniu czesnego, różnice w stypendiach oraz inne kryteria. Dla przykładu, wymogi dotyczące stopnia magistra w Europie nie odpowiadają wymogom japońskim, a japoński student musiałby dalej uiszczać opłaty na rzecz macierzystej uczelni, przez co nauka w Europie stanowiłaby dla niego olbrzymi wydatek.

#### 4.6 Nowe partnerstwo na rzecz mobilności edukacyjnej

4.6.1 Cele w zakresie mobilności edukacyjnej będzie można osiągnąć jedynie pod warunkiem prowadzenia pełnej współpracy obejmującej jak największą liczbę podmiotów oraz poczynienia wysiłków na wszystkich szczeblach (państw członkowskich UE, regionów, instytucji edukacyjnych, partnerów społecznych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz samych młodych ludzi). Aby osiągnąć konkretne postępy w mobilności edukacyjnej, niezbędna jest prawdziwa gotowość państw członkowskich do działania.

#### 4.7 Czy należy określić docelowy poziom mobilności w UE?

4.7.1 Komitet sądzi, że trzeba włożyć więcej pracy w gromadzenie danych statystycznych wykorzystanych w zielonej księdze, gdyż jedynie prawdziwe dane statystyczne mogą pokazać, jak skuteczne są obecne programy mobilności edukacyjnej<sup>(17)</sup>, oraz pomóc w określeniu solidnych strategii na przyszłość z realistycznymi docelowymi poziomami mobilności (wyrażonymi w wartościach procentowych) dla różnych grup docelowych.

4.7.2 W procesie bolońskim trzeba koniecznie określić jasny docelowy poziom mobilności, a podobne cele powinny istnieć także w innych dziedzinach kształcenia. Komitet popiera zatem ideę wyznaczenia docelowych poziomów mobilności w kształceniu i szkoleniu (dla studentów zawodowym, dla pracowników dydaktycznych, dla uczniów oraz w kształceniu pozaformalnym). Poziomy te powinny zostać określone nie tylko dla całej UE, ale także dla wszystkich państw członkowskich. Ponadto regiony i instytucje edukacyjne powinny również wytyczyć własne cele. Przy ustalaniu celów zawsze należy mieć na uwadze przede wszystkim jakość edukacji.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

(17) Należy również rozważyć analizy porównawcze wraz z dwustronnymi programami mobilności edukacyjnej, jak np. „Vulcanus” w Europie i Japonii (dla studentów inżynierii i nauk ścisłych), gdyż są one skuteczne i dobrze ukierunkowane.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”**

COM(2009) 161 wersja ostateczna

(2010/C 255/16)

Sprawozdawca: **Ljudmiła TODOROVA**

Dnia 21 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „O dokładniejszym ukierunkowaniu pomocy dla rolników na obszarach nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”*

COM(2009) 161 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 listopada 2009 r. Sprawozdawcą była Ludmiła TODOROVA.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 81 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W licznych opiniach EKES<sup>(1)</sup> podkreślał podstawowe znaczenie dopłat wyrównawczych jako niezbędnego instrumentu umożliwiającego zachowanie krajobrazu oraz rolnictwa. Pomoc związana z obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) ma fundamentalne znaczenie dla kontynuowania produkcji rolnej, wspierania żywotności obszarów wiejskich oraz zapobiegania porzucaniu gruntów i wyludnianiu na obszarach nacechowanych naturalnymi utrudnieniami.

1.2 Program pomocy dla rolników na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (program ONW) powinien również przyczynić się do zachowania potencjału produkcji żywności, co może stać się jeszcze ważniejsze, jeśli zachodzące obecnie zmiany klimatu zmniejszą potencjał produkcyjny w innych regionach. Dlatego uzasadnieniem istnienia tego programu powinno być zabezpieczenie korzyści dla społeczeństwa poprzez utrzymanie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach, gdzie w przeciwnym razie istniałaby groźba porzucenia gruntów.

1.3 Programu ONW nie należy mylić z zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi podejmowanymi na zasadzie dobrowolności. Musi on przede wszystkim oferować dopłaty wyrównawcze rolnikom, którzy prowadzą działalność w trudniejszych warunkach i mają mniejsze szanse na uzyskanie rekompensaty ze strony rynku, mimo iż w największym stopniu przyczyniają się do zachowania krajobrazu.

1.4 Zaproponowane osiem kryteriów biofizycznych mogłyby stanowić odpowiednią podstawę do wyznaczenia ONW, lecz kluczowe znaczenie ma dostępność danych oraz wybór właściwych progów. Dlatego też EKES zaleca, by państwa członkowskie przeprowadziły dogłębną analizę wpływu przedstawionych kryteriów oraz przedłożyły dokładne mapy obszarów.

1.5 W komunikacie sugeruje się, by za ONW uznać obszar, którego 66 % powierzchni gruntów rolnych spełnia przynajmniej jedno z ośmiu kryteriów. W takim wypadku Komitet chciałby zbadać rezultaty wytyczenia ONW oraz przedstawić opinię w sprawie tych progów.

1.6 Wykorzystanie na zróżnicowanych obszarach o wielorakich utrudnieniach kryteriów łącznych, opartych na wynikach badań naukowych, jest bardzo sensowne, gdyż kryteria te odnoszą się w konkretny sposób do interakcji między wieloma czynnikami wpływu. Ponadto zaproponowane kryteria wytyczenia ONW można by rozszerzyć o dodatkowe czynniki, jak np. odizolowanie, które również mogą być postrzegane jako naturalne utrudnienia.

1.7 Wyznaczenie ONW zgodnie ze wspólnymi kryteriami biofizycznymi może wiązać się z koniecznością dokonania pewnych dostosowań. W tym wypadku zdaniem Komitetu najlepiej byłoby zastosować wskaźnik dotyczący produkcji, który odzwierciedla rzeczywistą sytuację gospodarczą podmiotu, w tym koszty utraconych korzyści związane z pracą członków rodziny i kapitałem własnym. Komisja zapewni, że kryteria stosowane przez państwa członkowskie są obiektywne i niedyskryminacyjne oraz odpowiadają celom systemu.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 93; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 56; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 35.

1.8 EKES domaga się, by w nowej formule płatności przewidzianej w rozporządzeniu 1698/2005 odpowiednio ocenić i uwzględnić większe koszty inwestycyjne i dodatkowy nakład pracy spoczywający na rolnikach w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

1.9 Należy przewidzieć odpowiedni okres przejściowy, aby umożliwić rolnikom przystosowanie się do nowego systemu wsparcia dla ONW.

## 2. Kontekst

2.1 System płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) – obecnie płatności z tytułu naturalnych utrudnień (PNU) – istnieje od 1975 r. i służy utrzymaniu działalności rolniczej na obszarach górskich, na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania innych niż obszary górskie (zwanymi „pośrednimi” obszarami o niekorzystnych warunkach gospodarowania, które stanowią przedmiot omawianego komunikatu) oraz na obszarach o specyficznych utrudnieniach (np. na wyspach czy obszarach przybrzeżnych, które odpowiadają 9 % powierzchni rolnej). Obszary górskie obejmują niemal 16 % obszaru użytków rolnych w UE, a ich zakres określa się zgodnie z wysokością nad poziomem morza, nachyleniem powierzchni bądź połączeniem obu tych wskaźników. Obszary położone na północ od 62. równoleżnika również uznaje się za obszary górskie. Około 31 % użytków rolnych w UE klasyfikuje się jako „pośrednie” obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania w oparciu o ponad 100 wielorakich kryteriów krajowych, których zróżnicowanie w skali UE zdaniem Europejskiego Trybunału Obrachunkowego może prowadzić do nierównego traktowania (?). Nie wszystkie gospodarstwa na tych obszarach otrzymują płatności dla obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

2.2 Nową definicję obszarów z naturalnymi utrudnieniami innych niż obszary górskie i obszary o szczególnych utrudnieniach zawarto w art. 50 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 1698/2005 (?): obszary „charakteryzujące się znacznymi utrudnieniami naturalnymi, głównie niską produktywnością gleby lub słabymi warunkami klimatycznymi, oraz na których utrzymanie ekstensywnej działalności rolniczej jest istotne dla gospodarowania tymi gruntami”. W art. 37 wprowadzono zmianę w odniesieniu do obliczania płatności. W 2005 r. Rada nie osiągnęła jednak porozumienia w sprawie możliwości przyjęcia jednego ogólnowspólnotowego systemu klasyfikacji tych terenów. Dlatego też postanowiono utrzymać przez pewien czas poprzedni system, a na Komisji spoczęło zadanie przeglądu programu ONW. Nowy system wytyczania obszarów wejdzie w życie prawdopodobnie w 2014 r.

2.3 Obecna klasyfikacja pośrednich ONW bazuje na trzech typach wskaźników wymienionych w art. 19 rozporządzenia (WE) nr 1257/1999 o EFOGR (?), a mianowicie małej produktywności gruntów, znacznie niższej od przeciętnej produkcji gospodarczej oraz niskiej bądź malejącej populacji zależnej od działalności rolniczej. Opiera się ona częściowo na kryteriach społeczno-gospodarczych, które zdaniem Komisji nie odzwierciedlają już kluczowych celów płatności z tytułu naturalnych utrudnień. Ponadto ewolucja wykorzystywanych danych demograficznych

i gospodarczych nie została uwzględniona w celu zaktualizowania wytyczonych granic. Co więcej, towarzyszyło jej odniesienie do szerokiej gamy kryteriów krajowych, często nieporównywalnych w skali całej Unii.

2.4 Informacje niezbędne do wystarczająco szczegółowej oceny rezultatów nowej koncepcji wytyczania granic (np. gminy, LAU 2 w nomenklaturze jednostek terytorialnych do celów statystycznych) mogą zostać zebrane wyłącznie na poziomie krajowym. Komisja sugeruje, by państwa członkowskie przeprowadziły symulację zastosowania na swoim terytorium ośmiu kryteriów biofizycznych (niska temperatura, stres termiczny, drenaż, struktura i kamienistość gleby, głębokość ukorzeniaenia, właściwości chemiczne gleby, równowaga wilgotności gleby i nachylenie powierzchni) oraz opracowały mapy obszarów, które kwalifikowałyby się do objęcia programem w każdej symulacji. Za obszar o niekorzystnych warunkach gospodarowania uznaje się obszar, na którym 66 % wykorzystywanej powierzchni gruntów rolnych spełnia przynajmniej jedno z ośmiu kryteriów, osiągając wartość progową.

2.5 Obecnie 13 państw członkowskich korzysta z szeregu połączonych wskaźników stosowanych do wyliczenia współczynnika służącego do klasyfikacji obszarów według poszczególnych progów lub klas. W niektórych wypadkach systemy współczynników mogą się okazać bardziej wyszukanyimi metodami niż kryteria biofizyczne, a tym samym lepiej ujmować rzeczywiste utrudnienia występujące na danym obszarze. Jednak Komisja jest zdania, że opracowanie wspólnego systemu współczynników, który miałby być spójnie stosowany we wszystkich państwach członkowskich, wymagałoby wielkiego nakładu pracy na etapie projektu, gromadzenia danych, analizy i wdrażania. Dlatego też ustanowienie ogólnoeuropejskiego systemu współczynników pozwalającego na lepsze ujęcie rzeczywistych naturalnych utrudnień nie wydaje się ani skuteczną, ani realistyczną opcją.

2.6 Zdaniem Komisji w wypadku, gdy możliwe jest pokonanie naturalnych utrudnień, należy również doprecyzować sposób wytyczania obszarów poprzez zastosowanie kryteriów biofizycznych w połączeniu z odpowiednimi wskaźnikami dotyczącymi produkcji.

2.7 W komunikacie stwierdza się, że właściwe kryteria kwalifikowalności gospodarstw są użytecznym narzędziem rozszerzania pomocy poza wyznaczone obszary. Według Komisji, w państwach członkowskich obowiązują obecnie około 150 różnych kryteriów kwalifikowalności na poziomie gospodarstw. Niektóre z nich mogą wzniesić obawy co do zgodności z zasadami WTO, gdyż wyłączają z pomocy pewne sektory produkcji lub rodzaje działalności rolniczej. Niektóre państwa członkowskie wyłączają obecnie z systemu pomocy osoby zajmujące się rolnictwem jako działalnością uboczną, mimo iż wnoszą one wkład w realizację celów systemu.

2.8 W dniu 22 maja 2008 r. przedstawiono do publicznej konsultacji cztery warianty przeglądu:

### — Wariant 1: Status Quo+

W tym scenariuszu państwa członkowskie musiałyby znieść wskaźniki społeczno-gospodarcze stosowane obecnie do wyznaczania ONW oraz określić kryteria, które uważają za najbardziej odpowiednie do celów definiowania naturalnych utrudnień istotnych dla działalności rolniczej.

(2) Dz.U. C 151 z 27.6.2003.

(3) Dz.U. L 277 z 21.10.2005, s. 1.

(4) Dz.U. L 160 z 26.6.1999, s. 80.

- Wariant 2: Wspólne kryteria  
ONW byłyby wyznaczane w oparciu o wspólne kryteria biofizyczne.
- Wariant 3: Reguły kwalifikowalności  
Prawodawstwo wspólnotowe stanowiłoby podstawowe ramy kryteriów kwalifikowalności, określając zasady i rodzaj kryteriów, które należy zastosować w celu wyłączenia intensywnych form gospodarki rolnej (np. maksymalna obsada zwierząt gospodarskich, przeciętne plony, standardowa marża brutto).
- Wariant 4: Wysoka wartość przyrodnicza  
Wariant ten oznaczałaby bardziej ukierunkowane wytyczenie terenów: jedynie obszary zaklasyfikowane jako tereny rolnicze o wysokiej wartości przyrodniczej znajdujące się wewnątrz obszarów nacechowanych specyficznymi naturalnymi utrudnieniami kwalifikowałyby się jako ONW.

### 3. Stanowisko EKES-u

3.1 Rolnictwo jest jednym z najważniejszych sektorów gospodarki w UE i daje zatrudnienie prawie 30 mln osób. Utrzymanie europejskiego modelu rolnictwa, zapewnienie dostępności wysokiej jakości żywności oraz tworzenie miejsc pracy mają zasadnicze znaczenie dla ciągłości struktury społecznej na obszarach wiejskich, jak też odpowiedzialnego zarządzania gruntami. Przyczyni się to również do zachowania istniejącego zróżnicowania żywności, bogactwa lokalnej tradycji i rzemiosła. Zrównoważone rolnictwo ma wiele pozytywnych efektów i zapewnia takie usługi publiczne, jak np. zachowanie różnorodności biologicznej, siedlisk dzikiej flory i fauny oraz atrakcyjnego i dobrze utrzymanego krajobrazu.

3.2 Na ONW innych niż obszary górskie znajduje się 30 % gospodarstw rolnych, 39 % wykorzystywanej powierzchni uprawnej, 31 % siły roboczej w rolnictwie oraz 26 % potencjału gospodarczego wyrażonego jako wielkość ekonomiczna gospodarstw. Liczba ludności na obszarach wiejskich maleje w całej Europie, a ONW są najbardziej dotknięte tym zjawiskiem, które może mieć katastrofalne skutki. Wsparcie ONW ma więc fundamentalne znaczenie dla kontynuowania produkcji rolnej, wspierania żywotności obszarów wiejskich oraz zapobiegania porzucaniu gruntów i wyludnieniu się tych obszarów.

3.3 W licznych opiniach EKES zwracał uwagę na trudności, przed którymi stoją rolnicy na ONW, i podkreślał istotne znaczenie odpowiednich dopłat wyrównawczych dla zapewnienia dalszego wykorzystywania gruntów do produkcji rolnej. Zdaniem EKES-u dopłaty wyrównawcze są niezbędnym instrumentem umożliwiającym zachowanie krajobrazu i rolnictwa na terenach o szczególnych utrudnieniach gospodarczych, środowiskowych oraz społecznych. EKES wskazuje zwłaszcza na problemy dotyczące północnych regionów UE.

3.4 W swoim komunikacie Komisja dąży do wskazania (za pomocą map) obszarów, w których możliwości produkcji rolnej są poważnie ograniczone. Przedstawione kryteria mogą na początkowym etapie stanowić odpowiednią podstawę do oceny naturalnych utrudnień w całej UE. Ponieważ sprawne funkcjonowanie programu wsparcia ONW ma tak wielkie znaczenie dla przyszłości WPR, należy jednak konieczności przeprowadzić dokładną ocenę zaproponowanych kryteriów. Dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje współpracę w tym zakresie między Komisją a Radą<sup>(5)</sup>.

3.5 Pierwszorzędne znaczenie ma dostępność danych na temat ośmiu kryteriów biofizycznych, tak aby można było w jasny i obiektywny sposób określić i zaklasyfikować pośrednie obszary rolne. Bardzo ważne jest, by państwa członkowskie przeprowadziły dogłębną analizę wpływu przedstawionych kryteriów i opracowały dokładne mapy obszarów. Oprócz tego, umożliwienie państwom członkowskim przedstawienia Komisji symulacji dotyczących dodatkowych kryteriów i różnych wartości progowych pomoże lepiej uwzględnić w debacie szczególne uwarunkowania każdego z państw członkowskich. Wytyczenie ONW na poziomie gmin (LAU 2) można by uznać za wystarczająco szczegółowe.

3.6 W komunikacie proponuje się, by za ONW uznać obszar, którego 66 % powierzchni gruntów rolnych spełnia co najmniej jedno z ośmiu kryteriów. Zakłada to stosowanie zasady dodatkowości, co oznacza możliwość dodania maksymalnie ośmiu różnych sum cząstkowych (nie wliczając w to ewentualnych powtórzeń) w celu uzyskania całości sklasyfikowanych terenów w danym regionie. Choć celem podziału na strefy jest ukierunkowanie wsparcia na obszary, w których jest ono niezbędne dla zachowania działalności rolnej, proponowana wielkość graniczna jest zbyt wysoka i istnieją obawy, że mogłoby to doprowadzić do wyłączenia obecnych ONW. EKES uważa, że w obliczu braku wyników symulacji, wartość progowa 66 % powinna być traktowana z dużą ostrożnością, a dyskusje na ten temat należy odłożyć do czasu udostępnienia symulacji i map.

3.7 Szczególną uwagę należy poświęcić wykorzystaniu na zróżnicowanych obszarach o wielorakich utrudnieniach kryteriów łącznych, które oparte są na wynikach badań naukowych. Zaletę wcześniej stosowanych systemów, które w wielu wypadkach były systemami współczynników, stanowiło uwzględnienie wielu kryteriów, dzięki czemu stanowiły one dokładniejszy i bardziej konstruktywny instrument. Lepiej odzwierciedlały one warunki lokalne i wzajemne zależności między nimi. Korzystanie ze wskaźnika złożonego, który łączy wiele kryteriów w oparciu o obiektywne i naukowe przesłanki, mogłoby umożliwić zakwalifikowanie danego obszaru jako ONW, nawet jeśli poszczególne kryteria nie przemawiałyby za tym. Ma to miejsce w niektórych państwach członkowskich, np. przy klasyfikacji obszarów górskich. Instrumenty te są wysoce użyteczne, gdyż odnoszą się w konkretny sposób do interakcji między wieloma czynnikami wpływu.

(5) Konkluzje Rady z 22 i 23 czerwca 2009 r.

3.8 W wypadku przewyższenia naturalnych utrudnień dzięki postępowi technicznemu lub innym rodzajom interwencji (jak np. systemom nawadniania czy drenażu) Komisja proponuje dostosowania mające prowadzić jedynie do wyłączenia terenów, które w przeciwnym razie zostałyby zaklasyfikowane jako ONW, a nie do uwzględnienia dodatkowych obszarów. Poważnym problemem jest jednak wyłączenie obszarów, dlatego że przewyższyły one naturalne utrudnienia dzięki odpowiedniej adaptacji praktyk rolniczych. Należy stwierdzić, że nie można uznać utrudnień naturalnych za całkowicie wyeliminowane, mimo pewnego stopnia interwencji. Trzeba także uwzględnić ciężar inwestycji, które prawie zawsze są bardzo wysokie, jak też koszty utrzymania. Ponadto należy uważnie przeanalizować fakt, że w większości wypadków adaptacja jest możliwa jedynie przy zapewnieniu dodatkowych funduszy (np. na systemy drenażu i nawadniania).

3.9 We wcześniejszych opiniach EKES wzywał już do zapewnienia rozsądnej równowagi między przepisami UE a elastycznością na szczeblu lokalnym i regionalnym przy opracowywaniu szczegółów zaproponowanych środków<sup>(6)</sup>. Po wyznaczeniu ONW zgodnie z kryteriami biofizycznymi konieczne mogą okazać się pewne dostosowania. Zdaniem Komitetu, jeśli doszłoby do takiej sytuacji, to należy pozwolić na dostosowania i powinny się one odbywać na poziomie państw członkowskich. W tym wypadku zdaniem Komitetu najważniejszym wskaźnikiem do wykorzystania w tym wtórnym procesie byłby wskaźnik związany z produkcją odzwierciedlający rzeczywistą sytuację gospodarczą podmiotu, w tym koszty utraconych korzyści związane z pracą członków rodziny i kapitałem własnym. Komisja zapewni, że kryteria stosowane przez państwa członkowskie są obiektywne i niedyskryminacyjne oraz odpowiadają celom systemu. To alternatywne podejście usprawni dostęp małych i średnich gospodarstw rolnych do wsparcia finansowego i jednocześnie pozwoli zapobiec „karaniu” rolników inwestujących w pokonanie naturalnych utrudnień. By nie stwarzać niepewnej sytuacji dla rolników, włączenie do systemu powinno obejmować co najmniej cały okres programowania.

3.10 Warto zwrócić uwagę, iż we wniosku nie ma żadnej wzmianki o trudnościach geograficznych (odizolowaniu, oddaleniu od konsumentów, centrów decyzyjnych i usług itp.), które stanowią przecież jedno z największych utrudnień dla gospodarstw rolnych w ONW. Można by więc pozwolić także na dostosowania wynikające z rozproszenia gospodarstw, dostępu do rynku czy warunków transportowych.

3.11 Zaproponowane kryteria wyznaczania powinny zostać rozszerzone. Jednym z dodatkowych kryteriów mogłyby być „dni pełnego nasycenia gleby wodą”, co oznaczałoby uznanie ograniczeń związanych z glebami mokrymi, nienadającymi się do uprawy, oraz pozwalało na uwzględnienie powiązań między rodzajem gleby a klimatem, np. w strefie morskiej. Ponadto należy dokładnie przeanalizować niektóre sugerowane wartości progowe, by odzwierciedlić rzeczywiste warunki. Jednym z przykładów może być zaproponowana przez Komisję 15-procentowa wartość dla nachylenia stoku. Komitet wzywał już do przyjrzenia się kwestii sumowania temperatur ujemnych w zimie<sup>(7)</sup>.

3.12 Mając na uwadze, iż nowe kryteria mogą wykluczyć niektóre obszary, które obecnie spełniają zasady kwalifikowalności, możemy spodziewać się poważnych konsekwencji dla gospodarstw rolnych. Zdaniem Komitetu niezbędny jest odpowiedni okres przejściowy, aby umożliwić rolnikom przystosowanie się do nowego systemu wsparcia dla ONW. Polityczne wytyczne dotyczące przyszłej WPR również powinny zostać uwzględnione w tym procesie.

3.13 Program ONW ma na celu skierowanie pomocy do gospodarstw na obszarach borykających się z naturalnymi utrudnieniami. Stanowi on integralną część polityki rozwoju obszarów wiejskich, tzw. drugiego filara WPR. Powinien również przyczyniać się do zachowania potencjału produkcji żywności, co może stać się jeszcze ważniejsze, jeśli zachodzące obecnie zmiany klimatu zmniejszą potencjał produkcyjnych w innych regionach. Dlatego też uzasadnieniem istnienia programu powinno być zabezpieczenie korzyści dla społeczeństwa poprzez utrzymanie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach, gdzie w przeciwnym razie istniałaby groźba porzucenia gruntów.

3.14 Programu ONW nie należy mylić z zobowiązaniami rolnośrodowiskowymi podejmowanymi na zasadzie dobrowolności. Obydwa systemy trzeba postrzegać jako wzajemnie uzupełniające, a nie wykluczające się. Przyznanie płatności dla ONW nie powinno być uzależnione od spełnienia wymogów w zakresie ochrony środowiska wykraczających poza zasadę wzajemnej zgodności. W przeciwieństwie do pierwszego filara WPR (płatności bezpośrednie i wsparcie rynkowe), program ONW musi przede wszystkim oferować dopłaty wyrównawcze rolnikom, którzy prowadzą działalność w trudniejszych warunkach niż rolnicy działający na innych obszarach, i mają najmniejsze szanse na uzyskanie rekompensaty ze strony rynku, choć w największym stopniu przyczyniają się do zachowania krajobrazu.

3.15 Państwa członkowskie będą zobowiązane do obliczenia płatności ONW przy wykorzystaniu nowej formuły zawartej w rozporządzeniu 1698/2005, w którym stwierdza się, że dopłaty powinny stanowić rekompensatę poniesionych kosztów i utraconych dochodów. EKES wzywa więc do odpowiedniego oceny i uwzględnienia w dopłatach coraz większych kosztów inwestycyjnych oraz dodatkowego nakładu pracy spoczywającego na rolnikach w regionach o niekorzystnych warunkach gospodarowania.

3.16 Nowy system płatności powinien poprawić przejrzystość. Niemniej jednak w państwach członkowskich i między nimi istnieć będą znaczne różnice w zakresie wielkości płatności ONW. Jest to nie do uniknięcia, jeśli pozostawiamy poszczególnym władzom swobodę w rozdzielaniu funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich, które otrzymują one z EFRROW, oraz możliwość zrezygnowania z realizacji programu ONW.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 56.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 35, punkt 1.7.

3.17 Wiele państw członkowskich nie zapewnia wystarczającego wsparcia dla ONW. EKES wzywa państwa członkowskie do uznania szczególnej wagi pomocy dla ONW oraz utrzymania na

tym samym poziomie odsetka środków przeznaczonych na ten cel w budżecie na rozwój obszarów wiejskich, bez względu na rezultaty trwającego obecnie wytyczania ONW.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe**

COM(2008) 436 wersja ostateczna – 2008/0147 (COD)

(2010/C 255/17)

Sprawozdawca: **Gérard DANTIN**

Dnia 28 sierpnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 71 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe*

COM(2008) 436 wersja ostateczna – 2008/0147 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Gérard DANTIN.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 218 do 16 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Sektor transportu odgrywa kluczową rolę w zapewnianiu mobilności i rozwoju społeczno-gospodarczego UE. Optymalizacja infrastruktury transportowej musi stanowić reakcję na wyzwania związane ze wzrostem i rozwojem zrównoważonym.

1.2 Jeżeli chodzi o racjonalne wykorzystanie transportu, na szczeblu europejskim duże z troską wzbudzają skutki zmian klimatycznych, ochrona środowiska naturalnego, a także wszelkie aspekty związane ze zdrowiem i dobrobytem społecznym.

1.2.1 Dlatego też Komitet przypomina, że obecne prawodawstwo europejskie zakazuje państwom członkowskim wyrażającym takie życzenie internalizacji kosztów zewnętrznych w opłatach za użytkowanie dróg tranzytowych. Przypomina, że jedno państwo położone blisko UE i borykające się z porównywalnymi trudnościami, wdrożyło już taką strategię internalizacji kosztów zewnętrznych i zmiany rodzaju transportu ze skutkami, które mogą w określonych okolicznościach być pozytywne pod względem ekonomicznym i środowiskowym.

1.3 Od pewnego czasu Komisja podejmuje wysiłki w celu stworzenia mechanizmów pomiaru i internalizacji kosztów zewnętrznych transportu. Wpisują się one w strategię, której „celem jest prawidłowe ustalenie kosztów transportu, lepiej odzwierciedlające koszty faktycznego użytkowania pojazdów, pociągów, samolotów i statków w zakresie zanieczyszczeń, zatoru i zmian klimatycznych” (COM(2008) 436 wersja ostateczna/2, punkt 1.1 uzasadnienia).

1.4 W kontekście globalizacji rynków, o ile konkurencyjność transportu drogowego jest ważnym parametrem, Komitet uważa, że zastosowanie zasady „zanieczyszczający płaci” (którą popiera, podobnie jak dążenie do dbałości o interesy ogółu) musi doprowadzić do tego, by konkurencyjności tej towarzyszyły środki skierowane zwłaszcza na zmniejszenie zanieczyszczenia środowiska, hałas, szkód dla krajobrazu oraz kosztów społecznych

związanych przykładowo z zagrożeniem zdrowia, z pośrednimi kosztami wypadków, zatorami, przeciążeniami itd., które generują znaczne koszty ekonomiczne, ponoszone przez społeczeństwo, czyli obywateli UE. Komitet może zatem odnieść się przychylnie do projektu dyrektywy, ale, w trosce o zachowanie spójności, tylko pod warunkiem, że Komisja Europejska uwzględni uwagi, które Komitet poczynił w swej opinii z lipca 2009 r. w sprawie strategii na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych<sup>(1)</sup>.

EKES ponownie wyraża swoje poparcie dla środków przedsięwziętych przez Komisję w celu promowania współmodalności, w tym transportu multimodalnego.

1.5 Dbałość o spójność terytorialną, gospodarczą i społeczną jest jednym z zadań Komisji, a wdrożenie internalizacji kosztów zewnętrznych poprzez opłaty dla samochodów ciężarowych za korzystanie z infrastruktury pozwoli państwom członkowskim zmniejszyć szereg kosztów związanych ze skutkami zanieczyszczenia i niedogodności wymienionych w punkcie 1.4, niezależnie od tego, czy państwa te położone są centralnie czy peryferyjnie. Ewentualne wynikające z tego zmniejszenie konkurencyjności transportu drogowego należy oceniać w kontekście ogólnym, pod kątem interesu ogólnego, z uwzględnieniem korzyści gospodarczych uzyskanych dzięki zmniejszeniu skutków związanych zwłaszcza z zanieczyszczeniem i zatorami w sieci.

Ponadto internalizacja powinna umożliwić i ułatwić realizację trzech wymiarów strategii lizbońskiej – gospodarczego, społecznego i środowiskowego – w dziedzinie transportu; to nowe źródło środków powinno okazać się tu pomocne.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

1.5.1 Komitet uważa, że należy stworzyć na szczeblu wspólnotowym odpowiednie ramy w zakresie naliczania kosztów zewnętrznych. Jego zdaniem żadne państwo członkowskie nie powinno móc być z nich wyłączone. Ramy te powinny obejmować pewne podstawowe warunki, które opłaty na rzecz neutralizacji kosztów zewnętrznych będą musiały spełniać z zachowaniem pewnego zakresu elastyczności. Ponadto stosowne opłaty powinny być powiązane z użytkowaniem środków transportu, a nie z ich własnością <sup>(2)</sup>.

1.6 Zmiana obecnej dyrektywy pomoże w zaplanowaniu środków zmierzających do intensyfikacji badań na rzecz bardziej ekologicznego transportu drogowego: systemów ITS <sup>(3)</sup>, silników, paliw, tonażu, nawierzchni itd.

1.7 Równie istotne jest podkreślenie, że jeżeli UE zdecyduje się kontynuować politykę opłat z tytułu kosztów zewnętrznych, polityka ta powinna zostać rozszerzona na pozostałe rodzaje transportu.

1.8 Pomimo niedawnego wdrożenia dyrektywy 2006/38/WE Komitet uważa, podobnie jak Rada i Parlament, że należy ją zmienić, aby poprawić jej skuteczność. W tym kontekście EKES uważa omawiany projekt dyrektywy, opracowany z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, za korzystny.

1.9 Uzupełniające wprowadzenie w życie pewnych środków z planu działań na rzecz logistyki sektora transportu drogowego, na przykład wykorzystanie inteligentnych systemów komunikacji, bezpośrednio związanych z aktywnością zastosowań transportowych projektu Galileo, bez wątplenia przyczyni się do ograniczenia kosztów zewnętrznych transportu.

1.10 Komitet uważa, że mimo iż przewoźnicy obciążeni są dziś kosztami wynikającymi z zatorów drogowych, jako że wpływają one na wydajność transportu, wszystkie środki zmierzające do zmniejszenia tych zatorów – co stanowi częściowo przedmiot omawianej dyrektywy – doprowadzą ostatecznie do poprawy wydajności transportu drogowego oraz innych rodzajów transportu.

1.11 Zyski pochodzące z opłat należy wykorzystywać do poprawy jakości sektora transportu w zakresie wyników środowiskowych, społecznych i gospodarczych.

1.12 Komitet uważa, że aby można było zastosować opłaty za korzystanie z infrastruktury, niezbędne jest wykorzystanie elektronicznych systemów pobierania opłat, przy czym konieczna jest interoperacyjność różnych systemów istniejących w UE.

1.13 Komitet uważa, że dyrektywa powinna zachęcać państwa członkowskie do uwzględnienia, w oparciu o wspólnie ustalone kryteria, poziomu emisji gazów cieplarnianych przez pojazdy objęte opłatami za korzystanie z infrastruktury oraz działania podejmowane na rzecz obniżenia poziomów emisji.

1.14 Zgodnie z oceną skutków sporządzoną przez Komisję, należy brać pod uwagę skutki internalizacji dla całej gospodarki, zarówno pod względem korzyści, jak i kosztów bezpośrednich i pośrednich oraz wpływ kosztów transportu towarów zarówno wewnątrz wspólnoty europejskiej, jak i importu i eksportu.

## 2. Wprowadzenie

2.1 UE, która liczy 497 mln mieszkańców zamieszkujących obszar 4 324 782 km<sup>2</sup> i dysponujących 294 mln pojazdów <sup>(4)</sup>, potrzebuje zrównoważonego transportu, by zaspokoić swoje potrzeby w zakresie mobilności. Unia jest najważniejszą potęgą gospodarczą świata posiadającą ponad 18 % udział w całkowitym wolumenie importu i eksportu. We wszystkich współczesnych społeczeństwach kontakty handlowe prowadzą do rozwoju społeczno-gospodarczego i w związku z tym należy szukać sposobu pogodzenia rozwoju z podejściem zrównoważonym.

2.2 Internalizacja jest metodą opracowaną w celu obciążania kosztami zewnętrznymi środków transportu wynikającymi z zatorów, hałasu, zanieczyszczenia atmosfery i zmian klimatycznych oraz w celu zagwarantowania, że koszty ponoszone przez użytkowników transportu odzwierciedlą koszty społeczne. W ten sposób zastosowano zasadę „zanieczyszczający płaci”, o co wnioskował Parlament Europejski.

2.3 Komisja analizowała już kwestię internalizacji kosztów zewnętrznych i przedstawiła ją w zielonej księdze z 1995 r. i w białej księdze z 1998 r. W białej księdze z 2001 r. oraz w jej przeglądzie śródkresowym z 2006 r. potwierdzono gotowość Komisji do wprowadzenia skutecznego systemu pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury.

2.4 W 1993 r. przyjęto pierwszą dyrektywę w sprawie pobierania opłat za używanie infrastruktury transportu drogowego, zwaną dyrektywą o „eurowinietach”.

2.5 Dyrektywa ta została później zmieniona dyrektywą 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

2.5.1 Dyrektywa 2001/14 w art. 10 zobowiązuje przewoźników kolejowych do wdrożenia przez transpozycję środków przyjętych w innych rodzajach transportu.

2.6 Do 10 czerwca 2008 r. państwa członkowskie miały przyjmując przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania postanowień dyrektywy 2006/38/WE w sprawie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury.

<sup>(4)</sup> Według statystyk DG ds. Transportu i Energii Komisji Europejskiej dotyczących roku 2006, w UE-27 było 30 837 000 motocykli, 229 954 000 samochodów osobowych, 797 900 autobusów i 32 249 000 samochodów ciężarowych.

<sup>(2)</sup> Tamże.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 85.

2.7 W roku 2006 Parlament Europejski i Rada zwróciły się do Komisji, by ta przedstawiła do czerwca 2008 r. <sup>(5)</sup> „mający powszechne zastosowanie, przejrzysty i zrozumiały model oceny zewnętrznych kosztów wszystkich rodzajów transportu, który to model posłuży w przyszłości za podstawę do obliczeń opłat za korzystanie z infrastruktury”. Jednocześnie „modelowi temu powinna towarzyszyć analiza skutków internalizacji kosztów zewnętrznych dla wszystkich rodzajów transportu, a także strategia stopniowego wprowadzania modelu we wszystkich rodzajach transportu”.

2.8 W lipcu 2008 r. Komisja przedstawiła Radzie i Parlamentowi pakiet legislacyjny w sprawie transportu ekologicznego zawierający, oprócz omawianego tutaj wniosku dotyczącego dyrektywy, komunikat zawierający model i strategię, których celem jest prawidłowe ustalenie kosztów transportu, tak aby dokładniej odzwierciedlały koszty faktycznego użytkowania pojazdów, pociągów, samolotów i statków w zakresie zanieczyszczeń, zatorów i zmian klimatycznych, a także komunikat dotyczący ograniczania hałasu w kolejowym transporcie towarów. Tak więc strategiczny komunikat, wspomniany już przez Parlament Europejski i Radę, stanowi punkt odniesienia dla tych dwóch dodatkowych propozycji.

2.9 Omawiana dyrektywa jest dyrektywą harmonizującą opłaty za przejazd, która **nie narzuca lecz umożliwia wyrażającym takie życzenie** państwom członkowskim wdrożenie internalizacji **ograniczonej liczby** kosztów zewnętrznych (związanych z zatorami, hałasem, zanieczyszczeniem).

W szczególności może ona umożliwić państwom członkowskim różnicowanie opłat za przejazd w zależności od zatorów i tym samym lepiej rozkładać natężenie ruchu, proponując przewoźnikom niższe opłaty, aby zachęcić ich do jazdy poza godzinami szczytu. Ekonomiczne skutki takiego zróżnicowania powinny być pozytywne zarówno dla transportu drogowego, jak i dla załadowców.

2.10 Należy zauważyć, że wniosek dotyczący dyrektywy nie uniemożliwia państwom członkowskim nakładania opłat drogowych na obszarach miejskich.

<sup>(5)</sup> Art.11 dyrektywy 2006/38/WE: Najpóźniej dnia 10 czerwca 2011 r. Komisja przedstawi Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie w sprawie wprowadzenia w życie i skutków niniejszej dyrektywy, uwzględniając rozwój technologiczny i tendencje w nasileniu ruchu, w tym wykorzystanie pojazdów o masie powyżej 3,5 tony i poniżej 12 ton, oraz oceniając jej wpływ na rynek wewnętrzny, w tym na regiony wyspiarskie, regiony bez dostępu do morza i regiony peryferyjne Wspólnoty, poziomy inwestycji w sektorze oraz jej wpływ na realizację celów polityki zrównoważonego rozwoju w transporcie.

Państwa członkowskie przekazują Komisji informacje niezbędne do sporządzenia sprawozdania najpóźniej dnia 10 grudnia 2010 r.

Najpóźniej dnia 10 czerwca 2008 r. Komisja przedstawi, po zbadaniu wszystkich opcji, w tym kosztów związanych z ochroną środowiska, hałasem, natężeniem ruchu i ochroną zdrowia, powszechnie stosowany, przejrzysty i zrozumiały model oceny wszelkich zewnętrznych kosztów jako podstawy obliczania w przyszłości opłat za korzystanie z infrastruktury. Model ten musi być połączony z analizą skutków internalizacji kosztów zewnętrznych w odniesieniu do wszystkich środków transportu oraz strategią na rzecz stopniowego wdrażania tego modelu w odniesieniu do wszystkich środków transportu. Do sprawozdania i do modelu dołącza się, w razie potrzeby, wnioski dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia dalszych zmian do niniejszej dyrektywy.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet, zgodnie ze swym stanowiskiem wyrażonym we wcześniejszych opiniach, popiera zasadę „zanieczyszczający płaci” i jej wdrożenie, będące przedmiotem omawianej dyrektywy. Stosowanie tej zasady oraz wynikające z niej działanie w interesie ogólnym obywateli europejskich należą do zagadnień, którym Komitet poświęca szczególną uwagę w kontekście tej problematyki. EKES uważa, że logiczną konsekwencją stosowania zasady „zanieczyszczający płaci” jest konieczność zwalczania skutków kosztów zewnętrznych transportu drogowego dla społeczeństwa i środowiska naturalnego, co stanowi przedmiot omawianej dyrektywy; jednocześnie opowiada się za poszukiwaniem nowych rozwiązań w tym zakresie.

W związku z tym Komitet uznaje wysiłki, które Komisja podjęła, by opracować swoje propozycje, i z zadowoleniem przyjmuje możliwość analizy wszelkich inicjatyw, których celem jest poprawa zrównoważonego charakteru transportu i które prowadzą do polepszenia sytuacji społecznej, ekologicznej i gospodarczej UE. Tym samym, EKES może przychylnie odnieść się do projektu dyrektywy, ale, w trosce o zachowanie spójności, tylko pod warunkiem, że Komisja Europejska uwzględni uwagi, które Komitet poczynił w swej opinii z lipca 2009 r. w sprawie strategii na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych <sup>(6)</sup>. Jak słusznie w nim podkreślono, proponowany system opłat zachęci przedsiębiorstwa transportu drogowego do korzystania z pojazdów mniej zanieczyszczających, wybierania tras o mniejszym natężeniu ruchu, optymalizacji załadunku pojazdów, a zatem do racjonalniejszej eksploatacji infrastruktury finansowanej przez społeczeństwo za pośrednictwem podatków, **zmniejszając w ten sposób natężenie ruchu**.

3.2 Komitet zastanawia się nad konsekwencjami, jakie wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 1999/62/WE może mieć dla pozycji produktów europejskich na rynkach światowych, w kontekście możliwych skutków zastosowania tej dyrektywy; dlatego życzyłyby sobie, by Komisja zwróciła uwagę na tę kwestię.

W każdym razie Komitet jest zdania, że głównym przedmiotem troski powinien być interes ogólny i zbiorowy i że w związku z tym ewentualne niedogodności związane z internalizacją kosztów mogą zostać zrekomensowane osiągniętymi korzyściami, szczególnie w dziedzinie ograniczania zanieczyszczenia środowiska, hałasu, szkód w krajobrazie, kosztów społecznych związanych przykładowo z zagrożeniem zdrowia, pośrednimi kosztami wypadków itd., które powodują znaczne koszty gospodarcze ponoszone przez całe społeczeństwo, a zatem przez obywateli europejskich. Zagadnienia te są przedmiotem omawianej dyrektywy.

3.3 Mimo niedawnego opublikowania dyrektywy 2006/38 WE Komitet uważa, podobnie jak Rada i Parlament, że należy ją zmienić, aby poprawić jej skuteczność.

W tym kontekście EKES uważa omawiany projekt dyrektywy, opracowany z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, za korzystny.

Umożliwia on Unii Europejskiej wysłanie rynkowi ważnego sygnału na rzecz poprawy wyników gospodarczych i związanych ze środowiskiem naturalnym, niezbędnej dla powodzenia celów, które Unia postawiła sobie w ramach „pakietu energetycznego”.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis 1.



3.4 Komitet uważa, że Komisja powinna czuwać nad dobrym funkcjonowaniem rynku wewnętrznego oraz pilnować, aby nie było zakłóceń konkurencji między przedsiębiorstwami transportowymi w krajach członkowskich, a także zapewniać spójność terytorialną, gospodarczą i społeczną UE.

Zastosowanie opłat za korzystanie z infrastruktury pociągów za sobą zmianę wysokości opłat dla krajów peryferyjnych i tranzytowych, które poniosą wyższe koszty przywozu i wywozu towarów, niewspółmierne z obecnymi kosztami zanieczyszczenia, zużycia infrastruktury, zatorów, zagrożenia zdrowia obywateli i zagrożenia dla środowiska. EKES jest jednak świadom faktu, iż w ramach zintegrowanego rynku transport towarów odbywa się wyłącznie w zależności od podaży i popytu, zgodnie z potrzebą chwili, z peryferii do centrum lub odwrotnie. System opłat za korzystanie z infrastruktury odnoszący się do wszystkich podmiotów w transporcie drogowym jest w związku z tym czynnikiem wprowadzającym równość między specjalistami tego sektora w Unii, przy założeniu, że ostatecznie obciążany jest nią zawsze konsument.

3.5 Komitet ma świadomość, że z wszystkich negatywnych następstw przypisywanych transportowi drogowemu, tylko pewną część przypisać można transportowi towarowemu.

Co za tym idzie, do systemu pobierania opłat należałoby zastosować podejście globalne.

3.6 Komitet uważa, że zgodnie z wymogami dyrektywy Komisja powinna jak najszybciej zaprezentować model oceny wszystkich kosztów zewnętrznych, któremu towarzyszyłaby ocena skutków internalizacji kosztów zewnętrznych wszystkich rodzajów transportu oraz strategia wspólnego i stopniowego wdrażania modelu dla wszystkich rodzajów transportu. Należy przy tym unikać środków mogących zniekształcić konkurencję między różnymi rodzajami transportu oraz utrudnić prawidłowe wdrożenie współmodalności.

3.7 Jak już zauważono w przeglądzie europejskiej polityki transportowej z 2006 r., potrzebny jest szeroki wachlarz instrumentów politycznych, zarówno wspólnotowych, jak i krajowych do tego, aby zoptymalizować europejskie łańcuchy logistyczne, sprawić, by wszystkie rodzaje transportu stały się bardziej ekologiczne i wydajne, a ponadto aby, poprzez współmodalność<sup>(7)</sup>, zagwarantować bardziej zrównoważony charakter transportu.

W tym kontekście Komitet uważa za właściwe, aby – równoległe do treści omawianego wniosku dotyczącego dyrektywy – w programie prac Komisji położyć obecnie większy nacisk na środki równoległe i uzupełniające o pozytywnym charakterze, takie jak zachęty do zakupu pojazdów ekologicznych, do używania paliw alternatywnych, do inwestycji w B+R+I oraz do współpracy pomiędzy różnymi rodzajami transportu; propagowanie korzystania z transportu publicznego, wprowadzanie strategii na rzecz szkoleń z bezpieczeństwa drogowego i oszczędnego stylu jazdy, uregulowanie i ujednolicenie wprowadzania ograniczeń w ruchu drogowym poprzez otwieranie europejskich korytarzy swobodnego przejazdu w celu zapobiegania sztucznym zatorom i zatłoczeniu dróg, co przyniosłoby poprawę sytuacji pracowników transportu międzynarodowego, umożliwiając im powrót do domu.

(7) „Współmodalność” oznacza wydajne wykorzystanie form transportu działających odrębnie lub zintegrowanych multimodalnie w ramach europejskiego systemu transportowego w celu optymalnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów.

3.8 Komitet pragnie, aby zastosowanie części operacyjnej omawianej dyrektywy połączone było z rozwojem transportu multimodalnego, aby stworzyć rzeczywiste alternatywne rozwiązanie wobec użytkowania dróg.

3.9 Komitet uwzględnia fakt, że przewoźnicy drogowi ponoszą dziś koszty związane z zatorami w ruchu drogowym, jako że mają one wpływ na wydajność transportu. Wszystkie środki zmierzające do redukcji zatorów, co jest częściowo celem omawianej dyrektywy, doprowadzą ostatecznie do poprawy wydajności transportu drogowego.

W tym zakresie Komitet podkreśla wysokość kosztów zatorów, co państwa członkowskie **mogą** uwzględnić w ramach opłat za przejazd powiązanych z kosztami zewnętrznymi, zgodnie z wnioskiem Komisji. Koszty zatorów stanowią bowiem 1,1 % PKB Unii Europejskiej<sup>(8)</sup>. Przy braku nowych środków ocenia się, że do roku 2020 zatory obejmą 29 % europejskiej sieci dróg, powodując negatywne skutki w zakresie zużycia paliwa (od 10 % do 30 % dodatkowego zużycia w przypadku poważnych zatorów)<sup>(9)</sup> i emisji CO<sub>2</sub>. 42 % całości kosztów zewnętrznych transportu drogowego stanowią zatory. Ciężarówki powodują do 3,5 razy większe utrudnienia w ruchu na drogach międzymiastowych niż samochody osobowe<sup>(10)</sup>.

3.10 Komitet uważa, że środki pozyskane z opłat muszą zostać wykorzystane na poprawę jakości sektora transportu w zakresie wyników środowiskowych, społecznych i gospodarczych.

Wśród celów, na jakie przeznaczane będą przychody z opłat za koszty zewnętrzne, należy zwrócić szczególną uwagę na poprawę warunków pracy kierowców, zwłaszcza przez budowę bezpiecznych miejsc parkingowych, oferujących kierowcom dobre warunki odpoczynku, na poprawę floty transportowej przez inwestycje w B+R oraz na ułatwianie przestrzegania przepisów prawa socjalnego.

W tym kontekście można by umieścić w dyrektywie odniesienie o charakterze społecznym, w którym wskazano by na skutki, jakie dla poprawy warunków pracy kierowców miałyby przeznaczenie przychodów z opłat na dany cel.

3.11 Komitet apeluje do Komisji o ustanowienie odpowiednich środków po to, aby przewoźnicy mogli obciążać swoich klientów kosztami z tytułu opłat wprowadzonych w wyniku wdrożenia tej dyrektywy. Celem jest, aby ponosić realne koszty transportu towarów, nie pogarszając warunków socjalnych pracowników transportu.

(8) Komisja Europejska, komunikat w sprawie ekologicznego transportu

(9) Komisja Europejska, ocena skutków internalizacji kosztów zewnętrznych, s. 55.

(10) Podręcznik KE Delft IMPACT.

3.12 Komitet zgadza się z Komisją, że w zestawieniu z klasycznymi kabinami poboru opłat, zastosowanie elektronicznych systemów poboru opłat za przejazd ma zasadnicze znaczenie dla uniknięcia zakłócenia swobodnego przepływu ruchu, które wpływa na wszystkich użytkowników, oraz dla zapobiegania niekorzystnym skutkom dla środowiska lokalnego powodowanym przez kolejki przy bramkach poboru opłat. W tym kontekście należy poświęcić szczególną uwagę pracownikom, którzy stracą pracę w wyniku wprowadzenia elektronicznych systemów poboru opłat. Należy skupić się tu między innymi na szukaniu alternatywnego zatrudnienia na lokalnym rynku pracy i oferowaniu potrzebnych szkoleń.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że opłaty za przejazd i za korzystanie z infrastruktury nie mogą być pod żadnym względem dyskryminujące, jednak pod warunkiem stosowania tej samej zasady do wszystkich, tak by zapewnić racjonalne korzystanie z dróg i zapobiegać generowaniu niepotrzebnych kosztów dla całego społeczeństwa.

4.2 Komitet uważa, że rządy powinny zwrócić większą uwagę na planowanie urbanistyczne gmin w celu pogodzenia odpowiednich warunków mieszkalnych ludności z jej potrzebami komunikacyjnymi, zapobiegając koncentracji zabudowań miejskich wzdłuż dróg międzymiastowych. Należy jednocześnie, dla dobra obywateli, wspierać badania nad zastosowaniem ulepszonych technicznie nawierzchni dróg, które wiążą się z ograniczeniem hałasu.

4.3 Ze względu na to, że unikanie dużych zatorów i zanieczyszczeń na drogach jest istotnym celem społecznym, Komitet uważa, że stosowne byłoby przeanalizowanie, jakie rodzaje pojazdów przyczyniają się do powstawania zatorów na drodze, tak by mieć

bardziej realistyczny obraz tego, w jakich obszarach można podjąć działania w celu zminimalizowania wywoływanych przez nie skutków.

4.4 Komitet z zadowoleniem odnotowuje, że kwota opłaty za koszty zewnętrzne będzie ustalana przez organ niezależny od organizacji odpowiedzialnej za pełne lub częściowe pobieranie opłat i zarządzanie nim, pod warunkiem zapewnienia wysokiego stopnia obiektywności.

4.5 Komitet uważa za słuszne, by ewentualne dodatkowe opłaty wynikające z internalizacji kosztów dotyczących infrastruktury w rejonach górskich były przeznaczane na finansowanie realizacji priorytetowych projektów o znaczeniu europejskim wspierających współmodalność i stanowiących alternatywę w postaci transportu kombinowanego dla tego rodzaju transportu, który przyczynia się do finansowania infrastruktury.

4.6 Komitet uważa za właściwe postanowienie, że jeśli w przypadku kontroli kierowca nie jest w stanie przedstawić dokumentów pojazdu koniecznych do ustalenia klasy emisji EURO, państwa członkowskie mogą zastosować opłatę za przejazd na najwyższym poziomie, pod warunkiem że możliwe będzie późniejsze uregulowanie tej kwestii wraz ze zwrotem odpowiedniej nadpłaty.

4.7 Komitet opowiada się za zróżnicowanym traktowaniem pojazdów w zależności od zanieczyszczeń, które emitują, lub hałasu, który powodują.

4.8 Komitet pozytywnie ocenia to, że wdrożenie pobierania opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury ma się odbywać w sposób stwarzający jak najmniej utrudnień w swobodnym ruchu; ponadto uważa, że należy koniecznie usunąć „wąskie gardła” występujące obecnie w niektórych punktach uiszczania opłat znajdujących się na przejściach granicznych.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

## ZAŁĄCZNIK DO OPINII

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

**Punkt 3.9****zmienić**

„Komitet uwzględnia fakt, że [...]

W tym zakresie Komitet podkreśla wysokość kosztów zatorów, co państwa członkowskie **mogą** uwzględnić w ramach opłat za przejazd powiązanych z kosztami zewnętrznymi, zgodnie z wnioskiem Komisji. Koszty zatorów stanowią bowiem 1,1 % PKB Unii Europejskiej (1). Przy braku nowych środków ocenia się, że do roku 2020 zatory obejmą 29 % europejskiej sieci dróg, powodując negatywne skutki w zakresie zużycia paliwa (od 10 % do 30 % dodatkowego zużycia w przypadku poważnych zatorów) (2) i emisji CO<sub>2</sub>. 42 % całości kosztów zewnętrznych transportu drogowego stanowią zatory. Ciężarówki powodują do 3,5 razy większe utrudnienia w ruchu na drogach międzymiastowych niż samochody osobowe (3). Podejście oparte na tym, że samochód ciężarowy potrzebuje średnio 3,5 razy więcej miejsca niż samochód osobowy odzwierciedla udział poszczególnych pojazdów w odpowiedzialności za tworzenie zatorów, w zależności od zajmowanej przez te pojazdy przestrzeni drogowej.”

**Uzasadnienie**

Ostatnie zdanie: „Ciężarówki powodują do 3,5 razy większe utrudnienia w ruchu na drogach międzymiastowych niż samochody osobowe” pochodzi według przypisu (3) z opublikowanego jedynie po angielsku podręcznika KE Delft IMPACT (co ciekawe, nie podano tu numeru strony). Zdanie, o które chodzi z tego opracowania, brzmi jednak (własne poszukiwania autorów poprawki wskazują na to, że umieszczono je na s. 34 w/w opracowania): „**This approach reflects the responsibility for congestion in proportion to the road space consumed**”, co znaczy coś zupełnie innego. Lepiej jest wykreślić to zdanie niż przepisywać je z opracowania, jako że zdania poprzedzające pochodzą z innych opracowań i dotyczą całości transportu drogowego, natomiast to zdanie dotyczy pojedynczych samochodów ciężarowych; omawiany fragment opracowania odnosi się bowiem jedynie do standardowej jednostki obliczeń i odcinka drogi zajmowanego przez poszczególne pojazdy ciężarowe. Zatory powodowane są raczej przez za małą przepustowość infrastruktury dla określonego przepływu samochodów osobowych i ciężarowych w określonym momencie lub w niecodziennych sytuacjach, jak wypadki czy trudne warunki pogodowe. Co się tyczy pierwszego przypadku, pojawianie się zatorów uzależnione jest od natężenia ruchu lub przemieszania samochodów osobowych z ciężarowymi. (Eurostat-27 podaje, że udział samochodów ciężarowych nie przekracza 20 %, przy 230 mln samochodów osobowych i zaledwie 34 mln autobusów, autokarów i pojazdów ciężarowych). Co do drugiego przypadku, średnio w latach 1996-2006 w UE odsetek wypadków spowodowanych przez samochody ciężarowe wyniósł zaledwie 13 %, a jedynie część z nich spowodowała zatory.

**Wynik głosowania**

Za: 91

Przeciw: 138

Wstrzymało się: 10

(1) Komisja Europejska, komunikat w sprawie ekologicznego transportu.

(2) Komisja Europejska, ocena skutków internalizacji kosztów zewnętrznych, s. 55.

(3) Podręcznik KE Delft IMPACT.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej: „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności”**

COM(2009) 149 wersja ostateczna

(2010/C 255/18)

Sprawozdawca: **Thomas McDONOGH**

Dnia 30 marca 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej „Ochrona Europy przed zakrojonymi na szeroką skalę atakami i zakłóceniami cybernetycznymi: zwiększenie gotowości, bezpieczeństwa i odporności”*

COM(2009) 149 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 179 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie planu działania dotyczącego ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej (ang. *critical information infrastructures*, CII) w Europie. Komitet podziela obawy Komisji dotyczące wrażliwości Europy na szeroko zakrojone ataki cybernetyczne, awarie techniczne, ataki dokonywane przez ludzi, katastrofy naturalne oraz ewentualne ogromne szkody dla gospodarki i dobra obywateli europejskich. Zgadza się z Komisją, że potrzebne jest pilne działanie w celu zwiększenia koordynacji i współpracy na szczeblu UE, aby rozwiązać ten bardzo poważny problem. Zgadza się również, że potrzebne jest szybkie stworzenie całościowych ram politycznych w celu ochrony CII.

1.2 Komitet odnotowuje wnioski konferencji ministrów UE na temat ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej i jest bardzo zaniepokojony słabym przygotowaniem Europy do radzenia sobie z zakrojonymi na szeroką skalę atakami lub zakłóceniami cybernetycznymi dotyczącymi CII, ponieważ podejście poszczególnych państw członkowskich do ochrony CII jest często zróżnicowane i niedostatecznie skoordynowane. Zrozumiałe jest, że rozwój internetu oraz brak myślenia o bezpieczeństwie i odporności infrastruktury informatycznej w kategoriach dużych systemów spowodowały poważną sytuację, w której się znajdujemy. Obecnie jednak, kiedy wskazano już konieczność działania, Komitet wzywa Komisję do bezzwłocznego podjęcia zdecydowanych działań w celu rozwiązania problemu.

1.3 Komitet popiera oparty na pięciu filarach plan działania na wysokim szczeblu przedstawiony w komunikacie i pochwała starania, których dołożyła Komisja; wyjątkowo trudno jest opracować zintegrowane, wielostronne i wielopoziomowe podejście do wzmocnienia bezpieczeństwa i odporności CII, zwłaszcza w sytuacji, w której istnieje tak różnorodna grupa zainteresowanych

podmiotów, a europejską infrastrukturę informatyczną charakteryzuje wysoki stopień złożoności. Komitet uznaje również pomocną rolę Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) oraz jej wkład w osiągnięcie celów komunikatu.

1.4 Komitet zwraca uwagę, że zainteresowane podmioty nie podjęły wystarczających działań w celu wprowadzenia w życie rezolucji Rady 2007/C 68/01, która dotyczy bezpieczeństwa i odporności infrastruktury teleinformatycznej<sup>(1)</sup>. Trudność w zakresie opracowania skutecznych strategii ochrony najbardziej krytycznej infrastruktury informatycznej Europy jest korzystna dla osób, które chciałyby dokonać ataku na CII z powodów politycznych lub finansowych. W związku z tym Komitet chciałby, aby Komisja z większym zdecydowaniem odgrywała wiodącą rolę, potrzebną do zjednoczenia wszystkich zainteresowanych podmiotów i wprowadzenia w życie skutecznych środków w celu ochrony Europy przed ewentualnymi zagrożeniami dla jej krytycznej infrastruktury informatycznej. Komitet uważa, że określony w komunikacie plan działania nie przyniesie zamierzonych skutków, jeśli odpowiedzialność nie będzie spoczywać na stosownym organie regulacyjnym.

1.5 Komitet zwraca uwagę Komisji na poprzednie opinie EKES-u zawierające uwagi na temat konieczności istnienia bezpiecznego społeczeństwa informacyjnego, troski o bezpieczeństwo internetu i ochrony krytycznej infrastruktury.

<sup>(1)</sup> COM(2006) 251.

## 2. Zalecenia

2.1 Unia Europejska powinna powierzyć obowiązek wprowadzenia w życie skutecznej ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej w UE stosownemu organowi regulacyjnemu, w skład którego wchodzi członkowie Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

2.2 Wszystkie państwa członkowskie powinny opracować krajową strategię, solidną politykę i solidne otoczenie regulacyjne, całościowe krajowe procesy zarządzania ryzykiem oraz stosowne środki i mechanizmy dotyczące gotowości. W tym zakresie każde państwo członkowskie powinno utworzyć zespół ds. reagowania kryzysowego w dziedzinie informatycznej (ang. *Computer Emergency Response Team*, CERT) i powiązać go z Europejską Grupą Rządowych CERT (EGC) <sup>(?)</sup>.

2.3 Komisja powinna przyspieszyć prace nad utworzeniem europejskiego partnerstwa publiczno-prywatnego na rzecz odporności (ang. *European Public Private Partnership for Resilience*, EP3R) oraz włączyć je w działania Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA) i Europejskiej Grupy Rządowych CERT (EGC).

2.4 W prowadzonej na wszystkich szczeblach polityce w zakresie ochrony krytycznej infrastruktury informatycznej należy wykorzystywać najlepsze praktyki w dziedzinie zarządzania ryzykiem. W szczególności należy ująć liczbowo potencjalne koszty awarii wynikających z braków w zakresie bezpieczeństwa i odporności i podać je do wiadomości zainteresowanych podmiotów.

2.5 Wobec zainteresowanych podmiotów, które nie spełniają swoich obowiązków wynikających z polityki w zakresie ochrony CII, należy stosować kary finansowe i inne, proporcjonalne do ryzyka i kosztów awarii systemów spowodowanych ich zaniedbaniem.

2.6 Odpowiedzialność za bezpieczeństwo i odporność CII powinna w największej mierze spoczywać na dużych podmiotach – rządach, dostawcach infrastruktury i dostawcach technologii – którym nie należy pozwolić na uchylanie się od odpowiedzialności poprzez przenoszenie jej na konsumentów będących przedsiębiorstwami lub osobami fizycznymi.

2.7 Bezpieczeństwo i odporność winny być podstawowymi wymogami konstrukcyjnymi wszystkich wdrażanych w UE systemów opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Zachęcalibyśmy podmioty prywatne, których dotyczy polityka w zakresie ochrony CII, do podejmowania ciągłych starań w celu dokonania ulepszeń w konkretnych dziedzinach związanych z odpornością, np. w zakresie zarządzania siecią, zarządzania ryzykiem i ciągłości działania.

2.7.1 Wyznaczanie i kontrolowanie najlepszych praktyk i norm powinno być podstawową częścią każdej polityki dotyczącej zapobiegania awariom, środków reagowania na problemy i przywracania sprawności operacyjnej CII.

2.7.2 Jako kwestię o pierwszorzędym znaczeniu należy potraktować wdrożenie technologii IPv6 (najnowszy protokół adresów internetowych) i DNSSEC (pakiet rozszerzeń zabezpieczeń systemu nazw domen internetowych) w UE, co zwiększyłoby bezpieczeństwo internetu.

2.8 Zachęcamy zainteresowane podmioty publiczne i prywatne do regularnej współpracy w celu sprawdzania własnej gotowości i własnych środków reagowania poprzez ćwiczenia. Całkowicie popieramy zawarte w omawianym komunikacie sugestie Komisji dotyczące zorganizowania do 2010 roku pierwszych ogólnoeuropejskich ćwiczeń.

2.9 Należy wspierać rozwój silnego sektora bezpieczeństwa informatycznego w Europie, aby dorównał on kompetencjom bardzo dobrze finansowanego sektora w Stanach Zjednoczonych. Należy znacznie podwyższyć inwestycje w działalność badawczo-rozwojową związaną z kwestiami ochrony CII.

2.10 W dziedzinie bezpieczeństwa cybernetycznego należy zwiększyć fundusze przeznaczone na rozwój umiejętności oraz programy podnoszenia wiedzy i świadomości.

2.11 W każdym państwie członkowskim powinien działać organ udzielający informacji i wsparcia, którego celem byłoby pomóc MŚP i obywatelom w zrozumieniu i wypełnianiu swoich obowiązków wynikających z polityki ochrony CII.

2.12 Ze względów bezpieczeństwa UE powinna wzmocnić swoją pozycję, jeśli chodzi o przyszłe zarządzanie internetem <sup>(3)</sup>, co wymaga wielostronnego podejścia zapewniającego poszanowanie krajowych priorytetów Stanów Zjednoczonych, lecz odzwierciedlającego również interesy Unii Europejskiej. Działania UE w tej dziedzinie powinny uwzględniać pogłębioną refleksję na temat powiązań między bezpieczeństwem cybernetycznym a poszanowaniem swobód osobistych i publicznych.

## 3. Kontekst ogólny

3.1 Zagrożenie zakrojonymi na szeroką skalę atakami cybernetycznymi na krytyczną infrastrukturę informatyczną.

3.1.1 Krytyczna infrastruktura informatyczna (CII) obejmuje technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK), które zapewniają bazę informacyjno-komunikacyjną potrzebną do dostarczania podstawowych towarów i świadczenia podstawowych usług, co dotyczy również zasadniczych funkcji niezbędnych w społeczeństwie, takich jak dostawa energii, wody, usługi transportowe, bankowe, usługi ochrony zdrowia i ratownictwa.

3.1.2 CII charakteryzuje wysoki stopień złożoności powiązań systemowych, współzależności z innymi infrastrukturami (np. energetyczną) oraz powiązań transgranicznych. Te złożone infrastruktury są narażone na wiele niebezpieczeństw, które mogłyby spowodować katastrofalną awarię systemów mającą wpływ na podstawowe usługi świadczone na rzecz społeczeństwa w wielu państwach członkowskich. Niebezpieczeństwa te mogą być spowodowane błędem człowieka, awarią techniczną, atakami dokonywanymi przez ludzi (w tym atakami przestępczymi i atakami z pobudek politycznych) oraz katastrofami naturalnymi. Analiza ryzyka ujawnia słabości tych systemów, a jednocześnie pokazuje możliwość przejęcia kontroli za pośrednictwem celowych lub przypadkowych praktyk, które zagrażają swobodom osobistym i publicznym. Komisja ma obowiązek zapewnienia poszanowania praw podstawowych przy opracowywaniu prawa wspólnotowego.

(?) Zob. <http://www.egc-group.org>.

(3) COM(2009) 277 wersja ostateczna.

3.1.3 Rządy i dostawcy kluczowych usług nie podają do publicznej wiadomości informacji o awariach wynikających z braków w zakresie bezpieczeństwa i odporności, jeśli nie są do tego zmuszeni. Mimo to nawet w takiej sytuacji istnieje wiele powszechnie znanych przykładów zagrożenia dla krytycznej infrastruktury, które wynikły z braków w zakresie bezpieczeństwa i odporności CII:

- W latach 2007 i 2008 w Estonii, na Litwie i w Gruzji nastąpiły zakrojone na szeroką skalę ataki cybernetyczne.
- W 2008 r. uszkodzenia podwodnych kabli transkontynentalnych w Morzu Śródziemnym i Zatoce Perskiej zakłóciły ruch internetowy w wielu krajach.
- W kwietniu 2009 r. urzędnicy bezpieczeństwa narodowego Stanów Zjednoczonych poinformowali, że „szpiegzy cybernetyczni” przedostali się do amerykańskiej sieci elektrycznej i pozostawili programy komputerowe, których można użyć do zakłócenia funkcjonowania systemu.
- W lipcu Stany Zjednoczone i Korea Południowa musiały poradzić sobie z powszechnie znanym atakiem typu „odmowa dostępu” (z udziałem 100–200 tys. komputerów „zombie”), który zakłócił działanie wielu rządowych stron internetowych.

3.1.4 Problem w znacznym stopniu zaostrzają złe zamiary grup przestępczych i wojny cybernetyczne prowadzone z pobudek politycznych.

- Dzięki wykorzystaniu słabości systemów operacyjnych zainstalowanych na komputerach osobistych podłączonych do internetu, grupy przestępcze utworzyły botnety – sieci komputerów osobistych połączonych za pomocą złośliwego oprogramowania w pojedynczy wirtualny komputer posłuszny poleceniom przestępców (na podobieństwo „zombie” lub pojazdu bezzałogowego typu „drone”). Botnety te są wykorzystywane do różnorodnych działań przestępczych, pomagają też terrorystom i rządowi prowadzącym cybernetyczną wojnę i „dzierzawiącym” botnety od przestępców w dokonywaniu zakrojonych na szeroką skalę ataków cybernetycznych. Uważa się, że jeden taki botnet zwany „Confickerem” ma do dyspozycji ponad 5 milionów komputerów osobistych.

3.1.5 Ekonomiczny koszt awarii CII mógłby być niezwykle wysoki. Światowe Forum Ekonomiczne oszacowało, że prawdopodobieństwo poważnej awarii CII w ciągu następnych 10 lat wynosi 10–20 %, a potencjalny globalny koszt to 250 mld dolarów i tysiące istnień ludzkich.

## 3.2 Problemy gotowości, bezpieczeństwa i odporności

3.2.1 Internet jest podstawową bazą znacznej części europejskiej CII. Struktura internetu opiera się na wzajemnych połączeniach milionów komputerów, a funkcje przetwarzania danych, łączności i kontroli są rozproszone po całym świecie. Ta rozproszona struktura jest kluczem do stabilności i odporności internetu i stanowi o możliwości szybkiego przywrócenia sprawności strumieni ruchu w razie wystąpienia problemu. Jednakże oznacza to również, że każda osoba o złych zamiarach posiadająca podstawową wiedzę może dokonać zakrojonych na szeroką skalę ataków cybernetycznych z brzegowej części sieci przy użyciu np. botnetów.

3.2.2 Globalne sieci łączności i CII są w znacznym stopniu wzajemnie powiązane w wymiarze transgranicznym. Jeżeli zatem w jednym kraju poziom bezpieczeństwa i odporności sieci jest niski, może to mieć niekorzystny wpływ na bezpieczeństwo i odporność CII we wszystkich innych krajach, z którymi jego sieć jest połączona. Ta międzynarodowa współzależność nakłada na UE obowiązek prowadzenia zintegrowanej polityki zarządzania bezpieczeństwem i odpornością CII w całej Unii.

3.2.3 Wśród większości zainteresowanych podmiotów i w wielu państwach członkowskich poziom wiedzy i świadomości zagrożeń dla CII jest niski. Bardzo niewiele krajów posiada całościową politykę dotyczącą radzenia sobie z tymi zagrożeniami.

3.2.4 Proponowane reformy ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej zwiększą zobowiązania operatorów sieci do podjęcia odpowiednich środków w celu identyfikacji zagrożeń, zagwarantowania ciągłości usług i powiadamiania o przypadkach naruszenia bezpieczeństwa <sup>(4)</sup>.

3.2.5 Zdecydowana większość technologii wspomagających platformę dla CII jest dostarczana przez sektor prywatny, a zagwarantowanie właściwej współpracy w celu zapewnienia skutecznej ochrony CII w dużej mierze zależy od wysokiego poziomu kompetencji, zaufania, przejrzystości i komunikacji między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami – rządami, przedsiębiorstwami i konsumentami.

3.2.6 Istotne znaczenie ma wielostronne, wielopoziomowe, międzynarodowe podejście.

## 3.3 Plan działania oparty na pięciu filarach

Komisja proponuje plan działania oparty na pięciu filarach w celu rozwiązania wspomnianych problemów:

- 1) gotowość i zapobieganie: zapewnienie gotowości na wszystkich szczeblach,
- 2) wykrywanie i reagowanie: zapewnienie odpowiednich mechanizmów wczesnego ostrzegania,
- 3) łagodzenie skutków i przywracanie sprawności operacyjnej: wzmocnienie unijnych mechanizmów obronnych dla CII,
- 4) współpraca międzynarodowa: propagowanie priorytetów UE na scenie międzynarodowej,
- 5) kryteria dla sektora TIK: wspieranie wdrażania dyrektywy w sprawie rozpoznawania i wyznaczania europejskiej infrastruktury krytycznej <sup>(5)</sup>.

<sup>(4)</sup> Art. 13a i 13b w komunikacie COM(2007) 697 (wersja ostateczna) dotyczącym proponowanych zmian dyrektywy 2002/21/WE.

<sup>(5)</sup> Dyrektywa Rady 2008/114/WE.

W każdym z tych punktów określono szczegółowe cele wraz z terminami ich osiągnięcia – niektóre z nich przypadają aż na koniec 2011 r.

#### 4. Uwagi

4.1 Bardzo trudno będzie opracować i wprowadzić w życie skuteczną strategię ochrony CII w ramach podejścia przedstawionego w komunikacie, które w dużej mierze opiera się na konsultacjach, dobrowolnym uczestnictwie i współpracy. Zważywszy na poważny i pilny charakter problemu, Komitet zaleca, aby Komisja zbadała stosowaną w Wielkiej Brytanii i Stanach Zjednoczonych politykę powierzania obowiązków i uprawnień odpowiedniemu organowi regulacyjnemu.

4.2 Komitet zgadza się z apelem zawartym w rezolucji Zgromadzenia Narodowego ONZ 58/199, który dotyczy tworzenia globalnej kultury bezpieczeństwa cybernetycznego i ochrony krytycznych struktur informatycznych. Biorąc pod uwagę wzajemne zależności między krajami, jeśli chodzi o bezpieczeństwo i odporność CII („łańcuch jest tak mocny, jak jego najsłabsze ogniwo”), bardzo niepokojący jest fakt, że jak dotąd jedynie 9 państw członkowskich utworzyło zespoły ds. reagowania kryzysowego w dziedzinie informatycznej (CERT) i przystąpiło do Europejskiej Grupy Rządowych CERT (EGC). W programie międzyrządowym należy przypisać większą wagę tworzeniu tych zespołów.

4.3 Podmiotami zainteresowanymi bezpieczeństwem cybernetycznym w UE są wszyscy obywatele, których życie może zależeć od kluczowych usług. Ci sami obywatele są odpowiedzialni za ochronę – w miarę możliwości – swojego połączenia z internetem przed atakami. Jeszcze większą odpowiedzialność ponoszą dostawcy technologii TIK, które są częścią CII, i usługodawcy z tego sektora. Kwestią zasadniczą jest stosowne informowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów o bezpieczeństwie cybernetycznym. Istotne jest również, aby Europa posiadała dużą liczbę wykwalifikowanych ekspertów w dziedzinie bezpieczeństwa i odporności TIK.

4.4 Komitet zaleca utworzenie w każdym państwie członkowskim organizacji, której zadaniem byłoby informowanie, kształcenie i wspieranie sektora MŚP w zakresie zagadnień dotyczących bezpieczeństwa cybernetycznego. Duże przedsiębiorstwa mogą łatwo zdobywać potrzebną im wiedzę, lecz MŚP potrzebują wsparcia.

4.5 Jako że dostarczanie CII należy w głównej mierze do sektora prywatnego, istotne jest zwiększanie zaufania i wspieranie ścisłej współpracy ze wszystkimi przedsiębiorstwami odpowiedzialnymi za CII. Należy pochwalać i wspierać inicjatywę EP3R podjętą przez Komisję w czerwcu. Komitet uważa jednak, że inicjatywę tę należy wspomóc prawodawstwem, aby zmusić do współpracy zainteresowane podmioty, które nie angażują się w sposób odpowiedzialny.

4.6 Dyscyplina zarządzania ryzykiem ma pomagać w rozwiązywaniu tego rodzaju problemów, które zostały przedstawione w omawianym dokumencie. Komisja powinna położyć nacisk na

to, by w ramach jej planu działania w odpowiednich przypadkach stosowane były najlepsze praktyki zarządzania ryzykiem. W szczególności bardzo korzystne jest liczbowe ujęcie zagrożeń i kosztów wynikających z awarii na wszystkich poziomach CII. Kiedy znane jest prawdopodobieństwo i ewentualne koszty awarii, łatwiej zmotywować zainteresowane podmioty do podjęcia działań. Łatwiej również pociągnąć je do odpowiedzialności finansowej za zaniedbanie obowiązków.

4.7 Duże zainteresowane podmioty usiłują ograniczyć własną odpowiedzialność, wykorzystując siłę rynkową, aby zmusić swoich klientów lub dostawców do przyjęcia warunków, które zwalniają duże przedsiębiorstwo ze spoczywającej na nim odpowiedzialności – dotyczy to np. umów licencyjnych na oprogramowanie komputerowe lub umów o połączeniu sieci dostawców usług internetowych, które ograniczają odpowiedzialność za sprawy bezpieczeństwa. Umowy te powinny być uznawane za niezgodne z prawem, a odpowiedzialność powinien ponosić największy podmiot.

4.8 Bezpieczeństwo i odporność mogą i powinny być częścią konstrukcji każdej sieci teleinformatycznej. Jako sprawę pierwszorzędnej wagi należy potraktować zbadanie topologii struktur sieci w państwach członkowskich oraz w całej UE w celu określenia punktów niedopuszczalnego natężenia ruchu połączeń i punktów o wysokim ryzyku awarii sieci. W szczególności niedopuszczalne zagrożenie stanowi wysokie natężenie ruchu internetowego w bardzo niewielu punktach wymiany ruchu internetowego (IXP) w niektórych państwach członkowskich.

4.9 Komitet odsyła również Komisję do swojej opinii „Udoskonalenie techniki internetowej – Plan działania dotyczący wdrażania protokołu internetowego, wersja 6 (IPv6) w Europie (6)”, dotyczącej dokumentu COM(2008) 313 wersja ostateczna, podkreślającej korzyści dla bezpieczeństwa wynikające z przyjęcia w całej UE protokołu IPv6 w internecie. Zalecamy również wdrożenie – w miarę możliwości – technologii DNSSEC w celu zwiększenia bezpieczeństwa internetu.

4.10 Rozpoczynając politykę dotyczącą bezpieczeństwa w przestrzeni cybernetycznej, Stany Zjednoczone ustalają budżet wydatków na bezpieczeństwo cybernetyczne w latach 2009 i 2010 na 40 mld dolarów. Jest to ogromna inwestycja finansowa w sektor bezpieczeństwa, w związku z czym wiele przedsiębiorstw zajmujących się bezpieczeństwem technologii informacyjnych, w tym przedsiębiorstw europejskich, skoncentruje swoją działalność na Stanach Zjednoczonych. Dostarczy to również bodźca amerykańskiemu przedsiębiorstwu działającym w sektorze bezpieczeństwa, które staną się światowymi liderami. Bardzo pożądane jest, aby Europa miała własny nowoczesny sektor będący równorzędnym konkurentem dla przedsiębiorstw amerykańskich oraz, aby sektor bezpieczeństwa włożył wystarczające wysiłki na potrzeby Europy w zakresie infrastruktury i na nich się skoncentrował. Komitet chciałby, aby Komisja rozważyła sposoby zrównoważenia ogromnego bodźca finansowego, którego dostarczają Stany Zjednoczone.

(6) Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 92.

4.11 Komitet popiera ostatni komunikat Komisji w sprawie przyszłego zarządzania internetem (7). Uważa, że UE musi wywierać bardziej bezpośredni wpływ na politykę i praktyki Internetowej Korporacji ds. Nadawania Nazw i Numerów (*Internet Corporation for Assigned Names and Numbers, ICANN*) i internetowego organu rejestracyjnego IANA (*Internet Assigned Numbers*

*Authority*) oraz że obecny jednostronny nadzór sprawowany przez Stany Zjednoczone należy zastąpić ustaleniami dotyczącymi wielostronnej, międzynarodowej odpowiedzialności.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

(7) COM(2009) 277 wersja ostateczna.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”**

COM(2009) 8 wersja ostateczna

(2010/C 255/19)

Sprawozdawca: **dr Anna BREDIMA**

Dnia 21 stycznia 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”

COM(2009) 8 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 października 2009 r. Sprawozdawcą była Anna BREDIMA.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 187 do 7 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię.

## 1. Wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat jako zasadniczo solidną i realistyczną podstawę przyszłej europejskiej polityki transportu morskiego do roku 2018, w którym uznaje się ogólnościowy *de facto* charakter europejskiej żeglugi, szczególnie w odniesieniu do globalnej konkurencyjnej pozycji europejskiej żeglugi, do bezpieczeństwa i środowiska naturalnego, jak również potwierdza się potrzebę dysponowania morskim *know-how* wysokiej jakości.

1.2 Komunikat pojawia się w decydującym momencie, gdy transport morski staje przed poważnymi wyzwaniami, jakimi są: światowy kryzys finansowy, który doprowadził do pogłębienia się zmian strukturalnych i zaostrzenia się występującego cyklicznie kryzysu w sektorze żeglugi, dyskusje na temat powodowanych przez statki emisji zanieczyszczeń do atmosfery w kontekście zaplanowanej na grudzień 2009 r. kopenhaskiej konferencji na temat Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) oraz coraz większy niedobór marynarzy na całym świecie. Skalę tych poważnych wyzwań zwiększają dodatkowo piractwo morskie oraz nielegalna imigracja do UE przez Morze Śródziemne.

1.3 Absolutną koniecznością jest zachęcanie młodych ludzi do podejmowania pracy w zawodzie marynarza, połączone z działaniami na rzecz ich „przywiązania” do tego zawodu. Niezbędne jest bardziej skoordynowane podejście obejmujące wszystkie zainteresowane podmioty (administracje morskie, szkoły, stowarzyszenia armatorów, związki zawodowe marynarzy). Należy podnieść jakość przysposobienia do zawodu marynarza. W tym celu wszystkie państwa członkowskie powinny opracować programy szkoleń i „przywiązania” do danej bandery, by w całej Europie zapewnić odpowiednią wiedzę w zakresie żeglugi. Ponadto muszą one systematycznie poprawiać jakość ośrodków kształcenia marynarzy. Trzeba opracować długofalowe programy poprawy warunków pracy i życia na statku oraz wzywać do zwiększania załogi (system trzech wart), by przeciwdziałać problemom i zagrożeniom płynącym z przemęczenia. W tym kontekście UE powinna przyjąć dyrektywę określającą minimalną wielkość załogi.

Ponadto należy wykorzystać internet, media i programy telewizyjne prezentujące życie na morzu. Zachęca się Komisję do podjęcia tej kwestii na szczeblu UE.

1.4 EKES, we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i innymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, może przyczynić się do promowania morskiej tożsamości i morskiego dziedzictwa kulturowego UE oraz informować o najlepszych praktykach w zakresie zachęcania młodzieży do pracy w zawodzie marynarza. Zorganizowana przez EKES konferencja na temat zawodów związanych z morzem miałyby fundamentalne znaczenie dla rozpowszechnienia tego przesłania na szczeblu europejskim.

1.5 Żegluga europejska zajmuje wiodącą pozycję na świecie. Należy umocnić tę pozycję za pośrednictwem wytycznych w zakresie pomocy państwa, które zapewniają uczciwe warunki i globalną konkurencyjność floty UE. Jednocześnie Komitet apeluje o uzupełnienie uregulowań UE dotyczących pomocy. W przyszłości pomoc otrzymywać powinny w zasadzie jedynie statki pływające pod banderą państwa członkowskiego UE i należy uniemożliwić obchodzenie europejskich standardów.

1.6 W obliczu światowego kryzysu w komunikacie słusznie wspomina się o tym, że UE od dawna działa na rzecz otwartej i uczciwej konkurencji w żegludze. Konieczne jest zwiększenie wysiłków w celu uniknięcia środków protekcyjnych, ponieważ protekcjonizm jeszcze bardziej opóźniłby powrót do zdrowej gospodarki. Zasadnicze znaczenie ma przywrócenie podstawowych zasad żeglugi morskiej, odbudowa zaufania i powrót zainteresowanych stron do etycznego postępowania. To samo dotyczy sektora bankowego zajmującego się finansowaniem żeglugi.

1.7 Umowa morska między UE a Chinami może być postrzegana jako rozwiązanie wzorcowe (umowa modelowa) w stosunkach z innymi krajami, jak np. Indie, Brazylia, Rosja, kraje ASEAN-u, Mercosuru. Komisja powinna opracować strategię na rzecz Morza Czarnego, która zagwarantuje transport surowców energetycznych z Morza Kaspijskiego do Europy.

1.8 EKES wzywa Komisję, by zbadała, czy istnieją dwustronne umowy morskie pomiędzy państwami członkowskimi UE a krajami trzecimi dotyczące podziału ładunku i w razie potrzeby zapewniła egzekwowanie prawa wspólnotowego (rozporządzenia nr 4055/86 i 4058/86).

1.9 EKES ponownie zapewnia o swoim wsparciu dla inwestowania w badania naukowe i rozwój w dziedzinie „ekologicznych” statków, paliw i portów, co przyczynia się do powstawania „ekologicznych” miejsc pracy.

1.10 W kontekście kopenhaskiej konferencji w sprawie zmian klimatu (grudzień 2009 r.) EKES ponownie podkreśla, że stosowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie morskim jest o wiele bardziej skomplikowane niż w lotnictwie. W kwestii ochrony środowiska EKES dodaje, że z zadowoleniem przyjmuje nowy impuls, który ma zostać nadany koncepcji transportu morskiego wysokiej jakości. Ponadto jest zdania, że Unia, biorąc pod uwagę natężenie ruchu na swoich morzach i wybrzeżach, nie powinna zapominać o walce z praktykami, takimi jak czyszczenie zbiorników paliwowych na morzu oraz niedostateczne wyposażenie statków.

1.11 Zastosowanie limitów emisji siarki na obszarach kontroli emisji pochodzących ze statków, które na pierwszy rzut oka wydaje się środkiem o pozytywnym oddziaływaniu na środowisko, mogłoby odnieść skutek przeciwny do zamierzonego, tzn. prowadziłoby do odchodzenia od transportu morskiego na rzecz lądowego. Nie powinno się narażać na szwank europejskiej polityki współmodalności i promowania usług żeglugi morskiej bliskiego zasięgu.

1.12 EKES ponownie zwraca uwagę na konieczność podjęcia przez UE pilnych działań w związku z rosnącą liczbą aktów piractwa na morzu, których ofiarą padają statki handlowe na wodach Afryki i Azji Południowo-Wschodniej. Komisja powinna wspierać działania na rzecz określania odpowiedniej jurysdykcji i przyjęcia ram prawnych w celu przeciwstawienia się aktom piractwa, które pozostają obecnie bezkarne. Należy dążyć do ściślejszej współpracy z organizacjami Narodów Zjednoczonych w celu poprawy warunków politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach, z których pochodzą piraci, jak np. w Somalii. Komitet zdecydowanie opowiada się przeciw uzbrojeniu marynarzy. UE powinna rozwinąć współpracę z krajami pochodzenia lub tranzytu imigrantów w celu kontrolowania nielegalnej imigracji drogą morską.

## 2. Wstęp

2.1 Dnia 21 stycznia 2009 r. Komisja Europejska wydała komunikat „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.”<sup>(1)</sup>. Komunikat ten jest wynikiem szerokich konsultacji z zainteresowanymi stronami, z przedstawicielami państw członkowskich i grupą ekspertów zajmujących się tematyką morską. Nawiązuje on także do opracowania na temat tendencji w sektorze transportu morskiego.

2.2 EKES przyjął dwie opinie w sprawie dokumentów, które poprzedziły omawiany komunikat. Są nimi: opinia w sprawie komunikatu na temat przyszłej unijnej polityki morskiej (z 26 kwietnia 2007 r.)<sup>(2)</sup>, oraz opinia w sprawie komunikatu dotyczącego zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej (z 22 kwietnia 2008 r.)<sup>(3)</sup>. Komitet z satysfakcją odnotowuje, że

(1) COM(2009) 8 wersja ostateczna.

(2) Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50-56.

(3) Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31-36.

Komisja przyjęła większość jego sugestii. EKES potwierdza swe poparcie dla całościowego podejścia obejmującego wszystkie rodzaje działań związanych z morzem, w celu uniknięcia niezamierzonych konsekwencji dotyczących różnych dziedzin polityki sektorowej.

2.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat jako zasadniczo solidną podstawę przyszłej europejskiej polityki transportu morskiego do roku 2018, podkreślając kluczową rolę europejskiej żeglugi w handlu światowym i europejskim oraz w codziennym życiu obywateli UE. W komunikacie uznaje się ogólnosiękaty *de facto* charakter europejskiej żeglugi, szczególnie w odniesieniu do jej globalnej pozycji konkurencyjnej, do bezpieczeństwa i środowiska naturalnego, jak również potwierdza się potrzebę dysponowania morskim *know-how* wysokiej jakości.

Komunikat pojawia się w decydującym momencie, gdy transport morski staje przed poważnymi wyzwaniami, jakimi są: a) światowy kryzys finansowy, który doprowadził do pogłębienia się zmian strukturalnych i zaostrenia się występującego cyklicznie kryzysu w sektorze żeglugi (choćby opracowywanie projektu komunikatu rozpoczęło się, zanim nastąpił światowy kryzys, zasady przedstawione w komunikacie zachowują ważność również w czasach kryzysu); b) dyskusje na temat powodowanych przez statki emisji zanieczyszczeń do atmosfery, których kulminacja nastąpi w kontekście kopenhaskiej konferencji poświęconej Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu w grudniu 2009 r.; oraz c) coraz większy niedobór marynarzy na całym świecie.

2.4 Skalę tych wyzwań zwiększają dodatkowo: powrót średniowiecznej plag piractwa morskiego oraz nielegalna imigracja przez Morze Śródziemne.

2.5 Omawiany komunikat należy odczytywać w związku z komunikatem: „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu” (COM(2009) 279 wersja ostateczna), który wśród tendencji niosących wyzwania dla polityki transportowej XXI wieku wymienia urbanizację, starzenie się społeczeństwa europejskiego oraz nielegalną imigrację. Przyszła polityka morską może przynieść odpowiedzi na te wyzwania i przyczynić się w zasadniczym stopniu do znalezienia właściwych rozwiązań tych kwestii.

## 3. Zasoby ludzkie, kompetencje ludzi morza oraz morskie know-how

3.1 Absolutną koniecznością jest zachęcanie ludzi młodych do podejmowania pracy na morzu, aby zapewnić najwyższy poziom *know-how* w europejskim klastrze morskim, największym w skali światowej. EKES jest zaniepokojony dużą liczbą osób porzucających naukę w szkołach morskich w niektórych państwach członkowskich oraz odchodzących z zawodów związanych z morzem. Jeżeli natychmiast nie przyjmie się całościowej strategii na rzecz zwiększania atrakcyjności zawodów związanych z morzem, żeglarskie tradycje UE mogą stać się poważnie zagrożone. Należy dalej rozwijać projekt ścieżek kariery prowadzony przez partnerów społecznych (ECSA i ETF). Zachęcanie do podejmowania pracy w zawodzie marynarza powinno być połączone z działaniami na rzecz ich „przywiązania” do zawodu.

3.1.1 W obecnym okresie globalnego kryzysu i wysokiego bezrobocia nie wolno zmarnować okazji, żeby zachęcić europejską młodzież do wybierania kariery w zawodach związanych z morzem. Pomimo kryzysu udało się utrzymać poziom zatrudnienia na pokładach statków wchodzących w skład floty UE. Atrakcyjność pracy na morzu jest niska głównie z powodu poczucia osamotnienia i oddalenia od rodziny.

3.1.2 Niezbędne jest bardziej skoordynowane podejście obejmujące wszystkie zainteresowane podmioty (administracje morskie, szkoły, stowarzyszenia armatorów, związki zawodowe marynarzy), a także wykorzystanie internetu, mediów i programów telewizyjnych prezentujących życie na morzu. Zachęca się Komisję do podjęcia tej kwestii na szczeblu UE.

3.2 W 2003 r. Stowarzyszenia Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Europejska Federacja Pracowników Transportu (ETF) przeprowadziły wspierany przez Komisję Europejską projekt mający na celu pomoc przedsiębiorstwom żegludowym w eliminacji przypadków molestowania i zastraszania na statkach oraz wdrożenie skutecznych strategii wewnątrzzakładowych w zakresie równych szans. Projekt realizuje główne cele programu prac Komitetu Transportu Morskiego działającego w ramach europejskiego sektorowego dialogu społecznego, promując zatrudnianie kobiet w żegludzie morskiej.

3.3 Należy podnieść jakość przysposobienia do zawodu marynarza. W tym celu wszystkie państwa członkowskie powinny opracować programy szkoleń i „przywiązania” do danej bandery, by zachować w całej Europie wiedzę w tej dziedzinie. Ponadto muszą one systematycznie poprawiać jakość ośrodków kształcenia marynarzy. Trzeba opracować długofalowe programy poprawy warunków pracy i życia na statku. Komisja powinna przeanalizować kwestię zwiększania załogi oraz problemy i zagrożenia wynikające z przemęczenia, dążąc do ich ograniczenia i podjęcia odpowiednich kroków. Konieczne jest uruchomienie programów wsparcia, kształcenia i szkoleń. Trzeba poprawić warunki życia i pracy na statku, tworząc na całym świecie równe reguły gry poprzez ratyfikację Konwencji MOP o pracy na morzu (2006), jak również transpozycję przez państwa członkowskie dyrektywy opartej na porozumieniu zawartym przez Stowarzyszenie Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA) i Europejską Federację Pracowników Transportu (ETF), dotyczącym tejże konwencji. Niezbędne jest przestrzeganie prawodawstwa międzynarodowego, zwłaszcza podlegającej obecnie przeglądowi Konwencji MOP o wymaganiach w zakresie wyszkolenia marynarzy, wydawania im świadectw oraz pełnienia wacht (konwencji STCW).

3.4 Należy dalej wzmacniać zmierzające do zapewnienia wyższej jakości działania promocyjne, kształcenie i szkolenie. Komisja powinna zbadać dobre praktyki, jakie istnieją w obszarze szkolnictwa średniego w państwach członkowskich w kontekście zachęcania do zatrudnienia w sektorze morskim. EKES popiera propozycje dotyczące wymiany kadetów (słuchaczy szkół morskich) w ramach programu Erasmus, zatrudniania kadetów na pokładach statków będące częścią ich szkolenia morskiego oraz poprawę pomocy medycznej na statkach. Komitet przypomina<sup>(4)</sup>, że doświadczenia zdobyte na „pływającym uniwersytecie” można wykorzystać do zachęcania studentów do podejmowania pracy na morzu.

3.5 EKES podkreśla potrzebę sprawiedliwego traktowania marynarzy zgodnie z wytycznymi IMO/MOP dotyczącymi sprawiedliwego traktowania marynarzy w sytuacji wypadku morskiego. Kwestię traktowania marynarzy jak przestępców należy rozwiązać na szczeblu międzynarodowym. IMO powinna przeprowadzić szczegółową analizę przypadków, gdy państwa bandery należące do IMO w sposób nieakceptowalny traktowały marynarzy jak przestępców, np. zatrzymując ich. EKES zauważa także, iż traktowanie marynarzy jak przestępców kładzie się cieniem na wyobrażeniu o ich zawodzie w momencie, gdy na całym świecie występuje brak wysoko wykwalifikowanych marynarzy<sup>(5)</sup>. Przeszłe strategie polityczne UE powinno się opracowywać w zgodzie uzgodnionymi na szczeblu międzynarodowym zasadami i normami zawartymi w konwencjach MARPOL/UNCLOS.

3.6 EKES wzywa państwa członkowskie do ratyfikowania konwencji MOP z 2006 r. w sprawie pracy na morzu, która stworzy na szczeblu ogólnoświatowym równe dla wszystkich warunki pracy na statkach i zachęci młodych ludzi do kariery w zawodzie marynarza.

3.7 EKES, we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi i innymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, może przyczynić się do promowania morskiej tożsamości i morskiego dziedzictwa kulturowego UE oraz informować o najlepszych praktykach w zakresie zachęcania młodzieży do pracy w zawodzie marynarza. Zorganizowana przez EKES konferencja na temat zawodów związanych z morzem miałaby fundamentalne znaczenie dla rozpowszechnienia tego przesłania na szczeblu europejskim.

#### 4. Europejska żegluga na rynkach światowych

4.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja uznała potrzebę stworzenia ogólnoświatowych zasad dla globalnego przemysłu i znaczenie międzynarodowych uregulowań w zakresie żeglugi morskiej oraz rozwiązania problemów regulacyjnych na szczeblu organów międzynarodowych (np. IMO). Europejska żegluga zajmuje wiodącą pozycję na świecie. Należy umocnić tę pozycję za pośrednictwem wytycznych w zakresie pomocy państwa (zostaną poddane przeglądowi w roku 2011), które są ważnym narzędziem zapewnienia uczciwych warunków i globalnej konkurencyjności floty UE. Dla utrzymania obecnego stanu niezbędne jest przedłużenie ważności obowiązujących wytycznych. Jednocześnie Komitet apeluje o uzupełnienie uregulowań UE dotyczących pomocy. W przyszłości pomoc otrzymywać powinny w zasadzie jedynie statki pływające pod banderą państwa członkowskiego UE i należy uniemożliwić obchodzenie europejskich standardów.

4.2 W świetle światowego kryzysu Komisja zasadnie wspomina o tym, że UE od dawna działa na rzecz otwartej i uczciwej konkurencji w żegludzie. Powinno się unikać środków protekcyjnych, ponieważ opóźniłyby one jeszcze bardziej powrót do zdrowej gospodarki. Nie powinno się używać argumentów związanych z ochroną środowiska dla usprawiedliwienia faktu wprowadzania środków protekcyjnych.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31-36, por. „New York Harbour School”, [www.newyorkharbourschool.org](http://www.newyorkharbourschool.org).

<sup>(5)</sup> Według Drewry Shipping Consultants Study (2009), do roku 2013 światowa flota będzie potrzebowała 42 700 nowych oficerów pokładowych.

4.3 Żegluga musi powrócić do zasad etycznego postępowania. Musi zostać odbudowane zaufanie zarówno w sektorze żeglugi, jak i w sektorze bankowości. Należy unikać spekulacji w zakresie budowy statków w sytuacji, kiedy nie ma to ekonomicznego uzasadnienia. Potrzebne jest nowe podejście łączące w sobie aspekty związane z finansowaniem i budową, gdy chodzi o cenne projekty w dziedzinie żeglugi morskiej. Potrzebna jest solidarność między państwami członkowskimi UE działającymi na rzecz złagodzenia wpływu kryzysu finansowego i gospodarczego <sup>(6)</sup> na sektor morski.

4.4 Sektor żeglugi UE charakteryzuje duch przedsiębiorczości. Istotną cechą europejskiej floty jest fakt, że znaczna liczba przedsiębiorstw żeglugowych to firmy prywatne (często rodzinne). Należy uwrażliwić europejskich prawodawców na ten model, jego szczególne cechy oraz instytucje. Obecny kryzys w sektorze żeglugi ciężko dotknął małe i średnie przedsiębiorstwa, które stanowią trzon europejskiego sektora żeglugi. Jednocześnie EKES wskazuje, że należy wyeliminować statki niespełniające norm pod jakąkolwiek banderą. W takich wypadkach absolutnie nie należy zapewniać środków wsparcia.

4.5 Po jednostronnym zniesieniu wyłączenia z zakazu zawierania porozumień kartelowych przez konferencje linii żeglugowych w UE (w 2006 r.), zachęca się Komisję do monitorowania konsekwencji niejednorodnych systemów konkurencji w skali światowej. Obecnie istnieje 110 jurysdykcji w dziedzinie konkurencji, które stosują różne systemy odnoszące się do sektora globalnego, takiego jak np. żegluga liniowa <sup>(7)</sup>.

## 5. Żegluga wysokiej jakości

5.1 EKES jest zdania, że niedawne przyjęcie trzeciego pakietu dotyczącego bezpieczeństwa morskiego stanowi ważny krok na drodze do formalnego zatwierdzenia i zastosowania odpowiednich ram regulacyjnych w zakresie bezpieczeństwa morskiego, w oparciu o całościowe podejście IMO. Pakiet ten przyczyni się do wzięcia pod lupę statków, które nie spełniają norm, oraz ożywi koncepcję „żeglugi wysokiej jakości”. Stworzona przez EMSA baza danych EQUASIS dostarcza przydatnych informacji o jakości statków.

5.2 W przewidywalnej przyszłości transport morski będzie się nadal rozwijał, tak aby sprostać rosnącym potrzebom światowego handlu, a zatem prawdopodobnie rosnąć będzie także łączna ilość związanych z nim emisji gazów cieplarnianych. Wiele środków technicznych i operacyjnych może przyczynić się do znacznego ograniczenia tych emisji. Istotna rola przypada tu również badaniom naukowym i rozwojowi w dziedzinie alternatywnych układów napędowych i paliw oraz nowych rodzajów statków. Dzięki swojej efektywności energetycznej i nieustannym modernizacjom oraz pomimo pokonywanych odległości statki odnotowują jedno z najlepszych wyników pod względem emisji zanieczyszczeń do powietrza, szczególnie dwutlenku węgla.

<sup>(6)</sup> Raport informacyjny CESE 397/2009, „Głębsze przyczyny międzynarodowego kryzysu finansowego”, sprawozdawca: Umberto BURANI, 11 marca 2009 r.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 130-136,  
Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 46-50,  
Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 43-46.

5.2.1 W kontekście kopenhaskiej konferencji w sprawie zmian klimatu (grudzień 2009 r.) EKES ponownie podkreśla <sup>(8)</sup>, że stosowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie morskim, a zwłaszcza w żegludze trampowej, jest o wiele bardziej skomplikowane niż w lotnictwie. Przy rozważaniu jakiegokolwiek ewentualnego instrumentu o charakterze rynkowym w transporcie morskim nie można dopuścić do wystąpienia niekorzystnych skutków dla konkurencyjności europejskiego transportu morskiego na rynku światowym.

5.2.2 Zastosowanie limitów emisji siarki na obszarach kontroli emisji pochodzących ze statków jest środkiem o pozytywnym znaczeniu dla środowiska. Instrument ten należy rozszerzyć na inne akweny.

5.3 EKES podtrzymuje swój postulat <sup>(9)</sup> w sprawie przyjęcia przepisów wspólnotowych w zakresie ochrony środowiska dotyczących łodzi rekreacyjnych oraz, o ile to możliwe, okrętów wojсковych <sup>(10)</sup>. Polityka ochrony środowiska naturalnego powinna także uwzględniać niewidzialne zanieczyszczenia morza.

5.4 EKES proponuje <sup>(11)</sup> zrównoważoną strategię dotyczącą poprawy ekologicznych i społecznych warunków demontażu statków w stoczniach złomowych, przy jednoczesnym utrzymaniu ich zdolności przerobowych w obliczu odczuwanego na całym świecie niedoboru takich zakładów. Strategię tę powinno się stosować w okresie przejściowym do czasu wejścia w życie na szczeblu międzynarodowym konwencji IMO (z 2009 r.) w sprawie bezpiecznego i ekologicznego recyklingu statków.

## 6. Współpraca na arenie międzynarodowej

6.1 EKES uwrażliwił UE na problemy transportu morskiego dotyczące konkretnych obszarów geograficznych <sup>(10)</sup> (np. Oceanu Arktycznego, Morza Bałtyckiego i Morza Śródziemnego). Komitet z satysfakcją odnotowuje, że Komisja Europejska odpowiedziała komunikatami w sprawie szlaków arktycznych i strategii na rzecz Morza Bałtyckiego oraz Morza Śródziemnego. EKES zwraca uwagę, że w komunikacie podkreślono strategiczne znaczenie floty UE dla zagwarantowania niezakłóconych dostaw ropy naftowej i gazu ziemnego do UE. Komitet wzywa zatem Komisję do opracowania strategii na rzecz szlaku przez Morze Czarne, z udziałem wszystkich krajów tego basenu, która zagwarantuje transport zasobów surowców energetycznych z Morza Kaspijskiego do Europy.

6.2 Należy wzmocnić wysiłki na rzecz osiągnięcia porozumienia w sprawie usług żeglugi morskiej w ramach WTO. Umowa morska między UE a Chinami może być propagowana jako rozwiązanie wzorcowe (umowa modelowa) w stosunkach z innymi krajami, jak np. Indie, Brazylia, Rosja, kraje ASEAN-u, Mercosuru.

6.3 EKES wzywa Komisję, by zbadała czy istnieją dwustronne umowy morskie pomiędzy państwami członkowskimi UE a krajami trzecimi dotyczące podziału ładunku i w razie potrzeby zapewniła egzekwowanie prawa wspólnotowego (rozporządzenia nr 4055/86 i 4058/86). W tym kontekście Komisja powinna także zniechęcać kraje trzecie do zawierania umów dwustronnych.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50-56.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31-36.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 67.

6.4 Co się tyczy propozycji lepszego wyeksponowania roli UE w IMO, w przypadku wspólnej kompetencji Unii Europejskiej i państw członkowskich istnieje możliwość wzmocnionej współpracy/koordynacji działań państw członkowskich bez uszczerbku dla ich indywidualnego udziału. EKES ponownie podkreśla, że „wkład specjalistycznej wiedzy państw członkowskich UE w prace IMO jest wysoko oceniany i nie należy go podważać, lecz raczej wzmacniać” (12).

6.5 EKES ponownie zwraca uwagę na konieczność podjęcia przez UE pilnych działań w związku z rosnącą liczbą aktów piractwa na morzu (13), których ofiarą padają statki handlowe na wodach Afryki i Azji Południowo-Wschodniej. Brak odpowiednich sądów i regulacji prawnych sprawia, że akty piractwa pozostają bezkarne. Komisja powinna zatem wspierać działania na rzecz określania odpowiedniej jurysdykcji i przyjęcia ram prawnych w regionach dotkniętych tą plagą. Należy dążyć do ścisłej współpracy z organizacjami Narodów Zjednoczonych w celu poprawy warunków politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach, z których pochodzą piraci. Sprawą pilną jest zajęcie się podstawowymi przyczynami piractwa oraz przywrócenie porządku oraz właściwych stosunków społeczno-gospodarczych, zwłaszcza w Somalii. Należy wykorzystać w tym celu pomoc UE na rzecz rozwoju oraz działania dyplomatyczne. Komitet zdecydowanie opowiada się przeciw uzbrojeniu marynarzy.

6.5.1 W świetle ostatnich danych (14) akty piractwa będą kosztować gospodarkę światową 16 mld dolarów. W 2008 r. na wodach Półwyspu Somalijskiego miało miejsce 111 aktów piractwa, zaś w pierwszym półroczu 2009 r. piraci zaatakowali 240 razy, sprawiając, że życie 1 000 marynarzy znalazło się w niebezpieczeństwie. W okresie ostatnich 18 miesięcy somalijskim piratom wypłacono 150 mln dolarów okupu.

6.6 Nielegalna imigracja, pomijając jej oczywiste konsekwencje natury humanitarnej, pociąga za sobą poważne problemy dla transportu morskiego i bezpieczeństwa granic morskich. Konieczne jest wzmocnienie systemu zintegrowanego nadzoru morskigo dla Morza Śródziemnego (Safe Sea Net, FRONTEX).

Komisja powinna rozwinąć współpracę z krajami pochodzenia lub tranzytu imigrantów w celu kontrolowania nielegalnej imigracji drogą morską.

## 7. Żegluga bliskiego zasięgu

7.1 W kontekście zrównoważonego rozwoju transportu i promocji żeglugi morskiej bliskiego zasięgu należy więcej inwestować w poprawę infrastruktury portowej i połączeń z lądem. Powinno się w pełni uwzględnić te aspekty w przeglądzie polityki TEN-T. EKES wzywa Komisję, by określiła niezgodności występujące w połączeniach pomiędzy sieciami morskimi a lądowymi, co powinno ułatwić połączenie UE z krajami sąsiadującymi, które mają wspólne granice.

## 8. Badania naukowe i innowacje

8.1 EKES (15) wezwał Komisję do odgrywania roli światowego lidera w dziedzinie badań morskich i innowacji. EKES z satysfakcją odnotowuje, że komunikat zawiera pozytywną reakcję na to wezwanie.

8.2 EKES wspiera inwestowania w badania naukowe i rozwój w dziedzinie „ekologicznych” statków, paliw i portów, co przyczynia się także do powstawania „ekologicznych” miejsc pracy. Należy wzmacniać działania w zakresie badań i rozwoju ukierunkowane na dalsze ograniczenie emisji ze statków.

8.3 W procesie tym Komisja powinna wspierać poszukiwanie rozwiązań, które pozwolą sprostać wyzwaniom w dziedzinie ochrony środowiska, energetyki, bezpieczeństwa i kwestii społecznych, w sposób pozwalający połączyć przyszłą spójną politykę morską z polityką wobec przemysłu stocznioowego. Europejskie stocznie powinny ukierunkować swoje stwierdzone możliwości na budowę „ekologicznych” statków, wykorzystując przy tym inicjatywę LeaderSHIP 2015 i inne programy w tej dziedzinie.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

(12) Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50-56.

(13) COM(2009) 301 wersja ostateczna.

(14) ICC International Maritime Bureau Piracy Reporting Center (IMB), Report, sierpień 2009 r. Wydany niedawno komunikat w sprawie partnerstwa pomiędzy UE a Afryką wymienia piractwo i nielegalną imigrację drogą morską jako główne zagadnienia współpracy w dziedzinie transportu.

(15) Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

## ZAŁĄCZNIK

do

## OPINII

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujący punkt, który uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, został odrzucony w trakcie debaty:

**Punkt 1.5**

*Żegluga europejska zajmuje wiodącą pozycję na świecie. Należy umocnić tę pozycję za pośrednictwem wytycznych w zakresie pomocy państwa, które zapewniają uczciwe warunki i globalną konkurencyjność floty UE. Jednocześnie Komitet apeluje o uzupełnienie uregulowań UE dotyczących pomocy. W przyszłości pomoc otrzymywać powinny jedynie statki pływające pod banderą państwa członkowskiego UE i należy uniemożliwić obchodzenie europejskich standardów poprzez charter typu bare-boat.*

**Wynik głosowania**      Za: 92    Przeciw: 91    Wstrzymało się: 7

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

**Punkt 1.11**

*Zastosowanie limitów emisji siarki na obszarach kontroli emisji pochodzących ze statków, które na pierwszy rzut oka wydaje się jest środkiem o pozytywnym oddziaływaniu na środowisko, mogłoby odnieść skutek przeciwny do zamierzonego, tzn. prowadziłyby do odchodzenia od transportu morskiego na rzecz lądowego. Nie powinno się narażać na szwank europejskiej polityki współmodalności i promowania usług żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. EKES zwraca się do Komisji o podjęcie starań o dalsze wyznaczenie obszarów kontroli emisji SO<sub>2</sub> na akwenach morskich w obszarze UE.*

**Uzasadnienie**

Nie udowodniono, że wyznaczenie obszarów kontroli emisji SO<sub>2</sub> prowadziłyby do odchodzenia od transportu morskiego na rzecz lądowego.

**Wynik głosowania**      Za: 92    Przeciw: 96    Wstrzymało się: 18

Następujący punkt, który uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, został odrzucony w trakcie debaty:

**Punkt 5.2.1**

*W kontekście kopenhaskiej konferencji w sprawie zmian klimatu (grudzień 2009 r.) EKES ponownie podkreśla <sup>(1)</sup>, że stosowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji w transporcie morskim, a zwłaszcza w żegludze trampowej, jest o wiele bardziej skomplikowane niż w lotnictwie. Przy rozważaniu systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS) w transporcie morskim nie można dopuścić do wystąpienia niekorzystnych skutków dla konkurencyjności europejskiego transportu morskiego na rynku światowym.*

**Wynik głosowania**      Za: 112    Przeciw: 83    Wstrzymało się: 16

(1) Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

Następujący punkt, który uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, został odrzucony w trakcie debaty:

**Punkt 5.2.2**

*Zastosowanie limitów emisji siarki na obszarach kontroli emisji pochodzących ze statków, które na pierwszy rzut oka wydaje się środkiem o pozytywnym znaczeniu dla środowiska, mogłoby odnieść skutek przeciwny do zamierzonego, tzn. prowadziłyby do odchodzenia od transportu morskiego na rzecz transportu lądowego. Nie powinno się narażać na szwank europejskiej polityki współmodalności i promowania usług żeglugi morskiej bliskiego zasięgu. Zanim zostaną podjęte decyzje, niezbędne są odpowiednie oceny wpływu.*

**Wynik głosowania**

Za: 94

Przeciw: 93

Wstrzymało się: 17

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji:  
„Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego zaawansowanego  
technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu”**

COM(2009) 279 wersja ostateczna

**oraz założeń europejskiej polityki transportowej po 2010 r.**

**(opinia rozpoznawcza)**

(2010/C 255/20)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Dnia 17 czerwca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego, zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu” (komunikat)

COM(2009) 279 wersja ostateczna.

Pismem z 2 lipca 2009 r. prezydencja szwedzka w Radzie Unii Europejskiej zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie

założeń europejskiej polityki transportowej po 2010 r.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Lutz RIBBE.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 171 do 5 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się ze sporządzoną przez Komisję analizą dotychczasowej polityki transportowej, zgodnie z którą osiągnięcie postawionych sobie celów w zakresie zrównoważonego rozwoju jest jeszcze nader odległe i że konieczna jest zasadnicza zmiana kierunku działań.

1.2 EKES zwraca uwagę, że nie tylko istnieje potrzeba podjęcia jeszcze bardziej usilnych starań mających na celu ochronę środowiska (na przykład dotyczących ochrony klimatu, oszczędzania zasobów, różnorodności biologicznej, hałasu, zanieczyszczeń powietrza itd.), ale także nie rozstrzygnięto wielu kwestii społecznych w dziedzinie transportu. Dotyczy to nie tylko praw pracowników oraz warunków pracy i wynagradzania osób zatrudnionych w sektorze transportu, lecz także zagadnień dostępności publicznych środków transportu i dostępu do nich dla osób niepełnosprawnych, młodszych i starszych. Ponadto dotyczy to również swobody wyboru dla uczestników ruchu, którzy nie mogą lub nie chcą posiadać własnego samochodu.

1.3 Komitet popiera cele nakreślone w dokumencie Komisji, jednak nie uważa, aby dokonanie zasadniczego przełomu było możliwe już dzięki opisanym instrumentom.

1.4 Większość nakreślonych celów jest dostatecznie znana, a część z nich jest przywoływana przez Komisję już od wielu lat. Jednakże są one realizowane w niedostatecznym stopniu. Jako przykłady można tu podać internalizację kosztów zewnętrznych czy żądania zmiany polityki transportu miejskiego.

1.5 W ostatecznej wersji swojej białej księgi Komisja powinna przedstawić jasne możliwe działania oraz określić konkretne, wymierne cele.

1.6 Komitet uważa, że decydujące znaczenie będzie miała debata nad tym, jakie decyzje polityczne i planistyczne przyczyniają się do powstawania transportu bądź umożliwiają jego uniknięcie. Wzywa się Komisję do zwrócenia znacznie większej uwagi na to zagadnienie przy przedkładaniu białej księgi lub nowych wytycznych polityki.



## 2. Komunikat Komisji Europejskiej

2.1 W 2001 r. Komisja opublikowała białą księgę (1), w której zostały zaproponowane ówczesne wytyczne dla europejskiej polityki transportowej do 2010 r. Ten program został zaktualizowany w 2006 r. w trakcie przeglądu śródkresowego (2). Komisja uważa, że wraz ze zbliżaniem się końca tego dziesięcioletniego okresu nadszedł czas, aby spojrzeć dalej w przyszłość i wyznaczyć kierunek przyszłego rozwoju polityki transportowej.

2.2 W opublikowanym przez siebie komunikacie Komisja przedstawia pierwsze wyniki swoich rozważań, na które składają się zróżnicowane analizy, dyskusje i wyniki konsultacji.

2.3 W analizie obecnej sytuacji stwierdza się, że „transport jest zasadniczym elementem gospodarki europejskiej”; 7 % europejskiego PKB i ponad 5 % miejsc pracy w UE przypada na sektor transportu. Komisja opisuje i podkreśla znaczenie transportu również dla społecznej i gospodarczej spójności regionów, Europy i świata, dla konkurencyjności przemysłu europejskiego i dla realizacji celów lizbońskich.

2.4 Jednocześnie Komisja stwierdza jednak, że w polityce transportowej „osiągnięcia w zakresie realizacji celów polityki zrównoważonego rozwoju UE okazały się jednak skromniejsze: zgodnie ze sprawozdaniem z postępów z 2007 r. (3) europejski system transportowy wciąż pod wieloma względami nie wkroczył na drogę zrównoważonego rozwoju”.

2.5 Dalej podkreśla się, że „obszarem polityki, w którym należy dokonać dalszych postępów jest ochrona środowiska naturalnego. W porównaniu z 1990 r., w Unii Europejskiej w żadnym innym sektorze poziom emisji gazów cieplarnianych nie wzrósł tak jak w sektorze transportu (4). (...) Po zastosowaniu tej analizy w odniesieniu do rozwoju transportu w przeszłości, można stwierdzić, że działalność tego sektora uległa znacznemu zwiększeniu, któremu nie towarzyszyły wystarczające postępy w zakresie ograniczenia zużycia energii i redukcji emisji gazów cieplarnianych”.

2.6 Oddzielenie rozwoju transportu od wzrostu PKB, co było jednym z celów białej księgi z 2001 r. oraz strategii zrównoważonego rozwoju, dokonało się jedynie w transporcie pasażerskim, ale nie w transporcie towarowym. Wyjaśnieniem tego jest między innymi to, że „wzrost transportu towarowego jest również związany ze stosowanymi rozwiązaniami w gospodarce – koncentracją produkcji w niewielu ośrodkach w celu osiągnięcia ekonomii skali, delokalizacją, dostawami terminowymi typu »just-in-time«, szeroko stosowanemu recyklingowi szkła, papieru i metalu, co pozwoliło obniżyć koszty i, prawdopodobnie, zmniejszyć poziom emisji w innych sektorach kosztem zwiększenia emisji pochodzących z transportu”.

(1) COM(2001) 370 wersja ostateczna.

(2) COM(2006) 314 wersja ostateczna.

(3) COM(2007) 642 wersja ostateczna.

(4) O ile nie wskazano inaczej, dane pochodzą z rocznika statystycznego DG TREN za 2009 r. *EU energy and transport in figures*.

2.7 Nawet zwiększająca się efektywność energetyczna transportu (i poszczególnych środków transportu) nie jest wystarczająca do zrównoważenia rozwoju transportu (5). Oznacza to, że rozwój transportu uznaje się za równie problematyczny jak to, że „postępy w przekierowaniu przewozów na bardziej energooszczędne rodzaje transportu, w tym krótkodystansową żeglugę morską, były dość ograniczone”.

2.8 W części zatytułowanej „Tendencje i wyzwania” Komisja stwierdza między innymi, że:

— Odsetek osób starszych (powyżej 65 lat) w UE znacznie się zwiększy, czego skutkiem będzie z jednej strony zmiana zachowań transportowych, a z drugiej strony konieczność przeznaczenia większej ilości środków publicznych na świadczenia emerytalne, służbę zdrowia i opiekę. Komisja zakłada, że z tego względu w przyszłości ilość środków publicznych dostępnych na potrzeby transportu będzie ograniczona.

— Transport będzie odgrywał kluczową rolę w realizacji unijnych celów ochrony klimatu, a dla ich osiągnięcia „konieczne będzie odwrócenie niektórych istniejących tendencji”.

— Zmniejszanie się zasobów paliw kopalnych będzie miało ogromny wpływ na sektor transportu, i to nie tylko pod względem technologicznym (97 % zapotrzebowania energetycznego transportu jest pokrywane za pomocą paliw kopalnych), lecz także strukturalnym (transport paliw kopalnych stanowi obecnie około połowy wielkości przewozów międzynarodowego transportu morskiego).

— Odsetek obywateli UE mieszkających w miastach będzie się zwiększał (6), przy czym stwierdza się, że już teraz 40 % emisji CO<sub>2</sub> i 70 % emisji pozostałych zanieczyszczeń z transportu drogowego przypada na transport lokalny.

— W skali globalnej coraz większa liczba ludności i zwiększający się dobrobyt oznaczają większą mobilność i bardziej rozwinięty transport: przywoływane są badania, zgodnie z którymi liczba samochodów osobowych na całym świecie może wzrosnąć z 700 milionów obecnie do ponad 3 miliardów w 2050 r., „co spowoduje poważne problemy dla zrównoważonego rozwoju, chyba że nastąpi przejście na pojazdy niskoemisyjne lub bezemisyjne i wprowadzona zostanie inna koncepcja mobilności”.

2.9 Podsumowując: Komisja słusznie zauważa, że konieczne jest opracowanie „długoterminowej wizji mobilności ludzi i towarów zgodnej z zasadami zrównoważonego rozwoju”.

2.10 W tym celu Komisja przedstawia 7 ogólnych celów politycznych:

— stworzenie transportu wysokiej jakości zapewniającego ochronę i bezpieczeństwo,

(5) EKES zwraca uwagę, że w śródkresowym przeglądzie białej księgi dotyczącej transportu (COM(2006) 314, wykres 3-2) przytacza się obliczenia Komisji w odniesieniu do dalszego zwiększenia się emisji CO<sub>2</sub> z sektora transportu do 2020 r., które są sprzeczne z unijnymi celami ochrony klimatu.

(6) Z około 72 % w 2007 r. do 84 % w 2050 r.

- dobrze utrzymana i w pełni zintegrowana sieć,
- bardziej zrównoważony i ekologiczny system transportowy,
- utrzymanie UE w czołówce usług transportowych i technologii,
- ochrona i rozwój kapitału ludzkiego,
- inteligentne ceny jako sygnał dla użytkowników,
- planowanie z myślą o transporcie: poprawa dostępności.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje ponowne zajęcie się przez Komisję tym zagadnieniem i przedstawienie przez nią w szeroko zakrojonym procesie konsultacji pierwszych, jednak często niezbyt konkretnych, pomysłów w sprawie przyszłości transportu. Jej analiza sektora transportu jest jednoznaczna: jest on wciąż bardzo daleki od osiągnięcia celów wyznaczonych w zakresie zrównoważonego rozwoju i uznano, że konieczne są zasadnicze zmiany. Jednakże wciąż nie widać rozpoznawalnej wizji oraz wynikających z niej konkretnych celów i instrumentów służących ograniczeniu i zmniejszeniu w szczególności zmotoryzowanego transportu indywidualnego. Powinny one zostać przedstawione przez Komisję w formie szczegółowego planu działań zawierającego cele liczbowe.

3.2 EKES zgadza się z wieloma rozważaniami Komisji, dotyczącymi na przykład konieczności optymalnego wykorzystania istniejącej infrastruktury, w tym również nowych i ulepszonych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, „potrzeby stworzenia inteligentnych i zintegrowanych systemów logistycznych”, konieczności realizacji nowych pomysłów w szczególności w transporcie miejskim, konieczności usprawnienia współmodalności oraz zwiększenia udziału bardziej ekologicznych środków transportu w transporcie, jak również zastosowania innowacyjnych technologii ograniczających emisje itp. To jednak nie stanowi żadnej nowości, a z pewnością nie jest nową wizją.

3.3 W ubiegłych latach EKES opracował wiele istotnych opinii w sprawie tej polityki oraz technicznej i organizacyjnej optymalizacji zarządzania strumieniami transportowymi, do których należy się tu odwołać. Chodzi tu o opinie w takich sprawach, jak: „Przegląd średniokresowy Białej księgi dotyczącej transportu z 2001 r.” (7); „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych” (8); „Plan działań na rzecz logistyki transportu towarowego” (9); „Transgraniczne egzekwowanie prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego” (10); „TEN-T: Przegląd polityki” (11); „Zwiększenie ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej” (12); „Zielona księga – przyszła unijna polityka morska” (13); „Transport drogowy w roku 2020” (14);

(7) Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 89.

(8) Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

(9) Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 46.

(10) Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 70.

(11) Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

(12) Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

(13) Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 50.

(14) Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 25.

„W kierunku sieci kolejowej nadającej pierwszeństwo przewozom towarowym” (15) oraz „Europejska sieć kolejowa ukierunkowana na konkurencyjny transport towarowy” (16); „Promocja żeglugi śródlądowej NAIADES” (17); „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej” (18).

3.4 EKES pragnie podkreślić, że polityka transportowa przyszłości musi być czymś o wiele szerszym niż „tylko” zoptymalizowane pod kątem zrównoważonego rozwoju zaspokajanie istniejących lub przewidywanych strumieni transportowych. Wprawdzie Komisja zgłasza w swoim komunikacie odpowiednie słuszne uwagi, jednakże są one zbyt mgliste i niekonkretne. Uznaje się to za największy mankament rozważań.

3.5 W tym kontekście Komisja wprawdzie jasno stwierdza, że konieczne jest wprowadzenie znacznych zmian w obecnych systemach: na przykład w pkt 53 zauważa się, że „transport poddany zostanie zasadniczym zmianom”, w pkt 70 mówi się o konieczności „zasadniczej reorganizacji systemu transportowego”, a w pkt 37 – o „nowej koncepcji mobilności”. Zdaniem Komitetu brak niestety bardziej konkretnych wyjaśnień, co dokładnie ma się pod tymi hasłami na myśli.

3.6 W rezultacie dokument stanowi całkiem dobre podsumowanie wielu znanych stanowisk i pomysłów, ale nie reprezentuje jeszcze prawdziwej „wizji”. W dalszym ciągu wyjaśnienia wymaga wiele zagadnień, jak na przykład otwarta od wielu lat kwestia, w jaki sposób należy rozwiązać problem „internalizacji kosztów zewnętrznych”.

3.7 Z tego względu EKES chciałby wykorzystać przedmiotową opinię rozpoznawczą jako szansę omówienia kilku zasadniczych kwestii, do których – jego zdaniem – nie przyłożono odpowiedniej wagi w dokumencie Komisji. Komitet pragnie, aby te uwagi zostały uwzględnione i pogłębione w dalszych rozważaniach Komisji.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Ocena roli transportu przede wszystkim na podstawie wkładu sektora transportu do PKB czy liczby miejsc pracy daje spłycony obraz sytuacji. Zawsze, gdy gromadzą się ludzie, gdy wymieniane są towary, a więc zawsze, gdy prowadzona jest działalność społeczna czy gospodarcza – mamy do czynienia z „transportem”. Można by również powiedzieć: bez wymiany towarów, bez transportu nie funkcjonuje żadne społeczeństwo, a więc nie byłoby żadnego PKB.

4.2 Ludzie chcą i muszą być mobilni, a towary powinny i muszą być wymieniane. W tym kontekście prawdą są stwierdzenia zawarte przez Komisję w pkt 39 i 40 jej komunikatu, zgodnie z którymi „dzięki usługom transportowym możemy korzystać z wielu naszych swobód: swobody wykonywania pracy i mieszkania w różnych częściach świata, swobody do korzystania z różnych produktów i usług, wolności handlu i nawiązywania kontaktów osobistych. (...) Zapotrzebowanie na tego rodzaju możliwości wzrośnie prawdopodobnie w bardziej wielokulturowym i zróżnicowanym społeczeństwie jutra”.

(15) Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 41.

(16) Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 94.

(17) Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 218.

(18) Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31.

4.3 Transport ma zatem kluczowe znaczenie, ale nie jest celem samym w sobie. W rzeczywistości nie każdy transport musi automatycznie być uznawany za „dobry” dla społeczeństwa tylko dlatego, że przyczynia się do zwiększenia wymiany ludzi czy towarów. Transport ma bowiem nie tylko korzystne efekty, jak to bardzo wyraziście przedstawia Komisja w swoim dokumencie. Zatem głównym zadaniem polityki jest ustanowienie wyraźnych ram, a nawet granic, dla przedmiotowych „swobód”, jeżeli naruszają one inne swobody lub potrzeby czy nawet im zagrażają. Dotyczy to na przykład zdrowia ludzkiego, naszego środowiska lub naszego klimatu, ale również potrzeb przyszłych pokoleń.

4.4 Tworząc politykę (transportową), należy jednocześnie uważać, aby zapewnić wszystkim współobywatelom również dobrą ofertę środków transportu i bezpieczny dostęp do nich. Całkowicie zgodnie z duchem zrównoważonego rozwoju odnosi się to także w szczególności do słabszych grup społecznych, niepełnosprawnych, dzieci i młodzieży itp. Ponadto należy podjąć działania w celu poprawy warunków pracy osób zatrudnionych w sektorze transportu.

4.5 Jednakże w przeszłości polityka transportowa często była zbyt uproszczona. Dotychczas jej głównym celem była organizacja zaspokajania zapotrzebowania na transport; co więcej, często tworzyła ona nowe zapotrzebowanie i potrzeby transportowe, m.in. poprzez błędne z punktu widzenia gospodarki narodowej priorytetowe wspieranie zmotoryzowanego transportu indywidualnego, wspieranie ekonomicznego podziału pracy opierającego się wyłącznie na taniej ropie naftowej oraz odpowiednim rozmieszczeniu zakładów produkcyjnych i dzielnic mieszkaniowych. Zgodnie z taką polityką transportową uważano, że powstałe w ten sposób problemy można rozwiązać za pomocą działań wyłącznie infrastrukturalnych i technicznych. Zapomniano – i to musi się zmienić – również o przedyskutowaniu kwestii powstawania transportu i celowości niektórych działań transportowych. Jednocześnie Komitet zdaje sobie sprawę z tego, że Komisja nie ponosi za to wyłącznej odpowiedzialności, ponieważ zgodnie z zasadą pomocniczości wiele decyzji podejmowano na szczeblu krajowym, regionalnym czy lokalnym.

4.6 EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje bardzo otwarte podjęcie przez Komisję niektórych kwestii. W pkt 59 stwierdza ona: „Wiele służb publicznych zostało stopniowo scentralizowanych z myślą o zwiększeniu wydajności. Zwiększyła się odległość pomiędzy obywatelami a dostawcami usług (szkoły, szpitale, centra handlowe). Przedsiębiorstwa również poddały się tej tendencji ograniczając liczbę miejsc produkcji, magazynów i centrów dystrybucji. Tendencja do koncentracji działalności doprowadziła do powstania znacznej »wymuszonej« mobilności, powodującej pogorszenie warunków dostępności”. Jednakże zdaniem Komitetu w komunikacie brak analizy, jakie działania polityczne należy w związku z tym podjąć.

4.7 Wydaje się bezsporne, że ramowe warunki gospodarcze i decyzje polityczne mają bezpośredni lub pośredni wpływ na opisane tendencje, na przykład w zakresie koncentracji instytucji publicznych, ale również przedsiębiorstw. Istotne jest, aby w przyszłości przed podjęciem decyzji politycznych i planistycznych o wiele dokładniej zbadać wpływ, jaki będą one miały na transport/system transportowy. Czy kiedykolwiek opracowano jakieś plany, które nie zostały zrealizowane, ponieważ podjęto decyzję polityczną, że powstający (indukowany) w ten sposób nowy transport jest niepożądany?

4.8 Z tego względu w kontekście ustaleń, braków i potrzeb opisanych w komunikacie Komisji przydatne byłoby, aby w ramach rozpoczętych poszukiwań „zrównoważonej przyszłości transportu” jasno pokazać, które z dotychczasowych tendencji i ram określanych na szczeblu europejskim i krajowym zostały przez Komisję ocenione jako błędne. Czy słuszna była taka centralizacja szkół i administracji, jaka powstała w niektórych państwach członkowskich? Czy procesy koncentracji w sektorze ubojni i mleczarni, często wspierane funduszami strukturalnymi UE, były naprawdę korzystne z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju (i na przykład rozwoju regionalnego)? Czy dzięki rozbudowie infrastruktury faktycznie możliwe było przyspieszenie zrównoważonego rozwoju regionalnego, czy też błędna polityka w dziedzinie infrastruktury transportowej spowodowała wyludnienie właśnie obszarów wiejskich i powstanie wymuszonej mobilności?

4.9 Lub inny przykład: w ramach światowego podziału pracy do Europy sprowadzane są tanie pasze. Spowodowały one procesy koncentracji w dziedzinie hodowli zwierząt i przyczyniły się do powstania nowych strumieni transportowych. Było to możliwe przede wszystkim dzięki temu, że ani ceny pasz, ani koszty transportu nie odzwierciedlały „prawdy ekologicznej i makroekonomicznej”. Nie odzwierciedlają one również często negatywnych kosztów społecznych. Same wysokie koszty wynikające z powiązanych właśnie z transportem zmian klimatu czy też koszty chorób spowodowanych poziomem emitowanych przez transport hałasu i emisji każą zadać istotne pytania dotyczące przyszłościowej polityki mobilności w UE. Czy taka sytuacja ma się utrzymać w przyszłości? W jakim stopniu dotyczy to polityki transportowej? Są to pytania, na które Komisja niestety nie daje w swoim dokumencie żadnych odpowiedzi.

4.10 EKES zwraca się o poddanie polityki we wszystkich dziedzinach, począwszy od polityki gospodarczej i dotyczącej konkurencji aż po politykę rozwojową, ocenie skutków pod względem indukowania przez nie transportu. Na przykład zmiana wspólnej polityki rolnej, polegająca na wzmocnieniu regionalnych obiegów gospodarczych, ma ogromny potencjał ograniczenia transportu i skrócenia szlaków transportowych w Europie.

4.11 Taka debata nie dotyczy samej mobilności, a więc liczby wykonywanych przejazdów. Chodzi raczej o ich długość oraz sposób, w jaki – jakim kosztem i jakimi środkami transportu – zostaną one wykonane.

4.12 Właśnie pod tym względem wiele się zmieniło w ostatnich latach. Przejazdy stały się wielokrotnie dłuższe i korzystano ze środków transportu, które należą do najbardziej przyjaznych dla środowiska. Dotyczy to zarówno transportu pasażerskiego, jak i strumieni dóbr, a więc transportu towarowego. Od zawsze zboże docierało do konsumenta końcowego z pola przez młyn i piekarnię; zmieniły się jedynie drogi transportu. Jeżeli dziś, na skutek ram wytyczonych w innych obszarach polityki i niedostatecznej harmonizacji w UE, z punktu widzenia rentowności przedsiębiorstwa bardziej opłaca się przewiezienie wstępnie przygotowanych porcji ciasta ciężarówką chłodnią na odległość setek kilometrów, aby dopiero na miejscu wypiec z nich precele, stanowi to jedynie przykład konieczności podjęcia działań.

4.13 Od pokoleń ludzie wykonują dziennie co najwyżej 3–4 przejazdy. Na przykład w Niemczech obecnie ludzie wykonują każdego dnia około 281 milionów przejazdów, co oznacza przeciętnie 3,4 przejazdu na osobę. Każdego dnia pokonuje się w ten sposób około 3,2 miliarda kilometrów<sup>(19)</sup>. W 2002 r. było to „tylko” około 3,04 miliarda kilometrów.

4.14 Decyzje osób prywatnych, decyzje polityczne i decyzje przedsiębiorców wpływają na transport i długość przejazdów. Kluczową rolę odgrywają przy tym ceny, które należy zapłacić za usługę transportową. W przyszłości wiele może i powinno się tutaj zmienić, między innymi poprzez wzrost cen surowców (w szczególności paliw kopalnych), poprzez „internalizację kosztów zewnętrznych”, którą EKES wielokrotnie popierał i której się wielokrotnie domagał, poprzez oczekiwane przez Komisję zmniejszenie środków publicznych na infrastrukturę itp. Jednakże brak jest jasnych deklaracji politycznych, co właściwie ma z tego wynikać. Zdaniem EKES-u przy podejmowaniu decyzji infrastrukturalnych należy w większym stopniu zwrócić ogólną uwagę na zrównoważony rozwój. Należy uwzględnić nie tylko lepsze połączenia, wzrost produktywności czy oszczędność czasu, lecz w większym stopniu także skutki ekologiczne i społeczne.

4.15 Każdy nowy projekt infrastruktury transportowej jest bardzo drogi, a skutki jego realizacji utrzymują się przez dziesięciolecia. Jeżeli Komisja stwierdza, że odsetek osób starszych w naszym społeczeństwie będzie wzrastał i coraz więcej ludzi będzie mieszkało w miastach (wskutek czego zmienia się potrzeby transportowe), a ilość środków publicznych przeznaczanych na infrastrukturę transportową prawdopodobnie spadnie, potrzebna jest gruntowna zmiana w dziedzinie inwestycji infrastrukturalnych.

4.16 Z tego względu w ramach „poddania transportu zasadniczym zmianom” i „nowych koncepcji mobilności” EKES proponuje Komisji i Prezydencji w Radzie pogłębioną analizę podstawowych zagadnień, takich jak powstawanie transportu i wymuszona mobilność. Podkreśla ponownie: nie byłaby to w żadnym razie dyskusja nad ograniczeniem swobód bądź potrzeb w zakresie mobilności, lecz niezbędna debata nad kształtem strategii zrównoważonego rozwoju, w którą polityka transportowa jest jak dotąd zdecydowanie niedostatecznie wkomponowana, debata mająca na celu utrzymanie swobody mobilności dla przyszłych pokoleń.

4.17 W pkt 53 Komisja zgłasza istotną uwagę: „Niemniej w niektórych gałęziach sektora pracownicy transportu mogą zostać zwolnieni z pracy w wyniku dostosowania się do skrajnie odmiennej sytuacji ekonomicznej i energetycznej. Istotne jest, aby każda taka zmiana była właściwie przygotowana i sterowana, tak aby zmieniające się warunki stały się również źródłem nowych miejsc pracy, a pracownicy transportu mogli uczestniczyć w tym procesie i na niego zareagować”.

4.18 Właśnie o takie „właściwe przygotowanie” powinno chodzić. Obejmuje to możliwie jak najdokładniejsze wyjaśnienie, które sektory na tym zyskają lub tracą. Wiele już wiadomo i należy otwarcie rozwiązać tę kwestię. EKES już w swoich pierwszych opiniach w sprawie rozwoju zrównoważonego (NAT/229) zwracał uwagę, że właśnie te niezbędne procesy przekształceń wywołują obawy i opór szczególnie w tych grupach społecznych, które raczej korzystają na obecnym systemie, niezgodnym z zasadami zrównoważonego rozwoju, i tym samym są w pierwszym rzędzie dotknięte zmianami strukturalnymi.

<sup>(19)</sup> *Mobilität in Deutschland*, badanie na zlecenie Federalnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Rozwoju Miast.

4.19 Oprócz tych zagadnień strukturalnych, dotyczących powstawania transportu i pokonywanych odległości, należy wyjaśnić kwestię rodzaju środków transportu. EKES z zadowoleniem przyjmuje zawarte w komunikacie stwierdzenia Komisji, a w szczególności uwagi dotyczące tego, że:

- Opłaty ponoszone przez użytkowników transportu (drogowego)<sup>(20)</sup> często „zupełnie nie odzwierciedlają realnych kosztów, jakie w związku z ich wyborami ponosi społeczeństwo”.
- Przy prawidłowym systemie taryfowym w odniesieniu do efektów zewnętrznych, stosowanym do wszystkich rodzajów i środków transportu, dochodziłoby do rezygnacji z transportu oraz lepszego, czyli bardziej przyjaznego dla środowiska, wyboru środków transportu. Jednakże zdaniem EKES-u brak wskazówek dotyczących wdrożenia tego „prawidłowego systemu taryfowego”.
- „Istnieje paląca potrzeba przestawienia technologii na pojazdy niskoemisyjne lub bezemisyjne”. Zdaniem EKES-u w tej kwestii duże znaczenie będą miały zmniejszanie (ang. downsizing) samochodów oraz opierający się na tym napęd elektryczny, przy czym obliczenia Agencji Energii Odnawialnej wyraźnie pokazują, że tylko korzystanie z prądu pochodzącego ze źródeł odnawialnych może stanowić istotny wkład w ochronę klimatu<sup>(21)</sup>. Jednakże nie chodzi wyłącznie o nowy rodzaj napędu, bowiem w ten sposób nie uda się rozwiązać kwestii zatorów czy miast przyjaznych dla samochodów.
- Szczególnie w stale rozbudowujących się aglomeracjach konieczne jest zdecydowane wsparcie publicznych środków transportu, jazdy na rowerze i chodzenia pieszo. Jest to zgodne ze stwierdzeniami Komisji z tak zwanych „sieci obywatelskich”<sup>(22)</sup>, przy czym EKES niedawno ponownie krytykował to, że realizacja formułowanych tam koncepcji następuje bardzo powoli. Szczególnie w polityce transportu miejskiego konieczne są całkowicie nowe koncepcje, które podważą dotychczasową dominującą rolę samochodu.
- EKES uważa, że polityka transportu miejskiego, opracowywana w ostatnich latach i dziesięcioleciach na przykład w Londynie czy Bielefeld (Niemcy), stanowi dowód, że możliwe jest odwrócenie niekorzystnych tendencji i realizacja zrównoważonej polityki transportowej, o ile zaangażowani decydenci utworzą ku temu drogę.
- W tym kontekście EKES podaje w wątpliwość stwierdzenie Komisji w pkt 32, zgodnie z którym „rozwój miast (...) powoduje wzrost zapotrzebowania na indywidualne środki transportu”. I tak na przykład stosunkowo niewielkie nasylenie samochodami osobowymi w takich wielkich miastach, jak Berlin czy Kopenhaga, pokazuje, że dzięki odpowiedniej polityce transportowej możliwy jest rozwój dokładnie odwrotnej tendencji w zakresie rozłożenia transportu na poszczególne środki transportu.

<sup>(20)</sup> Na przykład podatki samochodowe i energetyczne, opłaty za użytkowanie dróg i infrastruktury.

<sup>(21)</sup> Por. <http://www.unendlich-viel-energie.de/de/verkehr/detailansicht/article/5/erneuerbaren-energien-koennen-strombedarf-fuer-elektroautos-spielend-decken.html>.

<sup>(22)</sup> Patrz: „Rozwój sieci obywatelskiej – dlaczego atrakcyjny lokalny i regionalny transport pasażerski jest ważny oraz jak Komisja przyczynia się do jego rozwoju” – COM(1998) 431 wersja ostateczna z 10.7.1998.

- EKES oczekuje pogłębionej dyskusji w sprawie skutecznych instrumentów służących wyraźnie priorytetowemu traktowaniu bardziej przyjaznych dla środowiska rodzajów i środków transportu w przypadku wszystkich inwestycji i uwarunkowań ramowych, jak również opracowania jednolitych standardów społecznych i ekologicznych dla wszystkich środków transportu, aby zagwarantować sprawiedliwą konkurencję i zrównoważony rozwój.
- W szczególności należy wziąć pod uwagę oddziaływanie różnych rodzajów polityki gospodarczej i mieszkaniowej na

przykładzie poszczególnych państw członkowskich oraz doświadczenia zebrane w wielu projektach UE z samorządami realizującymi wzorcową politykę służącą unikaniu transportu zmotoryzowanego i jednocześnie zaspokajaniu większości potrzeb życiowych i potrzeby mobilności. EKES opowiada się za utworzeniem w UE jednostki koordynującej, która będzie gromadzić i rozpowszechniać odpowiednie dobre przykłady.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Internet przedmiotów – plan działań dla Europy”**

COM(2009) 278 wersja ostateczna

(2010/C 255/21)

Sprawozdawca: **Zenonas Rokus RUDZIKAS**

Dnia 18 czerwca 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Internet przedmiotów – plan działań dla Europy”*

COM(2009) 278 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Zenonas Rokus RUDZIKAS.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16-17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 17 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 60 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Mając na uwadze specyfikę rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) oraz ich szczególne znaczenie dla różnych obszarów rozwoju państwa i życia obywateli, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Internet przedmiotów – plan działań dla Europy”<sup>(1)</sup>. Celem komunikatu jest stworzenie nowego paradygmatu – odejścia od internetu łączącego ludzi i przejścia ku internetowi, który łączy ludzi z przedmiotami oraz przedmioty pomiędzy sobą, czyli ku „internetowi przedmiotów” (IoT, *Internet of things*).

1.2 EKES zgadza się z Komisją, że internet przedmiotów stworzy nowe i lepsze miejsca pracy oraz nowe szanse dla przedsiębiorczości i wzrostu, wzmocni globalną konkurencyjność Europy i poprawi jakość życia obywateli.

W znacznym stopniu przyczyni się on również do sprostania wyzwaniom społecznym, na przykład w dziedzinie monitorowania zdrowia, ekologii i ochrony środowiska, transportu oraz w innych obszarach działalności człowieka. Komunikacja sieciowa za pomocą narzędzi IoT będzie miała ogromny wpływ na nasze społeczeństwo i stopniowo doprowadzi do zmiany paradygmatu w tej dziedzinie.

1.3 Chociaż EKES zasadniczo zgadza się z wymową i zaleceniami dokumentu Komisji, to jednak zauważa brak konkretnych stwierdzeń, zwłaszcza w odniesieniu do harmonogramu i terminów realizacji.

1.4 Ze względu na globalny charakter internetu same inicjatywy, działania i akty prawne Komisji nie wystarczą, aby móc kontrolować tę strukturę o światowym zasięgu. Na bardziej widocznym planie należy umieścić rolę międzynarodowych organizacji oraz znaczenie negocjacji i porozumień ratyfikowanych przez większość państw. Istnieje pilna potrzeba „cybernetycznego protokołu z Kioto” bądź cybernetycznego odpowiednika tak oczekiwanego kopenhaskiego porozumienia w sprawie klimatu.

1.5 EKES zaleca Komisji zajęcie wyraźniejszego stanowiska odnośnie do zasad zarządzania internetem przedmiotów – w trosce o odpowiednią równowagę pomiędzy centralnym a zdecentralizowanym zarządzaniem internetem – oraz odnośnie do stałego monitorowania problematyki związanej z poszanowaniem prywatności i ochrony danych osobowych. Nie wystarczy tylko zainicjować dyskusję, potrzeba też dalszych konkretnych działań.

1.6 EKES zgadza się, że budowie tej cybernetycznej „wieży Babel” w szczególnym stopniu powinna towarzyszyć normalizacja systemów i procedur. Jednak każda normalizacja powinna dokończyć się przy uwzględnieniu różnorodności i specyfiki języków, kultur i tradycji poszczególnych krajów.

1.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamierzenie Komisji, aby kontynuować finansowanie projektów badawczych siódmego programu ramowego w obszarze internetu przedmiotów. To jednak nie wystarczy. Dodatkowo konieczne jest finansowanie tych kierunków badań, które są związane z rozwojem internetu przedmiotów i których wspieranie w pierwszej kolejności umożliwiłoby jakościowy przełom w tej dziedzinie. Chodzi tu o nanotechnologie, optoelektronikę, komputery kwantowe, *grid computing* i *cloud computing*, technologie komunikacji ustnej drogą komputerową itd. Działania te trzeba lepiej skoordynować.

<sup>(1)</sup> COM(2009) 278 wersja ostateczna.

1.8 Dynamiczny rozwój TIK wymaga ciągłego uaktualniania wiedzy. Zwłaszcza w tej dziedzinie istotna jest potrzeba uczenia się przez całe życie. Nauczyciele szkół podstawowych i średnich, nauczyciele akademicy oraz uczniowie i studenci, jak i w ogóle wszyscy dorośli, muszą stale poszerzać swoją wiedzę. Szczególnie skuteczne w tym zakresie będą techniki nauczania na odległość. Koniecznie trzeba podjąć działania na rzecz zniwelowania uwarunkowanych geograficznie przeszkód w dostępie do technologii cyfrowych. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma tu do odegrania szczególnie istotną rolę.

1.9 EKES dostrzega znaczenie innowacji i zwraca uwagę Komisji na potrzebę lepszej ochrony własności intelektualnej oraz wspieranie patentów urządzeń i maszyn, technologii i metod. W pierwszej kolejności należy wspierać zamierzenia, których celem jest ochrona dziedzictwa kulturowego, różnorodności kulturowej i językowej oraz pozostałego dorobku duchowego narodów.

1.10 EKES zwraca Komisji uwagę, że należy dokładniej zbadać oddziaływanie fal elektromagnetycznych na człowieka. Nawet jeśli systemy IoT wysyłają słabe impulsy, to liczba źródeł promieniowania może wzrastać wykładniczo, przy czym większość z tych źródeł emituje promieniowanie bez przerwy, przez co szybko narastające „elektroniczne zanieczyszczenie środowiska” może w przyszłości prowadzić do znacznych problemów. Współczesna nauka nie wyjaśniła jeszcze w pełni, czy istnieje jakaś wartość progowa pomiędzy niegroźnym a szkodliwym poziomem intensywności promieniowania i jakie mogą być skutki jego kumulacji. Oby na koniec nie okazało się, że wyzwoliliśmy siły, których nie potrafimy poskromić...

## 2. Specyfika rozwoju technologii informacyjno-komunikacyjnych

Koncepcja internetu przedmiotów to perspektywa globalnej bezprzewodowej zintegrowanej sieci inteligentnych urządzeń i maszyn (określanych jako „przedmioty”) i najróżniejszych czujników i elementów mechanicznych, w której, z wykorzystaniem standardowych protokołów, dokonuje się komunikacja z jednej strony pomiędzy przedmiotami, a z drugiej pomiędzy przedmiotami i ludźmi. Taka sieć łączyłaby miliardy ludzi. W dalszej części opinii zostaną przedstawione niektóre szczególne cechy TIK.

2.1 Do najważniejszych cech zaliczyć trzeba błyskawiczny rozwój TIK, wraz z którym na pewnym etapie pojawił się także internet. W ciągu praktycznie jednego pokolenia technologie te zdołały wyjść z izolacji laboratoriów i na dobre przyjąć się w społeczeństwie. Równie szybko, dzięki realizacji projektów wspieranych przez UE, BalticGrid I i II oraz krajowych LitGrid i GridTechno, rozprzestrzeniły się na Litwie technologie obliczeń równoległych i rozproszonych (technologie GRID).

2.2 Innym elementem typowym dla TIK jest to, że rozwijają się one dzięki sprzężeniu zwrotnemu z różnymi innymi dziedzinami nauki oraz zastosowaniu i łączeniu różnych metod i rezultatów, przez co powstaje nowa jakość.

2.3 Jednocześnie technologie te z nawiązką oddają innym dziedzinom nauki otrzymany od nich wkład, udostępniając metody badawcze, wyposażenie i inne narzędzia, a jednocześnie służąc na co dzień przeciętnemu użytkownikowi. O ile wcześniej za królową (lub, jak twierdzili niektórzy, służącą) nauk uważano matematykę, to obecnie jej zaszczytne miejsce zajęła informatyka.

Moglibyśmy w tym miejscu zacytować również słowa francuskiego filozofa François Rabelais, wypowiedziane w 1532 r. w przededniu innej rewolucji technologicznej, którą było wynalezienie druku: „Nauka bez sumienia jest jedynie ruiną duszy (»Pantagruel«, rozdział 8)”.

2.4 Kolejną cechą TIK jest to, że dziedzina ta w przeważającej części nastawiona jest na zastosowanie w praktyce, co wyraża się w niezwykle szybkim udoskonalaniu urządzeń i maszyn funkcjonujących w oparciu o TIK. Wystarczy wspomnieć o dynamice rozwoju sektora telefonii komórkowej, tendencjach zmian, jakim poddawane są komputery, rozwoju języków algorytmicznych czy ekspansji internetu.

2.5 Internet przedmiotów, zgodnie z jego przeznaczeniem, nieuchronnie doprowadzi do powszechnej intelektualizacji otaczającej nas technosfery. Przedmioty staną się „inteligentne” i będą potrafiły w określonym momencie ocenić cechy i możliwości, własne oraz otoczenia, samodzielnie podejmować decyzje i działania, aby zrealizować wyznaczone im cele lub zadania. Nie jest wykluczone, że inteligentne przedmioty będą w stanie wykonywać najróżniejsze czynności i rozmaite zadania i dodatkowo w określonym momencie reagować na sygnały z otoczenia, czyli dostosowywać się do niego, zmieniać konfigurację, naprawiać własne usterki, a nawet decydować, kto ma do nich dostęp, lub zmieniać właściciela.

2.6 Biorąc pod uwagę potężny globalny rynek TIK i jego wyjątkowo dynamiczny rozwój, wymagający stałego udoskonalania i aktualizacji wiedzy i stanu nauki, perspektywa ta wydaje się szczególnie atrakcyjną niszą gospodarczą dla krajów europejskich o wysokim poziomie kształcenia i rozwiniętej kulturze pracy.

2.7 Także TIK mają swoje przysłowiowe dwie strony medalu – z jednej strony ich stosowanie przyczynia się do poprawy jakości życia obywateli, z drugiej strony jednak może mieć też negatywne skutki. Jako przykłady można wspomnieć choćby problem naruszenia prywatności, zagrożenia terroryzmem cybernetycznym, czy istnienie stron internetowych rozpowszechniających treści pornograficzne, homofobiczne, rasistowskie i inne. Jednocześnie, zwłaszcza wśród młodzieży, pojawia się problem uzależnienia od internetu, które prowadzi do tego, że znaczna część realnego życia zostaje zastąpiona życiem w świecie wirtualnym.

2.8 Mając na uwadze tę charakterystykę technologii informacyjno-komunikacyjnych i ich „dziecka”, czyli internetu, jak również ich znaczenie dla gospodarki kraju i jakości życia jego obywateli, EKES już od dłuższego czasu poświęca temu zagadnieniu dużą uwagę. Warto wskazać przy tej okazji przede wszystkim opinię EKES-u 1514/2008 (TEN/342) w sprawie Internetu przedmiotów (sprawozdawca Daniel Retureau), niektóre sporządzone w ostatnich latach opinie na ten temat <sup>(2)</sup> oraz wymienione w nich dokumenty.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 66-72; Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 50-56; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 92-96; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 69; opinia EKES-u: Ochrona krytycznej infrastruktury informatycznej – Zob. str. 98 niniejszego Dziennika Urzędowego.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Mając na uwadze szczególne znaczenie TIK dla różnych obszarów rozwoju państwa i życia obywateli, EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji „Internet przedmiotów – plan działań dla Europy”, który ma na celu stworzenie nowego paradygmatu: odejścia od internetu łączącego ludzi i przejścia ku internetowi, który łączy ludzi z przedmiotami oraz przedmioty pomiędzy sobą.

3.2 EKES zgadza się z Komisją, że internet przedmiotów stworzy nowe i lepsze miejsca pracy oraz nowe szanse dla przedsiębiorczości i wzrostu, wzmocni globalną konkurencyjność Europy i poprawi jakość życia obywateli.

3.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż poprzez programy ramowe na rzecz badań i rozwoju technologicznego (5PR, 6PR i 7PR) oraz program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji Komisja Europejska poczyniła już inwestycje w TIK. Są już pewne znaczące postępy – urzędnicy stają się coraz mniejsze i wkrótce będą niewidoczne dla ludzkiego oka, przedmioty są coraz częściej mobilne i łączone w sieci bezprzewodowe, a systemy stają się coraz bardziej niejednorodne i złożone. Szybko rozpowszechniają się takie najnowsze technologie, jak identyfikacja radiowa (RFID), *Near Field Communication* (NFC), protokół IPv6 (*Internet Protocol version 6*) oraz sieci ultraszerokopasmowe.

O bezprecedensowych postępach w tej dziedzinie świadczy też przyznanie w 2009 r. trzem naukowcom nagrody Nobla z fizyki za wynalezienie technologii światłowodów i ich wkład w pierwsze udane odczytanie i przesłanie obrazu za pomocą cyfrowych czujników optycznych. Ten przełom umożliwił powstanie nowoczesnego internetu i jego dalszy rozwój, zmierzający ku przyszłemu internetowi przedmiotów.

3.4 Rozwój IoT spowoduje głębokie przemiany społeczne, dlatego niezbędne jest kierowanie tym procesem, aby nie zagrażał prywatności oraz bezpieczeństwu informacji, skutecznie służył on wzrostowi gospodarczemu i dobru jednostki.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje działania Komisji nastawione na usunięcie przeszkód dla wprowadzenia IoT.

3.5.1 W pierwszej kolejności należy dbać o dwa podstawowe prawa obywateli UE – poszanowanie prywatności i ochronę danych osobowych. Przestrzeganie tych praw należy traktować jako ciągły proces, zaś na każde naruszenie powinno się reagować.

3.5.2 Dlatego szczególnie istotne jest, aby z myślą o prywatności i ochronie danych osobowych elementy składowe IoT od samego początku wyposażać w funkcje związane z ochroną i bezpieczeństwem i uwzględnić wszystkie wymagania użytkowników, co będzie sprzyjać atmosferze zaufania, akceptacji i bezpieczeństwa. W gospodarce bezpieczeństwem informacji związane jest z dostępnością, niezawodnością i poufnością danych biznesowych oraz z analizą i oceną nowych rodzajów ryzyka.

3.5.3 Ponieważ każde zakłócenie IoT może mieć poważne skutki dla gospodarki i społeczeństw poszczególnych regionów, a nawet całego świata, należy zagwarantować jak najlepszą ochronę infrastruktury informacyjnej IoT.

3.5.4 Duże znaczenie dla powszechnej ekspansji IoT ma normalizacja, która ułatwi jego stosowanie i dzięki której przedsiębiorstwa będą mogły lepiej funkcjonować w warunkach międzynarodowej konkurencji. Szczególnie skuteczna byłaby normalizacja w połączeniu z szybkim wprowadzeniem IPv6, ponieważ umożliwiłoby to dotarcie bezpośrednio przez internet do niemal nieograniczonej liczby obiektów – w tym i do wszystkich mieszkańców Ziemi.

3.6 Na wyjątkowe uznanie zasługują działania Komisji wspierające badania naukowe i rozwój technologiczny tej interdyscyplinarnej dziedziny, integrującej technologie i wyniki badań wielu instytutów naukowych i tworzącej z nich nową jakość, jaką będzie internet przyszłości, czyli internet przedmiotów. Warto docenić także plany Komisji dotyczące wspierania publiczno-prywatnych partnerstw, mających rozwiązać tę zasadniczą kwestię.

IoT nie tylko otwiera nowe możliwości dla gospodarki i produkcji, ale także wymaga całkowicie nowych modeli biznesowych, zwłaszcza w handlu elektronicznym i w obrocie gospodarczym w ogóle.

3.7 Systemy internetu przedmiotów będą projektowane, zarządzane i wykorzystywane przez wiele różnych zainteresowanych stron, posiadających różne modele biznesowe i różne interesy. Dlatego należy zapewnić warunki, które sprzyjałyby wzrostowi i innowacjom, uzupełnianiu istniejących systemów nowymi elementami oraz elastycznemu dostosowaniu nowych systemów do tych już funkcjonujących.

3.8 Działanie IoT będzie miało charakter transgraniczny, będzie to więc produkt o prawdziwie globalnym zasięgu. Stąd też przy jego rozwijaniu i wdrażaniu trzeba szczególną uwagę zwrócić na dialog międzynarodowy, wymianę wzorcowych rozwiązań i koordynację bieżących wspólnych działań.

3.9 EKES z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Komisję działania i środki, mające na czas zagwarantować dostępność odpowiednich częstotliwości radiowych oraz monitorowanie i kontrolowanie zapotrzebowania na dodatkowe zharmonizowane częstotliwości do szczególnych celów IoT. W obliczu coraz większej liczby urządzeń emitujących fale elektromagnetyczne, w trosce o społeczeństwo należy zadbać o to, by wszystkie te urządzenia także w przyszłości spełniały wymogi w zakresie bezpieczeństwa i zdrowia.

3.10 EKES popiera dążenia Komisji, by angażując wszystkie zainteresowane strony na szczeblu europejskim (a może nawet światowym), stworzyć mechanizm pozwalający monitorować rozwój internetu przedmiotów i ocenić, jakie dodatkowe kroki powinny podjąć odpowiednie organy z myślą o zagwarantowaniu jak najszybszej realizacji tego ambitnego projektu. Niezbędnym warunkiem jest tu nieustanny dialog i wymiana wzorcowych rozwiązań z innymi regionami świata.



3.11 EKES w szczególności wspiera cele Komisji, by w sposób aktywny zadbać o wiodącą rolę Europy w kształtowaniu modelu internetu przedmiotów, tak by *internet przedmiotów* stał się *internetem przedmiotów dla ludzi*. EKES jest gotów wnieść wkład w dążenie do tego ambitnego, ale realistycznego celu. Ważną rolę odegra tu także zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Należy konsultować się z jego przedstawicielami odnośnie do wszystkich aspektów dotyczących społeczeństwa oraz prywatnego życia obywateli, włącznie z kwestią zabezpieczenia swobód publicznych i prywatnych.

#### 4. Uwagi szczegółowe

EKES przyjmuje z zadowoleniem dokument Komisji i zasadniczo popiera zawarte w nim stwierdzenia i propozycje. Niemniej Komitet pragnie przedstawić pewne uwagi, propozycje i zalecenia.

4.1 W planie działania i w czternastu wymienionych obszarach działań brakuje konkretnych ustaleń co do harmonogramu i terminów realizacji. Dopiero na końcu dokumentu (punkt 5 – Wnioski) mowa jest o tym, że „internet przedmiotów nie stanowi jeszcze namacalnego elementu rzeczywistości, a raczej wizję przyszłości szeregu technologii, które wspólnie w ciągu nadchodzących 5 do 15 lat mogą radykalnie zmienić sposób funkcjonowania naszych społeczeństw”. Można z tego wywnioskować, że ramy czasowe planu działania są przewidziane na ok. 15 lat. Oznacza to, oczywiście, że większość z zaproponowanych obszarów działań będzie wdrażanych, koordynowanych lub przynajmniej monitorowanych podczas całego tego okresu. Jednak w przypadku kilku obszarów działań można byłoby podać termin realizacji lub określić go bardziej konkretnie (np. w przypadku obszarów działań nr 1, 4, 8, 9 i 14).

4.2 Ze względu na globalny charakter internetu przedmiotów, wcześniej czy później będzie on dotyczył wszystkich państw na świecie. Tak więc same inicjatywy, działania i akty prawne Komisji Europejskiej nie wystarczą, aby móc kontrolować tę strukturę o światowym zasięgu. Na bardziej widocznym planie należy umieścić rolę międzynarodowych organizacji oraz znaczenie negocjacji i porozumień ratyfikowanych przez większość państw. Istnieje pilna potrzeba „cybernetycznego protokołu z Kioto” bądź cybernetycznego odpowiednika tak oczekiwanego kopenhaskiego porozumienia w sprawie klimatu.

4.3 EKES zaleca Komisji zajęcie wyraźniejszego stanowiska odnośnie do zasad zarządzania internetem przedmiotów – w trosce o odpowiednią równowagę pomiędzy centralnym a zdecentralizowanym zarządzaniem internetem – oraz odnośnie do stałego monitorowania problematyki związanej z poszanowaniem prywatności i ochrony danych osobowych, tak by zminimalizować zagrożenia w tych obszarach, jak również niebezpieczeństwo ataków terrorystycznych.

4.4 EKES podkreśla, że „prawo do milczenia chipów” (możliwość wyłączenia się z otoczenia sieciowego) nie stanowi wystarczającej gwarancji dla ochrony prywatności lub bezpieczeństwa przedmiotów. Tak więc, przykładowo, wyłączenie telefonu komórkowego nie uniemożliwia określonym zainteresowanym stronom uzyskania informacji o jego posiadaczu. Nie wystarczy więc samo zainicjowanie dyskusji; potrzebne są też dalsze, konkretne działania.

4.5 Komitet uznaje, że przy tworzeniu cybernetycznej „wieży Babel” szczególne znaczenie powinna mieć normalizacja systemów i procedur, aby można było zapewnić, że np. lodówka w Chinach z powodzeniem „komunikuje się” z regałem w supermarkecie we Francji wypełnionym jogurtami Danona. Jednak każda normalizacja powinna dokonywać się przy uwzględnieniu różnorodności i specyfiki języków, kultur i tradycji poszczególnych krajów.

4.6 EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje zamierzenie Komisji, aby kontynuować finansowanie projektów badawczych siódmego programu ramowego w obszarze internetu przedmiotów. Dziedzina ta musi mieć jednak priorytet pod względem finansowania, gdyż odniesione w niej sukcesy są czynnikiem, który w decydującym stopniu określa konkurencyjność Europy na arenie światowej oraz dobrobyt jej obywateli. Obok obszarów badań wymienionych w Obszarze działań nr 7 należy ponadto wymienić nanotechnologie, aplikacje typu *grid computing* i *cloud computing*, optoelektronikę, komputery kwantowe oraz inne obszary fizyki i informatyki, których wspieranie pozwoliłoby utworzyć drogę przełomowi jakościowemu w tej dziedzinie. Działania te należy lepiej skoordynować.

4.7 W związku z błyskawicznym rozwojem i rozprzestrzenianiem się technologii informacyjno-komunikacyjnych występuje zapotrzebowanie na odpowiednio wykształconych fachowców. Nauczyciele szkół wyższych muszą nieustannie aktualizować swoje programy nauczania, aby zapewnić studentom dostęp do najnowszych informacji oraz możliwość współkształtowania i użytkowania internetu przedmiotów. Konieczne jest także odpowiednie przygotowanie młodzieży szkolnej. Potrzebny jest ponadto system doskonalenia zawodowego dorosłych. W dziedzinie tej szczególnie przydatne będą zasada uczenia się przez całe życie oraz techniki nauczania na odległość. Konieczne trzeba podjąć działania na rzecz zniwelowania uwarunkowanych geograficznie przeszkód w dostępie do technologii cyfrowych. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania szczególnie istotną rolę w realizacji tych zamierzeń.

4.8 EKES dostrzega znaczenie innowacji i projektów pilotażowych oraz zwraca uwagę Komisji na potrzebę lepszej ochrony własności intelektualnej oraz wspierania patentów urzędzeń i maszyn, technologii i metod. Pożądana byłby bardziej zdecydowana reakcja ze strony Komisji, zamiast zdawkowego stwierdzenia: „Komisja rozważa możliwość...”. W pierwszej kolejności należy wspierać działania, których celem jest ochrona dziedzictwa kulturowego, różnorodności kulturowej i językowej (uważa się, że bez wsparcia komputerowego język jest skazany na zagładę) oraz pozostałego dorobku duchowego narodów.

4.9 EKES zwraca Komisji uwagę, że należy bardziej szczegółowo zbadać oddziaływanie fal elektromagnetycznych na człowieka. Nawet jeśli systemy internetu przedmiotów wysyłają słabe impulsy, to liczba źródeł promieniowania może wzrastać wykładniczo, przy czym większość z tych źródeł emituje promieniowanie bez przerwy, przez co szybko narastające „elektroniczne zanieczyszczenie środowiska” może w przyszłości prowadzić do poważnych problemów. Współczesna nauka nie wyjaśniła jeszcze w pełni, czy istnieje jakaś wartość progowa pomiędzy niegroźnym a szkodliwym poziomem intensywności promieniowania i jakie mogą być skutki jego kumulacji. Czasami wystarcza w istocie pojedynczy elektromagnetyczny impuls na poziomie kwantowym, aby pobudzić komórkę do niekontrolowanego wzrostu komórek rakowych. Oby na koniec nie okazało się, że wyzwoliliśmy siły, których nie potrafimy poskromić...

4.10 Podstawą prawidłowo funkcjonującego internetu przedmiotów są skomplikowane i uporządkowane informacje oraz złożone algorytmy. Składa się on bez wątpienia z modułów scentralizowanych i pojedynczych „inteligentnych” przedmiotów. Struktura zorganizowana w taki sposób może przypominać sposób funkcjonowania Europejskiej Organizacji Badań Jądrowych (CERN), która zbiera, analizuje, przechowuje i wykorzystuje dane

poprzez infrastrukturę technologii sieciowej w oparciu o projekt EGEE <sup>(3)</sup> i inne projekty. Jednak w przypadku internetu przedmiotów procesy przetwarzania danych są znacznie bardziej skomplikowane. Dlatego też projekt EGEE można uważać jedynie za początkową fazę opracowywania, projektowania i uruchamiania odpowiednich elementów internetu przedmiotów.

Bruksela, 17 grudnia 2009 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Mario SEPI

---

<sup>(3)</sup> Enabling Grids for E-sciencE, [www.eu-egee.org](http://www.eu-egee.org).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej we Wspólnocie Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96**

COM(2009) 361 wersja ostateczna – 2009/0106 (CNS)

(2010/C 255/22)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**

Dnia 4 września 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej we Wspólnocie Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96*

COM(2009) 361 wersja ostateczna – 2009/0106 (CNS).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 12 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 177 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera wyrażoną przez Komisję Europejską wolę wprowadzenia nowych regulacji w sprawie projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej i wyraża aprobatę dla wniosku dotyczącego nowego rozporządzenia, ponieważ uwzględnia on ostatnie zmiany w europejskiej polityce energetycznej. We wniosku wzięto pod uwagę aktualną sytuację w sektorze energetycznym, co będzie sprzyjać gromadzeniu potrzebnych, przejrzystych i wyczerpujących informacji, a także określono obciążenia administracyjne proporcjonalnie do stopnia ich użyteczności.

1.2 EKES z aprobatą przyjmuje zasadę, która leżała u podstaw opracowania projektu rozporządzenia przez Komisję, to jest pogodzenie potrzeby zapewnienia regularnych i spójnych informacji służących przeprowadzaniu okresowych i międzysektorowych analiz systemu energetycznego z planowanym obniżeniem kosztów administracyjnych i promowaniem przejrzystości.

Wniosek Komisji, będący odpowiedzią na te potrzeby, przyczyni się do zdecydowanego usprawnienia działania obecnego systemu. W tym sensie omawiany projekt, którego podstawę prawną stanowi art. 284 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i art. 187 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM), został opracowany w pełnym poszanowaniu fundamentalnych zasad pomocniczości i proporcjonalności.

1.3 EKES stwierdza, że Komisja Europejska nie uzasadniła we właściwy sposób zawartych w załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia szczegółowych wartości progowych, po których przekroczeniu powstaje obowiązek przesyłania informacji. Europejskie i krajowe organy decyzyjne muszą przeprowadzić bardziej dogłębne rozważania wraz z podmiotami tego sektora i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w celu ustalenia bardziej odpowiednich wartości progowych, które byłyby gwarancją bezpieczeństwa, ochrony środowiska, przejrzystości i oszczędności.

1.4 EKES postuluje, aby okresowe analizy przeprowadzane przez Komisję służyły nie tylko odpowiednio wczesnemu wykryciu ewentualnego braku równowagi między popytem na energię a podażą i określaniu potrzeb w dziedzinie infrastruktury, lecz także śledzeniu stanu zaawansowania zgłoszonych projektów, tak aby prace zostały zakończone w odpowiednim terminie.

1.5 EKES jest zdania, że podstawowe znaczenie ma bezpieczeństwo infrastruktury, zarówno tej istniejącej, jak i powstałej w wyniku realizacji nowych projektów. Przedsiębiorcy powinni zatem inwestować przede wszystkim w modernizację, konserwację i dostosowanie technologiczne w trosce o bezpieczeństwo sieci energetycznych w celu zapobiegania problemom oraz zapewnienia efektywności energetycznej i ochrony środowiska, z której nie można nigdy pod żadnym pretekstem zrezygnować.

1.6 EKES podkreśla, że gromadzenie informacji i danych na temat infrastruktury ważnej dla Wspólnoty Europejskiej umożliwi umocnienie zasady solidarności energetycznej państw członkowskich. Ponadto instrument analizy okresowej będzie wspierać dywersyfikację źródeł energii, ograniczając tym samym zależność energetyczną od kilku zaledwie państw eksportujących konwencjonalne surowce oraz zwiększając bezpieczeństwo dostaw energii.

1.7 W kwestii energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych EKES uważa za istotne unikanie nakładania kosztów administracyjnych na małe i średnie przedsiębiorstwa, szczególnie te, które specjalizują się w rozwijaniu nowatorskich ekologicznych technologii energetycznych, ponieważ ich koszty produkcji są znacznie wyższe niż koszty wytwarzania energii ze źródeł konwencjonalnych.

1.8 EKES proponuje, by mając na uwadze zwiększenie przejrzystości, co jest celem deklarowanym przez Komisję Europejską, państwa członkowskie należycie uwzględniły opinię mieszkańców obszarów, na których mają powstawać nowe zakłady energetyczne, wyrażoną za pośrednictwem organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

1.9 EKES zaleca Komisji Europejskiej zadbanie o to, by koszty inwestycji nie uderzały w konsumentów.

## 2. Wstęp

2.1 Liberalizacja wewnętrznego rynku energetycznego UE otwiera nowe możliwości inwestycji w sektorze energetycznym, a nowe ramy prawne nakładają wymóg dążenia do nowych celów w dziedzinie energii pozyskiwanej ze źródeł odnawialnych i biopaliw.

Wobec perspektywy spodziewanego i pożądanego wzrostu inwestycji infrastrukturalnych w Europie konieczne jest opracowanie zharmonizowanego systemu zbierania danych o planach uruchamiania nowej bądź wycofywania z eksploatacji starej infrastruktury.

2.2 Komisja zgłasza wniosek o uchylene rozporządzenia (WE) nr 736/96 i zastąpienie go nowym aktem, który przewidywałby konieczność monitorowania projektów inwestycji w infrastrukturę związaną z produkcją, przesyłem i składowaniem energii i dwutlenku węgla.

2.3 Gromadzenie właściwych i istotnych danych dotyczących rozwoju infrastruktury energetycznej w państwach członkowskich jest niezbędne, aby można było przeprowadzać okresowe analizy międzysektorowe, które pozwolą na odpowiednio wcześnie rozpoznanie ewentualnych słabości infrastruktury i braku równowagi między popytem na energię a podażą. Trzeba także zapewnić podmiotom działającym na rynku energetycznym przejrzystość zasad jego funkcjonowania oraz zmniejszyć obciążenia administracyjne.

2.4 Rozporządzenie nr 736/96, już nieaktualne ze względu na to, że zakres jego stosowania nie obejmuje ogromnego obszaru infrastruktury do pozyskiwania energii ze źródeł odnawialnych, nie przewiduje także stworzenia odpowiedniego systemu gromadzenia danych i monitorowania projektów dotyczących sektora energetycznego w państwach członkowskich. Obecnie obowiązujący system sprawozdawczości może mieć negatywny wpływ na pewność inwestycji, ponieważ nie zapewnia przejrzystości danych, a w perspektywie długoterminowej może spowolnić proces przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej (redukcja emisji CO<sub>2</sub>). Ponadto obecne regulacje nie gwarantują bezpieczeństwa sieci oraz zakładów produkcji i składowania energii i dwutlenku węgla.

## 3. Projekt Komisji

3.1 We wniosku dotyczącym nowego rozporządzenia Komisji nakłada się na państwa członkowskie obowiązek przesyłania Komisji Europejskiej informacji dotyczących projektów inwestycyjnych w zakresie infrastruktury energetycznej w sektorach ropy naftowej, gazu ziemnego, energii elektrycznej i biopaliw oraz projektów dotyczących wychwytywania, składowania i przesyłu dwutlenku węgla, których realizacja już się rozpoczęła bądź też rozpocznie się w ciągu najbliższych pięciu lat. Obowiązek ten obejmuje także projekty dotyczące wycofywania z eksploatacji istniejącej infrastruktury, których realizacja przewidywana jest w ciągu najbliższych trzech lat.

3.2 Wymagane będą następujące dane: moc urządzeń, lokalizacja, nazwa, rodzaj i podstawowe parametry infrastruktury, przewidywany termin oddania do eksploatacji, rodzaje wykorzystywanych źródeł energii, technologiczne zabezpieczenia urządzeń oraz urządzenia systemów wychwytywania dwutlenku węgla. W przypadku wycofania istniejącej infrastruktury z eksploatacji

wymagane są następujące informacje: rodzaj i moc urządzeń oraz przewidywany termin wycofania z eksploatacji.

3.3 Komisja wnosi, aby państwa członkowskie przekazywały wymagane dane i informacje co dwa lata, począwszy od 31 lipca 2010 r. Przedsiębiorstwa działające na rynku będą zobowiązane do przekazywania tych danych i informacji państwu członkowskiemu, na którego terytorium będzie realizowany projekt, do dnia 31 maja roku sprawozdawczego. Informacje mają przedstawiać stan projektów od dnia 31 marca danego roku sprawozdawczego.

3.4 Komisja proponuje uzupełniający model sprawozdawczości, aby uniknąć nakładających się informacji i danych. Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie są zwolnione z obowiązku sprawozdawczości w przypadku, gdy przekazują już równoważne informacje na mocy stosownych przepisów lub w ramach wieloletniego planu inwestycyjnego.

3.5 W oparciu o zgromadzone dane i informacje Komisja co najmniej raz na dwa lata przygotuje międzysektorową analizę zmian strukturalnych i perspektyw systemu energetycznego UE, której wyniki będą omawiane z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami. Wyniki będą także publikowane, o ile nie naruszają przepisów o ochronie danych osobowych i tajemnicy handlowej.

3.6 Komisja może wprowadzić środki wykonawcze konieczne do wdrożenia rozporządzenia, szczególnie w zakresie metod obliczeń, definicji i treści wymaganych danych. Przegląd realizacji nowego rozporządzenia zostanie dokonany w ciągu 5 lat od wprowadzenia go w życie.

## 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje przychylnie projekt Komisji, biorąc pod uwagę znaczenie nowego rozporządzenia dla realizacji założeń europejskiej polityki energetycznej. Wybrane rozwiązanie łączy w sobie potrzeby: monitorowania i gromadzenia istotnych informacji dotyczących projektów inwestycyjnych, zmniejszania obciążeń administracyjnych oraz promowania przejrzystości.

4.2 Celem rozporządzenia jest monitorowanie systemu energetycznego UE poprzez analizę danych i informacji dotyczących projektów inwestycyjnych w dziedzinie infrastruktury energetycznej gromadzonych przez Komisję, a w szczególności jej jednostkę odpowiedzialną za obserwację rynku energetycznego.

4.2.1 Istnienie rynku wewnętrznego oraz potrzeba stworzenia ponadnarodowego systemu monitoringu są wystarczającym uzasadnieniem prowadzenia działań regulacyjnych raczej na szczeblu wspólnotowym niż na krajowym. W tym sensie podjęte przez Komisję działania zmierzające do wydania nowego rozporządzenia w pełni odpowiadają zasadzie pomocniczości.

4.2.2 Wybór instrumentu prawnego (rozporządzenie zastępujące wcześniejsze rozporządzenie) oraz jego założenia, polegające na nałożeniu na państwa członkowskie obowiązku sprawozdawczości i zmniejszeniu nadmiernych obciążeń administracyjnych, świadczą o pełnej zgodności analizowanego wniosku z zasadą proporcjonalności.

4.3 We wniosku Komisji przedkłada się uzupełniający mechanizm sprawozdawczości nad system kompletny i zintegrowany. EKES pragnie podkreślić, że taka opcja pozwala na zwiększenie ekonomiczności i obniżenie kosztów administracyjnych ponoszonych przez przedsiębiorstwa i państwa członkowskie, co przekłada się korzystnie na końcową cenę energii. Pozwala także uniknąć powtarzania się danych i informacji oraz zapewnić ich wyższą jakość.

4.4 EKES uważa, że regularnie przesyłane, pełne i dobrej jakości informacje nie tylko umożliwiają Komisji monitorowanie i rozpoznawanie niedostatków w europejskiej infrastrukturze energetycznej, lecz także pozwolą na lepsze zrozumienie problemów związanych z infrastrukturą energetyczną przez wszystkie krajowe i wspólnotowe polityczne ośrodki decyzyjne oraz przedsiębiorców i inwestorów.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES wyraża uznanie dla jasności definicji zawartych w art. 2 wniosku dotyczącego rozporządzenia. Definicje, których nie ma w obowiązującym rozporządzeniu (WE) nr 736/96, ułatwiają zrozumienie tekstu aktu prawnego i objaśniają zakres jego stosowania.

5.2 EKES uważa, że sporządzanie co dwa lata analiz międzysektorowych umożliwi właściwe monitorowanie stanu zaawansowania projektów infrastruktury energetycznej w Europie.

5.3 EKES stał zawsze na stanowisku, że zagadnienia bezpieczeństwa infrastruktury nie można oddzielać od kwestii bezpieczeństwa dostaw energii. Także niedawno <sup>(1)</sup>, wypowiadając się na temat będący przedmiotem niniejszej opinii, EKES podkreślił konieczność zapewnienia bezpieczeństwa urządzeń i sieci przesyłu energii i dwutlenku węgla. Ważne jest zatem, aby Komisja w swych okresowych analizach uwzględniała aspekty dotyczące modernizacji i konserwacji istniejących urządzeń i sieci.

5.4 W opinii EKES-u informacje na temat projektów ważnych dla Wspólnoty mają pierwszoplanowe znaczenie. Od jakości tych informacji zależy to, czy Komisji Europejskiej uda się ukierunkować państwa członkowskie na stosowanie zasady solidarności energetycznej oraz na dywersyfikację źródeł dostaw energii, aby

ograniczyć zależność od kilku zaledwie eksporterów konwencjonalnych surowców energetycznych. Zdaniem EKES-u ponadnarodowa infrastruktura energetyczna musi być przedmiotem szczególnego zainteresowania całej Unii Europejskiej. Komitet stwierdził już we wcześniejszej opinii, że „wspólnotowe usługi świadczone w interesie ogólnym są konieczne dla dalszej integracji Europy” i że „stopniowa unifikacja sieci energetycznych (gazu, elektryczności, ropy naftowej) (...) mogłaby znacznie ograniczyć koszty eksploatacji i inwestycji oraz skuteczniej skłonić do inwestowania w projektowanie nowych sieci w ramach partnerstw publicznych (Unia i państwa członkowskie) i prywatnych, a tym samym poprawić bezpieczeństwo dostaw” <sup>(2)</sup>.

5.5 EKES zauważa, że system przewidywany przez Komisję kładzie nacisk na scentralizowaną produkcję energii, mimo iż liczne oznaki wskazują na to, że w przyszłości europejski system energetyczny będzie opierać się na produkcji zdecentralizowanej, to jest na urządzeniach do wytwarzania energii elektrycznej na potrzeby gospodarstw domowych (panele fotowoltaiczne, mikrogeneracja itp.). Należy zapewnić dostęp do sieci przesyłu energii elektrycznej z tych urządzeń bez generowania dodatkowych kosztów administracyjnych dla małych i średnich przedsiębiorstw.

5.6 EKES stwierdza, że Komisja Europejska nie uzasadniła we właściwy sposób zawartych w załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia szczegółowych wartości progowych, po których przekroczeniu powstaje obowiązek przesyłania informacji.

5.7 EKES zachęca do pogłębienia dyskusji na temat przydatności i wykonalności projektów wychwytywania i składowania dwutlenku węgla (CCS), gdyż sam wyraził już zastrzeżenia co do korzyści wynikających z projektów wychwytywania i transportu CO<sub>2</sub>, a także co do ich nieszkodliwości. EKES stwierdza niemniej, że wniosek Komisji Europejskiej przewiduje w przepisach rozporządzenia włączenie informacji na temat projektów dotyczących transportu i składowania dwutlenku węgla. Postanowienie to należy zatem interpretować wyłącznie w takim sensie, że tego rodzaju infrastruktura będzie poddawana okresowym przeglądom europejskiego systemu energetycznego.

5.8 EKES uważa, że infrastruktury energetycznej na szczeblu lokalnym nie należy budować wbrew woli mieszkańców i ich lokalnych przedstawicieli. EKES popiera zasadę przejrzystości, dzięki której obywatele są dokładnie poinformowani o zakresie i znaczeniu projektów oraz ocenie ich oddziaływania ekonomicznego, społecznego i środowiskowego.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 51.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 65.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu**

COM(2009) 160 wersja ostateczna

(2010/C 255/23)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 28 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu*

COM(2009) 160 wersja ostateczna.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2009 r. Sprawozdawcą był Luca JAHIER.

Na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2008 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 5 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że obecnie, kiedy minął już okres największego ryzyka systemowego związanego z międzynarodowym kryzysem gospodarczo-finansowym, nie należy zapominać o bardzo poważnych konsekwencjach, jakie nadal powoduje on w większości krajów rozwijających się. Konsekwencje, o których mowa, zagrażają wynikom osiągniętym w ubiegłych dziesięcioleciach oraz nakładają się na konsekwencje podwójnego kryzysu energetycznego i żywnościowego, stwarzając możliwość nasilenia się istniejących już konfliktów oraz niestabilności politycznej.

Obowiązkiem wspólnoty międzynarodowej jest podjęcie obecnie wszelkich inicjatyw i decyzji, które należą do jej kompetencji, w celu wsparcia najuboższych krajów w pokonywaniu kryzysu, za który nie ponoszą one żadnej odpowiedzialności.

1.2 EKES wyraża swoje uznanie dla komunikatu Komisji – decyzji ramowej, która została po raz pierwszy przyjęta przez Wspólnotę międzynarodową i która pozostaje jak dotąd najbardziej pozytywną i kompletną decyzją zawierającą wiele propozycji, również średniookresowych, które powinny obecnie zostać odpowiednio rozwinięte.

EKES zauważa, że dwa największe ograniczenia komunikatu to brak dodatkowych środków i krótkotrwały efekt decyzji podjętych w związku z kryzysem, takich jak wcześniejsza realizacja tegorocznych zobowiązań dotyczących udzielenia pomocy.

1.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem wyniki ostatnich szczytów międzynarodowych <sup>(1)</sup>, w szczególności ze względu na sformułowanie propozycji dotyczących krajów ubogich, potwierdzenie celów dotyczących zwiększenia ilości i poprawy jakości pomocy oraz ponowne przyjęcie podejścia opartego na reformie samego

systemu pomocy. Powyższe wyniki są jednak w dużej mierze niewystarczające do uregulowania zasadniczych kwestii, takich jak:

- pilna potrzeba zwiększenia środków oraz wykorzystania nowych instrumentów finansowania rozwoju;
- proces reformy systemu pomocy;
- związek między zarządzaniem budżetowym a rozwojem.

1.4 EKES uważa, że należy przede wszystkim wypełnić wszystkie zobowiązania podjęte w ciągu ostatnich lat, jak stwierdził już przewodniczący José Manuel Barroso, oraz zwraca się do Komisji o wezwanie państw członkowskich do przestrzegania planów zwiększenia środków ustanowionych uprzednio i zasadniczo dotąd niezmienionych, chociaż w rzeczywistości już nieaktualnych ze względu na decyzje o zmniejszeniu środków podjęte przez niektóre państwa członkowskie.

EKES jest ponadto przekonany o pilnej potrzebie przyznania – zgodnie z oczekiwaniami największych instytucji międzynarodowych – nowych, znacznych, dodatkowych środków, które pozwoliłyby skierować do ubogich krajów nową pomoc i inwestycje. Komitet przedstawia także swoją propozycję przeznaczenia dla tych krajów co najmniej 0,7 % kwot uruchomionych przez Wspólnotę międzynarodową w celu pokonania kryzysu i szacowanych obecnie na ok. 7 bln USD.

1.5 EKES uważa, że w związku z nakładającym się wpływem kryzysów energetycznego i żywnościowego konieczne jest przyjęcie bardziej precyzyjnych priorytetów dotyczących nowych inwestycji w ramach odnowionego zobowiązania osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (MCR).

W interesie zarówno krajów ubogich, jak i Europy leży uznanie sektora rolnego i bezpieczeństwa żywnościowego za priorytet strategiczny, tak samo jak inwestycji związanych z pilnymi potrzebami zależnymi od zmian klimatu, co pozwoli rozpocząć nowy okres znaczących inwestycji na rzecz krajów najuboższych i zapewnić korzyści wynikające ze zrównoważonego rozwoju w perspektywie długoterminowej.

<sup>(1)</sup> W szczególności szczytu ONZ w czerwcu 2009 r. i państw grupy G8 w L'Aquila w lipcu 2009 r.

1.6 EKES wzywa nową Komisję do pełnienia funkcji przywódcy na szczeblu międzynarodowym w odniesieniu do zobowiązania do przeprowadzenia dokładnej reformy systemu pomocy i inwestycji na rzecz rozwoju, do podjęcia nowych wyzwań pojawiających się w obecnym tysiącleciu, w tym także związanych z ekologicznym wzrostem gospodarczym i przepływami migracyjnymi, oraz do uruchomienia nowych bodźców w celu uzyskania większej skuteczności, przejrzystości i efektywności całego systemu pomocy.

1.7 EKES uważa, że Unia Europejska nie powinna rezygnować z uznawania i wspierania podmiotów niepaństwowych, w szczególności sektora prywatnego, organizacji związkowych, rolniczych, organizacji kobiet i konsumentów. Jest to istotny element podejścia europejskiego.

EKES wyraża ubolewanie, że w analizowanym komunikacie nie przywołuje się w żaden sposób roli, jaką powyższe podmioty odgrywają w zwalczaniu kryzysu, zwłaszcza że społeczeństwo obywatelskie jest jednym z niewielu podmiotów międzynarodowych mających zdolność uruchomienia dodatkowych zasobów. Ponadto w wielu ubogich krajach skutki kryzysu odbijają się w bardzo negatywny sposób na sektorze prywatnym i osłabiają zdolność działania partnerów społecznych i różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mających przecież zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonych skutków rozwoju w perspektywie długoterminowej.

1.8 Oprócz wypełniania zobowiązań podjętych w ramach ODA (oficjalnej pomocy rozwojowej), EKES popiera także utworzenie i przyjęcie nowych innowacyjnych mechanizmów finansowania rozwoju, w tym także „podatku Tobina”. Szczególnie ważne jest uznanie zasadniczego znaczenia przekazów pieniężnych imigrantów, przez wprowadzenie w życie podjętej przez państwa G8 decyzji zmniejszenia o 50 % opłat od transferów, a także określenie strategii w zakresie większej ochrony pracowników-imigrantów podczas kryzysu.

1.9 EKES uważa, że należy wykorzystywać wszystkie środki dotyczące otwarcia rynków, powracając do rokowań z Ad-Dauh, wspierając procesy integracji regionalnej<sup>(2)</sup> i wzmacniając instrumenty finansowania handlu, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wymogi wolnego i sprawiedliwego handlu w krajach najuboższych. Należy także zintensyfikować bezpośrednie inwestycje zagraniczne, także poprzez wykorzystanie linii innowacyjnego finansowania Międzynarodowego Funduszu Walutowego i Banku Światowego, począwszy od nowych emisji specjalnych praw ciągnięcia (SDR) przez MFW i uruchomienia odpowiedniego funduszu służącego ochronie najuboższych (*vulnerability fund*) przez Bank Światowy.

1.10 EKES uważa także za zasadniczą kwestię uznanie walki z korupcją, działalnością przestępczą i oszustwami podatkowymi (unikanie opodatkowania i uchylanie się od niego) na skalę światową za absolutny priorytet, który umożliwi pozyskanie nowych i ważnych środków na działania w zakresie rozwoju. Komitet zachęca Komisję do jak najszybszego opracowania powyższych kwestii i sformułowania odpowiednich propozycji.

(2) Por. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji *Integracja regionalna na rzecz rozwoju w krajach AKP*, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 126, sprawozdawca: Gerard DANTIN, współsprawozdawca: Luca JAHIER.

## 2. Wstęp

2.1 Kiedy rozpoczynał się międzynarodowy kryzys finansowy, analitycy byli pewni, że nie dotknie on krajów rozwijających się, w szczególności tych najuboższych. Z upływem czasu zaczynają się jednak ujawniać możliwe skutki kryzysu w krajach rozwijających się, w szczególności z powodu przewidywanego kurczenia się gospodarki międzynarodowej. Już w kwietniu 2009 r., podczas szczytu grupy G20 w Londynie i posiedzeń MFW i Banku Światowego, stało się oczywiste, że kryzys przenosi się na najważniejsze kraje rozwijające się, zagrażając ubóstwem 100 mln osób. Kolejne 160 mln już znalazło się poniżej poziomu absolutnego ubóstwa w wyniku podwójnego kryzysu energetycznego i żywnościowego w latach 2007–2008.

2.2 Szacunki są niepokojące. 19 czerwca 2009 r. FAO przedstawiła ważne punkty sprawozdania na temat braku bezpieczeństwa żywnościowego na świecie. Zgodnie z tym raportem w 2009 r. po raz pierwszy liczba osób cierpiących z powodu głodu przekroczy miliard, co oznacza wzrost ogółem o 11 %. Spowoduje to ogromny kryzys humanitarny i może zniwelować wszystkie sukcesy osiągnięte w latach 80. i 90. W dniu 22 czerwca Bank Światowy drastycznie obniżył wszystkie swoje szacunki, utrzymując, że w 2009 r. możliwe jest skurczenie się gospodarki światowej o około 3 % i jednoczesne zmniejszenie światowego handlu o 10 % oraz załamanie się międzynarodowych przepływów prywatnego kapitału, który z biliona USD w 2007 r. i 707 mld USD w 2008 r. spadłby do 363 mld USD w 2009 r. Całkowity wzrost krajów rozwijających się szacuje się obecnie na niewiele ponad 1 %. Jeżeli jednak nie uwzględnimy Chin i Indii, całkowity spadek PKB krajów rozwijających się wyniesie 1,6 %. Szczególnie ucierpi Afryka, w przypadku której przewiduje się, że wzrost będzie w 2009 r. mniejszy o 66 % w porównaniu z 2007 r. Ponadto według MOP 50 mln osób może stracić swoją pracę w 2009 r., a liczba ubogich pracowników może wzrosnąć do 200 mln.

2.3 Kryzys finansowy i gospodarczy wywołuje cztery poważne konsekwencje: a) spadek wielkości obrotów w handlu światowym wraz z drastycznym zmniejszeniem się wpływów z eksportu oraz niedoborem środków finansowych krajów rozwijających się, który może wynieść od 270 mld USD do 700 mld USD<sup>(3)</sup>; b) zmniejszenie się przepływów prywatnego kapitału inwestycyjnego, najbardziej znaczących do krajów o średnim poziomie dochodów i do krajów, w których trwa realizacja ważnych inwestycji w zakresie infrastruktury; c) znaczny spadek przekazów pieniężnych migrantów – w niektórych afrykańskich krajach rozwijających się stanowią one nawet 30 % PKB i w samym 2006 r. osiągnęły kwotę 270 mld USD, tzn. były ponaddwukrotnie wyższe od całkowitej wartości pomocy na rzecz rozwoju; d) pewne zmniejszenie ODA (oficjalnej pomocy rozwojowej) przez wielu dwustronnych donatorów w 2009 i 2010 r. Dwie ostatnie trudności pogłębiające skutki ostatniego kryzysu żywnościowego i cen energii mają szczególne znaczenie w Afryce, gdzie przepływy takie są często zasadnicze zarówno dla wielu budżetów publicznych, jak i życia rodzin i lokalnych społeczności.

(3) Bank Światowy, 2009 r. i ABR, marzec 2009 r. Wskazany przedział wyraża wartości graniczne według dostępnych obecnie szacunków.

2.4 Wśród konsekwencji takich kolejnych i powiązanych ze sobą poważnych trudności, które oczywiście rozwijają się w bardzo różny sposób w zależności od obszaru i kraju, należy wymienić w szczególności:

- zahamowanie tempa wzrostu lub poważne kurczenie się gospodarek lokalnych;
- szybki wzrost bezrobocia, ubóstwa, głodu, przede wszystkim na obszarach miejskich, powodujący poważne konsekwencje dla najsłabszych grup, w szczególności kobiet i dzieci;
- zmniejszenie się wpływów z podatków, powodujące poważne skutki dla stanu budżetów publicznych, które, przede wszystkim w Afryce, były w ostatnim dziesięcioleciu przedmiotem znaczących działań w zakresie konsolidacji budżetowej;
- idące za tym zagrożenie planów inwestycji publicznych, w szczególności w odniesieniu do utrzymania i infrastruktury;
- poważne problemy z dostępem do dóbr i usług dla wielu kręgów społeczeństwa, związane także z ograniczeniem i tak już słabych systemów ochrony i opieki socjalnej;
- zmniejszenie wpływów z turystyki;
- rosnące problemy z dostępem do kredytu i inwestycji, w szczególności dla sektora prywatnego;
- bardzo negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia milenijnych celów rozwoju (MCR), poważnie zresztą zagrożonych od co najmniej dwóch lat po częściowych sukcesach osiągniętych w latach 2000–2005;
- niebezpieczeństwo braku odpowiednich środków do zaradzenia skutkom zmian klimatu.

2.5 Obraz staje się jeszcze bardziej niepokojący, jeżeli weźmie się pod uwagę możliwe konsekwencje w zakresie stabilności politycznej i bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego w różnych obszarach świata. Już w analizie przeprowadzonej na zlecenie rządu brytyjskiego w 2008 r. oszacowano, że istnieje duża możliwość, iż w 2010 r. uboższa połowa ludności na świecie będzie żyła w krajach znajdujących się w sytuacji stałego konfliktu lub bliskich takiej sytuacji.

2.6 Kryzys mógłby ponadto wywołać dodatkowe przepływy migracyjne zarówno wewnątrz poszczególnych krajów i na szczeblu regionalnym, jak i w kierunku krajów najbogatszych. Wszystkie powyższe czynniki, a także wzrost już istniejących napięć, w szczególności na granicach UE, mogą spowodować dalszą niepokojącą utratę istotnych zasobów ludzkich w wielu ubogich krajach.

### 3. Odpowiedź Komisji

3.1 Komisja Europejska jako pierwsza podjęła konkretne decyzje w ramach zobowiązania wobec państw grupy G20 podczas spotkania w Londynie, rozpoczynając od jasnego założenia, podsumowanego przez przewodniczącego Barroso w następujący

sposób: „trwająca recesja nie powinna być, nie może być i nie będzie wykorzystana jako pretekst do odwołania naszych obietnic dotyczących zwiększenia pomocy”.

3.2 Analizowany komunikat jest jedną z najbardziej pozytywnych decyzji ramowych zaproponowanych do tej pory przez wspólnotę międzynarodową w celu udzielenia pomocy najuboższym krajom w pokonywaniu kryzysu. Oprócz potwierdzenia konieczności wypełnienia zobowiązań podjętych w ramach ODA i uruchomienia nowych środków przeznaczonych na rozwój (na przykład za pomocą ambitnej, ale może niezbyt realnej propozycji, zgodnie z którą każde euro pomocy powinno uruchomić 5 euro w ramach transferów poza ODA), w komunikacie podkreśla się także znaczenie szybszego wykorzystania lub wcześniejszego wypłacenia pomocy – wyjątkowy przypadek wśród donatorów – oraz przyjęcia bardziej elastycznych mechanizmów, zwracając się do EBI o dopracowanie instrumentów o działaniu antycyklicznym, przede wszystkim w sektorze infrastruktury i finansów. Komisja zobowiązuje się ponadto do przyspieszenia działań w zakresie wsparcia budżetowego, rozważając także, w wyjątkowych przypadkach, środki pomocy makroekonomicznej dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa (EPS).

3.3 W komunikacie stwierdza się, że koszt takiej nieefektywnej pomocy jest bardzo wysoki, i sugeruje się konieczność przeprowadzenia zasadniczych reform wewnątrz międzynarodowego systemu ODA. Ze swej strony Komisja zwraca się do państw członkowskich o promowanie wspólnych i skoordynowanych strategii w odpowiedzi na kryzys. UE, pełniąc funkcję największego światowego donatora, powinna jednocześnie wspierać reformę systemu pomocy na szczeblu międzynarodowym.

3.4 W komunikacie poświęca się nieco uwagi środkom na rzecz sektora społecznego i zatrudnienia, obejmujących zarówno mechanizmy wsparcia wydatków na cele socjalne, jak i wkład na rzecz budowy infrastruktury krajowej lub regionalnej. Szczególny nacisk kładzie się – także jeśli chodzi o wypłatę środków – na Afrykę i region Morza Śródziemnego. Komisja ponownie obiecuje także zaangażowanie w rewitalizację rolnictwa i rozwój gospodarki proekologicznej, zarówno przez innowacyjne formy finansowania na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatycznym, jak i wsparcie transferu technologii przyjaznych dla środowiska i technologii zrównoważonych.

3.5 Na koniec komunikat proponuje środki ukierunkowane na wsparcie systemu międzynarodowej wymiany handlowej, poprawiające wydajność programów pomocy na rzecz handlu oraz zwiększające kredyty eksportowe. Jednocześnie Komisja zaleca promowanie dyskusji na temat restrukturyzacji długu państwowego krajów rozwijających się, proponując także środki w zakresie wsparcia zarządzania podatkami na szczeblu międzynarodowym, regionalnym i krajowym.

3.6 Rada Unii Europejskiej otrzymała i przyjęła najważniejsze zalecenia zawarte w komunikacie, potwierdzając znaczenie wypełnienia przez państwa członkowskie swoich zobowiązań i wzywając „państwa członkowskie, Komisję, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) do skoordynowanego działania [...] w oparciu o przeprowadzone badania dotyczące skutków kryzysu w poszczególnych krajach, we współpracy z międzynarodowymi instytucjami i krajami partnerskimi, w celu określenia krajów i grup ludności najbardziej zagrożonych i mających niewielkie możliwości reagowania” (4).

(4) Wnioski Rady UE ds. stosunków zewnętrznych, 18 maja 2009 r.



3.7 Najbardziej oczywistym ograniczeniem przyjętego przez UE zestawu decyzji jest jednak to, że nie przewiduje się w nim żadnych dodatkowych środków oprócz 100 mln EUR rocznie przyznanych funduszowi powierniczemu UE na rzecz infrastruktury w Afryce.

#### 4. Zagrożona oficjalna pomoc rozwojowa

4.1 Według danych przekazanych przez Komitet Pomocy Rozwojowej (DAC) OECD w roku 2008 wartość oficjalnej pomocy rozwojowej (ODA) osiągnęła najwyższy w historii poziom. Wyniosła ona prawie 120 mld USD, co oznacza wzrost o 10 % w kategoriach realnych i odpowiada 0,30 % całkowitego PKB krajów OECD. W ubiegłym roku wzrosła także liczba dwustronnych programów, po znacznym spadku w latach 2006–2008.

4.2 W 2008 r. wkład UE wzrósł o 4 mld EUR w porównaniu z 2007 r. i osiągnął całkowitą kwotę 49 mld EUR, równą 0,40 % PKB. Należy przypomnieć, że kiedy przyjęto konsensus z Monterrey w 2002 r., Komisja postawiła sobie cel pośredni, jakim było osiągnięcie poziomu 0,39 % do 2006 r. Jednocześnie należy podkreślić, że wiele jeszcze brakuje do realizacji celu przekazania 0,20 % PKB na rzecz krajów najsłabiej rozwiniętych (LDC): obecnie dla Afryki przeznaczona jest jedynie 20 mld USD, przy czym cel na rok 2010 r. przewiduje kwotę 50 mld USD.

4.3 Istnieje poważna wątpliwość dotycząca rzeczywistej możliwości zapewnienia przez UE dalszych podwyżek, szacowanych na 20 mld EUR, koniecznych do osiągnięcia celu 0,56 % PKB w 2010 r. W swoim sprawozdaniu Aid Watch na 2008 r. europejska platforma organizacji pozarządowych Concord przewidywała zmniejszenie pomocy o 27 mld USD w latach 2009–2010. W tym samym sprawozdaniu zauważa się ponadto, że należy dokonać przeglądu danych liczbowych UE, ponieważ zawierają one kategorie wydatków, które nie powinny być włączone do ODA: 5 mld USD tytułem umorzeń długu zagranicznego, 2 mld na stypendia dla studentów i 1 mld na wydatki związane z uchodźcami. Według platformy Concord, odejmując te kwoty, w 2008 r. osiągnięto jedynie 0,34 % PKB, czyli znacząco mniej niż wynosi cel do 2010 r. (0,56 %).

4.4 Także według sprawozdania Banku Światowego na temat sytuacji na świecie w 2009 r. (*Global Monitoring Report*) mimo wzrostu zanotowanego w 2008 r. i zobowiązań podjętych już przez niektórych ważnych donatorów, perspektywa osiągnięcia celów zwiększenia pomocy przyjętych w Gleneagles (130 mld USD rocznie do 2010 r.) staje się w obecnej sytuacji całkowicie nierealna.

4.5 Coraz więcej osób uważa, że niezbędne są nowe środki, o wiele większe od przewidzianych w zobowiązaniach podjętych w Gleneagles. W UNDP podkreśla się, że nie chodzi jedynie o wywiązanie się z podjętych zobowiązań, ale także o znaczne zwiększenie kwoty pomocy, na przykład przeznaczenie co najmniej 0,7 % wszystkich dostępnych środków (szacowanych na około 7 bln USD) na pomoc bankom i ożywienie gospodarki w celu wsparcia krajów rozwijających się w osiągnięciu MCR oraz zwiększenia bezpośrednich i długoterminowych wydatków i inwestycji w krajach ubogich. Zgodnie z wielokrotnymi oświadczeniami samego prezesa Banku Światowego wygłaszanymi od rozpoczęcia kryzysu, należy podjąć znacznie większe wysiłki w celu uruchomienia dodatkowych środków na wsparcie ubogich krajów w pokonywaniu niszczących skutków kryzysu, za który nie ponoszą one żadnej odpowiedzialności. Zgodnie z ostatnimi szacunkami

Banku Światowego przedział finansowania niezbędny do pokrycia przynajmniej różnych strat zanotowanych w krajach rozwijających się wynosi od 350 do 635 mld USD. Wydaje się, że powyższe kwoty dalece odbiegają od tych, które może uruchomić wspólnota międzynarodowa, nie tylko w ramach ODA, lecz także w postaci innych dodatkowych form pomocy i pożyczek.

4.6 Ponadto jeżeli nie uwzględni się zamierzeń przedstawionych przez UE, sprawozdanie OECD pokazuje, że w przypadku większości dwustronnych donatorów kryzys powoduje coraz większy rozdźwięk między zobowiązaniami a koncentracją środków, a często także dalsze opóźnienia i przekładanie terminów wypłat. Pomoc pochodząca z krajów spoza DAC zyskuje coraz bardziej na znaczeniu, ale jej całkowita wielkość jest daleka od poziomu, który mógłby poważnie wpłynąć na ogólne tendencje. Całkowita wartość pomocy krajów spoza DAC, które przekazały dane do OECD, wyniosła 5,6 mld USD w 2007 r.

4.7 Mimo że dostępne są bardzo niepełne dane, można na ich podstawie stwierdzić pozytywne tendencje w odniesieniu do pomocy prywatnych donatorów, która w 2007 r. zamknęła się sumą 18,6 mld USD, i wzrosła o 25 % w porównaniu z 2006 r. Jedynie dane wewnętrzne dostępne w Stanach Zjednoczonych, ale nie przekazane OECD, pokazują, że wielkość przepływów od prywatnych donatorów wyniosła 37 mld USD w 2007 r., zaś wiele najważniejszych fundacji, jak na przykład Gates Foundation, ogłosiło na 2009 r. wzrost nawet o 20 %.

#### 5. Skuteczność pomocy i walka z korupcją

5.1 W dobie kryzysu ogromne znaczenie zyskuje zwiększenie skuteczności pomocy. Straty gospodarcze spowodowane brakiem przewidywalności wypłat, fragmentaryzacją działań i brakiem koordynacji donatorów są już w pełni widoczne. Komisja oszacowała, że zmienność ODA może spowodować wzrost kosztów w granicach 15–20 %, zaś pełne zastosowanie strategii skuteczności pomocy może przynieść dodatkowe oszczędności na poziomie 5–7 mld EUR rocznie. W związku z tym niezbędne jest szybkie wdrożenie postanowień przewidzianych w deklaracji paryskiej z 2005 r. i planie działania z Akry przyjętym w 2008 r., a także szczególne uwzględnienie decyzji podjętych już w UE, wśród których można wyróżnić: podział zadań między państwa członkowskie i Komisję, lepsze wykorzystywanie planowania w poszczególnych krajach, przewidywalność pomocy i większą odpowiedzialność za wyniki, w tym mniejsze obwarowanie warunkami<sup>(5)</sup>.

5.2 Na szczycie OECD podkreślono, że postępy w poprawie jakości pomocy są obecnie niewystarczające. Każdego roku 225 dwustronnych i 242 wielostronnych organizacji na całym świecie finansuje setki tysięcy działań. Na świecie istnieje na przykład ponad 90 funduszy na rzecz zdrowia, każdego roku Światowa Organizacja Zdrowia musi uzasadnić swoje działania 4 600 donatorom oraz dostarczyć im około 1 400 sprawozdań. Rząd kraju rozwijającego się musi rocznie przyjąć około 200 misji oficjalnych donatorów i ustosunkować się do nich, nie wspominając o setkach innych różnych misji donatorów prywatnych. Ponadto ostatnie badanie monitorujące OECD pokazuje, że średnio jedynie 45 % pomocy przekazuje się w ustalonym terminie.

(5) COM(2009) 160 wersja ostateczna i Rada UE z dnia 22 lipca 2008 r.

5.3 W związku z tym do osiągnięcia celów określonych na forum międzynarodowym niezbędne jest przyśpieszenie działań. Przede wszystkim potrzebna jest odpowiednia wola polityczna 27 rządów państw członkowskich UE:

- w przejrzystym stosowaniu 12 wskaźników przewidzianych w deklaracji paryskiej;
- w stosowaniu kodeksów postępowania UE;
- w bardziej ogólnym poszukiwaniu spójności między politykami, w szczególności jeśli chodzi o polityki handlu i rozwoju.
- do zdecydowanego zainwestowania w kompleksową reformę systemu międzynarodowej pomocy, w wyniku której podmioty niepaństwowe zyskają większe znaczenie i podjęte zostaną nowe działania wielostronne.

5.4 W ramach takiego podejścia należy także uwzględnić ogromną ilość środków, które w wielu krajach rozwijających się pochłania zjawisko korupcji i nielegalnego wyprowadzania kapitału, ze szczególnym uwzględnieniem inwestycji związanych z eksploatacją surowców i szeroko zakrojonymi działaniami w zakresie infrastruktury. Zostało udowodnione, że znaczna część pomocy nie zostaje dostarczona z powodu korupcji, z bardzo negatywnym skutkiem zarówno dla miejscowej ludności, jak i dla zaufania podatników w krajach będących donatorami. Według sprawozdania z 2008 r. na temat korupcji na świecie, przygotowanego przez organizację Transparency International, koszty związane z korupcją osiągnęły kwotę 50 mld USD, co odpowiada prawie połowie całkowitej wielkości światowej ODA i inwestycjom niezbędnym do realizacji celów w zakresie zapewnienia wody pitnej i poprawy stanu higieny publicznej. Zdecydowana poprawa zarządzania, w szczególności w odniesieniu do identyfikowalności pomocy, oraz systemy bardziej precyzyjnych warunków udzielania pomocy muszą otrzymać najwyższy priorytet w ramach wszystkich zobowiązań UE na szczeblu wielostronnym. W komunikacie nie porusza się, niestety, powyższych kwestii.

## 6. Rola podmiotów prywatnych i społeczeństwa obywatelskiego

6.1 Znaczenie podmiotów niepaństwowych – które w umowie z Kotonu określa się jako sektor prywatny, partnerów gospodarczych i społecznych, a w szczególności związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie we wszystkich swoich formach (art. 6) – zostało już powszechnie uznane. Zaskakujące jest to, że analizowany komunikat nie zawiera żadnego odwołania do ich roli w pokonywaniu kryzysu, tym bardziej, że są to jedyne podmioty wykazujące zdolność uruchomienia dodatkowych środków. Ponadto w wielu ubogich krajach skutki kryzysu odbijają się w bardzo negatywny sposób na sektorze prywatnym i osłabiają zdolność działania partnerów społecznych i różnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mających przecież zasadnicze znaczenie dla zapewnienia zrównoważonych skutków rozwoju perspektywie długoterminowej.

6.2 Europejski Trybunał Obrachunkowy opublikował w dniu 18 maja 2009 r. swój raport specjalny na temat zarządzania przez Komisję udziałem podmiotów niepaństwowych<sup>(6)</sup> we współpracy WE na rzecz rozwoju. W raporcie tym, mimo wyrazów dużego uznania za rosnące inwestycje środków wspólnotowych

(6) Definicja podmiotów niepaństwowych podana przez Trybunał w powyższym raporcie obejmuje jedynie organizacje społeczeństwa obywatelskiego i wyklucza sektor prywatny.

dokonywane za pośrednictwem podmiotów niepaństwowych<sup>(7)</sup>, Trybunał poddaje krytyce trzy główne obszary:

- niewielki udział podmiotów niepaństwowych w procesie współpracy: udział ten sprowadza się często do roli wykonawców projektów lub usługodawców, z którymi konsultacje przeprowadza się jednorazowo i zbyt późno;
- niewystarczające działania w dziedzinie zwiększania możliwości, w których ponadto uprzywilejowane są systemy komunikacji i udziału wykluczające w rzeczywistości przeważającą część średnich i małych organizacji oraz organizacji poza obszarami miejskimi;
- wiele uchybień w systemach monitorowania i realizacji procedur, które często są zbyt skomplikowane i zbyt mało zrozumiałe dla wielu organizacji i niekiedy nie dostarczają odpowiednich danych na temat postępów w realizacji inicjatyw i ich skutków końcowych.

6.3 Istotne kwestie podjęte przez Trybunał prowadzą do mocnego podkreślenia uwag przedstawianych przez EKES od wielu lat, związanych z koniecznością potwierdzenia priorytetowego znaczenia inwestowania w podmioty niepaństwowe, zarówno przez wzmocnienie wszystkich procedur, które umożliwią faktyczne zwiększenie ich udziału, jak i podwojenie, aż do osiągnięcia poziomu 20 %, wysokości środków przekazywanych bezpośrednio przez podmioty niepaństwowe, tak jak zresztą zalecano w poprzedniej opinii EKES-u<sup>(8)</sup>.

## 7. Poprawa systemu pomocy i nowe instrumenty finansowania

7.1 Obecnie dostrzega się wyraźnie konieczność dokonania głębokiej reformy międzynarodowych instytucji finansowych, przede wszystkim Banku Światowego i MFW. Jasny przekaz w tej sprawie został wysłany podczas zorganizowanej w czerwcu konferencji ONZ: „międzynarodowe instytucje finansowe należy wyraźnie ukierunkować na rozwój” oraz zreformować w sposób „sprzyjający perspektywie, opinii i uczestnictwu krajów rozwijających się i lepiej odzwierciedlający panujące poszczególne sytuacje”<sup>(9)</sup>.

Istotnie paradoksem jest fakt, iż w obliczu kryzysu z całkowitej kwoty 1 100 mld USD ustalonej podczas szczytu państw grupy G20, który odbył się w Londynie 2 kwietnia 2009 r., 82 % pożyczek udzielonych przez MFW otrzymały kraje z obszaru europejskiego, jedynie 1,6 % kraje afrykańskie, a niewiele ponad 20 mld USD kraje najuboższe.

(7) Według Biura Współpracy EuropeAid wartość umów zawartych z podmiotami niepaństwowymi w 2006 r. i 2007 r. można szacować na 836,43 mln EUR i 915,26 mln EUR (z wyłączeniem pomocy humanitarnej zarządzanej przez ECHO), co odpowiada 10 % pomocy UE udzielonej krajom rozwijającym się. Około 50 % środków ECHO jest przekazywanych organizacjom pozarządowym (ok. 353 mln EUR w 2007 r.).

(8) Opinia przygotowana przez Susannę FLORIO, Dz.U. C 234 z 2003 r., *Rola społeczeństwa obywatelskiego w europejskiej polityce na rzecz rozwoju*.

(9) Konferencja ONZ na temat kryzysu gospodarczego i finansowego, czerwiec 2009 r.

7.2 UE musi dołożyć starań, aby spowodować radykalną zmianę powyższych relacji, począwszy od poważniejszego wzięcia pod uwagę i urzeczywistnienia propozycji Banku Światowego dotyczącej nowego specjalnego funduszu służącego ochronie najuboższych, który zostanie przeznaczony przede wszystkim na finansowanie bezpieczeństwa żywnościowego, ochrony socjalnej i rozwoju społecznego, a także wypracowania specjalnych zasad współpracy między Bankiem Światowym i wyspecjalizowanymi agencjami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Równie niezbędne jest podjęcie działań w celu emisji przez MFW nowych SDR (specjalnych praw ciągnięcia) w kwocie co najmniej 250 mld USD, przeznaczonych w szczególności na zapewnienie płynności finansowana rozwojowi.

7.3 UE musi także odgrywać rolę siły napędowej, aby w ramach finansowania handlu i w związku z szybkim wznowieniem dauhąńskiej rundy negocjacji umieszczono w centrum potrzeby krajów rozwijających się i przewidziano szczególne środki wspierające i ochronne na rzecz krajów najuboższych i bezpieczeństwa żywnościowego.

7.4 EKES jest od dawna przekonany, że niezbędne są sprawne działania, których celem jest wspieranie i tworzenie nowych instrumentów finansowania rozwoju. Można ubolewać, że do tej pory nie poczyniono znaczącego postępu. Należy poszerzyć zakres najnowszych inicjatyw i decyzji, takich jak na przykład: Międzynarodowy Mechanizm Finansowania Szczepień (INF-Im) utworzony w listopadzie 2006 r. w celu finansowania szczepień w krajach ubogich; programy wspierania rynku (*advanced market commitment*) ustanowione w tym samym okresie; podjęta podczas szczytu G8 w Aquili inicjatywa zmniejszenia o 50 % w ciągu pięciu lat kosztów przekazów pieniężnych imigrantów do ich krajów pochodzenia, co mogłoby spowodować ich zwiększenie o 13–15 mld USD rocznie. EKES popiera propozycję rozpoczęcia w końcu debaty na temat nałożenia dobrowolnego opodatkowania w wysokości 0,005 % na międzynarodowe transakcje finansowe („podatek Tobina”), podjętej ostatnio podczas szczytu G20 w Pittsburghu przez rządy Francji i Niemiec. Takie nowe sposoby finansowania, które muszą jednak pozostać wyłącznie uzupełnieniem zobowiązań w ramach ODA, powinny być w wyraźniejszy sposób powiązane z osiąganiem poszczególnych milenijnych celów rozwoju, pilnymi potrzebami dotyczącymi zmian klimatu i kosztami, które ubogie kraje będą musiały ponieść w nadchodzących latach.

7.5 Rozważenie reformy międzynarodowego systemu pomocy, które ponownie proponuje Komisja w pkt 11 swojego wniosku, jest obecnie wyjątkowo pilne, a UE może odegrać rolę przywódcy w tej dziedzinie, przynajmniej w odniesieniu do następujących kwestii:

- utworzenie międzynarodowego systemu wczesnego ostrzeżenia, za pomocą którego można będzie monitorować w nadchodzących latach wpływ kryzysu na warunki życia ludności i perspektywy rozwoju w celu ukierunkowania pomocy i inwestycji;
- utworzenie rzeczywistego systemu odpowiedzialności za monitorowanie postępów i mierzenie skuteczności własnych działań, zgodnie z decyzją podjętą podczas szczytu G8;
- rozszerzenie inwestycji w zakresie stabilizowania obszarów objętych konfliktem, rozwój instytucjonalny i zarządzanie sytuacjami kryzysowymi, a także zwiększenie możliwości

programowania i działania na szczeblu lokalnym i regionalnym; rozwijanie budowy uniwersalnych systemów ochrony socjalnej i planowanie odpowiednich inwestycji w celu podejmowania nowych wyzwań związanych z bezpieczeństwem żywnościowym i zmianami klimatu;

- zwiększenie możliwości dostępu do mikrokredytów w celu wspierania inicjatyw w dziedzinie przedsiębiorczości, które nie mogą być sfinansowane w ramach zwykłych systemów kredytowych.

7.6 Uznanie bezpieczeństwa żywnościowego i ekologicznego wzrostu gospodarczego za dwa cele strategicznej inwestycji długoterminowej może stanowić ważny kierunek nowych działań w zakresie ożywienia systemu pomocy i inwestycji, dla których kryzys jest jeszcze ważniejszym uzasadnieniem i które mogą także spowodować zarówno bardziej skoordynowane zaangażowanie środków i kompetencji pochodzących z krajów o gospodarkach wschodzących, jak i stanowić konkretną szansę na partnerstwo gospodarcze dla Europy i obszaru OECD.

7.7 W odniesieniu do UE przedstawia się dwie następujące uwagi:

- pierwsza dotyczy dokładnej oceny tworzenia w ostatnich latach instrumentu pomocy budżetowej, z uwzględnieniem możliwości dokładniejszego ukierunkowania takiej pomocy na zobowiązania w poszczególnych sektorach, takich jak zdrowie, godna praca, edukacja i szkolenia, infrastruktura, usługi socjalne i przyjazny dla środowiska wzrost gospodarczy, zgodnie z założeniami samego PE<sup>(10)</sup>.
- druga uwaga dotyczy podziału kompetencji wśród nowych komisarzy, w szczególności powierzenia komisarzowi ds. rozwoju bezpośredniej kontroli nad Biurem Współpracy EuropeAid, sprawowanej obecnie przez komisarza ds. stosunków zewnętrznych.

7.8 Obszar rozwoju wymaga bardziej niż jakkolwiek inna dziedzina, aby UE kształtowała coraz bardziej jednolitą opinię i coraz bardziej zwiększała swoje możliwości jednomyślnego i skoordynowanego działania razem z państwami członkowskimi. Musi ona być skuteczna w nowych warunkach międzynarodowych będących następstwem kryzysu, a także zwiększyć skuteczność uprawnień wynikających z odgrywanej przez siebie roli, środków i kompetencji już w całości uaktywnionych w tym obszarze. Wobec zmiany sytuacji podmiotów działających na arenie międzynarodowej potwierdza się prawdziwość stwierdzenia, że rozwój krajów najuboższych, a w szczególności Afryki, ma strategiczne znaczenie także dla przyszłego rozwoju Europy<sup>(11)</sup>.

7.9 Zacieśnienie międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania korupcji i oszustw podatkowych stało się w wyniku kryzysu powszechnie uznanym celem, w szczególności w odniesieniu do walki z rajami podatkowymi. Według Biura ONZ ds. narkotyków i przestępczości (UNODC) obrót związany z przemytem i oszustwami podatkowymi osiąga obecnie kwotę od 1 000 do 1 600 mld USD, z czego połowa pochodzi z krajów rozwijających się lub z gospodarek znajdujących się na etapie transformacji. Z kwoty 500–800 mld USD jedynie 3 % pochodzi

<sup>(10)</sup> Projekt rezolucji komisji DEVE, wrzesień 2009 r.

<sup>(11)</sup> Zob. Luca Jahier, Dz.U. C 318 z 2009 r., UE, *Afryka i Chiny*, a także opinię w sprawie wewnętrzznego wymiaru strategii lizbońskiej, Dz.U. C 128 z 2010 r.

z korupcji, 30 % z działalności o charakterze przestępczym, zaś 67 % z oszustw podatkowych. Innymi słowy, w wyniku oszustw podatkowych kraje rozwijające się tracą od 300 do 500 mld USD, w tym 285 mld w ramach szarej strefy, zaś 160 mld w wyniku oszustw podatkowych popełnianych przez wiele korporacji międzynarodowych działających w tych krajach <sup>(12)</sup>. EKES uznaje pilną potrzebę radykalnej zmiany w tym sektorze, której

dokonanie jest obecnie bardziej realistyczne. Umożliwiłaby ona nie tylko uzyskanie nieoczekiwanych środków na inwestycje i pomoc na rzecz rozwoju, lecz także wspieranie rozwoju bardziej stabilnych i sprawiedliwych systemów podatkowych w wielu ubogich krajach, które stanowią niezbędną podstawę wzmocnienia instytucji i każdej odpowiedniej perspektywy rozwoju w długim okresie.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

*Przewodniczący*  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

<sup>(12)</sup> CIDSE, jw., listopad 2008 r.

## ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty na sesji plenarnej:

Poprawka zgłoszona przez Jonathana Peela.

**Punkt 7.9**

Zmienić

7.9 Zacieśnienie międzynarodowej współpracy w zakresie zwalczania korupcji i oszustw podatkowych stało się w wyniku kryzysu powszechnie uznanym celem, w szczególności w odniesieniu do walki z rajami podatkowymi. Według Biura ONZ ds. narkotyków i przestępczości (UNODC) obrót związany z przemytem i oszustwami podatkowymi osiąga obecnie kwotę od 1 000 do 1 600 mld USD, z czego połowa pochodzi z krajów rozwijających się lub z gospodarek znajdujących się na etapie transformacji. Z kwoty 500-800 mld USD jedynie 3 % pochodzi z korupcji, 30 % z działalności o charakterze przestępczym, zaś 67 % z oszustw podatkowych. Innymi słowy, w wyniku oszustw podatkowych kraje rozwijające się tracą od 300 do 500 mld USD, w tym 285 mld w ramach szarej strefy, zaś 160 mld w wyniku oszustw podatkowych popełnianych przez wiele korporacji międzynarodowych działających w tych krajach (1). EKES uznaje pilną potrzebę radykalnej zmiany w tym sektorze, której dokonanie jest obecnie bardziej realistyczne. Umożliwiłaby ona nie tylko uzyskanie nieoczekiwanych środków na inwestycje i pomoc na rzecz rozwoju, lecz także wspieranie rozwoju bardziej stabilnych i sprawiedliwych systemów podatkowych w wielu ubogich krajach, które stanowią niezbędną podstawę wzmocnienia instytucji i każdej odpowiedniej perspektywy rozwoju w długim okresie.

**Uzasadnienie**

Dane te trzeba wykreślić, gdyż wbrew temu, co stwierdza się w tym punkcie, nie pojawiają się one w raporcie UNODC.

**Wynik głosowania**      Za: 59                      Przeciw: 93                      Wstrzymało się: 9                      Liczba głosów ogółem: 161

(1) CIDSE, jw., listopad 2008 r.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do zakłóceń radioelektrycznych (kompatybilności elektromagnetycznej) pojazdów (wersja ujednolicona)**

COM(2009) 546 wersja ostateczna – 2009/0154 (COD)

(2010/C 255/24)

Dnia 9 listopada 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do zakłóceń radioelektrycznych (kompatybilności elektromagnetycznej) pojazdów*

COM(2009) 546 wersja ostateczna – 2009/0154 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z dnia 16 grudnia) Komitet 179 głosami, 2 osoby wstrzymały się od głosu, postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 79/542/EWG ustalającą wykaz państw trzecich lub części państw trzecich i ustanawiającej warunki zdrowia zwierząt i ludzi oraz warunki wystawiania świadectw weterynaryjnych dla przywożonych do Wspólnoty pewnych żywych zwierząt i ich świeżego mięsa**

COM(2009) 516 wersja ostateczna – 2009/0146 (COD)

(2010/C 255/25)

Dnia 27 października 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 37 oraz art. 152 ust. 4 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 79/542/EWG ustalającą wykaz państw trzecich lub części państw trzecich i ustanawiającej warunki zdrowia zwierząt i ludzi oraz warunki wystawiania świadectw weterynaryjnych dla przywożonych do Wspólnoty pewnych żywych zwierząt i ich świeżego mięsa*

COM(2009) 516 wersja ostateczna – 2009/0146 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 458. sesji plenarnej w dniach 16–17 grudnia 2009 r. (posiedzenie z 16 grudnia) Komitet 178 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 16 grudnia 2009 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Mario SEPI

---

2010/C 255/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategiczne cele i zalecenia w zakresie polityki transportu morskiego UE do 2018 r.” COM(2009) 8 wersja ostateczna .....	103
2010/C 255/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Zrównoważona przyszłość transportu: w kierunku zintegrowanego zaawansowanego technologicznie i przyjaznego użytkownikowi systemu” COM(2009) 279 wersja ostateczna oraz założeń europejskiej polityki transportowej po 2010 r. (opinia rozpoznawcza) .....	110
2010/C 255/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Internet przedmiotów – plan działań dla Europy” COM(2009) 278 wersja ostateczna .....	116
2010/C 255/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zgłaszania Komisji projektów inwestycyjnych dotyczących infrastruktury energetycznej we Wspólnocie Europejskiej oraz uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 736/96 COM(2009) 361 wersja ostateczna – 2009/0106 (CNS) .....	121
2010/C 255/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu COM(2009) 160 wersja ostateczna .....	124
2010/C 255/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do zakłóceń radioelektrycznych (kompatybilności elektromagnetycznej) pojazdów (wersja ujednoczona) COM(2009) 546 wersja ostateczna – 2009/0154 (COD) .....	132
2010/C 255/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady uchylającej decyzję Rady 79/542/EWG ustalającą wykaz państw trzecich lub części państw trzecich i ustanawiającej warunki zdrowia zwierząt i ludzi oraz warunki wystawiania świadectw weterynaryjnych dla przywożonych do Wspólnoty pewnych żywych zwierząt i ich świeżego mięsa COM(2009) 516 wersja ostateczna – 2009/0146 (COD) .....	133



## CENY PRENUMERATY w 2010 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 100 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	770 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczym CD-ROM-ie.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Format CD-ROM zostanie w ciągu roku 2010 zastąpiony formatem DVD.

## Sprzedaż i prenumerata

Prenumeratę różnych odpłatnych publikacji wydawanych okresowo, na przykład prenumeratę *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, można zamówić u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

[http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_pl.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm)

**Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa oraz aktów przygotowawczych.**

**Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>**

