

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 44



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 54

11 lutego 2011

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny**464. sesja plenarna, 14–15 lipca 2010 r.**

2011/C 44/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–2013” (opinia rozpoznawcza)	1
2011/C 44/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie skutków starzenia się społeczeństwa dla systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej (opinia rozpoznawcza)	10
2011/C 44/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej (opinia rozpoznawcza)	17
2011/C 44/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii »Europa 2020«” (opinia rozpoznawcza)	23
2011/C 44/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych	28
2011/C 44/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa wśród dzieci i warunków życia dzieci (opinia rozpoznawcza)	34

PL

Cena:
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2011/C 44/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu przemian w przemyśle spowodowanych wyzwaniami ekologicznymi, energetycznymi i klimatycznymi na zatrudnienie (opinia rozpoznawcza)	40
2011/C 44/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji belgijskiej)	47
2011/C 44/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego (opinia rozpoznawcza)	53
2011/C 44/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania zrównoważonej gospodarki poprzez zmianę modelu konsumpcji (opinia z inicjatywy własnej)	57
2011/C 44/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie informowania konsumentów (opinia z inicjatywy własnej)	62
2011/C 44/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Traktat lizboński a funkcjonowanie jednolitego rynku” (opinia z inicjatywy własnej)	68
2011/C 44/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Innowacje w turystyce: określenie strategii rozwoju zrównoważonego wysp” (opinia z inicjatywy własnej)	75
2011/C 44/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie podatku od transakcji finansowych (opinia z inicjatywy własnej)	81
2011/C 44/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznego wymiaru rynku wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej)	90
2011/C 44/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „W kierunku europejskiej polityki na rzecz racjonalizacji sektora offsetu rolowego i rotograviury w Europie” (opinia z inicjatywy własnej)	99
2011/C 44/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian i perspektyw podsektora usług tekstylnych w Europie (opinia z inicjatywy własnej)	105
2011/C 44/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu (opinia z inicjatywy własnej)	110
2011/C 44/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwiększenie skuteczności polityki energetycznej Unii Europejskiej z korzyścią dla MSP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw” (opinia z inicjatywy własnej)	118
2011/C 44/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”	123

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

464. SESJA PLENARNA, 14–15 LIPCA 2010 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–2013” (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/01)

Sprawozdawca: **Jan OLSSON**

Dnia 23 lutego 2009 r. wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej Margot Wallström zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

„Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–2013”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest głęboko przekonany, że **prawdziwe i głębokie partnerstwo zdecydowanie zwiększa efektywność i ogólny sukces polityki spójności UE**. Partnerstwo jest narzędziem służącym zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu: sprawia, że fundusze UE są elastyczne w stosunku do potrzeb podmiotów w terenie, zwiększa widoczność UE i wzmacnia demokrację. Udane partnerstwo musi być oparte na **długoterminowej perspektywie rzeczywistego udziału** zapewniającego partnerom prywatnym i władzom publicznym takie same możliwości odgrywania aktywnej roli. **DO TANGA TRZEBA DWOJGA.**

1.2 **Obecne rozporządzenia** wciąż pozostawiają zbyt duże pole do krajowej interpretacji koncepcji partnerstwa. Potrzebne jest wzmocnienie tych przepisów, zwłaszcza art. 11 rozporządzenia

ogólnego nr 1083/2006. EKES proponuje na przyszłość wprowadzenie szeregu **zmian w brzmieniu** tego artykułu, a co za tym idzie ustanowienie **minimalnych wymogów dotyczących partnerstwa**.

1.3 EKES wyraża ubolewanie w związku z faktem, że w ostatnim czasie rola Komisji Europejskiej koncentrowała się w większym stopniu na procedurze, a zatem w mniejszym stopniu na wynikach. EKES jest głęboko przekonany, że **Komisja powinna odgrywać większą i zdecydowanie bardziej proaktywną rolę** jako strażnik zasady partnerstwa. Wspólnie z państwami członkowskimi (dalej PC), regionami i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim Komisja powinna szerzej rozpowszechniać zasadę opartą na otwartej metodzie koordynacji.

1.4 Zasadnicze znaczenie ma stałe budowanie zdolności partnerów: należy udostępnić środki pomocy technicznej partnerom społecznym i społeczeństwu obywatelskiemu **w ramach wszystkich programów operacyjnych**.

1.5 EKES podkreśla, że **granty globalne** stanowią bardzo skuteczny instrument służący osiągnięciu rzeczywistego udziału partnerów – zwłaszcza małych przedsiębiorstw i gospodarki społecznej – dlatego powinny być **owszemnie wykorzystywane przez wszystkie państwa członkowskie zarówno w programach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), jak i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)**.

1.6 EKES opowiada się także za **powrotem do uproszczonych programów inicjatywy wspólnotowej** ukierunkowanych na **innowacje społeczne i rozwój lokalny**.

1.7 Jeśli chodzi o politykę spójności UE po 2013 r. to **struktury programów i dotyczące ich rozporządzenia powinny ułatwiać wdrażanie zasady partnerstwa**. Jest to zgodne z raportem Fabrizia Barki, który w znacznym stopniu skoncentrował się na związku między podejściem osadzonym („place-based approach”) a partnerstwem, co jest szczególnie istotne w przypadku EFRR i powinno być elementem strategii „Europa 2020”.

1.8 Aby zapewnić większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach polityki spójności, należy ustanowić **kodeks dobrych praktyk** na szczeblu europejskim, uzgodniony z odpowiednimi partnerami europejskimi.

1.9 **Uproszczenie jest niezbędne**, aby zwiększyć pozytywny wpływ programów, zwłaszcza w przypadku projektów z udziałem małych podmiotów. **Trzeba zracjonalizować kontrole projektów**. Należy w większym stopniu ułatwiać i przyspieszyć **płatności finansowe** dla takich podmiotów poprzez płatności zaliczkowe i płatności dokonywane na czas.

1.10 EKES doskonale zdaje sobie sprawę z tego, że nie ma uniwersalnych rozwiązań. Mimo to **można i trzeba szeroko rozpowszechniać dobre praktyki**. Praktyki takie zidentyfikowano i opisano w załączniku do niniejszej opinii. Komisja Europejska powinna wspierać ich rozpowszechnianie.

1.11 W większości PC regiony odgrywają zasadniczą rolę we wdrażaniu zasady partnerstwa. W związku z tym EKES proponuje, by regiony, które chcą dzielić się swoimi doświadczeniami i rozpowszechniać dobre praktyki, ustanowiły **sieć „regionów osiągniętych doskonałość w partnerstwie”** i uważa, że właściwym mentorem takiej sieci byłby Komitet Regionów.

2. Wprowadzenie

2.1 W lutym 2009 r. Komisja Europejska zwróciła się do EKES-u o opinię rozpoznawczą na temat tego, jak „wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–13”; opinia powinna także „pomóc

w przygotowaniu przyszłej polityki spójności”. EKES został poproszony o zbadanie w szczególności aspektów partnerstwa i udziału społeczeństwa obywatelskiego w tworzeniu polityki spójności. Przedmiotowa opinia nie obejmuje jednak partnerstwa „wertykalnego” w ramach sfery publicznej, tzn. pomiędzy Komisją Europejską, PC, władzami regionalnymi, lokalnymi lub innymi władzami publicznymi.

2.2 Bliska współpraca ze służbami Komisji przyniosła korzyści podczas sporządzania opinii. Sprawozdawca wykonał znaczne prace w terenie, w które zaangażowani byli członkowie EKES-u, krajowe rady społeczno-gospodarcze, partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego, mające na celu określenie i udokumentowanie dobrych praktyk. Wysłuchania odbyły się w Katowicach, Porto i Schwerinie; uzupełniono je wizytami w terenie w szeregu innych PC. Cenną pomocą służyły także Parlament Europejski i Komitet Regionów.

3. Zasada partnerstwa i jej ewolucja

3.1 Zasada partnerstwa jest jednym z fundamentów polityki spójności UE. Jej korzenie sięgają traktatu rzymskiego z 1957 r., w którym ustanowiono Europejski Fundusz Społeczny. Kolejny krok wykonano w 1988 r., kiedy utrwalono tę zasadę jako wspólny instrument dotyczący funduszy strukturalnych. Na początku partnerstwo koncentrowało się wyłącznie na tradycyjnych podmiotach gospodarczych i społecznych; teraz obejmuje „inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet”⁽¹⁾. Ewolucja ta odzwierciedla strategiczny cel UE, jakim jest dobre sprawowanie rządów, co ostatnio potwierdzono ponownie w wizji „Europa 2020”.

3.1.1 Art. 11 rozporządzenia ogólnego ma kluczowe znaczenie dla określenia zakresu i stosowania zasady partnerstwa. PC angażują właściwych partnerów na różnych etapach programowania. Ponadto wyznaczają najbardziej reprezentatywnych partnerów na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej sferze „zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową”. Co roku Komisja konsultuje się z organizacjami reprezentującymi partnerów gospodarczych i społecznych na szczeblu europejskim.

3.2 Rozporządzenie wprowadza „granty globalne”; zarządzanie takimi funduszami może zostać powierzone instytucjom pośredniczącym, w tym podmiotom odpowiedzialnym za rozwój regionalny lub organizacjom pozarządowym (art. 42).

3.2.1 Działania w ramach pomocy technicznej mogą być ukierunkowane na wszystkich partnerów, beneficjentów funduszy oraz społeczeństwo. Działania te obejmują upowszechnianie informacji, tworzenie sieci, podnoszenie świadomości, promocję współpracy i wymianę doświadczeń (art. 45–46).

⁽¹⁾ Por. art. 11 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006 dotyczącego funduszy strukturalnych.

3.3 W art. 163 TFUE i art. 104 wyżej wspomnianego rozporządzenia Rady przyznano szczególną rolę partnerom społecznym w zakresie Europejskiego Funduszu Społecznego. W administrowaniu EFS Komisję wspiera komitet złożony z przedstawicieli rządów, związków zawodowych i organizacji pracodawców.

3.4 W odniesieniu do EFS partnerstwo określono w rozporządzeniu (WE) nr 1081/2006.

3.4.1 Zwrócono uwagę na dobre zarządzanie, partnerstwo, budowę zdolności i wnioski wyciągnięte z programu EQUAL; należy je wspierać, angażując partnerów społecznych i inne zainteresowane strony (preambuła i art. 5).

3.4.2 EFS powinien wspierać partnerstwa, pakiety i inicjatywy poprzez tworzenie sieci obejmujących odnośnie zainteresowane strony, takie jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe, na szczeblu ponadnarodowym, krajowym, regionalnym i lokalnym (art. 3. pkt 1 lit. e). Należy to wspierać wzmacnianiem zdolności (art. 3 pkt 2 lit. b).

3.4.3 Na EFS spoczywa szczególne zadanie wzmacniania partnerów społecznych i dialogu społecznego w regionach konwergencji. W szczególności organizacje pozarządowe powinny odgrywać aktywną rolę w programach na rzecz integracji społecznej, równości płci i równości szans (art. 5).

3.4.4 Szczególną uwagę zwraca się na działalność innowacyjną w kontekście partnerstwa (art. 7).

3.5 W przeciwieństwie do rozporządzeń w sprawie EFS i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) nie zawiera szczególnych przepisów dotyczących partnerstwa. EKES uważa, że należy w większym stopniu ukierunkować orientację EFRR na małe przedsiębiorstwa, innowacje i rozwój lokalny, wykorzystując instrumenty sprzyjające partnerstwu (np. środki ukierunkowane, granty globalne).

4. Partnerstwo w praktyce

4.1 Czynniki przypisywane zasadzie partnerstwa, które determinują sukces i efektywność polityki spójności, można podsumować w następujący sposób:

- Przedstawianie różnych punktów widzenia i różnorodnej wiedzy, przy zwróceniu uwagi na realia w terenie.
- Lepsze reagowanie na potrzeby i punkty widzenia partnerów.
- Dzięki podejściu lokalnemu interwencje mogą być lepiej dostosowane do realiów, z którymi mają do czynienia przedsiębiorcy, pracownicy i ogół obywateli.

— Większe uwzględnienie w programach kwestii środowiska naturalnego, równości płci oraz środków mających na celu walkę z wykluczeniem społecznym.

— Większa widoczność wartości dodanej wynikającej ze zintegrowanych strategii politycznych.

— Partnerstwo stanowi zasadniczy instrument wspólnego zobowiązania oraz przyczynia się do lepszej efektywności wydatków publicznych i publicznych strategii politycznych.

— Przybliżanie przez partnerów unijnej polityki spójności obywatelom.

4.2 Udań partnerstwo jest jednak w znacznym stopniu uzależnione od tego, czy częścią danej kultury narodowej i politycznej jest tradycja konsultacji i udziału. Jeżeli tak jest, partnerzy są w większym stopniu zaangażowani oraz mogą formułować, a nawet wdrażać programy i projekty.

4.3 W świetle doświadczeń ostatnich lat wydaje się, że ogólnie rzecz biorąc, wdrożenie zasady partnerstwa poprawiło się, nawet jeśli partnerzy różnie to oceniają. Wciąż istnieją duże przeszkody, które różnią się pomiędzy krajami, a czasem także w obrębie kraju. Mimo to w niektórych PC zdaniem społeczeństwa obywatelskiego nastąpiło pewne pogorszenie w porównaniu z okresem programowania 2000–2006.

4.4 W ostatnich latach Komisja bardziej niż kiedykolwiek skoncentrowała się na formalnościach i wymogach audytowych. Małe przedsiębiorstwa i organizacje mają mniejsze możliwości realizacji projektów. Odpowiednie zasoby na wspieranie małych projektów w znacznej mierze zniknęły. Zniesiono programy inicjatywy wspólnotowej, a włączenie ich w główny nurt polityki nie udało się w większości PC.

4.5 Partnerstwo jest wciąż postrzegane w sposób formalistyczny: często brak zaufania pomiędzy władzami i partnerami, ponieważ nie mają oni wspólnego ani jasnego poglądu na temat celu swojego partnerstwa. Brak jasnego zrozumienia tego, co stanowi zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i jaka jest jego rola; sytuację pogarszają niejasne przepisy rozporządzenia i fakt, że władze postrzegają partnerstwo jako dodatkowy ciężar. Kwestionuje się legitymację i reprezentatywność partnerów i pojawiają się obawy, że nadmierne i czasochłonne konsultacje mogą spowolnić wdrażanie programów.

4.6 W związku z powyższym procedury konsultacji często są niewystarczające, ponieważ są zbyt biurokratyczne, zbyt techniczne, a partnerom wyznacza się zbyt krótkie terminy. Istnieje duża luka informacyjna pomiędzy właściwymi władzami a partnerami. Niejednokrotnie partnerzy są tylko częściowo zaangażowani w kształtowanie i wdrażanie polityki. Lekceważenie partnerów oznacza, że nie wysłuchuje się ich. Istnieje także opór wobec nowego sposobu myślenia i innowacyjnych pomysłów. Nie dostosowuje się obecnych przepisów i ich wdrażania w sposób wspierający partnerstwo. Zniechęca to partnerów do udziału i angażowania się.

4.7 Aby móc spełniać rolę partnera, wiele podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji pozarządowych potrzebuje odpowiedniej wiedzy, organizacji, zdolności zawodowych i zasobów finansowych. Pełne uczestnictwo jest szczególnie trudne dla małych organizacji.

4.8 W badaniu BusinessEurope stwierdzono znaczną poprawę w okresie programowania 2007-2013 w porównaniu z poprzednim okresem, co było spowodowane większym doświadczeniem władz i partnerów społecznych, większą przejrzystością rozmów oraz lepiej zorganizowanymi procedurami konsultacji i wdrożenia. Ogólnie rzecz biorąc, zaangażowanie jest postrzegane jako bardziej zadowalające na szczeblu krajowym niż na szczeblu regionalnym. Ulepszenia są z pewnością potrzebne w tych PC, które przystąpiły do UE w ostatnim czasie, ale dotyczy to także krajów o długim stażu członkowskim. BusinessEurope zwraca uwagę na lukę pomiędzy krótkim procesem konsultacji a długim opóźnieniem wdrażania programów i wnosi o zapewnianie lepszych informacji zwrotnych z procesu konsultacji.

4.9 Europejskie Stowarzyszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw (UEAPME) opowiada się za podejściem oddolnym zgodnym z zasadą „najpierw myśl na małą skalę”, dostosowanym do potrzeb przedsiębiorstw i społeczności lokalnych. Partnerstwo należy kształtować w ramach wielopoziomowego sprawowania rządów przez wiele podmiotów. UEAPME kładzie nacisk na pojęcie pomocniczości horyzontalnej, tzn. angażowanie partnerów społeczno-gospodarczych jednocześnie na szczeblu europejskim, krajowym i lokalnym jako czynnik, od którego będzie zależało powodzenie. Konieczne jest uproszczenie przepisów administracyjnych i finansowych; potrzebne są większe płatności zaliczkowe oraz granty globalne, które są bardzo efektywne. Według UEAPME istnieją regiony, w których małe przedsiębiorstwa otrzymują tylko 1–2 proc. dostępnego finansowania z UE. Aby uzyskać dostęp do funduszy, MŚP muszą prowadzić działania partnerskie i poprzez organizacje pośredniczące. Niezbędna jest tu pomoc techniczna. UEAPME domaga się opublikowania przez Komisję wademekum dotyczącego możliwości korzystania z funduszy.

4.10 ETUC uważa, że w ostatnim okresie programowania nie nastąpiła aż tak wielka poprawa. Domaga się umieszczenia w rozporządzeniu jasnych przepisów określających partnerstwo i zwraca się o wprowadzenie minimalnych wymogów. Jakość partnerstwa w dużym stopniu zależy od woli wdrażania tej zasady po stronie władz. ETUC przyznaje, że partnerstwa krajowe i regionalne funkcjonują lepiej niż lokalne. Ważne jest dzielenie się doświadczeniami. Trzeba wzmocnić programy współpracy międzyregionalnej, zwłaszcza angażując Międzyregionalne Rady Związków Zawodowych. ETUC opublikował podręcznik oparty na praktycznych doświadczeniach swoich członków, dotyczący tego, jak związki zawodowe mogą korzystać z EFS.

4.11 W lutym 2010 r. europejscy partnerzy społeczni (ETUC, BE, CEEP) opublikowali wspólny raport na temat EFS. Najważniejszym wnioskiem jest to, że budowanie zdolności ma zasadnicze znaczenie dla poprawy efektywności funduszu. Inne przeszkody, na które zwrócono uwagę, to mało elastyczne przepisy administracyjne i słabe zrozumienie partnerstwa w niektórych PC. Partnerzy społeczni apelują o ściślejsze partnerstwo pomiędzy nimi a władzami regionalnymi lub lokalnymi.

4.12 Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) sugeruje, że konsultacje powinny być szeroko zakrojone i pogłębione, należy nimi objąć różne rodzaje organizacji i wykorzystać rozmaite metody. Należy pokrywać koszty udziału i organizować spotkania wystarczająco często. Dla EAPN ważne jest uwzględnienie wniosków z inicjatywy EQUAL w EFS, ze skoncentrowaniem się na zasadach dotyczących innowacji, partnerstwa, uwzględniania aspektu płci i transnarodowości. Należy zapewnić większe możliwości realizacji małych projektów, tak jak w poprzednim okresie programowania.

4.13 ECAS proponuje, by PC i regiony opracowały plany informowania, konsultacji i udziału obejmujące wszystkie etapy programów i ich projektów. Plany te należy publikować i oceniać w ramach wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerstwa z udziałem lokalnych przywódców. ECAS sugeruje utworzenie wspólnoty praktyk przez regiony, które chciałyby odegrać rolę lidera w dzieleniu się doświadczeniami.

4.14 W raporcie z 2008 r. opublikowanym przez Centrum Prac na Rzecz Społeczności (CpKP) z Czech, organizacje pozarządowe z Europy Środkowej i Wschodniej przeanalizowały za pośrednictwem swojej platformy *Sustainable Future Team* (SF) partnerstwa zespołowe w sześciu krajach (BG, HU, LT, PO, RO, SK) i doszły do wniosku, że największym problemem są ograniczone zdolności organizacji pozarządowych. CpKP stwierdził także, że partnerstwo spotyka się z małym poparciem politycznym. Organizacje pozarządowe muszą edukować swoich ekspertów i kierowników korzystając z pomocy technicznej w ramach programów; częściej z pomocy tej korzysta bezpośrednio administracja publiczna. Proces selekcji dotyczący udziału w komitetach monitorujących i innych organach powinien być prowadzony z większą starannością.

4.15 W sprawozdaniu PE ⁽²⁾ opartym na studiach przypadku stwierdzono, że ważne jest przeniesienie zarządzania na niższe szczeble terytorialne oraz ustanowienie platform pośredniczących lub organów koordynujących oraz nieformalnych sieci. Zalecono także zmniejszenie złożoności programów. Zdobywanie wiedzy na temat polityki i budowanie zdolności należy zorganizować za pośrednictwem konkretnych środków, takich jak strategiczne dyskusje, działania ponadnarodowe, struktury wsparcia i rozpowszechnianie dobrych praktyk.

(2) Sprawozdanie w sprawie zarządzania i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym i podstawy dla projektów w dziedzinie polityki regionalnej, sprawozdawca: Jean-Marie Beaupuy, głosowanie w Parlamencie Europejskim odbyło się w dniu 21.10.2008 r.

5. Uwagi ogólne

5.1 EKES jest przekonany i wielokrotnie twierdził w swoich opiniach, że prawdziwe partnerstwo o głębokim charakterze doprowadzi do bardziej ukierunkowanego i efektywnego wykorzystania funduszy strukturalnych, a co za tym idzie do bardziej udanych projektów. Partnerstwo musi być oparte na długoterminowej perspektywie rzeczywistego udziału zapewniającego równe szanse zaangażowanym partnerom prywatnym i władzom publicznym. **Rzeczywiste partnerstwo** stwarza sytuację, w której żadna zainteresowana strona nie będzie przegrana.

5.2 Podstawą wszystkich strategii politycznych Wspólnoty musi być obywatel. W związku z tym partnerstwo w kontekście funduszy strukturalnych powinno odzwierciedlać podejście oddolne i stwarzać wszystkim obywatelom i ich organizacjom możliwość zaangażowania się w politykę spójności i finansowane z niej projekty. Jeżeli zasada partnerstwa przenika programowanie i wdrażanie, to prowadzi ona do aktywnego udziału obywateli i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w polityce spójności, przez co wzmacnia demokrację.

5.3 Osiągnięcie kultury rzeczywistego partnerstwa jest procesem uczenia się. Zakłada wzmocnienie pozycji partnerów i zapewnienie im wszystkim równych szans uczestniczenia we wszystkich etapach wdrażania polityki spójności. Istniejące dowody wskazują, że zasoby na budowanie zdolności odegrały zasadniczą rolę w zwiększaniu efektywności partnerstw. W związku z powyższym zasoby takie powinny być wykorzystywane w odniesieniu do wszystkich partnerów, zarówno prywatnych, jak i publicznych, we wszystkich programach operacyjnych – nie tylko w regionach konwergencji. Bardzo potrzebne jest dalsze „wspólne szkolenie” partnerów publicznych i prywatnych.

5.4 Brak jest równowagi pomiędzy partnerami odnośnie do wpływów i władzy, dostępu do informacji, środków finansowych, zdolności zawodowych itp. W odniesieniu do okresu po 2013 r. bardzo potrzebne jest ustanowienie ram, które stworzą nową równowagę pomiędzy władzami publicznymi a sektorem prywatnym poprzez model zarządzania oparty na zasadzie partnerstwa, którego fundamentami są wymiar regionalny i lokalny oraz prywatne podmioty społeczne i gospodarcze.

5.5 Wszyscy partnerzy prywatni i publiczni muszą darzyć się wzajemnym zaufaniem i wznieść się ponad własne partykularne interesy; wymaga to zmiany sposobu myślenia. Potrzebna jest nowa kultura dialogu, oparta na zasadzie „najpierw myśl na małą skalę”, spełniająca potrzeby lokalnych przedsiębiorstw i organizacji. Władze publiczne muszą być otwarte na wnoszony wkład; partnerzy prywatni muszą być zaangażowani, a zaangażowanie to można pobudzić, zezwalając na większe prywatne współfinansowanie projektów. Należy dążyć do zaangażowania partnerów już na wczesnym etapie, dając im prawo do odegrania decydującej i konstruktywnej roli.

5.6 Konieczne jest zaangażowanie partnerów społecznych jako podmiotów społeczno-gospodarczych o zasadniczym znaczeniu, jak również organizacji gospodarki społecznej i organizacji pozarządowych. Ważne jest wspieranie pluralizmu poprzez włączanie małych innowacyjnych przedsiębiorstw, organizacji i innych podmiotów, które mogą odegrać ważną rolę w przyszłości. Należy jednak także zapewnić elastyczność i ukierunkowanie partnerstwa zależnie od konkretnych potrzeb poszczególnych programów.

5.7 Jak stwierdzono powyżej, kultura polityczna, tradycja i doświadczenia determinują to, jak zasada partnerstwa jest wprowadzana w życie w PC. Ponieważ czynniki te są zróżnicowane w Unii złożonej z 27 państw członkowskich, nie ma jednego uniwersalnego modelu pasującego do wszystkich kontekstów. Dlatego należy dzielić się praktykami w ramach procesu wzajemnego uczenia się; wszystkie zainteresowane strony są odpowiedzialne za rozpowszechnianie dobrych praktyk, a co za tym idzie zwiększenie efektywności funduszy.

5.8 Zakres odpowiedzialności, prawa i obowiązki w ramach partnerstwa są zróżnicowane zależnie od roli i statusu partnerów. Dotyczy to szczególnie sytuacji, gdy prawu uczestnictwa przeciwstawia się uprawnienia decyzyjne dotyczące budżetu. Mimo to można przezwyciężyć tę dychotomię, jeżeli wszyscy partnerzy zastosują zgodne podejście w zakresie strategii i finansowania.

5.9 Zgodnie z obecnym rozporządzeniem to PC zarządzają stosowaniem zasady partnerstwa w myśl obowiązujących przepisów i praktyk krajowych. Z punktu widzenia EKES-u bardzo pilne i potrzebne jest ustanowienie minimalnych europejskich wymogów dotyczących tego, jak zapewnić wysoki standard partnerstwa. W związku z tym EKES uważa, że EFRR powinien być w większym stopniu ukierunkowany na małe przedsiębiorstwa, innowacje i rozwój lokalny, aby wykorzystywać instrumenty, które sprzyjają i przynoszą korzyści programom ukierunkowanym na partnerstwo, granty globalne itp.

5.10 Ogólnie rzecz biorąc, można i trzeba zreformować programowanie, aby wzmocnić partnerstwo. Nastąpi to poprzez większe ukierunkowanie programów i zorientowanie ich na problem w odniesieniu do celu i zakresu (np. zasięg geograficzny, sektor, zadanie).

5.11 To, że struktury programów bezpośrednio determinują perspektywę udanego partnerstwa, jasno określono w inicjatywach wspólnotowych takich jak EQUAL i URBAN II, w których zawarto wyraźny wymóg partnerstwa. Zniesienie tych inicjatyw można postrzegać jako krok w tył w odniesieniu do zasady partnerstwa w porównaniu z okresem programowania 2000-2006. Wiele PC nie uwzględniło doświadczeń zdobytych dzięki EQUAL w obecnym okresie programowania, mimo że w rozporządzeniu w sprawie EFS istnieje taki przepis.

5.12 Program LEADER, ukierunkowany na obszary wiejskie, był od początku na czele, jeżeli chodzi o wdrażanie zasady partnerstwa. Chociaż nie jest już inicjatywą wspólnotową, należy zwrócić uwagę na fakt, że metoda LEADER została w pełni uwzględniona **jako obowiązkowa oś programów rozwoju obszarów wiejskich** w obecnym okresie, zarówno dzięki sukcesowi inicjatywy, jak i bardziej rygorystycznym przepisom rozporządzenia w sprawie EFRROW (WE) nr 1698/2005 (art. 6). Jej celem jest zaangażowanie i zmobilizowanie lokalnych podmiotów poprzez tworzenie sojuszy terytorialnych na rzecz endogennego rozwoju lokalnego. Oryginalnym elementem jest ustanowienie partnerstwa lokalnego o nazwie „lokalna grupa działania” (LAG). Na lokalnym szczeblu podejmowania decyzji partnerzy społeczno-gospodarczy i społeczeństwo obywatelskie stanowią większość. LEADER wspierają krajowe sieci obszarów wiejskich, oparte na szerokim partnerstwie łączącym lokalne projekty ze szczeblem krajowym i szczeblem UE.

5.13 EKES wyraża ubolewanie w związku z faktem, że w ostatnim czasie rola Komisji Europejskiej stała się raczej proceduralna i formalna, przez co koncentrowała się bardziej na audytach, a mniej na realnych wynikach. EKES podkreśla, że **Komisja powinna być silniejsza i bardziej proaktywna** we wdrażaniu zasady partnerstwa. Wracając do koncepcji polityki spójności stosowanej w przeszłości, Komisja powinna przekształcić się z obserwatora w prawdziwego i zaangażowanego „partnera”.

5.14 EKES stwierdził, że skomplikowane procedury finansowe i administracyjne odnoszące się do programów i projektów funduszy strukturalnych mają skutek hamujący, zniechęcający, i wręcz odstraszaający, zwłaszcza w przypadku MŚP, mikroprzedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, jeżeli chodzi o odnoszenie korzyści z funduszy strukturalnych. Dla EKES-u **uproszczenie** takich procedur zarówno na szczeblu UE, jak i szczeblu krajowym, jest zatem logicznym następstwem dążenia do udanego partnerstwa, podobnie jak przyspieszenie płatności. Jest to sprawa niecierpiąca zwłoki.

5.15 Granty globalne okazały się niezwykle efektywne, jeżeli chodzi o zbliżanie zarządzania funduszami do beneficjentów i ich potrzeb. Granty takie odegrały zasadniczą rolę w finansowaniu małych projektów. EKES wyraża ubolewanie w związku z faktem, że w obecnym okresie poważnie ograniczono ten system w porównaniu z okresem 2000–2006. Wzywa do **szerokiego stosowania grantów globalnych przez wszystkie PC w odniesieniu do obu funduszy** i do wprowadzenia realnej odpowiedzialności beneficjentów, aby uwolnić ogromny potencjał MŚP i gospodarki społecznej.

5.16 Intensywniejsza i szerzej zakrojona działalność EBI byłaby w tym kontekście pożądanym uzupełnieniem. EKES apeluje także o wzmocnienie programu JEREMIE w celu pobudzenia wsparcia dla małych przedsiębiorstw i ich organizacji.

5.17 EKES powtarza swój postulat dotyczący **połączenia i skoordynowania wszystkich funduszy** związanych z polityką spójności Unii, w tym EFRROW i Europejskiego Funduszu Rybackiego, w jeden program operacyjny. Połączenie takie będzie promowało efektywne partnerstwo, ponieważ partnerzy na ogół postrzegają rozwój holistycznie. EKES uważa, że są także argumenty przemawiające za aktywnym dążeniem do połączenia z krajowymi strategiami politycznymi, co pozwoli odnieść podwójne korzyści ze zintegrowanego podejścia na szczeblu europejskim i krajowym.

5.18 Postulat ten jest w pełni zgodny z raportem Fabrizia Barki z kwietnia 2009 r. ⁽³⁾, w którym podkreślono rolę partnerstwa ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, aby nadać wymiarowi terytorialnemu polityki spójności kluczową rolę w integracji europejskiej. Partnerstwo jest niezbędne do efektywnego i właściwego wykorzystywania funduszy. W raporcie podkreślono potrzebę zmobilizowania podmiotów lokalnych na poszczególnych terytoriach i zaangażowania obywateli poprzez debatę publiczną. Barca sugeruje, że politykę spójności po 2013 r. powinna poprzedzić prawdziwa debata strategiczna z udziałem społeczeństwa obywatelskiego przeprowadzona w latach 2010–2012.

6. Europejskie inicjatywy w zakresie ulepszeń

6.1 EKES twierdzi, że potrzebny jest szereg obowiązkowych i dobrowolnych działań na szczeblu europejskim i krajowym, aby ulepszyć i wzmocnić partnerstwo w zakresie funduszy strukturalnych oraz rozszerzyć rozwiązania uznawane za dobre praktyki dotyczące partnerstwa na wszystkie PC. EKES wzywa do zmiany poszczególnych rozporządzeń UE. Ponadto potrzebny jest kodeks dobrych praktyk, powiązany z bardziej intensywnym udzielaniem wskazówek przez Komisję Europejską.

6.2 EKES proponuje następującą zmianę art. 11 określającego środki w zakresie partnerstwa w obecnym rozporządzeniu ogólnym nr 1083/2006 (tekst skonsolidowany ze wszystkimi proponowanymi zmianami umieszczono w załączniku 1) w celu wykorzystania w przyszłym nowym rozporządzeniu.

6.2.1 Po słowach „[...] zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową” ust. 1 należy uzupełnić słowami „oraz po porozumieniu z właściwymi partnerami [...]”. Tylko dążąc do porozumienia z partnerami w zakresie charakteru partnerstwa można zapewnić pełną legitymizację procesu i doprowadzić do zwiększenia sukcesu projektów. EKES zgadza się z przepisem już przyjętym w ramach Komitetu EFS mającym na celu określenie kim są właściwi partnerzy; ten konkretny przepis należy rozszerzyć na wszystkie fundusze strukturalne.

⁽³⁾ Program zreformowanej polityki spójności. Podejście osadzone mające na celu sprostanie wyzwaniom i oczekiwaniom, wobec których staje Unia Europejska – maj 2009 r.

6.2.2 EKES uważa, że niezbędne jest, by sformułowanie w art. 11 odzwierciedlało zamiar, by wdrażanie zasady partnerstwa było monitorowane wspólnie przez Komisję, PC i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie. Otwarta metoda koordynacji (OMK) stanowi doskonały model w tym zakresie. Komisja, we współpracy z PC, wyznacza cele, określa wskaźniki i wytyczne, porównuje wyniki oraz zajmuje się wymianą dobrych praktyk i monitorowaniem dokonywanym w drodze wzajemnej oceny.

6.2.3 W traktacie z Lizbony uznano OMK, której dotyczą art. 149, 153, 156, 168, 173 i 181 TFUE. W związku z tym EKES proponuje umieszczenie podobnego zapisu w art. 11: „Pozostając w bliskim kontakcie z państwami członkowskimi, Komisja może podejmować inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizację wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie niezbędnych elementów okresowego monitorowania i oceny”. W procesie tym powinny także uczestniczyć najważniejsze europejskie organizacje reprezentujące partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie.

6.2.4 Konsultacje z partnerami gospodarczymi i społecznymi na szczeblu europejskim „powinny odbywać się przynajmniej dwa razy do roku” i obejmować także odpowiednie reprezentatywne organizacje, o których mowa w art. 11 ust. 1. lit. c), a także organizacje rozwoju obszarów wiejskich, aby stworzyć powiązanie z EFRROW. Konsultacje takie powinny być organizowane już teraz jako część prawdziwej debaty strategicznej na szczeblu europejskim poprzedzającej przyszłą politykę spójności po 2013 r. (zob. raport Fabrizia Barki).

6.2.5 Podobnie, EKES sugeruje ulepszenie szczegółowych procesów konsultacji dotyczących poszczególnych funduszy na szczeblu UE. Nie zmniejszając uprzywilejowanej roli partnerów społecznych, Komitet EFS powinien, po odpowiednich konsultacjach, dodać ograniczoną liczbę obserwatorów z innych reprezentatywnych organizacji zainteresowanych stron.

6.2.6 EKES zdecydowanie opowiada się za zmianą rozporządzeń w sprawie EFRR i EFRROW w celu uwzględnienia koncepcji „dobrego zarządzania i partnerstwa” określonej w art. 5 rozporządzenia w sprawie EFS. Komitet sugeruje także ustanowienie komitetu ds. partnerstwa w nowym rozporządzeniu w sprawie EFRR.

6.2.7 EKES w szczególności podkreśla, że „przydziela się odpowiednią kwotę na budowanie zdolności dostępną dla wszystkich partnerów prywatnych” i w związku z tym proponuje, jako wytyczną, odłożenie 10 proc. budżetu przeznaczonego na wsparcie techniczne na **budowanie zdolności i uczenie się we wszystkich programach operacyjnych**. Należy także wspierać europejskie szkolenia przynoszące korzyść na szczeblu krajowym, a co za tym idzie ułatwiające wymianę doświadczeń i dobrych praktyk.

6.3 EKES uważa, że aby osiągnąć niezbędne **uproszczenie**, należy zracjonalizować audyty i kontrole projektów. Należy przyspieszyć i dostosować płatności, gwarancje finansowe i płatności zaliczkowe do potrzeb beneficjentów, zwłaszcza gdy dotyczy to małych podmiotów. Mimo szeregu ulepszeń zaproponowanych przez Komisję w 2009 r. obecne możliwości płatności zaliczkowych są nadal w znacznej mierze niewystarczające.

6.4 Mając na celu spełnienie minimalnych wymogów prowadzących do osiągnięcia wysokiego standardu partnerstwa, EKES proponuje, aby Komisja wraz z przedstawicielami kategorii partnerów, o których mowa w art. 11, opracowała **kodeks dobrych praktyk** dotyczących stosowania zasady partnerstwa w oparciu o poniższe wytyczne:

- na początku właściwi partnerzy publiczni i prywatni powinni uzgodnić **plan informowania/konsultacji/udziału** dotyczący programowania, wdrażania i oceny, zawierający jasne cele i plan działania;
- właściwe władze powinny zdać sprawozdanie z tego, w jaki sposób uwzględniły zasadę partnerstwa w swoich propozycjach i sprawozdaniach. Poglądy partnerów powinny zostać jasno i otwarcie udokumentowane;
- należy powierzyć partnerstwu odpowiedzialność za **procedury wyboru swoich członków do komitetów zarządzających** (dalej KZ) i innych organów konsultacyjnych ustanowionych w ramach funduszy strukturalnych. O wyborze powinny decydować czynniki takie jak interes, reprezentatywność i otwartość na nowe, zaangażowane i innowacyjne podmioty;
- **pomoc techniczna** we wszystkich programach operacyjnych powinna być dostępna dla wszystkich partnerów na cele takie jak: budowanie zdolności, koordynacja i reprezentacja; partnerzy powinni sami formułować takie projekty i zarządzać nimi;
- partnerstwo powinno być od początku zaangażowane w określenie **kryteriów wyboru projektów**;
- **partnerstwo powinno stanowić kryterium** w odniesieniu do projektów finansowanych z funduszy;
- należy promować **partnerstwo ponadnarodowe**;
- należy ustanowić wskaźniki **efektywnego zarządzania z punktu widzenia beneficjentów**;
- należy przeprowadzić **uproszczenie** procedur i kontroli;
- należy przyspieszyć **płatności** dla beneficjentów;

— **strategie długoterminowe** powinny być omawiane w KZ lub innych właściwych organach powiązanych z krajowymi strategicznymi ramami odniesienia.

6.5 W przypadku **znaczej zmiany** programów operacyjnych w trakcie okresu programowania należy rygorystycznie przestrzegać zasady partnerstwa i zwracać na nią uwagę.

6.6 EKES proponuje, by regiony, które chcą dzielić się swoimi doświadczeniami i rozpowszechniać dobre praktyki, ustanowiły **sieć „regionów osiągniętych doskonałość w partnerstwie”**. Załączki takiej sieci już istnieją⁽⁴⁾. Aby wspierać taką inicjatywę, EKES proponuje wspólne działanie, w które zaangażowałyby się on sam, Komitet Regionów i Komisja Europejska. Właściwym mentorem takiej sieci byłby Komitet Regionów.

6.7 Wreszcie, EKES proponuje, by Komisja pokierowała ustanowieniem grupy roboczej składającej się ze wszystkich właściwych partnerów na szczeblu europejskim, aby wspierać zasadę partnerstwa z różnych perspektyw i zadbać o to, by przepisy dotyczące pomocy państwa i udzielania zamówień nie miały negatywnego wpływu na partnerstwo.

7. Dobre praktyki

7.1 Podczas sporządzania niniejszej opinii zidentyfikowano dobre praktyki z perspektywy zaangażowania i roli partnerów prywatnych, a nie władz publicznych. Przykłady przedstawione pokrótce w odrębnym załączniku stanowią tylko wybór. Z pewnością jest ich więcej.

7.2 Dobre praktyki oceniano pod czterema względami: dostępu do partnerstwa, wzmocnienia pozycji partnerów, partnerstw w zakresie podejmowania decyzji i ukierunkowanych partnerstw.

7.3 Dobre praktyki w jednej dziedzinie niekoniecznie oznaczają ogólnie dobre praktyki. Z drugiej strony ten sam przypadek dobrych praktyk może być wykorzystywany w dwóch lub więcej dziedzinach. Istnieją przypadki, na które należy zwrócić szczególną uwagę, takie jak systematyczne podejście partnerskie w całej **Anglii**; udany pokojowy program pojednania w **Irlandii Północnej**, w którym najważniejszymi czynnikami są partnerstwa lokalne i zaangażowanie obywatelskie; partnerskie zarządzanie wszystkimi funduszami (w tym EFRROW) z myślą o zintegrowanym rozwoju w landzie **Meklemburgia-Pomorze Przednie** (D), unikatowe zarządzanie przez społeczeństwo obywatelskie (**Fundación ONCE** i inne) programem operacyjnym EFS (E), struktura wsparcia trzeciego sektora w **Walii** (3-SET).

7.4 Wszystkie cztery kryteria dobrych praktyk można dostrzec w interesujących przypadkach, w których fundusze strukturalne są wyraźnie ukierunkowane tak, by reagować na **potrzeby podmiotów lokalnych**: innowacyjne partnerstwo (związki zawodowe/spółdzielnie/banki), które zarządza grantem

globalnym **Esprit w Toskanii** (I); strategiczne i zwiększone wykorzystywanie grantów globalnych w **Poitou-Charentes** (F); **austrackie terytorialne pakiety na rzecz zatrudnienia** i zdecentralizowane zarządzanie EFS w **Badenii-Wirtembergii** (D). W tym kontekście należy także wspomnieć o lokalnych grupach działania w ramach inicjatywy LEADER.

7.5 Dobrą praktyką jest także dynamiczny proces doskonalenia i rozwoju zasady partnerstwa. Przykładem jest Polska, w przypadku której należy zwrócić uwagę na zdecentralizowane zarządzanie funduszami przez grupy robocze, w których partnerzy odgrywają decydującą rolę. Krajowe porozumienie ramowe (Protocollo d'Intesa) w sprawie zasad partnerstwa we Włoszech i związane z nim działania następcze w niektórych regionach, np. Apulii, to przykłady dobrych zamiarów, które warto wcielać w życie.

7.6 EKES zwraca uwagę na fakt, że ogólnie rzecz biorąc, zaangażowanie krajowych lub regionalnych rad społeczno-gospodarczych jest jedynie częściowe, z wyjątkiem włoskiej CNEL, która odgrywa zasadniczą rolę w kształtowaniu i ocenie polityki regionalnej dla Mezzogiorno (południowe Włochy). W niektórych krajach, np. Portugalii, Francji (szczebel regionalny) i na Malcie rady uczestniczą w fazie programowania.

7.7 Dostęp rodzi pytania dotyczące tego, w jaki sposób i jakich wybiera się partnerów. Określenie partnerów wymaga procedur charakteryzujących się przejrzystością i legalnością. Wybór nie jest zazwyczaj problemem w przypadku partnerów społecznych, ale raczej w przypadku sektora organizacji pozarządowych, a w szczególności dotyczy tego, jak włączyć grupy narażone i marginalizowane, np. osoby niepełnosprawne, byłych więźniów, Romów i inne mniejszości etniczne.

7.7.1 Dobrą praktyką jest pozostawienie wyboru w gestii zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Interesujący przykład pochodzi z Czech (system wyboru).

7.8 Zaobserwowano kilka interesujących przykładów budowania zdolności i wzmocnienia pozycji partnerstw, takich jak:

- uczenie się w ramach dialogu społecznego (np. Czechy);
- wzmocnianie zdolności zawodowych w organizacjach partnerskich (Mezzogiorno, Niemcy, Hiszpania, Poitou-Charentes, Słowenia);
- tworzenie konkretnych ośrodków wiedzy lub „obserwatoriów” („Kompetenzstellen” w Niemczech, 3-SET w Walii);
- opracowywanie podręczników i wytycznych dla organizacji partnerskich na szczeblu krajowym (np. DGB w Brandenburgii w Niemczech) i europejskim (ETUC, EAPN, Bankwatch).

⁽⁴⁾ Na przykład Reves (partnerstwo władz regionalnych/lokalnych i gospodarki społecznej), Bankwatch Network, sieć IQ (regionalne instytucje zarządzające i środowiska badawcze), inicjatywa ECAS i wspólnota praktyk z udziałem instytucji zarządzających EFS.

7.9 W niektórych przypadkach realne podejmowanie decyzji w kwestii tego, które projekty finansować, przekazano organizacjom w ramach partnerstwa. Granty globalne są tu zaledwie jednym z przykładów (Włochy, Wielka Brytania, Francja). Inne to model szwedzki (Västra Götaland i inne partnerstwa dotyczące funduszy strukturalnych) i wyżej wspomniany program operacyjny ONCE Fundación.

7.10 Kilka programów jest dobrze ukierunkowanych (geograficznie, na odpowiednie grupy, sektory, społeczności, konkretne zadania itp.), a zatem zazwyczaj blisko powiązanych z konkretną grupą partnerów, którzy mają realne uprawnienia w zakresie podejmowania decyzji. Program pokojowy w Irlandii Północnej oraz fora ds. wzrostu (Dania), ale także lokalne inicjatywy wymienione w pkt 7.4. powyżej należą do tej kategorii dobrych praktyk.

8. Proponowane zmiany w obecnym art. 11 rozporządzenia Rady nr 1083/2006:

ROZPORZĄDZENIE RADY (WE) NR 1083/2006

z dnia 11 lipca 2006 r.

ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999

Artykuł 11

Partnerstwo

1. Cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej „partnerstwem”) pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. ~~W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde~~ Każde państwo członkowskie, ~~zawarłszy porozumienie z właściwymi partnerami,~~ organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne;
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni;

- c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.

Każde państwo członkowskie wyznacza najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej sferze (zwanach dalej „partnerami”), zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównoważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

2. Partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów, o których mowa w ust. 1. Partnerstwo obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Państwa członkowskie angażują, w zależności od potrzeb odpowiednim czasie, każdego z właściwych partnerów, w szczególności regiony, na różnych etapach programowania, a następnie wykonania, w ramach czasowych przewidzianych dla każdego etapu.

Pozostając w bliskim kontakcie z państwami członkowskimi, Komisja może podejmować inicjatywy mające na celu określenie wytycznych i wskaźników, organizację wymiany najlepszych praktyk i przygotowanie niezbędnych elementów okresowego monitorowania i oceny.

3. ~~Co roku~~ Przynajmniej dwa razy do roku Komisja konsultuje się na poziomie europejskim w sprawie pomocy funduszy z organizacjami reprezentującymi partnerów ~~gospodarczych i społecznych wymienionych w ust. 1 lit. b) i c).~~ We współpracy z nimi Komisja sporządza europejski kodeks dobrych praktyk dotyczących stosowania zasady partnerstwa.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie skutków starzenia się społeczeństwa dla systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/02)

Sprawozdawca: **Renate HEINISCH**

Pismem z dnia 18 września 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

skutków starzenia się społeczeństwa dla systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 89 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Zdaniem EKES-u, aby stawić czoła skutkom starzenia się społeczeństwa dla systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej, konieczne są następujące działania:

1.1.1 Na szczeblu krajowym:

- Ujęcie problematyki starzenia się w dobrym zdrowiu we wszystkich obszarach polityki.
- Wzmocnienie profilaktyki, promocji zdrowia i wychowania w zdrowiu we wszystkich grupach wiekowych.
- Poprawa jakości leczenia osób starszych i opieki nad nimi.
- Włączenie opieki paliatywnej do usług związanych z opieką.
- Opracowanie i rozwijanie form terapii dostosowanych do wieku, wraz z ujęciem osób starszych w badaniach klinicznych i badaniach nad schorzeniami współistniejącymi.
- Przygotowanie alternatywnych mieszkań oraz instytucji opieki i opieki zdrowotnej dostosowanych do potrzeb osób starszych.
- Ewaluacja w ramach oceny technologii medycznych (*health technology assessment, HTA*) teleopieki (*telecare*) i rozwiązań technologicznych, w tym koncepcji życia wspieranego przez otoczenie (*ambient assisted living, AAL*) i innych technologii medycznych (opiekuńcze otoczenie), które mają ułatwiać osobom starszym prowadzenie samodzielnego życia oraz poprawić wydajność i jakość opieki nad nimi.
- Zapewnienie powszechnie dostępnej, zdecentralizowanej i lokalnej infrastruktury, umożliwiającej bezpośredni kontakt osób starszych z pracownikami służby zdrowia i przedstawicielami zawodów związanych z opieką (deinstytucjonalizacja).

- Wspieranie regionalnych i lokalnych sieci podmiotów zainteresowanych realizacją celu starzenia się w dobrym zdrowiu.
- Wprowadzenie do krajowego ustawodawstwa obowiązkowego zabezpieczenia na potrzeby kosztów opieki w podeszłym wieku (np. ubezpieczenia pielęgnacyjnego).
- Umożliwienie przeprowadzania w ramach krajowych systemów zdrowotnych i społecznych eksperymentów z różnymi modelami wraz z późniejszą ewaluacją, co zapewniałoby dynamikę tychże systemów.
- Uelastycznienie systemów dopłat i dodatkowego ubezpieczenia.
- Opracowanie i realizacja krajowych strategii i polityk na rzecz uczenia się przez całe życie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.
- Działania na rzecz godzenia życia rodzinnego, pracy i opieki.
- Wzmocnienie wolontariatu.
- Uznanie wartości osób pielęgnujących i ich potrzeb.

1.1.2 Na szczeblu europejskim:

- Opracowanie planu działania na rzecz starzenia się w dobrym zdrowiu i godności, zgodnie z wnioskami Rady EPSCO z 30 listopada 2009 r.
- Uznanie problematyki „starzenie się w aktywności, dobrym zdrowiu i godności” za jeden z priorytetów strategii „Europa 2020”.
- Niezbędna harmonizacja terminologii, definicji, narzędzi służących ocenie, wytycznych, kryteriów, procedur itd. Problem ten pojawił się już 20 lat temu, a mimo to wciąż nie udało się osiągnąć większych postępów.

- Podkreślenie priorytetu starzenia się w aktywności, dobrym zdrowiu i godności w ramach europejskiego roku 2010 (Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym), 2011 (Europejski Rok Wolontariatu) i 2012 (Europejski Rok Aktywności i Zdrowia Osób Starszych oraz Solidarności Między Pokoleniami) oraz podczas prezydencji przypadających na te lata.
- Włączenie problematyki przemian demograficznych do wspólnego planowania programu badań (*joint programming*) Komisji Europejskiej.
- Opracowanie europejskiej karty praw osób potrzebujących pomocy i opieki.
- Utworzenie w Komisji specjalnej grupy roboczej, złożonej z przedstawicieli różnych służb, zajmującej się problematyką starzenia się w dobrym zdrowiu – w tym także kwestiami opieki i opieki zdrowotnej, emerytur i finansowej stabilności.
- Utworzenie w EKES-ie okrągłego stołu, kategorii bądź stałej grupy roboczej, które zajmowałyby się zagadnieniem starzenia się w aktywności, dobrym zdrowiu i godności w ramach dialogu między pokoleniami i opracowały przebiegową strategię dla tych dziedzin.
- Ujęcie gerontologii i badań demograficznych jako priorytetowych dziedzin w 8. programie ramowym.
- Realizacja projektu „Przekazywanie wiedzy a osoby starsze” w ramach programu „Nauka w społeczeństwie”.
- Sporządzenie wykazu i dokonanie porównania celów państw członkowskich w zakresie zdrowia oraz stopnia, w jakim są one wiążące.
- Wspieranie państw członkowskich w realizacji powyższych celów środkami z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz otwartą metodą koordynacji.
- Propagowanie wymiany sprawdzonych praktyk dotyczących rozwiązań w zakresie technologii informacyjnych i komunikacyjnych (TIK), ściśle dostosowanych do użytkownika, np. w kontekście programu INTERREG, przy wsparciu ze środków funduszy strukturalnych.
- Wsparcie obejmującej wiele państw oceny technologii medycznych (*health technology assessment, HTA*) w celu ewaluacji nowych rozwiązań w zakresie TIK, służących opiece nad osobami w podeszłym wieku.
- Nieustająca popularyzacja uczenia się przez całe życie oraz wymiana i koordynacja europejskich programów kształcenia i podnoszenia kwalifikacji ze szczególnym zaakcentowaniem

kwestii starzenia się w dobrym zdrowiu – od uczenia się przez całe życie do „uczenia się, by długo żyć” (*learning for a long life*).

- Stworzenie nowego wizerunku osób starszych – także w mediach.
- Opracowanie europejskich wytycznych na rzecz godzenia życia rodzinnego, pracy i opieki.

2. Uwagi ogólne

2.1 Wprowadzenie

2.1.1 Społeczeństwo Unii Europejskiej starzeje się w wyniku zwiększenia długości życia. Według prognoz Eurostatu, udział w społeczeństwie osób mających ponad 65 lat wzrośnie z 17,1 % w 2008 r. do 30 % w 2060 r. O ile dziś 4 osoby w wieku produkcyjnym (15–64 lat) przypadają na jedną osobę powyżej 65 roku życia, o tyle w 2050 r. stosunek ten będzie wynosił 2:1.

2.1.2 W latach 2026–2030 znaczna część osób aktywnych zawodowo opuści rynek pracy. W ten sposób, przy niższym wskaźniku urodzeń, wzrastać będzie liczba osób niepracujących w stosunku do liczby osób pracujących.

2.1.3 W ostatnim komunikacie Komisji ⁽¹⁾ stwierdzono, że rządy dysponują bardzo krótkim okresem na wdrożenie działań, aby zaradzić problemom związanym ze starzeniem się społeczeństwa, zanim większość pokolenia wyżu przejdzie na emeryturę. W związku z tym 18 września 2009 r. Komisja Europejska zwróciła się do EKES-u z wnioskiem o opracowanie opinii rozpoznawczej. Chodzi o przeanalizowanie, w jaki sposób inicjatywy w dziedzinie zdrowia, podejmowane na szczeblu Wspólnoty, mogą wesprzeć wysiłki państw członkowskich nastawione na stawienie czoła wyzwaniom demograficznym. Niniejsza opinia opiera się na wielu wcześniejszych opiniach EKES-u ⁽²⁾.

2.1.4 Kolejne prezydencje – czeska (1. półrocze 2009 r.), szwedzka (2. półrocze 2009 r.) i hiszpańska (1. półrocze 2010 r.) umieściły wśród swych priorytetów problematykę starzenia się w dobrym zdrowiu, w poczuciu godności i przy utrzymaniu aktywności.

2.1.5 Podmioty odpowiedzialne za sektor zdrowia i ogół społeczeństwa muszą wypracować nowy obraz podeszłego wieku, który odpowiadałby przemianom demograficznym i potrzebie godności ludzi starszych.

2.1.6 To nie samo starzenie się społeczeństwa, lecz niezdrowe starzenie się powoduje wyższe koszty. Dlatego w niniejszej opinii przedstawiono głównie działania na rzecz starzenia się w dobrym zdrowiu.

⁽¹⁾ COM(2009) 180 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Listę opinii EKES-u można znaleźć na stronie: http://www.eesc.europa.eu/sections/soc/index_en.asp.

2.2 Rozwijanie i unowocześnianie systemów zdrowotnych i społecznych oraz usług opieki zdrowotnej

2.2.1 Przemiany demograficzne oznaczają konieczność dalszego rozwijania organizacji i potencjału systemów zdrowotnych i społecznych oraz usług opieki zdrowotnej, jak również innych towarzyszących im usług. Chodzi o to, by:

- dostosować je do potrzeb osób starszych;
- wszystkim potrzebującym opieki zagwarantować świadczenia niezbędne do zachowania autonomii i godności;
- wszystkim grupom społecznym, niezależnie od wieku, płci, sytuacji finansowej i miejsca zamieszkania, zapewnić jednakoowo dostępne wysokiej jakości świadczenia zdrowotne (także w zakresie promocji zdrowia, profilaktyki, leczenia, rehabilitacji i opieki paliatywnej).

2.2.2 Przy tym nie wystarczy tu skupić się na tym, jakie są oczekiwania osób starszych wobec systemów zdrowotnych i społecznych. Ważne jest, by zwrócić uwagę na odpowiedzialność każdej osoby za jej własną starość i zapobieganie ewentualnym chorobom – a zatem także na to, jakie są oczekiwania społeczeństwa wobec osób starzejących się.

2.2.3 Aby polityka Wspólnoty mogła wspierać świadczenie usług zdrowotnych i długotrwałej opieki nad osobami starszymi, UE powinna sporządzić wykaz i dokonać porównania celów państw członkowskich w zakresie zdrowia ⁽³⁾ oraz tego, na ile są one wiążące. Podobnie trzeba przeanalizować, w jakim stopniu profilaktyka i promocja zdrowia są już integralną częścią systemów zdrowotnych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Dziedziny wymagające szczególnej uwagi

3.1.1 Zapobieganie

3.1.1.1 Człowiek starzeje się od chwili urodzenia, dlatego tak ważne jest, by – w miarę możliwości – całe życie przebiegło w sprzyjających warunkach. Ważny jest i dobry start życia, i jego dobry finał. Starzenie się w dobrym zdrowiu zaczyna się długo przed przejściem na emeryturę i zależy m.in. od warunków życia i pracy oraz od dostępności określonych zasobów. Świadomość tego faktu sprawia, że postulat odpowiedzialności za własną starość staje się oczywistością ⁽⁴⁾. Odpowiedzialne starzenie się wymaga uczenia się przez całe życie. W tym celu na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym trzeba opracować nowe strategie i polityki na rzecz uczenia się przez całe życie, które koncentrowałyby się na szerzeniu wiedzy o zdrowiu i obejmowały wszystkie rodzaje nauki (formalnej, pozaformalnej i nieformalnej) oraz wszystkie jej poziomy – od etapu przedszkolnego do zdobywania dodatkowych kwalifikacji. Odpowiedzialne dbanie o własne zdrowie poprzez aktywną profilaktykę – czyli odpowiednie odżywianie, sport, zdrowy tryb życia, unikanie czynników ryzyka itp. – oraz dzięki promocji zdrowia i szerzeniu wiedzy o zdrowiu pomoże osobom w podeszłym wieku jak najdłużej pozostać w domu

i funkcjonować w znanym otoczeniu społecznym. Poza tym nieustannie należy tu uwzględniać i na bieżąco oceniać rolę technologii.

3.1.1.2 W ramach systemów zdrowotnych należy w większym zakresie propagować profilaktykę. Dzięki niej ludzie mogą nie tylko dłużej być aktywnymi uczestnikami rynku pracy, ale też lepiej się do jego potrzeb dostosowywać. Wysoka jakość higieny pracy oraz poprawa ergonomii w miejscu pracy mogą znacząco przyczynić się do wydłużenia czasu aktywności zawodowej w dobrym zdrowiu, co wyszłoby także naprzeciw potrzebom wynikającym z przemian demograficznych.

3.1.1.3 Zmieniając zadania stosownie do wieku, umiejętności i potrzeb (np. przejście od prac związanych z wykonaniem do prac przygotowawczych, ale także do doradztwa i asystowania, szkolenia i planowania), można wydłużać czas aktywności zawodowej. Poza tym wydłuża to również czas zintegrowania osób starszych w kontekście społecznym i socjoekonomicznym i zapewnia obecność korzystnych bodźców. W ten sposób dodatkowe lata przeżyte w zdrowiu mogą się przełożyć na dodatkowe lata przeżyte w poczuciu spełnienia i produktywności. Jednak rozpoczęcie i utrzymanie wspomnianych procesów wiąże się oczywiście z koniecznością zapewnienia odpowiednich działań w zakresie szkoleń i wsparcia (uczenie się przez całe życie, szkolenie zawodowe wraz z poświadczaniem umiejętności zdobywanych w czasie całego życia zawodowego itd.). Zakłady pracy powinny oferować programy z zakresu promocji zdrowia oraz BHP, aby tworzyć zdrowe warunki pracy.

3.1.1.4 Po zakończeniu aktywności zawodowej ogromnego znaczenia nabiera kwestia socjalnej integracji ze społeczeństwem i z socjokulturowym otoczeniem, ponieważ zapobieganie izolacji to także zapobieganie depresji. To właśnie starsi ludzie mogą – np. w ramach wolontariatu – wykorzystać swoje umiejętności społeczne i doświadczenie. Jednak krzewienie wolontariatu trzeba zaczynać już wśród młodzieży.

3.1.2 Świadczenia zdrowotne

3.1.2.1 Coraz większą wagę przywiązuje się do świadczenia usług zdrowotnych skoncentrowanych na pacjencie oraz do tego, by pacjenci byli włączani w opracowywanie i kształtowanie tych świadczeń.

3.1.2.2 W starszym wieku częściej występują choroby chroniczne (cukrzyca, reumatyzm, choroby serca), choroby zwyrodnieniowe układu nerwowego (demencja i choroba Alzheimera), aparatu ruchowego oraz układu wzrokowego, a także choroby nowotworowe. Dla personelu służby zdrowia, diagnostyki, leczenia i opieki fakt ten oznacza szczególne zadania.

3.1.2.3 Należy opracować świadczenia zdrowotne w zakresie całociowej i dostosowanej do potrzeb opieki, gdzie pacjent znajdowałby się w centrum uwagi.

⁽³⁾ Zob. Europejskie Obserwatorium Polityki i Systemów Opieki Zdrowotnej: <http://www.euro.who.int/en/home/projects/observatory/activities/research-studies-and-projects>.

⁽⁴⁾ „Naucz nas liczyć dni nasze, byśmy zdobyli mądrość serca” (Księga Psalmów, Ps 90, 12).

3.1.2.4 Niezbędne jest lepsze i bardziej ukierunkowane kształcenie w zawodach medycznych. Pracownicy służby zdrowia (lekarze, farmaceuci, personel pielęgniarski) oraz naukowcy muszą więcej wiedzieć o specyfice medycyny geriatrycznej i powinni być w tym zakresie lepiej kształceni i szkoleni. Poza tym pracownicy zawodów medycznych powinni przejść specjalistyczne szkolenie poświęcone promocji zdrowia i profilaktyce w podeszłym wieku (np. o zapobieganiu upadkom, zdrowym odżywianiu się itp.).

3.1.2.5 Opracowanie i dostosowanie sposobów leczenia według wieku pod kątem takich czynników, jak współistniejące schorzenia, zmiana schematu metabolizmu w starszym wieku i nierzadko równoległe prowadzone terapie, wymaga dokładnej znajomości współoddziaływania poszczególnych narządów i układów w ciele osób starszych. Do tego potrzebne jest szczególnie zarządzanie leczeniem farmakologicznym oraz dobór i dostosowanie leków i dawkowania do przemiany materii osób starszych. Aby zminimalizować niepożądane efekty uboczne i zoptymalizować skuteczność leczenia, pomoc może indywidualne podejście wraz ze sprawdzeniem interakcji w aptece oraz sprawne TIK w aptekach, udostępniające informacje o lekach i ich interakcjach.

3.1.2.6 Propagowanie bezpośredniego i stałego kontaktu osób starszych z pracownikami służby zdrowia i zawodów związanych z opieką: kontakt ten jest tym istotniejszy, im większej opieki potrzebuje dany pacjent w podeszłym wieku, aby zagwarantować powodzenie leczenia i nie dopuścić do odizolowania i depresji.

3.1.3 Świadczenia w zakresie opieki

3.1.3.1 Należy ustanowić standardy usług związanych z opieką, aby zagwarantować ich jakość, umożliwić ich kontrolę i ocenę. Powinno się opracować europejską kartę praw osób potrzebujących pomocy i opieki, w której zawarto by m.in. ochronę przed przemocą. Pomocne mogą się tu okazać nowe technologie (np. AAL – życie wspierane przez otoczenie), które umożliwiają samodzielne funkcjonowanie. Jednak potencjalne nowe technologie trzeba odpowiednio ocenić i nie mogą one w żadnym razie doprowadzić do ponownych różnic w leczeniu i opiece na szczeblu krajowym.

3.1.3.2 Osoby starsze powinny mieć prawo do „rehabilitacji przed opieką”. Zinstytucjonalizowana opieka w ośrodku nie może być jak bilet w jedną stronę – pacjenci muszą mieć możliwość powrotu do domu. Tymczasem dzisiejsze ośrodki leczenia i opieki zbyt rzadko spełniają ten wymóg.

3.1.3.3 Przygotowanie dostosowanych do potrzeb osób starszych instytucji opieki i opieki zdrowotnej oraz alternatywnych mieszkań. Konieczne jest zapewnienie płynnego i dwukierunkowego przejścia pomiędzy stanem zdrowia i choroby, opieką i życiem społecznym, które w razie potrzeby umożliwia dobrej jakości leczenie i opiekę, a jednocześnie pozwala ludziom starszym jak najdłużej funkcjonować w normalnym, czyli wielopokoleniowym, otoczeniu. Wymaga to sprawnej koordynacji usług w zakresie leczenia i opieki. Obok ośrodków opieki długoterminowej należy przewidzieć także więcej szpitalnych i pozaszpitalnych hospicjów oraz ośrodków leczenia paliatywnego, a także zadbać o kulturę leczenia hospicyjnego.

3.1.3.4 W tym celu należy stworzyć powszechnie dostępną, zdecentralizowaną i lokalną infrastrukturę oferującą świadczenia w domu (deinstytucjonalizacja). Należy krzewić niezinstytucjonalizowaną infrastrukturę opieki, połączoną z wszystkimi niezbędnymi usługami (opieką ambulatoryjną, wizytami domowymi, drobnymi pracami). Musi to znaleźć odzwierciedlenie w organizacji na szczeblu regionalnym i w lepszej strukturze finansowania. Jest to nieodzowne, by zapewnić powszechną dostępność odpowiednich ośrodków i infrastruktury nie tylko w miastach, ale i na wsi.

3.1.3.5 Miarą poziomu społeczeństwa jest to, jak obchodzi się ono ze starszymi. Dlatego działalność wolontariacka, polegająca na towarzyszeniu ludziom starszym i opiekowaniu się nimi, nabiera szczególnego znaczenia. W przyszłości każdy obywatel w miarę swoich możliwości powinien być odpowiedzialny za osoby chore, niepełnosprawne oraz osoby w podeszłym wieku, zaś takie zaangażowanie powinno być nagradzane.

3.1.4 Badania naukowe w wymienionych wyżej dziedzinach

Problematyka przemian demograficznych powinna zostać włączona do wspólnego planowania programu badań (*joint programming*) Komisji Europejskiej. W nawiązaniu do projektów „WhyWeAge” i „Futurage” 7. programu ramowego, w 8. programie ramowym główny priorytet należy nadać gerontologii (badaniom dotyczącym starości i starzenia się) oraz badaniom demograficznym. Warto także włączyć zagadnienie „Przekazywanie wiedzy a osoby starsze” w program „Nauka w społeczeństwie” Dyrekcji Generalnej ds. Badań. Ponadto w badaniach naukowych trzeba podjąć następujące zagadnienia:

3.1.4.1 Badania w zakresie profilaktyki

- Jakie rodzaje profilaktyki są najbardziej obiecujące, jeśli chodzi o dbałość o zdrowie w miejscu pracy?
- W jaki sposób różne style życia mogą w dłuższej perspektywie wpływać na ogólny stan zdrowia i na występowanie określonych chorób?
- W jaki sposób różne style życia, uwarunkowane takimi czynnikami jak płeć, kultura czy migracja, mogą wpływać na starzenie się w dobrym zdrowiu?
- Jak można zapobiegać upadkom i złamaniom kości?
- Jakie działania w zakresie profilaktyki służą utrzymaniu sprawności fizycznej, sensorycznej, poznawczej i socjalnej?
- W jaki sposób skutecznie motywować do odpowiedzialnego podejścia do własnego zdrowia i starzenia się? (Krzewienie postaw sprzyjających zdrowiu, zachęcanie osób w podeszłym wieku do korzystania z inicjatyw na rzecz utrzymania zdrowia.)
- Jak zachęcać do takiej zmiany postawy, która pozwoli na lepsze dostosowanie do otoczenia społecznego?

3.1.4.2 Badania w zakresie chorób i terapii

- dotyczące epidemiologii i etiologii schorzeń związanych z wiekiem oraz lepszej profilaktyki;
- dotyczące biologii procesu starzenia od urodzenia aż do śmierci;
- dotyczące współwystępujących schorzeń, chorób przewlekłych, chorób nowotworowych, chorób serca, reumatyzmu i chorób aparatu ruchowego, pogorszenia wzroku (np. zaćmy), chorób zwyrodnieniowych układu nerwowego (np. choroby Alzheimera) itd.; należy przy tym uwzględnić także udoskonalenie metod diagnostycznych, które umożliwią wcześniejsze rozpoznanie choroby i szybsze rozpoczęcie leczenia;
- dotyczące możliwych sposobów leczenia schorzeń typowych dla zaawansowanego wieku – potrzebna jest lepsza znajomość procesów biochemicznych, które wpływają na przyswajanie, przemianę materii, skuteczność stosowanych leków oraz ich stosowanie i dawkowanie; niejednokrotnie brakuje w tym względzie podstaw terapeutycznych, ponieważ badania kliniczne i testy leków w znacznej mierze przeprowadza się tylko na młodszych dorosłych.

3.1.4.3 Badania w zakresie opieki

- Jak opracowywać technologie, które będą odpowiadały potrzebom ludzi w podeszłym wieku?
- Jakie są optymalne formy i otoczenie świadczenia usług związanych z opieką?
- Jak można podnosić kwalifikacje i poprawić warunki pracy personelu opieki, także w połączeniu z nowymi technologiami?
- W jaki sposób rozwiązania techniczne (np. z zakresu robotyki) mogą odciążać krewnych, sprawujących opiekę nad potrzebującym członkiem rodziny, oraz poprawić warunki pracy personelu opieki, bez naruszania integralności i godności osoby wymagającej opieki?
- Jak można dostosować ofertę w zakresie opieki do oczekiwań i wymagań osób w podeszłym wieku, które jej potrzebują?
- Jakie nowe koncepcje mogą przyczynić się do rozwoju i wsparcia świadczenia opieki w domu? Trzeba tu wspomnieć także o wsparciu ekonomicznym i o społecznym uznaniu osób opiekujących się potrzebującymi krewnymi (np. porozumienie między pracownikiem a pracodawcą dotyczące możliwości czasowego ograniczenia czasu pracy z powodu konieczności sprawowania opieki, uznanie okresu opieki w ubezpieczeniu emerytalnym, dodatki na opiekę itd.).
- Jakie są nowe możliwości opieki, leczenia bólu i towarzyszenia umierającym, by zapewnić godność na tym ostatnim etapie życia?

3.1.4.4 Badania nad systemem ochrony zdrowia

- Badania w publicznej ochronie zdrowia powinny koncentrować się na systemach ochrony zdrowia i na opiece długoterminowej oraz na zintegrowaniu usług, a dodatkowo pozwolić na opracowanie planu badań dotyczących procesu starzenia się. Konieczna jest ocena stanu przygotowania systemów ochrony zdrowia i opieki społecznej w państwach członkowskich na wyzwania związane z przemianami demograficznymi. Przykładowo: Jaki priorytet ma profilaktyka? Jaki jest udział wydatków na profilaktykę w całości nakładów przeznaczanych na system ochrony zdrowia? Ile osób korzysta z opieki w domu bądź w ośrodku?
- Ile się oszczędza dzięki pracy i opiece wolontariuszy i ile niepłatnej pracy wykonują w domach przede wszystkim kobiety?
- Badania w zakresie efektów zdrowotnych (*health outcome*) i ocena technologii medycznych (HTA) są niezbędne zwłaszcza w kontekście wykorzystania nowych technologii i e-zdrowia (*e-Health*) w leczeniu osób starszych i w opiece nad nimi jeszcze przed wprowadzeniem tych technologii. Czy technologie te w praktyce spełniają pokładane w nich nadzieje? Czy przynoszą korzyści najsłabszym grupom społecznym?
- We współpracy z państwami członkowskimi należy przeprowadzić badania kliniczne i socjoekonomiczne na temat wydajności i skuteczności inwestycji w poprawę leczenia ludzi starszych i opieki nad nimi.
- Jak można udoskonalić punkty styku między systemem ochrony zdrowia a systemem opieki społecznej?

3.1.5 Opracowywanie nowych technologii

3.1.5.1 Przemiany demograficzne – obok stawianych wyzwań – oferują także spore możliwości. Chodzi tu zwłaszcza o nowe produkty i usługi dla starzejącego się społeczeństwa. Czynniki ekonomiczne związane z podeszłym wiekiem może stać się siłą napędową dla dalszego wzrostu i zatrudnienia w dziedzinie usług zdrowotnych, nowych technologii, farmacji, produktów i technologii medycznych, ale także turystyki i pielęgnacji. Według szacunków Komisji przemiany demograficzne mogą potężnie oddziaływać na nakłady na ochronę zdrowia – prognozy wskazują, że w UE wydatki na zdrowie publiczne do 2060 r. wzrosną o półtora punktu procentowego PKB. Należy rozwijać i wprowadzać na rynek nowe produkty i usługi. Tworzenie wartości zależeć przy tym będzie od wielkości rynku, ceny i stopnia wartości dodanej.

3.1.5.2 O ile na „pierwszym rynku zdrowia” możliwe oszczędności kosztów są pierwszoplanowe i będą decydować o tym, czy technologie AAL zostaną ujęte w liście świadczeń kas chorych, o tyle „drugi rynek zdrowia” może w tym względzie funkcjonować znacznie swobodniej i elastyczniej. Konieczne będzie opracowanie stabilnych i przystępnych cenowo koncepcji biznesowych, które bazowałyby na sprzedaży, wypożyczaniu bądź leasingu. Jednocześnie należy zadbać o to, by „drugi rynek zdrowia” nie prowadził do nierówności.

3.1.5.3 Powinno się wspierać zdobywanie i wymianę wiedzy o społecznych i ekonomicznych skutkach wprowadzenia technologii związanych z opieką, np. w oparciu o realizowane właśnie projekty pilotażowe w ramach programu na rzecz konkurencyjności i innowacji. Równolegle trzeba też propagować wymianę sprawdzonych praktyk w zakresie rozwiązań TIK, służących podnoszeniu jakości życia w podeszłym wieku, np. w kontekście programu INTERREG i przy wykorzystaniu funduszy strukturalnych. Tego typu badania powinny uwzględnić zdanie użytkowników na temat łatwości obsługi i przydatności wspomnianych technologii.

3.1.5.4 Wprawdzie postęp technologiczny oraz innowacyjne metody wczesnej diagnostyki i terapii są głównym czynnikiem wzrostu wydatków, jednak rozsądnie wdrażane osiągnięcia techniczne w dłuższej perspektywie mogą jak najbardziej prowadzić do oszczędności. Aby móc określić zakres świadczeń w zakresie leczenia i opieki oraz poziom refundacji ich kosztów, trzeba w większym stopniu brać pod uwagę ocenę technologii medycznych (HTA). Zatem skuteczne wdrożenie nowych technologii i zarządzanie nimi zadecydują o tym, jak w przyszłości będą się kształtować wydatki. Niemniej nowe technologie muszą mieć przystępną cenę i nie mogą zastąpić bezpośredniego kontaktu pacjentów w podeszłym wieku z personelem służby zdrowia.

3.1.6 Stabilność finansowa

3.1.6.1 W prawie wszystkich państwach członkowskich usługi związane z opieką nad osobami starszymi i zasiłki na ten cel są finansowane z systemów opieki społecznej, co wymaga stabilności i pewnego finansowania poszczególnych systemów zabezpieczenia społecznego.

3.1.6.2 Osoby potrzebujące opieki, zwłaszcza emeryci otrzymujący niską rentę lub posiadający niskie dochody, ciągle jeszcze są zagrożone ubóstwem. Wielu starszych osób w Europie nie stać na odpowiednią opiekę. Dlatego też we wszystkich państwach UE, odpowiednio do sposobu organizacji ich systemów zabezpieczenia społecznego (systemy ubezpieczeń społecznych lub systemy finansowane z podatków), trzeba stworzyć zabezpieczenia na potrzeby kosztów opieki oraz dostosować obecne zabezpieczenia do wymogów wynikających z przemian demograficznych w nadchodzących dekadach, tak by zapewnić, że każdy obywatel ma dostęp do usług opieki, odpowiednio do prawa wspólnotowego oraz przepisów prawa i zwyczajów poszczególnych państw członkowskich, a także indywidualnych potrzeb. Takie ubezpieczenie pielęgnacyjne powinno obejmować usługi nie tylko stacjonarne, ale także ambulatoryjne.

3.1.6.3 Przenoszenie części usług w zakresie opieki długoterminowej na prywatne ubezpieczenie zdrowotne powinno odbywać się w sposób rozważny i w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, aby uniknąć sytuacji, w której trend ten będzie utrudniać dostęp do tych usług. Państwa członkowskie powinny także w przyszłości gwarantować osobom starszym powszechny dostęp do podstawowej opieki i profilaktyki. Ten ambitny cel wymaga mobilizacji wszystkich dostępnych instrumentów finansowania: ustawowych systemów opieki społecznej oraz mechanizmów uzupełniających.

3.1.6.4 Nowe struktury refundacji kosztów powinny umożliwiać także dalszym krewnym otrzymywanie dodatku pielęgnacyjnego na opiekę nad osobą starszą wymagającą opieki. Jednak również w takich przypadkach musi być zapewniona jakość opieki. Ponadto należy wprowadzić urlop pielęgnacyjny, analogiczny do urlopu macierzyńskiego. Politycy muszą w pierwszym rzędzie, w konsultacji z partnerami społecznymi w ramach dialogu społecznego (podobnie jak np. w przypadku urlopu rodzicielskiego), omówić możliwości łączenia życia rodzinnego, zawodowego i opieki.

3.1.6.5 Presję finansową na systemy zabezpieczenia społecznego można zmniejszyć dzięki szeregowi rozwiązań krajowych, np. dzięki szerszemu stosowaniu leków generycznych, zmniejszeniu podatku VAT od leków oraz negocjacjom z branżą farmaceutyczną dotyczącym ustalania cen.

3.2 Sieci lokalne – najmniejsza jednostka jest najskuteczniejsza i najbliższa obywatelom

3.2.1 Ludzie starsi mogą, zależnie od stanu zdrowia, dać społeczeństwu bardzo dużo. Ze względu na uwarunkowania osobiste i zawodowe wielopokoleniowe gospodarstwa domowe są w dzisiejszych rodzinach coraz rzadsze. Powstała luka mogą zapłacić prywatne i gminne podmioty posiadające lokalne struktury sieciowe, ponieważ struktury użyteczności publicznej muszą być dostosowane na szczeblu regionalnym i lokalnych, aby zapewniały dobry poziom wsparcia i pomocy.

3.2.2 Lokalne sieci to na przykład platformy podmiotów gminnych, partnerów społecznych, organizacji pozarządowych i podmiotów odpowiedzialnych za opiekę zdrowotną, służące współpracy i koordynacji usług. Takie inicjatywy mogą z powodzeniem uzyskiwać wsparcie z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności. Europa powinna wyróżniać wzory sprawdzonych rozwiązań, takie jak np. inicjatywy dotyczące możliwości wspierania obywatelskiego zaangażowania oraz samopomocy w dziedzinie opieki i pielęgnacji w domu.

3.2.3 Domy wielopokoleniowe to także nowa forma międzypokoleniowej wymiany poza ramami rodziny: pod jednym dachem mogą funkcjonować przedszkola, kluby młodzieżowe i kluby seniora⁽⁵⁾.

3.2.4 Trzeba do tego dodać dalsze usługi, takie jak opieka dzienna i nocna (przede wszystkim nad osobami z demencją).

3.3 Europejska polityka zdrowotna

3.3.1 Systemy ochrony zdrowia państw członkowskich muszą stawiać czoła wyzwaniom związanym z przemianami demograficznymi i trzeba je pod tym kątem wzmocnić. Należy przy tym mieć na uwadze, że także zgodnie z traktatem z Lizbony organizacja systemów ochrony zdrowia i zarządzanie nimi należą do zadań i kompetencji państw członkowskich, a instytucje UE jedynie wspierają państwa członkowskie w tym zakresie. Systemy ochrony zdrowia państw członkowskich są bardzo zróżnicowane pod względem organizacji (obok systemów państwowych według modelu Beveridge'a, Bismarcka lub modeli mieszanych występują także ubezpieczenia prywatne), rozwoju, różnej siły gospodarczej oraz wymogów i oczekiwań, które muszą spełniać. Trzeba jednak, czego żąda się także w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, zagwarantować prawo dostępu do świadczeń zdrowotnych.

⁽⁵⁾ Zob. www.mehrgenerationenhaeuser.de.

3.3.2 Otwarta metoda koordynacji może przyczynić się do efektywniejszego kształtowania polityki zdrowotnej i zarządzania nią. Współpraca powinna koncentrować się na wymianie doświadczeń i przedstawianiu praktycznych przykładów dotyczących trzech głównych tematów, jakimi są dostęp, jakość i długotrwała stabilność finansowa.

3.3.3 Zgodnie z zasadą pomocniczości także za kształtowanie polityki społecznej odpowiedzialne są w pierwszym rzędzie państwa członkowskie. UE może im jednak pomagać, podejmując działania wspierające, takie jak uzupełnianie czy wspomaganie współpracy między państwami członkowskimi. W dziedzinie społecznej otwarta metoda koordynacji okazuje się przydatnym instrumentem pozwalającym ulepszyć ochronę socjalną zgodnie z zasadami dostępu, dopasowania i trwałości.

3.3.4 Zagadnienie „starzenie się w aktywności, dobrym zdrowiu i godności” musi stać się priorytetem strategii „Europa 2020” dzięki opracowaniu planu działania. Wymaga to jeszcze intensywniejszej i nieprzerwanej współpracy między dyrekcjami generalnymi Komisji. Dlatego też powinna zostać utworzona międzydyrekcyjna grupa robocza ds. starzenia się i zdrowia, która zajmowałaby się zagadnieniami opieki i opieki zdro-

wotnej, emerytur oraz stabilności finansowej. Należy wzmocnić profilaktykę, promocję zdrowia i szerzenie wiedzy o zdrowiu oraz ujmować te zasady działania we wszystkich obszarach polityki – powinno to stać się wzorem dla państw członkowskich.

3.3.5 EKES powinien stale zajmować się zagadnieniem starzenia się w aktywności, dobrym zdrowiu i godności w ramach dialogu między pokoleniami, w formie okrągłego stołu, kategorii lub stałej grupy analitycznej, aby wypracować przekrojową strategię demograficzną.

3.3.6 Polityka UE powinna, za pośrednictwem świadczeń z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, wspierać państwa członkowskie we wdrażaniu środków krajowych.

3.3.7 Ponadto EKES opowiada się także za stałym wspieraniem uczenia się przez całe życie w dziedzinie „starzenia się w dobrym zdrowiu” na szczeblu europejskim oraz za rozwijaniem własnych strategii realizacji tej idei na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/03)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Pismem z dnia 16 lutego 2010 r. Joëlle MILQUET, wicepremier oraz minister pracy i równouprawnienia, odpowiedzialna za politykę migracyjną i azylową, działając w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej i na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z dnia 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zadowolenie, że instytucje UE przyjmują proaktywne podejście w zakresie azylu i że niektóre państwa członkowskie są zainteresowane dokonaniem postępów w tej dziedzinie.

1.2 Nawet jeśli polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej poddana jest presji wielorakich źródeł zagrożenia i braku bezpieczeństwa istniejących w skali globalnej⁽¹⁾, Komitet uważa, że różne ograniczenia budżetowe związane z kryzysem gospodarczym nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu i jakości ochrony przyznawanej jej beneficjentom. Tożsamość Unii Europejskiej ściśle wiąże się z ochroną praw człowieka. Gdyby Unia nie zdołała zapewnić tej ochrony, podważyłoby to – w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym – jej wiarygodność jako organizacji politycznej i demokratycznej.

1.3 Wraz z wejściem w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wzrost uprawnień UE w tym zakresie oraz zmiana mechanizmów decyzyjnych otwierają możliwości utworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni azylowej. Niemniej istnieją zagrożenia w tej dziedzinie. Oczekiwania mogą być nadmierne w stosunku do istniejących zdolności politycznych i administracyjnych.

1.4 Komitet jest zdania, że najskuteczniejszym i najtrwalszym sposobem zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia jest prowadzenie funkcjonalnej wspólnej europejskiej polityki

w dziedzinie azylu, wraz ze wszystkimi konsekwencjami, jakie stąd wynikają dla państw członkowskich.

1.5 Komitet nie uważa beneficjentów ochrony międzynarodowej za ciężar ekonomiczny i administracyjny, lecz widzi w nich cennych partnerów dla krajów i społeczności, które ich przyjmują. W swoich krajach pochodzenia mogą oni stać się zaczątkiem zmian, które umacniają demokrację, państwo prawne i ochronę praw człowieka. Kompetencje, które nabyli, mogą z nich czynić kluczowych aktorów rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w krajach przyjmujących, jak i w krajach pochodzenia.

1.6 Niepowodzenie lub sukces wspólnego europejskiego systemu azylowego będzie zależeć od pewnych podstawowych parametrów, takich jak: skuteczna ochrona praw człowieka, solidarność między państwami członkowskimi, harmonizacja przepisów oraz odpowiednich obszarów polityki, poprawa jakości przyznawanej ochrony oraz adekwatne finansowanie instytucji europejskich mających kompetencje w tej dziedzinie. Zdaniem Komitetu należy przede wszystkim uzyskać poparcie opinii publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i rządów państw członkowskich dla wspólnej europejskiej polityki azylowej. Można to osiągnąć poprzez szybkie wdrożenie tej polityki i uzyskanie konkretnych wyników, w szczególności w przypadkach testowych.

1.7 Z faktem, że istnieją różne systemy udzielania azylu w zależności od kraju, wiązą się wyższe koszty. Wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego uczyni te systemy krajowe jaśniejszymi i ograniczy je, a to przede wszystkim dzięki uproszczeniu przepisów (zmniejszenie liczby odwołań lub wniosków składanych wielokrotnie, ograniczenie możliwości nadużycia procedur) oraz dzięki działaniom kompetentnych instytucji europejskich, które – jak to ma miejsce w wypadku Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu – mogą zastępować organy krajowe. Łatwiej będzie

⁽¹⁾ Jako przykłady wymienimy zagrożenia związane z degradacją środowiska i z wynikającymi z niej konfliktami.

wymieniać sprawdzone rozwiązania, szkolić personel i – co jeszcze ważniejsze – odpowiednio ukierunkowywać przepływ osób ubiegających się o azyl.

2. Wstęp

2.1 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE znajduje się w decydującej fazie rozwoju. Od roku 1999 Rada przyjęła dwa plany pięcioletnie: program z Tampere (1999–2004) i program haski (2004–2009). Po dziesięciu latach cele ustalone w Tampere zostały osiągnięte tylko częściowo. UE nie stanowi jeszcze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Odnotowano znaczne, lecz nierównomierne postępy w dziedzinie wspólnej polityki imigracji, azylu i bezpieczeństwa granic.

2.2 Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego wdrożony zostanie program sztokholmski, a w konsekwencji wiele zawartych w nim strategii politycznych zostanie przyjętych przez Radę w drodze klasycznej procedury ustawodawczej lub procedury współdecyzji z Parlamentem Europejskim. W związku z tym UE będzie mogła wyznaczyć sobie ambitniejsze cele i wznowić proces, który na razie został zahamowany wskutek oporów pewnych państw członkowskich.

2.3 Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego, do którego włączono Kartę praw podstawowych, znacznie zwiększyły się obowiązki i kompetencje Unii w dziedzinie azylu. To rozszerzenie uprawnień stwarza wyborną okazję, by dokonać postępów na drodze do osiągnięcia celów w zakresie imigracji i azylu, lecz może również nieść z sobą ryzyko, jeśli Unia nie zdoła zapewnić sobie poparcia zainteresowanych podmiotów dla podejmowanych decyzji. Jeśli nie uda się zaradzić napięciom i niejasnościom, które nieodłącznie wiążą się z tak delikatną dziedziną i były widoczne już na etapie opracowywania działań, mogłoby powstać ryzyko, że zostaną narażone na szwank zarówno osiągnięte już postępy, jak i przyszłe perspektywy.

2.4 Program sztokholmski jest wynikiem procesu konsultacji, w którym powtórzono i wdrożono propozycje sformułowane w Europejskim pakcie o imigracji i azylu ⁽²⁾, w sprawozdaniach grupy doradczej na temat przyszłości polityki spraw wewnętrznych i sprawiedliwości ⁽³⁾ oraz w opracowaniach, jakie Komisja Europejska otrzymała we wrześniu i listopadzie 2008 r. w ramach procesu publicznych konsultacji na temat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – co nas czeka w przyszłości? Konsultacje na temat priorytetów na najbliższe pięć lat”. W czerwcu 2009 r. Komisja opublikowała komunikat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli – Większa swoboda w bezpieczniejszym otoczeniu” ⁽⁴⁾, który był m.in. przedmiotem opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Europejski pakt o imigracji i azylu, Rada Unii Europejskiej, 13440/08, 24 września 2008 r.

⁽³⁾ Sprawozdanie grupy doradczej ds. przyszłości polityki spraw wewnętrznych „Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World” (Wolność, bezpieczeństwo, prywatność: europejskie sprawy wewnętrzne w otwartym świecie), czerwiec 2008 r.

⁽⁴⁾ COM(2009) 262.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80.

2.5 Utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opiera się na zobowiązaniu do skutecznego wdrożenia Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców oraz na wspólnych dla państw członkowskich wartościach praw człowieka. W latach 1999–2006 poczyniono godne podziwu postępy: przyjęto m.in. cztery akty prawne, które stanowią obowiązujący dorobek prawny w tej dziedzinie. Dyrektywa Rady 2004/83/WE (w sprawie kwalifikowania) określiła wspólne kryteria identyfikacji osób mogących ubiegać się o ochronę międzynarodową oraz ustaliła minimalny poziom ochrony, który musi być przyznany takim osobom we wszystkich państwach członkowskich UE. W programach haskim i sztokholmskim Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia oceny postępów poczynionych w pierwszej fazie oraz do przedstawienia szeregu środków prawnych Radzie i Parlamentowi Europejskiemu do końca 2010 roku.

2.6 Od 2002 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny angażuje się w proces opracowywania i wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego, wydając cały szereg opinii, w tym na temat Zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego ⁽⁶⁾ czy na temat planu polityki azylowej ⁽⁷⁾.

2.7 W przyjętym 17 czerwca 2008 r. strategicznym planie dotyczącym polityki azylowej ⁽⁸⁾ Komisja zaproponowała, by Unia zakończyła drugą fazę tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, podwyższając normy ochrony oraz zapewniając ich spójne stosowanie w państwach członkowskich. Europejski pakt o imigracji i azylu, przyjęty przez Radę Europejską w dniu 17 października 2008 r., po raz kolejny potwierdził jej poparcie dla tej polityki i wyznaczonych celów. Strategiczny plan przewiduje, że dyrektywa w sprawie kwalifikowania zostanie poddana przeglądowi w ramach poszerzonego pakietu inicjatyw, który obejmuje przegląd rozporządzenia dublińskiego, rozporządzenia w sprawie Eurodac i dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania ⁽⁹⁾, jak również przyjęcie w dniu 19 lutego 2009 r. wniosku w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu ⁽¹⁰⁾. Inne zaproponowane środki obejmują wzmocnienie zewnętrznego wymiaru azylu, w szczególności poprzez europejski program przesiedleń oraz opracowywanie regionalnych programów ochrony.

2.8 W związku ze sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej rząd belgijski zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej dotyczącej problematyki azylu. W oficjalnym wniosku mowa o tym, że udzielanie ochrony międzynarodowej osobom znajdującym się w sytuacji zagrożenia stanowi jedno z ważniejszych wyzwań, przed jakimi stoją Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Przez ostatnie lata wytrwale realizowały one swój główny cel dotyczący stworzenia wspólnej europejskiej polityki azylowej. Ustanowiły normy w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, określiły kompetencje i utworzyły nowe instytucje. Niemniej wiele państw członkowskich nie

⁽⁶⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽⁸⁾ COM(2008) 360 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ COM(2008) 815 wersja ostateczna; COM(2008) 820 wersja ostateczna; COM(2008) 825 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 66 wersja ostateczna.

chce rzeczywiście zharmonizować swojego ustawodawstwa i polityki. Bez poparcia państw członkowskich integracja europejska, prawna i instytucjonalna może stać się nieskuteczna i kosztowna. Nie dostrzegają one jeszcze wyraźnie korzyści związanych ze wspólną europejską polityką w dziedzinie azylu ani nie biorą na siebie zdecydowanie swoich obowiązków.

2.9 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opracował konstruktywne propozycje w tym zakresie i z zadowoleniem przyjął postępy osiągnięte w zakresie praktyki przyjętej w Unii i państwach członkowskich. Zajmując stanowisko przy różnych okazjach, otwarcie popierał zasady i wartości, które stawiają na pierwszym miejscu podstawowe prawa osoby ludzkiej, i proponował środki mające sprzyjać rozwojowi osobistemu i zawodowemu beneficjentów ochrony międzynarodowej. Wielokrotnie wskazywał również na ograniczenia i niespójności europejskich strategii politycznych, czy to dopiero planowanych, czy to już wdrażanych. W dziedzinie tej należy dostosowywać strategie polityczne i instrumenty w drodze konsensusu osiąganego dzięki rzeczywistemu dialogowi między państwami członkowskimi, instytucjami wspólnotowymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwami i społecznościami lokalnymi.

3. Uwagi ogólne

Korzyści wynikające ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl i dla państw członkowskich

3.1 Komitet uważa, że podejście, które polega na podkreślaniu korzyści związanych ze wspólnym europejskim systemem azylowym, jest obiecujące i może przyczynić się do przywrócenia zaufania zainteresowanych podmiotów, szczególnie zaś państw członkowskich, do procesu opracowywania takiego systemu.

3.2 Komitet popiera również wyznaczone przez Unię cele dotyczące udoskonalenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zwraca jednakże uwagę na rozdzźwięk między celami ustalonymi na szczeblu europejskim a stosowanymi w tej dziedzinie praktykami krajowymi: mógłby on powiększyć się pod wpływem kryzysu gospodarczego oraz jego społecznych i politycznych skutków.

3.3 Nie uda się zbudować wspólnego europejskiego systemu azylowego, jeśli nie będzie on mocno oparty na zbiorze wspólnych wartości i zasad, który w centrum działań UE i państw członkowskich stawia godność i bezpieczeństwo osoby ludzkiej.

3.4 Nierównomierna presja, której poddawane są różne państwa członkowskie, a która uwidacznia się w różnicach wskaźników pozytywnie rozpatrzonych wniosków, ilości zaskarżanych decyzji i we wtórnym napływie osób ubiegających się o azyl, wskazuje na to, że dorożumiana zasada solidarności między państwami członkowskimi nie znajduje zastosowania.

3.5 Skłonność państw członkowskich do ograniczania harmonizacji ustawodawstwa i praktyk krajowych podminowuje

podstawy wspólnego europejskiego systemu azylowego. Harmonizacja nie jest problemem polityki azylowej, lecz głównym instrumentem umożliwiającym rzeczywistnienie korzyści związanych z istnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zmniejszy ona presję administracyjną i finansową, której podlegają niektóre państwa członkowskie, a ponadto zagwarantuje – w każdym razie w początkowej fazie procesu – wyższy poziom ochrony osobom ubiegającym się o azyl. Jeśli chcemy, by harmonizacja przyniosła zamierzone efekty, nie powinna ona sprowadzać się do znalezienia najmniejszego wspólnego mianownika w dziedzinie ochrony.

3.6 Zakres ochrony międzynarodowej to drażliwy element polityki azylowej. Różnice między państwami członkowskimi są tu większe niż w odniesieniu do procedury przyznawania ochrony międzynarodowej jako takiej. Jeśli wzbogaci się zakres ochrony, tak aby przekładał się on na uznanie kwalifikacji oraz dostęp do kształcenia i zatrudnienia, beneficjenci ochrony międzynarodowej będą mogli przyczyniać się do wzrostu dobrobytu jednostek i społeczeństw.

3.7 Aby właściwie wesprzeć politykę azylową, konieczne jest, by wyspecjalizowane instytucje, w szczególności Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, posiadały jasno określone uprawnienia, dysponowały budżetem odpowiadającym zadaniom i działały w sposób przejrzysty, tak aby zapewnić przestrzeganie procedur oraz podstawowych praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i jej beneficjentów. Wsparcie finansowe dla skutecznych instytucji może stanowić doskonałą ilustrację korzyści, jakie wynikają ze stworzenia rzeczywistej wspólnej polityki azylowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że poszczególne aspekty polityki azylowej są ze sobą wzajemnie powiązane. Jej fiasko lub sukces będzie zależeć od pewnych podstawowych parametrów, takich jak: skuteczna ochrona praw człowieka, solidarność między państwami członkowskimi, harmonizacja przepisów oraz odpowiednich obszarów polityki, poprawa jakości przyznanej ochrony oraz adekwatne finansowanie instytucji europejskich mających kompetencje w tej dziedzinie. Zdaniem Komitetu należy przede wszystkim uzyskać poparcie opinii publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i rządów państw członkowskich dla wspólnej europejskiej polityki azylowej. Można to osiągnąć poprzez szybką realizację i uzyskanie konkretnych wyników, w szczególności w przypadkach testowych.

Poszanowanie praw człowieka na wszystkich etapach dostępu do ochrony międzynarodowej

4.2 Komitet wielokrotnie podkreślał, że w dziedzinie ochrony międzynarodowej konieczne są wspólne normy, a nie normy minimalne⁽¹⁾. Zapewnią one większe poszanowanie praw podstawowych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową poprzez następujące środki:

— gwarancja wstępu na terytorium;

⁽¹⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

- swoboda wyboru miejsca, w którym zostanie sporządzony wniosek o azyl i udzielenie ochrony;
- w pierwszej kolejności rozpatrywanie wniosków w odniesieniu do statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji, w drugiej kolejności rozważenie prawa do ochrony uzupełniającej, jeśli wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją;
- zasada non-refoulement, jeśli życiu wnioskodawcy zagraża niebezpieczeństwo w jego kraju pochodzenia lub w ostatnim kraju tranzytowym;
- odwołanie ze skutkiem zawieszającym od decyzji o wydaleniu – do momentu, kiedy właściwy sąd podejmie decyzję – aby prawo do odwołania nabrało pełnej skuteczności, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- objęcie szczególną ochroną małoletnich lub osób uznawanych za takie;
- poszanowanie osobistych praw osób, a szczególnie kobiet, do ubiegania się o udzielenie ochrony.

4.3 Zasadnicze znaczenie ma to, by osoby ubiegające się o azyl mogły posługiwać się swym językiem ojczystym w trakcie procedur i by na wszystkich etapach zagwarantowano im bezpłatną pomoc prawną.

4.4 Odrzucenie wniosku o ochronę międzynarodową musi być jasno uzasadnione i muszą mu towarzyszyć informacje, między innymi na temat procedury i terminu złożenia ewentualnego odwołania. W każdym przypadku wydalenie musi zostać zawieszono w oczekiwaniu na wynik ewentualnego odwołania ⁽¹²⁾.

4.5 Zatrzymanie powinno być stosowane dopiero w ostateczności, po wyczerpaniu innych możliwości i nigdy przed wydaniem decyzji przez właściwy sąd, z poszanowaniem prawa do obrony, zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ⁽¹³⁾. Musi istnieć możliwość zaskarżenia decyzji w ramach procedury odwoławczej.

4.6 Komitet podkreśla szczególną sytuację kobiet, które mają o wiele więcej trudności niż mężczyźni ze złożeniem wniosku o azyl i otrzymaniem statusu uchodźcy. Zwraca także uwagę na kwestie małoletnich w polityce azylowej i podkreśla, że ważna jest skuteczna ochrona ich interesów i bezpieczeństwa.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie) (COM(2009) 554 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD), sprawozdawca: Antonello PEZZINI).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 110.

4.7 Komitet odnotowuje z zaniepokojeniem, że zbyt mało uwagi poświęca się zjawiskom związanym z imigracją i azylem, takim jak handel ludźmi lub nadużycia, w odniesieniu do państw członkowskich i krajów trzecich, w szczególności krajów tranzytowych. Kraje, które nie ratyfikowały konwencji genewskiej z 1951 r., nie mogą być partnerami Unii Europejskiej w dziedzinie polityki azylowej. Nie jest możliwe zagwarantowanie sukcesu polityki azylowej w sytuacji, gdy nie ma stabilnego porozumienia instytucjonalnego z krajami tranzytowymi, które często tolerują naruszanie praw osób zagrożonych i narażanie ich bezpieczeństwa na szwank.

Większa solidarność między państwami członkowskimi, oparta na wspólnych interesach oraz podziale obowiązków

4.8 Wobec faktu, że napływ uchodźców w niejednakowym stopniu dotyka różne państwa członkowskie, niektóre z tych państw są skłonne ustanawiać restrykcyjne zasady przyznawania ochrony międzynarodowej. Polityka azylowa powinna skutecznie wspierać te kraje w zarządzaniu wnioskami o azyl, a przede wszystkim w ulepszaniu zakresu ochrony. Zdaniem Komitetu w celu nadania konkretnego wymiaru temu wsparciu należy przewidzieć nową procedurę, aby zawiesić przekazywanie osób w ramach procedury dublińskiej odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu, które ponosiłoby dodatkowe obciążenia ⁽¹⁴⁾.

4.9 Wzmocniona współpraca z krajami podlegającymi takiej presji niesie ze sobą różne korzyści. Przede wszystkim ograniczy wtórne przepływy między państwami członkowskimi. Ponadto bardziej równomierny rozdział wniosków o azyl pozwoli na lepsze zarządzanie tym procesem i zapewni większą integrację osób korzystających z ochrony międzynarodowej w krajach UE.

Skuteczna harmonizacja w celu poprawy ochrony osób zagrożonych

4.10 Rozpatrywanie wniosków o azyl należy do kompetencji władz państw członkowskich. W tej dziedzinie utrzymują się różne tradycje w związku z brakiem harmonizacji przepisów krajowych, sytuacja w krajach pochodzenia jest oceniana w różny sposób, stwierdza się brak wspólnych praktyk na szczeblu europejskim, istnieją różnice w zdolnościach administracyjnych, a poza tym liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest różna w różnych regionach geograficznych. W zależności od kraju członkowskiego, co wyjaśnia utrzymywanie się wtórnych przepływów uchodźców w obrębie UE ⁽¹⁵⁾.

4.11 Koniecznym etapem jest analiza wniosków o azyl na podstawie wspólnych informacji. Komitet wielokrotnie zalecał rezygnację z list krajów uważanych za bezpieczne i zastąpienie ich systemem oceny w czasie rzeczywistym stopnia zagrożenia w krajach trzecich w odniesieniu do jednostek i społeczności. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu byłby odpowiedzialny za ten system. Wspólny system oceny powinien wykorzystywać zbiór wspólnych definicji i obejmować podmioty udzielające ochrony oraz ochronę na terytorium danego państwa.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 115.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009.

4.12 Zdaniem Komitetu niepaństwowe podmioty udzielające ochrony mogą świadczyć, w perspektywie krótkoterminowej, użyteczne, a czasem niezbędne usługi, zwłaszcza w zakresie rozwiązywania problemów natury humanitarnej. Komitet uważa jednak, że nie można im powierzyć, nawet częściowo, odpowiedzialności za zagwarantowanie ochrony osobom na danym terytorium; odpowiedzialność taka może spoczywać tylko na strukturach państwowych. Ochrona wewnątrz kraju jest pełnowartościowa tylko w przypadku, gdy większość terytorium podlega kontroli władzy centralnej, która może i chce zagwarantować porządek wewnętrzny, minimalny poziom usług publicznych i odpowiednią ochronę praw poszczególnych osób i ich bezpieczeństwa.

4.13 Komitet z zadowoleniem przyjmuje postępy na drodze ku ujednoliceniu zakresu obu statusów ochrony (uchodźcy i ochrony uzupełniającej). Komitet kilkakrotnie wyrażał poparcie dla tego procesu, który będzie mógł zagwarantować w przyszłości pełniejszą ochronę osób będących w sytuacji zagrożenia i zapewnić im lepszą integrację w państwach członkowskich UE. Ujednolicenie tych dwóch statusów ochrony nie powinno jednakże spowodować, pośrednio ani bezpośrednio, obniżenia poziomu ochrony i jakości jej zakresu⁽¹⁶⁾, lecz powinno ją wzmocnić.

4.14 Odpowiedzialność rządów krajowych za zarządzanie polityką azylową nie może oznaczać stosowania zupełnie odmiennych praktyk. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Holandia czy Szwecja, stworzyły szereg dobrych praktyk, które mogą być inspiracją do podejmowania podobnych działań w innych krajach. Rola tych praktyk nie jest wystarczająco doceniana: mogą one wskazywać sposób realizacji polityki azylowej w praktyce i zmniejszyć koszty wypróbowywania nowych rozwiązań na szczeblu krajowym.

Zwiększenie zakresu ochrony międzynarodowej

4.15 Polityka i programy krajowe w tej dziedzinie są różne. Jest to jednak stwierdzenie intuicyjne, ponieważ nie przeprowadzono dogłębnej analizy odpowiednich przepisów w państwach członkowskich. Bez proaktywnych środków przyznawanie ochrony międzynarodowej będzie pozbawione treści, a w konsekwencji osoby, którym przyznano status uchodźcy, będą narażone na ukrytą dyskryminację. Komitet zaleca, aby do procesu opracowywania i wdrażania polityki azylowej na szczeblu krajowym włączyć związki zawodowe i organizacje pracodawców.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zakresu udzielanej ochrony (przekształcenie) (COM(2009) 551 wersja ostateczna/2 – 2009/0164 (COD), sprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU).

4.16 Komitet proponuje, by w tym mechanizmie uwzględniono przepisy dotyczące uznawania i równoważności dyplomów i kwalifikacji, a także środki ułatwiające dostęp beneficjentów ochrony międzynarodowej do szkoleń zawodowych⁽¹⁷⁾. Są to istotne kroki ku integracji tych osób w gospodarce i społeczeństwie oraz ku poprawie jakości ich życia. Jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, należy go zwiększać za pomocą aktywnych środków na rzecz zwalczania dyskryminacji i zachęcania podmiotów gospodarczych.

Wzmocnienie i odpowiednie finansowanie instytucji odpowiedzialnych za politykę azylową

4.17 Komitet uważa, że Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powinien jak najszybciej rozpocząć działalność. Jego budżet powinien pozwalać na prowadzenie działalności, która jest złożona i intensywna pod względem logistycznym. Na przykład należy przede wszystkim opracować wspólny europejski system oceny ryzyka w krajach trzecich, co jest ważnym elementem polityki azylowej. Odpowiednie finansowanie Urzędu mogłoby uwydatnić korzyści z posiadania wspólnych instytucji i procedur na szczeblu europejskim. Konieczne jest, by Urząd działał w porozumieniu z innymi strukturami UE, a w szczególności z rządami państw członkowskich.

4.18 Należy ponownie rozważyć finansowanie różnych elementów polityki azylowej. Musi ono zostać zwiększone i ukierunkowane na instrumenty, które przynoszą najlepsze wyniki i zapewniają rzeczywiste wsparcie dla państw członkowskich. Solidarność ma aspekty finansowe, których nie można pominąć. Na przykład Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców ma budżet wynoszący około 5 mln EUR, który jest zdecydowanie zbyt skromny, aby skutecznie wspierać realizację polityki azylowej na szczeblu europejskim i krajowym.

4.19 EKES wyraził zaniepokojenie działaniami rządów państw członkowskich i agencji Frontex w zakresie wydalenia osób mogących potrzebować ochrony międzynarodowej⁽¹⁸⁾. Działania takie, których częstotliwość i skala wzrasta, powinny być prowadzone w warunkach całkowitej przejrzystości i poczucia pełnej odpowiedzialności⁽¹⁹⁾. Komitet zaleca, by agencja Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu współpracowały ze sobą na rzecz przeciwdziałania łamaniu praw człowieka. Wydalenie osób do krajów lub regionów, w których ich bezpieczeństwo jest zagrożone, stanowi rażące pogwałcenie zasady *non-refoulement*.

⁽¹⁷⁾ Zob. także przypis 16.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie Human Rights Watch na temat niewłaściwego traktowania migrantów i osób ubiegających się o azyl przez Włochy i Libię pt. *Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, Human Rights Watch, 2009.

⁽¹⁹⁾ Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej, by procedurą w tej dziedzinie nadać większą przejrzystość.

4.20 Zdaniem EKES-u ⁽²⁰⁾ należy dołożyć starań na rzecz szkolenia personelu agencji Frontex, mając na uwadze następujące elementy:

- lepiej koordynować współpracę operacyjną między państwami członkowskimi;
- opracowywać wspólne przepisy w dziedzinie szkoleń;
- udzielić państwom członkowskim pomocy niezbędnej do organizacji działań w zakresie przyjmowania i repatriacji, ze wsparciem mediatorów kulturowych;

— wyszkolić urzędników w dziedzinie prawa humanitarnego UE w zakresie azylu.

4.21 Komitet zaleca, by w dziedzinie polityki azylowej rozwojowi instytucji towarzyszyło większe włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny i działalność operacyjną tych instytucji. Uwzględnienie tych organizacji zwiększy wiarygodność polityki wspólnotowej i przyczyni się do stałego ulepszania stosowanych instrumentów.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie) (COM(2009) 554 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD), sprawozdawca: Antonello PEZZINI).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii »Europa 2020«” (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/04)

Sprawozdawca generalny: **Jan OLSSON**

Pismem z 28 kwietnia 2010 r. Laurette Onkelinx, belgijska wicepremier oraz minister spraw społecznych i zdrowia publicznego, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

Otwarta metoda koordynacji i klauzula społeczna w kontekście strategii „Europa 2020”.

Dnia 25 maja 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Jana Olssona na sprawozdawcę generalnego oraz 61 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę prezydencji belgijskiej, by wykorzystać horyzontalną klauzulę społeczną i wzmocnioną otwartą metodę koordynacji (OMK), ponieważ podkreślono w ten sposób, że **spójność społeczna musi dotrzymać kroku wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej**, aby osiągnąć wszystkie cele strategii „Europa 2020”.

1.2 **Rzeczywisty udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach i poziomach** jest konieczny do zapewnienia efektywnego wykorzystania klauzuli horyzontalnej i OMK. EKES proponuje, by Komisja sporządziła roczne sprawozdanie dotyczące sprawowania rządów w sprawie tego udziału. EKES może zapewnić pomoc w wykonaniu tego zadania, a także sugeruje finansowanie projektów pilotażowych na rzecz uczestnictwa w ramach programu PROGRESS. Ponadto Komitet proponuje **kodeks dobrych praktyk w zakresie zarządzania uczestniczącego dla metody OMK**.

1.3 EKES podkreśla, że zdecydowanie potrzebny jest proces koordynacji uwzględniający **interakcje między wszystkimi celami i wszystkimi obszarami polityki. Powinno to stanowić nadrzędne wytyczne** dla wdrażania klauzuli społecznej i OMK. Komisja powinna stać na czele tej koordynacji i być wspierana przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komitet Zatrudnienia. Oba komitety powinny otworzyć się na współpracę z przedstawicielami zainteresowanych stron.

1.4 **Horyzontalna klauzula społeczna musi być wdrażana skutecznie. Oceny skutków społecznych** powinny obejmować **wszystkie dziesięć zintegrowanych wytycznych** w zakresie polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej oraz zostać opublikowane i uwzględnione w procesie OMK. Należy położyć nacisk na wpływ na zatrudnienie, liczbę osób żyjących w ubóstwie oraz na zagrożenia społeczne.

1.5 EKES **popiera wzmocnioną OMK**, aby zatrudnienie, ochrona socjalna i włączenie społeczne nie zostały odsunięte na bok podczas obecnego kryzysu. OMK **powinna mieć charakter bardziej lokalny**, a tym samym zostać powiązana

z konkretnymi działaniami prowadzonymi w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego. Wzajemna ocena oparta na uczeniu się od siebie nawzajem powinna prowadzić do **krajowych programów działań na rzecz spójności społecznej**. Wskaźniki powinny również dotyczyć **jakościowych kryteriów dobrobytu**. EKES popiera „Europejski program walki z ubóstwem”, lecz jego zdaniem OMK i klauzula horyzontalna mogą także przyczynić się do rozwoju innych projektów przewidzianych.

2. Kontekst

2.1 Belgijska prezydencja UE zwróciła się do EKES-u o sporządzenie opinii rozpoznawczej w następującej sprawie: Jak można zapewnić europejską spójność społeczną poprzez strategię „Europa 2020” oraz wzmocnienie otwartej metody koordynacji, jaką praktyczną rolę może odgrywać horyzontalna klauzula społeczna w ramach wymiaru społecznego polityki europejskiej i jak można zrealizować te zamierzenia?

2.2 Opinia będzie stanowić wkład w konferencję prezydencji belgijskiej w dniach 14–15 września 2010 r. pt. „Koordynacja UE w sferze społecznej w kontekście strategii Europa 2020”.

2.3 W komunikacie dotyczącym strategii „Europa 2020” Komisja Europejska podkreśliła potrzebę zaangażowania partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich poziomach. Komisja zasugerowała także, by do realizacji strategii ściślej włączyć również Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów.

2.4 Aby zrealizować strategię „Europa 2020”, Rada Europejska w dniu 17 czerwca ustanowiła pięć celów głównych (stopa zatrudnienia, badania i rozwój, gazy cieplarniane, edukacja i włączenie społeczne) oraz stwierdziła, że są one ze sobą powiązane i wzajemnie się wspierają. Podstawy dla „silniejszego modelu zarządzania gospodarczego” stworzono poprzez priorytetowe potraktowanie „zacieśnienia koordynacji polityki gospodarczej”. Skuteczne mechanizmy monitorowania to kluczowe czynniki udanej realizacji celów. Rada zgodziła się na cel likwidacji zagrożenia ubóstwem dla 20 mln ludzi, pozostawiając w gestii państw członkowskich ustanowienie celów

krajowych w zakresie co najmniej jednego z trzech wskaźników: zagrożenie ubóstwem, niedostatek materialny oraz gospodarstwa domowe, których członkowie są bezrobotni.

2.5 Strategia „Europa 2020” odnosi się do zestawu środków unijnych i krajowych, aby uzyskać „inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu”. Dziesięć zintegrowanych wytycznych w zakresie polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej wspiera pięć głównych celów, zostanie również uruchomione siedem projektów przewodnich. Państwa członkowskie ustalą cele krajowe i sposoby wdrażania uwzględniające warunki w poszczególnych krajach oraz sporządzą krajowe programy reform (KPR).

2.6 Horyzontalna „klauzula społeczna” (art. 9 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej) została włączona do traktatu lizbońskiego. Stanowi ona, że „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wyłączenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

2.7 Wiąże się to z innymi klauzulami horyzontalnymi w traktacie (art. 8, 10, 11 i 12 TFUE): równouprawnienie płci, środowisko i ochrona konsumenta, wprowadzone w traktacie amsterdamskim oraz zakaz dyskryminacji znajdujący się w traktacie lizbońskim.

2.8 Otwarta metoda koordynacji (OMK) została określona jako instrument strategii lizbońskiej w 2000 r. Rada ustanowiła cele monitorowane w ramach krajowych planów działania i reform, zaś postępy są mierzone za pomocą analizy porównawczej, wskaźników, wzajemnej oceny i wymiany najlepszych praktyk. Model OMK ma także podstawę prawną w niektórych obszarach polityki w traktacie lizbońskim (art. 149, 153, 156, 168, 173 i 181 TFUE).

3. Uwagi ogólne

3.1 Aby wyjść z obecnego głębokiego kryzysu gospodarczo-społecznego, Europa podąża w kierunku wzmocnionej koordynacji polityki gospodarczej. EKES podkreśla, że postęp społeczny musi iść w parze z reformami gospodarczymi, jeżeli wszystkie cele strategii „Europa 2020” mają zostać osiągnięte. Dlatego absolutnie konieczne jest połączenie wymiaru gospodarczego, społecznego i środowiskowego strategii. Zintegrowane, wzajemnie umacniające się obszary polityki będą wymagać zebrania, koordynacji i wzmocnienia wszystkich instrumentów.

3.2 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że prezydencja belgijska skupia się na sprawowaniu rządów i spójności społecznej podkreślając wagę horyzontalnej klauzuli społecznej i silniejszej metody OMK. Należy nadal skupiać się

na tych kwestiach w ramach długoterminowego podejścia. Komitet usilnie wzywa rząd Węgier do priorytetowego potraktowania tych kwestii podczas swojej nadchodzącej prezydencji.

3.3 Komitet pragnie jednak wskazać także, iż postanowienia Karty praw podstawowych powinny zostać uwzględnione podczas wzmocniania instrumentów mających na celu osiągnięcie postępu społecznego.

3.4 EKES stale podkreśla, że rzeczywisty udział obywateli i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach i poziomach tego procesu jest niezbędną częścią sprawowania rządów. Porozumienie co do reform społeczno-gospodarczych musi zostać osiągnięte z udziałem partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron, co zwiększy szanse na realizację głównych celów.

3.5 EKES podkreśla, że konieczne jest ściśle zaangażowanie partnerów społecznych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w ustalanie celów krajowych oraz opracowywanie krajowych programów reform, a także wzmocnienie OMK i wdrażanie horyzontalnej klauzuli społecznej. Poglądy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego powinny także zostać uwzględnione, gdy Komisja i Rada będą potwierdzać cele i oceniać postępy.

3.6 Strategia „Europa 2020” musi zostać wdrożona na wszystkich szczeblach samorządu terytorialnego. Przy kształtowaniu i wdrażaniu polityki społecznej UE podejście „oddolne” powinno wchodzić w interakcje z „odgórnymi” inicjatywami UE. Dlatego też zorganizowane społeczeństwo obywatelskie musi stworzyć prawdziwe i efektywne partnerstwa z władzami lub parlamentami lokalnymi i regionalnymi, aby ustanowić cele regionalne i określić odpowiednie środki polityczne. Wiąże się to ze skutecznym wdrażaniem zasady partnerstwa, która powinna kierować użytkowaniem i przyznawaniem funduszy strukturalnych UE w przyszłości, wykorzystując tym samym synergię między strategią „Europa 2020” i Europejskim Funduszem Społecznym (ESF) ⁽¹⁾.

3.7 EKES popiera również aktywne zaangażowanie krajowych rad społeczno-gospodarczych i analogicznych organizacji.

3.8 EKES proponuje, by w powiązaniu z rocznym sprawozdaniem okresowym w sprawie KPR w państwach członkowskich Komisja Europejska sporządziła „sprawozdanie dotyczące sprawowania rządów” oparte na zarządzaniu uczestniczącym OMK oraz horyzontalnej klauzuli społecznej, w sprawie której należy przeprowadzić konsultację z Parlamentem Europejskim, EKES-em i KR-em. EKES mógłby wykorzystać swoją sieć krajowych RSG i analogicznych organizacji do monitorowania zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES mógłby nawet opublikować własne sprawozdania.

⁽¹⁾ ECO/258 „Skuteczne partnerstwa w polityce spójności”, sprawozdawca: Jan OLSSON.

3.9 Zdecydowanie potrzebny jest proces koordynacji uwzględniający wzajemne interakcje między celami głównymi, zintegrowanymi wytycznymi oraz projektami przewodnimi. Komisja ma do odegrania strategicznie ważną rolę w przewodzeniu temu „koordynowaniu koordynacji”. Zintegrowane wytyczne powinny być „zintegrowane” w rzeczywistym sensie tego słowa, co oznacza, że wszystkie strategie polityczne powinny być spójne i ukierunkowane na wszystkie cele. Taka integracja powinna stanowić nadrzędne wytyczne dla wprowadzania mechanizmów wdrażania horyzontalnej klauzuli społecznej i wzmocnienia OMK. Aby wzmocnić powiązanie między dwoma instrumentami wyniki wdrażania horyzontalnej klauzuli społecznej powinny zostać uwzględnione w procesie OMK.

3.10 Dlatego też EKES zdecydowanie popiera propozycję przedstawioną 21 maja 2010 r. w opracowaniu Komitetu Ochrony Socjalnej stanowiącym wkład w nową strategię europejską⁽²⁾. Komitet Ochrony Socjalnej pragnie włączenia horyzontalnej klauzuli społecznej do preambuły wytycznych dotyczących polityki gospodarczej. Stwierdza ponadto, że nieodzownym elementem zintegrowanej wizji „Europa 2020” jest ocena tematyczna i sprawozdanie z postępów związanych z wymiarem społecznym.

3.11 EKES docenia prace przeprowadzone przez Komitet Ochrony Socjalnej (SPC) oraz Komitet Zatrudnienia (EMCO) i uważa, że należy zwiększyć ich rolę podczas wzmocniania instrumentów mających na celu osiągnięcie wymiaru społecznego. Zdaniem EKES-u w Komitetach powinny być reprezentowane nie tylko rządy, lecz także partnerzy społeczni i inne odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES proponuje, by Komitety odbywały posiedzenia bardziej regularnie i z udziałem przedstawicieli zainteresowanych podmiotów UE i państw członkowskich. Zadaniem przedstawicieli rządu w SPC i EMCO jest również organizacja i udział w konsultacjach z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w ich krajach.

3.12 EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą rozwoju narzędzi komunikacyjnych na rzecz zaangażowania obywateli, pracowników, przedsiębiorstw i ich organizacji przedstawicielskich. Inicjatywa Komisji polegająca na uwzględnieniu realiów społecznych może posłużyć za jeden z modeli i może być stale prowadzona także na szczeblu lokalnym. Jednakże partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą same działać proaktywnie, jeżeli chodzi o sposób stosowania horyzontalnej klauzuli społecznej i OMK. Dlatego też EKES sugeruje przeprowadzenie projektów pilotażowych w tym celu, finansowanych w ramach programu PROGRESS.

4. Uwagi szczegółowe w sprawie horyzontalnej klauzuli społecznej

4.1 Efekty klauzul horyzontalnych dotyczących środowiska, równości płci i ochrony konsumenta, ustanowionych ponad 10

lat temu w traktacie, mają przede wszystkim charakter nieformalny.

4.2 EKES podkreśla, że oceny skutków społecznych są zasadniczą częścią monitorowania strategii „Europa 2020”. Powinny zapewnić efektywne mechanizmy oceny ryzyka społecznego i zostać opublikowane oraz poddane pod dyskusję publiczną. EKES pragnie podkreślić, że powinno się oszacować w szczególności wpływ na zatrudnienie oraz liczbę osób zagrożonych ubóstwem.

4.3 Komisja powinna przejąć odpowiedzialność, ze wsparciem ze strony SPC i EMCO. Europejscy partnerzy społeczni i inne główne podmioty powinny być aktywnie zaangażowane. Ich poglądy powinny zostać opublikowane wraz z ocenami (załączone do nich). W tym kontekście należy zauważyć, że Komisja już ustanowiła mechanizmy oceny skutków społecznych poprzez zintegrowane oceny skutków, lecz nie są one jeszcze wystarczająco widoczne ani wykorzystywane.

4.4 Zdaniem EKES-u należy zapewnić, że konsolidacja polityki gospodarczej i budżetowej doprowadzi do wzrostu zatrudnienia, zmniejszenia liczby osób żyjących w ubóstwie i poprawy praw społecznych. Dlatego też oceny oddziaływania społecznego powinny w szczególności obejmować wszystkie dziesięć zintegrowanych wytycznych w zakresie polityki zatrudnienia i polityki gospodarczej. W razie potrzeby należy ocenić także inne środki na rzecz osiągnięcia pięciu celów głównych.

4.5 Oceny wpływu społecznego powinny zostać przeprowadzone także na szczeblu krajowym lub regionalnym.

4.6 Wstępne sprawozdanie powinno być gotowe w grudniu 2010 r., aby zapewnić wkład w pierwszy roczny przegląd strategii „Europa 2020”.

5. Uwagi szczegółowe w sprawie OMK

5.1 EKES często krytykował OMK ze względu na to, że nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Jest ona nieefektywna i niewidoczna na szczeblu krajowym. Nie angażuje w wystarczającym stopniu partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.2 Z drugiej strony zauważono poprawę, w szczególności w zakresie włączenia społecznego, zaś EKES w wielu opiniach stanowczo popierał wprowadzenie OMK do nowych obszarów polityki (np. ochrony zdrowia, polityki dotyczącej młodzieży, wyzwań demograficznych oraz imigracji i azylu).

5.3 EKES zdecydowanie uważa, że w czasie obecnego kryzysu należy wzmocnić OMK, aby zapewnić, że ochrona socjalna i polityka włączenia społecznego nie zostaną odsunięte na bok.

⁽²⁾ Rada 9964/10.

5.4 EKES w pełni popiera utworzenie „Europejskiego programu walki z ubóstwem”, co czyni z niego instrument zwiększający zaangażowanie przedsiębiorstw, pracowników i opinii publicznej, by ograniczyć wykluczenie społeczne poprzez zastosowanie praktycznych środków. Program ten i OMK wzajemnie się wspierają. Jednakże zdaniem EKES-u OMK może także pomóc w rozwoju innych projektów przewodnich, szczególnie jeśli są wspierane ocenami skutków społecznych klauzuli horyzontalnej.

5.5 EKES zasugerował, że OMK powinna zostać wzmocniona poprzez ustanowienie wiążących celów na szczeblu państw członkowskich, aby zrealizować strategię „Europa 2020”. Ten pogląd podkreślono w kilku opiniach EKES-u, takich jak niedawna opinia w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia⁽³⁾, która wzywa do ustanowienia ambitniejszych i wymiernych celów w zakresie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego, ze wsparciem lepszej koordynacji polityki. EKES zdecydowanie popiera wezwanie z codwuletniej konferencji we Florencji, by strategia „Europa 2020” obejmowała konkretne wskaźniki mierzące wpływ wczesnego kształcenia na zmniejszanie wykluczenia społecznego w późniejszym życiu.

5.6 EKES podkreśla jednak, że gdy państwa członkowskie mają swobodę wyboru najbardziej odpowiednich wskaźników (zob. punkt 2.4 powyżej), OMK powinna być monitorowana za pomocą analizy porównawczej wszystkich odpowiednich wskaźników. Państwa członkowskie nie powinny mieć możliwości unikania realizacji podstawowych celów UE. Zdaniem EKES-u liczba osób zagrożonych ubóstwem, mierzona za pomocą odpowiedniego wskaźnika dochodowego⁽⁴⁾, ma znaczenie dla każdego państwa członkowskiego. Ponadto ważne jest, by cele krajowe były określane na podstawie prawdziwego dialogu z zainteresowanymi podmiotami opartego na uczestnictwie.

5.7 EKES uważa, że powinny istnieć lepsze bodźce dla państw członkowskich, by spełniały swoje zobowiązania, np. poprzez wyraźne powiązanie ze środkami z EFS. Podejście to zostanie wzmocnione, jeżeli programy operacyjne EFS będą skupiać się w jeszcze większym stopniu bardziej na włączeniu społecznym, ze wsparciem skutecznego partnerstwa z partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.8 OMK powinna zostać w większym stopniu przeniesiona na szczebel lokalny, poprzez ustanowienie lokalnych i regionalnych planów działania w porozumieniu z władzami i organizacjami lokalnymi, odzwierciedlając tym samym podejście oparte na oddolnym uczestnictwie i koordynację działań partnerów oraz strategii politycznych, także przy wsparciu ze strony funduszy strukturalnych. Decentralizacja metody

podniesie w ten sposób rangę integracji polityki, co jest tak bardzo potrzebne.

5.9 EKES zdecydowanie uważa, że należy dokonywać analizy porównawczej zarządzania uczestniczącego OMK – szczególnie udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – w oparciu o wskaźniki, wzajemną ocenę, wzajemne uczenie się i wymianę dobrych praktyk. EKES proponuje, by taką ocenę w formie kodu dobrych praktyk przygotowała Komisja i SPC, we współpracy z głównymi podmiotami europejskimi. Mogłaby ona opierać się na następujących kryteriach⁽⁵⁾:

— struktura dialogu:

— należy zaangażować wszystkie zainteresowane podmioty,

— rodzaj dialogu – należy zachęcać do rzeczywistego udziału – nie tylko do informowania i konsultacji,

— zaangażowanie szczebla regionalnego/lokalnego poprzez plany działania zakładające uczestnictwo itp.,

— udział krajowych RSG;

— zaangażowanie podmiotów na wszystkich etapach cyklu politycznego w odpowiednim czasie;

— udokumentowany wynik dialogu;

— określenie celów krajowych/regionalnych;

— określenie i monitorowanie wskaźników;

— udział zainteresowanych podmiotów we wzajemnych ocenach, wzajemnym uczeniu się i określaniu najlepszych praktyk;

— udział zainteresowanych podmiotów w praktycznych środkach na rzecz propagowania zatrudnienia i włączenia społecznego.

5.10 Należy ustanowić wyraźne połączenie między propozycjami opartymi o „wspólne zasady” i OMK. Wspólne zasady to zalecenia dla państw członkowskich, które zostały np. wykorzystane w polityce UE w zakresie strategii tematycznych dotyczących *flexicurity*, aktywnego włączenia społecznego i aktywnego starzenia się.

5.11 Wyniki OMK powinny ostatecznie prowadzić do propozycji wykorzystania innych instrumentów, takich jak „wzmocniona współpraca” między państwami członkowskimi, stosowanie metody wspólnotowej i inne.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u z 27.05.2010 w sprawie wytycznych dotyczących zatrudnienia, sprawozdawca: Wolfgang GREIF, CESE 763/2010.

⁽⁴⁾ Gdy granica ubóstwa jest określona jako dochód wynoszący mniej niż 60 % mediany dochodu.

⁽⁵⁾ Zob. także np.: „EU Policy Coordination Beyond 2010: Towards a New Governance Structure”, Jonathan Zeitlin.

5.12 EKES podkreśla, że wskaźniki powinny wykraczać poza wyniki gospodarcze, uwzględniając także społeczne wskaźniki dobrobytu zaproponowane przez komisję Stiglitz (6). EKES wcześniej określił ilościowe i jakościowe wskaźniki polityki społecznej, np. dotyczące równości płci, zatrudnienia młodzieży, „ubogich pracujących”, osób niepełnosprawnych, miejsc pracy wysokiej jakości, ubóstwa wśród dzieci i młodych ludzi, dystrybucji dochodu, systemów płacy minimalnej/minimalnego dochodu oraz dostępu do usług zdrowotnych i socjalnych. Zaproponowano także łatwy do zastosowania wskaźnik „jakości życia” obejmujący sześć różnych obszarów (7). Zaproponowano także jakościowe wskaźniki mierzące dostępność i jakość w odniesieniu do oczekiwań ludności, zaangażowania użytkowników i przyjazności dla użytkownika.

5.13 Należy ustanowić wskaźniki na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, lecz EKES podkreśla, że zainteresowane podmioty powinny zostać zaproszone do udziału w ich tworzeniu i ocenie.

5.14 Zdaniem EKES-u ważne jest, by państwa członkowskie składały sprawozdania z postępów w realizacji każdego celu stosując porównywalne wskaźniki europejskie (które mogą

ulec zmianie), zarówno do utworzenia „rankingu” zgodnie z sugestią w raporcie Koka (8) oraz do wykorzystania jako narzędzie diagnostyczne dla poprawy i autopoprawy podmiotów krajowych i lokalnych.

5.15 Opracowanie skutecznych systemów przekazywania wiedzy, wykorzystywania najlepszych praktyk oraz środków niemających charakteru prawnego musi obejmować decydentów na wszystkich szczeblach. Partnerzy społeczni i inne zainteresowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać włączone w określanie i ocenę możliwości wymiany sprawdzonych rozwiązań, szczególnie środków innowacyjnych, ponieważ dysponują one wyjątkową wiedzą i szerokim doświadczeniem w zakresie polityki społecznej i polityki zatrudnienia.

5.16 Należy wzmocnić wzajemne oceny państw członkowskich poprzez angażowanie partnerów społecznych i innych odpowiednich zainteresowanych podmiotów. Oceny oparte na uczeniu się od siebie nawzajem i wymianie najlepszych praktyk powinny prowadzić do publicznych zaleceń dla państw członkowskich, proponujących programy działań na rzecz spójności społecznej.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

(6) Komisja ds. mierzenia wyników gospodarczych i postępu społecznego.

(7) Zob. opinia EKES-u z 22.10.2008 w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”, sprawozdawca: Martin SIECKER, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53–59.

(8) „Podjęcie wyzwania, strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, sprawozdanie grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Wima Koka z listopada 2004 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych

(2011/C 44/05)

Sprawozdawca generalny: **Xavier VERBOVEN**

Pismem z dnia 29 kwietnia 2010 r. Laurette ONKELINX, wicepremier oraz minister ds. społecznych i zdrowia publicznego, działając w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej i na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

rozwoju sytuacji w zakresie świadczeń socjalnych.

Dnia 25 maja 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Xaviera VERBOVENA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 66 do 3 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że kwestia rozwoju świadczeń socjalnych jest tematem specjalnej konferencji w ramach belgijskiej prezydencji Rady Unii Europejskiej. Komitet przyznaje, że ochrona socjalna jest ważnym narzędziem podziału dochodów, spójności społecznej i solidarności, które powinno stanowić centrum konstrukcji projektu europejskiego. Podstawowe prawa socjalne gwarantują w szczególności dostęp do stosownych dochodów socjalnych w przypadku niektórych sytuacji ryzyka socjalnego lub do pomocy społecznej i mieszkaniowej wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków. EKES przypomina, że 30 listopada 2009 r. przyjął deklarację, która wzywa Komisję, by wdrożyła program działania w dziedzinie społecznej⁽¹⁾, aby zagwarantować traktowanie podstawowych praw socjalnych na równi z zasadami konkurencji i wolnością gospodarczą.

1.2 EKES pragnie podkreślić rolę polityki społecznej jako czynnika produktywności. Przypomina ponownie, że właściwie skonstruowana polityka społeczna i rynku pracy stanowi pozytywną siłę napędową sprawiedliwości społecznej oraz wydajności gospodarki. Fundamentem europejskiego modelu społecznego jest ścisła wzajemna zależność między wydajnością gospodarczą a postępem społecznym⁽²⁾. Identyfikacja obywateli z projektem europejskim zależeć będzie od skuteczności polityki wdrażanej w tych różnych dziedzinach. Ponadto nie należy zaniedbywać znaczącej roli, jaką odgrywa ochrona socjalna jako stabilizator gospodarczy, i to zarówno w okresie dobrej, jak i złej koniunktury gospodarczej⁽³⁾.

1.3 Obecny kryzys gospodarczy i społeczny narzuca bardziej niż kiedykolwiek potrzebę ambitnej strategii europejskiej do roku 2020. Ta nowa strategia – która została określona przez Komisję⁽⁴⁾, zatwierdzona na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 17 czerwca 2010 r., a następnie zostanie formalnie przyjęta we wrześniu br. przez Parlament – dotyczy czterech

dziedzin: wiedzy i innowacji, bardziej zrównoważonej gospodarki, zwiększenia poziomu zatrudnienia i włączenia społecznego. EKES popiera tę wielowymiarową wizję, której celem jest wspieranie „inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, ale wyraża ubolewanie, że zalecenia zawarte w jego poprzedniej opinii w sprawie strategii lizbońskiej po 2010 r. nie przyniosły w istocie skutków odnośnie do niektórych punktów, w których stwierdzono braki. Należałoby zwłaszcza opracować „osobne, zawierające mierzalne cele wytyczne w sprawie równości płci, eliminowania stosunków pracy niezapewniających dostatecznego zabezpieczenia społecznego, przechodzenia do gospodarki niskoemisyjnej, walki z ubóstwem (także wśród osób pracujących zawodowo) oraz zapobiegania wykluczeniu społecznemu (np. odpowiednie wsparcie w przypadku bezrobocia lub niezdolności do pracy oraz ułatwianie dostępu do usług publicznych)”⁽⁵⁾.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że strategia „Europa 2020” zawiera wytyczną poświęconą specjalnie włączeniu społecznemu i walce z ubóstwem wraz ze zobowiązaniem, by zmniejszyć liczbę osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem o co najmniej 20 milionów⁽⁶⁾. W 2010 roku ogłoszonym europejskim rokiem walki z ubóstwem konieczne okazuje się podjęcie środków niezbędnych, by pomóc wszystkim zainteresowanym osobom wyjść z ubóstwa.

1.5 Rada jest zdania, że najlepszym sposobem wyjścia z sytuacji wykluczenia jest dostęp do trwałego, dobrej jakości i stosownie wynagradzanego zatrudnienia. Strukturalne środki naprawy powinny zostać przyjęte, by stworzyć rynek pracy sprzyjający integracji społecznej⁽⁷⁾. EKES przypomina, że 9 grudnia 2009 r. w ramach dialogu społecznego została zawarta umowa ramowa na rzecz rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej. Ta umowa ramowa jest wyrazem woli partnerów społecznych, by wspierać rynki pracy sprzyjające integracji społecznej, maksymalizować potencjał siły roboczej w Europie, zwiększyć poziom zatrudnienia i poprawić jakość zatrudnienia, włączając w to kształcenie i rozwój umiejętności.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 27 z 3.2.2009.

⁽²⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 309 z 16.12.2006.

⁽³⁾ Komisja Europejska, Komitet Ochrony Socjalnej, *Wspólne sprawozdanie na temat ochrony socjalnej i włączenia społecznego 2010*, rękopis, luty 2010 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji COM(2010) 2020.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 128/3 z 18.5.2010, pkt 4.4.

⁽⁶⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 17.6.2010, EUCO 13/10.

⁽⁷⁾ Idem, s. 5.

1.6 EKES podziela punkt widzenia Parlamentu Europejskiego wyrażony w rezolucji z 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁽⁸⁾, zwłaszcza motyw pierwszy: „aktywna integracja nie powinna zastępować integracji społecznej, ponieważ słabsze grupy społeczne niezdolne do udziału w rynku pracy mają prawo do godnego życia i pełnego udziału w społeczeństwie, a więc i do minimalnego dochodu, zatem niedrogie usługi socjalne wysokiej jakości powinny być łatwo dostępne bez względu na zdolność jednostki do udziału w rynku pracy”.

1.7 EKES przypomina, że przy okazji przyjęcia 12 lipca 1989 r. opinii w sprawie ubóstwa⁽⁹⁾ zalecił ustanowienie „minimum socjalnego stworzonego, by stanowić zarazem sieć zabezpieczeń dla ubogich i dźwignię niezbędną do ich reintegracji społecznej”. Komitet wyraża ubolewanie, że opinia ta, podobnie jak zalecenie Rady z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i świadczeń w ramach systemów opieki społecznej⁽¹⁰⁾, jak do tej pory nie zaowocowały żadnymi stosownymi działaniami. EKES jest zatem zdania, że stopniowe zapewnianie zasobów i świadczeń w ramach opieki społecznej powinno być planowane z zastosowaniem nowego narzędzia, które uwzględniając specyfikę krajową, skuteczniej wspierałoby strategię walki z ubóstwem prowadzone w różnych państwach członkowskich. Z tego punktu widzenia cel zmniejszenia ubóstwa uwzględniony w ramach strategii „Europa 2020” jest istotnym bodźcem.

1.8 Odnośnie do świadczeń socjalnych zastępujących dochody EKES podkreśla, że nie wszystkie z nich są obecnie przedmiotem szczególnej uwagi w ramach otwartej metody koordynacji (OMK) dotyczącej opieki społecznej. Poprzez definiowanie celów i dzięki wspólnym wskaźnikom, jak również poprzez wymianę sprawdzonych rozwiązań, OMK dąży do reformy systemów opieki społecznej w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, emerytur, opieki zdrowotnej i opieki długoterwałej. Wynika stąd, że zasiłki dla bezrobotnych, renty z tytułu niezdolności do pracy, zasiłki macierzyńskie, jak również zasiłki pobierane przez osoby niepełnosprawne, ofiary wypadków przy pracy lub choroby zawodowej nie są uwzględnione w tym ważnym procesie. EKES zaleca, by działania OMK w zakresie opieki społecznej zostały rozszerzone na wszystkie świadczenia zastępujące dochody. Zaleca zwłaszcza wprowadzenie kontroli, które nadzorowałyby, czy wysokość przyznawanych świadczeń jest odpowiednia.

1.9 EKES przypomina, że modernizacja naszych systemów opieki społecznej wymaga skutecznej równowagi między, z jednej strony, zachętami zmierzającymi do zwiększenia podaży siły roboczej a z drugiej strony – środkami mającymi na celu zapewnienie odpowiedniej opieki społecznej dzięki zagwarantowaniu efektywności wydatków w tej dziedzinie. Co się tyczy pierwszego aspektu, Komitet pragnie zaznaczyć, że

dochód nie powinien być jedynym elementem brany pod uwagę. Inne czynniki, takie jak dostępność, skuteczność i jakość usług opieki nad dziećmi, rozwiązań wprowadzanych na rzecz dostępu dla osób niepełnosprawnych, infrastruktury pośrednictwa pracy, kształcenia, nauczania i zdrowia publicznego, mają do odegrania ważną rolę⁽¹¹⁾. EKES podkreśla zatem ponownie swoje pragnienie, by OMK została wzmocniona poprzez wprowadzenie mierzalnych celów w dziedzinie opieki społecznej, szczególnie w zakresie poziomu, na jakim zastępowane są dochody lub zapewniana opieka, ale również dostępu do usług publicznych⁽¹²⁾. Ponadto Komitet stwierdza, że upowszechnienie systemów aktywizacji nie jest przedmiotem szczególnej uwagi w ramach OMK w zakresie opieki społecznej. Zaleca przygotowanie sprawozdania w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej, by zbadać, czy te mechanizmy aktywizacji faktycznie są owocem równowagi między wartościami solidarności, odpowiedzialności i spójności.

1.10 EKES pragnie położyć nacisk na zasadniczą rolę, jaką mogą odgrywać przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni w kwestii wszystkich spraw związanych z modernizacją systemów opieki społecznej, jak również we wzmacnianiu OMK jako procesu demokratycznego.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Opieka społeczna jest ważnym narzędziem podziału dochodów i solidarności, którego organizacja i finansowanie należą do państw członkowskich. Poszczególne systemy opieki społecznej tworzone w państwach członkowskich cechują się bardzo dużą różnorodnością. Opieka społeczna leży w samym centrum projektu europejskiego, jak stwierdza się w art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽¹³⁾, z kolei artykuł 34 Karty praw podstawowych⁽¹⁴⁾ uznaje i szanuje:

— z jednej strony prawo do świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz do usług społecznych, zapewniających ochronę w takich przypadkach, jak: macierzyństwo, choroba, wypadki przy pracy, zależność lub podeszły wiek oraz w przypadku utraty zatrudnienia;

— z drugiej strony prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków.

2.2 Oprócz zapewnienia stosownych dochodów osobom niepracującym lub w przypadku niektórych sytuacji ryzyka socjalnego, opieka społeczna powinna również odgrywać czynną rolę zabezpieczania zmian miejsca pracy, szczególnie by zagwarantować dobrą integrację na rynku pracy.

⁽⁸⁾ Parlament Europejski, Rezolucja z 6.5.2009, 2008/2335(INI).

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 221 z 28.8.1989 i Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 15.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie Rady z 24.6.1992, 92/441/EWG, Dz.U. L 245 z 26.8.1992.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 86.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 10 i Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 86.

⁽¹³⁾ Artykuł 9 TFUE, Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

⁽¹⁴⁾ Karta praw podstawowych, Dz.U. C 364 z 18.12.2000.

2.3 W obliczu skutków kryzysu finansowego w 2008 r. systemy opieki społecznej nie tylko przyczyniły się do ochrony Europejczyków przed najpoważniejszymi skutkami kryzysu finansowego, ale odegrały również antycykliczną rolę stabilizatora gospodarczego⁽¹⁵⁾. W sytuacji braku ambitnych polityk konwergencji systemy te mogłyby być zagrożone, szczególnie z powodu konkurencji podejmowanej przez niektóre państwa członkowskie, dla których spadek wydatków społecznych stanowi środek do przyciągnięcia inwestycji kapitału zagranicznego. Proces ten, który jest już rzeczywistością na poziomie podatków i płac, wkracza na poziom społeczny⁽¹⁶⁾.

2.4 Na początku realizacji nowej strategii „Europa 2020” trzeba przypomnieć, że sam wzrost gospodarczy i zwiększenie zatrudnienia nie może zagwarantować większej spójności społecznej. Przez ostatnie dziesięć lat nierówności często zwiększały się, a ubóstwo i wykluczenie społeczne pozostają głównym problemem w większości krajów UE⁽¹⁷⁾. EKES podkreśla ponadto konieczność walki z tymi zjawiskami za sprawą polityk, które nie są z zasady reaktywne i związane z odszkodowaniami, ale również prewencyjne i proaktywne, by nie dopuszczać do powstawania ubóstwa. Chodzi tu zwłaszcza o zjawisko ubóstwa dzieci, które może mieć decydujący wpływ na cały rozwój i dalsze losy danej osoby.

2.5 Opieka społeczna w ogólności, a świadczenia socjalne szczególnie, stają dziś wobec czterech głównych wyzwań:

- skutków kryzysu wraz, z jednej strony, ze wzrostem wydatków związanych z bezrobociem, które jest konsekwencją licznych sytuacji utraty pracy, a z drugiej strony – obciążeniami finansów publicznych, do których prowadzi kryzys; aby uniknąć sytuacji „ugrzężnięcia” w bezrobociu długotrwałym, należy kontynuować poprawę i modernizację systemów opieki społecznej tak, by stworzyć aktywne i bezpieczne warunki gwarantujące dostęp i powrót do zatrudnienia dobrej jakości, zapewniając równocześnie trwałość systemów;
- zjawiska starzenia się społeczeństwa, którego konsekwencje dla sektora emerytur i opieki zdrowotnej będą poważne; solidarność międzypokoleniowa oznacza konieczność zapewnienia wystarczającej wysokości emerytur oraz inwestowanie w potrzeby związane z tym zjawiskiem, szczególnie wspieranie osób niesamodzielnych;
- niedopuszczalnego wzrostu ubóstwa i nierówności; cele zmniejszenia liczby osób ubogich określone w nowej strategii „Europa 2020” są ambitne i wymagają skoordynowanych wysiłków państw członkowskich w wielu dziedzinach działań politycznych we współpracy z partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim;

- konieczności umocnienia dobrobytu i spójności społecznej obywateli europejskich; w ostatnich latach pokazali oni, że mają duże oczekiwania wobec nowych polityk społecznych, które byłyby skuteczne i postępowe na poziomie socjalnym oraz zrównoważone na poziomie gospodarczym.

3. Odpowiednie zasílki zastępujące dochody

3.1 Świadczenia socjalne, których celem jest zapewnienie dochodu w okresie bezrobocia, po odejściu na emeryturę, w przypadku choroby lub z powodu niepełnosprawności, zajmują główne miejsce w systemach opieki społecznej. Niezależnie od sposobu ich finansowania, zasad, na których się opierają (charakter ubezpieczenia lub świadczenia powszechnego) i warunków ich przyznawania, mają one na celu zapewnienie stałego i odpowiedniego dochodu w przypadku takich sytuacji ryzyka socjalnego. Z tego względu pełnią one rolę zabezpieczającą, ważną tak z punktu widzenia jednostek, jak i ogółu społeczeństwa. Powinny one być traktowane nie jako ciężar, ale jako wydajna inwestycja, na której wszyscy zyskują.

3.2 Poważne przemiany, które zaszły w gospodarkach i społeczeństwach europejskich z powodu globalizacji, zmian technologicznych, początków zjawiska starzenia się społeczeństwa, a w ostatnim czasie kryzysu gospodarczego, który nastąpił w 2008 r., doprowadziły do głębokich zmian w systemach opieki społecznej w ogólności, a w zasílkach zastępujących dochody w szczególności. Tak zwane polityki modernizacji prowadzone przez ostatnie dwadzieścia lat mają na celu głównie uzdrowienie finansów publicznych różnych państw członkowskich i zapewnienie wzrostu gospodarczego, zwłaszcza dzięki wysokiemu poziomowi zatrudnienia. Doprowadziło to do przyznania świadczeniom socjalnym głównej roli w zakresie pobudzania do większego udziału w rynku pracy.

3.3 Komitet jest w pełni świadomy, że poziom opieki zapewniany przez te świadczenia jest istotnie zależny od finansów publicznych, które w chwili obecnej są poddawane znacznym naciskom z powodu skutków kryzysu gospodarczego i wyzwań związanych ze starzeniem się społeczeństwa. Pragnie jednakże przypomnieć, że sprzeciwia się „wszelkim inicjatywom naruszającym solidarność, na której opiera się opieka społeczna i która jest tak korzystna dla Europy”⁽¹⁸⁾. Przyznanie świadczeń, które częściowo utrzymują standard życia, jest konieczne, by zapewnić lepszy podział dóbr i dochodów oraz spójność społeczną. W tym samym duchu Komitet pragnie podkreślić znaczenie mechanizmów mających na celu dostosowanie świadczeń do zmian w poziomie życia. Również z tego powodu Komitet uważa za konieczne wprowadzenie w ramach OMK kontroli, które nadzorowałyby, czy wysokość przyznawanych świadczeń jest odpowiednia.

3.4 EKES zwraca się o wdrożenie programu działania w dziedzinie społecznej, którego podstawą byłaby pozytywna współpraca między państwami, by „walczyć z pokusami »równania w dół« konkurencyjnymi w zakresie praw socjalnych, opieki społecznej i warunków pracy”⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, Komitet Ochrony Socjalnej, *La croissance, l'emploi et le progrès social dans l'UE – Principaux messages* („Wzrost, zatrudnienie i postęp społeczny w UE – Główne przesłania”), rękopis, wrzesień 2009 r.

⁽¹⁶⁾ Klaus Busch, *World Economic Crisis and the Welfare State – Possible solutions to reduce the economic and social imbalances in the world economy, Europe and Germany* („Światowy kryzys gospodarczy i państwo opiekuńcze – możliwe rozwiązania, by zmniejszyć nierównowagę gospodarczą i społeczną w gospodarce światowej, Europa i Niemcy”), International Policy analysis, Friedrich-Ebert-Stiftung, luty 2010.

⁽¹⁷⁾ Idem, s. 15.

⁽¹⁸⁾ Idem, s. 5.

⁽¹⁹⁾ Idem, s. 1.

3.5 *Bezrobocie: wzmocnienie opieki społecznej jako inwestycja korzystna zarówno dla konkurencyjności gospodarczej, jak i integracji społecznej*

3.5.1 Zasiłek dla bezrobotnych stanowi podstawowe świadczenie socjalne, ponieważ ma na celu zabezpieczenie każdego pracownika przez skutkami zwolnienia lub restrukturyzacji. Celem jest zapewnienie środków na odpowiednim i stałym poziomie, które jest pierwszym warunkiem zapewnienia bezpieczeństwa mobilności zawodowej, a zatem powrotu do pracy ⁽²⁰⁾.

3.5.2 Zasiłek dla bezrobotnych nie może ograniczać się do wypłacania świadczeń, ale powinny mu towarzyszyć odpowiednie i dynamiczne środki wspierające zatrudnienie dobrej jakości. Te aktywne polityki powinny zapewniać zindywidualizowane wsparcie oraz dostęp do szkoleń w celu przekwalifikowania ⁽²¹⁾. Ponadto inne czynniki, takie jak dyspozycyjność, skuteczność i jakość usług opieki nad dziećmi, ale również rozwiązań wprowadzanych na rzecz dostępu dla osób niepełnosprawnych, infrastruktur nauczania i zdrowia publicznego, mają ważną rolę do odegrania ⁽²²⁾. Władze publiczne powinny zapewnić wprowadzenie tych elementów, niezbędnych do płynnych zmian miejsca pracy.

3.5.3 Z drugiej strony EKES jest zdania, że konieczne jest podjęcie środków poprawy strukturalnej, aby stworzyć rynek pracy faktycznie sprzyjający integracji społecznej ⁽²³⁾. Przy tej okazji trzeba przypomnieć, że 9 grudnia 2009 r. w ramach dialogu społecznego została zawarta umowa ramowa na rzecz rynku pracy sprzyjającego integracji społecznej. Ta umowa ramowa jest wyrazem woli partnerów społecznych, by wspierać rynki pracy sprzyjające integracji społecznej, maksymalizować potencjał siły roboczej w Europie, zwiększyć poziom zatrudnienia i poprawić jakość zatrudnienia, włączając w to kształcenie i rozwój umiejętności.

3.5.4 Komitet uważa, że konieczne są zbieżne działania mające na celu uczynić pracę dochodową, które sprawia, że zatrudnienie będzie rzeczywiście wyborem bardziej interesującym finansowo. Poprzez prowadzenie skoordynowanej polityki na poziomie socjalnym oraz na poziomie płac i podatków trzeba sprawić, by osoby o niskich dochodach i słabo wykwalifikowane mogły mieć dostęp do dochodowego zatrudnienia i mogły uniknąć ubóstwa i bezrobocia ⁽²⁴⁾.

3.5.5 Zasiłki dla bezrobotnych, w połączeniu z aktywną polityką rynku pracy, stabilizują gospodarkę i wspierają aktywne dostosowanie się do zmian dzięki podnoszeniu umiejętności oraz skutecznym inicjatywom w dziedzinie poszukiwania pracy i przekwalifikowania ⁽²⁵⁾. Należałoby jednak czuwać nad tym, by polityki aktywizacji prowadzone obecnie we wszystkich państwach członkowskich były faktycznie owocem równowagi między wartościami solidarności, odpowiedzialności i spójności oraz by nie stanowiły zagrożenia w zakresie nierówności, różnic

między kategoriami obywateli i ograniczenia do zatrudnienia nietypowego, słabo wykwalifikowanego lub niskopłatnego. Poza tym należałoby zachować ostrożność, jeśli chodzi o środki mające na celu wzmocnienie kryteriów kwalifikowalności, szczególnie w okresie kryzysu gospodarczego, gdy popyt na siłę roboczą jest niski. Istnieje ryzyko pogłębienia niepewności sytuacji osób wykluczonych, co stanowi znaczną przeszkodę w zakresie (re)integracji zawodowej. Te polityki wykluczenia mogą również negatywnie skutkować przesunięciami do innych sektorów opieki społecznej, takich jak pomoc społeczna lub niezdolność do pracy, co nie jest pożądaną.

3.6 *Emerytury – odpowiednie emerytury w obliczu wyzwania, jakim jest starzenie się społeczeństwa*

3.6.1 W sytuacji gdy liczba emerytów w Europie wzrasta, a liczba osób w wieku produkcyjnym proporcjonalnie spada, Unia Europejska zachęca państwa członkowskie do podjęcia reform swoich systemów emerytur, aby zachować odpowiednie i trwałe emerytury. Te reformy opierają się na następujących elementach: zachęta do wydłużenia okresu aktywności zawodowej, zachęcanie do posiadania emerytur dodatkowych, wprowadzenie silniejszych związków między składkami na ubezpieczenie społeczne a zasiłkami, uwzględnienie rosnącej długości życia przy ustalaniu świadczeń, odpowiednie finansowanie minimalnej emerytury, przyznawanie w ramach prawa do emerytury kredytów na okresy opieki oraz automatyczne lub pół-automatyczne mechanizmy przeglądu.

3.6.2 Wskaźnik zagrożenia ubóstwem pozostaje szczególnie wysoki wśród osób mających 65 lat i więcej (średnio 20 % w 27 państwach Unii w porównaniu z 17 % dla całości społeczeństwa), i to szczególnie kobiet (dla których wskaźnik ten wynosi 22 %). Stwarza to problem odpowiedniości między poziomem świadczeń emerytalnych a dochodami osiąganymi przez resztę społeczeństwa. Celem świadczenia emerytalnego jest zapewnienie emerytom pewnego dochodu, który zastępuje dochody osiągane w okresie aktywności zawodowej, biorąc pod uwagę wcześniejszy poziom życia. Należałoby w przyszłości podjąć konieczne środki, by zmniejszyć różnice w dochodach związane z różnymi świadczeniami emerytalnymi wśród emerytów, mężczyzn i kobiet, ale również zapewnić stosowne zabezpieczenie emerytalne pracowników i pracownic, którzy byli zatrudnieni w zawodach nietypowych lub przeszli nietypowe ścieżki kariery. Segregacja, która jeszcze istnieje na rynku pracy pomiędzy mężczyznami i kobietami, ma poważne konsekwencje dla ustalania nabytych uprawnień, a zatem dla perspektyw emerytury kobiet ⁽²⁶⁾. Komitet pragnie również podkreślić, że upowszechnienie systemów minimalnej emerytury ma do odegrania główną rolę w zakresie walki z ubóstwem osób starszych. EKES nalega, by w ramach Komitetu Ochrony Socjalnej i OMK zwrócono szczególną uwagę na ten punkt.

3.6.3 Publiczne systemy emerytur stanowią główne źródło świadczeń emerytalnych. W tych warunkach należy uczynić wszystko, aby zagwarantować ich trwałość i stabilność finansowania. EKES jest zdania, że najlepszą gwarancją odpowiedniego finansowania tych systemów publicznych jest wysoki poziom zatrudnienia, jak również dodatkowe środki finansowania wprowadzone w niektórych państwach członkowskich. Systemy te

⁽²⁰⁾ Florence Lefresne, *Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage: la difficile sécurisation des parcours professionnels* („Porównanie zasiłków dla bezrobotnych – trudności z zapewnianiem bezpieczeństwa ścieżek kariery”), *Chronique internationale de l'IRES* – nr 115, listopad 2008, s. 23.

⁽²¹⁾ Idem, s. 18.

⁽²²⁾ Idem, s. 11.

⁽²³⁾ Idem, s. 5.

⁽²⁴⁾ Idem, s. 11.

⁽²⁵⁾ Idem, s. 2.

⁽²⁶⁾ Idem, s. 11.

opierają się na zasadzie solidarności i tworzą więzi wewnątrz- i międzypokoleniowe, które przyczyniają się do budowania spójności społecznej. Pozwalają one ponadto zapewnić prawa do emerytury w okresach bezrobocia i przerwy w pracy z powodu choroby lub z powodów rodzinnych. Ich stabilność finansowa zdała egzamin w momencie kryzysu finansowego w 2008 r.

3.6.4 W uzupełnieniu do tych publicznych systemów emerytalnych powstały dodatkowe systemy emerytalne. Mogą one stanowić uzupełnienie dochodów emerytów i dlatego powinny zostać upowszechnione na wszystkich pracowników. Nie mogą one jednakże być alternatywnym rozwiązaniem problemu stabilności publicznych systemów emerytalnych ani tym bardziej ich podważać. Tworzenie i wprowadzanie tych dodatkowych systemów w interesie osób opłacających składki i emerytów powinno spełniać pewną liczbę wymogów, przede wszystkim wpisywać się w europejskie ramy regulacyjne tworzone w porozumieniu z partnerami społecznymi. Nie powinny one być jedynie funduszami inwestycyjnymi mającymi na celu zapewnienie osobistej emerytury, ale powinny dawać zabezpieczenie dożywotnie i zapewnić dochód w okresie choroby, a nawet bezrobocia strukturalnego lub nieobecności z powodów rodzinnych. Dostęp do tych systemów dodatkowych należy zapewnić wszystkim pracownikom danego sektora lub przedsiębiorstwa. Powinna być stosowana zasada równości traktowania mężczyzn i kobiet. Ważne jest, by partnerzy społeczni brali udział w negocjacjach przy ich wprowadzaniu oraz w nadzorowaniu zarządzania nimi. Ponadto trzeba dbać o to, by wspierać inwestycje, które mają pozytywny wpływ na zatrudnienie i zniechęcać do inwestycji czysto spekulacyjnych.

3.7 Niezdolność do pracy – ważna sieć zabezpieczeń dla pracowników w sytuacji choroby lub niepełnosprawności.

3.7.1 Poza bezrobociem i emeryturą trzecią kategorią świadczeń zastępujących dochody są zasiłki otrzymywane w przypadku niezdolności do pracy, niepełnosprawności, wypadku przy pracy lub choroby zawodowej. Pojawia się w związku z tym nie tylko kwestia zapewnienia odpowiednich dochodów zastępczych, ale również powrotu do pracy lub dostępu do zatrudnienia. EKES pragnie przypomnieć stanowisko sformułowane w poprzedniej opinii w sprawie włączenia społecznego⁽²⁷⁾. Posiadanie dochodów jest niezbędnym warunkiem niezależnego utrzymania się, ale nie musi być warunkiem wystarczającym. Często nie przykładają się jeszcze odpowiedniego znaczenia do integracji zawodowej wspomnianych osób, pomimo istnienia stosownych przepisów. Praktyczne rozwiązania dotyczące zapewnienia doradztwa i wsparcia w szukaniu pracy lub jej ponownym podejmowaniu są często uciążliwe i nieodpowiednie.

3.7.2 Osobom niemogącym podjąć pracy należy zapewnić odpowiednie wsparcie dochodów, by mogły godnie żyć. W związku z tym przyznane świadczenie powinno nie tylko brać pod uwagę utrzymanie odpowiedniego standardu życia, ale

również specyficzne wydatki, na które narażona jest osoba z racji swojej choroby lub niepełnosprawności. Polityki mające na celu zapewnienie dostępnej i dobrej jakości opieki zdrowotnej mają tu do odegrania zasadniczą rolę, podobnie jak polityki zachęcające do tworzenia infrastruktur i usług społecznych oferowanych w sytuacji niesamodzielności, aby zagwarantować godne życie (tzn. usługi opieki i pomocy w domu, pomocy osobom trzecim, itd.).

4. Minimalny dochód i włączenie społeczne

4.1 Już przy okazji przyjęcia 12 lipca 1989 r. opinii w sprawie ubóstwa⁽²⁸⁾ EKES zalecił ustanowienie „minimum socjalnego stworzonego, by stanowić zarazem sieć zabezpieczeń dla ubogich i dźwignię niezbędną do ich reintegracji społecznej”. Opinia ta jest cytowana w zaleceniu Rady z 24 czerwca 1992 r. w sprawie wspólnych kryteriów dotyczących wystarczających zasobów i świadczeń w ramach systemów opieki społecznej⁽²⁹⁾, w którym zaleca się stopniowe wprowadzanie gwarancji dochodów w ramach systemów opieki społecznej w różnych państwach członkowskich w terminie pięciu lat. Prawie dwadzieścia lat później, kiedy Unia poświęca rok 2010 walce z ubóstwem, trzeba stwierdzić, że wnioski i zalecenia pozostały martwą literą. W 2008 r. Komisja określiła w zaleceniu z 3 października 2008 r. w sprawie aktywnej integracji⁽³⁰⁾, że zalecenie z 1992 r. „jest nadal instrumentem odniesienia na potrzeby polityki Wspólnoty w zakresie ubóstwa i wykluczenia społecznego; treść zalecenia pozostaje w pełni aktualna, choć konieczne są dalsze działania w celu jego pełnego wprowadzenia w życie”. Niedawno w ramach rezolucji z 6 maja 2009 r. w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy⁽³¹⁾ Parlament „wezwał państwa członkowskie do wprowadzenia odpowiedniego wsparcia dochodu, aby zwalczać ubóstwo i wykluczenie społeczne” i „zwrócił uwagę na potrzebę zapewnienia, zgodnie z zaleceniem 92/441/EWG i zaleceniem 2008/867/WE odpowiedniej wysokości dochodu minimalnego, który powinien być proporcjonalny, przejrzysty, dostępny dla wszystkich i zrównoważony”.

4.2 Zgodnie z zaleceniem Rady z 24 czerwca 1992 r. EKES jest zdania, że to zapewnienie dochodów powinno być ustalone z uwzględnieniem poziomu życia w każdym państwie członkowskim. Wymaga to odniesienia się do właściwych wskaźników, takich jak na przykład przeciętny dochód lub mediana dochodów do dyspozycji w danym państwie członkowskim, konsumpcja gospodarstw domowych, minimalne wynagrodzenie, jeśli takie istnieje, czy poziom cen. Te minimalne dochody mogą ponadto być dostosowane lub uzupełnione, by odpowiadały specyficznym potrzebom. Chodzi głównie o pomoc mieszkaniową i polityki zapewniające dostęp do dobrej jakości opieki zdrowotnej lub do opieki w sytuacji znacznej niesamodzielności, wprowadzone już przez różne

⁽²⁷⁾ Idem, s. 5.

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 221 z 28.8.1989 i Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 10.

⁽²⁹⁾ Idem, s. 10.

⁽³⁰⁾ Zalecenie Komisji z 3 października 2008 r., 2008/867/WE, Dz.U. L 307 z 18.11.2008.

⁽³¹⁾ Idem, s. 8.

państwa członkowskie. Komitet popiera inicjatywę Parlamentu⁽³²⁾, która ma na celu poprawę zalecenia Rady z 1992 r. i określa, że „pomoc społeczna powinna zapewnić odpowiednie minimalne dochody umożliwiające godne życie, przynajmniej na poziomie wyższym niż poziom »zagrożenia ubóstwem«”. Trzeba jednak będzie uważać na ewentualne interakcje między zapewnieniem dochodów, czemu towarzyszą – lub nie – pokrewne świadczenia, takie jak pomoc mieszkaniowa, a innymi świadczeniami opieki społecznej. Trzeba unikać przypadków, w których osoby korzystające ze świadczeń pomocy społecznej znalazłyby się w mniej korzystnej sytuacji, co prowadziłoby do oczywistych skutków negatywnych.

4.3 EKES przypomina, że wprowadzenie minimalnych dochodów powinno być rozpatrywane w ramach polityki aktywnego włączenia społecznego i dostępu do usług społecznych dobrej jakości. Z tego punktu widzenia Komitet popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego⁽³³⁾, który „proponuje, aby państwa członkowskie uważnie rozważyły politykę w kwestii

płacy minimalnej, tak aby rozwiązać problem rosnącej liczby »ubogich pracowników« oraz zapewnić możliwość podjęcia pracy osobom oddalonym od rynku pracy”. Komitet pragnie ponadto podkreślić, że nie należy zaniedbywać sytuacji osób, które są niezdolne do udziału w rynku pracy ze względu na wiek, stan zdrowia czy niepełnosprawność. Podziela punkt widzenia Parlamentu Europejskiego⁽³⁴⁾, który określa, że „aktywna integracja nie powinna zastępować integracji społecznej” i że „zatem niedrogie usługi socjalne wysokiej jakości powinny być łatwo dostępne bez względu na zdolność jednostki do udziału w rynku pracy”.

4.3.1 EKES jest zdania, że stopniowe zapewnianie dochodów jest niezbędne do realizacji celu ograniczenia ubóstwa zawartego w strategii „Europa 2020” i że powinno być planowane z użyciem nowego narzędzia, aby skuteczniej wspierać polityki walki z ubóstwem prowadzone w różnych państwach członkowskich.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³²⁾ Idem, s. 8.

⁽³³⁾ Idem, s. 8.

⁽³⁴⁾ Idem, s. 8.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa wśród dzieci i warunków życia dzieci (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/06)

Sprawozdawca generalny: **Brenda KING**

Pismem z dnia 28 kwietnia 2010 r. belgijska wicepremier i minister spraw społecznych i zdrowia publicznego Laurette Onkelinx, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

ubóstwa wśród dzieci i warunków życia dzieci.

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dnia 25 maja 2010 r. powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z dnia 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Brendę KING na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 113 do 6 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Obecnie 20 mln dzieci w UE jest zagrożonych ubóstwem. Odsetek dzieci żyjących w ubóstwie jest nawet większy niż wśród dorosłych (20 % wśród dzieci i 16 % wśród dorosłych) i liczba ta prawdopodobnie się zwiększy wskutek kryzysu gospodarczego. Już sam fakt, że w UE są dzieci dotknięte biedą, wskazuje na to, że pozbawia się ich najbardziej podstawowych praw.

1.2 Ignorowanie tego problemu może mieć bardzo negatywny wpływ na przyszłą pomyślność Unii Europejskiej, ponieważ sukces strategii „Europa 2020” będzie zależał od tego, czy młode pokolenie będzie wykształcone, zdrowe i pełne wiary w przyszłość. Biorąc pod uwagę, że tylu dzieciom grozi niedostatek, i to, w jakim stopniu ubóstwo dziedziczy się z pokolenia na pokolenie, na potępienie zasługuje brak unijnej polityki mającej chronić najbardziej wrażliwe grupy społeczne.

1.3 Ubóstwo wśród dzieci i warunki, w jakich żyją dzieci, to zagadnienia wielowymiarowe. Rezultaty szeregu sprawozdań wskazują na wiele czynników, m.in. niedostatek materialny, brak dostępu do podstawowej ochrony zdrowia, przyzwoitych warunków mieszkaniowych i edukacji, które składają się na to zjawisko. Oczywiście jest, że czynniki te są ze sobą powiązane i współzależne, toteż ich rozwiązanie także powinno to odzwierciedlać.

1.4 Milionom dzieci ubóstwo uniemożliwia cieszenie się jak najlepszym życiowym startem i poważnie utrudnia ich rozwój. Bardzo często działanie już na wczesnych etapach życia dziecka może dodatkowo wpłynąć na cały jego późniejszy przebieg. Dlatego tak istotne jest opracowanie odpowiednich polityk, dzięki którym wszystkie dzieci – zwłaszcza te z najbardziej marginalizowanych części społeczeństwa – dostaną szansę na pełne rozwinięcie swego potencjału, co będzie też wkładem w lepszą przyszłość.

1.5 Komitet wyraża zadowolenie z zaangażowania Rady, która w związku z Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym postanowiła uczynić ograniczenie ubóstwa jednym z pięciu podstawowych celów UE do 2020 r. Cel ten zdefiniowano następująco: „ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25 % poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób”⁽¹⁾.

1.6 Niemniej Komitet jest rozczarowany brakiem konkretnego celu ograniczenia ubóstwa wśród dzieci i propagowania dobrych warunków ich życia, zwłaszcza że od 2000 r. na szczelb UE i państw członkowskich kwestii tej poświęcono wiele politycznej uwagi i inicjatyw.

1.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje uznanie Europejskiego programu walki z ubóstwem za jeden z siedmiu projektów przewodnich. Ma on na celu „zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym”.

1.8 Komitet zdecydowanie zaleca, by program ten stał się ramą dla działań w zakresie zwalczania ubóstwa dzieci i propagowania dobrych warunków ich życia, opierających się na wieloaspektowym podejściu nastawionym na dziecko, na prawach dziecka oraz na konkretnych celach dotyczących dzieci i rodzin z dziećmi.

⁽¹⁾ Zgodnie z definicją UE osoby zagrożone ubóstwem to osoby żyjące w gospodarstwach domowych, których całkowity zrównoważony dochód wynosi mniej niż 60 % mediany krajowego zrównoważonego dochodu gospodarstwa domowego (skala równoważności według zmodyfikowanej skali OECD).

1.9 Sieć niezależnych ekspertów UE ds. włączenia społecznego zwróciła uwagę na te szczególne grupy dzieci, które są najbardziej zagrożone ubóstwem:

- 1) dzieci żyjące w placówkach opiekuńczych bądź opuszczające je, dzieci żyjące na ulicy, dzieci doświadczające znęcania się, przemocy lub zaniedbania, dzieci rodziców chorych psychicznie, dzieci utrzymywane przez państwo oraz dzieci będące ofiarami przemocy domowej lub handlu żywym towarem;
- 2) dzieci niepełnosprawne, dzieci z mniejszości etnicznych, dzieci romskie, młodzież ubiegająca się o azyl i młodzi imigranci;
- 3) dzieci żyjące w ubogich wsiach z dala od podstawowej infrastruktury oraz dzieci z blokowisk na przedmieściach dużych metropolii.

1.10 Karta praw podstawowych UE zawiera przepisy dotyczące praw dziecka, co daje UE silny instrument umożliwiający zadbanie o przeżycie, ochronę i rozwój dzieci. Tej najsłabszej grupie społecznej trzeba poświęcić odrębne wskaźniki i cele w ramach Europejskiego programu walki z ubóstwem.

1.11 EKES wspiera apel, aby w kompleksowych zaleceniach Komisji w sprawie ubóstwa wśród dzieci oraz warunków życia dzieci wytyczono zasadnicze cele polityczne. Należy w nich także zdefiniować ramy bieżącego monitorowania, wymiany doświadczeń, badań i wzajemnego przeglądu, co ułatwi osiągnięcie unijnego celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa do 2020 r.

2. Kontekst

2.1 Od 2000 r. kwestia ubóstwa oraz wykluczenia społecznego dzieci nabiera coraz większego znaczenia w społecznej otwartej metodzie koordynacji. We wszystkich *wspólnych sprawozdaniach w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej* w latach 2002–2004 uznano ją za kluczowe zagadnienie. Przywódcy państw członkowskich stwierdzili, że trzeba podjąć „działania konieczne w celu szybkiego i znaczącego ograniczenia ubóstwa wśród dzieci, dając wszystkim dzieciom równe szanse, niezależnie od ich pochodzenia społecznego”⁽²⁾.

2.2 W 2005 r. prezydencja luksemburska w ramach swej inicjatywy „kontynuowania europejskiego procesu integracji społecznej” jednoznacznie wezwała do włączania problematyki dzieci w nurt polityki europejskiej oraz do przyjęcia na szczeblu UE przynajmniej jednego wskaźnika określającego warunki życia dzieci. W 2006 r. Komisja w swym komunikacie dotyczącym praw dziecka zwróciła szczególną uwagę na kwestię włączenia społecznego dzieci oraz na rolę unijnego procesu integracji społecznej. W styczniu 2008 r. oficjalnie przyjęto

sprawozdanie i zalecenia unijnej grupy zadaniowej do spraw ubóstwa wśród dzieci i warunków życia dzieci. Pod koniec 2009 r. Komisja w swym dokumencie roboczym poświęconym strategii „Europa 2020” uznała, że ubóstwo i wykluczenie społeczne dzieci jest jednym z długoterminowych zadań UE. Sytuację dodatkowo pogorszył kryzys finansowy i gospodarczy. Konsorcjum badawcze, z Instytutem Badań Społecznych TARKI na czele, w marcu 2010 r. opracowało dla Komisji szczegółowy raport na temat ubóstwa wśród dzieci i warunków ich życia w UE.

2.3 W 2009 r. traktat lizboński wprowadza propagowanie praw dziecka jako wyraźny cel UE. Na konferencji inaugurującej Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym 2010 przewodniczący Komisji José Manuel Barroso oświadczył: „Do 2020 r. musimy zmniejszyć odsetek zagrożenia ubóstwem w całym społeczeństwie, ale przede wszystkim wśród dzieci i osób starszych, bo obecne statystyki są nie do przyjęcia”. Belgia, pełniąc przewodnictwo UE w drugim półroczu 2010 r., uznała walkę z ubóstwem wśród dzieci oraz propagowanie dobrych warunków życia dzieci za zasadnicze priorytety swej prezydencji.

3. Ubóstwo wśród dzieci i warunki życia dzieci w UE

3.1 Ubóstwo wśród dzieci

3.1.1 Zwalczanie ubóstwa wśród dzieci i poprawa warunków ich życia to poważne wyzwania dla wszystkich państw UE. Jednak zakres i natężenie tych problemów różnią się znacznie w zależności od kraju, a nawet w obrębie jednego kraju – w zależności od regionu. Statystyki UE dotyczące zarobków i warunków życiowych (EU-SILC) z 2007 r. pokazują⁽³⁾:

— 20 % dzieci w UE jest zagrożonych ubóstwem⁽⁴⁾ – w przypadku ogółu populacji odsetek ten wynosi 16 %. Zagrożenie to zwiększyło się we wszystkich krajach z wyjątkiem Cypru, Danii, Estonii, Finlandii, Niemiec i Słowenii. Na Łotwie odsetek ten się nie zmienił. W dwóch krajach: Bułgarii i Rumunii aż 30–33 % dzieci jest zagrożonych ubóstwem, w pięciu krajach: w Grecji, we Włoszech, w Polsce, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii odsetek ten wynosi 23–25 %, a w kolejnych pięciu: na Cyprze, w Danii, Finlandii, Słowenii i Szwecji wynosi 10–12 %.

— Dane te trzeba uzupełnić o wskaźnik względnej wartości średniej różnicy w stosunku do proggu zagrożenia ubóstwem (dalej: natężenia ubóstwa)⁽⁵⁾, który pokazuje, „jak bardzo ubogie są dzieci żyjące w ubóstwie”, czyli jakie jest natężenie ubóstwa wśród dzieci. Natężenie ubóstwa wśród dzieci ma zakres od 13 % w Finlandii i 15 % we Francji do 40 % w Rumunii i 44 % w Bułgarii. W większości krajów wskaźnik ten wzrasta wraz z wiekiem dzieci.

⁽³⁾ Zob. strona internetowa Eurostatu, urzędu statystycznego Wspólnot Europejskich: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

⁽⁴⁾ Dziecko zagrożone ubóstwem to dziecko, które żyje w gospodarstwie domowym zagrożonym ubóstwem, czyli takim, gdzie całkowity zrównoważony dochód wynosi mniej niż 60% mediany krajowego zrównoważonego dochodu gospodarstwa domowego.

⁽⁵⁾ Względna wartość średniej różnicy w stosunku do proggu zagrożenia ubóstwem (w opinii: natężenie ubóstwa) to różnica pomiędzy medianą dochodu osób żyjących poniżej proggu zagrożenia ubóstwem a tymże progiem, wyrażona jako procent wartości proggu zagrożenia ubóstwem.

⁽²⁾ Posiedzenie Rady Europejskiej w Brukseli 23–24 marca 2006 r., konkluzje prezydencji, 7775/1/06 rev. 1, punkt 72.

— Analizując to zjawisko, trzeba także wziąć pod uwagę kolejny istotny czynnik, a mianowicie długość czasu, w którym dzieci żyły poniżej progu ubóstwa. We wspomnianym już raporcie TARKI zauważono, że „dzieci, które w ciągu roku doświadczają ubóstwa, są w pewien sposób narażone na niedostatek i wykluczenie społeczne, jednak zagrożenie to jest znacznie poważniejsze, gdy stan życia z dochodu poniżej określonego poziomu utrzymuje się przez kilka lat”. Na podstawie danych EU-SILC dotyczących 20 krajów autorzy raportu TARKI stwierdzili, że odsetek dzieci żyjących w gospodarstwach domowych zagrożonych ubóstwem przez wszystkie lata w okresie 2005–2007 wynosi od 4–6 % (w Austrii, na Cyprze, w Finlandii, Słowenii i Szwecji) do 13–16 % (we Włoszech, na Litwie, w Luksemburgu, Polsce i Portugalii).

3.2 Niedostatek materialny

3.2.1 Unijna definicja dzieci zagrożonych ubóstwem opiera się na liczbie dzieci wzrastających w rodzinach o niskim dochodzie. Ten aspekt, choć istotny, nie wystarcza, by ująć wszystkie elementy niezbędne do zapewnienia dziecku dobrego startu. Czynniki niekorzystne dla rozwoju dziecka to m.in. nieodpowiednie warunki mieszkaniowe czy nawet bezdomność, zdewastowane osiedla, wysoki stopień przestępczości, słaby stan zdrowia, niewłaściwe odżywianie, wysokie ryzyko wypadków i urazów, przemoc fizyczna i psychiczna, utrudniony dostęp do żłobków i przedszkoli oraz do sieci świadczeń społecznych i rodzinnych, opóźnienie edukacyjne i niski poziom nauczania, utrudniony dostęp bądź brak dostępu do placów zabaw, ośrodków sportu i rekreacji, imprez kulturalnych. Niektóre dzieci doświadczają więcej niż jednego utrudnienia. Te negatywne czynniki mogą się akumulować i wzajemnie potęgować, jeszcze bardziej pogrążając dziecko w ubóstwie i wykluczeniu społecznym oraz zwiększając ryzyko międzypokoleniowego dziedziczenia biedy i marginalizacji.

3.2.2 Stopa niedostatku materialnego wszystkich dzieci w UE jest taka sama jak wskaźnik zagrożenia ubóstwem i wynosi 20 %. Niemniej wskaźnik niedostatku materialnego ma zdecydowanie większą rozpiętość w zależności od państwa członkowskiego – od 4–10 % w Luksemburgu, trzech krajach skandynawskich oraz Holandii i Hiszpanii aż do 39–43 % na Węgrzech, Litwie i w Polsce, 57 % w Rumunii i 72 % w Bułgarii. Odpowiada to zakresowi wskaźnika zagrożenia ubóstwem wynoszącemu 10–33 %. Ta duża rozpiętość wskaźnika niedostatku materialnego odzwierciedla różnice nie tylko pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi, ale także w obrębie ich samych, jeśli chodzi o średni poziom życia.

3.2.3 Stopa niedostatku materialnego wśród dzieci zagrożonych ubóstwem wynosi 46 % i stopień jego występowania różni się znacznie w zależności od kraju i wynosi od 18–28 % w Danii, Luksemburgu, Holandii, Hiszpanii i Szwecji do 72–96 % w Bułgarii, na Węgrzech, Łotwie i w Rumunii. Z kolei wśród dzieci żyjących w gospodarstwach domowych powyżej progu ubóstwa odsetek niedostatku materialnego wynosi 13 %. Także w tej grupie różnice są znaczne: od 1–6 % w Danii, Luksemburgu, Holandii, Hiszpanii i Szwecji do 35–62 % w Bułgarii, na Węgrzech i Łotwie oraz w Rumunii.

3.2.4 EKES zaleca włączenie do listy wskaźników krajowej stopy zagrożenia ubóstwem progu zagrożenia ubóstwem oraz krajowej stopy niedostatku materialnego.

3.3 Dzieci najbardziej zagrożone ubóstwem

3.3.1 Rodzice samotnie wychowujący dzieci oraz rodziny wielodzietne

3.3.1.1 Dzieci wychowywane przez jednego rodzica oraz dzieci z rodzin wielodzietnych są najbardziej zagrożone ubóstwem w dosłownie wszystkich krajach. Statystyki UE dotyczące zarobków i warunków życiowych (EU-SILC) z 2007 r. pokazują, że 34 % dzieci wychowywanych przez jednego rodzica jest zagrożonych ubóstwem. Odsetek ten zmienia się w zależności od kraju – od 17–24 % w Danii, Finlandii i Szwecji do 40–45 % w Estonii, Irlandii, na Litwie, w Luksemburgu, Rumunii i Wielkiej Brytanii oraz do 54 % na Malcie. Jeśli chodzi o dzieci wzrastające w rodzinach wielodzietnych, czyli składających się z dwojga dorosłych i trójki bądź większej liczby dzieci, to stopa zagrożenia ubóstwem wynosi 25 % dla całej UE. W Niemczech, Finlandii, Szwecji, Danii i Słowenii wynosi ona 12–15 %, a we Włoszech, na Łotwie, w Portugalii i Rumunii – 41–55 %. Największy odsetek zanotowano w Bułgarii – 71 %.

3.3.2 Gospodarstwa domowe bez osób pracujących

3.3.2.1 Z przeprowadzonej w 2007 r. europejskiej ankiety w sprawie siły roboczej (LFS) wynika, że 9,4 % dzieci żyje w gospodarstwach domowych bez osób pracujących. Odsetek ten różni się w zależności od kraju – od 2,2–3,9 % na Cyprze, w Grecji, Luksemburgu i Słowenii do 12 % w Belgii, 12,8 % w Bułgarii, 13,9 % na Węgrzech i 16,7 % w Wielkiej Brytanii⁽⁶⁾. W przypadku tych dzieci odnotowuje się bardzo wysoki – średnio 70-procentowy – poziom zagrożenia ubóstwem, przy czym jego zakres sięga od 47–49 % w Danii i Finlandii do 81–90 % w Bułgarii, Czechach, Estonii, na Litwie, w Portugalii, Rumunii i na Słowacji.

3.3.2.2 Wzrastanie w gospodarstwie domowym, w którym nikt nie ma płatnej pracy, zwykle w dużym stopniu determinuje zarówno bieżące, jak i przyszłe warunki życia dzieci. Z bezrobociem związana jest kwestia nie tylko potencjalnych trudności finansowych. Fakt, że nikt z dorosłych członków rodziny nie pracuje zawodowo, może także ograniczyć dziecku jego obecne i przyszłe możliwości pełnego uczestnictwa w społeczeństwie.

3.3.3 Dzieci zagrożone skrajnym ubóstwem

3.3.3.1 Sieć niezależnych ekspertów UE ds. włączenia społecznego zwróciła uwagę na szczególne grupy dzieci najbardziej zagrożonych ubóstwem. Jest to widoczne zwłaszcza w krajowych planach działania na rzecz włączenia społecznego w poszczególnych państwach członkowskich oraz w licznych transgranicznych projektach wymiany doświadczeń. Do grup tych zaliczają się: dzieci niepełnosprawne, dzieci z mniejszości etnicznych (zwłaszcza Romów), młodzież ubiegająca się o azyl i młodzi imigranci, dzieci doświadczające znęcania się, przemocy lub zaniedbania, dzieci rodziców chorych psychicznie, dzieci utrzymywane przez państwo, dzieci bezdomne

⁽⁶⁾ Zob. Strona internetowa Eurostatu: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>.

oraz dzieci będące ofiarą przemocy domowej lub handlu żywym towarem, dzieci żyjące w ubogich wsiach z dala od podstawowej infrastruktury oraz dzieci z bloków na przedmieściach dużych metropolii (7). Wydaje się, że od 2007 r., kiedy UE przedstawiła tę analizę, stare państwa członkowskie coraz większą uwagę zwracają na sytuację dzieci w rodzinach imigrantów oraz dzieci z niektórych mniejszości etnicznych.

3.4 Skutki długoterminowe oraz dziedziczenie ubóstwa

3.4.1 Skutki długoterminowe

3.4.1.1 *Wspólne sprawozdanie w sprawie zabezpieczenia społecznego i integracji społecznej* zwraca uwagę na istotny problem, a mianowicie, że wzrastanie w ubóstwie ogranicza rozwój osobisty i ma długotrwały wpływ na rozwój i warunki życia dzieci oraz na ich zdrowie i funkcjonowanie w życiu dorosłym. Ubóstwo w dzieciństwie zwiększa ryzyko ubóstwa, bezrobocia i wykluczenia społecznego w życiu dorosłym. Te długofalowe działania podkreślono w sprawozdaniu z 2007 r. i stwierdzono, że „dzieci wzrastające w ubóstwie mają mniejsze niż ich rówieśnicy szanse na osiągnięcie dobrych wyników w szkole, na dobre zdrowie, na brak konfliktów z wymiarem sprawiedliwości oraz – jako dorosła młodzież – na odnalezienie się na rynku pracy i ogólnie w społeczeństwie”.

3.4.2 Dziedziczenie ubóstwa

3.4.2.1 Pokrewnym i często przypominanym zagadnieniem jest także stopień, w jakim ubóstwo dziedziczy się z pokolenia na pokolenie. W niektórych krajach szczególnie widoczna jest tendencja do dziedziczenia ubóstwa związanego z poziomem edukacji, co wydaje się dotyczyć krajów zarówno o wysokiej, jak i niskiej stopie ubóstwa i wykluczenia społecznego dzieci. Dane EU-SILC z 2005 r. w module poświęconym międzypokoleniowemu przekazywaniu niekorzystnych czynników wskazują, że edukacyjne możliwości w dzieciństwie wpływają na prawdopodobieństwo ubóstwa w życiu dorosłym. Prawdopodobieństwo, że dana osoba nie zdobędzie żadnego formalnego wykształcenia, jest 23 razy większe u dziecka rodziców z wykształceniem podstawowym niż u dziecka rodziców z wykształceniem wyższym.

4. Porównanie, monitorowanie i ocena

4.1 Szczególną uwagę należy poświęcić temu, by skrupulatne porównywanie, monitorowanie i ocena stały się zasadniczym i widocznym elementem zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

4.2 Dlatego Komitet zaleca:

— zapoczątkowanie procesu, w ramach którego Komisja i państwa członkowskie szukałyby sposobów, by unijne

cele społeczne stały się na szczeblu UE bardziej widoczne, mierzalne i konkretne;

- skrupulatne i regularne monitorowanie – na podstawie uzgodnionych wskaźników UE – postępów w dążeniu do unijnych i krajowych celów oraz poprawy wyników, jak sporządzanie odnośnych raportów;
- organizowanie wzajemnych przeglądów, aby przedyskutować wyniki monitorowania z myślą o lepszym wdrażaniu polityki przez państwa członkowskie i Komisję;
- wprowadzenie znacznie bardziej rygorystycznego podejścia do monitorowania i oceny oraz skoncentrowanie się na wynikach; przeprowadzanie regularnej, krytycznej analizy postępów; uwzględnienie zasadniczych elementów:
- włączanie wspólnych wskaźników w krajowe systemy monitorowania i analiz państw członkowskich powinno się odbywać w sposób bardziej planowy, aby poprawić wzajemne przekazywanie wiedzy;
- zwiększenie możliwości w zakresie statystyki na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, a zwłaszcza sporządzanie bardziej aktualnych statystyk dotyczących polityki społecznej (wraz z danymi o ubóstwie wśród dzieci i o warunkach ich życia, co pozwoli na lepsze śledzenie wpływu kryzysu finansowego i ekonomicznego w całej UE);
- zobowiązanie wszystkich państw członkowskich do podjęcia oficjalnych kroków, by włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych ekspertów w bieżące monitorowanie i ocenę polityki na rzecz włączenia społecznego.

5. Ustanowienie Europejskiego programu walki z ubóstwem

5.1 Wzmocnienie społecznego wymiaru UE, a zwłaszcza realizacji unijnych celów na rok 2020, będzie w znacznym stopniu zależało od zaproponowanego w ramach strategii „Europa 2020” projektu przewodniego Europejskiego programu walki z ubóstwem.

5.2 EPAP musi stać się wyraźnym symbolem odnowionej społecznej Europy. Program ten powinien mieć zasadnicze znaczenie, gwarantując, że wszystkie pozostałe dziedziny polityki europejskiej (czyli polityka gospodarcza, konkurencji, edukacji, migracji, zdrowia, innowacji i środowiska) będą przyczyniały się do realizacji unijnych celów społecznych, w tym celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa.

(7) Ten wzorzec został potwierdzony w 2007 r. w raporcie Sieci niezależnych ekspertów UE ds. włączenia społecznego, gdzie stwierdzono, że istnieją „dwie grupy dzieci, które w znaczącej liczbie krajów wyróżniają się szczególnym narażeniem na skrajne ubóstwo i wykluczenie społeczne – dzieci żyjące w placówkach opiekuńczych bądź opuszczające je oraz dzieci romskie. Jednakże istnieje szereg innych, dość często sygnalizowanych przypadków dzieci zmuszanych do pracy, dzieci będących ofiarami przemocy, wykorzystania seksualnego, handlu żywym towarem, uzależnionych oraz wpłatanych w działalność przestępczą, dzieci niepełnosprawnych, nieletnich bez opieki, dzieci z bezdomnych rodzin i dzieci żyjących na ulicy” (Frazer i Marlier, 2007 r.).

5.3 Priorytetem będzie włączenie problematyki odpowiedniej ochrony socjalnej, także w zakresie zwalczania ubóstwa wśród dzieci, poprawy warunków ich życia i propagowania praw dziecka, we wszystkie właściwe unijne polityki i programy, w tym również w fundusze strukturalne. EPAP ma odgrywać główną rolę w zakresie monitorowania realizacji procesu oceny skutków społecznych oraz stopnia przydatności innych obszarów strategii „Europa 2020”, jeśli chodzi o ograniczanie ubóstwa. Monitorowaniu towarzyszyć będzie sporządzanie odnośnych raportów.

5.4 Lepsze powiązanie unijnych celów w zakresie włączenia społecznego i celów funduszy strukturalnych.

5.4.1 Należy ściślej powiązać cele w zakresie włączenia społecznego na szczeblu EU i państw członkowskich z wykorzystaniem funduszy strukturalnych. W tym kontekście wykorzystanie funduszy strukturalnych powinno stać się integralnym elementem krajowych planów działania na rzecz włączenia społecznego. Przykładem jest propozycja Komisji z 2009 r., która ma umożliwić wykorzystanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na wspieranie działań w zakresie budownictwa mieszkaniowego dla zmarginalizowanych społeczności w nowych państwach członkowskich. Może to znacząco zwiększyć środki na tego typu inicjatywy.

6. Zalecenia EKES-u

6.1 *Zaangażowanie UE w rozwiązanie problemu ubóstwa wśród dzieci i poprawy warunków ich życia*

6.1.1 Biorąc pod uwagę ogólne cele strategii „Europa 2020”, potrzebne są spójne ramy zwalczania ubóstwa wśród dzieci i poprawy warunków ich życia oraz przyjęcie podejścia opartego na poszanowaniu praw. Należy zdefiniować konkretny cel na szczeblu UE dotyczący wyeliminowania ubóstwa wśród dzieci i poprawy warunków ich życia.

6.2 *Odpowiednie zasoby*

6.2.1 Należy wprowadzić minimalny dochód dla rodzin z dziećmi w postaci świadczeń pieniężnych uzależnionych od pozycji rodziców na rynku pracy. Można by także wszystkim dzieciom zagwarantować wsparcie finansowe w postaci kredytów podatkowych lub powszechnych świadczeń pieniężnych.

6.2.2 Poza tym można też zastanowić się nad powszechnymi zasiłkami na dzieci jako podstawowym sposobem zwalczania ubóstwa wśród dzieci, biorąc pod uwagę efektywność administracji, brak stygmatu społecznego i wysoką liczbę osób uprawnionych, przedstawione w analizie Komitetu Ochrony Socjalnej z 2008 r.

6.2.3 Ponieważ dzieci wychowujące się w rodzinach bezrobotnych są w szczególnym stopniu zagrożone ubóstwem, celem powinno być zmniejszenie poziomu ubóstwa gospodarstw domowych bez osób pracujących oraz gospodarstw ubogich pracujących, a tym samym także żyjących w nich dzieci.

Aktywna polityka rynku pracy powinna wspierać zatrudnienie osób mających dzieci. Poza tym należy zapewnić dobrej jakości, lokalnie rozbudowaną infrastrukturę opieki nad dziećmi, do której każda rodzina miałaby dostęp za przystępną cenę.

6.2.4 Rynek pracy nastawiony na integrację musi oferować rodzicom dobre miejsca pracy. Aby rodzice mogli spędzać czas ze swymi dziećmi, konieczna jest polityka sprzyjająca godzeniu życia zawodowego z życiem rodzinnym.

6.2.5 W przypadku dzieci żyjących w skrajnym ubóstwie niezbędne są przemyślane inicjatywy społeczne służące zapewnieniu wszystkim równości szans oraz wzmoczone wysiłki na rzecz poprawy wyników nauczania każdego dziecka. Chodzi o to, by przerwać cykl przekazywania kolejnemu pokoleniu ubóstwa i wykluczenia. Trzeba dynamiczniej wdrażać politykę na rzecz włączenia społecznego i walki z dyskryminacją, zwłaszcza w odniesieniu do imigrantów i ich dzieci oraz do mniejszości etnicznych.

6.3 *Działania na etapie wczesnego dzieciństwa*

6.3.1 EKES popiera organizację Eurochild, która zaleca rozszerzenie oferty w zakresie opieki nad dziećmi o kompleksową koncepcję świadczeń obejmujących opiekę od czasu ciąży do okresu przedszkolnego i dostępnych dla wszystkich rodzin i dzieci. Zdaniem Eurochild, w celach z Barcelony nie ujęto wielu dobrych rozwiązań polityki w zakresie wczesnego dzieciństwa. Dlatego w odniesieniu do celów z Barcelony EKES zaleca opracowanie wspólnych unijnych standardów jakości dla świadczeń na rzecz najmłodszych dzieci, obejmujących opiekę i edukację w pierwszych latach życia, na co wskazała także „Sieć opieki nad dziećmi” Komisji Europejskiej. Powinno się to przełożyć na przygotowanie krajowych polityk i wzorców działań z wykorzystaniem funduszy strukturalnych.

6.4 *Zdrowie*

6.4.1 EKES zaleca, by grupa robocza ds. wskaźników w zakresie zdrowia opracowała wskaźniki dotyczące dzieci, co pozwoli na monitorowanie i ocenę funkcjonowania i wpływu polityki w zakresie zdrowia publicznego.

6.4.2 Należy także opracować wskaźniki w zakresie zdrowia psychicznego, opisujące zarówno stany normalne, jak i zaburzenia psychiczne.

6.4.3 Problematykę zdrowia dzieci trzeba podjąć w zapowieranym na 2012 r. komunikacie Komisji na temat nierówności w zakresie zdrowia.

6.5 *Warunki mieszkaniowe*

6.5.1 Państwa członkowskie powinny realizować zobowiązania i działania w ramach planu działania na rzecz środowiska i zdrowia dzieci w Europie, które uzgodniono w marcu 2010 r. na 5. konferencji ministerialnej dotyczącej ochrony środowiska i zdrowia.

6.5.2 Komisja Europejska powinna uzgodnić z państwami członkowskimi wspólne ramy i wytyczne, jeśli chodzi o pomiary, monitorowanie i sprawozdania dotyczące bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii dzieci.

6.5.3 Komisja Europejska powinna w dalszym ciągu krzewić i finansować inicjatywy państw członkowskich i krajów kandydujących zmierzające do zastępowania niezadowolającej jakości zakładów opieki dla dzieci odpowiednimi alternatywnymi formami.

6.6 Ochrona przed przemocą, znęcaniem się i wykorzystywaniem

6.6.1 Komisja Europejska wraz z wszystkimi zainteresowanymi stronami powinna zbadać, na ile realne jest opracowanie wskaźnika określającego przemoc wobec dzieci, znęcanie się i wykorzystywanie, oraz zastanowić się nad kwestią identyfikowania sprawców, ochrony ofiar, wnoszenia oskarżeń i zapobiegania przemoc, zgodnie z zaleceniami Agencji Praw Podstawowych UE, zawartymi w 2009 r. w analizie na temat wskaźników.

6.6.2 Państwa członkowskie powinny opracować krajowe strategie na rzecz ochrony dzieci przed wszelkimi formami

przemocy i jej zapobiegania. W strategiach tych należy przewidzieć konkretne cele i środki budżetowe, a także mechanizmy na szczeblu lokalnym, dzięki którym dzieci – i nie tylko dzieci – mogłyby zgłaszać przypadki przemocy.

6.7 Działania nastawione bezpośrednio na dzieci

6.7.1 Komisja powinna bardziej włączyć się we współpracę w ramach programu Rady Europy „Tworzenie Europy dla dzieci i z dziećmi” (*Building a Europe for and with Children*), którego celem jest zwiększenie aktywności dzieci w życiu społecznym.

6.7.2 Obecne powszechnie przyjęte wskaźniki dotyczące dochodów i niedostatku materialnego trzeba rozszerzyć o dane, które w większym stopniu będą uwzględniały położenie dzieci. Wskaźniki te powinny odzwierciedlać różne etapy rozwoju dziecka w każdym istotnym wymiarze i w każdym przedziale wiekowym. W analizie TARKI i Applica zaproponowano następujące przedziały wiekowe: 0–5 lat, 6–11 lat, 12–17 lat, oraz następujące istotne czynniki: dochód, sytuacja materialna, edukacja, warunki mieszkaniowe, stan zdrowia, stopień narażenia na niebezpieczeństwo i uczestnictwo w życiu społecznym.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu przemian w przemyśle spowodowanych wyzwaniami ekologicznymi, energetycznymi i klimatycznymi na zatrudnienie (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/07)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**

Współsprawozdawca: **Enrique CALVET CHAMBÓN**

Pismem z 9 lutego 2010 r. w imieniu prezydencji belgijskiej Paul MAGNETTE, minister klimatu i energii, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się w imieniu prezydencji belgijskiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wpływu przemian w przemyśle spowodowanych wyzwaniami ekologicznymi, energetycznymi i klimatycznymi na zatrudnienie.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lipca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 89 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Globalny kontekst, w który wpisuje się wniosek prezydencji belgijskiej o przeanalizowanie wpływu przemian w przemyśle spowodowanych walką z ociepleniem klimatu na zatrudnienie, charakteryzują trzy porażki lub, by użyć łagodniejszego określenia, trzy negatywne scenariusze pośród ogromnego kryzysu gospodarczego:

- A. W Unii Europejskiej słuszne cele strategii lizbońskiej praktycznie nie zostały osiągnięte.
- B. W sektor finansowy uderzył ogromny kryzys, spowodowany dysfunkcjonalną regulacją i niewystarczającym nadzorem.
- C. Szczyt ONZ w Kopenhadze, który miał pozwolić na osiągnięcie międzynarodowego porozumienia w kwestii klimatu zastępującego protokół z Kioto, przyniósł rezultaty pozostające daleko w tyle za oczekiwaniami.

1.2 UE powinna jednocześnie skutecznie przyczyniać się do ogólnoświatowego ograniczenia gazów cieplarnianych oraz rozwijać swą gospodarkę i rynek pracy z myślą o osiągnięciu celów lizbońskich w nowym dziesięcioleciu, tzn. konkurencyjności w skali światowej i likwidacji masowego bezrobocia w Europie.

1.3 Komitet, a w nim komisja CCMI, wiele razy wypowiadał się w sprawach dotyczących wyzwań w zakresie energii i klimatu, rozwoju zrównoważonego, przemian w przemyśle i zatrudnienia; między innymi w opiniach: CCMI/002, 024, 027, 029, 045, 052 i 053; ECO/267; NAT/392, 440 i 453; TEN/401. W niniejszej opinii przyjęto podejście horyzontalne do problemu, ale jest oczywiste, że analizy regionalne i sektorowe są również niezbędne, aby nadać konkretny kształt

rozwijanym w niniejszej opinii ideom, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia.

1.4 Strategia UE 2020 ma być odpowiedzią na niepowodzenie strategii lizbońskiej. Stwarza więc nową szansę, o ile wzmocni się w niej kluczową rolę MŚP. EKES proponuje, by nasilić współpracę gospodarczą na szczeblu europejskim oraz promować nową wspólną koncepcję pojęcia konkurencyjności.

1.5 UE potrzebuje wzmocnionego zarządzania gospodarczego w ramach swych instytucji (tzn. rozważenia przekazania istniejącym instytucjom europejskim zwierzchnictwa w niektórych zagadnieniach z zakresu polityki gospodarczej), aby sprzyjać przemianom w przemyśle prowadzącym do powstania bardziej ekologicznej gospodarki europejskiej oraz do tworzenia trwałych miejsc pracy.

1.6 Rozwój demograficzny, problemy dotyczące środowiska w Afryce, Azji i Ameryce Łacińskiej, niedobór wody pitnej w wielu krajach oraz przeciwdziałanie zmianie klimatu to tendencje, które wzmacniają światowy popyt na ekologiczne produkty i technologie i w ten sposób także tworzenie trwałych miejsc pracy. Trzeba też mieć na uwadze fakt, że znane nam zasoby surowców służących do produkcji energii są ograniczone.

1.7 Podstawą strategii zatrudnienia zgodnej z ideą zrównoważonej gospodarki mogą być wiedza i know-how już dobrze rozwinięte w państwach członkowskich. W UE, gdzie potrzeba miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji, należy te atuty promować. Państwa członkowskie powinny bardziej inwestować w swe systemy kształcenia oraz doskonalenia zawodowego i m.in. wspierać naukę, technologię i inżynierię. EKES uważa, że obecny poziom publicznych inwestycji w edukację, która musi wpisywać się w spójną strategię uczenia się przez całe życie, jest zdecydowanie niewystarczający.

1.8 UE i jej państwa członkowskie muszą podjąć niezbędne działania, aby zapewnić takie przemiany w przemyśle, które nie są sprzeczne z ich celami w zakresie utrzymania i tworzenia miejsc pracy.

1.9 Ekologiczna gospodarka charakteryzująca się wysokim poziomem badań naukowych i szerokim stosowaniem nowej wiedzy, zmierzająca do zwiększenia konkurencyjności powinna mieć wpływ na rynek pracy, prowadząc do stworzenia większej ilości trwałych miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji i zmniejszenia się ryzyka niepewności zatrudnienia. Dlatego też państwa członkowskie powinny więcej inwestować w systemy edukacji i kształcenia ustawicznego.

1.10 Sektor publiczny odgrywa ważną rolę we wspieraniu badań naukowych oraz w skutecznym wykorzystywaniu nowych technologii ekologicznych, a także w doskonaleniu istniejących już i skutecznych technologii ekologicznych, zwłaszcza dzięki instrumentom fiskalnym. Dlatego też postęp gospodarczy, społeczny i ekologiczny wymaga zdrowego sektora publicznego dysponującego odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami; jego osłabianie poprzez prywatyzację wszelkich rodzajów działalności gospodarczej nie zawsze byłoby w interesie ogółu. EKES jest zdania, że konieczne będzie dokonanie przeglądu ram regulacyjnych zliberalizowanych rynków energii, aby zagwarantować realizację interesu ogólnego.

1.11 Nowe miejsca pracy powstaną w sektorze prywatnym, a zwłaszcza w MŚP. Rolą sektora publicznego będzie zatem stworzenie stabilnych i konstruktywnych ram na szczeblu europejskim, które umożliwią przedsiębiorstwom optymalizację przejścia do gospodarki bardziej ekologicznej, wydajnej i bogatej w trwałe miejsca pracy.

1.12 EKES proponuje utworzenie specjalnego europejskiego funduszu wspierania przemian w przemyśle, a w szczególności badań, rozwoju i stosowania ekologicznych technologii, czy będą to technologie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, czy nowe technologie pozwalające skutecznie ograniczyć emisje w energochłonnych branżach przemysłu.

1.13 Komitet przypomina, że UE będzie potrzebowała solidnej bazy przemysłowej, która jest nieodzowna dla osiągnięcia celu dotyczącego trwałego zatrudnienia. Wiele miejsc pracy, także w usługach, zależy od sukcesu europejskiego przemysłu. Przemiany w przemyśle są różne w poszczególnych sektorach i w poszczególnych regionach i muszą przebiegać stopniowo, tak by uniknąć negatywnych skutków na rynkach pracy i nie zagrozić istnieniu niezbędnej sieci przemysłowej. Nie chodzi o wyhamowanie polityki ochrony środowiska, ale o jej kształtowanie w sposób zrównoważony społecznie.

1.14 EKES zaleca, by w reformie wspólnej polityki rolnej po 2013 r. uwzględnić znaczenie rolnictwa i by przyczyniała się ona do rozwoju koniecznej synergii z polityką wspólnotową

w innych dziedzinach, tj. w dziedzinie badań naukowych, nowych technologii i modernizacji przemysłu.

1.15 Państwa członkowskie powinny osiągnąć porozumienie w sprawie podatku od transakcji finansowych. Dochody z takiego podatku powinny być wykorzystywane w celu ograniczenia deficytu budżetów publicznych państw członkowskich, aby zapewnić im większe pole manewru, na przykład by lepiej finansować systemy edukacyjne.

1.16 Przemiany w przemyśle w kierunku ekologicznej gospodarki będą wymagały całkowicie nowego sposobu rozumienia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. EKES opowiedział się już za nowym podejściem do pomiaru postępu gospodarczego i społecznego. Powtarza swe przekonanie, że przemian w przemyśle i zatrudnienia nie da się pogodzić z celami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju, o ile UE i świat nie uzgodnią nowej koncepcji wzrostu. Propozycja Komisji przedstawiona w strategii „Europa 2020” jest niewystarczająca.

1.17 EKES jest zdania, że na instytucjach europejskich spoczywa zadanie dążenia do osiągnięcia równych warunków konkurencji (*level playing field*) na poziomie światowym, aby uniknąć delokalizacji – czy nawet likwidacji całych sektorów – przynoszącej szkody dla zatrudnienia i środowiska.

1.18 Jako instytucjonalny rzecznik społeczeństwa obywatelskiego i ważne forum dialogu zorganizowanego, EKES opowiada się za demokratycznym uczestnictwem europejskich obywateli w koniecznej wielkiej debacie dotyczącej przemian w przemyśle, ich wpływu na rynek pracy oraz ich tempa i ogólnych skutków społecznych.

2. Zakres tematyczny opinii

2.1 Prezydencja belgijska poprosiła, by niniejszy dokument miał charakter polityczny i by wytyczał nowe kierunki refleksji. Zgodnie z wypowiedziami przedstawicieli prezydencji belgijskiej podejście przyjęte w niniejszym tekście ma być nie sektorowe, ale horyzontalne i ogólne. Nie chodzi o analizę, ale o strategię polityczną. Prezydencja belgijska przewiduje, że opinia zostanie omówiona na nieformalnym posiedzeniu Rady w składzie ministrów zajmujących się sprawami energetyki.

2.2 U podstaw deklaracji Rady Europejskiej dotyczących szczytu w Kopenhadze znalazły się wyzwania wiążące się z kwestiami środowiska i klimatu. Wyzwanie w dziedzinie energii ma szereg wymiarów. W ramach międzynarodowej polityki UE i jej państw członkowskich trzeba zapewnić Europejczykom dostęp do zasobów energetycznych. W niniejszej opinii nie porusza się tego aspektu, ale omawia wyzwania energetyczne w ramach przemian w przemyśle uwarunkowanych walką ze zmianą klimatu, a zwłaszcza ich wpływ na zatrudnienie w Europie.

2.3 W niniejszej opinii stosuje się termin „ekologiczny” lub „zielony” na określenie towarów lub metod produkcji, które są zgodne z logiką zrównoważonego rozwoju i przyczyniają się dzięki temu do osiągnięcia celów UE w zakresie walki z ocieplaniem się klimatu na świecie. EKES opowiada się za uczynieniem europejskiej gospodarki bardziej ekologiczną, a jeśli chodzi o rynki pracy, za tworzeniem maksymalnie dużej liczby zielonych miejsc pracy, tzn. miejsc pracy (w tym szkoleń lub kwalifikacji) koniecznych, by osiągnąć ten rezultat, które będą się cechowały wysoką jakością zarówno pod względem poziomu wymaganych kwalifikacji, jak i pod względem zdolności do zapewnienia włączenia społecznego (zob. opinia TEN/401 w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu, w której przytacza się definicję „ekologicznych miejsc pracy” zaproponowaną przez dyrektor Departamentu Analiz Ekonomicznych i Rynku Pracy w Międzynarodowym Biurze Pracy w odpowiedzi na jedną z nowych inicjatyw Komisji Europejskiej). EKES przypomina w tym kontekście swą opinię z października 2009 r. poświęconą modelowi *flexicurity*⁽¹⁾.

3. Wyzwania, osiągnięcia i nowa szansa

3.1 Należy pokrótce przypomnieć globalny kontekst, w który wpisuje się wniosek prezydencji belgijskiej o opinię. Obejmuje on trzy wyzwania wynikające z trzech ściśle ze sobą powiązanych niepowodzeń.

Wyzwania – porażka strategii lizbońskiej

3.2 Strategia lizbońska, tak jak ją oficjalnie określono w konkluzjach Rady Europejskiej z Lizbony w dniach 23–24 marca 2000 r., miała na celu uczynienie UE do 2010 r. najbardziej konkurencyjną i dynamiczną gospodarką świata opartą na wiedzy, zdolną do osiągnięcia zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz ilościowej i jakościowej poprawy zatrudnienia i większej spójności społecznej.

3.3 Na początku 2010 r. Komitet musi stwierdzić, że niestety te dobrze wybrane i konieczne cele praktycznie nie zostały osiągnięte. W dziedzinie zatrudnienia wynik jest szczególnie zły. W strategii lizbońskiej przewidywano m.in., że bardziej konkurencyjna gospodarka będzie miała pozytywny wpływ na zatrudnienie.

Wyzwania – porażka zasad rynku finansowego

3.4 Przejściową poprawę sytuacji gospodarczej i okres wzrostu w latach 2005–2008 można wyjaśnić różnymi czynnikami. Europejskie kraje nastawione na eksport towarów przemysłowych korzystały z silnego popytu w krajach azjatyckich, a zwłaszcza w Chinach. W niektórych państwach europejskich pojawił się wzrost, dziś już wiemy, że niezdrowy, w sektorach spekulacji finansowej i nieruchomości. Zatem osiągnięte dobre rezultaty wynikały z jednej strony z popytu zewnętrznego, a z drugiej strony z intensywnych spekulacji w sektorze nieruchomości. Nie był to zatem trwały wzrost gospodarczy w UE. Trwały wzrost i wydajne rynki pracy potrzebują zarówno eksportu, jak i popytu wewnętrznego.

3.5 Światowy kryzys finansowy położył kres wszelkim nadziejom związanym ze strategią lizbońską. Okazała się ona całkowitą porażką. Bezrobocie w Europie rośnie, a końca kryzysu nie widać. Społeczeństwa opartego na wiedzy nie udało się jeszcze stworzyć z uwagi na trudności związane z systemami edukacyjnymi pojawiające się w licznych państwach członkowskich oraz z uwagi na to, że w zbyt wielu krajach odsetek PKB przeznaczany na badania naukowe nadal jest daleki od celu określonego w strategii. Dług publiczny, a w niektórych przypadkach także zadłużenie prywatne, osiągają w UE taki poziom, że pojawia się ryzyko niewypłacalności niektórych państw członkowskich. Ważne jest, by rozwiązania dla tych problemów, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków, nie uniemożliwiły szeroko zakrojonych inwestycji.

Wyzwania – porażka szczytu w Kopenhadze

3.6 W dniach 15–16 czerwca 2001 r. w Göteborgu Rada Europejska dodała nowy aspekt do strategii lizbońskiej – strategię zrównoważonego rozwoju. W strategiach tych przewidywano analizę gospodarczych, społecznych i ekologicznych skutków europejskich strategii politycznych, z uwzględnieniem zwłaszcza globalnego wymiaru zmiany klimatu.

3.7 ONZ dążyło do zawarcia w Kopenhadze między 7 a 18 grudnia 2009 r. porozumienia właśnie na szczepku światowym, aby wzmocnić walkę z ociepleniem klimatu spowodowanym – zgodnie z analizami większości naukowców – przez emisje gazów cieplarnianych. 192 państwa, które ratyfikowały Ramową konwencję Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu (UNFCCC) z 1997 r., bezskutecznie usiłowały wynegocjować międzynarodową umowę, która zastąpiłaby protokół z Kioto obowiązujący od 2005 r.

3.8 Nie ulega wątpliwości, że zmiana klimatu i zanieczyszczenie środowiska, zwłaszcza w bardzo dużych miastach, stanowią poważny problem. Ponadto rozwój sytuacji demograficznej na świecie wymaga pilnej reakcji. Dziewięć miliardów ludzi nie będzie mogło przetrwać, jeżeli nie będzie się wykorzystywać zasobów w sposób bardziej zrównoważony i sprawiedliwy. Jeśli naszym społeczeństwom nie uda się znaleźć inteligentnych rozwiązań, zanim będzie za późno, coraz częściej będzie się pojawiał problem niedoboru energii i jej dostępności. W tej sytuacji pojawia się konieczność wykorzystania istniejących obecnie technologii i rozwiązań, np. takich, które umożliwiają podniesienie wydajności energetycznej budynków. Ponadto niezbędne są nowe technologie, zwłaszcza dla energochłonnych gałęzi przemysłu. Jednak konieczne jest także nowe postrzeganie dóbr publicznych takich jak woda, którymi trzeba lepiej gospodarować i przede wszystkim lepiej je oszczędzać, zaś dostęp do nich należy uznać za jedno z praw człowieka.

3.9 Wymiar światowy jest znaczący, ponieważ stwarza szanse dla innowacyjnego przemysłu w Europie, która już teraz jest bardzo konkurencyjna na rynku ekologicznych produktów i usług. Broniąc bez naiwności tej korzystnej pozycji w międzynarodowych negocjacjach, UE może jednocześnie rzeczywiście przyczynić się do ograniczenia światowych emisji gazów cieplarnianych i rozwijać swą gospodarkę i swój rynek pracy z myślą o osiągnięciu celów lizbońskich.

⁽¹⁾ „Wykorzystanie modelu *flexicurity* w zakresie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego” (Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 1).

Osiągnięcia: punkt wyjścia Komitetu

3.10 W ostatnich latach Komitet, a w nim komisja CCMI, szereg razy wypowiadał się w sprawach dotyczących wyzwań w zakresie energii i klimatu, rozwoju zrównoważonego, przemian w przemyśle i zatrudnienia. Te ważne prace zostały uwzględnione w niniejszej opinii. Pojawiające się w niej nowe elementy wynikają z refleksji wywołanej opisanymi powyżej trzema porażkami (strategii lizbońskiej, zasad rynku finansowego i konferencji w Kopenhadze).

3.11 EKES podkreślał już konieczność „połączenia konkurencyjności z rozwojem zrównoważonym oraz spójnością społeczno-terytorialną”⁽²⁾.

3.12 EKES uznał, że strategii zatrudnienia „nie można oddzielać od kontekstu makroekonomicznego”⁽³⁾.

3.13 Zwracał uwagę na fakt, że „hipoteza o antropogenicznych przyczynach globalnej zmiany klimatu w wyniku zwiększenia stężenia gazów cieplarnianych w atmosferze przyjęta została za podstawę politycznej decyzji zainteresowanych państw i Wspólnoty Europejskiej”⁽⁴⁾.

3.14 Komisja CCMI także poruszała tematykę zrównoważonego rozwoju i przemian w przemyśle w celu „rozważenia, w jaki sposób zrównoważony rozwój w rozumieniu zdefiniowanym przez Brundtlanda [...] może działać jako katalizator [...] przemian w przemyśle”⁽⁵⁾. Niniejsza opinia opiera się również na definicji rozwoju zrównoważonego przedstawionej w 1987 r. przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju w raporcie Brundtlanda.

3.15 Komitet wydał ponadto opinię, w której odnotował „nową rewolucję przemysłową, która za priorytet rozwoju uznaje jakość życia i środowiska”⁽⁶⁾.

3.16 Komitet podkreślił, że solidna baza przemysłowa ma kluczowe znaczenie dla europejskiego modelu społecznego. Ostrzegł przed „ewentualnym przeniesieniem energochłonnych sektorów przemysłu do państw trzecich [, które] spowodowałyby znaczne zmniejszenie atrakcyjności lokalizacji przedsiębiorstw w Unii Europejskiej oraz zahamowanie wzrostu gospodarczego i spadek zatrudnienia”⁽⁷⁾. W tym kontekście EKES będzie z zainteresowaniem śledził wcielanie w życie projektów przewodnich „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” i „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” zawartych w strategii „Europa 2020”.

3.17 EKES wychodzi z założenia, że produkt krajowy brutto (PKB) nie jest wystarczającym wskaźnikiem, aby „wytyczyć kierunek polityki, która zdoła podjąć wyzwania XXI wieku”⁽⁸⁾.

Komitet przyjął też opinię, w której zalecił, by Komisja dążyła do włączenia nowych rozwiązań do strategii UE 2020, aby „posiadać w 2011 r. ramy, na których podstawie można by przygotować jasne propozycje porównywalnych działań o skali światowej na globalny szczyt poświęcony zrównoważonemu rozwojowi, który ONZ zorganizuje w 2012 r.”⁽⁹⁾.

3.18 Jeśli chodzi o strategię „Europa 2020”⁽¹⁰⁾, Komitet wezwał, by priorytetowo traktować tworzenie nowych miejsc pracy.

3.19 EKES krytycznie odniósł się do faktu, że Komisja nie pogłębiła swej analizy wielkich tematów przyszłości, tzn. „gospodarki opartej na technologiach niskoemisyjnych, ochrony różnorodności biologicznej, wody i innych zasobów naturalnych, promowania włączenia społecznego i wzmocnienia wymiaru międzynarodowego działań na rzecz zrównoważonego rozwoju”⁽¹¹⁾. Aby możliwe było osiągnięcie tych celów, strategia rozwoju zrównoważonego UE potrzebuje „zupełnie nowej struktury zarządzania”⁽¹²⁾. Zdaniem EKES-u postępy w zakresie dobrobytu człowieka trzeba mierzyć w inny sposób niż dotychczas.

3.20 EKES zwracał wreszcie uwagę, że najbardziej rozwinięte kraje uprzemysłowione świata powinny do 2050 r. ograniczyć swe emisje gazów cieplarnianych o co najmniej 80 %.

Nowa szansa: strategia „Europa 2020”

3.21 Strategia UE 2020 ma być odpowiedzią na niepowodzenie strategii lizbońskiej. 3 marca 2010 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat, w którym zarysowała nową filozofię mającą pokierować rozwojem społeczno-gospodarczym UE (COM(2010) 2020). Komisja oświadcza, że chce opracować strategię, „dzięki której gospodarka UE stanie się inteligentna, zrównoważona i będzie sprzyjać włączeniu społecznemu, co zaowocuje wzrostem zatrudnienia i wydajności oraz większą spójnością społeczną”. EKES odnotowuje, że zaniechano superlatywów, których użyto w 2000 r. w odniesieniu do poprzedniej strategii. UE powinna zdaniem Komisji wspierać gospodarkę bardziej przyjazną środowisku oraz dążyć między innymi do tego, by na inwestycje w badania i rozwój przeznaczać 3 % PKB, by wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat wynosił 75 % oraz, co ważne w kontekście niniejszej opinii, by ograniczyć emisje dwutlenku węgla co najmniej o 20 % w porównaniu z poziomem z 1990 r. Komisja chciałaby, aby podniósł się poziom kształcenia, tak by osiągnąć inteligentny wzrost oparty na większej konkurencyjności „względem naszych głównych partnerów handlowych poprzez zwiększenie wydajności”. UE powinna utrzymać swą wiodącą rolę na rynku technologii ekologicznych, „teraz jednak jej pozycji zagrażają istotni konkurenci, jak Chiny i Ameryka Północna”.

⁽²⁾ Dz.U. C 10 z 14.1.2004, s. 105 i Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 58.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 62.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 1.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 57.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 88.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

⁽⁹⁾ CESE 647/2010 – INT/453 (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3 (ECO/267) oraz Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 65 (CCMI/053).

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 18.

⁽¹²⁾ Tamże.

3.22 Pierwsze reakcje świadczyły o pewnym rozczarowaniu pod względem oczekiwań obywateli europejskich wobec ich rządów oraz pod względem kompetencji i odpowiedzialności instytucji europejskich i europejskiego systemu rządów. Przedstawiciele grup w Parlamencie Europejskim określili strategię Komisji jako mało ambitną i niewystarczającą, jeśli chodzi o stawienie czoła obecnym i przyszłym wyzwaniom.

3.23 EKES jest przede wszystkim zdania, że w strategii UE 2020 trzeba w szczególnym stopniu wzmocnić kluczową rolę MŚP, gdyż to MŚP tworzą najwięcej miejsc pracy w Europie i niezaprzeczalnie są siłą napędową przemian w przemyśle. EKES wzywa zatem Komisję Europejską, by zwiększyła wysiłki na rzecz wprowadzenia systemu ochrony własności intelektualnej, który powinien przynieść korzyści przede wszystkim MŚP, nieposiadającym często środków na ochronę swych wynalazków.

3.24 EKES proponuje, by wzmocnić współpracę gospodarczą na szczeblu europejskim oraz promować nową wspólną koncepcję pojęcia konkurencyjności. W ten sposób przemiany w przemyśle, które już się dokonują i są konieczne, aby

- ograniczyć emisje gazów cieplarnianych,
- lepiej wykorzystywać zasoby naturalne oraz
- zoptymalizować efektywność energetyczną,

mogą – pod warunkiem poprawy systemów kształcenia i zwiększenia inwestycji w badania naukowe – przynieść więcej miejsc pracy i wyższy poziom życia we wszystkich państwach członkowskich UE.

4. Jak ułatwić przemiany w przemyśle sprzyjające osiągnięciu celów Unii Europejskiej w zakresie klimatu i zatrudnienia?

4.1 UE potrzebuje wzmocnionego zarządzania gospodarczego w ramach swych instytucji (tzn. rozważenia przekazania istniejącym instytucjom europejskim zwierzchnictwa w niektórych zagadnieniach z zakresu polityki gospodarczej), czy to na szczeblu Rady Europejskiej, czy na szczeblu eurogrupy. Skutki kryzysu finansowego pokazują, że konieczna jest silniejsza koordynacja, aby uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz sprzyjać przemianom w przemyśle, które uczynią europejską gospodarkę bardziej ekologiczną oraz doprowadzą do tworzenia trwałych miejsc pracy.

4.2 Trwałe miejsca pracy mają przyszłość, gdyż będą im sprzyjały światowe tendencje rozwoju, czyli wyzwania wymagające reakcji na szczeblu UE, a nie jedynie na szczeblu państw członkowskich. Tendencje te to:

- rozwój demograficzny i cel żywienia 9 mld ludzi w 2050 r.;
- wzrost liczby megamiast powodujący ogromne problemy ekologiczne, zwłaszcza w Azji i Ameryce Łacińskiej;
- niedobór wody pitnej w wielu krajach rozwijających się;

- przeciwdziałanie zmianie klimatu, a zatem redukcja emisji oraz przede wszystkim inteligentne i zrównoważone wykorzystywanie energii, zarówno w odniesieniu do malejących zasobów paliw kopalnych, jak i alternatywnych sposobów produkcji energii.

4.3 Zmiany te niewątpliwie sprzyjają popytowi na przyjazne środowisku produkty i technologie i w rezultacie także nowoczesnemu przemysłowi tworzącemu trwałe miejsca pracy. Te ostatnie są sprawiedliwe, a zarazem produktywnie oraz gwarantują właściwe przemiany i wysoką konkurencyjność. Poza tym konkurencyjność ta będzie zgodna nie z logiką czysto ilościowego wzrostu gospodarczego opartego na energochłonnych gałęziach przemysłu, ale z logiką zrównoważonego rozwoju. Także tu jasno widać, że niezbędne jest strategiczne podejście sektorowe. To przede wszystkim podstawowe sektory przemysłowe i technologiczne, takie jak np. budownictwo, bio- i nanotechnologie, ale także nowe ekotechnologie, mogą pomnożyć skutki przemian w przemyśle idące w kierunku gospodarki bardziej ekologicznej i bardziej ludzkiej.

4.4 Te przemiany w przemyśle przyczyniają się także do stabilności społeczeństw oraz do międzynarodowego bezpieczeństwa, ponieważ negatywne skutki zanieczyszczenia środowiska, niedoborów i wzrostu liczby ludności na świecie stanowią poważne zagrożenia dla pokoju w XXI wieku. Problemy tego rodzaju są tak duże, że rozwiązań nie można znaleźć na szczeblu krajowym, ale jedynie w ramach ścisłej współpracy na szczeblu międzynarodowym i w UE. Zintegrowany obszar UE będzie musiał wyposażać się w konieczne środki polityczne i prawne, aby móc stawiać czoła temu zadaniu.

4.5 Taka strategia zatrudnienia umożliwia poprawę wydajności i opłacalności w średnim i długim okresie. Może dziś opierać się na wiedzy, na dobrze już rozwiniętym *know-how* w państwach członkowskich UE oraz na przewadze na rynkach światowych w dziedzinie ekologicznych technologii. UE musi wspierać te atuty za pośrednictwem wytycznych, funduszy europejskich i – w porozumieniu z partnerami społecznymi, a w szczególności zgodnie z umowami zbiorowymi, o których mowa w art. 155 TFUE – europejskiego prawodawstwa przygotowującego przejście do zrównoważonej gospodarki, której rynek pracy charakteryzuje się niskim poziomem bezrobocia i wysoką jakością miejsc pracy. Ekologiczna gospodarka o wysokim poziomie badań naukowych i szerokim stosowaniu nowej wiedzy powinna mieć pozytywny wpływ na rynek pracy, prowadząc do stworzenia większej ilości trwałych miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji i zmniejszenia się ryzyka niepewności zatrudnienia.

4.6 Ten pozytywny wpływ przyczyniłby się także raczej do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy niż do tworzenia nietypowych czy nawet niepewnych form zatrudnienia, jakie rozwinęły się w niektórych sektorach rynku usług. Takie niepewne miejsca pracy nie sprzyjałyby umacnianiu się społeczeństwa opartego na wiedzy, które bez wątpienia jest ważnym warunkiem istnienia konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki. A UE potrzebuje miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji. Dlatego państwa członkowskie powinny dokonywać większych inwestycji w swe systemy ustawicznego kształcenia i szkolenia zawodowego. EKES uważa, że obecny poziom publicznych inwestycji w edukację, która musi wpisywać się w spójną strategię uczenia się przez całe życie, jest zdecydowanie niewystarczający.

4.7 Trzeba zmienić sposób rozumienia pojęcia konkurencyjności na szczeblu europejskim. W komunikacie z 3 marca 2010 r. Komisja nie poszła wystarczająco daleko. Inwestycje w nowe ekotechnologie, połączone z bardziej konsekwentnym wykorzystywaniem tych już istniejących, wymagają teraz wysiłków, które prawdopodobnie nie zwiększą konkurencyjności z dnia na dzień, ale na pewno poprawią ją w długim okresie.

4.8 UE powinna inaczej spojrzeć na rolę sektora publicznego państw członkowskich w zakresie promowania nowych technologii, przemian w przemyśle i tworzenia trwałych miejsc pracy. Sektor publiczny może dokonywać długofalowych inwestycji we wspieranie nowych technologii, które jeszcze nie są dochodowe, ale których przyszłość przedstawia się obiecująco, nie zapominając o rozwoju istniejących już i skutecznych technologii. Sektor publiczny odgrywa ważną rolę we wspieraniu badań naukowych oraz w skutecznym wykorzystaniu nowych technologii ekologicznych, a także w doskonaleniu istniejących już i skutecznych technologii ekologicznych, zwłaszcza dzięki instrumentom fiskalnym. Władze publiczne powinny w pierwszej kolejności zapewnić inwestycje, które są najszybsze pod względem ograniczania zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych. Pomóc tu może proponowany poniżej fundusz europejski.

4.9 Postęp gospodarczy, społeczny i ekologiczny wymaga więc zdrowego sektora publicznego dysponującego odpowiednio wykwalifikowanymi pracownikami; jego osłabianie na korzyść prywatyzacji wszelkiej działalności gospodarczej nie zawsze byłoby w interesie ogółu. Sektor publiczny, w miarę możliwości w partnerstwie z sektorem prywatnym, powinien być w stanie dokonywać koniecznych inwestycji w infrastrukturę publiczną służącą europejskim obywatelom i europejskiemu przemysłowi. Należy natomiast unikać dotacji, które przynosiłyby korzyści tylko niektórym przedsiębiorstwom, aby nie zakłócać funkcjonowania rynku. Państwa członkowskie powinny raczej posługiwać się instrumentami fiskalnymi, aby ułatwiać przemiany w przemyśle w kierunku większej ekologiczności.

4.10 Ponadto EKES jest zdania, że liberalizacja rynków energii nie przyczyniła się jak dotąd ani do wyższej jakości usług, ani do obniżenia cen. Istnieje natomiast bardzo duże ryzyko niedoinwestowania sieci energetycznych. Aby osiągnąć jednocześnie rzeczywistą konkurencyjność z myślą o interesie europejskich obywateli, utrzymać bezpieczeństwo dostaw energii oraz zrealizować cele w zakresie klimatu, konieczne będzie dokonanie przeglądu ram regulacyjnych zliberalizowanych rynków energii.

4.11 EKES proponuje utworzenie specjalnego europejskiego funduszu wspierania przemian w przemyśle, a w szczególności badań, rozwoju i stosowania ekologicznych technologii, czy będą to technologie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych, czy nowe technologie pozwalające skutecznie ograniczyć emisje.

4.12 Komitet przypomina, że UE będzie potrzebowała solidnej bazy przemysłowej. Podkreśla, że społeczno-gospodarcze znaczenie energochłonnych gałęzi przemysłu różni się

w poszczególnych regionach UE. Dlatego też przemiany w przemyśle muszą przebiegać stopniowo i umożliwiać taki rodzaj zmian, które pozwolą uniknąć negatywnych skutków na rynkach pracy danych regionów. Zaopatrzenie w energię to strategiczna kwestia dotycząca przyszłości. Trzeba więcej inwestować w nowe technologie pozwalające faktycznie zwiększyć wydajność w stosunku do wykorzystanej energii oraz jednocześnie ograniczyć emisje gazów cieplarnianych. Jeśli chodzi o miejsca pracy w energochłonnych sektorach przemysłu, to można je chronić właśnie dzięki poprawie bilansu energetycznego tych branż.

4.13 EKES zaleca, by w reformie wspólnej polityki rolnej po 2013 r., omówionej już w opinii z inicjatywy własnej, która uzyskała szerokie poparcie, zapewniono rozwój odpowiadający znaczeniu rolnictwa dla obszarów wiejskich UE (stanowiących ponad 80 % jej terytorium) oraz międzynarodowym zobowiązaniom poczynionym na rzecz krajów rozwijających się. Proces zmian powinien przyczynić się do optymalizacji koniecznych synergii oraz jednocześnie zapewnić bodziec do rozwoju innych europejskich strategii politycznych w dziedzinie badań naukowych, nowych technologii i modernizacji przemysłowej. Odnosi się to przede wszystkim do sektorów i regionów w szczególnym stopniu dotkniętych przemianami w przemyśle, tzn. charakteryzujących się obecnością energochłonnego przemysłu, które muszą inwestować w nowe ekotechnologie, aby ograniczyć emisje i chronić miejsca pracy.

4.14 Państwa członkowskie powinny osiągnąć porozumienie w sprawie podatku od transakcji finansowych, aby złagodzić niszczące skutki spekulacji i w ten sposób przywrócić stabilność sektora bankowości oraz wzmocnić wspólną walutę strefy euro. Dochody z takiego podatku powinny być wykorzystywane na ograniczenie deficytu budżetów publicznych państw członkowskich, aby zapewnić im większe pole manewru, na przykład na lepsze finansowanie systemów edukacyjnych. Zdrowe finanse publiczne i rynki pracy z wykwalifikowaną siłą roboczą to podstawa ekologicznej przemiany europejskiej gospodarki.

4.15 Taka rewolucja przemysłowa niesie ze sobą konsekwencje społeczne zgodne z logiką rozwoju zrównoważonego. Przemiany w przemyśle w kierunku ekologicznej gospodarki będą wymagały całkowicie nowego sposobu rozumienia wzrostu gospodarczego. Dziś obywatela charakteryzuje jego zdolność do konsumpcji. Czy będziemy w stanie określić dobrobyt, który oznacza zdrowie fizyczne i psychiczne, prawa demokratyczne i prawa w zakresie uczestnictwa, włączenie społeczne (przejawiające się przede wszystkim przez udział w rynku pracy, o ile miejsca pracy mają wysoką jakość), zaopatrzenie w energię i dostęp do dóbr publicznych takich jak usługi świadczone w interesie ogólnym? Trzeba mieć świadomość, że takie podejście będzie wiązało się z innym pojmowaniem wzrostu gospodarczego, z innym sposobem funkcjonowania gospodarki. Osiągnięcia mierzone wysokością PKB nie będą tu wystarczające. EKES opowiedział się już za nowym podejściem do pomiaru postępu gospodarczego i społecznego. Powtarza swe przekonanie, że przemiany w przemyśle i zatrudnienie będą nie do pogodzenia z celami dotyczącymi zrównoważonego rozwoju, o ile UE i cały świat nie uzgodnią nowego sposobu rozumienia wzrostu. Propozycja Komisji przedstawiona w strategii „Europa 2020” jest niewystarczająca.

4.16 EKES jest zdania, że na instytucjach europejskich spoczywa zadanie dążenia do osiągnięcia równych warunków konkurencji (*level playing field*) na poziomie światowym, które pozwolą uniknąć delokalizacji – czy nawet likwidacji całych sektorów – przynoszącej szkody w zakresie zatrudnienia i środowiska. Europa musi być pionierem w zakresie najlepszych praktyk, ale musi też dbać o to, by były one stosowane na całym świecie najszybciej jak to możliwe, co pozwoli uniknąć negatywnych skutków (w tym dla środowiska) związanych ze stosowaniem ich tylko w Europie.

4.17 Jako instytucjonalny rzecznik społeczeństwa obywatelskiego i ważne forum dialogu zorganizowanego, EKES działa na rzecz demokratycznego uczestnictwa europejskich obywateli w wielkich debatach. UE potrzebuje strategii spójniejszej i bardziej wiążącej niż obecna strategia UE 2020, strategii, która pozwoli na sprawiedliwe i trwałe przejście do zielonej gospodarki opartej na całkowicie nowej koncepcji wzrostu. Nowy wzrost, którego nam trzeba w Europie, a także na całym świecie, będzie zgodny z ideą zrównoważonego rozwoju i będzie to wzrost dotyczący jakości życia, wzrost nastawiony na zdrowie i uczestnictwo obywateli.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji belgijskiej)

(2011/C 44/08)

Sprawozdawca: **Frederic Adrian OSBORN**

Dnia 9 lutego 2010 r. prezydencja belgijska UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„W kierunku szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych” (opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 EKES stanowczo popiera podejmowane w Europie działania na rzecz zwiększenia zainteresowania pojazdami elektrycznymi, a szczególnie samochodami elektrycznymi. Działania te są pilnie potrzebne zarówno w celu wniesienia wkładu w ograniczenie emisji gazów cieplarnianych pochodzących z sektora transportu, jak i w celu zmniejszenia zależności Europy od coraz mniej pewnego importu ropy naftowej.

1.2 EKES popiera wszystkie działania zaproponowane przez Komisję w wydanym ostatnio komunikacie na temat ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów. Zaleca ponadto, by Unia Europejska i jej państwa członkowskie podjęły szereg działań dodatkowych.

1.3 W kwestii technologii EKES zaleca szereg priorytetów dotyczących B+R, przyspieszenia głównych programów normalizacji, rozwinięcia odpowiednich umiejętności i programów szkoleniowych, jak również zarządzania przemianami modelu zatrudnienia w sektorze motoryzacyjnym i w branżach z nim związanych oraz łagodzenia tych przemian.

1.4 EKES podkreśla, że upowszechnianie się pojazdów elektrycznych może pociągnąć za sobą redukcję emisji gazów cieplarnianych tylko wtedy, gdy sama energia elektryczna dla pojazdów będzie pochodziła ze źródeł o niskim lub zerowym poziomie emisji dwutlenku węgla. Procesowi temu musi zatem dodatkowo towarzyszyć przedstawienie wytwarzania energii elektrycznej na źródła o niskiej emisji dwutlenku węgla.

1.5 Szerokie zastosowanie pojazdów elektrycznych i znaczna łączna pojemność elektryczna ich akumulatorów mogą istotnie przyczynić się do zapewnienia optymalnej równowagi między popytem a podażą w systemie dystrybucji energii elektrycznej, o ile zastosuje się inteligentną technologię w zarządzaniu siecią przesyłową i w infrastrukturze służącej do ładowania akumulatorów używanych w tych pojazdach. EKES zauważa, że zorganizowanie tego systemu jest kwestią złożoną, zaleca jednak, by niezwłocznie przeprowadzono badania i podjęto przedsięwzięcia, aby spróbować uczynić z tej możliwości wielką wspólną szansę dla sektora transportu i sektora dystrybucji energii elektrycznej – szansę przynoszącą obopólne korzyści.

1.6 Szybkie przedstawienie branży motoryzacyjnej na pojazdy elektryczne będzie wymagało znacznych wysiłków podejmowanych wspólnie przez przemysł motoryzacyjny, nowych dostawców infrastruktury służącej do ładowania akumulatorów, sektor publiczny jako podmiot regulujący, wyznaczający standardy, udzielający zachęt i zapewniający kształcenie, a także przez członków społeczeństwa jako inteligentnych, zaangażowanych, lecz wymagających konsumentów nowych technologii. EKES wnosi, by Unia Europejska i jej państwa członkowskie podjęły znaczny kolektywny wysiłek w celu promowania i wspierania tej zasadniczej przemiany wszelkimi środkami będącymi w ich mocy oraz by zagwarantowały, że Europa nie pozostanie w tyle za szybko rozwijającą się konkurencją zagraniczną w tym kluczowym sektorze.

2. Uwagi ogólne

2.1 Pomimo stopniowego ulepszania norm efektywności energetycznej we wszystkich rodzajach transportu emisje CO₂ wciąż rosną z roku na rok w sektorze transportowym jako całości. Jeśli transport ma wnieść odpowiedni wkład w ograniczenie emisji dwutlenku węgla, do czego Europa zobowiązała się doprowadzić do roku 2050, nie wystarczy oprzeć się na rosnących oszczędnościach wynikających z poprawy efektywności energetycznej w każdym rodzaju transportu.

2.2 W przypadku transportu drogowego istnieją zasadnicze granice fizycznych możliwości, do których można zwiększyć wydajność emisyjną silników spalinowych. W pewnym momencie dalsza poprawa będzie wymagała fundamentalnej zmiany polegającej na przedstawieniu się na nowe źródła energii o niskim lub zerowym poziomie emisji dwutlenku węgla.

2.3 Spośród różnych możliwości osiągnięcia tego celu najbardziej obiecujące wydaje się przeprowadzenie zmian w sektorze samochodów osobowych na wczesnym etapie, tzn. jak najszybsze przedstawienie produkcji na pojazdy wyłącznie elektryczne, przy czym stadium pośrednie stanowiłyby pojazdy hybrydowe.

2.4 Jest kilka powodów, by działać jak najszybciej:

- Wcześniejsze ograniczenie emisji dwutlenku węgla przyniesie lepsze efekty pod względem złagodzenia zmiany klimatu oraz pozwoli uniknąć kosztownych środków dostosowawczych w przyszłości.
- Sektor prywatny (producenci silników, akumulatorów, dostawcy infrastruktury itd.) i sektor publiczny (B+R, infrastruktura, zachęty finansowe itd.) będą musiały ponieść wysokie koszty wstępne na początkowych etapach transformacji, tak więc im szybciej dokonają się zmiany, tym prędzej inwestycje zaczną przynosić zysk ekonomiczny.
- Pojazdy o niskim lub zerowym poziomie emisji dwutlenku węgla cieszą się coraz większym zainteresowaniem konsumentów, co może stworzyć niepowtarzalną szansę dla Europy i państw członkowskich, by stać się liderem przemiany, która może objąć całe społeczeństwo, pod warunkiem że odpowiednio pokieruje się tym procesem, a nowe pojazdy dorównają swoim tradycyjnym rywalom pod względem standardów bezpieczeństwa, wygody, osiągnięć, niezawodności i projektu oraz pod względem ceny.
- Najpoważniejsi konkurenci (USA, Japonia, Chiny i inne państwa) już dokonują znacznych inwestycji w dziedzinie pojazdów elektrycznych i mogą zdobyć lepszą pozycję wyjściową oraz przewagę konkurencyjną, jeśli Europa nie podejmie działań równie szybko.
- Jeśli Unia wystarczająco szybko zacznie wspierać prace nad pojazdami elektrycznymi w Europie, a przy tym dokona zmian zarówno w systemie dystrybucji energii, jak i w systemie sieci przesyłowej, rozkwit tych sektorów może stać się dla Europy głównym motorem wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy oraz rozwoju eksportu. Z kolei opóźnianie tej transformacji może poważnie osłabić europejską gospodarkę.

2.5 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje intensywne działania prowadzone obecnie w Komisji, Radzie i państwach członkowskich, mające na celu wsparcie i przyspieszenie upowszechnienia pojazdów elektrycznych. Zaleca podjęcie dodatkowych działań na poziomie europejskim w trzech zasadniczych dziedzinach:

- dalsze wspieranie procesu przemiany technologicznej za pomocą B+R, programów wdrożeniowych, kształcenia i szkoleń;
- wsparcie koniecznego równoczesnego rozwoju sektora energii elektrycznej, w tym rozwoju energii odnawialnej, sieci przesyłowej i infrastruktury oraz normalizacji złącza między pojazdami elektrycznymi a punktami zaopatrzenia w energię elektryczną;
- wsparcie transformacji rynku za pomocą odpowiednich zachęt, aby zapewnić, że popyt będzie nadążał za zmianami po stronie podaży pojazdów.

3. Wsparcie przemiany technologicznej

3.1 Badania naukowe i rozwój

3.1.1 Potrzebne są znaczne wysiłki zmierzające do zwiększenia nakładów do docelowego poziomu 3 % oraz ukierunko-

wanie programu badawczego w większym stopniu na wsparcie przekształcenia gospodarki w gospodarkę opartą na technologiach niskoemisyjnych. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w nowej „Strategii 2020” nadaje się duże znaczenie rozwojowi działań w zakresie B+R i przywiązuje się szczególną wagę do wspierania przekształcenia gospodarki w bardziej ekologiczną, w tym także ukierunkowania sektora motoryzacyjnego na pojazdy niskoemisyjne i elektryczne. Należy zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- dalsze doskonalenie technologii budowy akumulatorów w celu zwiększenia zasięgu pojazdów elektrycznych oraz poprawy solidności i odporności wybranych systemów w dowolnych warunkach pogodowych i warunkach jazdy;
- alternatywne sposoby ładowania akumulatorów, aby ostatecznie wybrać optymalne metody, które zostaną poddane normalizacji;
- sposoby powiązania rozwoju pojazdów elektrycznych z rozwojem wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych lub niskoemisyjnych źródeł zaopatrzenia w energię elektryczną;
- sposoby zastosowania inteligentnego pomiaru zużycia energii i korzystania z przekształconej sieci przesyłowej w celu umożliwienia ładowania akumulatorów w optymalnym czasie ze względu na zrównoważenie obciążenia elektrycznego;
- globalna podaż materiałów, które będą potrzebne do szerokiego rozpowszechnienia akumulatorów, w szczególności podaż litu i pierwiastków ziem rzadkich, oraz wszelkie działania, które można by podjąć w celu poszerzenia źródeł czy zwiększenia pewności dostaw materiałów bądź też ich zastąpienia innymi, powszechniej dostępnymi materiałami;
- środki, które od samego początku należy podjąć w celu wspierania maksymalnego ponownego wykorzystywania materiałów pochodzących z pojazdów wycofanych z eksploatacji i ze zużytych akumulatorów.

3.1.2 Należy ze szczególną uwagą potraktować projekty demonstracyjne i inne programy wdrożeniowe. Konieczne jest rozwinięcie doświadczeń zdobytych w ramach platform technologii energetycznych i wykorzystanie ich w proaktywnych programach wdrożeniowych służących wprowadzaniu pojazdów hybrydowych zasilanych z sieci i pojazdów elektrycznych oraz niezbędnego im zaplecza infrastrukturalnego. Za pomocą odpowiednich zachęt trzeba czynnie wspierać projekty demonstracyjne w miastach i regionach, które pragną prowadzić działania pilotażowe (które już zainicjowano w niektórych miastach i regionach Europy). Należy rozwinąć program Civitas.

3.1.3 EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że obecna technologia akumulatorów w znacznym stopniu opiera się na materiałach (takich jak lit i pierwiastki ziem rzadkich), które są dziś produkowane przede wszystkim lub wyłącznie w Chinach. Wnosi, by pilnie przeprowadzono badania oraz analizy geologiczne w celu identyfikacji alternatywnych źródeł zaopatrzenia w takie materiały i zachęcania do ich recyklingu tam, gdzie to możliwe.

3.2 Ustalenie standardów

3.2.1 Kluczowe znaczenie mają normy regulacyjne określające minimalne wymogi dla produktów i usług dotyczące efektywności energetycznej. Unia Europejska wprowadziła już standardy dotyczące emisji CO₂ pochodzących z samochodów, obejmujące harmonogramy wprowadzania dalszych obowiązkowych usprawnień w przyszłości. Należy jednak nadać tym programom bardziej kompleksowy charakter i wyznaczyć ambitniejsze cele krótko- i długookresowe.

3.2.2 Obecne limity emisji ustalone na rok 2015 przewidują dodatkowy przydział w przypadku produkcji pojazdów niskoemisyjnych lub elektrycznych. Dla producentów europejskich stanowi to istotną zachętę do przyspieszenia rozwoju i wprowadzenia na rynek pierwszej generacji pojazdów elektrycznych. Zarazem jednak otrzymują oni słabszą zachętę do poszukiwania dalszych ulepszeń w pozostałych samochodach napędzanych paliwami kopalnymi. Być może przy okazji kolejnego przeglądu można by ustalić osobny konkretny cel dotyczący powiększania parku pojazdów elektrycznych, a jednocześnie wprowadzić wymóg, by producenci dalej ograniczali poziom emisji CO₂ w pojazdach napędzanych benzyną i olejem napędowym, które bez wątpienia będą stanowiły główną część parku pojazdów przez najbliższe 20 lat.

3.2.3 Kluczowe znaczenie ma dalsze wywieranie nacisku na przemysł europejski, by był jednym ze światowych liderów w dziedzinie pojazdów elektrycznych, tak aby europejskie przedsiębiorstwa mogły utrzymać silną przewagę konkurencyjną w momencie, gdy cały rynek globalny ukierunkowuje się na produkcję takich pojazdów. Podmioty przemysłu motoryzacyjnego, producenci akumulatorów i sektor dystrybucji energii elektrycznej ostro konkurują ze sobą, by opracować najlepsze technologie po najprzystępniejszych cenach. Konkurencja ta sama w sobie jest silnym czynnikiem innowacyjności i nie należy jej ograniczać.

3.2.4 Z drugiej strony oczywiste jest, że UE będzie musiała szybko przewidzieć pewne elementy normalizacji, aby zapewnić bezpieczeństwo, niezawodność i kompatybilność, szczególnie jeśli chodzi o infrastrukturę pomocniczą do ładowania akumulatorów pojazdów elektrycznych i urządzenia służące do zasilania z sieci, a także o wymogi dotyczące zasilania i konfigurację akumulatorów. Ponieważ także między Europą a resztą świata powszechnie handluje się samochodami (nowymi i używanymi), UE powinna brać czynny udział w pracach zmierzających do ustalenia globalnych standardów w tych dziedzinach w celu zapewnienia kompatybilności technologii pojazdów elektrycznych na całym świecie.

3.3 Kształcenie, szkolenie zawodowe i techniczne

3.3.1 Przekształcenie sektora motoryzacyjnego w branżę zdominowaną przez pojazdy elektryczne przyniesie z sobą zmianę modeli zatrudnienia w tej gałęzi przemysłu. Jeśli miejsca pracy i produkcja w europejskim sektorze motoryzacyjnym mają zostać zachowane i jeśli mają się utrzymać dobre wyniki eksportowe, niezbędne jest szybkie przeprowadzenie inwestycji w europejską zdolność produkcyjną w zakresie pojazdów elektrycznych oraz stworzenie odpowiednich możliwości szkoleń i przekwalifikowania się w dziedzinie nowych umiejętności, które będą nieodzowne we wszystkich sektorach branży

(projektowanie, dystrybucja, sprzedaż, obsługa serwisowa, złomowanie itp.).

3.3.2 EKES stanowczo popiera propozycję Komisji dotyczącą wznowienia działalności Grupy Wysokiego Szczebla CARS 21 z większym udziałem zainteresowanych podmiotów, w celu podjęcia kwestii barier rynkowych we wdrażaniu nowych technologii. EKES zaleca, by w ramach tej grupy utworzono grupę roboczą zajmującą się konkretnie kwestiami społecznymi oraz by niezwłocznie podjęto działania mające na celu rozwój i przeorientowanie sektorowych struktur szkolenia i kształcenia, tak aby odpowiedzieć na zapotrzebowanie na nowe umiejętności pojawiające się wraz z technologią pojazdów elektrycznych.

4. Równoczesne przekształcenie sektora dystrybucji energii elektrycznej i związku z dekarbonizacją zaopatrzenia w energię elektryczną

4.1 Upowszechnienie się pojazdów elektrycznych spowoduje dodatkowe zapotrzebowanie na energię elektryczną, które początkowo będzie niezbyt duże, ale w ostateczności okaże się znaczne. Gdyby to zapotrzebowanie na energię elektryczną miało zostać zaspokojone poprzez budowę kolejnych elektrowni węglowych starego typu, nie przyniosłoby to żadnych korzyści pod względem ilości wytwarzanego CO₂. Emisje CO₂ pochodziłyby po prostu z elektrowni zamiast z samochodów. Dlatego jest ważne, by rozwój pojazdów elektrycznych siedł w parze z dalszym rozwojem zaopatrzenia w energię o niskim lub zerowym poziomie emisji dwutlenku węgla.

4.2 Należy przyspieszyć programy rozwoju energii odnawialnej w odpowiedzi na wzrost zapotrzebowania na energię elektryczną dla samochodów elektrycznych. Wymóg ten powinien zostać uwzględniony w kolejnym przeglądzie celów dotyczących rozwoju energii odnawialnej.

4.3 Zaczyna się zarysowywać bardziej subtelna komplementarność między wzrostem całkowitej pojemności akumulatorów niezbędnej dla pojazdów elektrycznych a wzrostem udziału energii odnawialnej w systemie dystrybucji.

4.4 Jednym z poważnych problemów dla rozwoju energii odnawialnej jest fakt, że wiatr, energia słoneczna, pływy morskie itp. nie występują nieprzerwanie. Aby dostosować się do dużej zmienności, jaka charakteryzuje strukturę zapotrzebowania na energię elektryczną, prawdopodobnie konieczny będzie rozwój środków magazynowania energii. Akumulatory samochodowe będą potrzebne w pojazdach tylko przez ograniczony czas rzeczywistej jazdy. W pozostałym czasie będą musiały zostać naładowane, ale mogą także potencjalnie stanowić zapasowe źródła energii służące jako dodatkowe rezerwy dla sieci, kiedy zaopatrzenie w energię ze źródeł odnawialnych będzie niewystarczające. Trudności techniczne i logistyczne związane z tym dostosowaniem są ogromne. Możliwość tę będzie jednak można urzeczywistnić, pod warunkiem że zostanie rozwinięta inteligentna, wzajemnie połączona sieć. EKES wnosi, by Komisja bezzwłocznie przeprowadziła niezbędne badania i zapewniła, że tworzona dla pojazdów elektrycznych infrastruktura służąca do ładowania akumulatorów będzie od razu wystarczająco inteligentna, by możliwe było osiągnięcie takiej komplementarności z systemem zaopatrzenia w energię odnawialną.

4.5 Rozwój infrastruktury służącej do ładowania lub wymiany akumulatorów będzie wymagał znacznych inwestycji. Urządzenia do ładowania akumulatorów będą musiały stać się szeroko dostępne, np. na parkingach, przy prywatnych domach, w miejscach pracy, punktach sprzedaży detalicznej, w stacjach obsługi samochodów, w innych miejscach zgromadzeń publicznych oraz na ulicach. Sektor publiczny będzie musiał opracować ramy regulacyjne, które zagwarantowałyby, że podmioty dokonujące inwestycji w infrastrukturę będą miały zapewniony rozsądny zysk, a zarazem zapobiegałyby nadmiernie wysokim cenom. EKES zaleca, by Komisja niezwłocznie przeprowadziła analizy odpowiednich ram regulacyjnych, które będą sprzyjać niezbędnym inwestycjom w infrastrukturę. W związku z tym odnotowuje i popiera konkluzje Rady ds. Konkurencyjności z 26 maja 2010 r., w których wezwano do szybkiego opracowania europejskiego standardu dla pojazdów elektrycznych w celu przyspieszenia ich wdrożenia.

5. Konsumenci i rynek

5.1 Europejskie społeczeństwo jest coraz bardziej świadome, że dobiega końca era, w której można było polegać na powszechnej dostępności taniej ropy naftowej. Stopniowo uświadamia sobie, że w wielu częściach świata coraz trudniej znaleźć i wydobywać ropę naftową, a o dostępne zasoby coraz bardziej konkurują wschodzące gospodarki. Mimo że nie brakuje sceptyków, rośnie także społeczna świadomość faktu, że trzeba ograniczyć emisje CO₂, by uniknąć szkodliwych konsekwencji zmiany klimatu, a istotną rolę do odegrania w tym zakresie ma sektor transportu. W poszczególnych państwach członkowskich rządy w różnym stopniu dalej wzmocniły to przesłanie, opodatkowując produkty naftowe, wprowadzając zróżnicowane opodatkowanie pojazdów, które uprzywilejowuje mniejsze pojazdy o niższym poziomie emisji dwutlenku węgla kosztem pojazdów o dużym zużyciu paliwa, a w niektórych wypadkach zakupując do własnych flot samochody hybrydowe i prototypowe samochody elektryczne.

5.2 W wyniku takiego wzrostu świadomości społecznej także rynek uległ w ostatnich latach pewnym przemianom. Konsumenci znacząco zmienili preferencje: chętniej wybierają mniejsze pojazdy o niższym poziomie emisji dwutlenku węgla zamiast większych modeli o wyższym wskaźniku emisji. Pojawił się pewien popyt na pojazdy hybrydowe, jakie dotąd wprowadzono do obrotu, szczególnie w państwach członkowskich, które wspierają ten trend za pomocą zachęt podatkowych. Konsumenci wykazują jednak zasadniczo skłonność do zachowywania ostrożności w kwestii nowatorskich produktów w tym sektorze i prawdopodobnie będą potrzebować gwarancji i zachęt, by wyraźnie zwrócić się ku następnej generacji pojazdów hybrydowych zasilanych z sieci i pojazdów elektrycznych, w miarę jak te będą stawały się dostępne na rynku.

5.3 Producenci i przemysł naftowy odnosili się z podobną rezerwą do możliwości ukierunkowania swoich strategii na pojazdy elektryczne. Muszą być przekonani, że ten kierunek przemian jest nieunikniony i że Unia Europejska wykazuje polityczną determinację pobudzania i przyspieszenia transformacji, by mogli zainwestować wszystkie swoje zasoby i całą fachową wiedzę w dokonanie tej zmiany i sprzedanie jej konsumentowi. UE i jej państwa członkowskie powinny zadbać o to, by poszczególne sektory nie miały żadnych wątpliwości, że zmiana ta jest niezbędna i nagła, i nie powinny stosować taryfy ulgowej wobec niektórych wolniej ewoluujących branż, które

hamowałyby ogólny proces, skutkiem czego cały przemysł zostałby jedynie wyprzedzony przez szybciej rozwijające się branże w innych częściach globu, a Europa trwale utraciłaby udział w rynku i wpływ na przemiany standardów na świecie.

5.4 Aby skutecznie przejść do następnej fazy, wzbudzić zaufanie kupujących i zapewnić popyt, należy spełnić szereg wymagań stawianych przez konsumentów. Można je streścić w kilku hasłach: bezpieczeństwo, niezawodność, wydajność i dobry projekt, zasięg i elastyczność, wygoda ładowania akumulatorów, przystępna cena zakupu i eksploatacji. (Pojawiają się także obawy, że pojazdy elektryczne mogą być niebezpiecznie ciche na drogach: jeśli tak, może się okazać konieczne wprowadzenie pewnego minimalnego poziomu dodatkowego hałasu, aby piesi i inni użytkownicy dróg byli w stanie usłyszeć zbliżający się pojazd).

5.5 Istotne będzie, by pojazdy elektryczne były co najmniej tak samo bezpieczne jak pojazdy konwencjonalne (podczas jazdy i w razie wypadku), zarówno pod względem obiektywnych pomiarów statystycznych, jak i percepcji. Także urządzenia służące do ładowania, w szczególności te oddane do użytku publicznego, powinny być odpowiednio zabezpieczone i powinny uniemożliwiać oszustwa. Kryteria te należy uwzględnić we wszelkich wymogach regulacyjnych dotyczących bezpieczeństwa, które zostaną wprowadzone w odniesieniu do pojazdów elektrycznych.

5.6 Konieczne będzie, by pojazdy elektryczne były niezawodne w każdym czasie i w każdych warunkach pogodowych. Jeśli akumulatory będą się szybko rozładowywały bądź jeśli w pewnych warunkach atmosferycznych wyraźnie spadać będzie wydajność lub zasięg pojazdów, opinia publiczna łatwo się rozczaruje. Pożądane byłoby przekształcanie standardów wytrzymałości i niezawodności w ramy regulacyjne.

5.7 Osiągi pojazdów elektrycznych powinny co najmniej dorównywać osiągom samochodów rodzinnych klasy średniej, gdyż z takimi samochodami większość społeczeństwa jest zaznajomiona. Trzeba będzie także zadbać, by projekt i konfiguracja pojazdów elektrycznych były nie mniej atrakcyjne dla konsumentów niż w przypadku najlepszych pojazdów wyposażonych w silnik o spalaniu wewnętrznym. Jest to oczywiście wyzwanie, które musi podjąć branża i które nie wymaga działań regulacyjnych, o ile sam sektor będzie odpowiednio zmotywowany (w razie potrzeby także dzięki zachętom) do przyspieszania procesu zmian.

5.8 Zasięg pojazdu jest ściśle powiązany z właściwościami urządzeń służących do ładowania akumulatorów. Jeśli ładowanie będzie wymagało kilkugodzinnego postoju w garażu lub w ulicznym punkcie ładowania, konsumenci prawdopodobnie będą chcieli, by zasięg pojazdu po każdym doładowaniu był znaczny. Możliwe, że większość ludzi podróżuje tylko na niedużych dystansach w czasie zwykłego dnia pracy, niemniej jednak będą oni zainteresowani większym zasięgiem umożliwiającym odbywanie dłuższych podróży, w trakcie których nie będą chcieli tracić wielu godzin na doładowywanie akumulatorów. Akumulatory będą się czasem wyczerpywały, kiedy samochód nie zjedzie do punktu ładowania. Nieodczowny będzie rozwój infrastruktury służącej do awaryjnego ładowania na poboczach dróg lub do wymiany akumulatorów.

5.9 Wydaje się, że szybsze ładowanie staje się technicznie możliwe. O ile nie uda się jednak skrócić czasu ładowania mniej więcej do czasu potrzebnego na zatankowanie paliwa do pełna, zapracowani ludzie będą niecierpliwi. Naszym zdaniem producenci powinni dążyć do tego, by jak najszybciej zwiększyć maksymalny zasięg do 300 km, jeśli chcą sobie zapewnić spory rynek. Na ten cel powinny być także ukierunkowane w szczególności działania w zakresie B+R.

5.10 Jeśli osiągnięcie takiego zasięgu nie jest prawdopodobne w najbliższych kilku latach, EKES zaleca zwrócenie szczególnej uwagi na to, by urządzenia do ładowania zasilane z sieci zostały uzupełnione o urządzenia służące do szybkiej wymiany całego akumulatora w stacjach obsługi samochodów (lub w sytuacjach awaryjnych na poboczach dróg) w ciągu dwóch-trzech minut. EKES sądzi, że na tej podstawie przeprowadza się obecnie pewne pierwsze testy. Komitet zaleca, aby w celu ułatwienia rozwoju infrastruktury służącej do takiej wymiany akumulatorów Komisja od początku zwróciła uwagę na możliwość przeprowadzenia wstępnej normalizacji konfiguracji i charakterystyki akumulatorów oraz sposobu ich wygodnego wyjmowania i wymieniania. Wymiana akumulatorów byłaby również łatwiejsza, gdyby akumulator nie był kupowany, lecz wynajmowany od przedsiębiorstwa usługowego wyspecjalizowanego w przeprowadzaniu takiej wymiany. Dzięki temu ustaleniu obniżono by początkowy koszt pojazdów elektrycznych, jednak konieczne mogłoby się okazać stworzenie ram regulacyjnych w celu zagwarantowania, że przedsiębiorstwa usługowe utrzymają sprawiedliwe ceny i właściwe standardy działania.

5.11 Tam gdzie ma być wykorzystywane ładowanie z sieci, należy szybko stworzyć taką możliwość dzięki rozwinięciu powszechnej sieci punktów ładowania akumulatorów. Poza urządzeniami w prywatnych domach konieczne będą także punkty ładowania na parkingach (publicznych i prywatnych, w miejscach pracy, w punktach sprzedaży detalicznej itd.) oraz przy ulicznych zatokach parkingowych. Aby udało się to zrealizować, należy być może skupić początkowe działania wdrażające na konkretnych obszarach geograficznych. Użyteczne mogłoby być przeprowadzenie programów pilotażowych w różnych środowiskach, m.in. na obszarach wypiar-skich, w wielkich miastach wraz z ich regionalnym zapleczem, w mniejszych miastach, na obszarach wiejskich itd., aby stwierdzić, jakie są zasadnicze warunki działania i wsparcia infrastrukturalnego. Wszędzie tam, gdzie wprowadzane są pojazdy elektryczne, konieczne jest, by od razu utworzyć odpowiednią sieć urządzeń służących do ładowania akumulatorów. Konsumenci szybko zwrócą się przeciwko nowej technologii, jeśli nie zobaczą, że od początku wspiera ją szeroko dostępna infrastruktura służąca do ładowania i wymiany akumulatorów.

5.12 Władze gminne, lokalne i regionalne mają do odegrania kluczową rolę we wspieraniu wdrażania pojazdów elektrycznych na swoich obszarach. Mogą pomóc w określeniu odpowiednich miejsc na instalację urządzeń służących do ładowania i wymiany akumulatorów. Mogłyby nadać pojazdom elektrycznym preferencyjny status na parkingach lub na zarezerwowanych pasach ruchu. Mogą też odegrać ważną rolę w propagowaniu pojazdów elektrycznych i zachęcaniu do korzystania z nich. Mogłyby także czynić to poprzez zastoso-

wanie pojazdów elektrycznych do przewozu osób mających trudności z poruszaniem się, do czyszczenia ulic itp., gdyż w wielu przypadkach chodzi tu o przejazdy na krótkich trasach w obrębie jednostki administracyjnej.

5.13 Zasadnicze znaczenie będzie miała oczywiście cena zakupu i eksploatacji. Wymowny przykład stanowiło w wielu krajach przejście z benzyny ołowiowej na bezołowiową. Przez pewien czas konsumenci opierali się tej zmianie. Opór jednak zmalał i nastąpiła szybka zmiana zachowań, skoro tylko rządy zastosowały różnice stawek podatkowych sprzyjające stosowaniu benzyny bezołowiowej.

5.14 W celu wsparcia wdrażania pojazdów elektrycznych konieczne będzie również wyeliminowanie jakiejkolwiek przewagi kosztowej pojazdów napędzanych produktami naftowymi za pomocą odpowiednich systemów podatkowych stosujących zróżnicowane stawki, a prawdopodobnie także danie pierwszeństwa pojazdom elektrycznym w celu uruchomienia rynku. Zasadniczo pojazdy elektryczne powinny być tańsze w użytkowaniu ze względu na znacznie wyższą sprawność silnika elektrycznego. Oczywiście wiele będzie zależało od struktury tariff energii elektrycznej i od tego, czy ładowanie akumulatorów będzie można włączyć do inteligentnego systemu równoważenia obciążeń po cenach preferencyjnych. EKES wnosi, by przeprowadzono wstępne analizy ekonometryczne różnych możliwości w tym względzie. Ponieważ zwrócenie się ku pojazdom elektrycznym stanowi wielki krok dla konsumenta, zmiana ta może wymagać silnych zachęt, szczególnie w pierwszych latach transformacji (np. zachęt za pomocą silnie zróżnicowanych stawek podatku od zakupu sprzyjających pojazdom elektrycznym, a nie pojazdom wyposażonym w silnik o spalaniu wewnętrznym).

5.15 Rządy oraz samorządy lokalne powinny zbadać inne – obok cenowych – formy zachęt, które mogłyby wspierać przemianę, w tym takie jak wydzielone drogi lub strefy dla pojazdów elektrycznych i parkingi, na których tego rodzaju pojazdy byłyby uprzywilejowane. Jest oczywiste, że pojazdy elektryczne będą powodowały mniej zanieczyszczeń niż silniki spalania wewnętrznego, a niektóre modele mogą także przyczyniać się do zmniejszenia zatorów w ruchu (np. mniejsze pojazdy elektryczne służące do specjalnych celów).

5.16 Poza działaniami mającymi zapewnić, że pojazdy elektryczne będzie można sprzedawać po konkurencyjnych cenach, trzeba będzie podjąć dalsze kroki zmierzające do tego, by konsumenci lepiej rozumieli, jaki jest ślad węglowy ich decyzji w dziedzinie transportu oraz w jakim stopniu poprawią swój ślad węglowy, wybierając pojazdy elektryczne.

5.17 Informacje takie powinny być oparte na przeprowadzanej w całym cyklu życia analizie oddziaływania samochodów konsumentów i innych rodzajów transportu. Ale nawet jeśli bierze się pod uwagę cały cykl życia, wydaje się prawdopodobne, że wybór samochodu elektrycznego będzie jedną z najważniejszych pojedynczych decyzji, jaką dana osoba może podjąć w celu zmniejszenia swojego śladu węglowego. Konsumenci potrzebują właściwych informacji, żeby móc odpowiednio to ocenić.

5.18 Na początku na pewne sektory rynku będzie prawdopodobnie łatwiej wejść niż na inne. Zważywszy na obecne ograniczenia zasięgu i czas ładowania, pojazdy elektryczne będą przynajmniej początkowo bardziej nadawały się do odbywania krótkich przejazdów po mieście lub lokalnym obszarze, a mniej do podróżowania na dłuższych trasach. Także urządzenia do zasilania z sieci łatwiej będzie zainstalować w domach, które posiadają garaże lub przynajmniej prywatne miejsca parkingowe dla samochodów. Można zatem oczekiwać, że początkowe działania marketingowe będą się koncentrować na odpowiednio wyposażonych gospodarstwach domowych, które mogą rozważać zakup pojazdu elektrycznego jako drugiego (mniejszego) samochodu do użytku lokalnego, zachowując większy pojazd hybrydowy lub wyposażony w silnik spalinowy na dłuższe przejazdy z większym obciążeniem. Badania zdają się jednak wskazywać, że ograniczony zasięg pojazdów elektrycznych i czas niezbędny na ładowanie akumulatorów mogą w początkowej fazie zniechęcać do wprowadzania tych pojazdów. Dlatego też aby nie ograniczyć ich obecności na rynku do kilku małych nisz, trzeba będzie od samego początku stworzyć długofalową wizję pełniejszej zmiany, która sprawi, że pojazdy elektryczne staną się atrakcyjną opcją dla wszystkich użytkowników na wszystkich trasach.

5.19 Niezwykle silnym narzędziem wspierania poprawy standardów w kluczowych branżach przemysłu mogą być programy zamówień publicznych. Sektor publiczny to ważny nabywca samochodów i innych pojazdów, a dawany przezeń przykład może mieć dodatkowy wpływ na decyzje innych podmiotów dotyczące zakupu. Istotne jest zatem, by w całej Europie rządy i inne organy sektora publicznego, w tym władze lokalne i regionalne, rychło zobowiązały się do zakupu samochodów elektrycznych i innych pojazdów, aby dodać rynkowi tych pojazdów początkowego bodźca i sprawić, że wielkość produkcji szybko osiągnie masę krytyczną umożliwiającą produkcję na skalę gospodarczą. Instytucje Unii Europejskiej mogłyby wieść prym, same podejmując odpowiednie decyzje dotyczące zakupu, i zapoczątkować ogólnoeuropejskie dyskusje

oraz inicjatywy służące wspieraniu szybkiego wdrożenia pojazdów elektrycznych. Przywódcy polityczni i inne ważne postaci życia publicznego mogłyby rozpowszechniać tę ideę dzięki temu, że same szybko zaczęłyby korzystać z pojazdów elektrycznych.

5.20 Szacuje się, że w przypadku niemal 50 % samochodów nabywanych w Europie zakup odbywa się w ramach programów dla pracowników, które są prowadzone lub wspierane przez przedsiębiorstwa. Należałoby za pomocą odpowiednio zróżnicowanych stawek podatkowych zachęcać przedsiębiorstwa do tego, by w swoich programach dawały pierwszeństwo samochodom o niskim poziomie emisji lub pojazdom elektrycznym.

6. Inne pojazdy i środki transportu

6.1 W niniejszej opinii skupiliśmy się przede wszystkim na samochodach osobowych używanych do celów prywatnych i na działaniach, jakie Europa powinna podjąć w celu przyspieszenia szerszego wdrożenia pojazdów elektrycznych w przyszłości. Taki jest pierwszy, łatwy do wykonania krok na drodze do dekarbonizacji transportu.

6.2 Oczywiście na tym nie kończą się jednak możliwości elektryfikacji. Decydenci polityczni i podmioty sektora powinni zdawać sobie sprawę, jak znaczny potencjał wiąże się z dalszą elektryfikacją w całym wachlarzu transportu lądowego i morskiego, m.in. w bardzo małych pojazdach jednoosobowych, większych pojazdach komunikacji publicznej, pociągach, tramwajach i troleibusach oraz w całej gamie przewozów towarowych. Ponadto w miarę dalszego postępowania elektryfikacji transportu mogą pojawiać się nowe formy mobilności, którym sprzyjać będą różnorodne właściwości energii elektrycznej, technologii akumulatorów oraz inteligentnych systemów sieci przesyłowej i zarządzania ruchem. EKES zachęca Komisję i decydentów politycznych, by także w tym względzie uważnie i czujnie śledzili najlepsze pomysły, które wymagają wsparcia.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/09)

Sprawozdawca generalny: **Sergio SANTILLÁN CABEZA**

Dnia 9 lutego 2010 r. przyszła prezydencja belgijska w Radzie UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

ubóstwa energetycznego w kontekście liberalizacji i kryzysu gospodarczego

(opinia rozpoznawcza).

Dnia 16 lutego 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie Sekcji Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Sergia Ernesta SANTILLÁNA CABEZĘ na sprawozdawcę generalnego oraz 124 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Ceny energii elektrycznej, gazu i innych paliw, takich jak węgiel, stale rosną i wszystko wskazuje na to, że tendencja ta utrzyma się w najbliższych latach. Oznacza to, że jeśli nie zaczniemy działać szybko i skutecznie, liczba odbiorców energii znajdujących się w trudnej sytuacji także może znacząco wzrosnąć. Celem niniejszej opinii nie jest rozważenie przyczyn wzrostu cen energii, lecz zwrócenie uwagi na potrzebę ochrony odbiorców znajdujących się w trudnym położeniu, by uniknąć ubóstwa energetycznego.

1.2 Walka z ubóstwem energetycznym jest nowym priorytetem społecznym, którym należy się zająć na wszystkich poziomach. W związku z tym ważne jest opracowanie przez UE wspólnych wytycznych, aby wszystkie państwa członkowskie podejmowały podobne działania w celu wyeliminowania tego zjawiska. Należy podkreślić wysiłki poczynione przez UE w ostatnich latach, by chronić zagrożonych odbiorców. Jednak wiele państw członkowskich nadal nie wywiązuje się ze swoich obowiązków, w związku z czym UE powinna podejmować działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TWE w sytuacji, gdy państwa członkowskie nie stosują się do ustalonych środków.

1.3 Ubóstwo energetyczne dotyczy nie tylko sektora energii, ale ma wpływ na inne sektory, takie jak ochrona zdrowia, konsumpcja i budownictwo mieszkaniowe.

1.4 EKES proponuje, by UE przyjęła wspólną i ogólną definicję ubóstwa energetycznego, która mogłaby następnie być dostosowana przez poszczególne państwa członkowskie. Można by na przykład określić ubóstwo energetyczne jako sytuację, w której występuje problem lub niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury gospodarstwa domowego bądź korzystania z innych niezbędnych usług energetycznych po rozsądnych cenach. Powyższa definicja ma charakter ogólny i można by ją uzupełnić o inne kryteria pozwalające na aktualizację tej koncepcji wraz z rozwojem społeczeństwa. Umożliwiłoby to dokładniejsze oszacowanie kwestii ubóstwa energetycznego i odpowiednie zajęcie się nią.

1.5 EKES jest zdania, że należy zharmonizować istniejące dane statystyczne, by jak najdokładniej ocenić sytuację w zakresie ubóstwa energetycznego w Europie. W tym celu Komitet proponuje, by Eurostat i urzędy statystyczne państw członkowskich przyjęły jednolite metodologie statystyczne, które umożliwiłyby określenie skali ubóstwa energetycznego.

1.6 EKES uważa, że wskazane byłoby utworzenie Europejskiego Centrum Monitorowania Ubóstwa Energetycznego, bez uszczerbku dla działającego już Obywatelskiego Forum Energetycznego w Londynie. Centrum to mogłoby funkcjonować w ramach istniejącej już struktury, na przykład Agencji ds. Współpracy Organów Regulacji Energetyki, lub w ramach innego organu. Umożliwiłoby to włączenie wszystkich podmiotów gospodarczych i społecznych mających do czynienia – bezpośrednio lub pośrednio – z kwestią ubóstwa energetycznego, na przykład dostawców energii, konsumentów, stowarzyszeń działających w sektorze zdrowia i ochrony środowiska, związków zawodowych oraz stowarzyszeń z branży energetycznej i budowlanej. Grupa ta byłaby bardzo pomocna w identyfikowaniu dobrych praktyk stosowanych w państwach członkowskich, analizowaniu nowych mechanizmów rozwiązywania problemu ubóstwa energetycznego bądź wspieraniu obiektywnej i dokładnej oceny skutków, jakie liberalizacja rynków energetycznych niesie dla odbiorców znajdujących się w trudnym położeniu.

1.7 EKES proponuje, by przy opracowywaniu propozycji w zakresie polityki energetycznej uwzględniać kwestię ubóstwa energetycznego.

1.8 Komitet jest zdania, że należy udostępniać odbiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji innowacje technologiczne, które optymalizują zużycie energii, gdyż to oni najbardziej ich potrzebują.

1.9 Należy podkreślić wagę wdrażania przyjętych już środków w zakresie charakterystyki energetycznej budynków, w tym wypadku prywatnych lokali mieszkalnych. Zważywszy na problemy, jakie mogą napotykać osoby o niskich dochodach, państwa członkowskie powinny – w miarę możliwości – rozważyć wprowadzenie środków wsparcia.

1.10 Zdecentralizowana produkcja energii może przyczynić się w określonych przypadkach do realizacji celów określonych w niniejszej opinii (zob. pkt 6.8).

2. Ubóstwo energetyczne w UE

2.1 Wykorzystywanie energii i dostęp do niej związane są z dobrobytem osób i społeczności. Energia ma wiele zastosowań, jest m.in. niezbędna do zapewnienia mobilności oraz klimatyzacji bądź oświetlenia w takich sektorach jak przemysł, ochrona zdrowia czy rolnictwo oraz w gospodarstwach domowych i branży wypoczynkowo-rozrywkowej.

2.2 W związku z tym pojęcie ubóstwa energetycznego można rozważać na poziomie zarówno makro-, jak i mikroekonomicznym. Zapewnienie dostępu do wystarczającej ilości energii wysokiej jakości w przemyśle, rolnictwie i pozostałych sektorach jest niezbędne dla dobrobytu i konkurencyjności danego kraju, a brak energii może prowadzić do kryzysu gospodarczego, bezrobocia i ogólnie do biedy. Jednakże niniejsza opinia skupia się zasadniczo na ubóstwie energetycznym, które dotyka sektora gospodarstw domowych.

2.3 Z ubóstwem energetycznym mamy do czynienia wtedy, gdy istnieje problem lub niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury gospodarstwa domowego (jako punkt odniesienia można tu przyjąć definicję Światowej Organizacji Zdrowia, według której za komfortową można uznać temperaturę 21 °C w pokoju dziennym i 18 °C w pozostałych pokojach, lub jakąkolwiek inną, właściwą pod względem technicznym definicję). Ubóstwo energetyczne występuje także wtedy, gdy istnieje problem lub niemożność korzystania z innych niezbędnych usług energetycznych po rozsądnych cenach, takich jak oświetlenie, transport lub energia elektryczna na potrzeby internetu bądź innych urządzeń. Powyższa definicja ma charakter ogólny i można by ją uzupełnić o inne kryteria pozwalające na aktualizację tej koncepcji wraz z rozwojem społeczeństwa

2.4 Ubóstwo energetyczne nie jest zjawiskiem łatwo mierzalnym, choć można je oszacować na podstawie takich wskaźników jak niemożność utrzymania odpowiedniej temperatury pomieszczenia mieszkalnego (21 % w UE-27, Eurostat), odsetek ludności, który zalega ze spłatą rachunków (7 % w UE-27 w 2007 r.) lub liczba lokali mieszkalnych, w których występują przecieki, pęknięcia lub inne usterki wpływające na stan budynku (18 % w UE-25 w 2007 r., badanie UE-SILC 2007 r.). Chociaż brak odpowiednich danych statystycznych i badań nie pozwala na podanie wiarygodnych informacji na temat liczby osób dotkniętych ubóstwem energetycznym, to zestawiając dostępne zmienne i uwzględniając opublikowane badania, można stwierdzić, że w Europie przynajmniej 50 milionów osób cierpi z powodu ubóstwa energetycznego (*Tackling Fuel Poverty in Europe. Recommendations Guide for Policy Makers*, www.fuel-poverty.org). Jednakże według niektórych badań liczba ta jest znacznie wyższa.

2.5 Do problemów związanych z oszacowaniem skali tego zjawiska dochodzi rozdzźwięk między danymi statystycznymi na poziomie europejskim a danymi krajowymi. Dla przykładu, EU-SILC twierdzi, że 0 % ludności Wielkiej Brytanii zalega z zapłatą rachunków, podczas gdy krajowy organ regulacji energetyki (Ofgem) podaje, że 5 % populacji jest zadłużona pod tym względem (www.fuel-poverty.org).

2.6 Liczba rodzin dotkniętych ubóstwem energetycznym w Europie może wzrosnąć, zważywszy, że:

- około 16 % mieszkańców Europy jest zagrożonych ubóstwem („Wspólne sprawozdanie w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego”, Komisja Europejska, 2009 r.);
- w latach 2005–2007 ceny gazu dla gospodarstw domowych wzrosły o średnio 18 % (Eurostat, 2007 r.);
- w latach 2005–2007 ceny energii elektrycznej dla gospodarstw domowych wzrosły średnio o 14 % (Eurostat, 2007 r.);
- ponad 60 % zasobów mieszkaniowych w UE zostało wybudowanych bez uwzględnienia kryteriów regulacji termicznej.

2.7 Ubóstwo energetyczne wynika z połączenia trzech czynników, a mianowicie niskiego poziomu dochodów, nieodpowiedniej jakości budynków i wysokich cen energii.

2.8 Ubóstwo energetyczne może prowadzić między innymi do problemów zdrowotnych, odłączenia od sieci przez dostawcę, zużycia energii poniżej poziomu uznanego za komfortowy lub do narastania zadłużenia.

2.9 Najbardziej zagrożonymi grupami społecznymi są grupy o niskich dochodach, na przykład osoby powyżej 65 lat, jak również osoby samotnie wychowujące dzieci, bezrobotne lub pobierające zasiłki społeczne. Ponadto w większości wypadków osoby o niskich dochodach mieszkają w budynkach o nieodpowiedniej izolacji termicznej (*Housing Quality Deficiencies and the Link to Income in the EU*, Orsolya Lelkes, Europejskie Centrum Polityki Społecznej i Badań, marzec 2010 r.), co dodatkowo pogłębia ubóstwo energetyczne.

2.10 Niektóre państwa członkowskie podjęły już określone środki, które przyczyniają się do zapobiegania ubóstwu energetycznemu (raport *Good practices experienced in Belgium, Spain, France, Italy and United Kingdom to tackle fuel poverty*, opublikowany przez grupę roboczą Europejskiego Partnerstwa na rzecz Energii i Środowiska – EPEE). Większość tych dobrych praktyk skupia się na przeciwdziałaniu przyczynom zjawiska, do których należą:

- ceny energii (np. poprzez wprowadzanie taryf socjalnych);
- jakość budynków (np. poprzez poprawę efektywności energetycznej budownictwa socjalnego i prywatnego);
- niski poziom dochodów (np. poprzez udzielanie wsparcia finansowego).

Podobnie niektóre państwa członkowskie zastosowały środki korygujące, by złagodzić skutki ubóstwa energetycznego. Należy do nich zakaz odłączania energii w krytycznych momentach rodzinom znajdującym się w trudnym położeniu.

2.11 Poprawa efektywności energetycznej w budownictwie ma kluczowe znaczenie dla rozwiązania problemu ubóstwa energetycznego. Wniosek w sprawie przekształcenia dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (COM(2008) 780 wersja ostateczna) może stanowić szansę w tym zakresie.

3. Kryzys gospodarczy przekłada się na 23 mln bezrobotnych

3.1 Gospodarka europejska przechodzi najgłębszy kryzys od 1930 r. W 2009 r. PKB w UE-27 spadł o 4,2 % w stosunku do 2008 r., kiedy to i tak odnotowano niski wzrost (+0,8 %). W styczniu 2010 r. zarejestrowano duży wzrost bezrobocia, które dotknęło 9,5 % aktywnej zawodowo ludności (wzrost o 1,5 punktu w stosunku do tego samego okresu poprzedniego roku). W konsekwencji w pierwszym miesiącu 2010 r. 22 979 000 mężczyzn i kobiet nie miało pracy. W ujęciu procentowym kraje o najniższym bezrobociu to Holandia (4,2 %) i Austria (5,3 %), a najwyższy odsetek bezrobotnych jest na Litwie (22,9 %) i w Hiszpanii (18,8 %) (Eurostat).

3.2 Europejski plan naprawy gospodarczej przyjęty pod koniec 2008 r. nie przyniósł spodziewanych rezultatów. Dane dotyczące bieżącej sytuacji są niepokojące, a dostępne prognozy (w tym Komisji) przewidują słabe ożywienie w następnych miesiącach. Chociaż wprowadzono bodźce fiskalne rządu 5 % PKB (UE-27), to nie są one wystarczające, brakuje również odpowiednio skoordynowanej „strategii wyjścia”.

3.3 Kryzys gospodarczo-społeczny rozpoczął się w 2007 r. w kontekście stagnacji lub spadku dochodów pracowników w Europie. Z drugiej strony środki ekonomiczne, które proponuje się w niektórych państwach członkowskich w celu obniżenia wysokiego poziomu zadłużenia i deficytu publicznego mają wpływ na poziom świadczeń społecznych (np. emerytur i zasiłków dla bezrobotnych) i na usługi publiczne.

3.4 Wszystko to powoduje, że rysują się niepokojące perspektywy dla rodzin, które są najbardziej zagrożone wzrostem cen energii.

4. Polityka energetyczna UE

4.1 W ostatnim dwudziestoleciu dążenie do liberalizacji rynku energii było jedną z głównych strategii UE. Po posiedzeniu Rady ds. Energii w czerwcu 1987 r., na którym zapoczątkowano ten proces, pierwsze dyrektywy liberalizujące rynki gazu i energii zostały opublikowane pod koniec lat 90. i od tego czasu podejmowano rozliczne działania w tym kierunku.

4.2 Ogólnie biorąc, deklarowane cele procesu liberalizacji to urzeczywistnienie bardziej efektywnego sektora energii i bardziej konkurencyjnej gospodarki europejskiej. Jednakże nie udało się osiągnąć porozumienia wśród wszystkich państw członkowskich co do podejmowanych środków i w rzeczywistości niektóre państwa zdecydowanie sprzeciwiają się wdrażaniu odpowiednich strategii.

4.3 Obecnie istnieje wysoki poziom koncentracji podaży zarówno na rynku hurtowym gazu (w 10 państwach członkowskich trzech głównych dostawców kontroluje 90 % lub więcej rynku gazu), jak i na rynku energii elektrycznej (w tym wypadku w 14 państwach członkowskich trzech główni dostawcy mają ponad 80-procentowy udział w rynku) (COM(2009) 115 wersja ostateczna).

4.4 Liberalizacja jest korzystna dla konsumenta, jeśli rzeczywiście pobudza konkurencję, ale w wielu państwach członkowskich monopole publiczne zostały zastąpione przez oligopole

prywatne, co oznacza, że należy wzmocnić środki służące zwiększaniu przejrzystości i konkurencji w sektorze energii.

4.5 Należy zatem podkreślić, że konieczna jest realizacja środków przewidzianych w trzecim pakiecie energetycznym. Mają one na celu utworzenie prawdziwego rynku energii opartego na współpracy między państwami. Oznacza to między innymi lepsze powiązanie sieci, lepszą współpracę między operatorami i wzmocnienie uprawnień operatorów krajowych.

5. Liberalizacja musi być korzystna dla konsumentów

5.1 Liberalizacja sprzyja decentralizacji i zróżnicowaniu źródeł energii i powinna być środkiem służącym osiągnięciu pewnych podstawowych celów, takich jak obniżenie cen i zagwarantowanie dostaw, poprawa jakości usług, rozszerzenie oferty i jej przystosowanie do potrzeb konsumentów ogólnie, a zwłaszcza do potrzeb odbiorców znajdujących się w trudnej sytuacji. Jednakże pierwsze doświadczenia państw członkowskich ujawniły problemy, które wynikają m.in. z braku przejrzystości i z wysokiego poziomu stawek i cen.

5.2 W większości państw członkowskich ceny w pierwszej połowie 2009 r. były wyższe niż w 2008 r., mimo że obserwowano bardziej znaczący spadek cen dla odbiorców końcowych. Sytuację tą można częściowo wyjaśnić przesunięciem czasowym między zmianą cen ropy a uwzględnieniem tego faktu w rachunkach wystawianych odbiorcy końcowemu. Niemniej wydaje się, że spadek hurtowych cen energii nie został w pełni odzwierciedlony w rachunkach dla odbiorców końcowych (zob. COM(2009) 115 wersja ostateczna).

5.3 W rezultacie usługi w zakresie dostaw energii elektrycznej i gazu mają niezbyt pozytywny wpływ na budżety domowe. W istocie 60 % odbiorców energii podało, że ich dostawca podwyższył ceny, podczas gdy jedynie 3–4 % poinformowało o spadku cen. Dostawcy energii elektrycznej i gazu wypadają również bardzo niekorzystnie, jeśli chodzi o porównywalność ofert i łatwość zmiany dostawcy. W sektorze energii najrzadziej dochodzi do zmiany dostawcy: jedynie 7 % odbiorców zmieniło dostawcę gazu i jedynie 8 % zmieniło dostawcę energii („Drugie sprawozdanie roczne w sprawie tablicy wyników dla rynków konsumenckich UE”, Komisja Europejska, 2 lutego 2009 r.).

6. Działania na skalę europejską w zakresie ubóstwa energetycznego

6.1 Zwalczanie ubóstwa energetycznego jest nowym priorytetem społecznym, który należy wspierać na wszystkich poziomach. Chociaż dokumenty prawne przedstawione przez UE ⁽¹⁾ są odpowiednie, to dotychczasowa reakcja państw członkowskich jest niezadowolająca. Na przykład mimo obowiązku ustanowionego w dyrektywach w sprawie wspólnego rynku gazu i energii elektrycznej (najpierw w dyrektywie 2003/54/WE, a następnie w dyrektywie 2009/72/WE) jedynie dziesięć z 27 państw członkowskich oferuje odbiorcom znajdującym się w trudnej sytuacji taryfy socjalne, a jedynie w ośmiu państwach członkowskich termin „odbiorca wrażliwy” jest powszechnie stosowany (*Status Review of the definitions of vulnerable customer, default supplier and supplier of last resort*, ERGEG 2009).

⁽¹⁾ Dz.U. L 211 z 14.8.2009, s. 55, art. 7.

6.2 Nie wszystkie państwa członkowskie zajmują się tą kwestią, a te, które to czynią, działają w sposób niezależny i nie próbują uzyskać synergii między działaniami, co utrudnia określenie, ocenę i rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego na poziomie europejskim. Przykładowo, definicja stosowana przez Wielką Brytanię różni się od definicji przyjętej przez pozostałe państwa członkowskie. Według tej pierwszej mamy do czynienia z ubóstwem energetycznym wtedy, gdy odbiorca przeznacza ponad 10 % swoich dochodów na utrzymanie odpowiedniej temperatury mieszkania. Także różne dokumenty unijne podają różne definicje tego zjawiska.

6.3 Każde państwo członkowskie działające w zakresie ustanowionych ram kompetencyjnych (krajowych, regionalnych lub lokalnych) jest odpowiedzialne za rozwiązanie problemu ubóstwa energetycznego. Jednakże z braku skutecznego prawodawstwa krajowego w zakresie gazu i energii elektrycznej UE powinna działać zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu WE. W wypadku innych paliw, takich jak węgiel, odpowiedzialność spoczywa wyłącznie na państwach członkowskich.

6.4 Unia Europejska stanowi prawo i posiada kompetencje w zakresie polityki energetycznej, w związku z czym ma wpływ – bezpośredni lub pośredni – na kwestię ubóstwa energetycznego w państwach członkowskich. Z tego względu ważne jest, by w zakresie swych kompetencji UE działała i rozwijała odpowiednie strategie.

6.5 Komisja Europejska zaproponowała opracowanie Europejskiej karty praw odbiorców energii (COM(2007) 386 wersja ostateczna i rezolucja Parlamentu Europejskiego z 19 czerwca 2008 r. (P6 – TA(2008)0306)). EKES wypowiedział się już wcześniej na temat tej karty ⁽²⁾ i stwierdził konieczność wiążącej formy prawnej gwarantującej prawa obywateli. Komitet wyrażał też podobne stanowisko przy innych okazjach ⁽³⁾. Ostatecznie Komisja wycofała się z Europejskiej karty praw odbiorców energii i wcieliła niektóre jej punkty do trzeciego pakietu energetycznego, wychodząc z założenia, że w ten sposób zwiększy jej oddziaływanie (chodzi tu np. o art. 7 i 8 dyrektywy 2009/72/WE).

6.6 Nawiązując do przedmiotu niniejszej opinii, należy przypomnieć, że w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej stwierdzono: „W celu zwalczania wykluczenia społecznego i ubóstwa, Unia uznaje i szanuje prawo do pomocy społecznej i mieszkaniowej dla zapewnienia, zgodnie z zasadami ustanowionymi w prawie Unii oraz ustawodawstwach i praktykach krajowych, godnej egzystencji wszystkim osobom pozbawionym wystarczających środków” (art. 34). W art. 38 określono również obowiązek zapewniania wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

6.7 EKES potwierdza potrzebę uznania gwarancji usługi powszechnej, wywiązywania się z obowiązków świadczenia usługi publicznej, ochrony grup społecznych znajdujących się w trudnej sytuacji ekonomicznej i zagrożonych ubóstwem energetycznym, na przykład poprzez zakaz odłączania od sieci w krytycznych momentach, jak również potrzebę spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz rozsądnych i przejrzystych cen, które można by porównywać między różnymi dostawcami. ⁽⁴⁾

6.8 EKES podkreśla korzyści, jakie w określonych przypadkach może przynieść odbiorcom, w tym odbiorcom znajdującym się w najtrudniejszym położeniu, zdecentralizowane wytwarzanie energii, które:

- dzięki instalacji mniejszych jednostek pozwala na wytwarzanie energii bliżej ośrodków jej zużycia w wioskach i miastach, zmniejszając przy tym straty związane z transportem (szacowane w przypadku energii elektrycznej na 7–10 %);
- wspiera produkcję energii ze źródeł odnawialnych;
- sprzyja rozwojowi technologicznemu;
- oferuje możliwość tworzenia miejsc pracy i uzupełnia scentralizowane wytwarzanie energii.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁾ Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 27.

⁽³⁾ Dz.U. L 46 z 17.2.2004, s. 1.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 27.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania zrównoważonej gospodarki poprzez zmianę modelu konsumpcji (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/10)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

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

budowania zrównoważonej gospodarki poprzez zmianę naszych zachowań konsumenckich.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 98 do 7 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

0. Wstęp

W związku z kryzysem, którego Europa jeszcze nie przeżyła, dla wielu jej obywateli codziennością jest walka o utrzymanie miejsca pracy lub o zapewnienie dochodu. W sytuacji gdy małe i średnie przedsiębiorstwa muszą starać się, by przeżyć, zrównoważone modele mogą wydawać się luksusem. Jednak polityka wspierająca takie modele powinna uwzględniać również kryteria, które umożliwią dostosowanie działań do tych problemów. Przedmiotem opinii jest jeden z aspektów zrównoważonego rozwoju, mianowicie konsumpcja. Podstawowa zasada, od której wychodzi EKES, stanowi, że jednym ze sposobów działania w perspektywie długoterminowej na rzecz zrównoważonej konsumpcji jest pogłębianie wśród Europejczyków poczucia obywatelstwa, nie tylko przyznając im prawa konsumenta i respektując je – jak zapisano w traktacie z Lizbony – ale także wzmacniając wartość tego obywatelstwa, tak by obywatele nie tylko mieli prawa, ale także poczuli się do moralnej odpowiedzialności za zachowania zgodne ze zrównoważonym rozwojem.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W zrównoważonej gospodarce zarówno metody produkcji, jak i sposoby konsumpcji powinny sprzyjać stałemu rozkwitowi jednostek, społeczności i świata przyrody. Większość podmiotów społecznych musiałaby kierować się zestawem wspólnych wartości. EKES podkreśla – jak czynił to już we wcześniejszych opiniach – że oceniając skuteczność polityki rządowej, należy posłużyć się, oprócz PKB, wskaźnikami środowiskowymi i społecznymi.

1.2 Uważa się, że europejski system produkcji i konsumpcji nie jest zrównoważony pod kątem środowiska naturalnego, zwłaszcza jeśli chodzi o zależność od energii, surowców, gleby i wody, a także wpływ na klimat i różnorodność biologiczną w skali światowej. Gdyby wszyscy ludzie na świecie żyli tak jak Europejczycy, potrzebowalibyśmy ponad 2,5 planety.

1.3 Rada UE uznała, że kraje uprzemysłowione powinny zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050

r. EKES zaleca zatem, by strategia „Europa 2020” uwzględniała zarówno środki na rzecz zrównoważonej produkcji, jak i na rzecz zrównoważonej konsumpcji. Oba te zjawiska są bowiem ściśle ze sobą związane i trzeba zająć się nimi, jeżeli celem ma być zminimalizowanie wpływu na planetę.

1.4 Obniżenie w ciągu 40 lat poziomu emisji o 80–95 %, a zarazem utrzymanie wzrostu gospodarczego na poziomie 2–3 % rocznie oznacza zmniejszenie intensywności emisji dwutlenku węgla w gospodarce o 6–10 % rocznie. Tak wielka zmiana technologiczna o trwałym wpływie na całą gospodarkę nie ma precedensu. Rozważnie byłoby więc rozpocząć poważny dialog na temat możliwości zmiany wzorców konsumpcji oraz ogólnego modelu gospodarczego i społecznego, który jest oparty na zwiększaniu produkcji i konsumpcji, a także zacząć szukać możliwości jak najszybszych ulepszeń łańcucha produkcji i łańcucha dostaw.

1.5 Starania o zmianę podejmowane wyłącznie odgórnie nie mają wielkich szans powodzenia. Przemiany społeczne często zaczynają się w małych grupach i rozprzestrzeniają się wieloma różnymi kanałami komunikacji. Rola UE oraz rządów krajowych i regionalnych mogłaby polegać na wyszukiwaniu grup, które już działają na rzecz zrównoważonego modelu życia, na zachęcaniu ich i wspieraniu.

1.6 Potrzebny jest dialog, w który zaangażowane byłyby instytucje UE, rządy krajowe i lokalne oraz wszyscy partnerzy społeczni. Jedną z dróg w kierunku zbudowania takiego dialogu byłaby współpraca Komisji z EKES-em mająca na celu utworzenie forum poświęconego zrównoważonej konsumpcji, które badałoby następujące kwestie:

— wartości, które mogłyby kształtować zrównoważoną gospodarkę, konflikty celów między wzrostem i równowagą ekologiczną, włączeniem społecznym i wolnością osobistą, jakością życia obecnych i przyszłych pokoleń itp.;

— czy musimy zmniejszyć konsumpcję w niektórych dziedzinach;

- co powstrzymuje obywateli przed wybieraniem bardziej zrównoważonych modeli konsumpcji i jak mogą w tej sprawie pomóc władze lokalne, krajowe i instytucje UE;
- doświadczenia różnych osób i grup, które przyjęły styl życia charakteryzujący się możliwie najmniejszym oddziaływaniem na środowisko i możliwości ich naśladowania;
- środki potrzebne do wspierania bardziej zrównoważonej konsumpcji w szczególnych grupach ludności, takich jak osoby starsze, młodzi ludzie, bezrobotni, niedawni imigranci, rodziny z małymi dziećmi.

1.7 Dialog musi być powiązany z działaniem, które powinno objąć także wspieranie zdobywania doświadczeń przez grupy działające na rzecz zrównoważonego modelu życia oraz rozpowszechniania tych doświadczeń, dostosowanie i wzmacnianie polityki tam, gdzie to wskazane, a także praktyczne działania w ramach instytucji UE mające na celu zapewnienie kierownictwa i ukazanie możliwości przyjmowania bardziej zrównoważonych praktyk. Ponadto należy podawać najlepsze rozwiązania do wiadomości publicznej, tak by ukazywać możliwości zmiany modelu konsumpcji.

1.8 Nie można postrzegać zrównoważonej konsumpcji wyłącznie w kategoriach polityki dotyczącej środowiska. Będzie ona wymagała inicjatyw w wielu dziedzinach polityki, takich jak zdrowie, edukacja, zatrudnienie, handel, sprawy konsumentów, transport, rolnictwo i energia.

2. Potrzeba innego modelu gospodarczego i społecznego

2.1 Dyskusje o charakterze zrównoważonej gospodarki toczą się od pół wieku⁽¹⁾. W takiej gospodarce zarówno metody produkcji, jak i sposoby konsumpcji powinny sprzyjać stałemu rozkwitowi jednostek, społeczności i świata przyrody.

2.2 Aby model gospodarczy mógł sam się utrzymać, większość podmiotów społecznych powinna kierować się zbiorem wspólnych wartości, tak jak to ma miejsce obecnie w przypadku państw członkowskich UE. Rządy propagują obecnie zbiór wartości ekonomicznych służących jako wytyczne polityki, a przy tym kładą nacisk na PKB i inne wskaźniki. Powszechnie uznano, że PKB jest niedoskonałym miernikiem rozwoju ludzkiego, społecznego i ekologicznego. EKES zaproponował⁽²⁾, aby w mierzeniu postępu na drodze do zrównoważonej gospodarki uwzględnić, obok PKB, także ślad ekologiczny oraz wskaźnik dotyczący jakości życia. Ślad ekologiczny mierzy powierzchnię gruntów użytkowych potrzebną do utrzymania modelu życia osoby, grupy osób, instytucji lub regionu. Wskaźnik jakości życia powinien uwzględniać także zdrowie, dobrobyt materialny, dostęp do usług użyteczności publicznej, udział w życiu społecznym i integrację nowo przybyłych, czas wolny oraz jakość środowiska naturalnego.

2.3 Zastosowanie do oceny skuteczności polityki rządowej szerszego zestawu wskaźników powinno doprowadzić do tego, że w kształtowaniu polityki będzie się kładło mniejszy nacisk na wspieranie wzrostu PKB, a większy na inne aspekty dobrej kondycji ludzi, społeczeństwa i środowiska.

3. Wyzwanie ekologiczne

3.1 Europejska Agencja Środowiska w sprawozdaniu dotyczącym stanu środowiska i prognoz, które ma się ukazać w 2010 r., szczególnie wyróżnia dwie grupy zagadnień: klimat i energia oraz różnorodność biologiczna i ekosystemy⁽³⁾. Głównym zagrożeniem dla zrównoważonego rozwoju społeczeństwa Europy jest degradacja ekosystemów stanowiących jego środowisko oraz zasobów, takich jak energia, gleba i woda. W 2003 r. szacowany ślad ekologiczny w UE wynosił średnio prawie 5 hektarów na osobę z tendencją rosnącą, natomiast ogólna powierzchnia dostępnych gruntów wynosiła tylko 1,8 ha na osobę z tendencją spadkową⁽⁴⁾. Stąd gdyby wszyscy ludzie na świecie żyli tak, jak Europejczycy, potrzebowalibyśmy ponad 2,5 planety.

3.2 Zmiana klimatu ma szczególnie istotne znaczenie, ponieważ oprócz bezpośredniego wpływu na życie ludzi z dużym prawdopodobieństwem pogłębia także wpływ społeczeństwa na różnorodność biologiczną, zasoby słodkiej wody i na inne systemy. Największy udział w śladzie ekologicznym Europy ma wykorzystanie paliw kopalnych oraz emisja gazów cieplarnianych. Inne ważne czynniki to eksploatacja gruntów na potrzeby rolnictwa, transportu i budownictwa. Z punktu widzenia śladu ekologicznego niekorzystnie przedstawia się także wpływ innych aspektów gospodarki europejskiej, takich jak zużycie wody (przede wszystkim na potrzeby rolnictwa) i rzadkich minerałów.

3.3 Rada UE uznała, że kraje uprzemysłowione powinny zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych o 80–95 % do 2050 r., czyli o 4–7 % rocznie. Zobowiązała się do ograniczenia emisji UE do 2020 r. o 20 % w stosunku do poziomu z 1990 r. albo nawet o 30 %, pod warunkiem że inne kraje poczynią podobne zobowiązania. EKES z kolei proponował, by przyjąć cel redukcji o 30 % bez żadnych warunków⁽⁵⁾.

3.4 UE dąży do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych przede wszystkim za pomocą technologii, jednocześnie wspierając wzrost gospodarczy. Chociaż istnieje technologia, która umożliwia realizację tych celów na rok 2020, postępy w jej wdrażaniu są powolne. W 1997 r. UE licząca 15 państw członkowskich zobowiązała się do ograniczenia emisji do 2008–2012 r. o 8 % w stosunku do poziomu z 1990 r., ale w 2006 r. emisje spadły tylko o 2,2 %. W UE liczącej 27

⁽¹⁾ Boulding K., *The Economics of the Coming Spaceship Earth* („Gospodarka statku kosmicznego Ziemia”) [w:] *Environmental Quality in a Growing Society* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1966), s. 253 i nast.

⁽²⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 53.

⁽³⁾ Europejska Agencja Środowiska, „Sygnały” 2010.

⁽⁴⁾ Global Footprint Network i WWF, *Europe 2007: Gross Domestic Product and Ecological Footprint* („Europa 2007: Produkt krajowy brutto a ślad ekologiczny”).

⁽⁵⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 73.

państw członkowskich emisje spadły w tym czasie o 7,7 %, ale od 2000 r. wzrosły o 1,5 %⁽⁶⁾. Od lat 90. XX wieku efektywność energetyczna w UE poprawiała się zaledwie o 0,5 % rocznie⁽⁷⁾.

3.5 Obniżenie w ciągu 40 lat poziomu emisji o 80–95 %, a jednocześnie utrzymanie wzrostu gospodarczego na poziomie 2–3 % rocznie oznacza zmniejszenie intensywności emisji dwutlenku węgla w gospodarce o 6–10 % rocznie. Tak wielka zmiana technologiczna o trwałym wpływie na całą gospodarkę nie ma precedensu. Rozważnie byłoby zatem rozpocząć poważny dialog na temat możliwości zmiany wzorców konsumpcji oraz ogólnego modelu gospodarczego i społecznego, który jest oparty na zwiększaniu produkcji i konsumpcji, a także zacząć szukać możliwości jak najszybszych ulepszeń łańcucha produkcji i łańcucha dostaw.

4. Zrównoważona konsumpcja: umożliwić wybór

4.1 Na Szczycie Ziemi w 1992 r. w Rio rządy państw europejskich zobowiązały się do wyeliminowania wzorców konsumpcji i produkcji niezgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju. Ponadto w ramach procesu marrakeszeńskiego zobowiązały się także do opracowania do 2010 r. planów działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji, które będą rozpatrzone przez Komisję ONZ ds. Zrównoważonego Rozwoju w 2011 r.

4.2 Baza badawcza na temat zrównoważonej konsumpcji i środków jej osiągnięcia rośnie⁽⁸⁾. Konsumentom przeważnie są trwale przywiązani do bieżącego stylu życia, a jeśli nawet chcieliby ograniczyć np. użytkowanie samochodu, nie mają pomysłu, jak to zrobić. Konsumpcję kształtuje i ogranicza szereg czynników, takich jak potrzeby psychologiczne, osobowość, otoczenie społeczne, czynniki kulturowe oraz dostępność i ceny alternatywnych dóbr i usług. W społeczeństwie konsumentów decyzje dotyczące konsumpcji odgrywają główną rolę w zaspokajaniu potrzeb społecznych i psychologicznych, jeśli chodzi o przynależność do grupy, samoocenę czy określanie indywidualnej tożsamości. To wszystko sprawia, że ludzie niechętnie myślą o jakiegokolwiek zmianie, a rządy mają trudności z wprowadzaniem polityki propagującej zmianę wzorca konsumpcji. Tam gdzie taka polityka była wdrażana, rezultaty przeważnie rozczarowały jako zbyt nikłe lub zbyt powolne, w związku z czym trudno było także utrzymać ją wobec oporu ze strony żywotnych interesów.

4.3 Motywacja, modele konsumpcji i prawdopodobna reakcja na konkretną politykę różnią się znacznie w zależności

od osoby. Także dla tej samej osoby mogą one być inne w różnych sytuacjach. Dlatego nie ma prostego przepisu na politykę propagującą zrównoważoną konsumpcję. Efekt ten można osiągnąć raczej poprzez szeroki wachlarz środków politycznych w różnych dziedzinach: od rolnictwa, przez zatrudnienie i edukację, aż po ochronę zdrowia. Mogą być konieczne specjalne strategie promowania bardziej zrównoważonych wyborów w konkretnych grupach, takich jak osoby starsze lub młodzież.

4.4 W sytuacji stanu wyjątkowego lub wojny ludzie dobrowolnie i masowo godzili się na ograniczenia, jednak kryzys ekologiczny zasadniczo nie jest postrzegany jako zagrożenie na taką skalę. Mimo to ostatnimi czasy coraz więcej osób decyduje się na prostszy styl życia, aby zmniejszyć swój negatywny wpływ na środowisko. Najbardziej owocne z takich prób zmiany modelu konsumpcji oparte były na małych społecznościach, np. program ekoespołów prowadzony w kilku krajach przez organizację Global Action Plan, polegający na organizowaniu małych grup osób (z sąsiedztwa, z miejsca pracy lub ze szkoły), które monitorują ilość odpadów, jakie wytwarzają, zużycie energii i wody oraz określają działania, jakie mogą podjąć, by ich styl życia był bardziej zrównoważony.

4.5 Starania o zmianę podejmowane wyłącznie odgórnie nie mają wielkich szans powodzenia, zwłaszcza gdy wpływ na opinię publiczną próbują wywierać politycy, których styl życia charakteryzuje się wysoką konsumpcją. Dla większości ludzi zrównoważona konsumpcja nie należy do najwyższych priorytetów. Przemiany społeczne często zaczynają się jednak w małych grupach społecznych i rozprzestrzeniają się wieloma różnymi kanałami komunikacji, także za pośrednictwem głównego nurtu mediów, sztuki, nieformalnych sieci przyjaciół czy organizacji wyznaniowych. Rola podmiotów kształtujących politykę powinna polegać raczej na znajdowaniu grup już działających na rzecz zrównoważonego stylu życia i zachęcaniu ich do kontynuacji tych działań niż na narzucaniu ogólnie pojętemu społeczeństwu własnego zdania na temat tego, co powinno się robić.

4.6 Wybór zrównoważonego stylu życia nie powinien być postrzegany i przedstawiany jako luksus przeznaczony dla osób, które mają odpowiednie zasoby finansowe, by móc sobie na niego pozwolić. EKES podkreślał, że zrównoważona produkcja nie powinna pociągać za sobą wyższej ceny⁽⁹⁾, ale być dostępna dla wszystkich. Bardzo istotne jest dbanie o to, by konsumpcja o mniejszym wpływie na środowisko nie była dla indywidualnych konsumentów droższa, gdyż oznaczałoby to, że możliwość wyboru ma tylko część społeczeństwa, a osoby biedniejsze i gorzej zarabiające są z niej wyłączone.

4.7 EKES podkreśla, że w celu stworzenia możliwości wyboru konsumpcji o mniejszym wpływie na środowisko trzeba zająć się innymi ważnymi aspektami dobrobytu. Niektóre z nich postrzegane są jako ważniejsze, np. możliwości zatrudnienia, płaca adekwatna do wykonanej pracy, godziwe miejsca pracy oraz dostępność kredytów dla MSP.

⁽⁶⁾ EEA, *Annual European Community greenhouse gas inventory 1990–2006 and inventory report 2008: Submission to the UNFCCC Secretariat* („Sprawozdanie roczne dotyczące emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie Europejskiej w latach 1990–2006 oraz sprawozdanie za 2008 r., przedłożone Sekretariatowi UNFCCC”), Kopenhaga: EEA, 2008.

⁽⁷⁾ Tipping P. i inni, *Impact Assessment on the Future Action Plan for Energy Efficiency* („Ocena oddziaływania dotycząca przyszłego planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii”), przeprowadzona przez ECN (NL) i WS Atkins (UK) dla DG TREN, wykonawca: Ecorys, Holandia (2006).

⁽⁸⁾ Jackson T., *Motivating Sustainable Consumption: A Review of Evidence on Consumer Behaviour and Behavioural Change* („Motywacja do zrównoważonej konsumpcji. Przegląd danych dotyczących zachowań konsumentów i zmiany tych zachowań”), sprawozdanie dla Sieci Badawczej na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (Sustainable Development Research Network), 2005, dostępne pod adresem: <http://www.sd-research.org.uk/>.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 1.

5. Kwestie z zakresu polityki

5.1 Instytucje UE mają za sobą długoletnie historyczne doświadczenie w kształtowaniu wizji i wprowadzaniu radykalnych przemian. Zdobyły je w procesie budowania zjednoczonej Europy. Model działania, jaki przyjmowały, polegał przeważnie na pluralizmie, raczej na ułatwianiu porozumienia między państwami niż na nadawaniu zmianom określonego kierunku. UE wskazywała jednak drogę w pewnych dziedzinach, np. wytyczała standardy zdrowotne i ekologiczne. Doświadczenia te mogą być cenne w budowaniu zrównoważonej gospodarki. Przywództwo i inspiracja mogą okazać się równie ważne jak wiedza techniczna i biurokratyczna.

5.2 Komitet z zadowoleniem przyjął plan działania Komisji na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji⁽¹⁰⁾. Wiele innych obszarów polityki UE wiąże się ze zrównoważoną konsumpcją, np. system handlu uprawnieniami do emisji (ETS), dyrektywa w sprawie umieszczania informacji dotyczącej efektywności zużycia paliwa na samochodach, rozporządzenie dotyczące obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z lekkich pojazdów samochodowych, dyrektywa w sprawie biopaliw, dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, dyrektywa w sprawie efektywności końcowego wykorzystania energii i usług energetycznych, a także postanowienia dotyczące ochrony środowiska określone we wspólnej polityce rolnej. Polityka UE koncentruje się jednak na instrumentach rynkowych i standardach dotyczących technologii i produkcji. Tylko w ETS mowa jest o bezwzględnych poziomach emisji gazów cieplarnianych. Występuje konflikt z celami innych dziedzin polityki, takimi jak zwiększanie mobilności. Bardzo niewiele działań dotyczy bezpośrednio konsumpcji i stylu życia, a strategie ewidentnie nie są w stanie doprowadzić do realizacji celów w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i osiągnięcia niezależności od surowców mineralnych nieodpowiadających założeniom zrównoważonego rozwoju.

5.3 Potrzebny jest dialog, w który zaangażowane byłyby instytucje UE, rządy krajowe i lokalne oraz wszyscy partnerzy społeczni. Jedną z dróg w kierunku zbudowania takiego dialogu byłaby współpraca Komisji z EKES-em i innymi partnerami mająca na celu utworzenie forum poświęconego zrównoważonej konsumpcji, które badałoby następujące kwestie:

- Wartości, które kształtowałyby zrównoważoną gospodarkę, konflikty celów, które trzeba rozwiązać, takie jak między wzrostem i równowagą ekologiczną, włączeniem społecznym i wolnością osobistą, jakością życia obecnych i przyszłych pokoleń itp.
- Czy musimy zmniejszyć konsumpcję w pewnych dziedzinach? U źródła większości emisji gazów cieplarnianych leży konsumpcja żywności, zużycie energii i transport. Między celem zrównoważonego rozwoju a innymi celami występują konflikty, ale istnieją tu także potencjalne synergie (np. korzystanie z roweru może być korzystne dla zdrowia i środowiska).
- Co powstrzymuje obywateli przed wybieraniem bardziej zrównoważonych modeli konsumpcji i jak mogą w tej sprawie pomóc władze lokalne, krajowe i instytucje UE? Pomoc ta może np. polegać na zapewnieniu pełnego wdrożenia istniejących strategii (takich jak dyrektywa w sprawie charakterystyki energetycznej budynków) oraz na wzmacnianiu środków w ramach planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji, by umożliwić konsumentom wybieranie żywności wyprodukowanej w sposób bardziej zrównoważony.
- Doświadczenia różnych osób i grup, które przyjęły styl życia charakteryzujący się możliwie najmniejszym wpływem na środowisko i możliwości ich naśladowania. Może to dotyczyć organizacji takich jak Global Action Plan (prowadzonym przez nią ekoespołom zwykle udaje się zmniejszyć ilość niercyklingowanych odpadów o 40–50 %), sieci takich jak Transition Towns (inicjatywa na rzecz kształtowania społeczności lokalnych zdolnych stawić czoła skutkom zmiany klimatu i kurczenia się zasobów) i grup wyznaniowych takich jak kwakrzy (którzy mają długą tradycję stylu życia o niewielkim oddziaływaniu na środowisko i wyznają umacniające go wartości). Osoby należące do niektórych z tych grup czy sieci prowadzą satysfakcjonujący styl życia, zużywając przy tym 60–80 % mniej zasobów materialnych i energetycznych niż średnia dla UE.
- Środki, które są potrzebne w okresie przechodzenia do bardziej zrównoważonej konsumpcji, by pomagać w dostosowaniu się szczególnym grupom ludności, takim jak osoby starsze, młodzi ludzie, bezrobotni, niedawni imigranci, rodziny z małymi dziećmi.
- Jak pogodzić zmianę konsumpcji na mniej oddziałyującą na środowisko, a produkcji na bardziej zrównoważoną z konkurencyjnością na rynku wewnętrznym?

5.4 Polityka powinna przewidywać zarówno doraźne, jak długoterminowe działania na rzecz zmiany konsumpcji. Wiele można skorzystać z dotychczasowych doświadczeń, np. związanych z działaniami na rzecz ograniczania palenia tytoniu, gdzie połączone stosowanie kształtowania cen, regulacji, oznakowania i edukacji doprowadziło do zasadniczej zmiany postaw i zachowań.

5.4.1 Zachęty cenowe stanowią ważną część pakietu środków politycznych, występuje jednak konflikt między celem Komisji polegającym na obniżeniu cen energii⁽¹¹⁾ a potrzebą ograniczenia konsumpcji. Podatek od emisji lub handel nimi trzeba uzupełniać innymi środkami. Przykładowo, jeżeli nie będzie się intensywnie wspierać izolacji budynków mieszkalnych i alternatywnych źródeł energii, wysokie ceny paliwa lub węgla mogą zaostrzać ubóstwo energetyczne.

⁽¹¹⁾ Monti M., *A New Strategy for the Single Market* („Nowa strategia dla jednolitego rynku”), sprawozdanie dla przewodniczącego Komisji Europejskiej, maj 2010 r.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 46.

5.4.2 EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie programów edukacyjnych w kształtowaniu skutecznych zrównoważonych zachowań. Komitet powtarza, że takie programy edukacyjne powinny być skierowane nie tylko do szkół i młodzieży, co oczywiście jest ważne, ale do osób w każdym wieku. Kształcenie zawodowe, uczenie się przez całe życie i inne programy powinny być dostępne dla osób starszych. Zrównoważone praktyki w żadnym wypadku nie mogą zwiększać marginalizacji pewnych grup, np. bezrobotnych.

5.5 Dialog musi być powiązany z działaniem, które powinno objąć także wspieranie zdobywania doświadczeń przez grupy działające na rzecz zrównoważonego modelu życia oraz rozpowszechniania tych doświadczeń. Aby w ogóle był przydatny, instytucje UE muszą traktować go poważnie, tak aby efektem było dostosowanie i wzmocnienie polityki tam, gdzie jest to

wskazane, a także podjęcie w ramach tychże instytucji praktycznych działań mających na celu zapewnienie kierownictwa i ukazanie możliwości wprowadzania bardziej zrównoważonych praktyk.

5.6 Nie można postrzegać zrównoważonej konsumpcji wyłącznie w kategoriach polityki dotyczącej środowiska. Będzie ona wymagała inicjatyw w wielu dziedzinach polityki, takich jak zdrowie, edukacja, zatrudnienie, handel, konkurencja, sprawy konsumentów, transport, rolnictwo i energia.

5.7 EKES zdecydowanie zachęca Komisję, by poważnie rozważyła podjęcie działań na rzecz zrównoważonej konsumpcji w ramach programu prac Komisji na rok 2010 „Czas na działanie”⁽¹²⁾, a następnie w ramach strategii „Europa 2020”.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹²⁾ COM(2010) 135 wersja ostateczna, t. I.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie informowania konsumentów
(opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 44/11)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

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

informowania konsumentów.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 81 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Prawo obywateli do informacji w jego różnych przejawach – swobodnego przepływu informacji, prawa do przekazywania i otrzymywania informacji oraz szczególnie prawa konsumentów do informacji – zostało ogólnie uznane, z ogólną mocą wiążącą, we wspólnotowym porządku prawnym za prawo podstawowe w ramach prawa pierwotnego (punkt 5 Preambuły oraz art. 11, 27, 38, 42 i 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, jak również art. 2 TUE i art. 169 TFUE).

1.2 Niemniej jednak wiele pozostaje jeszcze do zrobienia w dziedzinie prawa wtórnego, gdzie te nowe podstawowe przepisy nie zostały ukształtowane ani wdrożone. W rzeczy samej, treść praw konsumentów do informacji, dostęp do nich, moment ich obowiązywania, zakres i sposoby realizacji nie były konsekwentnie omawiane w prawie wspólnotowym, przez co wykazują luki oraz powielenia, które zarysowują się jeszcze poważniej w prawie krajowym państw członkowskich i wywierają na nie wpływ. Działają to na niekorzyść konsumentów i podmiotów gospodarczych, a w rezultacie stanowi przeszkodę dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

1.3 Zdaniem EKES-u prawo konsumentów do informacji udzielanych przed zawarciem umowy, w okresie obowiązywania umowy oraz po wygaśnięciu umowy, jak też prawo do pomocy i doradztwa powinno stanowić przedmiot specjalnych przepisów na szczeblu UE, bez uszczerbku dla zasady pomocniczości.

1.4 Celem niniejszej opinii z inicjatywy własnej – z konieczności ograniczonym do podstawowych aspektów prawa konsumentów do informacji – jest uwypuklenie niektórych zasad wynikających z nowego podejścia oraz ich praktycznych konsekwencji, szczególnie w kontekście perspektyw rozwojowych rynku wewnętrznego w XXI w. jako części strategii „Europa 2020”.

1.5 Należy stwierdzić, że nowe wytyczne Komisji w zakresie praw konsumentów ogólnie, a zwłaszcza ich prawa do informacji, przy bezkrytycznym wykorzystywaniu pełnej harmonizacji, są ewidentnie sprzeczne z tą koncepcją, ponieważ naruszają zasadę pomocniczości i utrudniają państwom członkow-

skim zwiększanie poziomu praw konsumenta, a nawet ograniczają tę możliwość poprzez nadanie mocy wstecznej prawom przyznanym w obowiązujących dyrektywach wspólnotowych i w konstytucjach oraz przepisach prawnych państw członkowskich.

1.6 Komitet jest nadal zdania, że przy definiowaniu tych praw konsumentów, które leżą w gestii UE, trzeba dawać pierwszeństwo koncepcji słabszej bądź wrażliwszej strony, a nie świadomemu, spostrzegawczemu, ostrożnemu konsumentowi, który podejmuje decyzje w oparciu o czysto ekonomiczne przesłanki. Zgodnie z tym podejściem EKES zdecydowanie wierzy, że minimalna harmonizacja i zwiększony poziom ochrony lepiej odpowiadają założeniom traktatu i prawdziwemu charakterowi stosunków konsumenckich.

1.7 W tym kontekście wyróżnia się koncepcja „właściwej informacji”, gdzie ważniejsza jest jakość, a nie ilość informacji, aby sprostać rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom konsumentów w oparciu o cel, treść, sposób przedstawienia i kontekst informacji.

1.8 Jeśli chodzi ogólnie o prawo do informacji, fundamentalne znaczenie ma przypisanie prawu podmiotowemu powszechnego charakteru na szczeblu wspólnotowym oraz zadecydowanie, kto – władze publiczne czy organizacje zawodowe – ma odpowiadać za udostępnianie informacji.

1.9 Odnośnie do roli informacji handlowych, w tym reklam, w informowaniu konsumentów, zdaniem EKES-u należy utrzymać ogólną normę zawartą w dyrektywie o podróżach zorganizowanych, zgodnie z którą dokładne i konkretne informacje na temat produktu, usługi bądź prawa będącego przedmiotem stosunków między konsumentami uznawane są za integralną część umowy.

1.10 Należy także dokonać przeglądu całej struktury dyrektywy w sprawie nieuczciwych praktyk handlowych i przeformułować ją tak, aby zlikwidować negatywne skutki pełnej harmonizacji, o których wspomina się w wielu orzeczeniach Trybunału Sprawiedliwości.

1.11 Wśród obszarów, w których można jeszcze podjąć działania zgodnie z propozycjami wysuniętymi w niniejszej opinii, wymienić można wniosek Komisji w sprawie praw konsumentów, który ma zawierać prawdziwą kartę praw konsumenta do informacji; aspekty przedumowne, umowne i poumowne; prawo do doradztwa i pomocy, jak też określenie charakteru niedociągnięć oraz skutków niekompletnych i nieprawidłowych informacji.

1.12 W tym celu EKES zaleca ogólny przegląd szczegółowych wykazów przedumownych i umownych wymogów w zakresie informacji spoczywających na przedsiębiorcach, które często są niespójne, sprzeczne i nakładają się na siebie w różnych dyrektywach sektorowych.

1.13 Komitet zaleca zdefiniowanie ogólnych wymogów dotyczących tych zobowiązań w oparciu o poniższe wytyczne:

- a) Określenie ogólnego obowiązku dostarczenia informacji przed zawarciem umowy, które będą dotyczyć m.in. produktów i usług, przedsiębiorcy, ceny i warunków realizacji umowy, prawa do wycofania się oraz procedur rozstrzygania sporów.
- b) Treść i zasięg informacji przedumownych powinny zostać generalnie dostosowane do danych produktów lub usług, zwłaszcza w wypadku skomplikowanej tematyki lub zagadnień, które mają wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów.
- c) Informacje powinny być prezentowane w oparciu o zasadę uczciwości: nie mogą wprowadzać w błąd ani pomijać kluczowych elementów; muszą być jasne i zrozumiałe nie tylko odnośnie do przedmiotu umowy, lecz również metod realizacji.
- d) Informacje przedumowne powinny uwzględniać umowy zawarte przez konsumentów.
- e) Należy ustanowić zasadę bezpłatnej informacji na temat podstawowych aspektów umowy, wraz z zasadą dostosowania cen do kosztów w pozostałych wypadkach.
- f) W celu podjęcia decyzji o zawarciu umowy konsument powinien mieć łatwy dostęp do upublicznionych informacji przedumownych oraz prawo do uzyskania wyjaśnień zarówno na ten temat, jak i na temat treści i konsekwencji umowy.
- g) Należy przewidzieć obowiązek pomocy i doradztwa ze strony przedsiębiorcy, szczególnie w wypadku, kiedy umowa dotyczy produktów i usług, które są skomplikowane lub niosą ze sobą ryzyko dla zdrowia bądź bezpieczeństwa konsumentów, w oparciu o warunki wymienione w punkcie 8.
- h) Ciężar dowodu, iż dostarczono informacji przedumownej oraz zapewniono doradztwo powinien spoczywać na przedsiębiorcy.

i) Niewypełnienie zobowiązań w zakresie informacji przedumownej oraz doradztwa powinno dawać prawo do wycofania się z umowy oraz uzyskania rekompensaty za ewentualne straty, mając na uwadze znaczenie tych obowiązków.

1.14 Komitet wzywa więc Komisję do dokładnego przeglądu wniosku dotyczącego dyrektywy, szczególnie w części związanej z prawem konsumentów do informacji, tak aby uwzględnić zasady i przypadki prawidłowego zastosowania wymienione w niniejszej opinii.

1.15 Wzywa również Parlament Europejski i państwa członkowskie, by przed przyjęciem wniosku ustosunkowały się do przedstawionych w nim zasadniczych aspektów prawa konsumentów do informacji, zgodnie z propozycjami przedstawionymi w niniejszej opinii.

1.16 Należy także ustanowić spójne ramy prawne na szczeblu wspólnotowym, aby uregulować informacje handlowe w internecie, zapewniając w każdym przypadku poszanowanie prawa do prywatności jako podstawowego prawa jednostki.

2. Wprowadzenie i wyznaczenie obszaru analizy: prawo do informacji jako podstawowe prawo obywateli oraz prawo konsumentów do informacji

2.1 Po raz pierwszy poruszono na płaszczyźnie wspólnotowej, w niezależny i usystematyzowany sposób, kwestię prawa konsumentów do otrzymywania informacji w szerszym kontekście prawa do informacji jako prawa obywateli europejskich. EKES pragnąłby wnieść wkład w szerzej zakrojoną dyskusję ze społeczeństwem obywatelskim, nie zapominając przy tym o szczególnym znaczeniu nowego podejścia dla urzeczywistnienia rynku wewnętrznego.

2.2 Złożoność tematu wymaga starannego wyznaczenia obszaru analizy, co jest konieczne ze względu na ograniczenia opinii tego rodzaju, wkład różnych organizacji i obawy wyrażone podczas zorganizowanego przez EKES w dniu 1 marca 2010 r. wysłuchania, w którym udział wzięło wiele podmiotów (szczegóły można znaleźć na stronie Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.consumer-information>).

2.3 Należy przypomnieć, że prawo obywateli do informacji, uwzględnione w wielu powszechnych deklaracjach i kartach podstawowych praw człowieka oraz praw obywateli, dopiero niedawno weszło do wspólnotowego porządku prawnego (wraz z włączeniem Karty praw podstawowych do traktatu lizbońskiego, który wszedł ostatnio w życie). Obejmuje ono wolność informacji, prawo do przekazywania informacji i pozyskiwania ich samemu oraz obowiązek informowania i prawo do otrzymywania informacji (zob. przede wszystkim punkt 5 Preambuły, art. 11, 27, 38, 42 i 53 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 2 TUE i art. 169 TFUE). Ponadto istnieje również podstawowe prawo do prywatności w obliczu agresywnych praktyk handlowych niepożądanych przez konsumenta oraz w obliczu niechcianych informacji handlowych lub spamu.

2.4 Aspekty te nabierają obecnie szczególnego znaczenia, zwłaszcza w dziedzinie praw konsumenta (przede wszystkim w zakresie treści i sposobu korzystania z nich, jak też zobowiązań poszczególnych podmiotów), od momentu, gdy zaczęły być postrzegane jako prawa podstawowe i obowiązkowo uwzględniane podczas opracowywania i realizacji różnych polityk i działań wspólnotowych.

2.5 Bez uszczerbku dla zasady pomocniczości i kompetencji dzielonych regulujących porządek prawny UE w tej dziedzinie, podstawowym warunkiem prawidłowego funkcjonowania modelu wolnej konkurencji charakteryzującego system gospodarki rynkowej, na którym opiera się UE, jest obowiązek zapewnienia konsumentom jako podmiotom gospodarczym dokładnej wiedzy na temat wszystkich czynników, tak aby mogli podjąć racjonalną decyzję.

2.6 Jedną z konsekwencji tego ogólnego zobowiązania jest konieczność zapewnienia przejrzystego funkcjonowania instytucji wspólnotowych: należy unikać „ukrywania informacji”, chyba że jest ono uzasadnione ważkimi argumentami dla sprawnego funkcjonowania systemu sprawiedliwości, interesem publicznym bądź porządkiem publicznym lub ochroną życia prywatnego. Mimo postępu poczynionego przez instytucje wspólnotowe – Komisja i PE podjęły szereg inicjatyw⁽¹⁾ – omawiane podejście nie znalazło silnego odzewu w Radzie. Oczekuje się, że wraz z wejściem w życie traktatu z Lizbony odnotujemy nowe osiągnięcia. Mimo znaczenia tej kwestii dla informowania konsumentów, nie zostanie ona tu dogłębnie omówiona (prosimy sięgnąć do opinii EKES-u w tej sprawie).

2.7 Nie poruszamy również zagadnień związanych z ogólnym kształceniem i szkoleniem konsumentów, mimo ich niewątpliwego znaczenia. Zostały one już omówione w opiniach Komitetu na ten temat⁽²⁾, zwłaszcza w opinii z inicjatywy własnej w sprawie edukacji konsumentów⁽³⁾.

2.8 Na koniec należy stwierdzić, że w opinii tego rodzaju, która podlega pewnym ograniczeniom, nie da się dogłębnie i szczegółowo zanalizować tych aspektów, mimo uznania, iż prawo do informacji powinno być rozważane na szczeblu wspólnotowym oddzielnie dla różnych sektorów, tak aby uwypuklić specyfikę niektórych obszarów, produktów i usług (np. środków spożywczych, lekarstw, usług finansowych lub handlu elektronicznego), które wymagają harmonizacji na najwyższym poziomie ochrony konsumentów.

2.9 Konkretnym tematem niniejszej opinii będą więc wytyczne, które należy zastosować na płaszczyźnie wspólnotowej, aby określić i scharakteryzować ogólnie prawa konsumentów w zakresie informacji, zwłaszcza na różnych etapach stosunków umownych.

⁽¹⁾ Zob. zielona księga Komisji „Europejska inicjatywa na rzecz przejrzystości”, COM(2006) 194 wersja ostateczna, oraz opinia EKES-u w Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 74.

⁽²⁾ Zob. Opinia EKES-u: Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 46.

⁽³⁾ Zob. Opinia EKES-u: Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 1.

3. „Przeciętny” konsument a konsument „wrażliwy”: pojęcie odpowiedniej informacji

3.1 Poczynając od pierwszych programów Komisji w zakresie ochrony konsumentów, które na przestrzeni ostatnich 30 lat przekształciły się w ważne kroki legislacyjne, w dorobku wspólnotowym, towarzyszącym mu orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości oraz w publikacjach różnych ekspertów zdefiniowano pojęcie konsumenta jako „słabej strony” w stosunkach prawnych, które z natury rzeczy są nierówne. Całość prawodawstwa w tej dziedzinie opiera się na konieczności przywrócenia równowagi tych relacji dzięki specjalnym środkom ochrony.

3.2 Ostatnio Komisja w różnych dokumentach strategicznych stanowiących podstawę najnowszych inicjatyw legislacyjnych⁽⁴⁾ określiła pojęcie „przeciętnego” konsumenta, który dysponuje odpowiednimi informacjami, jest dostatecznie uważny i rozsądny⁽⁵⁾. Na tej definicji oparła nowe podejście do polityki ochrony konsumentów na szczeblu europejskim, której trzy główne przesłanki to pełna harmonizacja, kontrola kraju pochodzenia i wzajemne uznawanie.

3.3 Podejście to, szeroko kwestionowane przez organizacje konsumentów we wszystkich państwach członkowskich i odrzucone przez EKES w wielu opiniach, prowadzi do faktycznego zmniejszenia poziomu ochrony konsumentów, co stanowi krok wstecz niedopuszczalny we wspólnotowej polityce ochrony konsumentów.

3.4 Jednakże to właśnie w świetle tego nowego podejścia większego znaczenia nabiera kwestia prawa konsumentów do informacji, ponieważ od konsumentów wymaga się posiadania coraz dokładniejszych informacji, by mogli podejmować racjonalne decyzje na globalnym rynku. W rzeczy samej, leżący u podstaw tego podejścia neoliberalny model opiera się na znanych przesłankach, wśród których należy wymienić:

- a) krytyczną świadomość własnych potrzeb oraz uszeregowanie preferencji;
- b) możliwość porównania różnych produktów i usług dostępnych na rynku;
- c) techniczną i ekonomiczną wiedzę na temat jakości i ceny każdego produktu i usługi⁽⁶⁾.

⁽⁴⁾ Zob. przede wszystkim dyrektywa 2005/29/WE z 11 maja 2005 r. dotycząca nieuczciwych praktyk handlowych (Dz.U. L 149 z 11.6.2005, s. 22), dyrektywa 98/7/WE w sprawie kredytu konsumenckiego (Dz.U. L 101 z 1.4.1998, s. 17) oraz niedawny wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów, COM(2008) 614 wersja ostateczna (opinia CESE: Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 54).

⁽⁵⁾ Zob. orzeczenie ETS C-220/98 z 13 stycznia 2000 r., Estée Lauder Cosmetics v. Lancaster Group i orzeczenie C-210/96 z 16 czerwca 1998 r., Gut Springenheide oraz Tusky. Patrz także niedawne orzeczenie C-278/08 z 25 marca 2010 r. „Die BergSpechte Outdoor Reisen und Alpinschule Edi Kobimüller GmbH versus Gunter Guni trekking at Reisen GmbH”, w którym użytkownika internetu charakteryzuje się jako „właściwie poinformowanego, dostatecznie uważnego i rozsądnego” (punkty 35 i 39).

⁽⁶⁾ Zob. Simitis K., *Verbraucherschultz – Schlagwort oder Rechtsprinzip?*, s. 109.

3.4.1 W tym kontekście coraz większe znaczenie przypada rodzajowi i jakości informacji, które należy udostępnić konsumentowi, jak też koncepcji odpowiedniej informacji.

3.5 Wbrew temu, co daje się odczytać z ostatnich dokumentów Komisji, nie liczy się ilość, lecz jakość informacji. Informacje muszą odpowiadać rzeczywistym potrzebom i oczekiwaniom konsumentów, a ich stosowność należy oceniać w oparciu o następujące kryteria: cel, treść, sposób przedstawienia i kontekst.

3.6 Informacje należy również regularnie sprawdzać pod względem ich adekwatności, by dostosować ich jakość zarówno do wyznaczonych celów, jak i konsumentów, do których zostają skierowane. Głównymi kryteriami są tu wiarygodność, aktualność, bezstronność, dokładność, znaczenie, zwięzłość, zrozumiałość, jasność, czytelność i łatwy dostęp.

3.7 W ramach lepszego stanowienia prawa EKES wzywa Komisję do wprowadzenia badań konsumenckich dotyczących treści i formy ujawnionych informacji, by wykazać ich skuteczność i pozwolić konsumentom zdecydować o tym, które z nich są dla nich użyteczne.

3.8 W przypadku usług finansowych informowanie konsumenta, edukacja w zakresie finansów oraz znajomość tej dziedziny wzajemnie się uzupełniają. Należy uprościć przekazywane informacje i ograniczyć żargon techniczny i prawniczy. Niemniej niektóre produkty finansowe są złożone, a ponieważ informacja o nich musi być dokładna, musi odzwierciedlać także tę złożoność.

3.9 Parametry ujawnianych informacji (treści bądź formatu) oraz związane z tym ramy prawne powinny być stale takie same. Częsta ich zmiana mogłaby utrudnić konsumentom zrozumienie przekazywanych informacji.

4. Informacje, reklamy, marketing: dyrektywa 2005/29/WE

4.1 Prawo konsumenta do informacji może polegać na niejasnej korzyści wynikającej z faktu, że państwo i inne organy publiczne podejmują się zadania przekazywania informacji ogólnych (dlatego nie może być rozumiane jako prawo podmiotowe). Może również nakładać zobowiązanie do dostarczenia informacji na dostawców i inne podmioty biorące udział w procesie produkcji i wprowadzania na rynek produktów oraz świadczenia usług.

4.2 W tym znaczeniu informacje handlowe, które nie prowadzą bezpośrednio do stosunków przedumownych bądź umownych, mogą mimo wszystko obejmować prawa o charakterze zbiorowym (z których korzystać będą organizacje konsumentów lub których dochodzi się w drodze działań wspólnych) lub nawet faktyczne prawa podmiotowe.

4.3 Dziedzina ta jest obecnie uregulowana na mocy dyrektywy 2005/29/WE, która została już omówiona przez EKES we wcześniejszej opinii (7).

4.3.1 Komitet już wcześniej zauważył, że pełna harmonizacja wyraźnie prowadzi do zmniejszenia ogólnego zobowiązania do udostępnienia informacji konsumentom.

4.3.2 Niemniej jednak to definicja praktyk handlowych wprowadzających w błąd – przez działanie bądź pominięcie – wraz z załączonym do dyrektywy częściowym wykazem praktyk najlepiej wskazuje na ograniczenie przez dyrektywę roli reklamy i marketingu w informowaniu (zgodnie z prawdą) konsumentów.

4.3.3 Sytuację pogarsza jeszcze dopuszczenie „powszechnej i zgodnej z prawem praktyki reklamowej polegającej na wygłaszaniu przesadzonych twierdzeń lub twierdzeń, których nie należy rozumieć dosłownie”, nawet w wypadku konsumentów szczególnie podatnych na tę praktykę „ze względu na niepełnosprawność fizyczną lub umysłową, wiek lub łatwowierność”.

4.3.4 Sytuację zaostrzyć może dodatkowo fakt, że na mocy dyrektywy niemożliwe staje się utrzymanie przepisów prawa wspólnotowego lub krajowego, np. postanowień, zgodnie z którymi konkretne i obiektywne informacje zawarte w reklamach danego produktu, usługi lub prawa powinny zostać włączone do umów podpisanych po wejściu w życie dyrektywy, a sprzeczne postanowienia są uznawane za nieważne.

5. Informacje dotyczące umów: wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów

5.1 Jednym z obszarów, w których pozostaje jeszcze wiele do zrobienia, jest opracowanie prawdziwej karty praw konsumenta do informacji. Oczekuje się, że przedstawiony niedawno wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie praw konsumentów ostatecznie zniweluje tę lukę w dorobku wspólnotowym.

5.2 Rozdział dotyczący informacji dla konsumentów jest rozczarowujący: zamiast zdefiniowania rzeczywistych wiążących praw, jak ma to miejsce w krajowych porządkach prawnych, podano jedynie wykaz fakultatywnych informacji („jeżeli nie wynikają one z okoliczności” (8)), które ponadto są oczywiste i podstawowe i które można znaleźć w każdym kodeksie dobrych praktyk zawodowych. W tym kontekście pragniemy skierować uwagę na opinię Komitetu w sprawie wspomnianego wniosku (9).

(7) Dz.U. C 108 z 30.4.2004, s. 81.

(8) COM(2008) 614 wersja ostateczna, rozdz. II, art. 5 ust. 1.

(9) Opinia EKES-u, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 54.

6. Informacje udzielane przed zawarciem umowy

6.1 Mimo że zgodnie z zasadą pomocniczości większość stosunków z konsumentami podlega nadal przede wszystkim wewnętrznemu prawu państw członkowskich, coraz większa ich część jest objęta wspólnotowymi wymogami w zakresie informowania. Tak jest w przypadku informacji udzielanych przed zawarciem umowy, usług ogólnych, podróży zorganizowanych oraz szczególnie usług finansowych, pewnych dóbr konsumpcyjnych mających wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo konsumentów, a także sprzedaży na odległość dóbr, usług i praw, które są przedmiotem komunikacji i praktyk handlowych lub standardowych umów.

6.2 Z analizy prawodawstwa wspólnotowego wyraźnie wynika, że istnieją punkty wspólne oraz znaczne różnice w treści informacji udzielanych przed zawarciem umowy oraz w podejściu do nich, w szczególności:

- 1) Całkowite lub częściowe dostarczanie informacji przed zawarciem umowy, które dotyczą obowiązkowych danych lub zakazanych wyrażeń w reklamach poszczególnych towarów, usług lub praw. Odnosi się to do **kredytów konsumenckich**, w przypadku których wymagane jest podawanie standardowych informacji w reklamach, lub **podróży zorganizowanych**, w przypadku których wymagane są obowiązkowe informacje dotyczące kluczowych aspektów. Podobnie jest w wypadku **leków**, gdzie informacje dla konsumentów związane są z komunikacją handlową, w tym reklamami, szczególnie w odniesieniu do wymogu podawania pisemnych informacji na etykietach i dokumentach, oraz w przypadku **żywności**, gdzie obecna duża różnorodność etykiet i uproszczonych etykiet wprowadza niepotrzebny chaos, spotęgowany jeszcze bardziej przepisami dotyczącymi informacji na temat **wartości odżywczych i zdrowotnych** żywności na rynku podlegającym radykalnym przemianom, co powoduje potencjalne ryzyko dla zdrowia konsumentów.
- 2) Standaryzacja informacji udzielanych przed zawarciem umowy poprzez wprowadzenie wspólnych formularzy dla wszystkich produktów na rynku wewnętrznym. Takie rozwiązanie przyjęto np. w przypadku kredytów konsumpcyjnych, tworząc „standardowy europejski arkusz informacyjny dotyczący kredytu konsumenckiego”, który zakłada jednolity sposób otrzymywania i odczytywania informacji przed zawarciem umowy w Europie.

6.3 Pomimo korzyści, jakie przynosi czasami standaryzacja informacji przed zawarciem umowy dla porównywalności ofert, konieczne jest pozostawienie pewnego marginesu na dostosowania do charakterystycznych cech konsumentów w każdym państwie członkowskim. Ponieważ wiele rynków ma w przeważającym stopniu charakter krajowy, duża liczba informacji dostarczanych do celów porównawczych może pociągać za sobą wysokie koszty transakcyjne, które nie zostałyby zrekompensowane wzrostem rynku transgranicznego, co może mieć szkodliwe skutki dla MŚP.

7. Informacje udzielane przed zawarciem umowy i po zawarciu umowy

7.1 Wymóg udzielania informacji obejmuje także etap obowiązywania umowy, szczególnie w przypadku umów konsumenckich, które mają charakter stały, długoterminowy lub złożony (np. usługi i produkty finansowe, *time sharing*) lub mogą mieć długotrwałe skutki (leki).

7.2 W prawodawstwie wspólnotowym istnieją już przypadki prawa do informacji zamieszczanych w umowach, np. dyrektywa w sprawie podróży zorganizowanych czy dyrektywa o usługach płatniczych.

7.3 Prawo konsumenta do podejmowania swobodnych decyzji w oparciu o wystarczające informacje, które jest podstawą do wprowadzenia obowiązku udzielania informacji przed zawarciem umowy, rozciąga się także na cały okres obowiązywania umowy, a w niektórych przypadkach nawet na okres po jej wygaśnięciu. Od dostarczenia tych informacji zależy decyzja konsumenta co do kontynuowania umowy oraz ustalenie odpowiedzialności za jej wykonanie.

7.4 Głównie utrudnienie dla prawa do informacji na tych etapach to, oprócz zwykłej odmowy jego realizacji, dodatkowe koszty związane z zastosowaniem tego prawa. Warto zauważyć, że zasada **bezpłatnego udzielania informacji konsumentom** nie jest zapisana we wszystkich przepisach wspólnotowych, nawet w odniesieniu do informacji udzielanych przed zawarciem umowy. Jednakże dyrektywa 2007/64/WE (dyrektywa w sprawie usług płatniczych) wprowadza dwa wymogi mające zapewnić właściwe wykonywanie prawa i obowiązku udzielania informacji:

- 1) Bezpłatne udzielanie informacji: dostawca usług płatniczych nie może pobierać od użytkownika usług płatniczych opłat za dostarczanie określonej liczby wymaganych informacji.
- 2) Opłaty dostosowane do kosztów: gdy dostarczane informacje nie są bezpłatne, należy pobierać odpowiednie opłaty odpowiadające kosztom rzeczywiście poniesionym przez dostawcę usług płatniczych.

7.5 Zdaniem EKES-u należy uznać prawo do udzielania informacji i obowiązek w tym zakresie podczas okresu realizacji umowy oraz po jej zakończeniu, szczególnie w przypadku umów, które mają charakter stały, średni lub długi okres obowiązywania bądź długotrwałe skutki. Ponadto należy ustanowić ogólną zasadę bezpłatnej informacji na temat podstawowych aspektów umowy, wraz z zasadą dostosowania cen do kosztów w pozostałych wypadkach.

8. Obowiązki w zakresie pomocy i doradztwa

8.1 Informacje wynikające z prawnego zobowiązania przedsiębiorców do dostarczania informacji są często standardowe i mają ustaloną formę, a ponadto nie zawsze wystarczają do podjęcia przez konsumenta swobodnej i świadomej decyzji co do zawarcia lub kontynuacji danej umowy. Prawo/obowiązek informowania obejmuje zatem prawo do otrzymywania/udzielania wyjaśnień dotyczących treści oraz obowiązek w tym zakresie.

8.2 Prawo do pomocy konsumentom określone np. w dyrektywie 2008/48/WE⁽¹⁰⁾ w sprawie kredytu konsumenckiego powinno zostać rozszerzone na wszystkie umowy konsumenckie, szczególnie dotyczące dóbr trwałych i usług, które mają charakter stały, średni lub długi okres realizacji, są złożone bądź niosą ze sobą ryzyko dla zdrowia lub bezpieczeństwa. Udzielanie informacji w ramach obowiązku wsparcia powinno, na wniosek konsumenta, mieć wyłącznie charakter pisemny.

8.3 EKES podkreśla potrzebę odróżnienia prawa do pomocy, które wynika z zobowiązania przedsiębiorców do dostarczania informacji, od prawa do doradztwa, którego udzielanie przez przedsiębiorcę może być wymagane jedynie w przypadku konkretnych produktów lub usług, które mają charakter złożony, wysoką wartość lub które mogłyby wpłynąć na zdrowie lub bezpieczeństwo konsumentów.

9. Problemy wynikające z braku informacji

9.1 Jednym z oczywistych pominięć w dyrektywach nakładających na przedsiębiorców zobowiązanie do świadczenia informacji jest zbiór kar sankcjonujących niestosowanie się do tego zobowiązania. UE pozostawia to zadanie w gestii różnych państw członkowskich, które opowiedziały się za szerokim zakresem skutków cywilnych i karnych, co prowadzi do zakłóceń na jednolitym rynku ze szkodą dla konsumentów i podmiotów gospodarczych.

9.2 Tylko w kilku wypadkach niektóre dyrektywy przewidują, że konsument ma prawo odstąpić od zawartej umowy od chwili przekazania lub ogłoszenia⁽¹¹⁾ informacji, która powinna zostać dostarczona, lub że ciężar dowodu, iż informacje zostały przekazane, spoczywa na przedsiębiorcy, tak jak ma to miejsce w przypadku informacji udzielanych przed zawarciem umowy w dyrektywie 2006/123/WE⁽¹²⁾ w sprawie usług na rynku wewnętrznym.

9.3 Mechanizmy ustanawiające początek okresu odstąpienia od umowy jako dzień, w którym dostarczono informacji lub w którym konsument je poznał, oraz nałożenie na przedsiębiorcę ciężaru udowodnienia, iż informacje te zostały dostarczone stanowią podstawowe gwarancje wykonywania prawa do informacji i, wraz z zasadą odpowiedzialności za straty spowo-

dowane brakiem informacji, zostały już uwzględnione w kilku krajowych systemach prawnych, co jest naturalnym skutkiem znaczenia oraz uznania prawa konsumentów do informacji, które powinno być wyraźnie i powszechnie ustanowione na szczeblu wspólnotowym.

10. Informowanie konsumentów i urzeczywistnienie rynku wewnętrznego

10.1 Ostatnie zmiany dotyczące przyszłości polityki urzeczywistnienia rynku wewnętrznego w związku z nowymi wytycznymi Komisji w ramach strategii „Europa 2020” są powszechnie znane.

10.2 We wszystkich dokumentach w tej dziedzinie konsumenci są postrzegani jako odbiorcy końcowi oraz prawdziwi beneficjenci rynku wewnętrznego rozumianego jako instrument strategiczny na rzecz rozwoju i wzrostu gospodarczego, niezbędny do przezwyciężenia obecnego kryzysu, z większym uwzględnieniem aspektów społecznych oraz gwarancji podstawowych praw obywatelskich. Z tego punktu widzenia lepsze informowanie konsumentów przyczyni się do przywrócenia ich zaufania do jednolitego rynku.

10.3 W tym kontekście istnieje wyraźna potrzeba zapewnienia odpowiednich informacji dla konsumentów w ramach odnowionego rynku wewnętrznego dostosowanego do wyzwań XXI wieku, aby pozyskać ich zaufanie i zapewnić konstruktywną współpracę z ich strony. Rozwiązałyby to obecne obawy, uzasadnione wątpliwościami, wahania oraz niechęć do większego udziału w handlu transgranicznym.

10.3.1 Przekazywanie informacji handlowych drogą elektroniczną regulują obecnie na szczeblu wspólnotowym różne dokumenty prawne (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego, umów zawieranych na odległość, ochrony prywatności w łączności elektronicznej, nieuczciwych praktyk handlowych itp.); w związku z tym konieczne jest przeprowadzenie reformy w celu zebrania w jednym akcie prawnym istniejących przepisów i uniknięcia sprzeczności.

10.4 Jest to jedna z głównych kwestii poruszonych w niniejszej opinii.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

⁽¹¹⁾ Tak jest w przypadku dyrektywy 85/577/EWG, która, ustanawiając wśród podstawowych obowiązków informowania także prawo do odstąpienia, nie przewidziała jednak sankcji za niezastosowanie się do tych obowiązków. Zgodnie z orzecznictwem ETS okres odstąpienia przez konsumenta może zostać przedłużony na czas nieokreślony, od chwili gdy konsument zostanie odpowiednio poinformowany; zob. ETS sprawa C 227/08 z 17 grudnia 2009 r., Eva Martin Martin, ust. 25–29.

⁽¹²⁾ Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Traktat lizboński a funkcjonowanie jednolitego rynku” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/12)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 18 lutego 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Traktat lizboński a funkcjonowanie jednolitego rynku”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 129 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski izalecenia

1.1 Termin wejścia w życie traktatu lizbońskiego ustalono początkowo na 1 stycznia 2009 r., jednak nastąpiło ono dopiero 1 grudnia 2009 r., zaraz po zakończeniu procesu ratyfikacji przez 27 państw członkowskich. Trzeba stwierdzić, że traktat ten pozostaje złożony i trudny do zrozumienia.

1.2 Analiza porównawcza zawarta w raporcie informacyjnym CESE 241/2008 pozwala na stwierdzenie, że rynek wewnętrzny, nie zmieniając się strukturalnie wraz z przyjęciem nowego traktatu lizbońskiego, zdaje się przyjmować kształt bardziej socjalny. W istocie, w przeciwieństwie do tego, co budziło obawy w traktacie konstytucyjnym w związku z wyrażeniem „rynek wewnętrzny z wolną i niezakłóconą konkurencją”, traktat lizboński zdaje się wyznaczać rynkowi wewnętrznemu cele bardziej socjalne, dążąc do „społecznej gospodarki rynkowej [...] zmierzającej do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”.

1.3 Wydaje się, że znane dotąd teksty na temat przyszłych wytycznych politycznych Komisji czy strategii „Europa 2020” oraz liczne deklaracje komisarzy i przywódców politycznych na szczeblu krajowym także świadczą o woli dążenia do tego, by jednolitemu rynkowi w coraz większym stopniu nadawać wymiar obywatelski.

1.4 Wymiar ten został wzmocniony również dzięki wyraźnej wzmiance o wiążącej mocy prawnej Karty praw podstawowych, mającej „taką samą moc prawną jak Traktaty”, z kilkoma jednak ograniczeniami w pewnych państwach członkowskich.

1.5 Z drugiej strony w procesie ustawodawczym związanym z rynkiem wewnętrznym będą brać udział parlamenty narodowe, które czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości regulującej wykonywanie kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie. Dzięki dwóm protokołom, poświęconym „roli parlamentów narodowych” oraz „stosowaniu zasady pomocniczości i proporcjonalności”, uzyskują one możliwość wnoszenia o ponowne rozpatrzenie wniosku usta-

wodawczego na etapie pierwszego czytania, co zwiększy partycypację demokratyczną w unijnym procesie ustawodawczym.

1.6 Jeśli działania prewencyjne parlamentów narodowych będą funkcjonować odpowiednio, a kontrola stosowania zasady pomocniczości okaże się skuteczna i dobrej jakości, nadając odpowiednią rangę „mechanizmowi wczesnego ostrzegania” przejętemu w traktacie lizbońskim z traktatu konstytucyjnego, być może prawodawstwo Unii będzie mniej krytykowane przez państwa członkowskie za wchodzenie w kompetencje krajowe i mniej odczuwane przez obywateli europejskich jako wyraz swego rodzaju „brukselskiego centralizmu”. Konieczne jest jednak, by parlamenty narodowe wzmocniły w tym celu wzajemne powiązania, gdyż zakres i skuteczność „mechanizmu wczesnego ostrzegania” – choć jest to indywidualne prawo każdej izby – zależy od zdolności parlamentów narodowych do zbiorowej organizacji.

1.7 Traktat lizboński przynosi także upowszechnienie „zwykłej procedury ustawodawczej” (współdecyzja z art. 251 TWE) w zakresie rynku wewnętrznego, jak świadczy o tym przede wszystkim art. 48 TFUE dotyczący niezbędnych środków w dziedzinie zabezpieczeń społecznych dla swobodnego przemieszczania się pracowników.

1.8 Traktat lizboński ma na celu ułatwienie rozwoju rynku wewnętrznego poprzez upowszechnienie współdecyzji, która zyskuje miano „zwykłej procedury ustawodawczej”, jednak daje instytucjom Unii nowego partnera w procesie decyzyjnym, a mianowicie parlamenty narodowe, z którymi trzeba się będzie odąd liczyć przy przyjmowaniu wszelkich środków prawnych dotyczących rynku wewnętrznego.

2. Wstęp

2.1 Raport informacyjny w sprawie wpływu traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego⁽¹⁾, przyjęty przez sekcję 13 czerwca 2008 r., proponował analizę porównawczą w formie tabeli z zestawieniem przepisów dotyczących

⁽¹⁾ CESE 241/2008 – INT/393 (nieopublikowany w Dz.U.).

rynku wewnętrznego zawartych w traktacie lizbońskim, w obowiązującym wtedy jeszcze traktacie WE i w traktacie konstytucyjnym (nigdy nieratyfikowanej „konstytucji”), wraz z uwagami Centrum Monitorowania Jednolitego Rynku na temat skutków prawnych tekstu przyjętego w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.

2.2 Termin wejścia w życie traktatu lizbońskiego ustalono początkowo na 1 stycznia 2009 r., jednak przewidywany bieg spraw został zaburzony 12 czerwca 2008 r., kiedy Irlandia odrzuciła traktat lizboński w referendum.

2.3 Po tym, jak Irlandia uzyskała gwarancje w kwestii suwerenności narodowej i zapewnienie, że każdy kraj Unii Europejskiej będzie nadal miał swojego komisarza, traktat został przyjęty w drodze referendum w dniu 3 października 2009 r.

2.4 Decyzja wydana przez czeski Trybunał Konstytucyjny 3 listopada 2009 r., stwierdzająca, że traktat lizboński jest zgodny z czeską ustawą zasadniczą, położyła kres długiemu opóźnianiu się procesu ratyfikacji. Podpisanie dokumentu przez prezydenta Vaclava Klause zakończyło proces ratyfikacji i traktat wreszcie wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

2.5 Biorąc pod uwagę czas dzielący moment przyjęcia raportu informacyjnego od wejścia w życie traktatu z Lizbony, ale także zalecenie Komisji z dnia 26 czerwca 2009 r. w sprawie środków zmierzających do poprawy funkcjonowania jednolitego rynku i przyjęty 3 marca 2010 r. komunikat Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Komitet uznaje za stosowne przekształcenie wspomnianego raportu w opinię z inicjatywy własnej, aby go zaktualizować, a także opublikować opinię Komitetu w tej sprawie. Zarazem podjęta zostanie refleksja nad nowymi kwestiami, nierozważonymi wcześniej z braku wystarczającego dystansu do tekstu traktatu, którego czytelność pozostawiała zresztą wiele do życzenia. Jego ostatnia wersja skonsolidowana została opublikowana w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej 30 marca 2010 r. ⁽²⁾

3. Uwagi ogólne

3.1 Wydarzenia polityczne, które towarzyszyły traktatowi lizbońskiemu od momentu jego podpisania przez 27 państw członkowskich 13 grudnia 2007 r. do jego wejścia w życie 1 grudnia 2009 r., w zasadzie nie doprowadziły do zmiany przepisów dotyczących rynku wewnętrznego, lecz miały przede wszystkim konsekwencje na płaszczyźnie instytucjonalnej.

3.1.1 Rada Europejska, przyjmując do wiadomości obawy narodu irlandzkiego przedstawione przez premiera Irlandii, uzgodniła bowiem na posiedzeniu w dniach 11–12 grudnia 2008 r., że jeżeli traktat z Lizbony wejdzie w życie, podjęta

zostanie – zgodnie z niezbędnymi procedurami prawnymi – decyzja o pozostawieniu w składzie Komisji jednego przedstawiciela z każdego państwa członkowskiego.

3.1.2 Rada Europejska z 18–19 czerwca 2009 r. udzieliła Irlandii prawnie wiążących gwarancji, że wejście w życie traktatu z Lizbony nie będzie miało wpływu na pewne dziedziny (takie jak podatki, prawo do życia, kształcenie, rodzina, polityka neutralności wojskowej). Gwarancje te nie mają jednak wpływu na stosunki między Unią a pozostałymi państwami członkowskimi ani na treść i stosowanie traktatu z Lizbony.

3.1.3 Ponadto Rada Europejska przyjęła uroczyste oświadczenie w sprawie wagi praw pracowniczych oraz usług publicznych.

3.2 Opóźnienie, z jakim Republika Czeska ratyfikowała traktat, nie miało bezpośrednich konsekwencji dla tego aktu prawnego. Jak bowiem państwa członkowskie uzgodniły na szczycie Rady Europejskiej w dniach 29–30 października 2009 r., na mocy protokołu do przyszłego traktatu o przystąpieniu Republika Czeska zostanie wyłączona ze stosowania Karty praw podstawowych, na tych samych zasadach co Zjednoczone Królestwo i Polska.

3.3 Raport informacyjny w sprawie „wpływu traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego” i załącznik do niego nie tracą zatem na aktualności, zawarta w nich analiza prawna może wspierać opracowanie niniejszej opinii, tym samym zaś cały dokument należy traktować jako integralny element niniejszej opinii.

3.4 Warto w związku z tym przypomnieć, że traktat lizboński nawet w wersji skonsolidowanej pozostaje tekstem złożonym. Traktat jest niełatwy w lekturze i trudno zrozumiały, nawet dla prawników będących specjalistami, gdyż ma formę szeregu zmian wprowadzonych do Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), ustanawiającego ogólne ramy i podstawowe zasady Unii Europejskiej, oraz do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), który staje się Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), określającym sposób wdrażania zasad zawartych w TUE.

3.5 Wobec braku oficjalnego tekstu skonsolidowanego, który byłby dostępny w momencie ratyfikacji, państwa członkowskie ratyfikowały dokument równie mało klarowny co mało czytelny, w którym większość nowych mechanizmów decyzyjnych – nie licząc tych, które zawarto w protokołach załączonych do traktatu – nie została zbyt precyzyjnie określona, tak więc ich skuteczność nie została jeszcze sprawdzona.

3.6 Ponadto w przeciwieństwie do traktatu konstytucyjnego tekst podpisany w Lizbonie nie był konsultowany z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów, parlamentami narodowymi i regionalnymi czy też z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu wspólnotowym,

⁽²⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010 – w dalszej części tekstu wszystkie odesłania do traktatu z Lizbony będą odnosiły się do tej wersji skonsolidowanej.

krajowym czy regionalnym. Dopiero po ratyfikacji traktatu – czyli odwrotnie, niż to miało miejsce w przypadku traktatu konstytucyjnego – Komisja i Rada postanowiły nakazać opublikowanie dokumentów mających na celu rozpowszechnienie i objaśnienie obywatelom zawartości i zalet nowego traktatu.

3.7 Traktat lizboński wraca do metody polegającej na nowelizacji obowiązujących traktatów w ramach konferencji międzyrządowej z wyłącznym udziałem przedstawicieli państw, podczas gdy opracowanie „konstytucji” miało miejsce w ramach Konwentu złożonego w znacznej mierze z posłów do parlamentów narodowych – w tym z przyszłych państw członkowskich z lat 2004 i 2007 – deputowanych do Parlamentu Europejskiego, przedstawicieli 15 państw członkowskich, ówczesnych 12 krajów kandydujących i Turcji oraz Komisji Europejskiej, a także, w roli obserwatorów, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, w tym Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

3.8 Traktat lizboński jasno oznacza przejęcie kontroli przez państwa członkowskie, podczas gdy „konstytucja” miała charakter bardziej federacyjny. Tendencję tę ilustruje likwidacja symboli, które wprowadzała „konstytucja” i które mogły sugerować utworzenie państwa federalnego (flaga, hymn, waluta, wyznaczenie Dnia Europy 9 maja).

3.9 Traktat lizboński łączy trzy filary, przyznając taką samą wartość prawną traktatom TUE i TFUE⁽³⁾. Unia, zastępując Wspólnotę Europejską i będąc jej następczynią, nabywa ponadto osobowość prawną, tymczasem do momentu wejścia w życie traktatu z Lizbony osobowość prawną posiadała tylko Wspólnota Europejska.

3.10 Pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem państw członkowskich zostało zapisane w art. I-6 traktatu konstytucyjnego wśród podstawowych zasad Unii. Aby położyć kres polemikom wywołanym faktem zapisania zasady pierwszeństwa w „konstytucji”, który jedynie odzwierciedlał istniejące orzecznictwo Trybunału, zasadę tę uwzględniono w deklaracji nr 17. Ponadto na konferencji postanowiono o załączeniu do traktatu lizbońskiego opinii Służby Prawnej Rady dotyczącej pierwszeństwa, w której przypomniano, że zasada pierwszeństwa i jej wartość zasady podstawowej ma źródło w orzecznictwie.

3.11 Traktat lizboński zmienia status prawny Karty praw podstawowych ogłoszonej 7 grudnia 2000 r. w Nicei. Na szczycie w Nicei nie nadano Karcie wiążącej mocy prawnej. Była to zatem deklaracja co do zasad bez potwierdzonego znaczenia prawnego.

⁽³⁾ Artykuł 1 akapit 3 TUE: TUE i TFUE mają taką samą wagę, gdy tymczasem orzecznictwo Trybunału – chodzi o wyrok z 13 września 2005 r. w sprawie ochrony środowiska poprzez prawo karne – uznało nadrzędność traktatu WE względem traktatu UE.

3.11.1 Natomiast Karta nabyłaby wiążącej mocy prawnej dzięki jej włączeniu do „konstytucji”. Jako że ta ostatnia nie została ratyfikowana, wiążący prawnie charakter Karty pozostał niemalże „martwą literą”⁽⁴⁾. Traktat lizboński porządkuje tę sytuację, nie zachowując jednak wszystkich osiągnięć „konstytucji”⁽⁵⁾.

3.11.2 W istocie art. 6 TUE po zmianach wprowadzonych traktatem lizbońskim stanowi, że Karta „ma taką samą moc prawną jak Traktaty”. Oznacza to, że instytucje, organy i agencje Unii zobowiązane są do przestrzegania praw zawartych w Karcie. Taki sam obowiązek spoczywa na państwach członkowskich (rządach, administracji, sądownictwie), kiedy wdrażają prawo unijne.

3.11.3 Jednakże Protokół (nr 30) w sprawie stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej do Polski i Zjednoczonego Królestwa przewiduje, że Karta nie rozszerza kompetencji Trybunału Sprawiedliwości ani żadnego sądu lub trybunału Polski lub Zjednoczonego Królestwa do uznania, że obowiązujące prawo Polski lub Zjednoczonego Królestwa jest niezgodne z Kartą.

3.11.4 W protokole tym stwierdza się ponadto, że tytuł IV Karty dotyczący praw socjalnych i solidarności nie tworzy praw mających zastosowanie w Zjednoczonym Królestwie i w Polsce, z wyjątkiem przypadków, gdy prawa te przewidziane są w ich prawie krajowym.

3.11.5 W protokole tym wskazano także, że Karta ma zastosowanie do Polski lub Zjednoczonego Królestwa wyłącznie w zakresie, w jakim zawarte w niej prawa i zasady są uznane przez ustawodawstwo lub praktyki tych państw członkowskich.

⁽⁴⁾ Jednak mimo że Karta nie ma wiążącej mocy prawnej, Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich często się do niej odwołuje. Zob. np. wyrok Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie C 244/06 **Dynamic Medien Vertriebs GmbH** przeciwko **Avides Media AG** dotyczącej swobodnego przepływu towarów. Trybunał cytuje art. 24 ust. 1 Karty mówiący o tym, że dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra (pkt 41 wyroku). Także wyrok Trybunału z 14 lutego 2008 r. w sprawie C 450/06 **Varec SA** przeciwko **państwu belgijskiemu** dotyczącej swobody osiedlania się. Trybunał cytuje art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczący prawa do poszanowania życia prywatnego (pkt 48 wyroku).

⁽⁵⁾ Wersja projektu traktatu lizbońskiego z 23 lipca 2007 r. (CIG 3/07) przewidywała w deklaracji nr 11, że Karta praw podstawowych zostanie uroczystie proklamowana przez wszystkie trzy instytucje w dniu podpisania traktatu lizbońskiego, nie wspominając jednak o wiążącej mocy prawnej Karty. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej została proklamowana po raz drugi w środę 12 grudnia 2007 r. w Strasburgu przez wszystkie trzy instytucje Unii Europejskiej. Ta druga proklamacja była konieczna, gdyż od czasu pierwszej proklamacji Karty w grudniu 2000 r. na szczycie w Nicei dodano do tego dokumentu wyjaśnienia i przypisy.

3.11.6 Zakres tych protokołów będzie w praktyce bardzo ograniczony: zgodnie z zasadą jednolitego stosowania prawa unijnego orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej musi, jako nieodłączna część porządku prawnego UE, być uznawane przez wszystkie państwa członkowskie. W związku z tym, jeśli w jakimś wyroku Trybunału będzie cytowany lub interpretowany tytuł IV Karty, sądy Zjednoczonego Królestwa i Polski będą musiały mu się podporządkować, niezależnie od tego, czy będą stroną w danej sprawie, czy nie.

3.12 Traktat przejmuje z „konstytucji” możliwość dobrowolnego wystąpienia państwa członkowskiego z Unii (art. 50 TUE). W świetle wytycznych Rady Europejskiej Unia prowadzi negocjacje i zawiera z takim państwem umowę określającą warunki jego wystąpienia, uwzględniając ramy jego przyszłych stosunków z Unią.

3.13 Dobrowolnego wystąpienia nie należy mylić z zawieszeniem w prawach członka Unii państwa członkowskiego, które dopuszcza się poważnego i stałego naruszenia wartości Unii, o którym mowa w art. 7 TUE (poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka itp.)⁽⁶⁾.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Na szczególną uwagę zasługują pewne konkretne kwestie natury polityczno-gospodarczej, które wyniknęły podczas opracowywania polityki jednolitego rynku w związku z nowym traktatem, takie jak nowy skład Parlamentu Europejskiego i Komisja Barroso II.

4.2 Trzeba przypomnieć, że w listopadzie 2007 r. Komisja opublikowała ważny komunikat pod tytułem „Jednolity rynek Europy XXI wieku”, opracowany w następstwie rezolucji Parlamentu Europejskiego z 4 września 2007 r. apelującej o „przegląd jednolitego rynku: przewyższanie barier i niewydolnych rozwiązań poprzez lepsze wprowadzanie przepisów prawa w życie i ich stosowanie”. Komunikat ten propagował „nową wizję” jednolitego rynku „dla wszystkich, bardziej aktywnego, aby stymulować odpowiedź Europy na globalizację, tworzyć wzrost i miejsca pracy, zagwarantować sprawiedliwe ceny i przyczyniać się do ochrony socjalnej i ochrony środowiska”. EKES przypomniał w dwóch opiniach⁽⁷⁾ swoje stanowisko, zgodnie z którym jednolity rynek zawsze stanowił narzędzie służące wszystkim obywatelom, przedstawicielom wolnych zawodów, pracownikom i konsumentom.

⁽⁶⁾ Art. 7 TUE przewiduje dwie odrębne procedury stosowane w razie „wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia” oraz „zaistnienia poważnego i stałego naruszenia”.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 1.

4.3 W komunikacie⁽⁸⁾ z 6 listopada 2008 r. Komisja wykazała, że warunkiem wykorzystania potencjału jednolitego rynku jest pogłębienie współpracy administracyjnej. W sprawozdaniu z postępu prac nad systemem wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) wezwała organy państw członkowskich, by podjęły ścisłą współpracę w celu zbudowania wzajemnego zaufania do swoich systemów⁽⁹⁾.

4.4 W zaleceniu z 29 czerwca 2009 r. w sprawie środków na rzecz poprawy funkcjonowania jednolitego rynku⁽¹⁰⁾ Komisja stwierdziła pewne niedociągnięcia w funkcjonowaniu jednolitego rynku, szczególnie związane z niewłaściwym stosowaniem przepisów i z brakiem kontroli ich przestrzegania. Zaproponowała w związku z tym podjęcie konkretnych środków, które uzupełniałyby działania państw członkowskich, a zarazem przyjęcie podejścia opartego na partnerstwie.

4.4.1 Wśród zalecanych środków znalazły się: skuteczniejsze egzekwowanie przepisów, promowanie alternatywnych metod rozstrzygania sporów, regularne ocenianie prawodawstwa krajowego oraz informowanie obywateli i przedsiębiorstw o ich prawach w ramach jednolitego rynku.

4.5 Kryzys finansowy szybko się rozprzestrzenił, szczególnie w Europie, przynosząc z sobą – jak Komitet miał okazję podkreślić – nieoczekiwane i nieprzewidziane skutki gospodarcze i społeczne oraz doprowadzając do najgłębszej recesji od lat 30., z ponad 23 milionami bezrobotnych⁽¹¹⁾, co oznacza najwyższy poziom bezrobocia od czasów drugiej wojny światowej. W przeddzień odnowienia swojego mandatu Komisja, zleciwszy grupie de Larosière’a⁽¹²⁾ opracowanie gruntownej analizy skutków kryzysu i środków niezbędnych do jego przezwyciężenia, uznała za wskazane określenie nowych wytycznych politycznych na przyszłość w tej zmienionej sytuacji gospodarczej, społecznej i finansowej.

4.6 Właśnie w związku z tym przewodniczący Barroso określił w swoich „Wytycznych politycznych dla przyszłej Komisji” kierunki działania dla „jednolitego rynku dostosowanego do XXI wieku”, potępiając pokusy hamowania jego rozwoju pod pretekstem walki z kryzysem i ponownie broniąc go jako „kamienia węgielnego traktatów” oraz „najlepszego gwaranta dobrobytu w długiej perspektywie”, o ile będzie on dostosowany do „wyzwań gospodarki jutra”. W tym kontekście należy podkreślić, że cel polegający na „zwiększeniu dynamiki rynku wewnętrznego jako zasadniczej siły napędowej europejskiej gospodarki” zostanie osiągnięty tylko wtedy, gdy „aktywna polityka obrony konsumenta” doprowadzi do wzbudzenia w „obywatelach zaufania niezbędnego im do pełnego uczestnictwa w jednolitym rynku”.

⁽⁸⁾ COM(2008) 703 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u: Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 103.

⁽¹⁰⁾ Zalecenie 2009/524/WE; por. ważna rezolucja PE z 9 marca 2010 r. (dok. A7-0064/2009).

⁽¹¹⁾ Według najnowszych danych Eurostatu.

⁽¹²⁾ EKES wypowiedział się na temat sprawozdania grupy de Larosière’a w opinii: Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

4.6.1 Przewodniczący Komisji powierzył zarazem Mario Montiemu, byłemu komisarzowi ds. rynku wewnętrznego, zadanie przygotowania raportu w sprawie ożywienia jednolitego rynku, który został przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu 9 maja, w Dniu Europy. W raporcie podkreślono najpoważniejsze trudności, z jakimi boryka się jednolity rynek, i zaproponowano inicjatywy zmierzające do umocnienia rynku w sposób uwzględniający kwestie socjalne i ochronę środowiska. Tego samego dnia przedłożono Radzie Europejskiej sprawozdanie pt. „Projekt Europa 2030 – wyzwania i szanse”, opracowane przez grupę refleksji nad przyszłością Unii Europejskiej, której przewodniczyli byli hiszpańscy premier Felipe González Márquez. W dokumencie tym analizuje się przede wszystkim średnioterminowe perspektywy europejskiego zarządzania gospodarczego, przy czym nie zapomina się o kluczowej wadze umocnienia i pełnego urzeczywistnienia jednolitego rynku dla „stworzenia sytuacji, w której wszyscy będą wygrywającymi: nowego paktu na rzecz jednolitego rynku”. Wnioski sprawozdania dotyczące zarządzania gospodarczego z pewnością będą miały decydujący wpływ na przyszłość jednolitego rynku.

4.7 Właśnie w świetle tych nowych wytycznych politycznych należy interpretować strategię zastępującą strategię lizbońską, której wdrażanie zakończyło się zresztą częściowym niepowodzeniem. Wydaje się jednak, że w strategii „Europa 2020” nie poświęca się wiele miejsca jednolitemu rynkowi, nie licząc kilku linijek tekstu w części „Brakujące ogniwa i punkty przeciążenia”, w której podkreślono rozczarowanie integracją w odniesieniu do jednolitego rynku.

4.7.1 Komisja zapowiedziała, że w celu naprawienia tego defektu jednolitego rynku wniesie, by stanowiono prawo, m.in. częściej wykorzystując rozporządzenia zamiast dyrektyw, dostosowując ustawodawstwo do warunków ery cyfrowej i dążąc do utworzenia opcjonalnego europejskiego prawa zobowiązań, szczególnie w dziedzinie umów konsumenckich. Podczas przesłuchania przed Parlamentem Europejskim, ale przede wszystkim w niedawnych deklaracjach wypowiedzianych w Paryżu, komisarz ds. jednolitego rynku Michel Barnier podkreślił konieczność „pogodzenia jednostki z wielkim rynkiem”, który „powinien służyć projektowi społecznemu”. Jak podkreśliła komisarz Viviane Reding, jednolity rynek pozostaje „perłą w koronie” Unii Europejskiej⁽¹³⁾.

4.8 Równocześnie inicjatywa obywatelska, wprowadzona na mocy artykułu 11 ust. 4 TUE i gruntownie przeanalizowana przez Komitet⁽¹⁴⁾, będzie mogła mieć istotne skutki dla rozwoju rynku wewnętrznego w przyszłości.

4.8.1 W istocie ten instrument uczestnictwa obywateli otwiera nową drogę do powtórnego podjęcia kwestii

o zasadniczym znaczeniu dla społeczeństwa obywatelskiego, które dotąd nie mogły zostać odpowiednio uwzględnione ze względu na brak zainteresowania czy woli politycznej ze strony instytucji wspólnotowych (chodzi np. o takie zagadnienia, jak statut fundacji europejskiej⁽¹⁵⁾, europejskie powództwa zbiorowe⁽¹⁶⁾, europejskie prawo do strajku).

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Nie tracą na aktualności zamieszczone w raporcie informacyjnym uwagi na temat postanowień Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej dotyczących rynku wewnętrznego (zob. np. pkt 6 lit. a)).

5.2 Spośród trzydziestu siedmiu protokołów załączonych do traktatu lizbońskiego cztery będą miały mniej lub bardziej bezpośredni wpływ na rynek wewnętrzny.

— Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, gdyż zasady te mają być stosowane w ramach kompetencji dzielonych między Unię i państwa członkowskie, a rynek wewnętrzny jest jedną z dziedzin, w których kompetencje są dzielone.

— Protokół (nr 27) w sprawie rynku wewnętrznego i konkurencji również będzie miał wpływ na rynek wewnętrzny. Przewiduje się w nim, że rynek wewnętrzny obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję.

— Protokół (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych będzie miał wpływ na rynek wewnętrzny z tych samych powodów co Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

— Protokół (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym również z pewnością odegra rolę w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego. Stwierdza się w nim, że usługi te należą do wspólnych wartości Unii, i podkreśla szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w świadczeniu, zlecaniu i organizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Uzasadnia się w nim także różnorodność usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz różnice w potrzebach i preferencjach odbiorców mogące wynikać z odmiennej sytuacji geograficznej, społecznej lub kulturowej. Kładzie się w nim też nacisk na wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców. Art. 2 protokołu nr 26 wprowadza nowość, jako że po raz pierwszy w prawie pierwotnym mowa tu o „usługach niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym”, a także gwarantuje zachowanie kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecania i organizowania tych usług.

⁽¹³⁾ Przemówienie wygłoszone podczas Dnia Konsumenta w Madrycie 15 marca 2010 r.: „An ambitious Consumer Rights Directive: boosting consumers' protection and helping businesses” (Ambitna dyrektywa w sprawie praw konsumenta: zwiększanie ochrony konsumentów i wspieranie przedsiębiorstw).

⁽¹⁴⁾ Opinia z inicjatywy własnej „Wdrażanie traktatu lizbońskiego: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska” (CESE 465/2010, SC/032, w której zanalizowano i skomentowano zieloną księgę Komisji (COM(2009) 622 wersja ostateczna z 11 listopada 2009 r.), oraz opinia z inicjatywy własnej „Organizacja społeczeństwa obywatelskiego a prezydencja Rady UE” (CESE 464/2010, SC/031; por. także ważną rezolucję PE z 7 maja 2009 r. w sprawie wdrażania inicjatywy obywatelskiej (dok. A6-0043/2009)).

⁽¹⁵⁾ Opinia z inicjatywy własnej, CESE 634/2010, INT/498.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1; Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97.

5.3 Wpływ na rynek wewnętrzny będą prawdopodobnie miały dwie deklaracje. W deklaracji nr 18 dotyczącej rozgraniczenia kompetencji podkreśla się, że zgodnie z systemem podziału kompetencji między Unię a państwa członkowskie w myśl postanowień traktatów, wszelkie kompetencje nieprzynależne Unii w traktatach należą do państw członkowskich, a jeżeli chodzi o kompetencje dzielone, to państwa członkowskie wykonują swoje kompetencje w zakresie, w jakim Unia nie wykonała lub postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

5.3.1 W istocie przyznanie kompetencji Wspólnocie bardzo wcześnie zostało potraktowane przez Trybunał jako przekazanie przez państwa członkowskie kompetencji instytucjom wspólnotowym, jak o tym świadczy orzeczenie w sprawie Costa przeciwko ENEL z 1964 r. Stwierdza się w nim, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest wspólnotą o nieograniczonym czasie trwania, posiadającą własne instytucje, a także rzeczywiste uprawnienia wynikające z ograniczenia kompetencji państw członkowskich lub ich przekazania Wspólnocie (sprawa 6/64, Zob. Orz., s. 1141).

5.3.2 W deklaracji nr 42 stwierdzono, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości zasada przyznania kompetencji nie może służyć jako podstawa rozszerzenia zakresu kompetencji Unii poza ogólne ramy wynikające z całości postanowień traktatów.

6. Główne skutki dla polityki w dziedzinie „rynku wewnętrznego”

6.1 Jeśli chodzi o zmiany dotyczące bezpośrednio postanowień traktatów w zakresie rynku wewnętrznego, podkreślić należy następujące elementy:

- a) Zastąpienie wyrazów „wspólny rynek” wyrazami „rynek wewnętrzny” odzwierciedla przejście jakościowe od wspólnego rynku do rynku wewnętrznego, pozwala na wyjaśnienie kontrowersyjnych pojęć w doktrynie i wzmacnia koncepcję UE jako nie tylko wolnego rynku w ścisłym ekonomicznym sensie strefy wolnego handlu, ale raczej jako rynku wewnętrznego dla obywateli (art. 26 TFUE) ⁽¹⁷⁾.
- b) Jeśli chodzi o wzmocnienie i bardziej szczegółowe zdefiniowanie zasady pomocniczości, należy zauważyć, że preferowanie raczej dyrektyw niż rozporządzeń, o którym mowa w protokole nr 30 TWE, zostało zniesione na mocy protokołu nr 2 traktatu lizbońskiego.
- c) Aby parlamenty narodowe mogły czuwać nad stosowaniem zasad pomocniczości i proporcjonalności, przyznano im

niemalże prawo weta ustalonego na 1/3 wszystkich głosów przyznanych parlamentom narodowym. Parlament narodowy może ponadto sprzeciwić się inicjatywie ustawodawczej w dziedzinie prawa rodzinnego (art. 81 TFUE).

- d) Uzyskanie nowych uprawnień przez Parlament Europejski dzięki rozszerzeniu procedury współdecyzji nazwanej „zwykłą procedurą ustawodawczą”. Uzyskuje on taką samą pozycję jak Rada w kwestiach budżetowych i będzie wybierał przewodniczącego Komisji. Parlament Europejski określany jest w traktacie lizbońskim jako organ złożony z „przedstawicieli obywateli Unii”, podczas gdy w TWE jest mowa o „przedstawicielach narodów państw”.
- e) Stosowanie procedury współdecyzji (zwykła procedura ustawodawcza) z nowym systemem większości kwalifikowanej głosów w Radzie ⁽¹⁸⁾ w wielu nowych dziedzinach.
- f) Państwa członkowskie usunęły z celów Unii odniesienie do „rynku wewnętrznego z wolną i niezakłóconą konkurencją”. Polityka konkurencji została określona jako narzędzie „niezbędne do funkcjonowania rynku wewnętrznego”, podczas gdy umieszczenie w traktacie konstytucyjnym „rynku wewnętrznego z wolną i niezakłóconą konkurencją” wśród celów Unii wzbudziło w niektórych środowiskach obawy.
- g) Nowe spojrzenie na interesy konsumentów i MŚP, którego wyrazem jest pakiet poświęcony nowej wizji jednolitego rynku w XXI wieku i komunikat „Jednolity rynek Europy XXI wieku” ⁽¹⁹⁾.
- h) Nowa koncepcja usług świadczonych w interesie ogólnym (art. 14 TFUE i protokół nr 26), jasniej określająca kompetencje Unii oraz szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych władz krajowych, regionalnych i lokalnych, o których mowa w komunikacie „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” ⁽²⁰⁾, w którym proponuje się skonsolidowanie ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym.
- i) Wyraźniejsza troska o uwzględnienie aspektów społecznych w procesie urzeczywistniania rynku wewnętrznego (walka z wykluczeniem i dyskryminacją, działania na rzecz sprawiedliwości oraz ochrony społecznej i równego traktowania kobiet i mężczyzn, solidarność międzypokoleniowa, ochrona praw dziecka), w związku z komunikatem „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” ⁽²¹⁾.

⁽¹⁷⁾ Trybunał potwierdził już w orzeczeniu z 5 maja 1982 r. w wyroku w sprawie Schul (sprawa 15/81), że wspólny rynek, będący zwykłą strefą wolnego handlu, jest wstępem do rynku wewnętrznego. Pojęcie rynku wewnętrznego odsyła zatem do wyższego stopnia integracji gospodarczej.

⁽¹⁸⁾ Protokół (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych.

⁽¹⁹⁾ COM(2007) 724 wersja ostateczna, SEC(2007) 1517, 1518, 1519, 1520 i 1521.

⁽²⁰⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna, SEC(2007) 1514, 1515 i 1516.

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 wersja ostateczna.

j) Traktat lizboński wprowadza innowacje, rozszerzając zakres możliwości wzmocnionej współpracy na wszystkie działania Unii, z wyjątkiem działań należących do wyłącznych kompetencji Unii (art. 20 TUE), pod warunkiem że we współpracy takiej uczestniczy co najmniej dziewięć państw członkowskich (niezależnie od całkowitej liczby państw członkow-

skich). Upoważnienie do podjęcia wzmocnionej współpracy jest udzielane na mocy decyzji Rady stanowiącej większością kwalifikowaną na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (art. 329 ust. 1 TFUE). Może to mieć zatem wpływ na rynek wewnętrzny, rynek energii, politykę imigracyjną, ochronę ludności itd.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Innowacje w turystyce: określenie strategii rozwoju zrównoważonego wysp” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/13)

Sprawozdawca: **Sylvia GAUCI**

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:

„Innowacje w turystyce: określenie strategii rozwoju zrównoważonego wysp”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 1 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES proponuje, aby opracowano stałe programy uczenia się przez całe życie dla osób pracujących w branży turystycznej na wyspach. Należy przeznaczyć na ten cel specjalne środki z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności. Odpowiednie ramy stosunków pracy, których celem jest propagowanie właściwej jakości warunków pracy oraz środków wspierania przedsiębiorców (sieci, marketing, promocja itp.), powinny przyczynić się do rozwoju turystyki na wyspach.

1.2 Tak samo, mając na uwadze rosnące znaczenie internetowej rezerwacji podróży i imprez turystycznych, małe i średnie przedsiębiorstwa działające w branży turystycznej (na wyspach) powinny uzyskać możliwość szkolenia (ze wsparciem ze strony UE) lub ułatwiony dostęp do odpowiednich dostawców usług, dzięki czemu mogłyby skutecznie zaznaczyć swoją obecność w sieci, bez której grozi im niebezpieczeństwo utraty „nowoczesnych” klientów.

1.3 EKES proponuje utworzenie międzyregionalnej szkoły na wyspie znajdującej się w dobrym strategicznie położeniu, której koncepcja byłaby odpowiednikiem programu „Erasmus dla studentów i pracowników branży turystycznej”.

1.4 Chociaż sytuacja, w której mamy do czynienia z lepszym i mniej rozbudowanym prawodawstwem, jest korzystna dla przedsiębiorstw, w szczególności małych, w ramach Komisji Europejskiej należałoby rozważyć utworzenie specjalnego organu administracyjnego, np. Dyrekcji Generalnej ds. Turystyki. Wprawdzie udział turystyki w PKB Unii Europejskiej wynosi ok. 11–12 %, ale w przypadku wysp takich jak Malta sięga nawet 25 %. EKES uważa, że proponowany organ ds. turystyki w Komisji Europejskiej mógłby strzec interesów branży turystycznej (na wyspach) w ramach instytucji UE i w kontekście polityki Unii. Komitet ponawia propozycję utworzenia Europejskiej Agencji Turystyki, przedstawioną już we wcześniejszych opiniach w sprawie turystyki.

1.5 W porównaniu z lądem stałym wyspy cechuje szereg naturalnych utrudnień, jak odległość, dostępność i izolacja. EKES uważa, że należy dążyć do wprowadzenia korzystnego systemu podatkowego, uwzględniającego szczególne wysiłki – w zakresie inwestycji, utrzymania i tworzenia miejsc pracy oraz przystosowywania godzin otwarcia placówek handlowych – poczynione w celu zmniejszenia następstw sezonowości.

1.6 Stosowana przez UE definicja wysp jest w wielu przypadkach niewłaściwa i często utrudnia znalezienie rozwiązań. EKES zalecił w swoich wcześniejszych opiniach⁽¹⁾ zmianę tej definicji. Obecnie Komitet powtarza swoje zalecenie.

1.7 Unia Europejska opracowuje nową koncepcję polityki regionalnej, a mianowicie współpracę makroregionalną (np. strategię na rzecz Morza Bałtyckiego lub strategię dla regionu Dunaju). EKES jest przekonany, że koncepcja ta jest interesująca i może z pewnością mieć zastosowanie do grup wysp. Tak więc strategia makroregionalna na rzecz wysp zachodniej części Morza Śródziemnego mogłaby pomóc rozwiązać niektóre ich problemy dotyczące dostępności.

1.8 EKES ocenia pozytywnie i w pełni popiera program turystyki socjalnej Calypso. EKES uważa, że po okresie działań przygotowawczych zapoczątkowanych w 2009 r. należy obecnie realizować program w pełnym wymiarze. EKES zaleca włączenie programu Calypso do przyszłej strategii makroregionalnej obejmującej region zachodniej części Morza Śródziemnego.

2. Wprowadzenie

2.1 Turystyka wnosi ważny i rosnący wkład we wzrost gospodarczy i w skrajnych przypadkach może na nią przypadać do 70 % PKB wyspy. Zapewnia ona doskonałe możliwości tworzenia dochodu i miejsc pracy. Podczas gdy udział rynku europejskiego w światowej turystyce powoli maleje, przewiduje się wzrost liczby turystów przybywających do UE. Nie można jednak uznać rozwoju turystyki za rzecz oczywistą, co wykazał bardzo wyraźnie kryzys finansowy w latach 2008–2009.

⁽¹⁾ Ścisłsza integracja rynku wewnętrznego kluczowym czynnikiem spójności i wzrostu na wyspach, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 123.

2.2 Powstają nowe formy turystyki, które wypierają klasyczne formy masowej turystyki ograniczonej do opalania się nad morzem. Rozwijają się mianowicie bardziej innowacyjne i wyspecjalizowane formy turystyki, która staje się bardziej ekologiczna, spersonalizowana i zorientowana na doświadczenia. Ponadto wzrost popytu na usługi sektora turystyki, a także zachodzące zmiany demograficzne (np. rosnąca liczba podróżujących w starszym wieku), przyspieszają segmentację rynku usług turystycznych i tworzenie nowych produktów, wśród których znajduje się wiele innowacyjnych usług.

2.3 Innowacje są zasadniczym celem polityki gospodarczej, tak na szczeblu UE (strategia lizbońska i strategia „UE 2020”), jak i na szczeblu regionalnym, gdzie następuje wzrost inwestycji publicznych w badania, kształcenie, szkolenie oraz wspieranie najbardziej innowacyjnych sektorów (jak np. transport, energia, ekologiczne gałęzie przemysłu). Dotyczy to także usług, zwłaszcza wymagających odpowiedniego poziomu wiedzy lub kwalifikacji uznanych za typowe dla większości działalności turystycznej (np. zakwaterowanie, gastronomia, obsługa nieruchomości).

2.4 Dzisiejszy turysta poszukuje najlepszej jakości za najniższą cenę. Dlatego też sukces turystyki na wyspach zależy nie tylko od wykwalifikowanego personelu, lecz także od zaangażowania pracodawców i ich pracowników w uczenie się przez całe życie w celu utrzymania wysokiego poziomu świadczonych usług na rynku, na którym dokonują się gwałtowne zmiany wymuszone przez uważnych i wymagających klientów. Jednym z warunków wstępnych wysokiej jakości usług turystycznych jest zapewnienie dobrze wykształconego i wysoko wykwalifikowanego personelu.

2.5 Podstawowym obszarem zmian i innowacji w turystyce jest zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK). Wszechobecność TIK i internetu w sektorze turystyki pozwala konsumentom nawiązywać bezpośrednie kontakty z usługodawcami. Dla sektora jako całości może to oznaczać ograniczenie kosztów (transakcyjnych), co w rezultacie prowadzi do zanikania instytucji pośredników takich jak biura podróży lub nawet organizatorzy turystyki. Główne innowacje w sektorze masowych podróży, takie jak pojawienie się tanich linii lotniczych, wpłynęły w znacznym stopniu na rozwój i dalszą ewolucję sektora turystyki.

2.6 Jeśli chodzi o wyspy, kilka spraw pozostaje nierozwiązanych. Wyspy wykazują ogółem opóźnienie w stosunku do kontynentu. Ponadto wiele nowych technologii i procesów pozostaje poza sferą kontroli, wytwarzania czy też nawet obsługi ze strony firm, które są nimi bezpośrednio zainteresowane.

2.7 Władze wysp analizują skutki tych nowych praktyk stosowanych w sektorze dla swoich własnych inicjatyw i działań w dziedzinie polityki turystycznej. Ich podstawowym problemem jest zapewnienie, że polityka i działania będą wspierać innowacje i zachęcać do ich podejmowania, co z kolei przyczyni się do dalszego rozwoju sektora turystyki na wyspach.

3. Innowacje jako absolutna konieczność

3.1 W kontekście ciągłej ewolucji dynamiki społecznej oraz schyłku masowej turystyki oferowanej przez organizatorów

turystyki XX wieku, powodzenie turystyki na wyspach zależy od umiejętności wprowadzania innowacji i dostosowania się do nowego modelu. Dążenie do innowacji powinno charakteryzować same osoby pracujące w sektorze turystyki. Jednak paradoksalnie innowacje burzą ustalone zwyczaje i wywołują opór ze strony osób, które nie widzą w nich bezpośrednich korzyści.

3.2 W drugiej połowie XX wieku podaż na rynku masowej turystyki określała popyt. Jednakże wraz ze wzrostem liczby dostępnych kierunków podróży nastąpiło nasycenie rynku. Obecnie decydującą rolę na typowym rynku kupującego odgrywa wysoce zmienny popyt. Negatywne skutki tego stanu rzeczy odczuwają dostawcy. Stanowi to nowe wyzwanie, któremu można sprostać poprzez innowacyjne i kreatywne podejście, przewidujące rozwój szerokiego wachlarza niszowych produktów turystycznych, takich jak turystyka lecznicza, turystyka ekologiczna, agroturystyka, turystyka przyrodnicza itp.

3.3 Ponadto w ostatnich latach zmienił się znacznie styl życia. Sektor turystyki musi liczyć się ze wzrostem średniej długości życia, poprawą stanu zdrowia i wzrostem zamożności ludności, która jeździ na wakacje częściej, lecz na krótszy okres. W przypadku znacznej grupy turystów oczekiwania przesunęły się z „najniższej możliwej ceny” na „najlepszą jakość za najniższą cenę”. Wierność klientów spada, zaś turyści coraz częściej szukają produktów, które cechuje zrównoważony charakter, autentyczność i oddalenie od turystyki masowej. Aby możliwe było przetrwanie w tych warunkach, turystyka na wyspach musi koniecznie zmierzyć się z problemem innowacji.

4. Turystyka na wyspach a innowacje w zakresie produktów

4.1 W dużych przedsiębiorstwach turystycznych innowacje są ciągłym procesem i stałym elementem systemu podejmowania decyzji w firmie. Obecnie, aby uniknąć zaskoczenia nieprzewidywanymi innowacjami, przedsiębiorstwa traktują innowacje jako część bieżącego planowania. Dla tych firm innowacje są po prostu dodatkowym czynnikiem produkcji.

4.2 Jednak możliwości pełnego skorzystania z innowacji okazują się ograniczone w wypadku małych firm turystycznych wyspecjalizowanych w określonych kierunkach podróży. Głównym ograniczeniem jest brak personelu i środków finansowych. W szczególności wszystkie MŚP w sektorze turystyki muszą sprostać codziennym wymogom, jakie stawiają im stali klienci, i nie są przez to w stanie zgromadzić środków przeznaczonych na B+R.

4.3 W sektorze turystyki dominują głównie MŚP, a dotyczy to w szczególności wysp. Aby przetrwać w warunkach coraz ostrzejszej globalnej konkurencji, firmy turystyczne, przede wszystkim niewielkie, muszą osiągać korzyści skali i wypracować masę krytyczną, co pozwoli im ograniczyć koszty transakcyjne, zwiększyć wydajność i umocnić władzę rynkową. Restrukturyzacja i mechanizmy współpracy pomogą tym przedsiębiorstwom dostosować się do zmian i poprawić konkurencyjność.

4.4 Wyzwaniem dla sektora turystyki jest przedstawienie oferty składającej się z nowych produktów i nowych usług. Turystyka oparta na doświadczeniach, turystyka zrównoważona i turystyka przyrodnicza/kulturowa/zwiazana z dziedzictwem historyczno-kulturowym to niektóre ze strategii, na których opiera się wiele innowacyjnych produktów turystycznych oferowanych obecnie przez liczne europejskie ośrodki turystyczne. Wyspy powinny zwiększyć promocję tych produktów, ponieważ wiążą się one z samą istotą ich „wyspiarskiej tożsamości”.

4.5 Turystyka oparta na doświadczeniach wyrasta na gruncie interakcji pomiędzy turystami a miejscami wyjazdów turystycznych. Na ogólne doświadczenie turystów składa się szereg drobnych kontaktów z różnymi pracownikami sektora turystycznego.

4.6 Większa świadomość konsumentów na temat kwestii związanych ze środowiskiem zachęca firmy turystyczne do dokonywania innowacji i poprawiania swoich działań w dziedzinie środowiska, zarówno gdy chodzi o interakcję turystów ze środowiskiem, jak też o ich własną efektywność środowiskową. Główne produkty zawierające innowacje można znaleźć w sektorach niszowych, takich jak ekoturystyka czy też turystyka przyrodowa.

4.7 Turystyka kulturalna jest także ważnym i rosnącym sektorem, przyciągającym stosunkowo zamożnych i wykształconych zwiedzających. Niektóre wyspy rozpoczęły restrukturyzację usług związanych z kulturą i rozwijanie innowacji, których celem jest zwiększenie wartości dodanej poprzez kulturę. Dokonują one dywersyfikacji usług turystycznych i wydłużają okresy pobytu np. poprzez lepszą prezentację i promocję dostępnych doświadczeń i wydarzeń kulturalnych.

4.8 Jeżeli turystyka nie jest harmonijnie zintegrowana ze społeczeństwem wyspy i zapewnia korzyści niewielu mieszkańcom, a jednocześnie stwarza niedogodności odczuwane przez wielu innych, nie będzie ona zrównoważonym i harmonijnym elementem działalności społeczeństwa. Aby ludność była gotowa wspierać społeczność związaną z turystyką na wyspach, niezbędne jest podejście oddolne w zakresie planowania i zaangażowania. Turystyka może przyczynić się do większego zintegrowania ludności dzięki powszechnemu zaangażowaniu i uświadomieniu wszystkim, że wywiera ona szeroki wpływ na poprawę stanu środowiska naturalnego i miejskiego, a także na planowanie przestrzenne i zagospodarowywanie terenów, usługi socjalne i ochronę dziedzictwa kulturowego (architektura, rzemiosło, specjalności tradycyjnej kuchni itp.).

4.9 Różne typy turystyki mogą okazać się wzajemnie niezgodne ze sobą, zwłaszcza w małym środowisku wyspiarskim. Przykładowo, rozwój rynku niszowego w postaci letnich kursów językowych dla studentów może okazać się niezgodny z rozwojem rynku letnich usług turystycznych dla osób starszych, ponieważ hałaśliwe zachowanie młodzieży po lekcjach kłóci się z interesem starszych urlopowiczów, którzy poszukują spokoju. Także w tym przypadku niezbędne jest oddolne wsparcie dla danego typu lub typów turystyki, które zamierza rozwijać wyspa, tak aby wybór ten okazał się korzystny.

4.10 Poza tym turystyka dotyczy nie tylko osób zatrudnionych bezpośrednio w hotelach, restauracjach czy liniach lotniczych, lecz także przedstawicieli wielu innych sektorów i zawodów, mających wkład w sektor turystyki: od miejscowego hydraulika, po miejscowego rolnika.

5. Usprawnienie turystyki na wyspach poprzez innowacje dotyczące procesów

5.1 Sektor turystyki zawsze wykazywał bardzo proaktywne podejście do kwestii przyjmowania nowych technologii, takich jak globalne systemy dystrybucji. Postęp, jaki dokonał się ostatnio w zakresie telekomunikacji, tworzenia sieci, baz danych, przetwarzania danych i elektronicznego marketingu, stwarza wiele nowych możliwości dla firm sektora turystyki, wywierając znaczący wpływ na tradycyjne modele przedsiębiorstw tego sektora. Wykorzystanie szerokopasmowego dostępu do internetu oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) wnosi wartość dodaną do usług i produktów sektora turystyki oraz sprzyja rozwojowi sieci i klastrów w ramach tego sektora. Występuje jednak problem braku technologii szerokopasmowej oraz braku specjalistycznej wiedzy i umiejętności niezbędnych do osiągnięcia pełnych korzyści z TIK. Należy zorganizować specjalistyczne szkolenia dla mieszkańców wysp, pozwalające przezwyciężyć te braki.

5.2 Konsumenci stają się coraz lepiej obeznani z wykorzystaniem TIK do organizowania swoich wakacji. Obecnie w Unii Europejskiej dwie trzecie turystów organizuje swoje podróże za pośrednictwem internetu, a ponad 50 % kupuje wycieczki online. Poszukują oni produktów elastycznych i łatwo dostępnych oraz wolą komunikować się bezpośrednio z wykonawcami usług turystycznych. Aby w pełni wykorzystać rewolucję TIK, przedsiębiorcy muszą przemodelować cały proces wprowadzania do obrotu produktów sektora. Technologia internetowa daje ogromne możliwości zarówno przedsiębiorcom, jak i konsumentom, jeśli chodzi o bezpośrednią sprzedaż online.

5.3 Wiele europejskich wysp o długich tradycjach w zakresie turystyki cierpi z powodu problemów związanych ze wzrostem i produkcją, zaś sektor turystyki znajduje się tam pod ogromną presją konkurencyjną. Na zliberalizowanym rynku globalnym turystyki wyspy konkurują z nowymi ośrodkami turystycznymi, które mają atut w postaci nienaruszonych lub wykorzystanych w minimalnym stopniu zasobów oraz sprzyjających warunków gospodarczych, jakimi są niskie płace, słaba waluta oraz różne formy pomocy państwa.

5.4 Tak jak w wypadku całego sektora usług, jakość oferty usług turystycznych zależy w dużym stopniu od jakości jego pracowników i w ogóle osób związanych z tą branżą. Dobre warunki pracy przekładają się na wysoką jakość usług.

5.5 Europejska turystyka na wyspach zmagają się z problemem wydajności, związanym z fragmentacją sektora, na który składają się głównie MSP o wysokiej intensywności pracy. Niska wydajność wpływa ujemnie na konkurencyjność turystyki na wyspach, co znajduje odbicie w oferowanych cenach.

5.6 Kwestia sezonowości ma realne konsekwencje dla stabilności zatrudnienia i odbija się niekorzystnie na atrakcyjności pracy w sektorze turystyki. Z tego względu musimy propagować specjalne umowy o pracę, gwarantujące stabilne zatrudnienie pracownikom sezonowym, by zapewnić im takie same warunki zatrudnienia i prawa socjalne jak pracownikom zatrudnionym na stałe. Ta kwestia była już wcześniej poruszana przez EKES⁽²⁾.

5.6.1 Promowanie turystyki na wyspach i wprowadzanie do niej innowacji będą wymagać dostosowania i unowocześnienia stosunków pracy w ramach dialogu społecznego i negocjacji zbiorowych między partnerami społecznymi, zwłaszcza w takich kwestiach jak szkolenie, awans i kariera zawodowa, a także obowiązki zawodowe, dniówka oraz godziny i warunki pracy.

5.7 Dostęp do wysp, zwłaszcza w dzisiejszym, szybko poruszającym się świecie, zapewniają w pierwszym rzędzie połączenia lotnicze. Podróż drogą morską nie zawsze jest wykonalna. Wymaga ona solidnej infrastruktury na lądzie, powiązanej z niezawodną siecią połączeń morskich, które z uwagi na swój charakter zależą w dużym stopniu od warunków pogodowych.

6. Wypracowanie instrumentów polityki służących innowacjom w zakresie marketingu turystyki na wyspach

6.1 Prawdziwym wyzwaniem dla władz odpowiedzialnych za turystykę na wyspach jest określenie najskuteczniejszego sposobu opracowania i zastosowania instrumentów polityki, które wspierają innowacje w turystyce bez ingerowania w dynamikę rynku. Dobrą praktyką ze strony rządów byłoby pozostawienie rynkom maksymalnej swobody i interweniowanie wyłącznie w sytuacji, gdy rynki sobie nie radzą.

6.2 Wyspy muszą starannie wyważyć potencjalnie sprzeczne interesy firm, których dążeniem jest wzrost, konsumentów-turystów poszukujących wypoczynku oraz ekologów, którzy starają się chronić przyrodę. Gdy chodzi o planowanie miast, pojawia się zasadnicze pytanie, komu należy powierzyć podejmowanie decyzji w sprawie projektów budowlanych. Istnieje niebezpieczeństwo wystąpienia konfliktów pomiędzy władzami lokalnymi trzymającymi stronę lokalnych firm oraz władzami regionalnymi lub centralnymi, które patrzą na sprawę z szerszej perspektywy i starają się powstrzymać niepożądaną wzrost na obszarach wrażliwych pod względem ekologicznym.

6.3 Rządy powinny zezwolić innowacyjnym firmom na osiągnięcie korzyści skali oraz poszukiwanie innowacji poprzez stowarzyszenia spółdzielcze i inne formy współpracy w ramach sieci. Najskuteczniejszymi i najbardziej obiecującymi metodami promowania innowacji w sektorze turystyki są współpraca i zawieranie sojuszy lub tworzenie sieci w takich dziedzinach, jak technologia, marketing, dystrybucja oraz wspólne wykorzystywanie zasobów ludzkich. Jednak jak dotąd współpraca w sektorze turystyki wydaje się niewystarczająca, zwłaszcza w wypadku MŚP. Rządy powinny pod tym względem wspierać politykę na rzecz innowacyjnej turystyki, która promuje spójność i synergie.

6.4 Zajmowanie się kwestiami związanymi z turystyką jest nie do pomyślenia bez uwzględnienia wymiaru przestrzennego. Chodzi przede wszystkim o standaryzację elementów („commo-

ditisation”) i wprowadzanie na rynek atrakcji turystycznych. To one właśnie są „surowcem” turystyki i to one tworzą rynek ośrodków turystycznych. Goście wybierają ośrodek, który ich zdaniem oferuje im największe korzyści, oraz produkty, za które są gotowi zapłacić. Owa gotowość do zapłaty jest tym większa, im bardziej unikalny jest dany ośrodek turystyczny. W większości przypadków są to dobra publiczne lub wspólne zasoby, takie jak chronione krajobrazy lub tereny przeznaczone na cele rolnicze, które mieszkańcy wysp muszą chronić i utrzymywać, aby nie uległy one nadmiernemu zużyciu lub zniszczeniu.

6.5 Lokalne atrakcje i innowacyjne usługi nadają ośrodkom turystycznym odrębny charakter. Ograniczają także możliwości dokonywania innowacji w zakresie produktów, ponieważ innowacji tych nie można zrealizować bez uwzględnienia charakteru dóbr znajdujących się w danym ośrodku, na przykład kąpieliska nadmorskiego nie da się przekształcić w górskie ustronie. Jednak kraj o charakterze turystycznym, posiadający różnorodne atrakcje, nie będzie miał problemów ze zmianą swojej pozycji na rynku.

6.6 Turystyka masowa, której synonimami są słońce, morze i fast foody, niekoniecznie jest najlepszą formą turystyki na wyspach. Niektóre przykłady ze Szkocji wykazały, że ogromnym powodzeniem mogą się cieszyć pewne wąsko wyspecjalizowane formy turystyki na wyspach organizowane na niewielką skalę. Nie istnieją jednak rozwiązania uniwersalne i należy sobie zdawać z tego sprawę, opracowując strategię turystyczną dla wysp. Coś, co jest idealnym rozwiązaniem dla małej wyspy na Morzu Śródziemnym, może okazać się niewłaściwe dla jeszcze mniejszej wyspy u wybrzeży Wielkiej Brytanii, Irlandii czy Szwecji.

6.7 Na sukces ośrodka turystycznego składa się wiele niezależnych zmiennych. Należy wśród nich wymienić położenie geograficzne i potencjał rynków źródłowych oraz dostępność wyrażoną w kategoriach kosztów transportu i kosztów związanych z czasem. Sektor publiczny może wywierać wpływ na te zmienne jedynie poprzez takie mechanizmy, jak zobowiązania z tytułu wykonywania usług publicznych lub systemy ciągłości terytorialnej. Odgrywają one ponadto decydującą rolę w określaniu charakteru innowacji w zakresie produktów. Dlatego też wyzwaniem dla lokalnego przedsiębiorcy jest stworzenie większej wartości dodanej dla klientów poprzez ofertę nowych produktów.

6.8 Aktualnym tematem dyskusji w UE jest równowaga środowiskowa. Obejmuje ona takie zagadnienia, jak określenie mechanizmów sprzyjających ograniczeniu emisji związanych z podróżami oraz ustalenie, w jaki sposób równowaga środowiskowa stała się w sensie ogólnym główną siłą napędową konkurencyjności turystyki.

6.9 Co na przykład utrudnia mieszkańcom wysp poprawę jakości plaż lub nie pozwala im szczerzyć się ich dziedzictwem kulturowym? Dlaczego wskazuje się zaledwie kilka kurortów turystycznych, podczas gdy cała wyspa może być atrakcją turystyczną? Dlaczego sezon turystyczny na wyspach trwa tak krótko, podczas gdy w innych miejscach działalność sektora turystyki ma charakter całoroczny? Reklama koncentruje się zaledwie na kilku miejscach, a może przecież przyczynić się do promocji wszystkich miast i wsi znajdujących się na wyspie. Mieszkańcy każdego miasta i wsi muszą nauczyć się poczucia dumy ze swojej miejscowości. Tylko w ten sposób będą w stanie chronić i sprzedawać swoje produkty i swoje dziedzictwo.

⁽²⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie zrównoważonej pod względem społecznym i powszechnie dostępnej turystyki, Dz.U. C 32 z 5.2.2004, s. 1.

6.10 Biorąc pod uwagę wzrost liczby turystów odwiedzających wyspy, władze muszą dokonywać dalszych inwestycji, które zagwarantują dobrą jakość warunków sanitarnych w ośrodkach turystycznych na wyspach, zapewniając w szczególności dobrą jakość wody (do picia i do kąpieli), odpowiednie gospodarowanie odpadami, zrównoważoną produkcję energii i zaopatrzenie w bezpieczną żywność.

6.11 Bardzo ważną rolę odgrywa uświadomienie mieszkańcom wysp znaczenia konkurencyjności, ponieważ musi ona stać się dla nich priorytetem. Zadania tego nie jest w stanie zrealizować sam rząd, lecz potrzebny jest w tym celu wspólny wysiłek pracowników, przedsiębiorców, zarządów firm i organów administracyjnych.

6.12 W praktyce występują pod tym względem trzy czynniki wywierające decydujący wpływ:

- po pierwsze, zaangażowanie rządu w kwestie związane z bezpieczeństwem zdrowotnym i równowagą środowiskową;
- po drugie, sektor przedsiębiorstw prywatnych, który może obejmować transport naziemny i lotniczy oraz infrastrukturę TIK;
- po trzecie, czynniki kulturowe i ludzkie, które charakteryzują wyposażenie każdego kraju w zasoby.

6.12.1 Rząd wywiera wielki wpływ na pierwszą z tych kategorii. Jeśli dana wyspa zajmuje niską pozycję w rankingu równowagi środowiskowej, jest to sytuacja nie do przyjęcia. Pokazuje to, że rację mają grupy nacisku ekologicznego i kulturowego wskazujące na potrzebę większego uwrażliwienia na kwestie dziedzictwa kulturowego wysp i pilnego zwiększenia inwestycji na rzecz jego ochrony.

6.12.2 Wiele pozostaje także do zrobienia w zakresie infrastruktury turystycznej. Słabe wyniki pod tym względem mogą pobudzić do działania i zwiększenia inwestycji. Okres recesji stwarza dobrą okazję do dokonania przeglądu infrastruktury i przeznaczenia zwiększonych środków na jej poprawę. Dlatego też wyspy muszą obecnie dokonywać ulepszeń w tym zakresie i poszukiwać nowych nisz rynkowych poprzez nowe inwestycje publiczne i prywatne. Rząd musi ze swej strony sprawić, że sektor prywatny uzyska lepszy dostęp do źródeł finansowania, a banki będą w większym stopniu uwzględniać potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw. Muszą one w pełni wykorzystywać wszystkie środki dostępne w ramach pakietu zachęt UE. Jeszcze ważniejszą sprawą jest zapewnienie, że instytucje rządowe nie będą narzucały sektorowi prywatnemu nieodpowiednich przepisów, które pozbawiają przedsiębiorców całego kapitału przeznaczanego na inwestycje.

6.12.3 Istnieje także ciemna strona turystyki na wyspach. Jest nią szara strefa, która przynosi mieszkańcom wysp dodatkowe dochody, ale wywiera niekorzystny wpływ na zatrudnienie i warunki pracy. Istnienie drugich domów przyczynia się do wzrostu cen dla mieszkańców wysp, ale jednocześnie są one źródłem dodatkowych dochodów. Dochodzi jeszcze problem przeciążenia infrastruktury (zaopatrzenie w wodę, wywóz śmieci, wytwarzanie energii) w szczycie sezonu na skutek aż dwudziestokrotnego zwiększenia w tym okresie liczby osób przebywających na wyspie w stosunku do liczby miejscowej ludności.

6.13 Konsekwencją sezonowych wahań zapotrzebowania na siłę roboczą jest pojawienie się i obecność szarej strefy. Niewła-

ściwe wykorzystanie czy też nawet nadużywanie pracy studentów oraz korzystanie z pracy na czarno jest niekorzystne zarówno dla pracowników zatrudnionych legalnie, jak i zatrudnionych nielegalnie, gdyż powoduje obniżenie poziomu zarobków. Praca nielegalna może stanowić znaczący odsetek całego zatrudnienia w sektorze turystyki (w niektórych krajach nawet ponad 50 %).

6.13.1 Tani i mobilni pracownicy z nowych państw członkowskich, np. z Polski, Bułgarii czy Rumunii, stają się coraz bardziej widoczną cechą sektora turystyki na Zachodzie, w tym także turystyki na wyspach. Swoboda przepływu siły roboczej, jaką zapewnia prawodawstwo europejskie, sprawia, że jest to nieodwracalna tendencja, z którą muszą się zmierzyć przedsiębiorcy i pracownicy. Należy zapewnić przedsiębiorstwom konkurencyjność, gwarantując jednocześnie równe traktowanie, respektowanie warunków pracy i ochronę pracowników przed wykorzystywaniem.

6.14 Z tych właśnie przyczyn turystyka na wyspach wymaga wyważonego podejścia. Turystyka ma żywotne znaczenie dla mieszkańców wysp i dla działających tam MŚP. Obecnie nadeszła pora na działanie. Mieszkańcy wysp muszą zmierzyć się z konkurencją. W krótkim okresie trzeba najpierw rozwiązać najpilniejsze problemy. Aby turystyka mogła pozostać trwałą i ważną siłą napędową wzrostu gospodarczego, potrzebne są skuteczne działania podejmowane w średnim i długim okresie.

7. Sprzyjanie tworzeniu sieci promowania innowacji w zakresie organizacji przedsiębiorstw i ośrodków turystycznych

7.1 Niektóre działy sektora turystyki (np. linie lotnicze, sieci hoteli, organizatorzy turystyki, wypożyczalnie samochodów) odznaczają się wysokim poziomem koncentracji i często są firmami o zasięgu globalnym. Z drugiej strony sektor turystyki na wyspach nadal składa się w większości z MŚP. Aby były w stanie przetrwać w konfrontacji ze światową konkurencją, firmy turystyczne na wyspach powinny angażować się w konkurencję o charakterze raczej konstruktywnym niż destruktywnym. Konstruktywna konkurencja doprowadziłaby do zwiększenia rozmiarów rynku i rozszerzenia gamy produktów, a w końcu umożliwiłaby pomyślną dywersyfikację produktów i innowacje zapewniające ofertę złożoną z produktów klasy światowej. Natomiast skutkiem konkurencji destruktywnej byłoby konkurowanie firm o ten sam segment rynku, prowadzące do konwergencji produktów i wojen cenowych. Dlatego też ważne jest, aby przedsiębiorcy działający w sektorze turystyki potrafili ściślej współdziałać na rzecz konkurencji o charakterze konstruktywnym.

7.2 Przedsiębiorcy działający w sektorze turystyki na wyspach, w szczególności mniejsze firmy, są bardziej wyczuleni na konkurencję ze strony partnerów niż na korzyści wynikające ze współpracy. W świecie turystyki można dokonać rozróżnienia między sieciami i klastrami geograficznymi a sieciami i klastrami tworzonymi zgodnie z rodzajem działalności, takiej jak np. turystyka ekologiczna, enoturystyka itp. Sieci i klustry mogą odegrać kluczową rolę, gdy chodzi o wzmocnienie potencjału operatorów w zakresie innowacyjności, np. poprzez ograniczenie kosztów eksperymentowania, zwiększenie zauważalności oraz skuteczniejsze reagowanie na zmiany popytu. Podobnie jak w innych działach sektora usług, innowacje w turystyce polegają głównie na tworzeniu sieci i na współpracy.

7.3 Innym kluczowym czynnikiem trwałego wzrostu sektora turystyki na wyspach jest współpraca między politykami, pracodawcami i organizacjami związkowymi, a także integracja obejmująca instytucje, fundacje i stowarzyszenia działające w tym

sektorze. Wprawdzie to przedsiębiorstwa odgrywają decydującą rolę, gdy chodzi o tworzenie sieci, lecz władze lokalne są odpowiedzialne za rozwój infrastruktury, która umożliwia lepszą współpracę i wspiera sieci rynkowe.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie podatku od transakcji finansowych (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/14)

Sprawozdawca: **Lars NYBERG**

Dnia 18 lutego 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

podatku od transakcji finansowych.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 55 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1 Całkowita wartość wszystkich transakcji finansowych wzrosła z około 15-krotności światowego PKB w 1990 r. do około 70-krotności w 2007 r. ⁽¹⁾ Wartość transakcji kasowych w stosunku do PKB niemal się nie zmieniła, co oznacza, że na ów czterokrotny przyrost transakcji finansowych złożyły się niemal w całości instrumenty pochodne, a głównie derywaty procentowe. Wprawdzie w drugim półroczu 2008 r. w handlu instrumentami pochodnymi odnotowano spadek, jednak liczba transakcji wzrosła ponownie w 2009 r. Wydaje się, że zachowanie sektora finansowego niewiele się zmieniło.

1.2 W 2007 r. na sektor finansowy, którego głównym zadaniem jest wspieranie gospodarki realnej, przypadało 40 % całkowitych zysków przedsiębiorstw w USA, tymczasem jego udział w PKB wyniósł jedynie 7 %. Ponadto nastąpiła również koncentracja sektora na kilku rynkach finansowych, zwłaszcza Londynie i Nowym Jorku, sam rynek zaś skupił się w kilku ogromnych instytucjach finansowych. W sektor ten wpompowano ogromne sumy, by ratować jego instytucje przed upadkiem, co z kolei przyczyniło się do powstania niespotykanych dotąd deficytów budżetowych.

1.3 Podatek od transakcji finansowych mógłby mieć decydujący wpływ na zachowania instytucji finansowych, ponieważ ograniczałby liczbę transakcji finansowych o niezwykle krótkim terminie, które często są również bardzo ryzykowne.

1.4 EKES w zasadzie poparł ideę podatku od transakcji finansowych w opinii na temat sprawozdania grupy de Larosièra ⁽²⁾: „Zdaniem EKES-u, myślenie krótkoterminowe trzeba zastąpić myśleniem długoterminowym, gdzie premie nie byłyby obliczane na podstawie działalności spekulacyjnej. W tym kontekście EKES popiera pomysł opodatkowania transakcji finansowych (...)”. W niniejszej opinii Komitet pragnie zabrać głos w toczącej się dyskusji na temat tego podatku i podjąć dalsze rozważania nad celami i skutkami jego wprowadzenia.

1.5 Propozycję podatku od obrotu papierami wartościowymi po raz pierwszy sformułował w 1936 r. J.M. Keynes. Miał na celu ograniczenie destabilizujących spekulacji akcjami oraz

wzmocnienie długookresowych podstaw cen akcji. Ideę tę w latach 70. XX wieku rozwinął dalej James Tobin. Pragnął spowolnić rynek finansowy i upodobnić go bardziej do gospodarki realnej poprzez opodatkowanie międzynarodowych kasowych transakcji walutowych. Jego cel pokrywał się z jednym celów toczącej się obecnie dyskusji – ograniczeniem transakcji krótkoterminowych.

1.6 Tobin proponował, by dochody z tytułu tego podatku trafiały do MFW lub Banku Światowego, lecz jego głównym celem nie było generowanie dochodów: „Im bardziej podatek ten sprawdza się w realizacji przyświecających mi pierwotnie celów gospodarczych (...), tym mniej generuje dochodów”.

1.7 Pomysł wprowadzenia takiego podatku powrócił wraz z kryzysem finansowym z 2008 r., tym razem jednak w odniesieniu do wszystkich transakcji finansowych między instytucjami finansowymi.

1.8 Zdaniem EKES-u głównym celem podatku od transakcji finansowych powinna być zmiana zachowań w sektorze finansowym polegająca na ograniczaniu krótkoterminowych transakcji finansowych o charakterze spekulacyjnym. W ten sposób działania na rynku finansowym mogą być realizowane poprzez rynkowy mechanizm cenowy. Część tych transakcji Adair Turner (z brytyjskiego urzędu nadzoru finansowego – *Financial Services Authority*) określił jako społecznie bezużyteczne. Można osiągnąć pożądaną skuteczną, ponieważ podatek od transakcji finansowych najmocniej uderza w transakcje zawierane najczęściej.

1.9 Jeżeli podatek od transakcji finansowych w znacznym stopniu zmniejszy krótkoterminowy handel papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi, to obniży również zyski sektora finansowego, co mogłoby doprowadzić do zmniejszenia premii, ale też do obniżenia wpływów z podatku dochodowego. Tradycyjna bankowość komercyjna, której podstawą są finansowane z depozytów pożyczki i kredyty udzielane przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym, a w której zyski wynikają z różnicy między stopami procentowymi, prawie nie odczuje skutków takiego opodatkowania. Tego rodzaju bankowość mogłaby ponownie stać się głównym celem sektora finansowego, w którym oszczędności lokowane są w celu możliwie najlepszego wykorzystania

⁽¹⁾ Dane Banku Rozrachunków Międzynarodowych (BRM).

⁽²⁾ Sprawozdanie grupy de Larosièra, Dz.U. C 318/11, 23.12.2009, s. 57.

na inwestycje. Nowe trudności finansowe w 2010 r. oraz podejmowane przez MFW i UE próby znalezienia sposobów finansowania na wypadek kryzysów finansowych w przyszłości nie powinny sprawić, iż utracimy tę niepowtarzalną okazję do usprawnienia sektora finansowego oraz odejścia od krótkowzroczności.

1.10 Drugim celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystać na wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też zmniejszenie obciążenia finansów publicznych. Ostatni z wymienionych celów oznacza także, że sektor finansowy spłaci otrzymane dotacje. W perspektywie długoterminowej uzyskiwane w ten sposób dochody powinny stać się nowym, ogólnym źródłem dochodów publicznych.

1.11 Podatek od transakcji finansowych miałby charakter progresywny, ponieważ zarówno klienci instytucji finansowych, jak i same instytucje dokonujące transakcji na własny rachunek należą do najbogatszych kategorii społecznych. Ponadto uważa się, że sektor finansowy nie ponosi w odpowiednim stopniu ciężaru opodatkowania.

1.12 Podatek od transakcji finansowych powinien mieć możliwie najszerszy zakres, a najlepiej mieć zastosowanie zarówno do rynków krajowych, jak i do rynków walutowych. W odniesieniu do systemu globalnego EKES zaleca, by stawkę podatku od transakcji finansowych ustalić na poziomie nieprzekraczającym 0,05 %. W przypadku systemu europejskiego wskazana byłaby niższa stawka, tak aby podatek ten nie zakłócał funkcjonowania rynku finansowego.

1.13 Wprowadzenie podatku od danego rodzaju aktywów zawsze zmniejsza ich wartość, ale czy ma wpływ na to, gdzie odbywa się handel, jeśli nie jest to podatek o zasięgu ogólnosiwiatowym? W jednym z przeprowadzonych badań stwierdzono, że opłata skarbowa w Wielkiej Brytanii spowodowała obniżenie obrotów o 20 %, czyli tylko znikoma część rynku przeniosła się poza Londyn.

1.14 Wprowadzenie tego podatku nie pociągałoby za sobą praktycznie żadnych kosztów administracyjnych, technicznych czy ekonomicznych, ponieważ transakcje te są już skomputeryzowane. Wprawdzie nie istnieje jeszcze skomputeryzowany rynek transakcji OTC (*over the counter*), niemniej jednak przygotowuje się już odpowiednie przepisy UE. Potrzeba włączenia wszystkich transakcji, a zatem także rynku OTC, do rynku regulowanego pokazuje, że uregulowania prawne i podatki, takie jak podatek od transakcji finansowych, uzupełniają się i nie są wykluczającymi się rozwiązaniami alternatywnymi.

1.15 Podatek od transakcji finansowych przynosi podwójne korzyści, którymi są zmiana sposobu zachowania w sektorze finansowym w kierunku funkcjonowania opartego w większym stopniu na podstawach długoterminowych oraz jednoczesny wzrost dochodów publicznych. Ale jest też oczywiste, że im wyższa stawka podatku, tym większy wpływ na zawierane

transakcje krótkoterminowe i – w rezultacie – tym niższe dochody. Dlatego też należy dążyć do wyznaczenia takiej stawki podatku, która pozwoli osiągnąć równowagę między dwoma celami omawianego podatku: zmianą sposobu postępowania i dochodami z podatku.

1.16 Przy stosowaniu podatku w całej UE wpływy z niego wynosiłyby ok. 1,5 % PKB, a znaczna część tych dochodów pochodziłaby z brytyjskiego rynku finansowego. Dochody z podatku stosowanego na całym świecie wyniosłyby ok. 1,2 % światowego PKB. Wyniki są podobne zarówno dla Europy, jak i dla USA.

1.17 Na posiedzeniu G20 w Toronto w dniach 26–27 czerwca 2010 r. nie zaproponowano wprowadzenia globalnego podatku od transakcji finansowych. EKES jest zdania, że wprowadzenie systemu europejskiego nadal powinno być jednym z punktów programu reform finansowych.

2. Kontekst opinii

2.1 Wymienia się wiele przyczyn kryzysu finansowego, który rozszalał się po ogłoszeniu upadłości przez Lehman Brothers ⁽³⁾ w 2008 r. Zaliczają się do nich: tani pieniądz generowany przez niskie stopy procentowe, rozpowszechnianie papierów wartościowych obciążonych wysokim ryzykiem poprzez sekurytyzację, braki regulacyjne i niedostatek nadzoru, dostępność zasobów gospodarczych na potrzeby spekulacji dzięki długotrwałej redystrybucji dochodu od pracy w kierunku kapitału, globalny charakter rynku finansowego itp.

2.2 Wzrost sektora finansowego wyrażony stosunkiem do PKB przekracza niemal wszelkie wyobrażenia. W 1990 r. wartość transakcji finansowych kształtowała się na poziomie około 15-krotności światowego PKB. Do chwili wybuchu kryzysu finansowego w 2008 r. kwota ta osiągnęła 70-krotność światowego PKB ⁽⁴⁾. Ponieważ transakcje kasowe stanowią niemal taki sam odsetek światowego PKB jak w 1990 r., na czterokrotny wzrost wartości transakcji finansowych złożyły się niemal w całości produkty pochodne. Są to głównie transakcje poza rynkiem regulowanym (*over the counter* – OTC), bezpośrednie umowy między klientem a instytucją finansową, a większość z nich dotyczy derywatów procentowych ⁽⁵⁾. Nawet transakcje długoterminowe, takie jak obligacje zabezpieczone hipoteką, trafiły na rynek krótkoterminowy, ponieważ nader często zmieniają posiadaczy. W znacznym stopniu powodem wzrostu liczby tych nowych transakcji może być zarówno chęć zabezpieczenia się przed ryzykiem, jak i intencje spekulacyjne.

2.2.1 Rozwój rynku instrumentów pochodnych to nowe oblicze systemu gospodarczego, które nie zawsze powiązane jest z gospodarką realną w taki sam sposób jak w przypadku tradycyjnego kapitału. Istnieje wiele rodzajów instrumentów pochodnych, takich jak opcje, kontrakty typu *futures*, *forward* czy *swap*, mogą one także opierać się np. na różnych towarach, kursach walutowych, stopach procentowych bądź też mogą mieć charakter czysto hazardowy.

⁽³⁾ Przedsiębiorstwo usług finansowych o zasięgu globalnym.

⁽⁴⁾ Stephan Schulmeister, *A General Financial Transaction Tax* („Powszechny podatek od transakcji finansowych”), Dokumenty robocze WIFO 344/2009.

⁽⁵⁾ Bank Rozrachunków Międzynarodowych (BRM) [w:] Davas / von Weizsäcker, *Financial Transaction Tax: Small is Beautiful* („Podatek od transakcji finansowych. Małe jest piękne”), 2010 r.

2.2.2 Z danych statystycznych wynika, że w drugiej połowie 2008 r. nastąpił spadek obrotów derywatami. Nie był on jednak szczególnie duży – tylko do poziomu sprzed trzech lat. Ponadto w pierwszej połowie 2009 r. wartość transakcji ponownie zaczęła wzrastać⁽⁶⁾. I znowu zmiany te dotyczyły przede wszystkim derywatów procentowych. Możemy stąd wysnuć wniosek, że w zachowaniach sektora finansowego niewiele się zmieniło. Z drugiej strony, sekurytyzacja – główne źródło kryzysu finansowego – niemal zniknęła z rynku⁽⁷⁾.

2.2.3 W 2007 r., tuż przed kryzysem, na sektor finansowy przypadało 40 % całkowitych zysków przedsiębiorstw, tymczasem jego udział w PKB wynosił jedynie 7 %⁽⁸⁾. Gdy na sektor finansowy przypada 40 % zysków, oznacza to, że oddalił się on od swojej roli pośrednika finansowego. Pod tym względem oligopolistyczny sektor finansowy w niektórych krajach nie jest efektywny, jeżeli chodzi o finansowanie gospodarki realnej.

2.2.4 Ponadto nastąpiła również koncentracja sektora na kilku rynkach finansowych – zwłaszcza Londynie i Nowym Jorku. Jednocześnie zaś transakcje skupiają się w kilku ogromnych instytucjach finansowych. To ze względu na rozmiar tych instytucji powstał slogan „zbyt duże, by upaść”, co z kolei zmusiło wiele rządów do ratowania niektórych banków, by zapobiec załamaniu całego sektora finansowego. W sektor ten wpompowano ogromne sumy, co przyczyniło się do powstania niespotykanych dotąd deficytów budżetowych.

2.3 Wiele propozycji zmian w systemie finansowym mających na celu zapobieżenie tego rodzaju kryzysom w przyszłości przedstawiono w sprawozdaniu grupy de Larosièrè'a⁽⁹⁾. W ślad za nim Komisja przedstawiła cztery wnioski dotyczące rozporządzeń w sprawie nadzoru makro- i mikroostrożnościowego nad systemem finansowym⁽¹⁰⁾, a także kilka propozycji zmian przepisów w sektorze finansowym⁽¹¹⁾. Równocześnie z tymi działaniami także w USA toczą się ożywione dyskusje.

2.3.1 Nowe wnioski ustawodawcze dotyczyły przede wszystkim nadzoru i regulacji pewnych instytucji finansowych i mają po części zastąpić pewne elementy samoregulacji sektora finansowego. Tylko niewielka część propozycji miała na celu zmianę zachowań w sektorze finansowym. Nie przedstawiono jeszcze żadnych wniosków, które regulowałyby instrumenty

dostępne w sektorze finansowym, mimo że można doszukać się wśród nich niektórych rzeczywistych przyczyn kryzysu finansowego.

2.4 Komisja nie przedstawiła także żadnych formalnych wniosków UE dotyczących podatku od transakcji finansowych (FTT), choć w ostatnich kilku latach ogólna dyskusja na ten temat nabrała tempa. Zdaniem EKES-u tego rodzaju podatek mógłby mieć decydujący wpływ na zachowanie instytucji finansowych oraz na instrumenty. Można by to osiągnąć dzięki zmniejszeniu liczby pewnych przeważających obecnie transakcji krótkoterminowych.

2.4.1 Przywódcy państw grupy G20 na posiedzeniu w Pittsburghu we wrześniu 2009 r. zwrócili się do MFW „o przygotowanie na następne posiedzenie grupy (w czerwcu 2010 r.) sprawozdania dotyczącego możliwych wariantów działań, przyjętych lub rozważanych przez poszczególne kraje, jakimi sektor finansowy mógłby w znaczny sposób przyczynić się do uregulowania wszelkich obciążeń związanych interwencjami rządowymi mającymi na celu naprawę systemu bankowego”. We wstępnym sprawozdaniu MFW przedstawionym w kwietniu 2010 r. skupiono się na środkach mających na celu przeciwdziałanie przyszłym kryzysom finansowym, a zwłaszcza na opłacie dotyczącej stabilności finansowej w połączeniu z systemem naprawczym. W niniejszej opinii EKES nie zamierza przedstawiać żadnych szczególnych uwag dotyczących owych propozycji i ograniczy się jedynie do omówienia pokrótce stanowiska MFW w kwestii podatku od transakcji finansowych w kontekście obecnego kryzysu.

2.4.2 Swoje poparcie co do zasady dla podatku od transakcji finansowych EKES wyraził już w opinii na temat sprawozdania grupy de Larosièrè'a: „Zdaniem EKES-u myślenie krótkoterminowe trzeba zastąpić myśleniem długoterminowym, gdzie premie nie byłyby obliczane na podstawie działalności spekulacyjnej. W tym kontekście EKES popiera pomysł opodatkowania transakcji finansowych (...)”. Za pośrednictwem niniejszej opinii Komitet pragnie zabrać głos w toczącej się dyskusji i podjąć dalsze rozważania nad celami i skutkami wprowadzenia takiego podatku.

3. Wprowadzenie

3.1 Propozycję podatku od obrotu papierami wartościowymi (*securities transaction tax*, STT) po raz pierwszy sformułował w 1936 r. J.M. Keynes, aby ograniczyć destabilizujące spekulacje akcjami i wzmocnić długookresowe podstawy cen akcji.

3.2 W latach 70. XX wieku James Tobin zaproponował podatek od transakcji walutowych (*currencies transaction tax*, CTT), zwany „podatkiem Tobina”, aby ograniczyć destabilizujące spekulacje walutowe. Wraz z wprowadzeniem swobody przepływu kapitału dokonanie ataku spekulacyjnego na dowolną walutę stało się łatwiejsze. Tobin pragnął spowolnić rynek finansowy i upodobnić go bardziej do gospodarki realnej, a także zwiększyć rolę polityki monetarnej. Proponowany podatek miał dotyczyć kasowych transakcji walutowych i wynosić 0,5 %. Chociaż nie miał obejmować wszystkich transakcji finansowych (transakcje kasowe stanowią obecnie mniej niż 10 % transakcji na całym świecie), jego cel pokrywał się z jednym z celów będących aktualnie przedmiotem dyskusji – ograniczeniem transakcji krótkoterminowych.

⁽⁶⁾ Tamże, FN 5.

⁽⁷⁾ H.W. Sinn podczas prezentacji sprawozdania gospodarczego grupy EEAG na 2010 r., 23.2.2010, Bruksela.

⁽⁸⁾ Helene Schubert, Austriacki Bank Narodowy.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie grupy de Larosièrè'a, Dz.U. C 318/11, 23.12.2009, s. 57.

⁽¹⁰⁾ Nadzór makro- i mikroostrożnościowy, Dz.U. C 277/25, 17.11.2009, s. 117.

⁽¹¹⁾ Agencje ratingowe, Dz.U. C 277/25, 17.11.2009, s. 117; „Prospekt emisyjny publikowany w związku z publiczną ofertą lub dopuszczeniem do obrotu papierów wartościowych” oraz „Harmonizacja wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym”, Dz.U.

3.2.1 Tobin proponował, by dochody z tytułu tego podatku trafiały do MFW lub Banku Światowego, lecz jego głównym celem nie było generowanie dochodów: „Im bardziej podatek ten sprawdza się w realizacji przyświecających mi pierwotnie celów gospodarczych (...), tym mniej generuje dochodów”⁽¹²⁾.

3.3 Pomysł wprowadzenia podatku powrócił w czasie kryzysu finansowego w 2008 r., tym razem jednak nie tylko w odniesieniu do transakcji walutowych, lecz w stosunku do wszystkich transakcji finansowych. Należy wyraźnie stwierdzić, że podatek, stosowany nawet w tak szerokim zakresie, nie obejmowałby transakcji finansowych z udziałem gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Opodatkowanie powinno ograniczać się do transakcji między instytucjami finansowymi. Wśród zwolenników podatku od transakcji finansowych znaleźć można najróżniejsze organizacje społeczeństwa obywatelskiego, ekonomistów, wysokiej rangi przedstawicieli sektora finansowego, takich jak Adair Turner, prezes zarządu brytyjskiej Financial Services Authority, a obecnie poparła go także Rada Europejska w propozycjach na szczyt G20 17 czerwca 2010 r.⁽¹³⁾ Wprowadzeniu podatku od transakcji finansowych sprzeciwiają się m.in. MFW, OECD i Bank Światowy.

3.4 Jakie najważniejsze cele miałyby realizować taki podatek? Co powinno być opodatkowane? Jak wysoki powinien on być? Czy może obowiązywać w jednym kraju, czy też trzeba go wprowadzić w całej UE lub na całym świecie? Jakich skutków można się spodziewać? Pragniemy omówić wspomniane kwestie oraz przedstawić pewne dane liczbowe oparte na badaniach Austriackiego Instytutu Badań Gospodarczych (WIFO)⁽¹⁴⁾ oraz Ośrodka Badań Gospodarczych i Politycznych (CEPR) i Instytutu Badań nad Ekonomią Polityczną (PERI, Uniwersytet Massachusetts w Amherst)⁽¹⁵⁾.

3.5 Mechanizmem pozwalającym wpływać na zachowania w sektorze finansowym, zgodnie z twierdzeniami Keynesa i Tobina, jest oddziaływanie poprzez opodatkowanie krótkoterminowych transakcji finansowych. Ze względu na częstotliwość występowania transakcji krótkoterminowych podatek od transakcji finansowych sprawia, że rosną koszty transakcji krótkoterminowych w porównaniu z transakcjami długoterminowymi. Rządy mogą w ten sposób, poprzez zmianę kosztów względnych, sterować sektorem finansowym za pomocą rynkowego mechanizmu cenowego, tak aby sektor ten w większym stopniu opierał się na długookresowych wskaźnikach podstawowych dotyczących gospodarki realnej.

4. Cele

4.1 Na podstawie szczegółowej analizy rynku finansowego można stwierdzić, że za przyrost liczby transakcji odpowiadają głównie transakcje krótkoterminowe, mające często charakter spekulacyjny bądź służące zabezpieczeniu się przed ryzykiem. W porównaniu z gospodarką realną wiele wspomnianych trans-

akcji dotyczy nadmiernie wysokich kwot. Wahania krótkookresowe mają tendencję do kumulowania się i tym samym wzmacniają długookresowe zmiany cen aktywów, których poziom może również rozwijać się w sposób odbiegający od rozwoju gospodarki realnej⁽¹⁶⁾. Część tych transakcji finansowych Adair Turner określił nawet jako społecznie bezużyteczne.

4.1.1 Z tego względu, zdaniem EKES-u, pierwszym celem podatku od transakcji finansowych powinna być zmiana obecnych zachowań w sektorze finansowym, polegająca na zmniejszeniu liczby krótkoterminowych transakcji finansowych o charakterze spekulacyjnym. Przyrost obrotów w sektorze finansowym w pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku w przeważającej mierze wynika z transakcji krótkoterminowych. Sektor finansowy powinien ponownie zacząć się wywiązywać ze swoich stałych obowiązków wobec gospodarki realnej.

4.1.2 W swoim sprawozdaniu MFW wspomina wprowadzić o behawioralnych skutkach podatku od transakcji finansowych, lecz zalicza je do efektów negatywnych. Wśród wymienionych aspektów negatywnych stwierdza, że podatek ten nie jest rozwiązaniem pozwalającym na sfinansowanie systemu naprawczego. To jednak nigdy nie było celem podatku od transakcji finansowych. Kolejnym zarzutem wysuniętym w sprawozdaniu jest stwierdzenie, że lepiej byłoby opodatkować bezpośrednio te transakcje, które chcielibyśmy ograniczyć. A przecież właśnie tak działa podatek od transakcji finansowych, gdyż najsilniej uderza w transakcje krótkoterminowe.

4.1.3 Zmniejszenie obrotów w transakcjach krótkoterminowych skutkuje także obniżeniem udziału tego rodzaju transakcji w działalności instytucji finansowych. Oznacza to z kolei wzrost udziału innych rodzajów działalności, takich jak pośrednictwo między oszczędzającymi a kredytobiorcami. Sektor finansowy nie jest celem samym w sobie, jest narzędziem realizacji innych celów w gospodarce. Skuteczny sektor finansowy będzie kierował oszczędnościami tam, gdzie będzie je można najlepiej wykorzystać na inwestycje w gospodarce realnej.

4.1.4 W tradycyjnej bankowości komercyjnej podstawą są pożyczki i kredyty udzielane przedsiębiorstwom i gospodarstwom domowym, a zyski wynikają z różnicy między stopami procentowymi. Aby wesprzeć swych klientów, banki pomagają im także w zdobywaniu środków finansowych na rynkach kapitałowych, zabezpieczając (*hedge and cover*) ekspozycję walutową i towarową związaną z międzynarodową działalnością gospodarczą oraz zabezpieczając (*hedging*) towarowe kontrakty *futures* związane z rolnictwem. Świadcząc te usługi, banki kompensują swe własne ryzyko, dokonując transakcji z innymi bankami, zazwyczaj w czasie rzeczywistym. Obsługa klienta może pociągać za sobą szereg bardzo krótkoterminowych transakcji. Dodatkowo banki czerpią zyski również z dokonywanych na własny rachunek transakcji papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi. Tego segmentu rynku finansowego nie należy likwidować w całości, ponieważ częściowo dotyczy on handlu na rynku międzybankowym, mającego na celu zagwarantowanie płynności. Jeżeli jednak podatek od transakcji finansowych w znacznym stopniu zmniejszy krótkoterminowy handel papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi, to obniży również zyski sektora finansowego, co prawdopodobnie doprowadzi także do zmniejszenia premii, jak też do obniżenia wpływów z podatku dochodowego. Tradycyjna bankowość prawie nie odczuje skutków takiego opodatkowania, a przyszłe zyski instytucji finansowych będą niższe i zależeć będą głównie od tradycyjnej działalności bankowej.

⁽¹²⁾ Tobin James, *A Proposal for International Monetary Reform* („Propozycja międzynarodowej reformy monetarnej”), 1978 r.

⁽¹³⁾ Konkluzje Rady Europejskiej z 17 czerwca 2010 r.: „UE powinna przeprowadzić starania na rzecz wypracowania globalnego podejścia w sprawie wprowadzenia systemów opłat i podatków nakładanych na instytucje finansowe w celu zapewnienia równych reguł gry na całym świecie; UE będzie stanowczo broniła tego stanowiska w rozmowach z partnerami z grupy G-20. W związku z tym należy analizować kwestię wprowadzenia globalnego podatku od transakcji finansowych i nadal prowadzić prace w tym zakresie”.

⁽¹⁴⁾ Stephan Schulmeister, *A General Financial Transaction Tax* („Powszechny podatek od transakcji finansowych”), Dokumenty robocze WIFO 344/2009.

⁽¹⁵⁾ Baker, Pollin, McArthur, Herman, *The Potential Revenue from Financial Transactions Taxes* („Potencjalne dochody z tytułu podatków od transakcji finansowych”), CEPR i PERI, grudzień 2009.

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 14.

4.1.5 Choć w literaturze przedmiotu znaleźć można różne poglądy na ten temat, jednym ze skutków wprowadzenia podatku może być zmniejszenie się wahań cen aktywów. Dzięki mniejszej liczbie transakcji o charakterze spekulacyjnym ceny mogą się bardziej ustabilizować. Pojawia się też pogląd, że okazjonalne transakcje mogą być bardzo zmienne i przypadkowe, a przy tym nie mieć ograniczającego wpływu na wielkość obrotu.

4.1.6 Podsumowując kwestię potencjalnego oddziaływania podatku od transakcji finansowych na zachowanie różnych instytucji finansowych, należy podkreślić, że takie zmiany mogą ograniczyć transakcje wykonywane z wysoką częstotliwością (*high frequency trading* – HFT). Nowe trudności finansowe w 2010 r. oraz podejmowane przez MFW i UE próby znalezienia sposobów finansowania na wypadek kryzysów finansowych w przyszłości nie powinny sprawić, iż utracimy tę niepowtarzalną okazję do usprawnienia sektora finansowego.

4.2 Kolejnym ważnym celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. Podatek taki przyniósłby znaczne dochody. W dyskusjach na temat przeznaczenia pozyskanych w ten sposób nowych dochodów przewijają się takie hasła, jak wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też zmniejszenie obciążenia finansów publicznych wynikającego z kryzysu finansowego. Na podstawie ostatnich debat politycznych w ramach UE można stwierdzić, że środki te najprawdopodobniej wykorzystane zostaną jako źródło dochodów publicznych.

4.2.1 Według Komisji dopuszczona została pomoc finansowa sięgająca maksymalnie 30 % PKB UE. Jeśli wyłączy się z tego gwarancje, wyniesie ona 13 %. W przypadku Wielkiej Brytanii odsetek ten należy podwoić. Biorąc pod uwagę nakłady środków publicznych przeznaczonych na wydobycie sektora finansowego z kryzysu, należy zwrócić uwagę, że około połowy tych środków nigdy nie wykorzystano, a większość z nich zostanie ostatecznie zwrócona. Wspomniane 13 % dotyczy zastrzyku kapitałowego (akcje banków), nabycia aktywów i bezpośredniego wsparcia. Wydaje się, że większość gwarancji pozostaje w ogóle niewykorzystana.

4.2.2 Dochody z tytułu podatku od transakcji finansowych można by początkowo wykorzystać na pokrycie pozostałych kosztów. Tam, gdzie na ratowanie banków przeznaczono największe kwoty ze środków publicznych, podatek od transakcji finansowych powinien przynieść także największe dochody ze względu na koncentrację rynku finansowego. Niemniej jednak całkowite koszty dla społeczeństwa były o wiele wyższe i obejmowały utratę składek na ubezpieczenie społeczne, koszty automatycznych mechanizmów stabilizacji, wyższe odsetki płacone od kredytów zaciąganych przez budżet państwa itp. Nawet MFW stwierdza w swoim sprawozdaniu, że „ogrom kosztów fiskalnych, gospodarczych i społecznych kryzysu finansowego sugeruje, że sektor finansowy powinien wnieść wkład w dochody ogólne wykraczający poza pokrycie fiskalnych kosztów wsparcia bezpośredniego”⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ MFW, *A fair and substantial contribution by the financial sector* („Sprawiedliwy i znaczący wkład sektora finansowego”), sprawozdanie okresowe na szczyt G20.

4.2.3 W przyszłości natomiast podatek od transakcji finansowych należałoby traktować jako nowe ogólne źródło dochodów publicznych. Zważywszy, że usługi finansowe są wyłączone z opodatkowania VAT, tak iż w efekcie korzystający z usług bankowych płacą za te usługi mniejszy podatek niż za większość innych usług, a także w świetle wysokich zysków notowanych w sektorze finansowym, podwyższenie opodatkowania tego sektora wydaje się szczególnie zasadne.

4.2.4 Według wyników badania przeprowadzonego przez OECD, USA odpowiedzialne będą za niemal połowę deficytu publicznego w 2011 r. W tym samym roku deficyt budżetowy wyrażony jako odsetek PKB w strefie euro szacuje się na około 6 %. Prawdziwe związane z tym wyzwania dotyczą nie tylko krajów, które przyjęły euro, takich jak Grecja, lecz także Wielkiej Brytanii, w której wspomniany deficyt ocenia się na około 12 %.

4.2.5 Rozwiązaniem alternatywnym w stosunku do podatku od transakcji finansowych, omawianym we wstępnym sprawozdaniu MFW, jest podatek od działalności finansowej (FAT – *financial activity tax*), który byłby naliczany od zysków i wynagrodzeń. Jest to prosty sposób opodatkowania działalności finansowej, jednak najważniejsza różnica w porównaniu z podatkiem od transakcji finansowych polega na tym, że podatek od działalności finansowej obciąża wszystkie rodzaje działalności, bez rozróżnienia na transakcje krótkoterminowe i długoterminowe. Jest to tylko sposób na uzyskanie dochodów podatkowych od banków.

4.2.6 Nawet przy jednolitej stawce podatku, podatek od transakcji finansowych miałby charakter progresywny, ponieważ zarówno klienci instytucji finansowych, jak i same instytucje dokonujące transakcji na własny rachunek należą do najbogatszych kategorii społecznych. Chociaż należy się skoncentrować na uczynieniu podatku od transakcji finansowych możliwe najskuteczniejszym instrumentem dla sektora finansowego, trzeba także uwzględnić jego oddziaływanie. W dokumencie roboczym służb Komisji⁽¹⁸⁾ pada stwierdzenie: „często uważa się, iż innowacyjne źródła mają tę przewagę, że łatwiej zdobywają akceptację polityczną, zwłaszcza w przypadku, gdy nakłada się obciążenia fiskalne na grupy lub sektory, w odniesieniu do których panuje przekonanie, że obecnie nie mają sprawiedliwego udziału w obciążeniach podatkowych”.

4.2.7 Parlament Europejski zwrócił się do Komisji z wnioskiem, w którym stwierdza, że powinna ona „opracować, odpowiednio wcześniej przed następnym szczytem grupy G20, ocenę wpływu globalnego podatku od transakcji finansowych, zgłębiając zarówno jego korzyści, jak i wady”⁽¹⁹⁾. Również EKES dostrzega wiele aspektów technicznych podatku od transakcji finansowych, które wymagają zgłębienia. Przedstawiony dokument roboczy służb Komisji⁽²⁰⁾ nie w pełni uwzględnia propozycje Parlamentu Europejskiego. Z tego względu EKES pragnie podkreślić potrzebę dokonania pełnej oceny skutków w połączeniu z formalnym wnioskiem dotyczącym podatku od transakcji finansowych.

⁽¹⁸⁾ SEC(2010) 409 wersja ostateczna – dokument roboczy służb Komisji „Innowacyjne finansowanie na szczeblu globalnym”.

⁽¹⁹⁾ PE432.992v01-00 Projekt rezolucji.

⁽²⁰⁾ SEC(2010) 409 wersja ostateczna.

5. Struktura

5.1 Ogólny zakres stosowania

5.1.1 Podstawą opodatkowania powinny być nie tylko transakcje międzynarodowe, ale wszystkie transakcje finansowe. W większości obliczeń, nawet jeśli używa się słowa „wszystkie”, to stosuje się ograniczenia dotyczące albo rodzaju transakcji, albo wartości transakcji mających podlegać opodatkowaniu. W badaniu przeprowadzonym przez CEPR i PERI przeanalizowano różne podstawy opodatkowania. W badaniu WIFO wybrano wariant uwzględniający wszystkie transakcje.

5.1.2 Jednym z kryteriów wyboru transakcji, które miałyby być opodatkowane, powinno być skupienie się na tych najbardziej krótkoterminowych. Innym punktem wyjścia jest ustalenie jak najszerszego zakresu stosowania. Trzecia możliwość to ustalenie, czy należy wziąć pod uwagę rynki krajowe, czy uwzględnić także rynki walutowe.

5.1.3 Jeśli uwzględni się zarówno transakcje krajowe, jak i zagraniczne, podatkiem zostaną objęte wszystkie transakcje finansowe. Pragnienie niezakłócania gospodarki realnej mogłoby przemawiać za wyłączeniem transakcji kasowych.

5.1.4 Nieuwzględnienie wszystkich transakcji będzie miało pewien wpływ na konkurencję między różnymi rodzajami transakcji. Taki skutek jest pożądanym, jeśli powoduje większe obciążenia dla krótkoterminowych transakcji spekulacyjnych niż dla długoterminowych transakcji niemających charakteru spekulacyjnego. I faktycznie tak będzie, ponieważ im częstsze są dane transakcje, tym bardziej uderza w nie omawiany podatek.

5.1.5 Wykorzystanie referencyjnej wartości transakcji finansowej jako podstawy dla podatku od transakcji finansowych jest krytykowane jako podstawa niemalże wyimaginowana. Zamiast nakładania podatku od transakcji finansowych można by opodatkować pieniądze faktycznie otrzymywane przez instytucje finansowe za handel instrumentami pochodnymi – opłatę, premię czy inny koszt dla klienta. Rozwój transakcji finansowych wykorzystujących wartości referencyjne wyrażony w stosunku do PKB jest jednak zdaniem EKES-u użytecznym wskaźnikiem, zwłaszcza jeśli chodzi o pokazanie zmian wielkości obrotu na rynku finansowym na przestrzeni czasu.

5.2 Zasięg geograficzny

5.2.1 Czy podatek od transakcji finansowych powinien być podatkiem krajowym, regionalnym (UE) czy światowym? Nie ulega wątpliwości, że najbardziej pożądanym byłby podatek światowy. Jeśli nie byłoby to możliwe, stosowny byłby podatek ogólnounijny. Mimo to istnieją przykłady pokazujące, że rozwiązaniem mógłby być nawet podatek krajowy, zwłaszcza w krajach o dużym sektorze finansowym. Można by oczekiwać, że miałby on znaczny wpływ na to, gdzie odbywa się handel, ale doświadczenie pokazuje, że nie wydaje się to stanowić problemu ⁽²¹⁾.

5.2.2 Wprowadzenie podatku od danego rodzaju aktywów zawsze zmniejsza ich wartość, ale czy ma wpływ na to, gdzie

odbywa się handel? W jednym z badań obliczono, że istniejąca w Wielkiej Brytanii swego rodzaju opłata skarbową w wysokości 0,5 % pobierana od akcji i niektórych obligacji obniżyła obroty o 20 % i w związku z tym nie można powiedzieć, że spowodowała wycofanie działalności z Londynu ⁽²²⁾.

5.3 Stawka podatku

5.3.1 Proponuje się różne stawki podatku: od 0,1 do 0,01 %. Najczęściej wymienia się wysokość 0,05 %. Dla systemu globalnego zalecamy podatek od transakcji finansowych w takiej właśnie wysokości. Jest to podatek na tyle niski, że mógłby zostać wprowadzony bez ryzyka, że wpływ na transakcje krótkoterminowe będzie tak duży, że zakłócone zostanie funkcjonowanie rynku finansowego. Jeśli jednak podatek od transakcji finansowych zostanie wprowadzony jako system europejski, należy rozważyć niższą stawkę.

5.3.2 Podatek od transakcji finansowych przynosi podwójne korzyści, którymi są zmiana sposobu zachowania w sektorze finansowym w kierunku funkcjonowania opartego w większym stopniu na długookresowych wskaźnikach podstawowych oraz jednoczesny wzrost dochodów publicznych. Ale jest też oczywiste, że im wyższa stawka podatku, tym większy wpływ na zwierane transakcje krótkoterminowe i – w rezultacie – tym niższe dochody. Dlatego też należy dążyć do wyznaczenia takiej stawki podatku, które pozwoli osiągnąć równowagę między dwoma celami omawianego podatku: zmianą sposobu postępowania i dochodami z podatku.

5.3.3 We wszystkich istniejących w rzeczywistości przykładach podatki i inne opłaty zawsze pobiera się od niektórych transakcji finansowych, a nie od wszystkich. Nie można określić z góry, jakie będą skutki nałożenia podatku od wszystkich transakcji. Dlatego też ustaloną stawkę podatku należy poddać ponownej ocenie po np. trzech latach, aby stwierdzić, czy nie należy jej podnieść bądź obniżyć.

5.4 Wykonalność

5.4.1 Kwestią innego rodzaju jest to, czy łatwo będzie pobierać tego rodzaju podatek. Wiele transakcji, od których proponuje się pobieranie podatku, jest już skomputeryzowanych. Oznacza to, że nie pojawiłyby się praktycznie żadne administracyjne, techniczne czy gospodarcze koszty wprowadzenia podatku. Trzeba byłoby oczywiście opracować specjalny program komputerowy. Prowadzi się już testy w tym kierunku.

5.4.2 Konieczne jest sprawdzanie, czy nie są tworzone bądź czy nie istnieją innowacyjne produkty finansowe, które nie podlegają opodatkowaniu lub nawet są celowo konstruowane tak, by uniknąć opodatkowania. Trzeba je ująć w podstawie opodatkowania.

5.4.3 Nie istnieje jeszcze skomputeryzowany rynek transakcji OTC (*over the counter*). Trwają prace nad europejskim prawodawstwem dotyczącym tego zagadnienia. Potrzeba włączenia rynku OTC do rynku regulowanego pokazuje, że uregulowania prawne i podatki takie jak podatek od transakcji finansowych uzupełniają się i nie są wykluczającymi się alternatywami.

⁽²¹⁾ Opłaty tego rodzaju stosowane są w Korei Południowej, Hongkongu, Australii, na Tajwanie i w Indiach, a pewne podobne opłaty w Belgii, Argentynie i Brazylii.

⁽²²⁾ Instytut Analiz Podatkowych, 2002 r., *Stamp duty on share transactions: is there a case for change?* („Opłata skarbową od obrotu akcjami: czy potrzeba zmian?”), komentarz 89.

6. Skutki

6.1 Ograniczenie krótkoterminowych transakcji finansowych

6.1.1 Nie ma dokładnych szacunków dotyczących ew. wpływu podatku od transakcji finansowych na transakcje krótkoterminowe. Istnieją jedynie przypuszczenia i stanowi to poważny problem w dyskusjach nad tym podatkiem. Nie mamy zatem żadnych statystyk dotyczących głównego celu, jakim jest ograniczenie krótkoterminowych transakcji finansowych. Jedyne szacunki statystyczne, jakimi dysponujemy, dotyczą możliwej wysokości dochodów z podatku.

6.1.2 Jednym ze skutków podatku od transakcji finansowych jest wyraźne zmniejszenie płynności. Ale jaki jest optymalny stopień płynności? Czy przy ekstremalnie dużej płynności w 2007 r. gospodarki funkcjonowały lepiej niż w roku 1990 czy 2000? Czy płynność jest równoznaczna z całkowitą liczbą transakcji finansowych? Odpowiedź powinna brzmieć „nie” wtedy, gdy szereg tych transakcji opiera się na tych samych papierach wartościowych, i w związku z tym całkowita liczba transakcji może nie być szczególnie dobrą przesłanką do oceniania „rzeczywistej” płynności. Jeśli wrócimy do głównego celu sektora finansowanego, jakim jest pośrednictwo finansowe, to słuszne wydaje się uzgodnienie płynności z poziomem PKB. Nie przesądzając o tym, jak duże faktycznie powinno być to zmniejszenie, można stwierdzić, że jasne jest, iż należy iść w kierunku ograniczenia płynności do poziomu poniżej tego z 2007 r.

6.1.3 Ponieważ podatek od transakcji finansowych najsilniej uderzyłby w transakcje zawierane najczęściej, powinno nastąpić nie tylko zmniejszenie liczby transakcji, ale też przesunięcie między transakcjami krótkoterminowymi a długoterminowymi. Argumentem wysuwany przeciwko podatkowi od transakcji finansowych jest to, że rynek finansowy stałby się jeszcze mniej przejrzysty, ponieważ transakcje krótkoterminowe stałyby się rzadsze. Jeśli jednak wziąć pod uwagę obecny poziom transakcji krótkoterminowych, nawet znaczne zmniejszenie ich liczby nie spowodowałoby zniknięcia wszystkich transakcji jednodniowych. Nie można powiedzieć, by ten aspekt sektora finansowego był nieprzejrzysty na przykład w roku 2000.

6.1.3.1 Jak opisano w badaniu WIFO, nasilone wykorzystywanie instrumentów pochodnych doprowadziło do wywindowania cen zarówno krótko-, jak i długoterminowych. Rzadsze wykorzystywanie instrumentów pochodnych o takim pocho-

dzeniu może zmniejszyć zmienność cen na rynku finansowych, a nie ją zwiększyć, jak się czasami sugeruje.

6.1.3.2 Transakcje finansowe rozkładają się prawie równo między banki i inne instytucje finansowe. Nie istnieją podobne dane dla transakcji krótko- i długoterminowych.

6.2 Wysokość dochodów publicznych

6.2.1 W badaniu WIFO zakłada się, że liczba transakcji objętych podatkiem zmniejszy się o 65 % przy stawce podatku wynoszącej 0,05 %. Oblicza się, że niższa stawka podatku doprowadzi do mniejszej redukcji liczby transakcji, a większa do większej.

6.2.1.1 Zgodnie z tą analizą, gdyby podatek od transakcji finansowych wprowadzono tylko w Wielkiej Brytanii, wpływy z tego podatku sięgnęłyby prawie 7 % PKB tego państwa. W państwie UE, w którym po Wielkiej Brytanii zawiera się najwięcej tych transakcji finansowych, tzn. w Niemczech, wpływy te wyniosłyby niewiele ponad 1 % PKB. W wypadku stosowania podatku w całej UE wpływy z niego wyniosłyby ok. 1,5 % PKB, a znaczna część tych dochodów pochodziłaby z brytyjskiego rynku finansowego. Dochody z podatku stosowanego na całym świecie wyniosłyby ok. 1,2 % światowego PKB.

6.2.2 W badaniu przeprowadzonym przez CEPR i PERI ograniczenie ilości transakcji dla różnych wariantów podatku oszacowano na 25–50 %. Aby umożliwić porównanie z badaniem WIFO, podajemy jedynie dane dla obniżenia podstawy opodatkowania o 50 %. W badaniu CEPR i PERI przedstawiono dane dla poszczególnych rodzajów aktywów będących przedmiotem transakcji. Liczby w USD podane w badaniu przeliczono na odsetek PKB USA.

- Akcje 0,75 %
- Obligacje 0,18 %
- Opcje 0,03 %
- Kasowe transakcje walutowe 0,05 %
- Kontrakty typu *futures* 0,05 %
- Swapy 0,16 %
- RAZEM 1,23 %

6.2.3 W obu badaniach podaje się podobne wyniki dla Europy i dla USA. Badanie CEPR i PERI pokazuje też, że transakcje kasowe stanowią bardzo małą część wszystkich transakcji.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

ZAŁĄCZNIK

Do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na sesji plenarnej:

Punkt 1.10 – poprawka 1 zgłoszona przez José SARTORIUSA ÁLVAREZA DE BOHORQUESA

Zmienić

Drugim celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystać przede wszystkim na finansowanie funduszu naprawczego lub gwarancyjnego, który służyłby pokryciu kosztów przyszłych kryzysów w sektorze bankowym na wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też zmniejszenie obciążenia finansów publicznych. Ostatni z wymienionych celów oznacza także, że sektor finansowy spłaci otrzymane dotacje. W perspektywie długoterminowej uzyskiwane w ten sposób dochody powinny stać się nowym, ogólnym źródłem dochodów publicznych.

Uzasadnienie

Istnieją państwa członkowskie, w których nie wykorzystano funduszy publicznych dla ratowania banków, tak więc banki nie były obciążeniem dla finansów publicznych. Niemniej jednak warto zapobiegać kryzysom w przyszłości. Oczywiście jest, że instytucje finansowe powinny wnieść wkład do funduszu, którego jedynym przeznaczeniem będzie sprawne kontrolowanie bankructwa niewypłacalnej instytucji i zapobieżenie destabilizacji całego systemu finansowego.

Punkt 4.2 – poprawka 4 zgłoszona przez José SARTORIUSA ÁLVAREZA DE BOHORQUESA

Zastąpić pierwsze, drugie i trzecie zdanie nowym sformulowaniem zaproponowanym w punkcie 1.10

Kolejnym ważnym celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. Podatek taki przyniosłby znaczne dochody. W dyskusjach na temat przeznaczenia pozyskanych w ten sposób nowych dochodów przewijają się takie hasła, jak wsparcie rozwoju gospodarczego w krajach rozwijających się, finansowanie polityki w dziedzinie klimatu w tych krajach czy też zmniejszenie obciążenia finansów publicznych wynikającego z kryzysu finansowego. Drugim celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystać przede wszystkim na finansowanie funduszu naprawczego lub gwarancyjnego, który służyłby pokryciu kosztów przyszłych kryzysów w sektorze bankowym. Ostatni z wymienionych celów oznacza także, że sektor finansowy spłaci otrzymane dotacje. W perspektywie długoterminowej uzyskiwane w ten sposób dochody powinny stać się nowym, ogólnym źródłem dochodów publicznych. Na podstawie ostatnich debat politycznych w ramach UE można stwierdzić, że środki te zostaną najprawdopodobniej wykorzystane jako źródło dochodów publicznych.

Uzasadnienie

Patrz uzasadnienie do poprawki do punktu 1.10.

Punkt 4.2.3 – poprawka 5 zgłoszona przez José SARTORIUSA ÁLVAREZA DE BOHORQUESA

Dodać

W przyszłości natomiast podatek od transakcji finansowych należałoby traktować jako nowe ogólne źródło dochodów publicznych. Zważywszy, że usługi finansowe są wyłączone z opodatkowania VAT, tak iż w efekcie korzystający z usług bankowych płacą za te usługi mniejszy podatek niż za większość innych usług, a także w świetle wysokich zysków notowanych w sektorze finansowym, podwyższenie opodatkowania tego sektora wydaje się szczególnie zasadne. Niemniej jednak to nowe źródło dochodów można by wykorzystać przede wszystkim na finansowanie funduszu naprawczego lub gwarancyjnego, który służyłby pokryciu kosztów przyszłych kryzysów w sektorze bankowym.

Uzasadnienie

W zarządzaniu finansami publicznymi powszechnie akceptuje się fakt, że gdy jedynym celem jest zebranie pieniędzy, nie zaleca się opodatkowania transakcji między przedsiębiorstwami ze względu na potencjalne negatywne konsekwencje takiego kroku. Lepiej opodatkować rezultat, gdyż opodatkowanie transakcji ma efekt domina i podwyższa ceny. Istnieją skuteczniejsze instrumenty służące gromadzeniu wpływów.

W odniesieniu do trzech powyższych poprawek przeprowadzono jedno głosowanie.

Wynik głosowania

Za:	52
Przeciw:	91
Wstrzymało się:	9

Punkt 1.11 – poprawka 2 zgłoszona przez José SARTORIUSA ÁLVAREZA DE BOHORQUESA

Skreślić

Podatek od transakcji finansowych miałby charakter progresywny, ponieważ zarówno klienci instytucji finansowych, jak i same instytucje dokonujące transakcji na własny rachunek należą do najbogatszych kategorii społecznych. Ponadto uważa się, że sektor finansowy nie ponosi w odpowiednim stopniu ciężaru opodatkowania.

Uzasadnienie

Jest to bezpodstawne stwierdzenie. Sektor finansowy ponosi ciężar opodatkowania tak samo jak każdy inny sektor. Z jakim sektorem porównuje go sprawozdawca? Jakie dane może przytoczyć na poparcie tego stwierdzenia?

Wynik głosowania

Za:	65
Przeciw:	102
Wstrzymało się:	10

Punkt 1.16 – poprawka 3 zgłoszona przez José SARTORIUSA ÁLVAREZA DE BOHORQUESA

Dodać nowy punkt po punkcie 1.16

1.17 EKES sądzi, że podatek ten mógłby negatywnie wpłynąć na końcowego konsumenta – zarówno przedsiębiorstwa, jak i osoby fizyczne – poprzez zwiększenie kosztów pożyczek i zmniejszenie odsetek od oszczędności.

Uzasadnienie

Tak przedstawia się faktyczna sytuacja i dlatego należy o tym wspomnieć w opinii. Podatek ten miałby negatywny wpływ na finansowanie gospodarki realnej w tak ważnym momencie.

Wynik głosowania

Za:	62
Przeciw:	116
Wstrzymało się:	4

Poniższy fragment opinii sekcji został odrzucony wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

Punkt 5.3.1

Zmienić

Proponuje się różne stawki podatku: od 0,1 do 0,01 %. Najczęściej wymienia się wysokość 0,05 %. Dla systemu globalnego Zzalecamy podatek od transakcji finansowych w takiej właśnie wysokości. Jest to podatek na tyle niski, że mógłby zostać wprowadzony bez ryzyka, że wpływ na transakcje krótkoterminowe będzie tak duży, że zakłócone zostanie funkcjonowanie rynku finansowego. Jeśli jednak podatek od transakcji finansowych zostanie wprowadzony jako system europejski, należy rozważyć niższą stawkę.

Wynik głosowania

Za:	102
Przeciw:	52
Wstrzymało się:	15

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznego wymiaru rynku wewnętrznego (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/15)

Sprawozdawca: **Thomas JANSON**

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

wymiaru społecznego rynku wewnętrznego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 maja 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 15 – 19 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 Wymiar społeczny, który jest fundamentalnym składnikiem rynku wewnętrznego, ma wiele różnych aspektów. W niniejszej opinii omówiono między innymi aspekty gospodarcze i prawne. W związku z niedawnymi wydarzeniami pojawiły się pytania, czy wymiar społeczny jest w stanie chronić pracowników. Rynek wewnętrzny nie może odpowiednio funkcjonować bez silnego wymiaru społecznego i wsparcia obywateli.

1.2 EKES jest głęboko przekonany, że UE ma do odegrania ważną rolę w dziedzinie społecznej, gdyż państwa członkowskie nie są w stanie same rozwiązać problemów społecznych. Aby doprowadzić do akceptacji politycznej, solidarności i spójności, UE powinna położyć większy nacisk w swojej polityce na aspekty społeczne.

1.3 Szereg niekorzystnych wydarzeń, obok innych czynników, zagroził wymiarowi społecznemu. Gospodarka europejska stoi przed najpoważniejszym wyzwaniem od dziesięcioleci. Pozwolono na rozrost baniek finansowych i zaniedbano mechanizmy kontroli oraz tradycyjną ocenę ryzyka. W wyniku tego wzrosło bezrobocie, zaś sytuacja na rynkach pracy i sytuacja społeczna będzie się nadal pogarszać. Dlatego też kwestia zatrudnienia musi pozostać jednym z priorytetów działań UE. Europa potrzebuje zrównoważonego wzrostu i wysokiej stopy zatrudnienia w powiązaniu z wysoką jakością rynku pracy, aby sfinansować systemy socjalne.

1.4 W ciągu ostatniego dziesięciolecia systemy socjalne były przedmiotem reform mających na celu propagowanie bardziej skutecznych bodźców w zakresie zatrudnienia w ramach systemów zabezpieczeń społecznych, tak aby zwiększyć wartość pracy i ponownie włączyć ludzi do rynku pracy. Jednak jednym ze skutków był wzrost nierówności, który zaostrzył problemy społeczne. Zatrudnienie i systemy socjalne są kluczowe dla

zwalczania ubóstwa, zaś bez świadczeń społecznych wzrost nierówności i społeczne skutki kryzysu byłyby znacznie szybsze i poważniejsze. Pogorszenie stanu finansów krajowych w wielu państwach członkowskich, które prowadzi do rzeczywistego lub potencjalnego kryzysu zadłużenia publicznego, wywiera znaczącą presję na systemy opieki socjalnej. Możliwe rozwiązania tego problemu to zwiększenie zrównoważonej działalności gospodarczej, regulacja rynków finansowych oraz inwestycje w badania i edukację.

1.5 Na rynku wewnętrznym swój wyraz znajdują zarówno aspekt społeczny, jak i inne aspekty. Aby pomyślnie się on rozwijał, trzeba stworzyć trwały wzrost gospodarczy i miejsca pracy, które generują dochody z podatków na pokrycie świadczeń socjalnych. Poziom bezrobocia i brak równowagi podatkowej świadczą o tym, że wiele jeszcze można zrobić, aby poprawić obecną sytuację.

1.6 Aspekty prawne wymiaru społecznego zostały podane w wątpliwość, ponieważ orzeczenia ETS w czterech sprawach (Viking, Laval, Rüffert i Luxemburg) wywołały, szczególnie wśród polityków i w środowisku akademickim, ożywione dyskusje dotyczące potencjalnych obaw co do wzrostu ryzyka dumpingu socjalnego. Parlament Europejski, świat akademicki i organizacje reprezentujące pracowników⁽¹⁾ wyraziły obawy na temat tych decyzji. Inni są przekonani, że orzeczenia ETS w tych sprawach przyczynią się do lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

1.7 Dlatego też EKES wzywa do podjęcia następujących działań:

W perspektywie krótkoterminowej EKES wzywa do bardziej efektywnego wdrożenia dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Komitet proponuje, by rozważyć ideę stworzenia „Europejskiego Interpolu Socjalnego” wspierającego działania inspektoratów pracy w różnych państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Europejska Konfederacja Związków Zawodowych reprezentuje 80 mln pracowników.

EKES wzywa Komisję do oceny sytuacji w UE w świetle ostatnich orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

EKES popiera również środki podjęte przez Komisję mające na celu wzmocnienie dialogu społecznego, w tym:

- propagowanie dialogu społecznego wysokiej jakości oraz europejskiego mechanizmu rozstrzygania sporów i mediacji;
- rozwój dialogu makroekonomicznego, aby zapobiec kolejnemu kryzysowi finansowemu;
- promowanie europejskiego modelu społecznego w stosunkach międzynarodowych.

W perspektywie średnioterminowej EKES popiera inicjatywę Komisji zmierzającą do jasnego określenia prawnych obowiązków, jakie przypadają organom krajowym, przedsiębiorstwom i pracownikom we wdrażaniu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników oraz do zagwarantowania powszechnego stosowania tych przepisów. EKES sądzi, że propozycja zawarta w raporcie Montiego dotycząca obecnego wyłączenia prawa do strajku z rynku wewnętrznego jest interesująca, i uważa, że może ona rozwiązać część problemów. Nie powinno to jednak wykluczać częściowego przeglądu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w celu konsekwentnego stosowania zasady miejsca pracy, co umożliwiłoby prawne zagwarantowanie stosowania takich samych warunków zatrudnienia i płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu.

W dłuższej perspektywie Unia Europejska powinna dążyć do tego, by wzmocnić wymiar społeczny i urzeczywistnić pełen potencjał rynku wewnętrznego. Traktat lizboński oraz załączona do niego Karta praw podstawowych nie wpłynęły jeszcze w pełni na równowagę między prawami podstawowymi a prawami gospodarczymi. Wzmocnienie wymiaru społecznego wymaga, aby podstawowe prawa socjalne zostały wzmocnione i aby wszelkie ograniczenia praw podstawowych obejmujących prawa socjalne miały bardzo wąski zakres. Aby osiągnąć ten cel, można by dążyć do zmiany traktatu.

2. Rynek wewnętrzny a wymiar społeczny

2.1 W 1987 roku EKES przyjął opinię⁽²⁾ w sprawie aspektów społecznych rynku wewnętrznego. Zaproponował w niej, by Wspólnota Europejska zapewniła szereg podstawowych praw socjalnych związanych z rynkiem pracy. Pragnął zapewnić, że niedawno zainicjowany rynek wewnętrzny nie doprowadzi do zakłóceń rynkowych oraz podkreślić, że Wspólnota ma także cele społeczne. Wymiar społeczny obejmuje przepisy i porozumienia na szczeblu europejskim mające na celu zagwarantowanie pracownikom pewnych praw podstawowych

wych w miejscu pracy. Wymaga to jednak także współpracy na rzecz zwiększenia zatrudnienia w UE.

2.2 W następstwie tej opinii Komisja Europejska opublikowała szereg dokumentów stanowiących punkt wyjścia dla rozwoju szerszej i głębszej interpretacji wymiaru społecznego rynku wewnętrznego⁽³⁾. Stwierdziła, że: „wymiar społeczny rynku wewnętrznego jest zasadniczym elementem tego projektu, gdyż chodzi nie tylko o wzmocnienie wzrostu gospodarczego i zwiększenie zewnętrznej konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, lecz także o bardziej efektywne wykorzystywanie wszystkich dostępnych zasobów, a także osiągnięcie sprawiedliwego podziału korzyści płynących z jednolitego rynku”⁽⁴⁾.

2.3 W 1989 r. EKES odegrał dużą rolę w kształtowaniu treści karty społecznej zapewniającej pracownikom prawa podstawowe, które nie mogą być zagrożone ze względu na presję konkurencyjną czy dążenie do większej konkurencyjności. Zdaniem EKES-u przestrzeganie takich praw podstawowych zakłada, że nie ma nieuzasadnionego ograniczenia dla ich stosowania.

2.4 W niniejszej opinii podjęto próbę przedstawienia ostatnich najważniejszych wydarzeń wpływających na możliwości funkcjonowania wymiaru społecznego. W ostatnich latach EKES przyjął inne opinie dotyczące wymiaru społecznego, z których częściowo czerpie niniejsza opinia⁽⁵⁾. Od początku jest jasne, że w społecznej gospodarce rynkowej rynek wewnętrzny nie może prawidłowo funkcjonować bez silnego wymiaru społecznego czy akceptacji obywateli europejskich. Z właściwym funkcjonowaniem jednolitego rynku wiąże się liczne i istotne korzyści dla przedsiębiorstw, pracowników, obywateli i całej gospodarki. Z preambuły traktatów wynika jednak, że rynek wewnętrzny został stworzony jako instrument w służbie obywateli, a nie cel sam w sobie.

2.5 Dlatego też można wskazać cztery zasadnicze powody przemawiające za wymiarem społecznym:

- Swobodny przepływ osób.
- Istnieją niepodzielne prawa socjalne, których powinny przestrzegać i które powinny uznawać wszystkie społeczeństwa bez względu na okoliczności; są to: prawo do działań zbiorowych, wolność związkowa oraz prawo do rokowań zbiorowych i inne prawa zawarte w podstawowych konwencjach MOP, a także w konwencjach międzynarodowych i europejskich dotyczących praw socjalnych i praw osobistych.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z 19 listopada 1987 r. w sprawie aspektów społecznych rynku wewnętrznego, sprawozdawca: p. Beretta (Dz.U. C 356 z 31.12.1987, s. 31–33).

⁽³⁾ Np. „Wymiar społeczny rynku wewnętrznego”, dokument roboczy Komisji (SEC (88) 1148 wersja ostateczna z 14 września 1988 r.) oraz komunikat Komisji dotyczący jej programu działania w zakresie realizacji Wspólnotowej karty podstawowych praw socjalnych pracowników, COM(89) 568 wersja ostateczna, 29 listopada 1989 r.

⁽⁴⁾ „Wymiar społeczny rynku wewnętrznego”, dokument roboczy Komisji (SEC(88) 1148 wersja ostateczna z 14 września 1988 r.).

⁽⁵⁾ Zob. opinie EKES-u z 6 lipca 2006 r. w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK (Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119–125); z 9 lipca 2008 r. w sprawie „Nowy europejski program działania w dziedzinie społecznej”, sprawozdawca: Jan OLSSON (Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 99–107) i z 4 listopada 2009 r. w sprawie przyszłości strategii lizbońskiej po 2010 r., sprawozdawca generalny: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3–9).

- Wzmocnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego i łagodzenie jego negatywnych skutków, aby uzyskać akceptację dla projektów politycznych i ekonomicznych oraz zwiększyć spójność społeczną.
- Polityka społeczna jest jednym z głównych składników usprawnionej konkurencyjności.

2.6 „Polityka społeczna” należy do kompetencji dzielonych między szczebel krajowy i europejski. Większość przepisów w tej dziedzinie skupiała się na ustanowieniu swobodnego przepływu pracowników oraz swobody przedsiębiorczości na potrzeby rynku wewnętrznego. Wymiar społeczny zyskał jednak na znaczeniu. Kolejne traktaty rozszerzyły głosowanie większością głosów na dziedziny takie jak przepisy w zakresie równych szans, informowanie pracowników i konsultacje z nimi oraz polityka na rzecz pomocy bezrobotnym. Jednakże przepisy nie miały (i nie mają) podstawy prawnej, by objąć takie kwestie jak płace, prawo do stowarzyszania się, strajku czy narzucania wyłączeń, mimo że wyroki ETS i prawodawstwo UE odnoszą się do tych kwestii. Traktat nicejski przyznał status formalny Kartie praw podstawowych Unii Europejskiej. Traktat lizboński dalej sformalizował te prawa poprzez nadanie jej mocy prawnej.

2.7 Polityka społeczna wchodzi głównie w zakres kompetencji państw członkowskich. Jednakże wyzwania społeczne wynikające z wydarzeń globalnych lub europejskich dotyczą ludzi mieszkających w państwach członkowskich, więc skoordynowane podejście europejskie jest konieczne. UE zajęła się dylematem podwójnych kompetencji za pomocą różnych metod. Podjęła próbę utrzymania norm społecznych decydując się na szereg standardów minimalnych. Inną metodą jest otwarta metoda koordynacji (OMC). Można by ją stosować lepiej i skuteczniej poprzez wykorzystanie nowo wprowadzonego podejścia opartego na „wspólnych zasadach” i poprzez umożliwienie zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu udziału w formułowaniu, a nawet negocjowaniu celów strategii lizbońskiej na szczeblu europejskim ⁽⁶⁾.

2.8 Społeczny dorobek prawny Europy jest znaczący: od czasu utworzenia Unii Europejskiej przyjęto w tej dziedzinie około 70 dyrektyw i rozporządzeń, z czego większość od 1985 r. EKES jest głęboko przekonany, że na UE spoczywa ważna rola społeczna. Państwa członkowskie nie mogą same rozwiązać problemów społecznych. Aby doprowadzić do akceptacji politycznej, solidarności i spójności, UE powinna położyć większy nacisk na aspekty społeczne swojej polityki, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady pomocniczości.

3. Aktualne wydarzenia

3.1 Przemiany gospodarcze

3.1.1 Gospodarka europejska stoi przed najpoważniejszym wyzwaniem od dziesięcioleci. Od drugiej połowy 2008 r. ⁽⁷⁾

w gospodarce światowej odnotowuje się poważne spowolnienie ekonomiczne, które okazało się o wiele gorsze niż szacowano w większości krajów. W chwili, gdy gospodarki zaczęły po raz pierwszy odczuwać, że zbliża się koniec kryzysu bankowego, stanęły wobec zagrożenia związanego z kryzysem zadłużenia publicznego i wprowadzeniem ostrych środków naprawczych.

3.1.2 Bezrobocie rośnie, co pogarsza sytuację. Reperkusje kryzysu finansowego i wymogi kredytodawców doprowadziły do cięć w systemach socjalnych, emeryturach i transferach socjalnych. Wywoła to nasilenie ubóstwa i spowoduje, że najbardziej zagrożone grupy znajdą się w trudnej sytuacji, co doprowadzi do powstania błędnego koła. Wiele przedsiębiorstw europejskich dotkniętych kryzysem podjęło jednak, podobnie jak publiczne służby zatrudnienia, środki na rzecz utrzymania swojej siły roboczej i tym samym zagwarantowania ludziom miejsc pracy.

3.1.3 Nagła eksplozja wydarzeń i ich szybkie rozprzestrzenienie ukazuje nowe zjawiska w zglobalizowanej gospodarce. Miało to wiele przyczyn: polityka pieniężna i kursowa, która doprowadziła do nadmiernej płynności, niewystarczające lub nieistniejące regulacje dotyczące pewnych dziedzin lub podmiotów, dążenie do nierealistycznie wysokich zysków w połączeniu z niewystarczającym zrozumieniem lub analizą ryzyka ze strony podmiotów rynkowych oraz organów nadzoru i organów regulacyjnych, nadmierny efekt dźwigni, niewystarczająca koordynacja polityki makroekonomicznej oraz nieodpowiednie reformy strukturalne ⁽⁸⁾.

3.1.4 Nieuniknione jest pytanie o to, czy aktualne ramy ekonomiczne UE, w tym niewystarczający dialog makroekonomiczny, w istocie doprowadziły do pogłębienia kryzysu. Skutkiem było osłabienie automatycznych mechanizmów stabilizacji, eksplozja kredytów zamiast płac realnych, spadek stóp wzrostu i mniejsze prawdopodobieństwo wykrywania baniek finansowych. EKES jest zdania, że przekształcanie długu prywatnego (banki) w dług publiczny (państwa i obywatele) nakłada nadmierne obciążenia na obywateli, zwłaszcza że pogorszenie się stanu finansów publicznych oraz ograniczenia paktu stabilności i wzrostu zmuszają do zastanowienia się, jak w przyszłości finansowane będą niezbędne inwestycje w systemy socjalne.

3.1.5 W ostatnim okresie kryzys pokazał, że wiele państw członkowskich ma niemożliwy do sfinansowania deficyt budżetowy. Działania naprawcze potrzebne do uzdrowienia finansów publicznych poważnie zaciągają na systemach podatkowych, polityce społecznej i programach społecznych.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u z 4 grudnia 2008 r. w sprawie: „Skuteczne zarządzanie odnowioną strategią lizbońską”, sprawozdawca generalny: Susanna FLORIO (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 13–19).

⁽⁷⁾ Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej, wiosna 2009 r.

⁽⁸⁾ Zob. opinia EKES-u z 15 stycznia 2009 r. w sprawie europejskiego planu naprawy gospodarczej, sprawozdawca: Thomas DELAPINA (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 71–74).

3.1.6 Mimo pewnych niedostatków, należy zauważyć, że Komisja rozważa krajowe subsydia państwowe, włączając w to perspektywę ochrony zatrudnienia, w ramach szerszej sytuacji europejskiej. Polityka konkurencji, zwłaszcza dotycząca MŚP i subsydów państwowych dla banków, słusznie uwzględnia społeczno-gospodarczy cel utrzymania równych reguł gry w Europie.

3.1.7 EKES już wcześniej⁽⁹⁾ zauważył, że podmioty odpowiedzialne za kształtowanie europejskiej polityki gospodarczej uznały potrzebę uzupełnienia dotychczasowej orientacji podażowej antycykliczną polityką makroekonomiczną. Komitet przyjął również z zadowoleniem zobowiązanie do zapewnienia lepszej ochrony dla najsłabszych członków społeczeństwa oraz bardziej efektywnej koordynacji polityki gospodarczej. Jednakże podkreślił, że plan naprawy gospodarczej UE ma stosunkowo małą skalę w porównaniu z pakietami przyjętymi w innych regionach świata.

3.2 Przemiany rynku wewnętrznego

3.2.1 EKES pochwalił utworzenie i rozwój rynku wewnętrznego w kilku opiniach⁽¹⁰⁾. Rynek wewnętrzny, obejmujący wszystkie państwa członkowskie i państwa EOG, przynosi korzyści konsumentom, przedsiębiorstwom i pracownikom dzięki zapewnieniu jednolitej przestrzeni regulacyjnej dla mobilności dóbr, kapitału, osób i usług.

3.2.2 Komisja przedstawiła swoją wizję jednolitego rynku na przyszłość⁽¹¹⁾. Wskazała, że przynosi on korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom, wspiera tworzenie miejsc pracy oraz stymuluje wzrost, konkurencyjność i innowacje. Według Komisji kluczowe obszary zainteresowania na przyszłość to:

- konsumenci i przedsiębiorstwa: jednolity rynek musi przynieść w tym wypadku lepsze wyniki i korzyści w odpowiedzi na oczekiwania i obawy konsumentów oraz przedsiębiorstw;
- sprostanie globalizacji;
- uczynienie wiedzy i innowacji „piątą swobodą”;
- wymiar społeczny i ekologiczny: Komisja powinna obiecać poprawę swoich ocen wpływu, by bardziej skutecznie przewidywać zmiany na rynku.

Najpoważniejszą niedoskonałością rynku wewnętrznego jest jego niezdolność do stymulowania zatrudnienia i działalności gospodarczej za pomocą inwestycji wewnętrznych. Rynek ten

zawiódł zwłaszcza w odniesieniu do wspierania i rozwoju technologii i badań naukowych mających stanowić fundament przemiany gospodarczej. Jeżeli nie poprawi się tych niedociągnięć, Europa pozostanie w tyle za światową gospodarką.

3.2.3 EKES wzywa do lepszej równowagi między rozwojem społecznym, korzystnym środowiskiem gospodarczym i ochroną środowiska, co ma kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i dla popularyzowania długofalowego rozwoju zrównoważonego. Im bardziej pogłębia się integracja rynku wewnętrznego, tym większego znaczenia nabiera realizacja zapisanego w traktatach celu, jakim jest dobrobyt obywateli, a zatem tym lepsza musi być ochrona socjalna, jaką należy im zapewnić. Ze swoimi 27 rynkami pracy o różnych tradycjach prawnych UE musi zadbać o to, by zasady mobilności wewnętrznej nie osłabiały funkcjonujących już systemów. Należy przedsięwziąć środki ostrożności celem ukierunkowania konkurencji między państwami członkowskimi na wspólnym rynku w stronę innowacji oraz zapewnienia, by konkurencja nie odnosiła skutków przeciwnych do zamierzonych czy wręcz szkodliwych⁽¹²⁾.

3.2.4 Ponadto w obliczu kryzysu Europę czeka fala restrukturyzacji przedsiębiorstw. EKES zwraca uwagę, że UE obecnie nie ma wspólnej wizji strategicznej dotyczącej zwalczania negatywnych skutków takiej restrukturyzacji bądź wykorzystania tej sytuacji do zwiększenia konkurencyjności gospodarki UE w gospodarce globalnej. Komitet wzywa Komisję do przyjęcia wraz z partnerami społecznymi podejścia europejskiego na rzecz ochrony wszystkich zainteresowanych pracowników. W tym względzie EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę europejskich partnerów społecznych polegającą na przeprowadzeniu badania na temat restrukturyzacji w UE oraz opracowaniu „mapy drogowej” dla przedsiębiorstw dotyczącej tego, jak efektywnie uczestniczyć w procesie restrukturyzacji.

3.2.5 EKES⁽¹³⁾ stwierdził, że jeśli Europa chce pozostać konkurencyjna w perspektywie długoterminowej, rynek wewnętrzny powinien zapewniać zrównoważony wzrost w długim okresie, co oznacza także potrzebę uwzględnienia wymiaru środowiskowego. Ostateczny cel polega na znacznym polepszeniu funkcjonowania rynku wewnętrznego w ramach społecznej gospodarki rynkowej oraz zapewnieniu, że podstawowe prawa socjalne są respektowane. EKES podkreślił także, że, jeśli to konieczne i właściwe, należy jak najszybciej przyjąć konkretne i odpowiednie środki na rzecz ochrony pracowników i stwierdził, że ani swobody gospodarcze, ani reguły konkurencji nie powinny mieć pierwszeństwa przed podstawowymi prawami socjalnymi⁽¹⁴⁾. Jednocześnie EKES zdaje sobie sprawę z konieczności stymulowania tworzenia miejsc pracy i pobudzania przedsiębiorczości oraz tworzenia zdrowych i zrównoważonych gospodarek państw członkowskich.

⁽⁹⁾ Tamże.

⁽¹⁰⁾ Zob. opinia EKES-u z 14 maja 2009 r. w sprawie wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL (Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 6–14).

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (COM(2007) 724 wersja ostateczna).

⁽¹²⁾ „Zintegrowane sprawozdanie z realizacji strategii lizbońskiej i jej przyszłości po 2010 r.”

⁽¹³⁾ Zob. opinia EKES-u z 14 stycznia 2009 r. w sprawie wymiaru społecznego i środowiskowego rynku wewnętrznego, sprawozdawca: Andrzej ADAMCZYK (Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 1–7).

⁽¹⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 14 maja 2009 r. w sprawie wpływu barier legislacyjnych w państwach członkowskich na konkurencyjność UE, sprawozdawca: Joost VAN IERSEL (Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 6–14).

3.2.6 Jednym z niedostatków, którymi należy się zająć, jeśli rynek wewnętrzny ma spełnić swoją rolę, jest nadanie większej wagi i pewności prawa usługom świadczonym w interesie ogólnym, które odgrywają ważną rolę jako stabilizatory ekonomiczne podczas obecnego kryzysu gospodarczego, oraz rozwijanie wymiaru międzynarodowego. Musimy promować w skali międzynarodowej nasz model społeczny jako czynnik rozwoju oraz potwierdzić, że jesteśmy organem zapewniającym wzajemne wsparcie, aktywnie działającym na forach międzynarodowych, dążącym do zapewnienia silniejszych ram dla globalizacji. Jeśli globalizacja ma być sprawiedliwa, to Europa powinna forsować bardziej sprawiedliwy handel i globalizację w zawieranych przez nią porozumieniach handlowych i innych porozumieniach międzynarodowych.

3.2.7 EKES jest głęboko przekonany, że mobilność w Europie powinna pozostać jednym z priorytetów politycznych UE. W tym kontekście Komitet wezwał te z państw członkowskich, które nadal stosują zasady przejściowe w odniesieniu do swobodnego przepływu osób, do przestrzegania procedur wynikających z traktatów i likwidacji tych przepisów ⁽¹⁵⁾.

3.3 Przemiany systemów socjalnych

3.3.1 Pomimo częściowego ożywienia gospodarczego, bezrobocie i sytuacja społeczna będą się nadal pogarszać, szczególnie w kontekście podejmowanych obecnie środków zwalczania kryzysu związanego z zadłużeniem publicznym. Komisja informuje, że w ciągu najbliższych dwóch lat stopa bezrobocia ma wzrosnąć do poziomu, jakiego nie odnotowano od kilku dekad ⁽¹⁶⁾.

3.3.2 W państwach członkowskich podjęto kroki, które miały pozytywne skutki dla utrzymania zatrudnienia i zmniejszenia bezrobocia. Obejmują one bodźce inwestycyjne ułatwiające negocjacje zbiorowe oraz konkretne środki na rynku pracy finansowane przez publiczne programy dla bezrobotnych. Niektórzy postawili na „wewnętrzną elastyczność”, np. różne programy zmniejszania liczby przepracowanych godzin w połączeniu ze szkoleniami. W niektórych krajach doszło do masowych zwolnień częściowo ze względu na brak takich przepisów ⁽¹⁷⁾.

3.3.3 Zatrudnienie musi znaleźć się wśród priorytetów działań UE. Europa potrzebuje wysokiej stopy zatrudnienia w powiązaniu z wysoką jakością rynku pracy. Wysoko wykwalifikowana siła robocza potrzebuje wysokiej jakości przedsiębiorczości oraz inwestycji w sektorach prywatnym i publicznym, aby osiągnąć konkurencyjność w skali międzynarodowej. Finansowanie systemów socjalnych opiera się na zdol-

ności europejskiego rynku pracy do wchłonięcia jak największej liczby pracowników. Europa nadal boryka się z barierami w osiągnięciu pełnego zatrudnienia. Aby w przyszłości utrzymać wysoki poziom zatrudnienia w Europie, przeniesiono nacisk na flexicurity, możliwości zatrudnienia, wyższą wydajność oraz edukację i szkolenia, co może przyczynić się do powstania bardziej skutecznych rynków pracy. Ponadto najwyższy priorytet powinny mieć środki, które stymulują tworzenie miejsc pracy i przedsiębiorstw, a także rozwiązania, które zachęcają do trwałych inwestycji wewnętrznych.

3.3.4 W ciągu ostatniego dziesięciolecia systemy socjalne były przedmiotem reform mających na celu propagowanie bardziej skutecznych bodźców do podejmowania pracy zgodnie z filozofią zorientowaną na podaż i przy zastosowaniu środków obejmujących ograniczenie świadczeń socjalnych i ostrzejsze kryteria kwalifikowalności. Uważa się, że kroki te zmniejszają bezrobocie. Systemy socjalne muszą zapewniać równowagę między zapewnianiem wsparcia dla ponownego włączania ludzi w rynek pracy a wsparciem dochodowym w przypadku bezrobocia.

3.3.5 Skuteczność takiej polityki stoi pod znakiem zapytania. W ostatnich dwóch dziesięcioleciach zwiększyły się nierówności. Systemy socjalne są kluczowe dla zwalczania ubóstwa, zaś bez świadczeń socjalnych wzrost nierówności i społeczne skutki kryzysu byłyby znacznie szybsze i poważniejsze. Istnieje ryzyko, że obecny kryzys zatrzyma tendencję wzrostu zatrudnienia i wpłynie negatywnie na poprawę transnarodowej spójności społecznej, a także doprowadzi do pogorszenia długofalowej tendencji w Europie, której przejawem jest pogłębianie się nierówności w dochodzie w obrębie poszczególnych krajów ⁽¹⁸⁾.

3.3.6 Środki antykryzysowe w wielu państwach członkowskich przyniosły pozytywne rezultaty. Z drugiej strony Komisja ⁽¹⁹⁾ informuje, że w wielu krajach osoby bezrobotne nie otrzymują dofinansowania do dochodu. W niektórych przypadkach świadczenia te są źle ukierunkowane, co sugeruje, że systemy świadczeń nie tylko nie zapewniają całościowej sieci bezpieczeństwa, lecz także nie są odpowiednio ukierunkowane na tych, którzy najbardziej ich potrzebują. Zagrożona jest jakość i zrównoważony charakter tych systemów ⁽²⁰⁾. Zważywszy na skutki kryzysu gospodarczego i rozwoju demograficznego, istnieje ryzyko, że punkt ciężkości w ramach systemów socjalnych może przenieść się z ochrony standardów życia w zwykłe ustalanie standardów minimalnych. Dzieje się tak zwłaszcza wtedy, gdy uprawnienia do świadczeń przekraczają już możliwości fiskalne niektórych państw członkowskich. Chociaż wydajność w krajach UE wciąż rośnie, zwiększa się jednak również poziom ubóstwa. Trzeba zastanowić się nad tą wyraźną niemożnością zaspokojenia podstawowych potrzeb obywateli i zapewnienia im godziwej pracy. Na dłuższą metę jednym z rozwiązań jest wzrost gospodarczy w sektorze publicznym i prywatnym stymulowany przez rozwój konkurencyjnych przedsiębiorstw.

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES-u z 25 marca 2009 r. w sprawie: „Rozpoznanie utrzymujących się przeszkód dla mobilności na wewnętrznym rynku pracy”, sprawozdawca: Vladimira DRBALOVÁ (Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14–23).

⁽¹⁶⁾ Prognoza gospodarcza Komisji Europejskiej, wiosna 2009 r.

⁽¹⁷⁾ „Plant-level responses to the economic crisis in Europe”, Vera Glassner i Béla Galgóczi WP 2009.01 ETUI.

⁽¹⁸⁾ Ta tendencja polegająca na zwiększających się nierównościach jest także widoczna wśród państw OECD.

⁽¹⁹⁾ Sytuacja społeczna w Unii Europejskiej w 2008 r.

⁽²⁰⁾ IRES 115.

3.3.7 Jednakże UE będzie w stanie w dalszym ciągu zapewnić odpowiednią ochronę przed zagrożeniami oraz łączyć wzrost gospodarczy z postępem społecznym tylko pod warunkiem, że wzmoczone zostaną wysiłki reformatorskie. Konieczne jest osiągnięcie wspólnych postępów, jeśli chodzi o zwiększenie poziomu zatrudnienia, wzrost wydajności, odpowiednie systemy podatkowe, zrównoważony rozwój oraz możliwości zapewnienia odpowiedniej ochrony przez europejskie systemy socjalne.

3.4 Kwestie prawne

3.4.1 Orzeczenia ETS w czterech sprawach (Viking, Laval, Rüffert i Luxemburg⁽²¹⁾) doprowadziły do ożywionych dyskusji w kręgach politycznych i akademickich oraz spowodowały wzrost obaw – zarówno uzasadnionych, jak i nieuzasadnionych – o większe ryzyko dumpingu socjalnego. Orzeczenia te wpłynęły na działania instytucji europejskich i partnerów społecznych.

3.4.2 W październiku 2008 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję⁽²²⁾ w odpowiedzi na orzeczenia ETS. Stwierdził w niej, że swoboda świadczenia usług nie jest nadrzędna wobec praw podstawowych określonych w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a zwłaszcza prawa związków zawodowych do negocjacji, zawierania i egzekwowania układów zbiorowych oraz podejmowania działań zbiorowych. Ponadto Parlament stwierdził, że obecne prawodawstwo wspólnotowe ma luki i jest niespójne. Nie było to zamiarem prawodawców wspólnotowych, którzy chcieli osiągnąć odpowiednią równowagę między swobodą świadczenia usług a ochroną praw pracowniczych.

3.4.3 Debata akademicka⁽²³⁾ zawierała sporo elementów krytycznych. W czerwcu 2009 r. ponad stu europejskich prawników z dziedziny prawa pracy oraz naukowców wysłało otwarty list do głów państw i rządów, wyrażając wielkie zaniepokojenie pogarszaniem się podstawowych praw socjalnych i wpływem niedawnych orzeczeń ETS w sprawie praw pracowników i ich organizacji. Wyrazili zaniepokojenie, że orzeczenia stworzyły poważny problem dla skutecznej ochrony praw pracowniczych. Nalegali, by podstawowe prawa socjalne nie były podporządkowane swobodom na rynku wewnętrznym i prawu konkurencji, lecz raczej w pełni uznawane jako konieczne warunki zrównoważonego rozwoju społecznego-gospodarczego Unii Europejskiej.

3.4.4 Pod koniec marca 2009 r. europejscy partnerzy społeczni rozpoczęli wspólną analizę orzeczeń ETS na wniosek Komisji Europejskiej i prezydencji francuskiej. W celu przeprowadzenia prac utworzono grupę ad hoc, która skupiła się na wybranych kluczowych kwestiach, takich jak stosunek między

swobodami gospodarczymi a prawami socjalnymi, przeszkody do usunięcia i warunki, które należy stworzyć w celu poprawy swobodnego przepływu oraz świadczenia usług, kwestia przejrzystości i pewności prawnej oraz wyzwanie w zakresie poszanowania różnorodności krajowych systemów stosunków przemysłowych⁽²⁴⁾.

3.4.5 EKES, w pełni respektując kompetencje ETS w zakresie interpretacji istniejących przepisów, uważa, że orzeczenia te stwarzają wiele powodów do obaw, a także potrzebę analizy i wyjaśnienia ich skutków.

3.4.5.1 Hierarchia między swobodami gospodarczymi a podstawowymi prawami socjalnymi

W wyrokach w sprawach Viking i Laval ETS uznał, że prawo do podejmowania działań zbiorowych jest prawem podstawowym i jako takie stanowi element ustawodawstwa UE, a zarazem podkreślił, że nie jest ono nadrzędne względem innych zasad prawnych UE, takich jak swoboda świadczenia usług czy swoboda przedsiębiorczości. Ponadto ETS nadał swobodzie świadczenia usług i swobodzie przedsiębiorczości bezpośrednie oddziaływanie horyzontalne. ETS zauważył, że akcje protestacyjne muszą nie tylko być podejmowane „dla osiągnięcia słusznego celu zgodnego z traktatem lub [...] uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego”. Nawet w takim przypadku muszą „być ponadto odpowiednie dla zapewnienia realizacji tego celu i nie [...] wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia”⁽²⁵⁾. Zatem przyznanie, że prawo do działań zbiorowych należy do praw podstawowych, jest raczej teoretyczne niż rzeczywiste. Wobec tego ETS uznał działanie zbiorowe za ograniczenie w realizacji tych swobód i zadał pytanie, czy takie ograniczenie można usprawiedliwić. Oznacza to, że działanie zbiorowe jest zawsze rozważane w odniesieniu do ograniczeń, które niesie ono za sobą dla swobód gospodarczych. Naukowcy wskazali na fakt, że Europejski Trybunał Praw Człowieka⁽²⁶⁾ w swoich ostatnich sprawach przeanalizował tę kwestię z innej perspektywy, tzn. rozważył, jakie ograniczenia są dopuszczalne w dziedzinie praw podstawowych. Orzeczenia ETS wywołują ewentualne obawy związane z rozbieżnościami między nimi a orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

3.4.5.2 Ograniczenie praw podstawowych

Trybunał po raz pierwszy orzekł w sprawie ograniczeń dla działań zbiorowych na szczeblu krajowym w kontekście transnarodowym. EKES uważa za szczególnie niepokojące, że ETS wprowadził test proporcjonalności na tym etapie. Test ten nie tylko odbiera prawo podstawowe do podejmowania działań zbiorowych, lecz także narusza prawo do strajku. W świetle wyroków i reakcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka EKES podkreśla, że proces ustalania limitów swobód ekonomicznych i socjalnych praw podstawowych zależy również od przyszłych orzeczeń i poruszonych w nich kwestii.

⁽²¹⁾ Viking C-438/05, Laval C-341/05, Rüffert C-346/06, COM v LUX C-319/06.)

⁽²²⁾ Rezolucja PE z 22 października 2008 r. w sprawie wyzwań związanych z układami zbiorowymi w UE (2008/2085(INI)).

⁽²³⁾ <http://www.etui.org/en/Headline-issues/Viking-Laval-Rueffert-Luxembourg/2-Articles-in-academic-literature-on-the-judgements>.

⁽²⁴⁾ Raport ze wspólnych prac europejskich partnerów społecznych na temat orzeczeń ETS w sprawach: Viking, Laval, Rüffert i Luxemburg.

⁽²⁵⁾ Viking C-438/05 (75).

⁽²⁶⁾ ECHR Demir i Baykara przeciw Turcji (sprawa nr 34503/97).

3.4.5.3 Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników

Dyrektywa w sprawie delegowania pracowników ma na celu zapewnienie niezbędnej harmonizacji przy jednoczesnym poszanowaniu różnorodności poszczególnych krajów w procesie koordynacji polityki krajowej dotyczącej tymczasowego transgranicznego delegowania pracowników. ETS słusznie uznał, że zaistniałe problemy wynikają z braku krajowej transpozycji niektórych przepisów dyrektywy w sprawie delegowania pracowników (Laval), z niezgodności ustawodawstwa krajowego (Rüffert⁽²⁷⁾) bądź ze zbyt swobodnej interpretacji dyrektywy w sprawie delegowania pracowników oraz niejasnych i nieuzasadnionych środków kontroli (Luxemburg).

Według ETS dyrektywa w sprawie delegowania pracowników nie nakłada obowiązku równego traktowania, lecz gwarantuje poszanowanie wymogów minimalnych w stosunku do pracowników delegowanych. W związku z tym jest to *de facto* dyrektywa minimalna, a nie maksymalna. Wyroki ETS nie stanowią jednak przeszkody dla stosowania przez pracodawców korzystniejszych warunków zatrudnienia. Art. 3 ust. 7 dyrektywy w sprawie delegowania pracowników ma na celu zagwarantowanie, by stosowanie przepisów minimalnych w przyjmującym kraju członkowskim nie prowadziło do pogorszenia warunków pracy w porównaniu z warunkami, do jakich pracownik delegowany ma prawo w swoim kraju pochodzenia. Pojawiają się argumenty, że orzeczenia te odbierają niektóre możliwości nałożenia na szczeblu krajowym, poprzez regulacje ustawowe lub układy zbiorowe na rzecz pracowników, wyższych standardów wykraczających poza zawarte w dyrektywie zasady minimalnej ochrony.

To z kolei prowadzi do zakłóceń konkurencji krajowej i na rynku wewnętrznym, gdzie przedsiębiorstwa krajowe muszą przestrzegać przepisów krajowych bądź układów zbiorowych, podczas gdy konkurenci z innych państw członkowskich mogą stosować zasady minimalne.

3.4.5.4 Konflikt między różnymi systemami prawnymi

Innym skutkiem orzeczeń jest konflikt między prawem wspólnotowym a standardami międzynarodowymi⁽²⁸⁾. Ponadto można argumentować, że istnieje konflikt prawny z konwencjami MOP nr 87 i 98, a także z art. 6 ust. 4 Europejskiej Karty Społecznej oraz z orzecznictwem odpowiednich instytucji, czego dowiodły organy kontroli MOP (sprawa BAPA UK).

4. Wnioski

4.1 Ostatnie lata i obecny kryzys przyniosły nowe ryzyko większych nierówności społecznych. Ponadto w wyniku włas-

nych decyzji UE wzrosło prawdopodobieństwo zakłóceń w sferze społecznej i konkurencji. Rozwój wydarzeń w dziedzinie gospodarczej, społecznej i prawnej może prowadzić do sytuacji, kiedy to wymiar społeczny rynku wewnętrznego będzie zagrożony, a prawa podstawowe i podstawowe prawa socjalne przewidziane w opinii EKES-u z 1987 r. zostaną podważone. Dlatego też wymiar społeczny rynku wewnętrznego powinien znajdować się w centrum uwagi w nadchodzących latach, niemniej jednak, by uzyskać poprawę aspektów gospodarczych – zatrudnienia, świadczeń, wpływów z podatków – UE będzie musiała skorygować ewidentne braki rynku wewnętrznego w celu promowania wzrostu dzięki wysokiej jakości miejscom pracy oraz wysokiej jakości przedsiębiorstwom i innym pracodawcom.

4.2 Jednym z najważniejszych aspektów wymiaru społecznego jest zatrudnienie. W związku z presją na finanse publiczne sektor publiczny nie może stworzyć nieskończonej liczby miejsc pracy, więc główny ciężar tworzenia zatrudnienia musi spaść na sektor prywatny. Państwa członkowskie muszą zapewnić warunki pozwalające na ponowne nastawienie spirali sukcesu na gospodarkę realną, w której klienci tworzyliby miejsca pracy, przedsiębiorstwa tworzyliby klientów, a inwestorzy i przedsiębiorcy tworzyliby firmy. Ważne jest, by postrzegać inwestycje społeczne jako sposób na wsparcie przedsiębiorstw i tworzenie dobrego klimatu biznesowego. W tych ramach gospodarka społeczna stanowi nieoceniony wkład.

4.3 EKES pomógł prowadzić dyskusję na temat wyzwań stojących przed europejskimi modelami społecznymi i charakteru europejskiego modelu społecznego⁽²⁹⁾. Komitet stwierdził, że siłą europejskiego modelu społecznego jest sposób przenikania się konkurencyjności, solidarności i wzajemnego zaufania.

4.4 Jednym ze sposobów rozwiązywania konfliktu między rynkiem wewnętrznym a prawami socjalnymi mogłyby być powrót do polityki „więcej państwa narodowego, mniej Europy”. EKES jest zdania, że potrzebujemy czegoś całkowicie przeciwnego, a mianowicie więcej Europy, lecz innego rodzaju. Jednakże wymaga to nowego systemu regulacji polityki społeczno-gospodarczej w Europie. Tylko w pełni demokratyczna i społeczna Europa może pozwolić na uniknięcie ryzyka rosnącego poczucia alienacji Europejczyków wobec przedsięwzięcia europejskiego. UE musi jednak szanować różne systemy socjalne istniejące w państwach członkowskich. Jeśli prawodawstwo i przepisy UE nie uwzględnią różnorodności UE, standardy minimalne mogą stać się zbyt niskie, by uniknąć dumpingu socjalnego w wielu krajach.

⁽²⁷⁾ W sprawie Rüffert Trybunał orzekł, że korzyść konkurencyjna wypłacania niższych płac stanowi element swobody świadczenia usług i dlatego jest chroniona.

⁽²⁸⁾ W orzeczeniu ETS w sprawie Rüffert nie uwzględniono konwencji MOP nr 94 i dlatego interpretacja sędziego powoduje konflikt między różnymi systemami prawnymi.

⁽²⁹⁾ Zob. opinia EKES-u z 6 lipca 2006 r. w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, sprawozdawca: Ernst Erik EHNMARK (Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119–125).

4.5 Istotnym elementem europejskiego wymiaru społecznego jest zharmonizowana i bardziej sprawiedliwa polityka podatkowa na szczeblu UE. Aby uniknąć ciągłej szkodliwej konkurencji podatkowej, EKES popiera wysiłki na rzecz zapewnienia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania przedsiębiorstw. W perspektywie długoterminowej jest ona konieczna dla prawidłowego działania rynku wewnętrznego⁽³⁰⁾. EKES wezwał również do większej ogólnounijnej koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich, przede wszystkim w dziedzinach, w których podstawa opodatkowania jest zmienna, a ryzyko oszustw podatkowych i konkurencja podatkowa między państwami członkowskimi są największe⁽³¹⁾. Należy zwalczać uchylanie się od płacenia podatków, oszustwa i raje podatkowe.

4.6 Należy także pamiętać, że częściowo poprzez likwidację możliwości regulowania warunków na rynku pracy w drodze układów zbiorowych, rynki pracy stają się mniej elastyczne. Układy zbiorowe i dialog społeczny stanowią zasadnicze narzędzia koncepcji flexicurity⁽³²⁾.

5. Jak zapewnić bardziej skuteczne funkcjonowanie wymiaru społecznego

5.1 W perspektywie krótkoterminowej EKES wzywa do bardziej efektywnego wdrożenia dyrektywy w sprawie delegowania pracowników. Skuteczna kontrola właściwego stosowania przepisów dotyczących delegowania pracowników jest warunkiem wstępnym realizacji celów dyrektywy, tzn. unikania dumpingu społecznego. Należy zapewnić skuteczną współpracę transgraniczną między władzami w celu zapewnienia skutecznej kontroli płac i warunków pracy pracowników delegowanych. Komitet opowiada się za utworzeniem „Europejskiego Interpolu Socjalnego” odpowiedzialnego za koordynację działań inspektoratów warunków socjalnych z różnych państw członkowskich.

5.2 W swoim orzecznictwie dotyczącym praw podstawowych Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdza, że „Konwencja to żywy instrument, odzwierciedlający coraz wyższe standardy wymagane w dziedzinie ochrony praw człowieka, co wymusza większe zdecydowanie w ocenie naruszeń podstawowych wartości społeczeństw demokratycznych oraz restrykcyjne ustalanie ograniczeń praw”⁽³³⁾. EKES zachęca Komisję do oceny sytuacji w UE w świetle ostatnich orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

⁽³⁰⁾ Zob. opinia EKES-u z 26 września 2007 r. w sprawie koordynowania systemów podatków bezpośrednich, sprawozdawca: Lars NYBERG (Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 113–117).

⁽³¹⁾ Zob. opinia EKES-u z 4 listopada 2009 r. w sprawie przyszłości strategii lizbońskiej po 2010 r., sprawozdawca generalny: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3–9).

⁽³²⁾ Zob. opinia EKES-u z 11 lipca 2007 r. w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity) – negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego, sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 108–113).

⁽³³⁾ ECHR Demir i Baykara przeciw Turcji (sprawa nr 34503/97).

5.3 Zaangażowanie i współdziałanie pracowników, jak również zakładowych przedstawicieli pracowników i związków zawodowych, jest istotne dla kształtowania przemian z uwzględnieniem kwestii społecznych na poziomie przedsiębiorstwa⁽³⁴⁾. EKES wielokrotnie podkreślał znaczenie dialogu społecznego i wzmocnienia systemów stosunków przemysłowych na szczeblu europejskim i krajowym, z poszanowaniem różnorodności takich systemów w całej UE⁽³⁵⁾. EKES wspiera wszystkie środki Komisji, które miałyby na celu wzmocnienie dialogu społecznego, w tym:

— propagowanie dialogu społecznego wysokiej jakości oraz europejskiego mechanizmu rozstrzygania sporów i mediacji;

— rozwój dialogu makroekonomicznego, aby zapobiec kolejnemu kryzysowi finansowemu.

5.4 W perspektywie średnioterminowej EKES popiera inicjatywę Komisji zmierzającą do jasnego określenia prawnych obowiązków, jakie przypadają organom krajowym, przedsiębiorstwom i pracownikom we wdrażaniu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników oraz do zagwarantowania powszechnego stosowania tych przepisów. W tym względzie EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie poczynione przez przewodniczącego Komisji Barroso na forum Parlamentu Europejskiego. Komitet sądzi, że propozycja zawarta w raporcie Montiego dotycząca obecnego wyłączenia prawa do strajku z rynku wewnętrznego jest interesująca, i uważa, że może ona rozwiązać część problemów. Nie powinno to jednak wykluczać częściowego przeglądu dyrektywy w sprawie delegowania pracowników w celu konsekwentnego stosowania zasady miejsca pracy, co umożliwiłoby prawne zagwarantowanie stosowania takich samych warunków zatrudnienia i płacy za taką samą pracę w tym samym miejscu.

5.5 W dłuższej perspektywie Unia Europejska powinna dążyć do wzmocnienia podstawowych praw socjalnych.

EKES wielokrotnie wzywał do wzmocnienia europejskiej polityki społecznej, szczególnie w świetle bieżącego kryzysu. UE musi angażować się w politykę pełnego zatrudnienia, ograniczanie nierówności dochodowych, poprawę warunków socjalnych, wzmacnianie państwa dobrobytu, likwidację niepewnych warunków zatrudnienia oraz rozszerzanie praw pracowników i demokracji przemysłowej. Traktat lizboński oraz załączona do niego Karta praw podstawowych nie wpłynęły jeszcze w pełni na równowagę między prawami podstawowymi a prawami gospodarczymi. Trzeba poczekać na rozwój sytuacji.

⁽³⁴⁾ Zob. opinia EKES-u z 29 września 2005 r. w sprawie dialogu społecznego i przemian w przemyśle, sprawozdawca: Gustav ZÖHRER (Dz.U. C 24 z 30.1.2006, s. 90–94).

⁽³⁵⁾ Zob. opinia EKES-u z 11 lipca 2007 r. w sprawie modelu elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity) – negocjacje zbiorowe oraz znaczenie dialogu społecznego, sprawozdawca: Thomas JANSON (Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 108–113).

Jednakże wzmocnienie praw podstawowych, w tym praw socjalnych, wymaga, aby wszelkie ograniczenia miały bardzo wąski zakres. Punktem wyjścia muszą zatem być prawa podstawowe, a nie swobody gospodarcze, zgodnie z orzecznictwem Europej-

skiego Trybunału Praw Człowieka. Aby wzmocnić wymiar społeczny, należy dążyć do dostosowań w bezpośrednio stosowanym prawie UE (prawo pierwotne).

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „W kierunku europejskiej polityki na rzecz racjonalizacji sektora offsetu rolowego i rotograviury w Europie” (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/16)

Sprawozdawca: **Pierre GENDRE**

Współsprawozdawca: **Nicola KONSTANTINU**

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

„W kierunku europejskiej polityki na rzecz racjonalizacji sektora offsetu rolowego i rotograviury w Europie”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lipca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski przemysł graficzny musi stawić czoła ogromnym wyzwaniom wypływającym z rozwoju internetu jako źródła informacji i reklamy, ze zmniejszenia się liczby czytelników dzienników i magazynów, jak również z ogólnej ostrej konkurencji w zakresie niektórych produktów tego sektora.

1.2 Jeśli chodzi o specyficzny sektor offsetu rolowego i rotograviury, to staje on wobec jeszcze trudniejszej sytuacji z powodu znacznego nadmiaru zdolności produkcyjnej ocenianej przez niektórych analityków na 25–30 %. Sprawozdanie IFO Konjunkturtest poświęcone niemieckiemu przemysłowi graficznemu wskazuje, że stopa inwestycji w tym przemyśle idzie w ślad za tendencjami rynkowymi i w związku z tym od roku 2008 wykazuje spadek. Lata 2006 i 2007 były dość dobre dla przemysłu graficznego⁽¹⁾. Jednakże od 2008 roku cykle inwestycyjne zostały zatrzymane na zdecydowanie niższym poziomie, głównie w celu zrationalizowania i poprawienia procesu produkcji.

1.3 Rynek graficzny cierpi z powodu nadmiernej zdolności produkcyjnej, do której dołączają inne ważne czynniki konkurencji, takie jak atrakcyjność nowych mediów, import z krajów, gdzie koszty produkcji są niskie, czy spadek popytu. Ten niesprzyjający kontekst gospodarczy spowodował spadek cen i negatywnie wpłynął na poziom życia pracowników.

1.4 Ponadto obecny kryzys gospodarczy utrudnił dostęp do kredytów. Podobnie jak w wielu innych sektorach, te negatywne tendencje zwiększyły konieczność ograniczenia kosztów produkcji. Sytuacja ta wpłynęła na ostatnie negocjacje w sprawie płac. W tym trudnym kontekście można obawiać się, że przedsiębiorstwa graficzne, szczególnie te, które działają w najbardziej wrażliwych sektorach rynku, będą musiały rozważyć możliwość restrukturyzacji i masowych zwolnień.

1.5 Komisja Europejska opublikowała w 2007 r. wyniki badania poświęconego analizie czynników konkurencyjności w tym sektorze. Badania te doprowadziły do sformułowania propozycji opracowania planu działania dla przemysłu graficznego. EKES popiera całość tych propozycji, gdyż zachowują one aktualność, a przedsiębiorstwa zaczynają je stosować. Wyraża zadowolenie z już zrealizowanych działań, ale ocenia, że trudności sektora, nasilone przez kryzys gospodarczy i recesję, która dotknęła wszystkie państwa członkowskie UE, wymagają nowych inicjatyw, by stawić czoła pojawiającym się krótko- i średnioterminowym wyzwaniom.

1.6 EKES został poinformowany o nowym jednorocznym wspólnym projekcie związków zawodowych i pracodawców sektora, którego celem jest określenie przez partnerów społecznych wytycznych dla społecznie odpowiedzialnej restrukturyzacji przedsiębiorstw. Rozpoczęty w 2009 r. projekt pozwala pracodawcom i związkowi zawodowemu na przeprowadzenie wspólnej analizy problemów sektora i rozpoczęcie refleksji, aby spróbować wspólnie je rozwiązać. Rozmowy mają być ukierunkowane na opracowanie planu działania zmierzającego do zmniejszenia nadmiernej zdolności produkcyjnej sektora.

1.7 Taki plan mógłby wpisywać się w ramy długofalowej polityki przemysłowej obejmującej refleksję nad nowymi modelami prowadzenia działalności w przemyśle graficznym. Grupa wysokiego szczebla złożona z przedstawicieli przemysłu, związków zawodowych pracowników i z ekspertów, utworzona pod auspicjami Komisji Europejskiej, będzie monitorowała te wysiłki. Grupa miałaby za zadanie określić przyszłe zmiany i narzędzia pozwalające na ich kontrolowanie dzięki przejrzystemu systemowi gromadzenia informacji.

1.8 Obecnie formalny dialog społeczny między pracodawcami a związkami zawodowymi istnieje jedynie na poziomie przedsiębiorstw i na szczeblu krajowym. EKES zwraca się do Komisji, by powołała europejski komitet dialogu społecznego dla całego sektora.

⁽¹⁾ Ifo, Investitionstest, München, Frühjahrsgutachten 2008 (Badanie na temat inwestycji, Monachium, wiosna 2008).

1.9 Program formalnego i zorganizowanego europejskiego dialogu społecznego mógłby obejmować:

- 1) refleksję nad różnymi działaniami służącymi ochronie zatrudnienia poprzez kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe powiązane ze skróceniem i organizacją czasu pracy, wykorzystaniem bezrobocia technicznego oraz poszukiwaniem mobilności wewnętrznej i zewnętrznej w przedsiębiorstwie lub w zawodzie;
- 2) analizę wysiłków, które należy podjąć, by zapewnić dostosowanie zdolności produkcyjnych do potrzeb rynku i uniknąć negatywnych konsekwencji w zakresie warunków pracy;
- 3) wspólne zalecenie przedstawicieli pracodawców i pracowników dotyczące ukierunkowania inwestycji długoterminowych, przy równoczesnym założeniu, że potrzeby dotyczące nowych inwestycji i ich rozmiary można w pełni analizować jedynie na poziomie poszczególnych przedsiębiorstw; rozpoznanie elementów adekwatnej strategii inwestycyjnej powinno zapewnić zakup maszyn zastępczych lub maszyn odpowiadających potrzebom rynku, co pozwoliłoby przedsiębiorstwom wyposażać się w sposób umożliwiający skuteczną działalność na obecnych lub przyszłych rynkach;
- 4) konieczność postawienia diagnozy sytuacji finansowej sektora poprzez zgromadzenie i skonsolidowanie publikowanych danych, przy czym bez podważania poufności strategicznych decyzji rozważanych w przedsiębiorstwach; jest to absolutny priorytet, by umożliwić lepszą analizę dostępnych możliwości działania;
- 5) przygotowanie spisu sprawdzonych rozwiązań w zakresie warunków pracy, szkoleń i przekwalifikowania zawodowego, przy zagwarantowaniu przestrzegania przyjętych norm europejskiego modelu społecznego oraz układów i porozumień zbiorowych tam, gdzie takowe istnieją.

1.10 EKES zwraca się do Komisji, by utworzyła centrum monitorowania lub radę branżową zawodów i kompetencji na szczeblu europejskim, mającą za zadanie ocenić obecne i przyszłe potrzeby sektora oraz pomóc w dostosowaniu oferty szkoleń do zapotrzebowania. Centrum monitorowania wspierałoby ustawiczne kształcenie zawodowe oraz mobilność i przekwalifikowanie zawodowe pracowników.

1.11 EKES sugeruje, by kompetentne stowarzyszenia europejskie zorganizowały w najbliższym czasie, ze wsparciem finansowym i logistycznym Komisji Europejskiej oraz jej udziałem, konferencję wszystkich zainteresowanych stron, by dokonać wspólnej oceny sytuacji w celu ustalenia krótkoterminowych perspektyw działania i sfinansowania niezależnego badania na temat średnio- i długoterminowej przyszłości sektora. Partnerzy społeczni mogliby otrzymać misję proponowania środków, które należy natychmiast wprowadzić, by ukierunkować rynek na zrównoważone funkcjonowanie i nakreślić możliwe scenariusze zmian w sektorze.

1.12 Można by przeprowadzić analizę działalności brokerów, aby ocenić wpływ ich działalności na ustalanie cen, a przedsiębiorstwa mogłyby przeanalizować możliwość sięgnięcia do porozumień specjalizacyjnych, by przyczynić się do lepszego wykorzystania zdolności produkcyjnej dzięki korzyściom skali i poprawieniu technik produkcji.

1.13 EKES wzywa krajowe i europejskie władze publiczne, by ułatwiły dostęp sektora do finansowania publicznego szczególnie za sprawą Europejskiego Funduszu Społecznego, EFRR-u i Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji w ramach prowadzenia działań związanych ze szkoleniami, przekwalifikowaniem zawodowym i wspieraniem mobilności pracowników sektora graficznego. Zachęca przedsiębiorstwa do rozważenia możliwości interwencji EBI, by sfinansować zakup nowych technologii związanych z wprowadzaniem nowej działalności.

2. Kontekst

2.1 Rozwój europejskiego przemysłu graficznego jest ściśle związany z rozwojem dostawców papieru, farb i maszyn drukarskich oraz zleceńodawców, którzy stawiają czoła własnym trudnościom i starają się zorganizować, by je pokonać, szczególnie niektórzy z nich, dzięki procesowi konsolidacji.

2.2 Te trudności powodowane są nasilonymi przez kryzys zmianami strukturalnymi, które zachodzą w środkach komunikacji wraz z rozwojem internetu, który stopniowo przekształca składowe rynku. Silny wpływ internetu daje się odczuć w całym łańcuchu wartości z powodu zmniejszenia budżetów na reklamę pozbawiających media graficzne, w części bezpowrotnie, podstawowych dochodów, co ma negatywne skutki dla pluralizmu informacji.

2.3 Dla przedsiębiorstw działających w niektórych dziedzinach produktów, nieograniczonych czasowo, jeśli chodzi o ich wprowadzanie na rynek (szczególnie w dziedzinie różnych kategorii książek), nowe możliwości transportu i komunikacji pobudzają konkurencję drukarzy działających w Indiach czy w Chinach. Wydaje się również, że brokerzy starający się osiągnąć jak najniższą cenę mają większą tendencję do składania zamówień u drukarzy azjatyckich, co sprzyja rozwojowi tendencji deflacyjnej niekorzystnej dla inwestycji. Wraz z coraz częstszym publikowaniem katalogów elektronicznych zamiast papierowych, te zmiany mają szkodliwe oddziaływanie na europejski sektor rotograwiury i offsetu rolowego.

2.4 Według ostatnich opublikowanych przez Eurostat danych europejski przemysł graficzny liczy 132 571 przedsiębiorstw i zatrudnia ponad 853 672 pracowników⁽²⁾, z czego siedem państw (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy, Belgia, Holandia i Hiszpania) zatrudniają 80 % wszystkich pracowników sektora w 25 państwach UE. Ponad 95 % europejskich przedsiębiorstw graficznych zatrudnia mniej niż 50 osób, co stanowi około 60 % całkowitego zatrudnienia, podczas gdy mniej niż 1 % zatrudnia ponad 250 pracowników, co stanowi około 13 % całkowitego zatrudnienia. By uzyskać bardziej kompletny i precyzyjny obraz sektora, niezbędne byłyby bardziej szczegółowe dane liczbowe, które obecnie są jednak niedostępne.

⁽²⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes (Konkurencyjność europejskiego przemysłu graficznego), Komisja Europejska (2007).

2.5 Niniejsza opinia, skoncentrowana głównie na offsecie rolowym i rotograviurze z racji znacznej liczby „nakładów” lub publikacji, nie obejmuje całej problematyki sektora dzienników i druku opakowań, które są traktowane, ze względu na swoje produkty, jako odrębne rynki. W rzeczywistości wiele dzienników, które posiadają swoją własną drukarnię, jedynie marginalnie uczestniczą w tym specyficznym rynku. Sektor offsetu rolowego i rotograviury obejmuje przedsiębiorstwa graficzne wytwarzające bardzo duże ilości produktów. Offset rolowy i rotograviura są odrębnymi technikami druku wymagającymi różnych maszyn. Offset jest stosowany przez duże przedsiębiorstwa offsetu rolowego oraz małe przedsiębiorstwa offsetu arkuszowego. Europejskie sektory offsetu i rotograviury stanowią łącznie 56 % całego rynku druku tradycyjnego w Europie ⁽³⁾. Przedsiębiorstwa tego sektora produkują książki, książki telefoniczne, katalogi i magazyny, które z racji swej natury zazwyczaj są drukowane w bardzo dużych nakładach wahających się między 10 tys. a 300 tys. egzemplarzy.

2.6 Połowa produkcji to magazyny, druga połowa to głównie katalogi, foldery reklamowe i książki. Całość produkcji zużywa 5 milionów ton papieru. W Europie większość magazynów drukowanych jest metodą rotograviury, podobnie jak wiele rodzajów opakowań. Całkowita roczna zdolność produkcyjna europejskiego sektora rotograviury wynosi ponad 5 milionów ton, z czego 80 % w zaledwie 5 krajach. Całkowita liczba maszyn rotacyjnych w Europie wynosi 222.

2.7 W Europie sektor offsetu rolowego i rotograviury charakteryzuje się istnieniem wielkich przedsiębiorstw (około 30 przedsiębiorstw w przypadku offsetu rolowego i około 25 przedsiębiorstw w przypadku rotograviury). Konkurują one ze sobą celem zwiększenia swojego udziału w rynku w obliczu spadającego popytu światowego. Od kilku lat sektor rotograviury zmuszony jest stawiać czoło silniejszej konkurencji offsetu rolowego. Przedsiębiorstwa poddawane są coraz większym naciskom, a partnerzy społeczni stają wobec konieczności negocjowania restrukturyzacji, starając się równocześnie maksymalnie chronić miejsca pracy, warunki pracy i płace.

3. Uzasadnienie

3.1 Problemy, którym musi stawić czoła cały europejski przemysł graficzny są jeszcze bardziej palące w sektorze offsetu rolowego i rotograviury, który dotkliwie odczuł zarazem strukturalne i koniunkturalne wyzwania: ogólne przemiany sektora mediów wraz z rozwojem internetu ograniczającym rynek produktów drukowanych w dziedzinie informacji, nadmierna zdolność produkcyjna i przeinwestowanie, konsolidacja.

3.2 Ogólne przemiany sektora mediów

3.2.1 W najbliższych latach wielkość produkcji będzie nadal się zmniejszać ze względu na rozwój publikacji elektronicznych,

reklamy w internecie i zmiany w zachowaniach czytelników, do których prowadzi ten rozwój.

W ostatnich pięciu latach tendencja spadkowa produkcji książek telefonicznych i katalogów potwierdziła się. A właśnie ta produkcja jest podstawowa w europejskim sektorze offsetu rolowego i rotograviury. Jeżeli ta tendencja się utrzyma, nastąpią kolejne restrukturyzacje, połączenia i zamknięcia zakładów produkcyjnych, którym towarzyszyć będzie dodatkowa likwidacja miejsc pracy.

3.2.2 Przez ostatnie dziesięć lat europejski sektor magazynów „dotknęła tendencja spadkowa charakteryzująca się spadkiem sprzedaży i obniżeniem cen” ⁽⁴⁾. Ponadto według Integrafi cztery z sześciu krajów będących głównymi producentami magazynów odnotowało spadek produkcji między 2001 a 2004 rokiem, z wyjątkiem Hiszpanii i Włoch, gdzie nastąpił lekki wzrost. Nowsze dane pokazują, że rynek włoski i hiszpański obecnie się kurczą. W 2009 r. inwestycje w reklamę w czasopiśmie zmniejszyły się o 28,7 % we Włoszech (Nielsen), podczas gdy produkcja magazynów spadła o 10,5 % (Istat). Mamy do czynienia z utrzymującą się tendencją, która nie zmieni się tak długo, jak sektor będzie wykazywał nadmierną zdolność produkcyjną. Ponieważ przedsiębiorstwa kierują się do bardziej wyspecjalizowanych odbiorców, by poprawić sprzedaż, zamówienia dotyczą mniejszych nakładów, co ma negatywne skutki dla sektora offsetu rolowego i rotograviury, który oszczędza na kosztach produkcji jedynie dzięki bardzo dużym nakładom.

3.2.3 Grupy prasowe wydające dzienniki zmniejszyły ilość tytułów z powodu spadku liczby czytelników. W ten sposób w 2008 r. w Wielkiej Brytanii z rynku zniknęły co najmniej 53 tytuły, głównie bezpłatne tygodniki. Niektóre grupy oferują łączony abonament, papierowo-elektroniczny, starając się, by te dwie formy rozpowszechniania informacji i reklamy uzupełniały się. Te zabiegi, choć nie można tego na tym etapie jasno potwierdzić, mogłyby przyczynić się do zahamowania schyłku sektora i być może ułatwić przekwalifikowanie zawodowe niektórych pracowników.

3.2.4 Wydatki na papier stanowią ponad połowę kosztów druku w Europie, a ponieważ przedsiębiorstwa kupują go indywidualnie, trudno jest im walczyć z zakupami zbiorowymi praktykowanymi w krajach Azji południowo-wschodniej. W niedawnym raporcie firma Stationers' and Newspaper Makers' Company oceniła, że do roku 2020 popyt na papier gazetowy spadnie o połowę (56 %). Ten sam raport wskazuje również, że popyt na magazyny zmniejszy się o około jedną trzecią z powodu wzrostu liczby publikacji elektronicznych i konsekwencji, jakie będzie to miało dla reklamy, nie mówiąc już o wpływie mediów elektronicznych na sektor magazynów biznesowych ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes (Konkurencyjność europejskiego przemysłu graficznego), Komisja Europejska (2007).

⁽⁴⁾ La compétitivité des industries graphiques européennes (Konkurencyjność europejskiego przemysłu graficznego), Komisja Europejska (2007).

⁽⁵⁾ The Future of Paper and Print in Europe (Przyszłość papieru i druku w Europie), Stationers' and Newspaper Makers' Company (2009).

3.2.5 W przeszłości duże wydawnictwa posiadały własne drukarnie, które produkowały ich publikacje. Przez ostatnie dziesięć lat wiele z nich sprzedało te aktywa majątkowe, by skoncentrować się na głównym obszarze swojej działalności. Wydawcy posiadający własne drukarnie są odtąd rzadkim przypadkiem. Co więcej korzystając czasami z usług brokerów, powierzają prace drukarskie drukarzowi oferującemu najniższą cenę i ta tendencja skutkuje dodatkowym naciskiem na przedsiębiorstwa graficzne, co zwiększa trudności dość już osłabionego sektora. Nadmierne zdolności produkcyjne pozwalają dużym i silnym wydawnictwom narzucać obniżenie kosztów, co zmniejsza marżę przedsiębiorstw graficznych i oddziałuje negatywnie na poziom wynagrodzeń pracowników.

3.2.6 Podobny nacisk na koszty wyrobu swoich produktów wywierają wydawcy katalogów i czasopism. Zważywszy na silną konkurencję przy każdej umowie, większość przedsiębiorstw graficznych stara się zmniejszyć swoje koszty, uciekając się głównie do zmniejszenia kosztów wynagrodzenia, co prowadzi do pogorszenia warunków pracy.

3.2.7 Kryzys finansowy ma szkodliwy wpływ na dostęp przedsiębiorstw graficznych znajdujących się w niekorzystnej sytuacji do kredytów bankowych z powodu złego wizerunku sektora. Ponadto prowadzi on do ograniczenia budżetów na reklamę, przez co wywiera negatywny wpływ na rozmiary ich działalności.

3.2.8 Wreszcie, choć jest to pożądané, wydaje się, że przedsiębiorstwom graficznym trudno jest urozmaicić swoją działalność, ponieważ większość z nich nie ma obecnie możliwości inwestowania, zwłaszcza w przygotowanie do druku, z powodu braku środków finansowych i dostępnych pomieszczeń.

3.2.9 Wydaje się natomiast, że małe i średnie jednostki produkcyjne mogą łatwo dostosować się do zmian strukturalnych i do trudności koniunkturalnych z racji większej elastyczności swojego sposobu funkcjonowania, która pozwala im łatwiej uwzględnić potrzeby bardziej zróżnicowanej klienteli. W przyszłości przedsiębiorstwa te mogłyby przyczynić się do reintegracji zawodowej trudnej do określenia liczbowo części pracowników dużych zakładów, którzy tracą pracę.

3.3 Nadmierna zdolność produkcyjna i przeinwestowanie

3.3.1 Rosnący nadmiar zdolności produkcyjnej⁽⁶⁾ europejskiego rynku offsetu rolowego i rotograviury, wynikający zarazem ze zmniejszenia się popytu na rynku europejskim oraz z przeinwestowania, wpływa negatywnie na niewielkie marże przedsiębiorstw. Tam, gdzie taki nadmiar już występował, obecnie istnieje realne ryzyko podejmowania bardziej drakońskich środków mających na celu redukcję kosztów, w ramach desperackich prób utrzymania marży, lub po to, by przetrwać. Liczne przedsiębiorstwa skazane są na akceptację cen sprzedaży poniżej ich całkowitych kosztów produkcji, tak by ograniczyć straty.

⁽⁶⁾ Gennard J., *The Impact of the financial crisis on the European graphical industry* (Wpływ kryzysu finansowego na europejski przemysł graficzny) (2009).

3.3.2 Według badania przeprowadzonego przez UNI Europa Graphical wielkość produkcji graficznej sektora w 2008 r. powróciła do poziomu z roku 2004⁽⁷⁾. Pomimo tej niesprzyjającej koniunktury europejskie przedsiębiorstwa rotograviury w latach 2005–2008 zakupiły 28 nowych maszyn. Zapewne inwestycje te odpowiadały w części pewnym strategiom związanym na przykład z koniecznością wymiany wyposażenia, reakcji na nowe wymagania rynku, jak również wynikały z potrzeby posiadania dodatkowej zdolności, by skuteczniej reagować na ewentualne szczytowe okresy produkcji. Maszyny te mogą skuteczniej produkować materiały drukowane, co jeszcze bardziej zwiększa nadmiar zdolności produkcyjnej sektora, który przed kryzysem szacowany był na 15–20 %⁽⁸⁾. Dziś, w sytuacji kryzysu, nadmiar zdolności produkcyjnej sięga 25–30 %.

3.3.3 Według Ver.di, niemieckiego związku zawodowego, wzrost zdolności produkcyjnej sektora graficznego w Europie zwiększył nacisk konkurencji, który stał się rujnujący. Analiza związku wskazuje ponadto, że te inwestycje posłużyły jedynie zwiększeniu nacisków w celu obniżenia kosztów i eliminowania konkurentów z rynku, co zdążyło się już przełożyć na masowe zwolnienia.

3.3.4 Nadmierna zdolność produkcyjna i przeinwestowanie doprowadziły już do pewnej ilości spektakularnych bankructw. Jedno z upadłych przedsiębiorstw, Quebecor World, należało do głównych przedsiębiorstw graficznych w Europie i zatrudniało ponad 20 tys. osób na całym świecie. W 2008 r. Quebecor World ogłosił upadłość z powodu silnej konkurencji i rosnącego wykorzystania druku cyfrowego. W 2009 r. przedsiębiorstwo spłaciło swoje długi i obecnie znane jest jako World Color, ponieważ odstąpiło swoją działalność europejską funduszowi inwestycyjnemu pod nazwą HHBV. Poza tego rodzaju bankructwami liczne przedsiębiorstwa reagują na trudności poprzez połączenia – proces, który doprowadził do masowych restrukturyzacji w całym sektorze, co z kolei spowodowało utratę miejsc pracy.

3.3.5 Podobnie jak w wielu innych sektorach, kryzys gospodarczy miał poważne skutki dla negocjacji płacowych prowadzonych w 2009 r. Nawet jeżeli miejsca pracy są zachowane, silne naciski wywierane na pracowników, by zmniejszyć koszt robocizny wpływają negatywnie na warunki zatrudnienia oraz na wynagrodzenia. Negocjacje zbiorowe w 2009 r. doprowadziły do zmniejszenia siły nabywczej europejskich pracowników sektora graficznego średnio o 0,9 %⁽⁹⁾. Poszerzenie rynku przyczyniło się do wzmocnienia negatywnej spirali, gdyż wpłynęło na ceny i koszt robocizny, oraz do nasilenia konkurencji.

3.4 Konsolidacja

3.4.1 W ostatnich latach liczba przedsiębiorstw produkujących papier, farby i maszyny drukarskie zmniejszyła się, co doprowadziło do większej koncentracji, dało dostawcom silną pozycję i pozwoliło im łatwiej narzucać swoje warunki.

⁽⁷⁾ Conférence européenne de la rotogravure et de l'offset (Europejska konferencja na temat rotograviury i offsetu), 16–20 marca 2009 r., Weronia (Włochy).

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ Rapport sur les conventions collectives d'UNI Europe (Raport na temat porozumień zbiorowych UNI Europe), Gennard, J. (2009).

3.4.2 Niedawne badanie na temat europejskiego sektora graficznego pokazało, że „nadwyżka zdolności produkcyjnych, przeinwestowanie, słaby popyt, niższe ceny produktów, spadek obrotów i rosnąca konkurencja na rynku” doprowadziły do połączeń i przejęć oraz do nowych bankructw⁽¹⁰⁾.

3.4.3 Połączenia i przejęcia doprowadziły do powstania większych przedsiębiorstw jeszcze bardziej zdeterminowanych, by eliminować konkurentów. W ten sposób w 2005 r. sektor był świadkiem narodzin, przez połączenie działalności graficznej grup medialnych Bertelsmann, Gruner + Jahr oraz Springer, Prinovisa – największego przedsiębiorstwa rotograviury w europejskim przemyśle graficznym. Ponadto grupa Schlott AG stała się numerem 2 rotograviury w Europie dzięki przejęciu przedsiębiorstw (REUS w Pilźnie, CZ) i przejęciu możliwości w zakresie łamania i drukowania (Biegelaar, NL) w 2006 i 2007 roku. Na początku 2008 r. holenderska grupa inwestycyjna przejęła europejską działalność graficzną Quebecoru. Brytyjska grupa Polestar poszukuje partnerów, by zwiększyć swoje znaczenie na rynku.

4. Perspektywy

4.1 Wszystkie te trudności stawiają europejski sektor offsetu rolowego i rotograviury w niepewnej sytuacji, która w dłuższej perspektywie byłaby szkodliwa, jeżeli decydenci wraz z innymi zainteresowanymi stronami nie podejmą natychmiastowych, wspólnych działań. Wszyscy partnerzy społeczni doszli do wniosku, że sektor potrzebuje reorganizacji i restrukturyzacji, jeżeli ma zapewnić sobie docelowo zrównoważony rozwój. Prawdopodobne jest, że w najbliższych dziesięciu latach nastąpi dalsza racjonalizacja oraz liczne zwolnienia. Dlatego partnerzy społeczni uważają, że należy obecnie podjąć inicjatywy, by zagwarantować sobie kontrolę nad kryzysem, z którym boryka się sektor, oraz zarządzanie nim w najlepszym interesie pracodawców i pracowników. Kryzys jest zresztą tak poważny, że związki zawodowe analizują obecnie jego skutki i starają się opracować konstruktywne strategie, aby chronić miejsca pracy, przewidzieć przekwalifikowania zawodowe, uniknąć pogorszenia warunków pracy i utrzymać poziom płac.

4.2 W 2007 r. Komisja Europejska zaproponowała w porozumieniu ze stowarzyszeniami zawodowymi, sześciopunktowy plan działania na rzecz przemysłu graficznego:

- 1) wspieranie dynamiki europejskiego druku graficznego na zglobalizowanym rynku;
 - a) partnerstwa i sojusze;
 - b) zarządzanie kosztami produkcji;
- 2) rozwój usług o dużej wartości dodanej dla klientów;
- 3) lepsze szkolenia;
- 4) mocniejszy europejski system odniesienia – standaryzacja i harmonizacja;
- 5) skoordynowana poprawa wysiłków w zakresie badań i innowacji;

- 6) poprawa wizerunku przemysłu graficznego.

EKES popiera w całości tę propozycję, która jest nadal bardzo aktualna i wyraża zadowolenie z już zrealizowanych działań. Niemniej jednak zważywszy, że kryzys gospodarczy i recesja, którą wywołał we wszystkich państwach członkowskich UE, nasiliły trudności sektora, Komitet ocenia, że należy podjąć natychmiastowe środki, by pomóc sektorowi stawić czoła pojawiającym się wyzwaniom krótkoterminowym.

4.3 Ponadto kryzys gospodarczy wzmógł konieczność zaplanowanej i skoordynowanej reakcji ze strony partnerów społecznych. Bardziej niż kiedykolwiek konieczne jest zdefiniowanie prawdziwej europejskiej polityki przemysłowej w oparciu o treść propozycji Komisji. Nie jest pożądane, by proces konsolidacji nasilił się bardziej niż jest to konieczne, nawet jeżeli powinno się rozważyć możliwość kontrolowanej konsolidacji regulującej przemiany, w tym poprzez skrócenie czasu pracy, aby zachować jak największą ilość miejsc pracy i przewidzieć skuteczne sposoby przekwalifikowania zawodowego oraz mobilności wewnętrznej i zewnętrznej. Zgodnie z rozporządzeniem WE 2658/2000, które obecnie jest przedmiotem przeglądu, powinno się dążyć do zawierania porozumień specjalizacyjnych między przedsiębiorstwami, których wspólny udział w rynku nie przekracza 20 %, aby poprawić techniki produkcji i osiągnąć korzyści skali, a jednocześnie przyczynić się do ochrony ich długotrwałej działalności.

4.4 Można by przeanalizować działalność brokerów, aby określić, jaki jest jej wpływ na kształtowanie się cen. Zasada wolnej i uczciwej konkurencji powinna być stosowana z poszanowaniem przyzwoitych norm pracy i wynagrodzenia oraz układów i porozumień zbiorowych wszędzie tam w UE, gdzie one istnieją.

4.5 Należy wspólnie ograniczyć nadmierne zdolności produkcyjne sektora. Dialog społeczny i negocjacje zbiorowe trzeba podejmować na wszystkich poziomach w poszczególnych państwach, by zarządzać restrukturyzacją na podstawie społecznie akceptowalnych wytycznych. Ponadto podjęcie formalnego i zorganizowanego dialogu społecznego na poziomie europejskim staje się natychmiastową koniecznością, by można było opracować rozwiązania, które odpowiadałyby na wyzwania, z jakimi boryka się ten sektor. EKES przypomina, że sektorowy dialog społeczny może przełożyć się na przyjęcie opinii, wspólnych deklaracji, wytycznych, kodeksów postępowania, kart i porozumień.

4.6 Niezbędna jest pomoc finansowa i logistyczna Komisji Europejskiej, by zachować na przyszłość zdrowy i prosperujący przemysł offsetu rolowego i rotograviury w Europie. EKES zachęca przedsiębiorstwa do ubiegania się o pomoc unijną dostępną szczególnie za sprawą Europejskiego Funduszu Społecznego, EFRR-u, Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji i europejskich funduszy na rzecz badań i innowacji. Pożądane byłoby również oszacowanie możliwości

⁽¹⁰⁾ Gennard, J. Annual Collective Bargaining Survey (Roczne badanie dotyczące rokowań zbiorowych). UNI Europa (2008).

interwencji Europejskiego Banku Inwestycyjnego, by sfinansować dostosowywanie przedsiębiorstw do działalności wymagającej nowych technologii. Jedynym celem pożądanego sięgania do różnych systemów pomocy powinno być ułatwienie przemian, a nie pośrednie finansowanie delokalizacji.

4.7 W chwili obecnej EKES proponuje cztery inicjatywy:

4.7.1 utworzenie grupy analitycznej wysokiego szczebla złożonej z przedstawicieli przemysłu, pracowników i ekspertów, by lepiej określić konfigurację, jaką mógłby przyjąć przemysł graficzny w perspektywie średnioterminowej i przedstawić propozycje nowego modelu przedsiębiorstwa, który będzie musiał powstać;

4.7.2 zorganizowanie konferencji wszystkich zainteresowanych stron, by dokonać wspólnej oceny sytuacji i ustalić krótkoterminowe perspektywy działania; partnerzy społeczni mogliby otrzymać misję nakreślenia możliwych scenariuszy zmian w sektorze i zaproponowania środków, które należy

natychmiast wprowadzić, by ukierunkować rynek na zrównoważone funkcjonowanie;

4.7.3 przeprowadzenie niezależnego badania, finansowanego przez Komisję, w ramach europejskiego sektorowego dialogu społecznego mającego na celu określenie przyszłości sektora w perspektywie długo- i średnioterminowej, biorąc pod uwagę szczególnie nowe technologie, zmiany w zachowaniach konsumentów oraz strategię dostawców i zleceniodawców;

4.7.4 utworzenie centrum monitorowania, lub rady branżowej, zawodów i kompetencji, by przygotować spis obecnych i przyszłych zawodów; dobra wiedza o wymaganych kompetencjach jest absolutną koniecznością, by zdefiniować stosowną politykę szkoleń i przekwalifikowania zawodowego.

4.8 Aby zapewnić skuteczne monitorowanie zmian w sektorze, Komisja powinna stworzyć system gromadzenia wiarygodnych informacji i danych, z którego mogłyby korzystać zainteresowane strony.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przemian i perspektyw podsektora usług tekstylnych w Europie (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/17)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Współsprawozdawca: **Peter BOOTH**

Dnia 18 lutego 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przemian i perspektyw podsektora usług tekstylnych w Europie.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lipca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia ⁽¹⁾

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreśla znaczenie branży usług tekstylnych w Europie, której rozwój prezentuje się obiecująco zarówno pod względem gospodarczym i technologicznym, jak i ze względu na to, że jest ona ściśle związana z lokalnymi realiami działania i zatrudnienia; ponadto może ona w sposób stały znacząco przyczynić się do rozwoju gospodarki europejskiej zapewniającej zatrudnienie oraz spójność gospodarczą i społeczną.

1.2 Komitet apeluje, by Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy rozpoczęła działania pilotażowe w celu szczegółowego określenia położenia geograficznego i wielkości przedsiębiorstw, warunków życia i pracy, a także znaczenia gospodarki nieformalnej w tej branży. EKES domaga się również, by zastanowiono się dogłębnie nad klasyfikacją NACE tej branży w celu jej odpowiedniego opisu z punktu widzenia rozwoju społeczno-gospodarczego i rozwoju zatrudnienia w tej branży.

1.3 W kontekście inicjatyw podejmowanych w ramach strategii „Europa 2020” mających na celu zwalczanie globalnego ocieplenia EKES zaleca Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji, by przy opracowywaniu nowych przepisów ochrony środowiska należyte uwzględnić zrównoważony charakter i wydajność zasobów branży usług tekstylnych oraz jej potencjał tworzenia miejsc pracy i rozwoju inwestycji.

1.4 Komitet uważa, że konieczny jest rozwój zorganizowanego dialogu społecznego na szczeblu europejskim, krajowym

i regionalnym oraz proponuje, by UE finansowała sieci wymiany sprawdzonych rozwiązań mających na celu:

— rozwój kwalifikacji i profesjonalizmu oraz odpowiednich wymogów w zakresie szkoleń na podstawie specjalnej inicjatywy Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (CEDEFOP);

— określenie sprawiedliwych warunków pracy, bezpieczeństwa i zdrowia, przy wsparciu Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy z Bilbao;

— odpowiednią reprezentację partnerów społecznych tej branży w Europejskim Komitecie Usług w zakresie Konserwacji.

1.5 Komitet podkreśla znaczenie prawidłowego stosowania przepisów wspólnotowych w dziedzinie informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji, a także odpowiedniego tworzenia europejskich rad zakładowych i zarządzania nimi wraz z jednoczesnym opracowywaniem wspólnych prognoz branżowych na szczeblu europejskim przy wsparciu Instytutu Perspektywicznych Studiów Technologicznych (IPTS) w Sewilli.

1.6 Komitet uważa, że zastosowanie europejskich norm społecznych i ekologicznych w „ekologicznych i społecznych” zamówieniach publicznych wraz z pełnym i przejrzystym wdrożeniem przepisów w tym zakresie jest niezbędnym warunkiem prawidłowego rozwoju tej branży i jej zgodności z normami jakości technicznej oraz standardami społecznymi, zwłaszcza w odniesieniu do systemu podwykonawstwa i odpowiedzialności, które dotyczą całego autoryzowanego łańcucha dostaw.

⁽¹⁾ Dodatkowe informacje na temat niniejszej opinii, takie jak prezentacje w czasie wysłuchań, załączniki techniczne czy też wyniki badań statystycznych, są dostępne na stronie internetowej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: http://www.eesc.europa.eu/sections/ccmi/Hearingsandconferences/Textile_2010/index_en.asp.

1.7 Komitet apeluje, by:

- w rocznych programach prac należących do siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego,
- w wieloletnim programie na rzecz konkurencyjności i innowacji,
- w funduszach strukturalnych,

odpowiednio uwzględniono projekty dotyczące innowacji technologicznej i organizacyjnej tej branży, zwłaszcza jeżeli chodzi o wydajność i oszczędność zasobów oraz zintegrowaną logistykę i identyfikowalność dostarczanych produktów, w tym także z wykorzystaniem zastosowań Galileo. EBI powinien ułatwiać inwestowanie, szczególnie w przypadku MSP.

1.8 Komitet wzywa, by między innymi na podstawie zaleceń Komisji Europejskiej europejskie organy normalizacyjne kontynuowały wysiłki na rzecz opracowania dla całej tej branży coraz bardziej zaawansowanych z ekologicznego, społecznego i technologicznego punktu widzenia norm techniczno-prawnych w celu zapewnienia jakości produktów, procesów i usług, co miałooby pozytywny wpływ na warunki pracy.

1.9 Zdaniem Komitetu wskazane byłoby wykorzystanie funduszy strukturalnych na szczeblu regionalnym w celu innowacyjnego wzmocnienia sieci okręgów europejskich w tej branży oraz rozwoju dwustronnych organów na podstawie pozytywnych doświadczeń z różnych państw członkowskich, zwłaszcza w celach szkolenia i kształcenia, między innymi w dziedzinie języków obcych.

1.10 Komitet uważa, że istotne znaczenie mają rozpowszechnianie i wymiana sprawdzonych rozwiązań, a także tworzenie dwustronnych organów, które już istnieją w różnych krajach i które uzyskały dobre wyniki w zakresie rozwoju zasobów ludzkich w tej branży.

1.11 EKES podkreśla znaczenie europejskiej kampanii na rzecz bezpieczeństwa w miejscu pracy, gospodarczej, społecznej i ekologicznej przejrzystości branży usług tekstylnych, a także warunków i perspektyw zatrudnienia w tejże branży przy pełnym zastosowaniu Karty praw podstawowych, zwłaszcza praw związkowych i prawa do rokowań zbiorowych.

1.12 Komitet zaleca Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji opracowanie ram strategicznych dla branży usług tekstylnych przy wykorzystaniu pełnej zgodności jego rozwoju gospodarczego i produkcyjnego, a także rozwoju w dziedzinie zatrudnienia z dążeniem do trwałego wzrostu zgodnie z celami 20/20/20 na 2020 r.

2. Wprowadzenie

2.1 Branża usług tekstylnych obejmuje szeroką i zróżnicowaną gamę przedsiębiorstw, które prowadzą następującą działalność na skalę przemysłową:

- usługi w zakresie pralnictwa przemysłowego i czyszczenia chemicznego oraz wynajem wyrobów tekstylnych dla przedsiębiorstw produkcyjnych i usługowych, a także obywateli;
- wynajem, naprawa i konserwacja odzieży i kombinezonów roboczych, mundurów oraz odzieży ochronnej i zabezpieczającej;
- pranie, wynajem, naprawa i wykańczanie bielizny pościelowej i stołowej dla hoteli, restauracji i kawiarni;
- pranie, wynajem, naprawa i wykańczanie odzieży oraz bielizny dla pracowników służby zdrowia, pomocniczego personelu medycznego i pacjentów w szpitalach, domach spokojnej starości oraz placówkach opieki;
- wynajem, sterylizacja narzędzi i odzieży chirurgicznej oraz przygotowanie i dostarczanie zestawów sterylnych narzędzi medycznych;
- dostawa, wynajem i naprawa inteligentnych wyrobów tekstylnych o zintegrowanej funkcjonalności przyjaznej i wygodnej dla użytkownika;
- wykańczanie przemysłowe, filtry, przeciwpyłowe substancje absorbujące i podobne usługi tekstylne dla zakładów produkcyjnych i sterylnych komór przetwarzania;
- usługi higieniczno-sanitarne uzupełniające wyroby tekstylne lub będące ich alternatywą;
- wykańczanie i specjalne usługi związane z branżą mody.

2.2 Usługi pralni przemysłowych są niezbędne dla wielu rodzajów działalności związanych z branżą hotelarsko-gastroonomiczną i turystyką, takich jak restauracje, hotele, stołówki, statki wycieczkowe itp., oraz z zaopatrzeniem szerokiego wachlarza sektorów wytwórczych i handlowych w nowoczesną odzież ochronną; usługi te są silnie zakorzenione lokalnie, a ponadto istnieje niskie ryzyko ich delokalizacji poza UE.

2.3 Usługi pralnicze mają także duże znaczenie dla przemysłu włókienniczego, ponieważ producenci odzieży muszą poddawać swoje produkty testowi oraz praniu przed wprowadzeniem ich na rynek. Zważywszy na obciążenie pracą oraz absolutną konieczność doskonałej jakości prania, usługi pralnicze dla przemysłu włókienniczego wymagają, by poszczególne podmioty dysponowały nowoczesnym sprzętem oraz profesjonalnie wyszkolonym personelem pracującym w odpowiednich warunkach.

2.4 Usługi pralni przemysłowych dla sektora hotelarskiego obejmują prasowanie, maglowanie itp. oraz pranie hotelowej bielizny pościelowej i stołowej, która podlega stałemu cyklowi konserwacji i prania. Częsta zmiana tej bielizny wymaga od dostawcy usług pralniczych dostosowania się do jej tempa, poprzez efektywną organizację pracy i profesjonalny personel, dzięki czemu można uniknąć opóźnień.

2.5 Do usług pralniczych doszły jeszcze usługi w zakresie wynajmu coraz bardziej wyszukanych wyrobów, które muszą być zgodne z bardziej zaawansowanymi wymogami technicznymi i funkcjonalnymi, a także z coraz bardziej wymagającymi przepisami dotyczącymi ochrony środowiska i z przepisami technicznymi, zwłaszcza w odniesieniu do wyposażenia ochronnego i zaawansowanego wyposażenia wojskowego.

2.6 W ostatnich latach branża pralnicza jako całość opracowała zaawansowane technologicznie systemy zarówno „B to B”, jak i „B to C”⁽²⁾, jeżeli chodzi o jakość oraz standardy techniczne i ekologiczne w zakresie tradycyjnych usług – w tym związane z higieną – świadczonych na rzecz hoteli i szpitali, a także jeżeli chodzi o zaopatrzenie w nowoczesne lub inteligentne tekstylia ochronne⁽³⁾.

2.7 Tradycyjna branża działa na bardzo dużą skalę, jej obroty wynoszą ok. 9 mld EUR (dane z 2007 r.), zaś jej działalność koncentruje się w określonych regionach i jest zdominowana przez kilka korporacji międzynarodowych⁽⁴⁾. Resztę rynku charakteryzuje wysoka fragmentacja i duża liczba małych przedsiębiorstw, które na ogół działają lokalnie. Jest to szybko rozwijający się rynek, zarówno pod względem obrotów (ok. 10 mld EUR rocznie) oraz liczby pracowników (ponad 200 tys.).

2.8 Szybko rozwija się sektor wysokosprawnej odzieży ochronnej, który wiąże się z nową generacją odzieży inteligentnej na bazie: materiałów inteligentnych, zaawansowanych procesów produkcyjnych, zintegrowanej, komfortowej funkcjonalności, zarządzania ryzykiem osobistym i zapobiegania mu. Rynek w zakresie środków ochrony osobistej, który należy do najbardziej obiecujących rynków pionierskich UE⁽⁵⁾, szacowany jest na 9,5-10 mld EUR, zaś liczba pracowników zaangażowanych pośrednio lub bezpośrednio w dostarczanie produktów i usług z zakresu środków ochrony osobistej wynosi ok. 200 tys.

2.9 Popyt rynkowy na te produkty i usługi zależy od ściślejszej regulacji norm bezpieczeństwa osobistego w miejscu pracy, wyższego poziomu bezpieczeństwa i bardziej rygorystycznych wymogów w zakresie bezpieczeństwa dla wszystkich pracowników, lepszego zarządzania ryzykiem osobistym oraz rozpowszechnienia kultury niezawodności i chęci zapobieżenia ewentualnym reklamom.

2.10 Duże znaczenie ma fakt, że sektor uwzględnia wpływ ekologiczny przetwórstwa tekstylnego i usług tekstylnych. Oceny wpływu na środowisko zostały przeprowadzone w branży usług tekstylnych w formie ocen cyklu życia⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Zob. złożone usługi, [w:] opinia w sprawie rozwoju sektora usług dla przedsiębiorstw w Europie (opinia rozpoznawcza) – Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 26–33.

⁽³⁾ Zob. Europe Innova – Innovation Watch. „Sectoral Innovation Foresight: Textiles and Clothing – Interim Report”, sprawozdanie śródkresowe, czerwiec 2009 r., s. 3–4, 9–10.

⁽⁴⁾ Elis, Rentokil, Johnson Service, Davis, Alisco, HTS itd.

⁽⁵⁾ Zob. „Lead Market Initiative for Europe”, śródkresowe sprawozdanie z postępów, SEC(2009) 1198 wersja ostateczna z 9 września 2009 r.

⁽⁶⁾ Zob. załącznik 1 – <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.textile-services-sub-sector-in-europe>.

3. Cel opinii z inicjatywy własnej

3.1 Celem niniejszej opinii jest przeanalizowanie warunków rozwoju branży przemysłowej usług tekstylnych, któremu towarzyszyłyby:

- poszanowanie warunków życia i pracy zatrudnionych, zwłaszcza pod względem zdrowia i bezpieczeństwa;
- zorganizowany dialog branżowy między partnerami społecznymi różnych szczebli;
- coraz większy rozwój kwalifikacji i profesjonalizmu pracowników, a także zdolności do zatrudnienia w oparciu o przyspieszony proces szkolenia i kształcenia;
- większa ochrona środowiska oraz zasobów energetycznych i wodnych przez cały cykl życia i recyklingu produktów;
- inwestowanie w innowacje technologiczne i logistyczno-organizacyjne w otwartym środowisku, przy jednoczesnym zapobieganiu nadużywaniu pozycji dominującej i zapewnianiu warunków sprzyjających zakładaniu i rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw;
- propagowanie konkurencji opartej na jakości oraz opracowywaniu i zastosowaniu zaawansowanych norm techniczno-prawnych;
- przejrzystość zamówień publicznych wraz z pełnym poszanowaniem wymogów ochrony środowiska i klauzul społecznych, zwłaszcza w łańcuchu podwykonawstwa;
- większa widoczność i przejrzystość sektora, która poprawiałaby jego wizerunek.

3.2 11 maja 2010 r. w Brukseli EKES zorganizował wysłuchanie publiczne na ten temat z udziałem przedstawicieli związków zawodowych i przedsiębiorstw branży na szczeblu krajowym i europejskim, a także przedstawicieli Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy z Bilbao, Komisji Europejskiej (DG ENTR), organów dwustronnych biorących udział w różnych inicjatywach krajowych, a także poszczególnych przedsiębiorstw reprezentujących duże struktury produkcyjne i usługowe.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uważa, że warunkiem wstępnym opracowania strategii i planu działań omawianej branży jest zapoczątkowanie działań pilotażowych na szczeblu europejskim w celu szczegółowego określenia i przemyślenia bardzo zróżnicowanych

sektorów europejskiego przemysłu usług tekstylnych oraz ich położenia geograficznego i wielkości w UE-27 przy uwzględnieniu silnego wpływu czynników związanych z płcią oraz nieuregulowanego sektora nieformalnego.

4.2 EKES uważa, że stosowne byłoby znalezienie lepszej definicji tego sektora, która umożliwiałaby jego bardziej przejrzystą identyfikację w systemie klasyfikacji NACE Eurostatu, tak by lepiej można było śledzić rozwój gospodarczy, inwestycje, innowacje, zatrudnienie oraz kwalifikacje zawodowe w tej branży.

4.3 Branża usług tekstylnych jest szczególnie dynamiczna i szybko się rozwija, a jej potencjał rozwoju jest ściśle związany z poprawą tła społeczno-kulturowego oraz z umiejętnościami techniczno-gospodarczymi przedsiębiorstw.

4.4 EKES uważa za istotne, by między innymi na podstawie zaleceń Komisji Europejskiej europejskie organy normalizacyjne opracowywały dla całej tej branży coraz bardziej zaawansowane z ekologicznego, społecznego i technologicznego punktu widzenia normy techniczno-prawne w celu zapewnienia jakości produktów, procesów, usług i warunków pracy i sprostania światowej konkurencji.

4.5 Rozwój branży powinien być wspierany przez zorganizowany dialog na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, który podkreślałby sprawiedliwe warunki pracy stanowiące wspólną podstawę tej branży w Europie, zgodnie z dyrektywami wspólnotowymi w dziedzinie równości płci, organizacji czasu pracy, informowania pracowników i prowadzenia z nimi konsultacji. EKES uważa, że branża ta powinna w lepszy i bardziej zrównoważony sposób łączyć zasady satysfakcji klienta z zasadami motywacji do zatrudnienia, podobnie jak ma to miejsce w niektórych zaawansowanych obszarach produkcji.

4.6 EKES uważa, że dla rozwoju branży kluczowe znaczenie ma pełne zastosowanie Karty praw podstawowych, zwłaszcza praw związkowych i prawa do rokowań zbiorowych, we wszystkich gałęziach produkcji i usług w tej branży w UE.

4.7 Komitet jest zdania, że wymiana sprawdzonych rozwiązań między organami w państwach członkowskich jest rozwiązaniem na szczeblu europejskim, w ramach którego finansowano by transnarodowe projekty europejskie w tej dziedzinie.

4.8 Ochrona środowiska musi mieć pierwszoplanowe znaczenie dla tej branży przemysłu i sprzyjać rozpowszechnianiu systemu EMAS oraz oznakowań ekologicznych, a także zastosowaniu norm ISO 14000.

4.8.1 Dane tej branży za 2006 r. są doskonałą podstawą do przemysłu i analiz służących przesłedzeniu rozwoju różnych sektorów⁽⁷⁾, lecz powinny być aktualizowane przynajmniej co

2 lata i być przedmiotem zestawień dotyczących wpływu na środowisko, które byłyby przedstawiane Parlamentowi Europejskiemu i Komitetowi.

4.8.2 Należy dokonać pełnej oceny wysiłków branży, które zmierzają do upowszechnienia certyfikatu EN 14065 z pomocą partnerów społecznych, aby przeciwdziałać nieuczciwej konkurencji, regulując rynek i popularyzując za pomocą zachęt, między innymi podatkowych, sprawdzone rozwiązania wraz z oznaczeniami jakości.

4.8.3 Konieczne jest uwzględnienie funkcjonalności i ciągłości tych cech przez cały cykl życia produktu tekstylnego na etapie wyboru odzieży, w stosunku do której należy zastosować rozwiązania „full service”.

4.8.4 EKES uważa, że istotne jest, by sektor odgrywał czynną rolę w stosowaniu rozpuszczalników i substancji chemicznych objętych rozporządzeniem wspólnotowym REACH oraz we wdrażaniu europejskich przepisów dotyczących wody.

4.9 Komitet apeluje, by w rocznych programach prac należących do siódmego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, wieloletnim programie na rzecz konkurencyjności i innowacji, a także działaniach podejmowanych w ramach funduszy strukturalnych odpowiednio uwzględniono projekty dotyczące innowacji technologicznej i organizacyjnej w tej branży, zwłaszcza jeżeli chodzi o zintegrowaną logistykę i identyfikowalność dostarczanych produktów, w tym także z wykorzystaniem zastosowań logistycznych Galileo. EBI powinien ułatwiać inwestowanie, szczególnie w przypadku MŚP.

4.10 Należy zagwarantować pełne i przejrzyste zastosowanie przepisów w zamówieniach publicznych, gdyż jest to niezbędny warunek odpowiedniego rozwoju branży z punktu widzenia ochrony środowiska i kwestii społecznych, zwłaszcza w odniesieniu do systemu podwykonawstwa i odpowiedzialności, które powinny dotyczyć całego łańcucha dostaw.

4.11 Jeżeli chodzi o innowacje technologiczne i logistyczno-organizacyjne, trzeba zagwarantować otwarte środowisko, zapobiegając nadużywaniu pozycji dominującej i zapewniając warunki sprzyjające zakładaniu i rozwojowi małych i średnich przedsiębiorstw.

4.12 Ponadto konieczne jest zapewnienie rozwoju kwalifikacji, profesjonalizmu i zdolności zatrudnienia pracowników w oparciu o przyspieszone szkolenie i kształcenie wraz z jednoczesnym opracowywaniem wspólnych prognoz branżowych przy wsparciu Instytutu Perspektywicznych Studiów Technologicznych (IPTS) w Sewilli oraz przeznaczaniem środków z funduszy strukturalnych na rozwój dwustronnych organów konsultacyjnych mających na celu szkolenie, doskonalenie kwalifikacji i kształcenie pracowników, między innymi w zakresie języków obcych.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 5.

4.13 Bezpieczeństwo i higiena pracy muszą być jednym z priorytetów rozwoju jakości w branży: partnerzy społeczni na szczeblu europejskim powinni rozwinąć zorganizowany dialog i być odpowiednio reprezentowani w Europejskim Komitecie ds. Bezpieczeństwa Konserwacji.

4.14 Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej, by jak najszybciej przedstawiła komunikat dotyczący europejskiej strategii gospodarczej i strategii zatrudnienia na rzecz rozwoju branży usług tekstylnych, tak by opracować plan działań UE w tej dziedzinie, łącząc go z europejską inicjatywą rynków pionierskich, w ramach której o usługach tekstylnych wspomina się w kontekście przyszłych strategii osiągnięcia sukcesu.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/18)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

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

propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 146 do 4 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 „Chcę dowiedzieć, że inwestując w technologie przyjazne środowisku i efektywne energetycznie, odnosimy korzyści gospodarcze” –

Connie Hedegaard, komisarz ds. działań na rzecz klimatu.

1.2 Wraz z rozpoczęciem trzeciego tysiąclecia pojawiły się nowe pytania dotyczące przyszłości naszej planety. Zagrożenia związane z postępującą zmianą klimatu, wzrost światowego zapotrzebowania na energię, wyczerpywanie się w stosunkowo krótkim czasie jej tradycyjnych źródeł, większa świadomość obywateli, którzy żądają odpowiednich środków w celu przeciwdziałania negatywnym skutkom emisji gazów cieplarnianych i ich złagodzenia, powodują, że konieczne jest dokonanie przeglądu modelu rozwoju, ograniczenie zużycia energii oraz zwiększenie wykorzystania jej alternatywnych i odnawialnych źródeł, które pomogą ograniczyć emisje. Polityka europejska powinna być ukierunkowana na rozwój ekologicznej, społecznej i konkurencyjnej Europy.

1.3 Konieczność zwiększenia bezpieczeństwa dostaw energii i ograniczenia zależności od obszarów niestabilnych politycznie lub konkurencyjnych, a jednocześnie stopniowej zmiany koszyka energetycznego na korzyść czystych i odnawialnych źródeł energii, przekonuje, że nowa ekologiczna gospodarka będzie czynnikiem pobudzającym zrównoważony rozwój i wzrost zatrudnienia i przyczyni się do powstania nowej równowagi między gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem.

1.4 W niniejszej opinii EKES stawia sobie za cel przeanalizowanie perspektyw „ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia” oraz określenie odpowiednich instrumentów służących do jego wspierania i propagowania.

1.5 Aby ocenić skutki tej nowej polityki, należy mieć na uwadze „bilans” między nowymi a starymi, likwidowanymi miejscami pracy, czyli zatrudnieniem pracowników fizycznych

(kopalnie węgla, budowa i konserwacja tradycyjnych elektrowni itp.). Takim procesom zmian musi towarzyszyć polityka ukierunkowana na utrzymanie dochodu, szkolenie zawodowe i zmianę kwalifikacji zawodowych. Nowa ekologiczna gospodarka musi być przyjmowana przez pracowników i obywateli jako źródło nowych możliwości, obejmować zasady godnej pracy i stanowić siłę napędową rozwoju zrównoważonego pod względem społecznym, środowiskowym i gospodarczym.

1.6 Europejska strategia przechodzenia w kierunku polityki gospodarczej i przemysłowej zakładającej niską emisję gazów cieplarnianych musi być oparta na dialogu między rządami, partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim w zakresie zmian gospodarczych i przemysłowych oraz inwestycji w technologie przystosowane do nowych, godnych i ekologicznych miejsc pracy i w nowe ekologiczne kompetencje.

1.7 Aby strategia ta była skuteczna, niezbędne jest zaangażowanie władz na szczeblu krajowym i lokalnym, przedsiębiorstw i związków zawodowych w stały dialog w celu kontrolowania wpływu na zatrudnienie i rynek pracy. Bez udziału partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nie nastąpi żaden postęp. EKES z zadowoleniem przyjmuje do wiadomości utworzenie Dyrekcji Generalnej ds. Działań w dziedzinie Klimatu (CLIMA), której zadaniem jest koordynowanie zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej polityki Unii Europejskiej w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i przystosowywania się do niej.

1.8 EKES uważa, że musi zostać utworzone stałe narzędzie do konsultacji w celu przewidywania skutków zmian społeczno-gospodarczych, koordynowania działań rad sektorowych oraz wzmocnienia dialogu między partnerami społecznymi i organami władzy publicznej. Agencji Środowiska należy również powierzyć odpowiedzialność za rzeczywistą „identyfikowalność” emisji w odniesieniu do każdego poziomu produkcji i transportu zgodnie z metodą LCA, tak jak mówią norma ISO 14040, zielona księga COM(2001) 68 i komunikat Komisji COM(2003) 302 w sprawie zintegrowanej polityki

produktowej; zadanie to zostało zasugerowane, przynajmniej pośrednio, w następujących rozporządzeniach europejskich: EMAS (761/2001/WE) i rozporządzeniu w sprawie oznakowania ekologicznego nr 1980/2000/WE.

1.9 Unia Europejska odgrywa zasadniczą rolę w propagowaniu zatrudnienia ekologicznego. Jeśli chodzi o inwestycje, rola ta polega na sprzyjaniu polityce wspierania działalności i sektorów oraz podejmowaniu wspólnych działań z państwami członkowskimi w celu opracowania stabilnych przepisów, które znacznie zmniejszyłyby obciążenia administracyjne i stale uwzględniałyby potrzeby MSP. Jeżeli chodzi o rynek pracy, wspomniana rola polega na uruchamianiu specjalnych programów dotyczących wspierania szkolenia zawodowego, a przede wszystkim zmiany kwalifikacji przez pracowników zagrożonych zmianami w przemyśle, którzy mogą stracić swoje miejsca pracy lub część dochodów. Państwa członkowskie powinny wspierać efektywność energetyczną oraz inwestycje w odnawialne źródła energii, badania i rozwój poprzez zachęty podatkowe dla przedsiębiorstw i użytkowników, a także poprzez wykorzystanie środków pochodzących z aukcji uprawnień do emisji. Szczególnie podczas obecnego kryzysu stosowanie takiej polityki jest pilne i niezbędne.

1.10 Sektor zamówień publicznych ma kluczowe znaczenie. Udział tego sektora w europejskim PKB wynosi ponad 15 %. Klauzule na korzyść towarów i usług zrównoważonych pod względem środowiskowym mogą sprawić, że rozwój inwestycji w innowacje technologiczne będzie szybszy.

1.11 Cała Unia Europejska przeznacza nadal zbyt mało środków na działalność badawczą, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym. Na ten cel wydaje się poniżej 2 % PKB, w porównaniu z 2,6 % PKB w Stanach Zjednoczonych i 4 % PKB w Japonii. Europa potrzebuje większych inwestycji w działalność w zakresie badań i rozwoju, a zasadnicze znaczenie ma ukierunkowanie takich badań na społeczeństwo wykorzystujące technologie niskoemisyjne.

1.12 Największy potencjał rozwojowy jest związany ze wszystkimi tradycyjnymi rodzajami działalności i miejscami pracy, które mogą stać się bardziej ekologiczne. Dla osiągnięcia tego celu zasadnicze znaczenie ma udział społeczeństwa obywatelskiego. Kształcenie młodych pokoleń w zakresie ochrony środowiska, prowadzenie szkoleń zawodowych, komunikacja z przedsiębiorstwami, pracownikami i obywatelami oraz ich informowanie stanowią istotne działania przygotowawcze, na których powinien opierać się rozwój nowej ekologicznej gospodarki. EKES aktywnie angażuje się we wspieranie powyższych działań w ramach projektu Pinocchio.

1.13 Środowisko rolnicze mogłoby wnieść niezwykle ważny wkład zarówno w przekształcanie modeli produkcyjnych, jak i w rozwój agroleśnictwa oraz w uprawę biomasy. Ze względu na ochronę terenów i środowiska rolnictwo – łącznie z organizacjami rolniczymi – może odegrać jedną z najważniejszych ról w kampanii uwrażliwiającej i informacyjnej dotyczącej korzyści wynikających z nowej ekologicznej gospodarki.

1.14 Biomasa jest zdecydowanie najistotniejszym źródłem energii odnawialnej. Dane za 2008 r. wyraźnie pokazują, że

na szczeblu europejskim biogeniczne nośniki energii zdecydowanie przeważają nad wszystkimi innymi źródłami energii odnawialnej. W UE-27 dwie trzecie pierwotnej energii odnawialnej – czyli 66,1 % całkowitej liczby 6 200 PJ – zostały wyprodukowane przy użyciu biomasy.

1.15 W okresie trudności gospodarczych i ograniczonej dostępności kapitału należy skoncentrować wysiłki na niewielkiej liczbie priorytetów kluczowych dla Europy z punktu widzenia światowej konkurencji, ochrony środowiska i utrzymania miejsc pracy w nadchodzących latach. Energia odnawialna, zrównoważony transport, a także budynki o bardzo niskiej emisji CO₂ to obszary, które zdaniem EKES-u mają pierwszoplanowe znaczenie.

1.16 Sektor publiczny powinien udzielić jak największego wsparcia tym sektorom w okresie przejściowym. Polityka typu stop-go, niestabilne i niespójne ramy prawne, a także przeszkody administracyjne to główne utrudnienia w rozwoju działalności oraz wysokiej jakości, godnych i ekologicznych miejsc pracy.

2. Wstęp

2.1 Rynek energii

2.1.1 Kryzys finansowy i gospodarczy z pewnością wpłynął na spowolnienie rozwoju działalności związanej z całym sektorem nowych źródeł energii.

2.1.2 W 2009 r. nastąpił znaczny spadek liczby transakcji na rynku gazu i ropy. Odnotowano zmniejszenie wartości tych transakcji o 19 %, co odpowiada ponad 90 mld USD („Globalne perspektywy energetyczne 2009”, Międzynarodowa Agencja Energetyczna). Mimo takiego zamrożenia poziomu zużycia z prognoz na 2030 r. nadal wynika około 40-procentowy wzrost popytu na energię, odpowiadający 16,8 mld ton ekwiwalentu ropy (toe).

2.1.3 Kopalne źródła energii w dalszym ciągu będą jednak odpowiadać za ponad 77 % wzrostu popytu w latach 2007–2030, przy popycie na ropę, który wzrośnie z obecnych 85 mln baryłek dziennie do 88 mln baryłek dziennie w 2015 r., a następnie do 105 mln baryłek dziennie w roku 2030.

2.1.4 Według światowej prognozy gospodarczej na 2009 r. walka ze zmianą klimatu i jej powstrzymanie są możliwe, ale tylko dzięki głębokiej przemianie sektora energetycznego. W raporcie proponuje się scenariusz „450” obejmujący działania, które należy przeprowadzić w zdecydowany sposób, oraz sztywny harmonogram w celu ograniczenia w perspektywie długoterminowej koncentracji dwutlenku węgla w atmosferze do 450 cząstek CO₂ na milion oraz utrzymania wzrostu globalnej temperatury w granicach 2 stopni w stosunku do poziomu z epoki poprzedzającej rewolucję przemysłową. Zdaniem Międzynarodowej Agencji Energetycznej, aby zrealizować taki scenariusz, popyt na paliwa kopalne musi osiągnąć wartość szczytową do 2020 r., a emisja dwutlenku węgla związana z energią musi się zmniejszyć do 26,4 Gt (gigaton) w 2030 r. w porównaniu z 28,8 Gt w roku 2007.

2.2 Efektywność energetyczna

2.2.1 Celem programów efektywności energetycznej Unii Europejskiej jest zmniejszenie energochłonności o 3,3 % rocznie w latach 2005–2020, dzięki czemu powinna zostać osiągnięta oszczędność na poziomie 860 Mtoe rocznie. Jest to ambitny cel, którego realizacja powinna zakładać zastosowanie obowiązkowych środków, jeżeli jest to możliwe, i który wymaga znacznych inwestycji, które z kolei powinny wygenerować duże oszczędności, zgodnie z szacunkami Komisji – rzędu 100 mld euro rocznie (Komunikat Komisji „Plan działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii: sposoby wykorzystania potencjału”, COM(2006) 545 wersja ostateczna).

2.2.2 EKES w wielu opiniach wyraził bardzo pozytywne zdanie na temat inicjatyw europejskich na rzecz rozpowszechniania programów efektywności energetycznej⁽¹⁾. Niestety Komitet zauważył także brak podobnego entuzjazmu wśród państw członkowskich⁽²⁾. Przypomina, iż „jednym z aspektów polityki w zakresie ochrony środowiska, o których bardzo często się zapomina, są płynące z niej korzyści gospodarcze. Tymczasem gospodarka ekologiczna to jeden ze sposobów na wyjście ze światowego kryzysu. Rozwijająca się obecnie gospodarka ekologiczna wpływa na tworzenie nowych możliwości zatrudnienia. Komisarz Stavros Dimas oświadczył, że inwestycje w działania na rzecz ochrony środowiska przyczynią się w ciągu najbliższych dziesięciu lat do powstania 2 mln nowych miejsc pracy w UE. W związku z tym gospodarka ekologiczna wcale nie jest luksusem”⁽³⁾.

2.2.3 Komisja musi podjąć działania w celu dokonania przeglądu strategii dotyczącej efektywności energetycznej. Postępy odnotowane do tej pory nie przyniosły oczekiwanych korzyści. Względna stabilizacja ceny ropy, od rekordowej wysokości 147,27 USD osiągniętej w dniu 11 lipca 2008 r. do średniej wynoszącej 53,56 USD za baryłkę w 2009 r. (w 2008 r. średnia ta wyniosła 91,48 USD za baryłkę – dane: WTRG Economics), z pewnością nie stanowiła czynnika sprzyjającego inwestycjom.

2.2.4 Przegląd dyrektywy dotyczącej efektywności energetycznej pomieszczeń mieszkalnych i biurowych, który spowoduje znaczne rozszerzenie grupy podmiotów zobowiązanych do wprowadzenia zmian w konstrukcji nowych budynków mieszkalnych lub budynków mieszkalnych wymagających remontu, a także przepisy w sprawie emisji spalin przez samochody osobowe oraz opracowywane obecnie prawodawstwo w sprawie lekkich pojazdów, wymagają od przemysłu podjęcia znacznego wysiłku w celu osiągnięcia przewidzianych celów dotyczących poziomu emisji, co przekłada się na znaczny zysk w postaci zwiększonej efektywności i, co za tym idzie, zmniejszenia zużycia.

2.2.5 W sprawozdaniu EurObserv'ER 2009 (EurObserv'ER 2009 „The State of Renewable Energies in Europe. 9th EurObserv'ER Report”) przeanalizowano bezpośredni wpływ na zatrudnienie różnych technologii związanych z energią odnawialną w czternastu państwach członkowskich UE (Niemczech, Francji, Hiszpanii, Danii, Szwecji, Włoszech, Austrii, Polsce, Finlandii, Wielkiej Brytanii, Holandii, Słowacji, Słowenii i Luksemburgu). W 2008 r. technologie energii odnawialnej umożliwiły stworzenie lub utrzymanie łącznie 660 tys. miejsc

pracy. Z tej liczby ponad 42 % (około 278 tys.) wiąże się ze źródłami energii biogenicznej (a ściślej rzecz biorąc – z biomasą). Inwestowanie w biomasę tworzy trwałe zatrudnienie, zmniejsza zależność energetyczną Europy i znacznie ogranicza emisje CO₂.

3. Kryzys i ekologiczne miejsca pracy

3.1 Kryzys gospodarczy poważnie uderzył w finanse publiczne. W 2009 r. łączny deficyt w strefie euro wyniósł 6,4 %, a Komisja szacuje, że w roku 2010 osiągnie on wartość 6,9 %. W związku z tym konieczne są rygorystyczne plany obniżania deficytu, dzięki którym w krótkim czasie zostanie przywrócona wartość deficytu nieprzekraczająca parametrów określonych w pakcie stabilności. EKES przestrzega przed pustosłowiem i biernością polityczną, jeżeli chodzi o pobudzanie ekologicznego wzrostu.

3.2 Topnieją środki dostępne na kontynuowanie realizacji planów zachęt w zakresie odnawialnych źródeł energii oraz programów efektywności energetycznej. Państwa członkowskie powinny przeznaczyć na programy efektywności energetycznej oraz na inwestycje w źródła energii odnawialnej, zrównoważoną mobilność i ogólnie mówiąc – transport, więcej niż przewidzianych 50 % z środków pochodzących z aukcji uprawnień do emisji.

3.3 Istnieje niebezpieczeństwo, że walka ze zmianą klimatu będzie postrzegana niewłaściwie – jako działania, których jedynym celem jest zmniejszenie zużycia energii. Należy wziąć pod uwagę zwrot energii z inwestycji (EROI – *Energy Return On Investment*) i połączyć pojęcie „zrównoważony” z pojęciem „rozwoju”, promując nową gospodarkę, która nie zmierzałaby do „zrównoważonej recesji” i „bezrobocia utrzymującego się na rozsądnym poziomie”, które prowadzą nieuchronnie do pogorszenia warunków życia ludzi, bez przyczyniania się do poprawy stanu planety.

3.4 Sektor przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, musi także zmagać się z trudnościami wynikającymi z rygorystycznych warunków udzielania kredytów. Ograniczone środki przeznaczone na zwykłą działalność uniemożliwiają nieomal rozwój inwestycji w zakresie restrukturyzacji, która wymaga czasem wysokich nakładów, a zwrot kosztów może nastąpić dopiero po kilku latach. Potrzebna jest ukierunkowana polityka wsparcia.

3.5 Przedstawiając swoją opinię na temat jednej z nowych inicjatyw Komisji, MOP (Duncan Campbell, dyrektor Departamentu Analiz Gospodarki i Rynku Pracy) zaproponowała następującą definicję:

Ekologiczne miejsca pracy można zdefiniować jako miejsca pracy zmniejszające wpływ na środowisko przez:

- ograniczenie zużycia energii i wody oraz wytwarzania odpadów;
- zmniejszenie emisji dwutlenku węgla i odmaterializowanie gospodarki;
- zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych;

⁽¹⁾ Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 22–35.

⁽²⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 54–59; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 39–42.

⁽³⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

— politykę dostosowania do zmiany klimatu;

— ochronę i poprawę ekosystemu.

3.6 Według MOP, która od kilku lat prowadzi gruntowne badania sektorowe w dziedzinie zatrudnienia ekologicznego we współpracy z międzynarodowymi organizacjami przedsiębiorców i związkami zawodowymi, kwestia ta powinna stanowić przedmiot zainteresowania przede wszystkim w następujących sektorach:

Energia	Zintegrowany cykl zgazowania/pochłaniania dwutlenku węgla;
	Kogeneracja (ciepło/energia);
Transport	Odnawialne źródła energii (wiatr, słońce, biopaliwa, źródła geotermalne, małe elektrownie wodne); ogniwa paliwowe;
	Pojazdy wyposażone w bardziej efektywne silniki;
	Pojazdy hybrydowe z napędem elektrycznym oraz pojazdy napędzane ogniwami paliwowymi;
	Dzielenie się samochodem;
	Transport publiczny;
Przedsiębiorstwa	Niezmotoryzowane środki transportu (poruszanie się na rowerze, pieszo); zmiana polityki zagospodarowywania terenu i modeli zabudowy miejskiej (zmniejszanie odległości i zależności od zmotoryzowanych środków transportu);
	Kontrola zanieczyszczenia (oczyszczacze i inne technologie filtrowania);
	Efektywność energetyczna i materiałowa;
	Techniki czystej produkcji (unikanie substancji toksycznych);
Nieruchomości	Opracowanie cykli produkcyjnych za pomocą metody „od kołyski do kołyski” (systemy o cyklu zamkniętym zgodnie z definicją Williama McDonougha i Michaela Braungarta);
	Oświetlenie, elektryczny sprzęt gospodarstwa domowego i urządzenia biurowe o wysokiej efektywności energetycznej;
	Ogrzewanie i chłodzenie wykorzystujące energię słoneczną, panele słoneczne;
	Modernizacja starych nieruchomości za pomocą nowych technologii;
	Ekologiczne nieruchomości (okna efektywne energetycznie, izolacja, materiały budowlane, instalacje grzewcze, wentylacyjne i klimatyzacyjne);
	Domy pasywne pozyskujące energię słoneczną, nieruchomości bezemisyjne;

Gospodarka materiałami	Recykling;
	Rozszerzenie odpowiedzialności producenta, wycofywanie i regeneracja produktów;
	Odmaterializowanie;
	Trwałość i naprawa produktów;
Sprzedaż detaliczna	Promowanie produktów o wysokiej efektywności energetycznej oraz stosowania ekoetykiety;
	Punkty sprzedaży blisko dzielnic mieszkaniowych;
	Ograniczenie do minimum odległości transportowych (od miejsca pochodzenia produktów do sklepów);
	Nowa gospodarka usługowa (sprzedaż usług, a nie produktów);
Rolnictwo	Ochrona gleby;
	Wydajność wykorzystania wody;
	Metody uprawy biologicznej;
	Ograniczenie odległości między producentem a rynkiem;
Leśnictwo	Ponowne zalesianie i planowanie ponownego zalesiania;
	Agroleśnictwo;
	Zrównoważona gospodarka leśna i certyfikacja;
	Powstrzymanie wylesiania.

3.7 Ekologiczne miejsca pracy będą wymagać w większości wysokiego poziomu kompetencji i przygotowania zawodowego.

4. Najważniejsze podmioty oraz pozytywne przykłady

4.1 Podczas wysłuchania publicznego (EKES, 23 marca 2010 r.) niektórzy spośród najważniejszych przedstawicieli stowarzyszeń wnieśli istotny wkład w prowadzoną debatę.

4.2 Prezes organizacji rzemieślników Confartigianato z Bergamo omówił ekologiczny tydzień energii: 16 wydarzeń o charakterze informacyjnym połączonych z debatami, 80 mówców i setki uczestników pragnących poszerzyć wiedzę na temat zagadnień prawnych i technicznych w zakresie oszczędności energii i zrównoważonych metod gospodarowania zasobami naturalnymi. Inicjatywa ta stanowi doskonały przykład roli, jaką stowarzyszenia branżowe mogą i powinny odgrywać w szerzeniu kultury. Zaprezentowano nowe usługi z dziedziny energii: „okienko energetyczne” służące doradztwu specjalistycznemu dla przedsiębiorstw; „pomoc w uzyskiwaniu kredytu” mająca na celu wspieranie inwestycji także w ramach konsorcjum poręczeniowego stowarzyszenia; „szkolenie” techniczne we współpracy z Wydziałem Inżynierii Uniwersytetu w Bergamo.

4.3 Przedstawiciel WWF odpowiedzialny za europejską politykę klimatyczną i energetyczną podkreślił w swoim wystąpieniu pozytywny wpływ, jaki – zgodnie z badaniami przeprowadzonymi przez jego organizację – ekologiczna gospodarka będzie miała na poziom zatrudnienia. Organizacje ekologiczne oczywiście bardzo popierają politykę wsparcia niskoemisyjnych lub, w jeszcze większym stopniu, bezemisyjnych źródeł energii.

4.4 Przewodniczący polskiego związku zawodowego górnictwa i energetyki położył nacisk na zagrożenia związane z polityką nadmiernie krzywdzącą dla zatrudnienia pracowników fizycznych. Niezbędna jest ochrona zatrudnienia przez realizowanie inicjatyw mających na celu tworzenie nowych miejsc pracy, które zastąpią miejsca pracy przeznaczone do likwidacji. Należy rozważyć „bilans” nowo utworzonych i utraconych miejsc pracy. Dużą uwagę należy zwrócić również na kwestie związane z wynagrodzeniem: niektóre nowe ekologiczne miejsca pracy są mniej płatne, a koszt produkcji 1 kW energii z węgla stanowi połowę kosztu produkcji 1 kW z odnawialnych źródeł energii. Jeżeli nie jest realizowana odpowiednia polityka wspierania zatrudnienia, istnieje realne zagrożenie, że w krótkim czasie podwoi się poziom bezrobocia. Należy również przewidzieć odpowiednie formy wsparcia na rzecz mobilności pracowników.

4.5 Przewodniczący Europejskiej Federacji Przemysłu Budowlanego zapewnił o dużym zaangażowaniu i zainteresowaniu przedsiębiorstw europejskich, jeżeli chodzi o wspieranie modernizacji i poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych oraz publicznych i prywatnych budynków przystosowanych do wykonywania pracy zawodowej. W przypadku tego sektora nie jest konieczne szczególne wsparcie finansowe, ale korzyść przyniosłoby mu gwarantowane przez kilka lat stabilne prawodawstwo, tak aby możliwe było planowanie inwestycji i opracowywanie planów produkcyjnych. Przemysł budowlany wymaga odpowiedniego i stałego przepływu środków finansowych, który stanowi stabilną podstawę, nie zaś krótkoterminowych dotacji. Właściwa polityka podatkowa mogłaby pomóc rodzinom ukierunkować się na taki rodzaj inwestycji. Przedsiębiorstwa są gotowe do przeprowadzenia niezbędnych szkoleń dla swoich pracowników.

4.6 Prezes Rady Architektów Europy (Architects' Council of Europe, ACE) podkreślił potrzebę rozwinięcia szkoleń w zakresie architektury zrównoważonej w Europie i rozpowszechnienia kompleksowej wizji planowania prac w terenie, w związku z którą konieczne jest ponowne rozważenie profilu zawodu architekta. Według ACE należy wspólnie ze stowarzyszeniami budowlanymi ustalić ambitne cele, których realizacja przyczyni się do poprawy jakości i efektywności energetycznej budynków. W oparciu o niedawne negatywne doświadczenia ACE wyraziła wątpliwości co do skuteczności partnerstwa publicznego-prywatnego (PPP) do celów realizacji zamówień publicznych.

4.7 Przedstawiciel Komisji uwydatnił duży potencjał nowych miejsc pracy, które mogą zostać utworzone. Z szacunków wynika, że powstanie ponad milion nowych miejsc pracy. Sukces drugiego Kongresu Geotermalnego jest dowodem możliwych zmian. W Szwecji na przykład na 1 000 mieszkańców przypadają 33 pompy ciepła, w porównaniu z 0,1 w Hiszpanii. Ogromnym utrudnieniem dla rozwoju odnawialnych źródeł energii są przeszkody o charakterze administracyjnym. Efektywność energetyczna jest kluczowym elementem całego systemu,

w szczególności w budynkach. Ekologiczne miejsca pracy tworzone w wyniku realizacji krajowych planów działań będą trwałe i konkurencyjne.

4.8 W wystąpieniu opartym w dużym stopniu na analizach i danych przedstawiciel Uniwersytetu Ekonomiczno-Technicznego w Berlinie podkreślił silną międzynarodową konkurencję na rynku odnawialnych źródeł energii. O miejsce na rynku współzawodniczą ze sobą zwłaszcza Stany Zjednoczone i Chiny. Chiny i Tajwan osiągnęły poziom eksportu paneli słonecznych wynoszący prawie 50 %.

4.9 Przedstawiciel jednego z najważniejszych przedsiębiorstw hiszpańskich produkujących turbiny wiatrowe położył nacisk na strategiczne znaczenie reprezentowanego sektora, który zawdzięcza swój rozwój inteligentnej i odważnej polityce zachęcającej do inwestowania i przyczyniającej się do wzrostu gospodarki. Stwierdził, że mimo kryzysu perspektywy na przyszłość są optymistyczne, o ile nadal będzie prowadzona polityka sprzyjająca wykorzystywaniu odnawialnych źródeł energii. W swoim wystąpieniu zacytował prezydenta Obamę: „Naród, który kształtuje ekologiczną gospodarkę energetyczną, będzie kształtował gospodarkę światową” (przemówienie Baracka Obamy o stanie państwa – State of Union – z 27 stycznia 2010 r.).

4.10 Na zakończenie jeden z dyrektorów Europejskiej Konfederacji Związków Zawodowych (EKZZ) podkreślił zaangażowanie organizacji we wspieranie polityki propagowania i wspierania zatrudnienia ekologicznego, w ramach którego należy przestrzegać godności pracowników, ich praw i poziomu wynagrodzeń. Ekologiczne miejsce pracy musi być z definicji godnym miejscem pracy. EKZZ uważa, że konieczna jest realizacja polityki przejściowej, polityki wspierania szkolenia oraz polityki przewidywania zmian w przemyśle.

5. Możliwe perspektywy

5.1 W ostatnich latach przedstawiano znacznie różniące się dane liczbowe dotyczące możliwych korzyści wynikających z zatrudnienia ekologicznego, efektywności energetycznej i inicjatyw na rzecz przeciwdziałania zmianie klimatu. Szacunkowe dane mówią o utworzeniu setek tysięcy miejsc pracy, których tworzenie jest jednak w rzeczywistości bardzo trudne. Poważny problem stanowią oceny wzrostu netto, tj. oceny dokonywane po odliczeniu miejsc pracy likwidowanych w ramach tego samego sektora.

5.2 Jeśli przyjmie się wąską definicję działalności ekologicznej, obecnie liczba ekologicznych miejsc pracy wynosi 4,6 miliona. Liczba ta wyniosłaby 8,67 miliona, co odpowiadałoby 6 % zatrudnionych w UE-27, gdyby wzięto pod uwagę działalność związaną z zasobami naturalnymi, np. leśnictwo i ekoturystykę. Przyjmując jeszcze szerszą definicję, osiąga się jeszcze większą liczbę 36,4 miliona zatrudnionych, stanowiących 17 % siły roboczej, biorąc pod uwagę także pośrednie miejsca pracy oraz powiązaną działalność gospodarczą (GHK i inni, 2007). W niedawno opublikowanym dokumencie na temat zatrudnienia w Europie („Employment in Europe 2009”) Komisja wyszczególnia dokładnie takie różnice. Wzrost dotyczył w szczególności sektora odnawialnych źródeł energii, rolnictwa ekologicznego oraz, nadal w ograniczonym stopniu, działalności związanej z poprawą stanu nieruchomości.

5.3 Główne obszary działalności. Budownictwo

5.3.1 Zapewniając zatrudnienie 16,3 milionom pracowników, co stanowi 7,6 % wszystkich miejsc pracy, przemysł budowlany zajmuje pierwsze miejsce spośród europejskich branż przemysłowych: w 2008 r. osiągnął obrót w wysokości 1 305 mld euro, równy 10,4 % PKB. W ramach powiązanej działalności gospodarczej zatrudnienie znajdują ponad 32 miliony pracowników (raport roczny FIEC za 2009 rok).

5.3.2 Europejski sektor budowlany aktywnie angażuje się we wdrażanie projektów i inicjatyw mających na celu osiągnięcie wyższych standardów efektywności i oszczędności energii: w ramach 7PR projektów Sunrise dotyczących integracji modułów fotowoltaicznych w budynkach, projektu Cygnum w zakresie wytwarzania przy użyciu taniego materiału z recyklingu drewnianych paneli preizolowanych, które wpłyną na zwiększenie dostępu do mieszkań o niskim zużyciu energii, a także Mobi3con, systemu ułatwiającego zarządzanie danymi w 3D do stosowania na terenie budowy w celu zapobieżenia wszelkim błędom od projektowania po wykonawstwo, który według prognoz Europejskiej Federacji Przemysłu Budowlanego (FIEC) umożliwi osiągnięcie oszczędności nawet do 6,2 mld euro.

5.3.3 Mimo poważnych skutków kryzysu finansowego, które w niektórych krajach, takich jak Hiszpania i Irlandia, spowodowały zamrożenie rynku, przedstawiciele sektora uważają, że w najbliższych latach potrzebnych będzie co najmniej 800 000 nowych miejsc pracy dla wyspecjalizowanych techników i inżynierów w ramach programów poprawy efektywności energetycznej budynków. Uważa się, że tylko we Francji w latach 2007–2012 liczba miejsc pracy dla pracowników ds. efektywności energetycznej w budynkach wzrośnie z 169 000 do 320 000 (opracowanie ADEME z 2008 r. – Agence de l'Environnement et de la Maitrise de l'Energie, Agencja Ochrony Środowiska i Zarządzania Energią).

5.3.4 Inny sektor, w którym przewiduje się wzrost liczby pracowników, to sektor przedsiębiorstw usług energetycznych ESCO (ang. Energy Service Company), realizujących prace, których celem jest zwiększenie efektywności energetycznej, przyjmujących ryzyko związane z tą inicjatywą i zwalniających klienta końcowego z wszelkich obowiązków o charakterze organizacyjnym i inwestycyjnym. W niektórych krajach rozpowszechnianie się takich przedsiębiorstw zostało utrudnione przez dużych producentów obawiających się drastycznego spadku zużycia⁽⁴⁾.

5.3.5 Aby można było w pełni zarządzać zmianami w przemyśle, niezbędne jest szkolenie zawodowe i kształcenie ustawiczne: Europejska Federacja Przemysłu Budowlanego (FIEC) i Europejska Federacja Pracowników Budownictwa i Przemysłu Drzewnego (EFBWW) prowadzą aktywną współpracę w celu opracowywania wspólnych inicjatyw w zakresie kwalifikacji zawodowych oraz projektów dotyczących szkoleń transgranicznych.

5.4 Odnawialne źródła energii

5.4.1 W 2008 r. w przemyśle fotowoltaicznym zatrudnionych było 190 000 osób (130 000 bezpośrednio i 60 000 pośrednio). Dzięki wsparciu na rzecz rynku UE-27 oczekuje się, że do 2030 r. przemysł zapewni 2,2 miliona miejsc pracy, lecz przy bardzo niskim wyniku netto: przy założeniu, że poziom eksportu będzie równy 15 %, w 2030 r. bilans netto

dla UE-27 wyniesie około 162 000 miejsc pracy (20 000 w 2010 r. i 49 000 w 2020 r.; dane: EPIA – European Photovoltaic Industry Association, Europejskie Stowarzyszenie Przemysłu Fotowoltaicznego – 2009 r.).

5.4.2 Pracownicy sektora fotowoltaicznego muszą mieć wysokie kwalifikacje, zarówno w dziedzinie prac badawczo-rozwojowych, jak i w dziedzinie konserwacji; architekci i inżynierowie będą musieli przeanalizować kwestie związane z włączeniem takich instalacji do zespołu urbanistycznego, obejmującego centra zabytkowe o wysokich walorach krajobrazowych i artystycznych. W Europie skumulowana, zainstalowana moc wzrosła z 1 981 MW w 2005 r. do 9 405 w 2008 r. i osiągnęła prawie podwojoną wartość między rokiem 2007 a 2008 (EPIA, „Global Market Outlook for Photovoltaics until 2013” – Globalne perspektywy rynkowe dla przemysłu fotowoltaicznego do roku 2013 – analiza przeprowadzona przez A.T. Kearney w 2009 r.). Potrzebne są specjalistyczne kursy, przygotowujące co najmniej 50 000 nowych pracowników rocznie do 2030 r. Liczba dostępnych studiów magisterskich i podyplomowych w zakresie specjalistycznego przygotowania do wykorzystywania technologii fotowoltaicznych jest nadal niewystarczająca.

5.4.3 Energia wiatrowa, o mocy zainstalowanej wynoszącej 64 935 MW pod koniec 2008 r., stanowi obecnie najważniejsze odnawialne źródło energii elektrycznej. W 2007 r. liczba zatrudnionych w sposób bezpośredni wzrosła do 108 600 osób, podczas gdy liczba zatrudnionych w sposób pośredni wzrosła do 154 000 osób. W przemyśle turbin wiatrowych i komponentów zatrudnionych jest 59 % pracowników. Kraje o największej koncentracji pracowników to Niemcy, Hiszpania i Dania (EWEA, European Wind Association – Europejskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej, 2009). Europejskie stowarzyszenie sektorowe szacuje, że liczba zatrudnionych w 2020 r. może wynieść około 330 000, co oznacza ponad dwukrotny wzrost.

5.4.4 Z jednego z badań przeprowadzonych w Hiszpanii – kraju, który dokonał bardzo wysokich inwestycji w alternatywne źródła energii – wynika, że zatrudnienie powinno wzrosnąć z 89 001 osób w 2007 r. do 228 000–270 000 osób, przy przyjęciu jako punktu odniesienia dwóch różnych scenariuszy (ISTAS, Instituto Sindical de Trabajo Ambiente y Salud – Instytut Związków Zawodowych ds. Pracy, Środowiska i Zdrowia, 2009).

5.5 Transport

5.5.1 W przemyśle motoryzacyjnym i sektorze środków transportu drogowego zatrudnionych jest około 2,2 miliona pracowników; liczba ta wzrasta do 9,8 miliona, jeśli weźmie się pod uwagę powiązaną działalność gospodarczą (ACEA – Europejskie Stowarzyszenie Producentów Pojazdów Samochodowych). Do tej grupy można doliczyć pracowników transportu publicznego oraz osoby zatrudnione w transporcie prywatnym. Ogólna liczba przekracza 16 milionów osób, z uwzględnieniem kolei, przedsiębiorstw żeglugowych, przemysłu i usług związanych z lotnictwem oraz drogowego transportu towarowego.

5.5.2 W sektorze tym skutki kryzysu były bardzo dotkliwe, przy spadku produkcji mieszczącym się w przedziale od 7,6 %, jeżeli chodzi o autobusy, do 21,6 % w przypadku samochodów, 48,9 % w przypadku mikrobusów, aż po 62,6 % w odniesieniu do samochodów ciężarowych. Jest to prawdziwa katastrofa w obszarze produkcji. Lepszych wyników nie odnotowano również w innych działach transportu, przy ogólnym spadku zamówień i aktywności.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 54–59; Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 39–42.

5.5.3 Sektor transportu bardziej niż inne sektory odczuje wpływ wyzwań technologicznych określonych w pakiecie klimatycznym oraz późniejszych rozporządzeń w sprawie emisji dwutlenku węgla. Objęcie emisji pochodzących z transportu lotniczego europejskim systemem handlu emisjami (ETS) spowoduje trudności dla bardziej przestarzałych flot, które będą musiały płacić znaczne kary za swoje emisje. Ponadto, jak stwierdził już Komitet ⁽⁵⁾, „zastosowanie zasad systemu handlu uprawnieniami do emisji jest znacznie trudniejsze w przypadku transportu morskiego w porównaniu z transportem powietrznym, szczególnie jeżeli chodzi o żeglugę trampową. Wynika to z praktycznych uwarunkowań światowego handlu morskiego, które sprawiają, że wyliczenia uprawnień do emisji stają się bardzo trudne”.

5.5.4 Prognozuje się stały (i pożądany) wzrost działalności kolei, zarówno w odniesieniu do przewozów pasażerskich, jak i transportu towarów. Oczekuje się, że liczba miejsc pracy związanych z przewozami pasażerskimi wzrośnie o 1 200 000, a liczba miejsc pracy związanych z transportem towarowym o 270 000 wobec zmniejszenia liczby etatów w transporcie drogowym (badanie Syndex, ETUC i ISTAS, 2007) o 700 000 do roku 2030.

5.5.5 Zrównoważona mobilność w mieście w połączeniu z jasną polityką na rzecz transportu niezmotoryzowanego, takiego jak rower i przemieszczanie się pieszo, podniesie jakość życia i przyczyni się znacznie do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

6. Pozytywne działania mające na celu propagowanie zatrudnienia ekologicznego

6.1 Niezbędne jest podjęcie znaczących działań – publicznych, prywatnych lub realizowanych wspólnie przez oba te sektory – w celu sprostania stojącym przed nami wyzwaniom związanym z połączeniem rozwoju gospodarczego ze znacznym obniżeniem szkodliwych emisji, przy jak największej poprawie poziomowi i jakości zatrudnienia.

6.2 Obecnie stan finansów publicznych nie pozostawia dużego pola do działania, po interwencjach dokonanych w celu ratowania systemu finansowego pogrążonego w głębokim kryzysie i – następnie – po kryzysie gospodarczym, który spowodował zmniejszenie wpływów podatkowych we wszystkich państwach członkowskich.

6.3 EKES proponuje przyjęcie „Europejskiego Funduszu Państwowego”, mającego gwarancję EBI oraz specjalne środki udostępniane przez system banków centralnych oraz Europejski Bank Centralny, służącego osiągnięciu celów efektywności i oszczędności energetycznej. Niezbędny jest europejski „Plan Marshalla”, aby pewnie stawić czoła potrzebom finansowym wynikającym z walki ze zmianą klimatu.

6.4 Europejski Bank Inwestycyjny, który już skutecznie angażuje się w finansowanie działalności związanej z rozwojem

odnawialnych źródeł energii, mógłby podjąć się zarządzania funduszem oraz ukierunkowywania środków za pomocą kanałów europejskiego systemu bankowego.

6.5 Racjonalizacja zarządzania środkami stanowi główny problem. Konieczne jest ukierunkowanie i skoordynowanie funduszy strukturalnych, Europejskiego Funduszu Społecznego i środków w ramach siódmego programu ramowego. Komisja, wraz z nową DG ds. Energii, mogłaby zapewnić taką koordynację.

6.6 Niezbędne są środki finansowe ze źródeł prywatnych. Inicjatywy w ramach partnerstw publiczno-prywatnych powinny otrzymywać zachęty o charakterze operacyjnym i podatkowym w pewnych i trwałych ramach odniesienia.

6.7 Organizacje przedsiębiorców i pracowników oraz stowarzyszenia społeczeństwa obywatelskiego podejmujące działania w tym obszarze mogą odegrać niezwykle rolę w zakresie upowszechniania technik i możliwości, podnoszenia świadomości oraz w zakresie kształcenia i szkoleń. W realizację tego rodzaju projektów powinno być zawsze zaangażowane społeczeństwo obywatelskie.

6.8 Zasadnicze znaczenie ma stosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, aby zoptymalizować zarządzanie zasobami. Z ostatniego badania Komisji („The implications of ICT for Energy Consumption: e-Business Watch”, Study report no 09/2008 – Wpływ TIK na zużycie energii, raport e-Business Watch nr 09/2008, zob. http://www.ebusiness-watch.org/studies/special_topics/2007/documents/Study_09-2008_Energy.pdf) wynika, że niezbędne jest wykorzystanie całego potencjału TIK ⁽⁶⁾. Mogłoby to mieć bardzo pozytywny wpływ na tworzenie nowych ekologicznych miejsc pracy.

6.9 W odniesieniu do efektywności energetycznej budownictwa mieszkaniowego EKES zaproponował w jednej ze swoich opinii ⁽⁷⁾ właściwą politykę, ukierunkowaną na ułatwienie kontroli standardów energetycznych budynków, obejmującą ulgi dla użytkowników końcowych na zakup i zainstalowanie odpowiednich urządzeń oraz na przeprowadzenie modernizacji izolacji cieplnej.

6.10 Jeżeli chodzi o odnawialne źródła energii, działania propagujące, które powinny zostać przeprowadzone, powinny dotyczyć wsparcia na rzecz badań i rozwoju oraz programów tworzenia stabilnego i samowystarczalnego rynku i obejmować pomoc na rzecz przedsiębiorstw i użytkowników końcowych w postaci ulg podatkowych i zachęt do produkcji i użycia energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych. Programy te powinny być długoterminowe, zgodnie z modelem przyjętym w Niemczech, który zakłada stopniowe ograniczanie interwencji publicznej, co umożliwia podmiotom gospodarczym i społeczeństwu planowanie własnych inwestycji.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 87–91.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 62–71.

6.11 Oddzielny rozdział należy poświęcić kwestii kształcenia i szkolenia ⁽⁸⁾. Kształcenie jest niezbędne, aby rozpowszechnić wiedzę i świadomość wśród przyszłych pokoleń, zaś szkolenie

odgrywa kluczową rolę, jeżeli chodzi o osiągnięcie postępów w zakresie nowych technologii służących do zwiększania efektywności energetycznej oraz do walki ze zmianą klimatu.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁸⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 15–19.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwiększenie skuteczności polityki energetycznej Unii Europejskiej z korzyścią dla MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw”
(opinia z inicjatywy własnej)**

(2011/C 44/19)

Sprawozdawca: **Francis DAVOUST**

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:

„Zwiększenie skuteczności polityki energetycznej Unii Europejskiej z korzyścią dla MŚP, a zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw”

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 157 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Na szczeblu Unii Europejskiej należy:

- przyjąć podejście „najpierw myśl na małą skalę” (*think small first*) do polityki energetycznej, co zapewni udział organizacji małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw w procesie legislacyjnym oraz uwzględnienie ocen wpływu obejmujących nawet najmniejsze przedsiębiorstwa, a także wsparcie podejścia sektorowego;
- stworzyć wraz z organizacjami MŚP forum stałego dialogu w sprawie wpływu polityki energetycznej UE na przedsiębiorstwa, w szczególności te najmniejsze;
- wraz z zainteresowanymi organizacjami przedsiębiorstw określić środki, które należy uwzględnić w programach europejskich, by pozwolić tym przedsiębiorstwom lepiej dostosować się do wytycznych Unii Europejskiej;
- zbadać wpływ programów na rzecz wydajności ekologicznej na różne kategorie MŚP i rozpowszechnić podęcznik najlepszych praktyk;
- uprościć metody dostępu MŚP do programów Unii Europejskiej i korzystania z nich w sektorze efektywności energetycznej;
- przyjąć plan wspierania innowacji ekoenergetycznych i stworzyć finansowy instrument wspierania innowacji dostosowany do potrzeb małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw;
- stworzyć ramy na rzecz wzmocnienia obecności i działalności ESCO (przedsiębiorstwa usług energetycznych) na szczeblu krajowym z korzyścią dla małych przedsiębiorstw;

— uprościć dostęp małych przedsiębiorstw do funduszy strukturalnych, szczególnie za pośrednictwem organizacji tych przedsiębiorstw;

— stworzyć ramy sprzyjające rozpowszechnianiu mikroelektrowni w państwach członkowskich.

1.2 Na szczeblu państw członkowskich należy:

- stworzyć krajowe forum dialogu z organizacjami MŚP;
- opracować programy szkolenia i informowania za pomocą kampanii sektorowych i punktów kompleksowej obsługi, przede wszystkim w pośredniczących organizacjach zainteresowanych przedsiębiorstw;
- wspomagać finansowanie inwestycji, obniżać koszty ubezpieczeń i tworzyć zachęty fiskalne;
- stworzyć synergii finansową między UE, państwami członkowskimi i przedsiębiorstwami, sprzyjając wdrażaniu różnych form pomocy dla małych przedsiębiorstw;
- wprowadzić instytucję doradców ds. środowiska i energii w organizacjach pośredniczących oraz niezależne usługi diagnostyczne i usługi doradztwa energetycznego.

1.3 Na szczeblu regionalnym należy:

- połączyć wsparcie, doradztwo energetyczne i szkolenia oraz wspieranie innowacji i finansowanie inwestycji w priorytetowych dziedzinach programów regionalnych;
- wspierać mikroelektrownie za pomocą funduszy strukturalnych.

2. Wprowadzenie

2.1 Kontekst opinii

2.1.1 Unia Europejska realizuje politykę poprawy efektywności energetycznej, która jest także jednym z obszarów strategii „UE 2020”. Głównym skutkiem dla MŚP jest radykalna zmiana w dostępie do energii i jej racjonalnego wykorzystania w obrębie przedsiębiorstwa. Dotychczasowe prace Unii Europejskiej dotyczące efektywności energetycznej nie uwzględniały konkretnie sytuacji małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, a ich wpływ na te przedsiębiorstwa nie jest znany.

2.1.2 W tym kontekście należy przypomnieć, że w opinii „Ulepszanie strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych” z 1 października 2009 r. ⁽¹⁾ EKES zalecił wzmocnienie wysiłków mających na celu systematyczne uwzględnianie użytkowników końcowych, zwłaszcza małych przedsiębiorstw. W szczególności wymieniono: 1) wzmocnienie aspektu sektorowego polityki Unii Europejskiej; 2) uproszczenie programów europejskich związanych z energią; 3) analizę wpływu polityki w zakresie efektywności energetycznej na użytkowników końcowych, zwłaszcza MŚP, oraz pomiar jej wyników; 4) utworzenie na szczeblu europejskim grupy ekspertów i sieci niezależnych organizacji prowadzących działalność na rzecz efektywności energetycznej i ukierunkowanych na użytkowników końcowych, zwłaszcza MŚP i zakłady rzemieślnicze.

2.2 Przedmiot opinii

2.2.1 EKES uważa, że konieczne jest przyjęcie podejścia zawartego w Small Business Act i zasady „najpierw myśl na małą skalę” jako podstawy do rozważań i opracowania strategii i programów Unii Europejskiej. Opinia skupia się na wpływie polityki energetycznej Unii Europejskiej na małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, które stanowią 92 % przedsiębiorstw Unii Europejskiej ⁽²⁾.

2.3 Ramy i zakres opinii

2.3.1 Opinia EKES-u ma przedstawić podstawowe idee zachęcające władze europejskie do uwzględnienia MŚP, a szczególnie małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, w przyszłej polityce Unii Europejskiej. W opinii nie zostanie poruszona kwestia „ekologizacji” zatrudnienia, lecz uwzględnione zostaną środki wsparcia dla pracowników w kontekście dostosowań przedsiębiorstw do priorytetów polityki energetycznej.

3. Uwagi ogólne

3.1 Ogólny wpływ polityki energetycznej na małe przedsiębiorstwa

EKES podkreśla, że cele polityki energetycznej UE mogą stwarzać istotne możliwości rozwoju pewnych rodzajów MŚP, a tym

samym tworzyć nowe miejsca pracy. W tym kontekście małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa znajdują się w czterech różnych sytuacjach z punktu widzenia polityki energetycznej:

3.1.1 **Użytkownicy energii:** większość małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw napotyka cztery problemy: 1) nie znają jeszcze korzyści płynących z bardziej racjonalnego zużycia energii; 2) nie mierzą wpływu środków oszczędzających energię na swoją działalność i swoich pracowników; 3) nie wiedzą, jakich dokonać wyborów i z kim je realizować; 4) brakuje im zasobów finansowych na inwestycje ekoenergetyczne, a ponadto zwrot z tych inwestycji następuje w zbyt długiej perspektywie czasowej.

3.1.1.1 Ten brak informacji wynika w szczególności z faktu, że ze względu na swoje rozmiary przedsiębiorstwa te nie dysponują własnym personelem wyspecjalizowanym w zagadnieniach energetycznych i ekologicznych.

3.1.1.2 Problem zwrotu z inwestycji: inwestycje mające na celu ograniczenie zużycia energii mogą mieć bardzo wysokie koszty, a stopy zwrotu mogą być bardzo niskie w krótkim okresie. W większości przypadków kosztów tych nie będzie można przerzucić na działalność produkcyjną czy usługową, a uzyskane oszczędności energii będą mogły zrównoważyć koszty inwestycji tylko długoterminowo.

Okres zwrotu z inwestycji jest często dłuższy niż 5 lat, co jest przeszkodą dla małych przedsiębiorstw.

3.1.2 **Przedsiębiorstwa montujące produkty lub systemy** bądź świadczące usługi konserwacji w celu racjonalizacji zużycia energii odgrywają ważną rolę w rozpowszechnianiu technik ekoenergetycznych wśród konsumentów. W szczególności chodzi o:

3.1.2.1 **Budownictwo:** wprowadzanie systemów ekobudowlanych i wykorzystujących produkty ekoenergetyczne lub instalacja systemów energii odnawialnej – małe przedsiębiorstwa instalujące innowacyjne produkty odnotowują, że firmy ubezpieczeniowe niechętnie przyznają odpowiednie gwarancje, jak np. gwarancje na dziesięć lat, pod pretekstem braku dowodów na stabilność i efektywność produktów w tym okresie. Ta niechęć będzie hamować rozpowszechnianie ekotechnologii wśród konsumentów.

EKES proponuje: 1) rozwijanie programów szkoleń specjalistów w dziedzinie budownictwa, dotyczących nowych technik ekobudowy, ekomateriałów oraz nowego podejścia do oceny efektywności energetycznej budynków; 2) zmniejszenie kosztów ubezpieczeń poprzez utworzenie na szczeblu Unii Europejskiej instrumentu finansowego lub innego instrumentu pozwalającego ograniczyć koszty ryzyka ponoszone przez towarzystwa ubezpieczeniowe.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 39.

⁽²⁾ W 2007 r. na ponad 20 104 mln przedsiębiorstw w UE-27 18,16 mln stanowiły mikroprzedsiębiorstwa (poniżej 10 pracowników); 1,49 mln – małe przedsiębiorstwa (10–25 pracowników); 303 400 – średnie przedsiębiorstwa (26–250 pracowników), a 159 000 – duże przedsiębiorstwa, mające ponad 250 pracowników. W mikroprzedsiębiorstwach pracuje 30 % wszystkich zatrudnionych, w małych przedsiębiorstwach – 21 %, w średnich – 17 %, a w dużych – 33 %. Źródło: EIM Business & Policy Research, Eurostat.

3.1.2.2 Usługi instalacji i konserwacji sprzętu zmniejszającego zużycie energii dla osób prywatnych i przedsiębiorstw

MŚP w tym sektorze konkurują bezpośrednio z dużymi producentami energii, którzy działają na całym terytorium danego kraju poprzez utworzone i kontrolowane przez siebie struktury. Mniejsze przedsiębiorstwa są całkowicie zależne od dużych grup, które je kontrolują. Są też bardziej zainteresowane sprzedażą tradycyjnych rodzajów energii niż poprawą efektywności energetycznej swoich klientów.

EKES: 1) uważa, że władze europejskie i krajowe powinny nadzorować ten rynek, aby zagwarantować pełną przejrzystość i wykluczyć nadużywanie pozycji dominującej; 2) wzywa do opracowania programów szkoleń dla MŚP, aby wzmocnić ich rolę w zakresie motywacji i doradztwa dla osób prywatnych i przedsiębiorstw.

3.1.3 Małe przedsiębiorstwa opracowujące i wytwarzające produkty energooszczędne są szczególnie innowacyjne w sektorze zrównoważonych materiałów i sprzętu.

3.1.3.1 W rzeczywistości małe innowacyjne przedsiębiorstwa napotykają liczne trudności w opracowywaniu, patentowaniu (patent europejski?) oraz wprowadzaniu produktów na rynek. Znajdują się często w sytuacji, w której duże grupy lub laboratoria przemysłowe dysponują prawie całkowitym monopolem, a ponadto obowiązują coraz bardziej złożone systemy certyfikacji, co prowadzi do hamowania innowacji i faktycznie uniemożliwia małym przedsiębiorstwom dostęp do rynku innowacji.

3.1.3.2 EKES uważa, że należy podjąć następujące działania:

- wprowadzić plan Unii Europejskiej na wzór amerykańskiego programu SBIRE (*Small Business Innovation Research*), mający na celu wspieranie pośredniczących organizacji małych przedsiębiorstw⁽³⁾ w wykrywaniu innowacji ekoenergetycznych, wspierać ich rozwój, certyfikację i opatentowanie, a także ułatwiać im dostęp do rynku;
- stworzyć elastyczny i łatwo dostępny instrument finansowy w celu wspierania innowacji w zakresie ekologicznie zrównoważonych materiałów i sprzętu w formie pożyczek o zerowych lub bardzo niskich odsetkach;
- wprowadzić uproszczone, neutralne i dostępne techniczne procedury normalizacji i certyfikacji innowacji ekoenergetycznych małych przedsiębiorstw oraz zapewnić, by normalizacja i certyfikacja nie były wykorzystywane jako bariery wejścia na rynki efektywności energetycznej. Można tego uniknąć, wprowadzając wymóg oceny skutków dla wszystkich zharmonizowanych europejskich norm technicznych przed ich ostatecznym przyjęciem.

⁽³⁾ Organizacje pośredniczące reprezentujące małe przedsiębiorstwa to wg państw członkowskich m.in. izby rzemieślnicze, izby handlowe, branżowe organizacje sektorowe i stowarzyszenia przedsiębiorstw. Ich reprezentacyjny charakter jest uznawany przez władze publiczne. Występują w imieniu wszystkich przedsiębiorstw w regionie i organizują działania zbiorowe na ich rzecz.

3.1.4 Małe przedsiębiorstwa wytwarzające energię: przypadek mikroelektrowni

3.1.4.1 Niedocenianą technologią są „mikroelektrownie”, które rozwijają się w wielu państwach członkowskich. Centralne elektrownie mogą wykorzystywać odnawialne źródła energii na szczeblu lokalnym. Ta szczególnie dostosowana do małych przedsiębiorstw technika wykorzystuje energię w sposób bardziej racjonalny i w celu: 1) ograniczenia kosztów ogólnych; 2) zagwarantowania dostaw energii nawet w przypadku przerw w dopływie energii; 3) zwiększenia wewnętrznego poziomu produkcji energii w UE; 4) przyczynienia się do walki z ociepleniem klimatu; 5) wspierania tworzenia miejsc pracy na szczeblu lokalnym.

3.1.4.2 EKES wzywa Komisję do ustanowienia ram legislacyjnych i operacyjnych sprzyjających rozpowszechnianiu tego systemu i zachęca państwa członkowskie do eliminacji różnego rodzaju przeszkód hamujących rozwój. Komisja powinna w szczególności: 1) przeanalizować istniejące praktyki i rozpowszechnić najlepsze rozwiązania; 2) uwzględnić mikroelektrownie i ich rozwój wśród środków, które mogą być finansowane z funduszy strukturalnych, a także z różnych funduszy rozwoju wiejskiego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Brak stałego forum dialogu między instytucjami europejskimi i organizacjami reprezentującymi różne kategorie MŚP

4.1.1 EKES wyraża zadowolenie z powodu rozpoczęcia przez Komisję dialogu z przedstawicielami MŚP. Jednakże nie ma obecnie ustrukturyzowanych działań strategicznych skierowanych konkretnie do małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw⁽⁴⁾. Ta luka ma trzy negatywne skutki:

- nie wiadomo, czy obecne i przyszłe inicjatywy są dostosowane do małych przedsiębiorstw;
- szczebel, na którym mają być wdrażane, nie jest określony i trudno będzie go ustalić, jeżeli utrzymane zostanie obecne ogólne podejście strategiczne, które nie uwzględnia konkretnych sytuacji;
- wiele państw członkowskich podjęło działania w porozumieniu z organizacjami przedsiębiorstw, lecz podjęte kroki nie są powszechnie znane, co utrudnia rozpowszechnianie dobrych praktyk i wyciąganie wniosków z sukcesów lub porażek.

⁽⁴⁾ Rada Europejska w dn. 23–24 marca 2006 r. wezwała do uwzględnienia różnych rodzajów MŚP i priorytetowego traktowania małych przedsiębiorstw z zastosowaniem zasady „najpierw myśl na małą skalę” (*„think small first”*) jako przewodniej zasady dla wszystkich wspólnotowych i krajowych przepisów prawnych.

4.1.2 EKES nie neguje użyteczności forów przedsiębiorstw, lecz nie mogą one w żadnym razie zastępować doświadczenia ogólnych organizacji pośredniczących, takich jak izby rzemieślnicze, handlowe i branżowe organizacje sektorowe, które porozumiewają się z przedsiębiorstwami i doradzają im w zindywidualizowany sposób. Komisja powinna koniecznie ustalić priorytety wraz z tymi organizacjami pośredniczącymi.

4.1.3 Zbyt ogólne podejście odgórne na szczeblu Unii Europejskiej doprowadzi do podjęcia ustaleń niemożliwych do zrealizowania. EKES zaleca nową kulturę współpracy z zastosowaniem podejścia oddolnego, zgodnie ze Small Business Act for Europe. Jednym ze środków, które należy jak najszybciej przedsięwziąć, jest ustanowienie – na szczeblu Unii Europejskiej i krajowym – forum dla instytucji i organizacji przedsiębiorstw, w szczególności małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw.

4.2 Brak informacji na temat wpływu programów europejskich na najmniejsze przedsiębiorstwa

4.2.1 Istnieje kilka programów Unii Europejskiej na rzecz ogólnej efektywności energetycznej MŚP. Zdaniem EKES-u ich wpływ na małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa nie jest znany i w żadnej analizie europejskiej nie stwierdzono, w jakim stopniu programy te przynoszą im korzyści. Ten brak informacji jest godny ubolewania: najlepsze praktyki nie są znane i nie można stworzyć podręcznika dobrych praktyk, a Komisja nie może zaproponować programów ani działań dostosowanych do sytuacji małych przedsiębiorstw.

4.2.2 EKES wzywa Komisję do: 1) przeprowadzenia jak najszybciej niezależnej oceny wpływu programów na MŚP, skupiając się szczególnie na małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach oraz analizując napotkane problemy; 2) opracowania podręcznika najlepszych praktyk.

4.3 Zasadnicza rola regionów

4.3.1 Walka ze zmianą klimatu oraz zarządzanie zużyciem energii powinny stać się jednym z głównych priorytetów przyszłej polityki spójności terytorialnej. Władze lokalne i regionalne zajmują się bezpośrednio lokalnymi planami związanymi z klimatem oraz działaniami wspierającymi innowacje (również w zakresie oszczędzania energii) w formie klastrów regionalnych, biegunów innowacji i centrów zasobów przeznaczonych przede wszystkim dla najmniejszych przedsiębiorstw.

4.3.2 Często jednak administracja oraz władze lokalne i regionalne są nieświadome ograniczeń i potrzeb różnych kategorii MŚP.

EKES zachęca decydentów regionalnych, by rozpoczęli lub rozwinęli konsultacje z partnerami społeczno-gospodarczymi w regionie w sprawie efektywności energetycznej i skierowali środki z funduszy strukturalnych przede wszystkim na gospodarkę energetyczną, zwłaszcza w najmniejszych przedsiębior-

stwach. Jednym z priorytetów EFRR powinno być informowanie i szkolenie drobnych przedsiębiorców i ich pracowników, wdrażanie lub wzmacnianie usług wsparcia i doradztwa świadczonych przez organizacje pośredników i organizacje sektorowe przedsiębiorstw, uruchamianie łatwo dostępnych źródeł finansowania, a także wsparcie indywidualne lub zbiorowe dla wszystkich rodzajów innowacji.

4.3.3 EKES wyraża jednak zaniepokojenie w związku z bardzo niskimi wpływami z funduszy strukturalnych do małych przedsiębiorstw, wynoszącymi w niektórych regionach zaledwie 1–2 %, co częściowo wynika z niedostosowania wymogów administracyjnych i finansowych. Wydaje się, że obecny sposób zarządzania funduszami strukturalnymi nie pozwala przedsiębiorstwom właściwie z nich korzystać. EKES wzywa instytucje Unii Europejskiej i państwa członkowskie, by wraz z organizacjami MŚP, a zwłaszcza małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw, określiły konieczne uproszczenia.

4.4 Trudności ze zdobyciem finansowania na rzecz inwestycji

4.4.1 Większość MŚP boryka się z poważnymi trudnościami, by sfinansować swoje inwestycje w racjonalizację zużycia energii i produkcję odpowiedzialną ekologicznie. Obecnie banki nie zawsze są przychylnie finansowaniu takich projektów ze względu na niskie sumy (20–25 tys. EUR) i brak pracowników wyspecjalizowanych w ocenie tych projektów, uważanych za ryzykowne.

4.4.2 Przeszkody dla finansowania w ramach programów Unii Europejskiej: wiele programów Unii Europejskiej może dotyczyć MŚP, lecz w rzeczywistości małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa nie mają do nich bezpośredniego dostępu. MŚP muszą uczestniczyć w ustrukturyzowanych działaniach grupowych poprzez organizacje pośredniczące. Ale także w tym wypadku wymogi administracyjne i finansowe i nierzadko brak znajomości sytuacji małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw wśród odpowiednich służb Komisji zbyt często prowadzi do odrzucania wniosków.

4.4.2.1 EKES podkreśla tutaj, że konieczna ochrona europejskich budżetów państwowych oddziałuje negatywnie na działalność gospodarczą i społeczną obywateli oraz małych przedsiębiorstw, a także na poziom zatrudnienia w regionach. Komitet pragnie, by Komisja przeprowadziła ogólną dyskusję w tej sprawie w ramach przeglądu rozporządzenia finansowego.

4.4.3 EKES wzywa do uproszczenia finansowania inwestycji i do racjonalizacji systemów wspierania inwestycji na wszystkich szczeblach. Należy podjąć szereg inicjatyw:

— ułatwić bankom spółdzielczym, bankom lokalnym i różnym instytucjom finansowym dostęp do środków EBI i EFI w celu finansowania inwestycji w projekty racjonalizacji energii;

- poszerzyć system gwarancji bankowych dla MŚP, aby wspierać ten typ inwestycji i stworzyć system gwarancji od ryzyka, aby umożliwić towarzystwom ubezpieczeniowym uwzględnianie inwestycji ekoenergetycznych;
- zachęcać do korzystania z mikrokredytów na inwestycje o niskich kosztach oraz przeszkolić pracowników banków lokalnych w obiektywnej ocenie projektów zgłaszanych przez MŚP;
- dokonać przeglądu rozporządzenia finansowego Unii Europejskiej, aby złagodzić lub dostosować wymogi i ponownie wprowadzić system premii w zakresie badań i wykonalności;
- dokonać postępów we wprowadzaniu kontraktów dotyczących efektywności energetycznej przez przedsiębiorstwa usług energetycznych, w szczególności dla mikroprzedsiębiorstw.

5. Polityka na rzecz wsparcia i doradztwa

5.1 Informacje i szkolenia

5.1.1 Dostarczanie informacji wszystkim przedsiębiorstwom powinno być jednym z priorytetów programu działania Unii Europejskiej, lecz informacje te powinny być ukierunkowane, dostosowane do danego sektora działalności oraz rozpowszechniane wszystkimi kanałami informacji, zwłaszcza organizacji przedsiębiorstw. W wielu państwach członkowskich kampanie informacyjne są już prowadzone przez władze publiczne, organizacje pośredniczące oraz zawodowe organizacje sektorowe. Zamierzony cel można osiągnąć poprzez:

- europejską kampanię informacyjną prowadzoną przez organizacje krajowe i regionalne oraz opracowanie podręcznika najlepszych praktyk;
- wsparcie dla sektorowych kampanii informacyjnych organizacji zawodowych;

- wprowadzenie lub wzmocnienie punktów kompleksowej obsługi w dziedzinie środowiska i energii na szczeblu lokalnym jak najbliżej przedsiębiorstw;
- wspieranie na szczeblu regionalnym rekrutacji doradców w dziedzinie środowiska i energii do regionalnych organizacji pośredniczących.

5.1.2 Szkolenie przedsiębiorców i „ekologizacja” zatrudnienia znajdują się wśród priorytetów związanych z dostosowaniem do rozwoju zrównoważonego. EKES wzywa do przeznaczenia specjalnej części Europejskiego Funduszu Społecznego na szkolenia kierowników i pracowników małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw w dziedzinie efektywności energetycznej.

5.2 Wsparcie i doradztwo dla przedsiębiorstw

5.2.1 W małych przedsiębiorstwach i mikroprzedsiębiorstwach polityka efektywności energetycznej może być skutecznie stosowana dzięki zindywidualizowanemu wsparciu. W wielu regionach władze wspierają, bezpośrednio lub za pomocą funduszy strukturalnych, niezależne usługi w zakresie audytu i doradztwa energetycznego dla przedsiębiorstw.

Zdaniem EKES-u priorytetem w tej dziedzinie powinno być wprowadzenie lub pomoc w tworzeniu niezależnych usług diagnostycznych, doradztwa energetycznego i audytu, w szczególności w organizacjach pośredniczących przedsiębiorstw oraz sektorowych organizacjach zawodowych.

5.3 Wprowadzenie zachęt poprzez politykę fiskalną

5.3.1 Aby zachęcić małe przedsiębiorstwa do inwestowania w poprawę efektywności energetycznej ich działalności, EKES wzywa państwa członkowskie do: 1) stymulowania inwestycji materialnych, doradczych, audytowych i szkoleniowych; 2) rozszerzenia przepisów dotyczących zachęt finansowych już przyznanych osobom prywatnym na małe przedsiębiorstwa inwestujące w oszczędzanie energii.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”

(2011/C 44/20)

Sprawozdawca: **Giuseppe IULIANO**

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

„Instrument współpracy UE na rzecz rozwoju: rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 123 głosami przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

Godna praca w obszarze polityki współpracy UE oraz wzmocnienie wsparcia na rzecz partnerów społecznych

1.1 Ogólnie rzecz biorąc, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) pozytywnie ocenia nowy instrument współpracy na rzecz rozwoju, którego znaczenie dla wspierania polityki UE w zakresie współpracy na świecie na rzecz rozwoju jest niepodważalne. Na tej podstawie EKES zaleca instytucjonalne wzmocnienie polityki współpracy w ramach nowego traktatu lizbońskiego, z zachowaniem centralnej roli i głównej odpowiedzialności Komisji za planowanie polityki i strategii współpracy na rzecz rozwoju oraz z potwierdzeniem wsparcia dla roli Parlamentu Europejskiego przez wzmocnienie procedury nadzoru demokratycznego (nadzór demokratyczny i kontrola budżetowa).

1.2 EKES podkreśla, że należy coraz bardziej zachęcać do praktycznej realizacji celów ustanowionych w ramach koncepcji godnej pracy. W związku z tym EKES zwraca się do instytucji UE, w szczególności do Komisji i Rady, o zapewnienie konkretnego wsparcia dla uwzględnienia zagadnienia godnej pracy w polityce współpracy na rzecz rozwoju, a mianowicie o włączenie tego zagadnienia do planu działań mających na celu osiągnięcie milenijnych celów rozwoju.

1.3 Partnerzy społeczni (organizacje pracowników i pracodawców) – jako uczestnicy dialogu społecznego będący podstawowym elementem godnej pracy – muszą być postrzegani jako główne podmioty i rozmówcy UE w tym kontekście. Protagonisci społeczni muszą w pełni uczestniczyć w dialogu politycznym i mieć możliwość korzystania z bezpośredniej pomocy.

1.4 EKES podkreśla znaczenie wpływu sektora prywatnego na rozwój. W tym kontekście nawiązuje do koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu polegającej na dostosowa-

waniu się do podstawowych standardów pracy i ochrony środowiska i w związku z tym przyczyniającej się do zwiększenia przejrzystości aspektów społecznych i środowiskowych działań na rzecz bardziej sprawiedliwego rozwoju krajów, w których dane przedsiębiorstwa prowadzą swoją działalność.

1.5 EKES zaleca programowanie bardziej ukierunkowane na włączenie partnerów społecznych również w odniesieniu do procedur udzielania zamówień na usługi związane ze wspieraniem praw gospodarczych i społecznych.

Rola i reprezentowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju

1.6 EKES podkreśla istotne znaczenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w promowaniu rozwoju demokratycznego populacji i państw, które otrzymują pomoc, w sposób w pełni autonomiczny i niezależny od orientacji politycznych rządów. W związku z tym EKES zwraca się o zwiększenie środków przeznaczanych na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych za pomocą programów tematycznych instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, oczekując także zwiększenia komplementarności między programami tego rodzaju a programami geograficznymi instrumentu, zwłaszcza w przypadku wsparcia budżetowego.

1.7 Instrumenty wspierania społeczeństwa obywatelskiego muszą zostać wzmocnione w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Umożliwi to społeczeństwu obywatelskiemu odgrywanie jego roli na wszystkich poziomach, tj. przy określaniu priorytetów politycznych i sposobu ich monitorowania oraz przy realizacji inicjatyw na rzecz rozwoju. EKES sugeruje zatem rozważenie i opracowanie takich sposobów prowadzenia konsultacji i funkcjonowania programów Komisji, które uwzględniałyby cechy i potrzeby zaangażowanych podmiotów (podejście oparte na podmiocie – ang. *actor based approach*).

1.8 EKES uważa, że niezbędne jest uznanie międzynarodowego wymiaru społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w sensie politycznym, jak i operacyjnym. Taki wymiar charakteryzuje w pełni organizacje, których członkowie pochodzą zarówno z Północy, jak i z Południa, na przykład partnerów społecznych, ruchy spółdzielcze itp. Organizacje te, reprezentujące instancje światowe, muszą mieć możliwość stałego uczestniczenia w formalnych konsultacjach w ramach procesów planowania priorytetów politycznych współpracy UE. W takim przypadku EKES mógłby pełnić funkcję instytucji ułatwiającej włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny UE dotyczący współpracy na rzecz rozwoju.

1.9 EKES podkreśla, jak ważne jest wzmocnienie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w krajach trzecich, także z zastosowaniem bezpośredniego wsparcia na rzecz regionalnych sieci społeczeństwa obywatelskiego na Południu. EKES proponuje zatem włączenie środków na wspieranie działań w zakresie koordynacji i budowania zdolności sieci na Południu, łącznie ze środkami już dostępnymi na wspieranie sieci na Północy, do celu 3 programu „Podmioty niepaństwowe” instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, aby zapewnić spójność polityki i działań na szczeblu światowym.

Zwiększenie skuteczności instrumentu współpracy na rzecz rozwoju

1.10 EKES pozytywnie odnosi się do uwag Trybunału Obrachunkowego UE i zaleca wspieranie programów długoterminowych – tzw. umów ramowych, w większości dotyczących realizacji celów strategicznych – przeznaczonych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.11 Ponadto EKES sugeruje możliwość poszerzenia kryteriów dotyczących wykorzystywania dotacji w systemie kaskadowym (ang. *sub-granting*), o charakterze funkcjonalnym i uzupełniającym w odniesieniu do programów opartych na umowach ramowych, w celu zwiększenia skuteczności zarządzania dostępnymi zasobami.

1.12 EKES podkreśla konieczność wzmocnienia trwałości projektów dotyczących rozwoju i sugeruje:

— włączenie budowy potencjału organizacyjnego i zdolności organizacyjnych podmiotów z Południa jako elementu przekrojowego do wszystkich projektów dotyczących rozwoju;

— możliwość wspierania prewencyjnych badań wykonalności projektów.

1.13 EKES uważa, że należy wzmocnić etap wyboru, monitorowania i oceny działań w zakresie współpracy w celu poprawy ich skuteczności. W szczególności podkreśla:

— konieczność nawiązania bardziej bezpośrednich relacji i dialogu strategicznego między Komisją Europejską a wnioskującymi organizacjami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

— konieczność zachęcania (pod względem strategicznym i finansowym) do większego bezpośredniego uczestnictwa podmiotów odpowiedzialnych za programy Komisji w praktycznej realizacji działań, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

— konieczność wyznaczenia w delegaturach UE osoby odpowiedzialnej za relacje ze społeczeństwem obywatelskim.

2. Instrumenty i programy Unii Europejskiej dotyczące pomocy zewnętrznej

2.1 W kontekście prognoz finansowych UE na lata 2007–2013 zainicjowano długi proces reorganizacji programów finansowych pomocy zewnętrznej UE. Nowe ramy zawierają szereg instrumentów geograficznych – **IPA** (Instrument Pomocy Przedakcesyjnej dla krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących), **ENPI** (instrument dla krajów sąsiadujących, krajów Kaukazu, Europy Środkowej i krajów śródziemnomorskich), **DCI** (instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju), **ICI** (współpraca z krajami uprzemysłowionymi), a także szereg instrumentów tematycznych – **EIDHR** (demokracja i prawa człowieka)⁽¹⁾, **SI** (instrument stabilności) oraz **INSC** (Instrument Współpracy w dziedzinie Bezpieczeństwa Jądrowego (ang. *Instrument for Nuclear Safety Cooperation*) na rzecz poprawy na szczeblu światowym bezpieczeństwa reaktorów jądrowych). Wdrażanie instrumentów tematycznych nie wymaga zgody władz krajów trzecich.

2.2 W ramach powyższego podziału instrumentu współpracy na rzecz rozwoju jest specjalnym instrumentem służącym realizowaniu tego rodzaju współpracy⁽²⁾. Jest on podzielony na programy geograficzne i tematyczne⁽³⁾, które przewidują różne sposoby przekazywania środków, na przykład w postaci wsparcia budżetowego, dotacji, zamówień, wsparcia na rzecz organizacji międzynarodowych.

2.3 Należy zauważyć, że kategorie podmiotów – potencjalnych beneficjentów środków instrumentu współpracy na rzecz rozwoju – zostały w dużym stopniu poszerzone, przede wszystkim, jeżeli chodzi o dotacje. W miejsce tradycyjnej koncepcji, zgodnie z którą organizacje pozarządowe zajmujące się rozwojem były postrzegane jako główne podmioty społeczeństwa obywatelskiego we współpracy na rzecz rozwoju,

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, REX/263, 2009 r.

⁽²⁾ Budżet instrumentu współpracy na rzecz rozwoju na lata 2007–2013 wynosi 16 897 mld euro: <http://www.developmentportal.eu/wcm/subsite/snv1v2/content/view/53/81/>.

Wśród instrumentów współpracy należy wymienić także Europejski Fundusz Rozwoju dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku, który nie jest objęty budżetem UE. 10. Europejski Fundusz Rozwoju posiada budżet w wysokości 22 682 mln euro na lata 2008–2013: http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm.

⁽³⁾ Programy geograficzne: „Ameryka Łacińska”, „Azja”, „Azja Środkowa”, „Bliski Wschód” i „Afryka Południowa”. Programy tematyczne: „Bezpieczeństwo żywnościowe”, „Inwestowanie w ludzi”, „Migracja i azyl”, „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne”, „Środowisko i zasoby naturalne”. Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/153a_en.htm. W okresie 2007–2013 środki na realizację programów obu kategorii rozdzielono następująco: 10,57 mld euro na realizację programów geograficznych (60 %) i 5,596 mld euro na realizację programów tematycznych (33 %).

przyjęto bardziej precyzyjną koncepcję, w ramach której uznano w końcu partnerów społecznych, a w szczególności związki zawodowe, za nowe podmioty kwalifikujące się do korzystania z przedmiotowego instrumentu ⁽⁴⁾.

2.4 EKES wystąpił z inicjatywą wydania niniejszej opinii w związku z przeprowadzanym obecnie śródkresowym przeglądem instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, a także zorganizowanym dialogiem ⁽⁵⁾, w celu przedstawienia zaleceń wspierających zasadniczą rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego we współpracy ⁽⁶⁾, podkreślając w szczególności wkład partnerów społecznych w rozwój.

3. Uwagi ogólne

3.1 Istotne znaczenie mają ostatnie zmiany dotyczące ogólnych ram Unii Europejskiej i współpracy na rzecz rozwoju zawarte w traktacie lizbońskim, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Innowacyjne elementy traktatu z punktu widzenia instytucjonalnego to mianowanie Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz utworzenie Europejskiej Służby Działania Zewnętrznych (ESDZ) ⁽⁷⁾, która działa pod jego kierownictwem. Delegatury UE – przedstawicielstwa dyplomatyczne Unii Europejskiej, także działają pod kierownictwem wysokiego przedstawiciela i wejdą w skład ESDZ. Mimo że w traktacie kompetencje w zakresie kierowania polityką współpracy na rzecz rozwoju przyznaje się komisarzowi ds. rozwoju, zadaniem wysokiego przedstawiciela pozostaje zapewnienie spójności i koordynacji działań zewnętrznych Unii. Zgodnie z ostatnim wnioskiem sformułowanym przez wysokiego przedstawiciela ⁽⁸⁾ sporządzanie dokumentów dotyczących programowania najważniejszych instrumentów współpracy (tematycznych i geograficznych) wchodziłoby w zakres odpowiedzialności ESDZ (pod nadzorem komisarza ds. rozwoju). W przypadku takiego rozwiązania istnieje ryzyko naruszenia niezależności polityki rozwoju, która mogłaby pozostawać pod wpływem polityki zagranicznej UE i państw członkowskich i być podporządkowana ich celom.

⁽⁴⁾ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1905/2006 z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Dz.U. L 379 z 27.12.2006).

⁽⁵⁾ „Zorganizowany dialog na temat włączenia społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych do współpracy na rzecz rozwoju” to inicjatywa rozpoczęta przez Komisję Europejską w 2009 r. w celu omówienia roli społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych we współpracy. Mimo że dialog nie stanowi procesu negocjacji, jest ukierunkowany na sformułowanie wspólnych refleksji na wspomniane tematy i obejmuje także państwa członkowskie UE, Parlament Europejski oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm.

⁽⁶⁾ W tym kontekście EKES przypomina, że właśnie po forum w Akrze w 2008 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostały w pełni uznane za partnerów w dziedzinie rozwoju (niezależnych samodzielnych partnerów w dziedzinie rozwoju), na równi z rządami i organizacjami międzynarodowymi – art. 20 programu działania z Akry: <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/AAA-4-SEPTEMBER-FINAL-16h00.pdf>.

⁽⁷⁾ W skład ESDZ wejdą pracownicy ważnych wydziałów Sekretariatu Generalnego Rady i Komisji oraz z krajowych służb dyplomatycznych państw członkowskich. ESDZ jest służbą o charakterze *sui generis*, wyodrębnioną i niezależną, zarówno od Komisji, jak i Rady: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm.

⁽⁸⁾ Art. 8: http://eeas.europa.eu/docs/eeas_draft_decision_250310_en.pdf.

W związku z tym EKES ponownie podkreśla centralną rolę i główną odpowiedzialność Komisji za planowanie polityki i strategii współpracy na rzecz rozwoju oraz zapewnia o wsparciu dla roli Parlamentu Europejskiego polegającej na wzmocnieniu procedury nadzoru demokratycznego (nadzór demokratyczny i kontrola budżetowa).

3.2 Ogólnie EKES pozytywnie ocenia nowy instrument współpracy na rzecz rozwoju, którego znaczenie dla wspierania polityki UE w zakresie współpracy na rzecz rozwoju jest niepodważalne. Wyraża także pozytywną opinię na temat objęcia różnych dostępnych wcześniej programów jednolitym uregulowaniem, czyli instrumentem współpracy na rzecz rozwoju, co wpływa na zwiększenie przejrzystości planowania środków i zarządzania nimi. Ponadto EKES stwierdza, że coraz więcej środków finansowych przeznaczają się na przedmiotowy sektor, przez co Unia Europejska jest jednym z głównych światowych podmiotów finansujących współpracę na rzecz rozwoju. EKES pozytywnie przyjmuje również włączenie partnerów społecznych do grupy nowych partnerów kwalifikujących się do korzystania z instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. EKES zauważa także silny związek między kwestiami podejmowanymi w ramach instrumentu a priorytetami strategicznymi określonymi przez jego Sekcję Stosunków Zewnętrznych ⁽⁹⁾.

3.3 EKES chce jednak podkreślić niektóre ogólne wymogi związane z samą realizacją celów instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, a także rolę, jaką odgrywa społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni we współpracy na rzecz rozwoju.

3.4 EKES stwierdza, że należy w coraz większym stopniu promować praktyczną realizację celów ustanowionych w ramach koncepcji godnej pracy. Na szczeblu międzynarodowym godna praca została wyraźnie włączona do milenijnych celów rozwoju (MCR) ustanowionych przez Organizację Narodów Zjednoczonych w celu zwalczania ubóstwa, a zatem jako instrument współpracy na rzecz rozwoju. Na szczeblu europejskim godna praca została formalnie włączona do polityki rozwoju w 2006 r. ⁽¹⁰⁾ oraz zaliczona do celów instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Nadal istnieją jednak trudności w zakresie programowania i negocjowania współpracy między UE a krajami trzecimi, aby w konkretny sposób wdrażać zasady godnej pracy. Zaskakujące jest więc, że sama Komisja Europejska w swoim ostatnim komunikacie, wiosennym pakiecie na temat rozwoju (*Spring Package on Development*) z 2010 r. ⁽¹¹⁾, nie nawiązuje w żaden sposób do zagadnienia

⁽⁹⁾ W ramach EKES-u działa komitet ds. krajów AKP odpowiedzialny za stosunki z tymi krajami. Zob. zbiór opinii EKES-u dotyczących europejskiego instrumentu rozwoju (EFR).

⁽¹⁰⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Upowszechnianie godnej pracy dla wszystkich” (COM(2006) 249 wersja ostateczna).

⁽¹¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Dwunastopunktowy plan działań UE na rzecz milenijnych celów rozwoju” (COM(2010) 159 wersja ostateczna).

godnej pracy. W związku z tym EKES wzywa Komisję, Radę i Parlament do ponownego włączenia kwestii godnej pracy zarówno do polityki, jak i działań w dziedzinie rozwoju oraz do wzmocnienia pozycji tej kwestii w ich ramach.

3.5 EKES przypomina, że wolność zrzeszania się i prawo do rokowań oraz dialog społeczny stanowią podstawowe elementy służące realizacji polityki na rzecz godnej pracy przy pomocy partnerów społecznych. Zgodnie ze stwierdzeniem Komisji Europejskiej UE uważa, że poszanowanie praw społecznych i standardów pracy ma podstawowe znaczenie dla trwałego i sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego, a zatem kluczowymi podmiotami są partnerzy społeczni (przedsiębiorstwa, związki zawodowe) [...]. Związki zawodowe są często organizacjami o charakterze masowym, które są silniejsze w krajach partnerskich i stoją na straży międzynarodowych standardów pracy⁽¹²⁾. Ponadto Rada UE w 2005 r. wyraża tę samą koncepcję w oświadczeniu dotyczącym konsensusu w sprawie rozwoju: partnerzy gospodarczy i społeczni, np. związki zawodowe, „odgrywają szczególnie znaczącą rolę w propagowaniu demokracji, sprawiedliwości społecznej i praw człowieka”⁽¹³⁾. EKES podkreśla zatem, że należy traktować partnerów społecznych jako najważniejszych partnerów i rozmówców UE w tej dziedzinie. Partnerzy społeczni muszą w pełni uczestniczyć w dialogu politycznym i mieć możliwość korzystania z bezpośredniej pomocy.

3.6 EKES podkreśla znaczenie sektora prywatnego – opartego na zasadach swobody przedsiębiorczości – z punktu widzenia dynamiki rozwoju dla wspierania właściwej integracji krajów trzecich w gospodarce światowej. EKES podkreśla, że społeczna odpowiedzialność biznesu może sprawić, że sektor prywatny będzie w większym stopniu odpowiadał za sprawiedliwszy rozwój krajów, w których przedsiębiorstwa prowadzą działalność. Polegając na dostosowaniu się do podstawowych standardów pracowniczych, a w zakresie priorytetów o znaczeniu światowym – na poszanowaniu zasad ochrony środowiska i zrównoważonej produkcji, społeczna odpowiedzialność biznesu wpływa na wzmocnienie aspektów społecznych i środowiskowych w działaniach objętych instrumentem współpracy na rzecz rozwoju.

3.7 EKES zaleca programowanie bardziej ukierunkowane na włączenie partnerów społecznych również w odniesieniu do procedur udzielania zamówień na usługi związane ze wspieraniem praw gospodarczych i społecznych. EKES stwierdza, że zamówienia na usługi są często powiązane z kwestiami takimi jak dialog społeczny, prawo pracy i prawa społeczne. Obowiązujące kryteria wyboru (wymogi organizacyjne i finansowe dla wnioskujących organizacji) często uniemożliwiają jednak sprawiedliwe i wyważone uczestnictwo partnerów społecznych, którzy powinni przecież być postrzegani jako najważniejsze podmioty w takich sektorach.

⁽¹²⁾ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Rola Unii Europejskiej w propagowaniu praw człowieka i demokracji w krajach trzecich” (COM(2001) 252 wersja ostateczna).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 46 z 24.2.2006, s. 1, pkt 18.

3.8 Coraz wyraźniejsza staje się tendencja UE do przekazywania znacznej części środków na zacieśnianie współpracy na rzecz rozwoju w postaci tzw. wsparcia budżetowego⁽¹⁴⁾. Mimo że takie rozwiązanie wynika z pozytywnego założenia, że państwa będące beneficjentami podejmą aktywniejsze działania, przyjmując jednocześnie większą odpowiedzialność za proces własnego rozwoju, to jednak wiąże się ono z ryzykiem ograniczenia zasadniczego wkładu społeczeństwa obywatelskiego w rzeczywisty demokratyczny rozwój populacji i rządów otrzymujących pomoc⁽¹⁵⁾. Zwiększenie niezależności społeczeństwa obywatelskiego jest gwarancją zrównoważonego rozwoju i powinno samo w sobie stanowić priorytetowy cel polityki współpracy na rzecz rozwoju. W związku z tym EKES podkreśla konieczność zwiększenia środków przeznaczanych na wspieranie społeczeństwa obywatelskiego (programy tematyczne)⁽¹⁶⁾, aby umożliwić pełnienie przez nie dwójakiej funkcji, związanej z rzeczywistym monitorowaniem wsparcia budżetowego⁽¹⁷⁾ oraz realizacją dodatkowych działań niemożliwych do zrealizowania wyłącznie w ramach współpracy na szczeblu rządowym⁽¹⁸⁾. Dotyczy to także programów geograficznych⁽¹⁹⁾, do których wsparcie na rzecz społeczeństwa obywatelskiego powinno być włączane na podstawie przejrzystych kryteriów, odpowiedniego programowania i określonych szczegółowych celów, z poszanowaniem i objęciem ochroną prawa inicjatywy.

3.9 W związku z tym rola partnerów społecznych ma zasadnicze znaczenie, jeżeli chodzi o programy tematyczne takie jak (oprócz programu „Podmioty niepaństwowe”): „Inwestowanie w ludzi” (obejmujący obszary spójności społecznej, rozwoju ludzkiego i społecznego, równości płci oraz ochrony zdrowia), „Migracja i azyl” (mający na celu ujednolicenie procedur prawnych w zakresie migracji pracowników), „Środowisko i zasoby naturalne” (dotyczący promowania działań w zakresie kontroli

⁽¹⁴⁾ Wsparcie budżetowe polega na bezpośrednim przekazaniu środków finansowych przez UE na rzecz państwa będącego beneficjentem, za pośrednictwem wyznaczonych instytucji finansowych. Wsparcie budżetowe może mieć charakter ogólny i stanowić pomoc w realizacji krajowej strategii rozwoju lub charakter sektorowy w przypadku, gdy zostaje ukierunkowane na określone obszary, np. ochronę zdrowia, kształcenie itp. Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/index_en.htm.

⁽¹⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w ramach nowej strategii dla Bałkanów Zachodnich (Dz.U. C 80 z 30.3.2004).

⁽¹⁶⁾ W odróżnieniu od programów geograficznych realizacja programów tematycznych nie wymaga zgody państwa będącego beneficjentem.

⁽¹⁷⁾ Chodzi o zasadniczą rolę, jaką organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą odgrywać w monitorowaniu i kontrolowaniu środków przeznaczanych na współpracę na rzecz rozwoju w celu przeciwdziałania wszelkim działaniom korupcyjnym.

⁽¹⁸⁾ EuropeAid przeprowadza właśnie badania w tym zakresie: zob. *Engaging non state actors in new aid modalities* („Angażowanie podmiotów niepaństwowych w nowe sposoby udzielania pomocy”): https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue#WG2: T1: New_aid_modalities_and_CSOs_and_LAs_challenges_and_opportunities.3F oraz *Complementarity of EC financial instruments in the field of human rights and democracy* („Komplementarność instrumentów finansowych WE w dziedzinie praw człowieka i demokracji”) – komunikat, aidco.e.4 (2009)338553, 29.10.2009.

⁽¹⁹⁾ Obecnie wydaje się, że większa część wsparcia finansowego dostępnego w ramach programów geograficznych jest przekazywana w postaci „wsparcia budżetowego”, ze szkodą dla wsparcia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu lokalnym. Należy pamiętać, że realizacja programów geograficznych wymaga zgody państwa będącego beneficjentem.

przestrzegania zasad równowagi środowiskowej za pośrednictwem społeczeństwa obywatelskiego w krajach rozwijających się) oraz „Bezpieczeństwo żywnościowe”. W szczególności zagadnienie „Zatrudnienie, spójność społeczna i godna praca”⁽²⁰⁾ (włączone do programu „Inwestowanie w ludzi”) powinno w większym stopniu uwydatniać znaczenie partnerów społecznych i dialogu społecznego, a kwestię rozwoju podstawowej działalności rolniczej należałoby włączyć bezpośrednio do priorytetów programu „Bezpieczeństwo żywnościowe”⁽²¹⁾.

3.10 Zważywszy na takie same cele instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, oczywista wydaje się konieczność przyjęcia kompleksowej strategii w celu realizacji współpracy na rzecz rozwoju. Dotyczy to także organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a przede wszystkim organizacji o charakterze międzynarodowym. Wymiar międzynarodowy charakteryzuje w pełni organizacje, których członkowie pochodzą zarówno z Północy, jak i Południa (na przykład partnerów społecznych, ruchy spółdzielcze itp.)⁽²²⁾. Organizacje te, reprezentujące instancje światowe, muszą mieć możliwość stałego uczestniczenia w formalnych konsultacjach w ramach procesów planowania priorytetów politycznych współpracy UE. W tym kontekście EKES przypomina o obowiązujących mechanizmach konsultacyjnych i procesach decyzyjnych w ramach OBWE i Rady Europy⁽²³⁾.

3.11 EKES podkreśla znaczenie wzmocnienia podmiotów społeczeństwa obywatelskiego przede wszystkim w krajach trzecich, z zastosowaniem bezpośredniego wsparcia na rzecz regionalnych sieci społeczeństwa obywatelskiego na Południu. EKES proponuje zatem włączenie środków na wspieranie działań w zakresie koordynacji i budowania zdolności sieci na Południu (aby wzmocnić ich możliwości w zakresie reprezentowania), łącznie ze środkami już dostępnymi na wspieranie sieci na Północy, do celu 3 programu „Podmioty niepaństwowe” instrumentu współpracy na rzecz rozwoju. Wsparcie dla sieci międzynarodowych i regionalnych przyczyniłoby się do zwiększenia na szczeblu globalnym spójności polityki i działań w zakresie współpracy na rzecz rozwoju.

⁽²⁰⁾ Należy zauważyć, że środki finansowe przeznaczone w tym obszarze wynoszą jedynie 21 % całego wsparcia finansowego w ramach programu „Inwestowanie w ludzi” na lata 2007–2013. Zob. *Mid-term review of Strategy Paper for Thematic Programme* („Śródkresowy przegląd dokumentu strategicznego w sprawie programu tematycznego”) (2007–2013).

⁽²¹⁾ Opinia EKES-u z 2009 r. w sprawie handlu i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność, REX/273; sprawozdawca: Mario CAMPLI.

⁽²²⁾ Partnerzy społeczni (organizacje pracowników i pracodawców) mogą mieć wymiar europejski lub międzynarodowy. Wymiar europejski mają Business Europe (Konfederacja Europejskiego Biznesu) dla pracodawców i Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC) zrzeszająca pracowników, zaś wymiar międzynarodowy – Międzynarodowa Organizacja Pracodawców (OIE) oraz Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych (ITUC). Także ruch spółdzielczy jest zorganizowany na szczeblu europejskim i międzynarodowym: Cooperatives Europe (Europejski Związek Spółdzielczy) oraz International Co-operatives Alliance (Międzynarodowy Związek Spółdzielczy). Ponadto funkcjonują organizacje, spółdzielnie, stowarzyszenia wzajemnej pomocy, które stanowią podstawę „gospodarki społecznej” zgodnie z definicją sformułowaną podczas konferencji MOP w Johannesburgu w dniach 19–21 października 2009 r. („Gospodarka społeczna: odpowiedź Afryki na światowy kryzys”).

⁽²³⁾ Zob. odpowiednio rola Komitetu Doradczego Związków Zawodowych (TUAC) i Europejskiego Forum Młodzieży.

3.12 W związku z tym konieczne wydaje się wzmocnienie instrumentów wspierania społeczeństwa obywatelskiego w ramach instrumentu współpracy na rzecz rozwoju, aby społeczeństwo to mogło odgrywać swoją rolę na wszystkich poziomach, tj. przy określaniu priorytetów politycznych i sposobu ich monitorowania oraz przy realizowaniu inicjatyw na rzecz rozwoju. EKES sugeruje zatem rozważenie i opracowanie sposobów prowadzenia konsultacji i funkcjonowania programów Komisji, uwzględniających cechy i potrzeby zaangażowanych podmiotów (podejście oparte na podmiocie – ang. *actor based approach*). Oczywiście jest, że obecnie istnieją różne wyodrębnione podmioty współpracy na szczeblu międzynarodowym, mające własne obszary działalności, cele, strategię, systemy organizacyjne i operacyjne.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W ostatnim sprawozdaniu⁽²⁴⁾ na temat zaangażowania podmiotów niepaństwowych Trybunał Obrachunkowy UE stwierdza, że konieczne jest wprowadzenie finansowania programów długoterminowych – tzw. umów ramowych, w większości dotyczących realizacji celów strategicznych – przeznaczonych dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. EKES podziela tę opinię, zalecając opisany kierunek działań.

4.2 Ponadto EKES sugeruje możliwość poszerzenia kryteriów dotyczących wykorzystywania dotacji w systemie kaskadowym (ang. *sub-granting*), które miałyby w tym przypadku charakter funkcjonalny i uzupełniający w odniesieniu do programów opartych na umowach ramowych i pozwoliłoby na lepsze dotarcie do lokalnych organizacji. Ponadto takie rozwiązanie stanowiłoby również dla Komisji Europejskiej skuteczniejszy system zarządzania dostępnymi środkami, pozwalający uniknąć fragmentaryzacji inicjatyw.

4.3 EKES podkreśla konieczność wzmocnienia trwałości projektów dotyczących rozwoju i proponuje:

— włączenie budowania potencjału organizacyjnego podmiotów z Południa (nieograniczanie tego aspektu jedynie do możliwości zarządzania działaniami w zakresie realizacji projektów) jako elementu przekrojowego do wszystkich projektów dotyczących rozwoju;

— możliwość wspierania prewencyjnych badań wykonalności projektów – jak podkreślono we wspomnianym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego, rozpoczęcie realizacji projektu opóźnia się zazwyczaj z powodu niewystarczających analiz potrzeb w terenie⁽²⁵⁾. Prefinansowanie tego rodzaju badań zapewniłoby operatywność projektu od samego początku⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Zarządzanie przez Komisję udziałem podmiotów niepaństwowych we współpracy WE na rzecz rozwoju, sprawozdanie specjalne nr 4/2009.

⁽²⁵⁾ Tamże, s. 23, pkt 41.

⁽²⁶⁾ W celu finansowania tego rodzaju badań można by założyć fundusz rotacyjny, za pomocą którego Komisja przekazywałaby środki, odliczane następnie od całkowitej kwoty kosztów projektu, w przypadku gdyby taki projekt został wybrany.

4.4 EKES uważa, że należy wzmocnić etap wyboru, monitorowania i oceny działań w zakresie współpracy w celu zwiększenia ich skuteczności. Podkreśla szczególnie:

- konieczność dokonania przeglądu obowiązującej procedury wyboru projektów, która ze względu na biurokrację bardzo często uniemożliwia wybór najodpowiedniejszej propozycji – niezbędne wydaje się zatem nawiązanie bardziej bezpośrednich relacji i dialogu strategicznego między Unią Europejską i wnioskującymi organizacjami, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach, oraz przyjęcie modelu opartego na uczestnictwie w ramach działań, które mają zostać zrealizowane;
- konieczność zachęcania (pod względem strategicznym i finansowym) do większego bezpośredniego uczestnictwa podmiotów odpowiedzialnych za programy Komisji w praktycznej realizacji działań – umożliwiłoby to

skuteczne monitorowanie wyników i wpłynęło na poprawę relacji podmiot finansujący – beneficjent oraz ułatwiło przeprowadzanie na ostatnim etapie rzeczywistej oceny skutków projektów, zarówno na szczeblu centralnym, jak i na niższych szczeblach;

- konieczność wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za stosunki ze społeczeństwem obywatelskim w każdej delegaturze UE – wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego delegatury zyskały status przedstawicielstw dyplomatycznych Unii; ponadto, zgodnie z wcześniejszymi stwierdzeniami, delegatury wchodziły w skład ESDZ i będą musiały pracować w coraz bardziej skoordynowany sposób z przedstawicielstwami poszczególnych państw członkowskich, w związku z czym konieczne wydaje się instytucjonalne wzmocnienie punktu odniesienia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach delegatur.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Jaka powinna być rola i perspektywy afrykańskiej gospodarki społecznej we współpracy na rzecz rozwoju? (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 44/21)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 17 grudnia 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

Jaka powinna być rola i perspektywy afrykańskiej gospodarki społecznej we współpracy na rzecz rozwoju?

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 116 głosami – nikt nie był przeciw, 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W skali świata gospodarka społeczna stanowi istotne zjawisko, które wyróżnia się potencjałem innowacji, dynamizmem, elastycznością i odpornością, również w warunkach poważnego kryzysu, a także zdolnością włączenia społecznego, zwłaszcza najbiedniejszych i najbardziej zmarginalizowanych grup we wszystkich społeczeństwach. Zgodnie z najbardziej wiarygodnymi szacunkami w sektorze tym zatrudnionych jest 10 % ludności aktywnej zawodowo⁽¹⁾ i na całym świecie widoczna jest w nim stała tendencja zwykła. Jej cechy, a także szczególny dynamizm odróżniają ją od innych form gospodarki, jednocześnie nadając jej uzupełniający, a czasami również synergiczny charakter wobec innych rodzajów przedsiębiorczości.

1.2 Afrykańska gospodarka społeczna to sektor do tej pory w dużej mierze zapomniany przez całą wspólnotę międzynarodową, w tym Unię Europejską. Nie uznaje się jej specyficznych cech, a zatem nie włącza się jej aktywnie do polityki oraz do procesów konsultacyjno-decyzyjnych. Niemniej na kontynencie afrykańskim stanowi ona w dużym stopniu część tradycyjnych systemów wzajemnego wsparcia, a także przedsięwzięć o charakterze zbiorowym i wspólnotowym, które często przekształcają się w przedsiębiorstwo spółdzielcze lub bardziej zróżnicowane formy towarzystw wzajemnej pomocy. Wiele jej struktur stanowi ponadto istotną część rozległego sektora zwanego gospodarką nieformalną.

1.3 W Afryce, gdzie 80–95 % ludności zatrudnionej jest w sektorze nieformalnym, gospodarka społeczna może mieć decydujące znaczenie dla stopniowej przemiany takich warunków życia i pracy oraz dostosowania ich do wysokich standardów godności i ochrony socjalnej, które umożliwiłyby tym podmiotom udział w rynku i wniesienie kluczowego wkładu w rozwój społeczno-gospodarczy kontynentu.

1.4 Wobec obecnych konsekwencji kryzysu gospodarczego innowacyjny charakter gospodarki społecznej oraz jej zdolność przyczynienia się w decydujący sposób do rozwoju lokalnego zostały formalnie uznane przez MOP, która zorganizowała

pierwszą konferencję na temat gospodarki społecznej w Johannesburgu w dniach 19–21 października 2009 r., kiedy to przyjęto plan działań w tej dziedzinie. Bank Światowy i MFW wyraziły na nowo zainteresowanie gospodarką społeczną, zważywszy na odporność, jaką wykazała się ona w czasie kryzysu, zwłaszcza w wypadku przedsiębiorstw spółdzielczych.

1.5 Zatem w interesie UE, jako najważniejszego darczyńcy na świecie, leży przyłączenie się do tych działań międzynarodowych. Odpowiednią okazją może być Międzynarodowy Rok Spółdzielczości 2012, ogłoszony przez ONZ.

EKES proponuje następujące działania w celu promowania afrykańskiej gospodarki społecznej w ramach współpracy na rzecz rozwoju:

- zapewnienie formalnego uznania przez UE roli i wkładu gospodarki społecznej w rozwój Afryki;
- włączenie gospodarki społecznej do listy podmiotów niepaństwowych, które przyłączyły się do umowy z Kotonu i które powinny uczestniczyć w realizacji tejże umowy;
- podwojenie finansowania podmiotów niepaństwowych w dokumentach dotyczących strategii regionalnej i krajowej;
- zadbanie o to, by podmioty niepaństwowe, w tym afrykańska gospodarka społeczna, zostały włączone do przyszłych stosunków UE z krajami AKP po 2020 r.;
- włączenie gospodarki społecznej do partnerstwa UE – Afryka, a zwłaszcza do siódmego partnerstwa w dziedzinie migracji, mobilności i zatrudnienia;
- włączenie spółdzielni afrykańskich do polityki UE w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich w Afryce;

⁽¹⁾ Dokument przygotowawczy na konferencję MOP w Johannesburgu w dniach 19–21 października 2009, zob. załącznik 3.

- wsparcie gospodarki społecznej za pomocą programów tematycznych UE *Inwestowanie w ludzi* oraz *Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju*;
- zachęcanie do tworzenia sieci podmiotów gospodarki społecznej (Północ – Południe i Południe – Południe) oraz ich umacniania;
- propagowanie nauczania, szkolenia, współpracy kulturalnej oraz równości płci w programach i polityce UE;
- uznanie wkładu gospodarki społecznej w tworzenie godnych miejsc pracy w Afryce oraz uwzględnienie go w polityce UE na rzecz współpracy;
- uwzględnienie gospodarki społecznej w europejskim sprawozdaniu w sprawie rozwoju za 2010 r., w którym przeanalizowana zostanie kwestia ochrony socjalnej;
- zachęcanie do tworzenia warunków sprzyjających funkcjonowaniu gospodarki społecznej, w tym odpowiednich ram prawnych, rozwoju umiejętności, dostępu do finansowania i tworzenia sieci;
- pogłębienie europejskiej współpracy międzyinstytucjonalnej na rzecz promowania gospodarki społecznej;
- włączenie gospodarki społecznej do istniejącego już partnerstwa strategicznego Komisji i MOP.

Zgodnie z tymi zaleceniami EKES zobowiązuje się w sposób czynny włączyć podmioty afrykańskiej gospodarki społecznej do własnych działań, a zwłaszcza do działań podejmowanych w ramach komitetu monitorującego AKP – UE.

2. Realia i wielkość gospodarki społecznej w Afryce

2.1 Na gospodarkę społeczną składają się wszystkie „przedsiębiorstwa i organizacje, zwłaszcza spółdzielnie, towarzystwa wzajemnej pomocy, stowarzyszenia, fundacje i przedsiębiorstwa społeczne, których cechą charakterystyczną jest wytwarzanie towarów, usług i wiedzy przy jednoczesnym dążeniu do celów zarówno gospodarczych, jak i społecznych oraz przy promowaniu solidarności”⁽²⁾. Zgodnie z powyższą definicją gospodarka społeczna stanowi istotny obszar gospodarki nie tylko w Europie, lecz również na innych kontynentach, począwszy od Afryki.

⁽²⁾ Zob. art. 1, preambuła, „Plan of Action for the Promotion of Social Economy Enterprises and Organizations in Africa”, dokument sporządzony z okazji konferencji regionalnej MOP na temat: „The Social Economy – Africa’s Response to the Global Crisis” („Gospodarka społeczna odpowiedzią Afryki na światowy kryzys”), Johannesburg, 19–21 października 2009 r. Zob. również wykres w załączniku 2.

2.2 Ze względu na to, że chodzi o bardzo pojemne pojęcie, które kładzie nacisk na wspólne cechy różnych organizacji i przedsiębiorstw, niemożliwe jest obecnie dokładne określenie zasięgu i liczby przedsiębiorstw gospodarki społecznej w poszczególnych krajach afrykańskich czy też w skali całego kontynentu. Można jednak nakreślić cechy różnych rodzajów organizacji i przedsiębiorstw składających się na gospodarkę społeczną w Afryce.

2.3 Tradycyjnie jednym z głównych elementów gospodarki społecznej są spółdzielnie zdefiniowane przez MOP (R193, 2002 r.) jako „niezależne stowarzyszenia osób, które łączą się dobrowolnie w celu zaspokojenia wspólnych potrzeb i aspiracji gospodarczych, społecznych oraz kulturalnych za pośrednictwem wspólnych, demokratycznie zarządzanych przedsiębiorstw”. Spółdzielnie zostały przeniesione do Afryki przez władze kolonialne, stając się wraz z odzyskaniem niepodległości jedną z głównych form organizacji społeczno-gospodarczej tego kontynentu (Develtere, Pollet & Wanyama, 2009 r.). Niemniej w większości przypadków nowe, niepodległe rządy nawiązały bardzo ściśle kontakty ze spółdzielniami, wykorzystując je jako narzędzie mobilizacji i kontroli w różnych dziedzinach społecznych i gospodarczych. Jedynie dzięki liberalizacji w latach 90. afrykańskie spółdzielnie mogły zmniejszyć nadmierną zależność od państwa, która je wcześniej cechowała, odzyskując tym samym niezależny, dobrowolny i demokratyczny charakter typowy dla modelu spółdzielczego i wchodząc tym samym w nowy etap odrodzenia i ekspansji.

2.4 W ostatnich 15 latach model spółdzielczy bardzo się rozpowszechnił i zyskał na popularności. Jak pokazali Develtere, Pollet i Wanyama w 2009 r.⁽³⁾, analizując dane z jedenastu krajów afrykańskich, w różnych przypadkach (między innymi w Kenii, Ghanie i Senegalu) liczba działających spółdzielni zwiększyła się ponad dwukrotnie w stosunku do lat 1989–1992, przez co stały się one bardzo istotnym elementem gospodarki krajowej.

2.5 Większość spółdzielni afrykańskich należy do klientów i działa w sektorze rolnym, lecz są one również bardzo rozpowszechnione w sektorze kredytowym: według Światowej Rady Unii Kredytowych (WOCCU) w 2007 r. istniało ok. 12 tys. unii kredytowych. Łączna liczba ich członków przekraczała 15 mln w 23 krajach, zaś oszczędności wynosiły 3,5 mld dolarów (Fonteneau & Develtere, 2009 r.), stanowiąc tym samym trzon instytucji mikrofinansowych w wielu regionach Afryki. Spółdzielnie działają również w sektorze budownictwa, ubezpieczeń i dystrybucji. Szacuje się, że ok. 7 % ludności afrykańskiej należy obecnie do spółdzielni.

2.6 Celem towarzystw wzajemnej pomocy jest zasadniczo świadczenie usług społecznych dla swych własnych członków i ich rodzin poprzez wspólne ponoszenie ryzyka, dzielenie się zasobami i działanie w obszarze ochrony socjalnej, ze szczególnym uwzględnieniem wszystkich aspektów zdrowia i usług zdrowotnych. Istnieje wiele takich towarzystw i wywierają one duży wpływ: szacuje się, że w Afryce Zachodniej działa co

⁽³⁾ Op. cit. zob. załącznik 3.

najmniej 500 towarzystw wzajemnej pomocy, docierając tym samym do setek tysięcy osób. W 2003 r. w Rwandzie ministerstwo zdrowia włączyło towarzystwa wzajemnej pomocy do swej strategii na rzecz zwiększenia dostępu do usług zdrowotnych, opierając się na danych ministerialnych, według których 75 % ludności należy do przynajmniej jednego takiego towarzystwa. Nie chodzi jednak wyłącznie o sektor opieki zdrowotnej. Również w tym wypadku organizacje i przedsiębiorstwa podobne do towarzystw wzajemnej pomocy działają także w innych sektorach. Jest tak w wypadku *tontines* w Afryce francuskojęzycznej oraz *credit unions* w sektorze kredytowym w Afryce anglojęzycznej, a także przedsiębiorstw pogrzebowych, które świadczą usługi w różnych krajach, między innymi w Etiopii i Afryce Południowej.

2.7 Po raz pierwszy w Afryce, 26 czerwca 2009 r., Rada Ministrów Unii Gospodarczej i Walutowej Afryki Zachodniej (UEMOA) przyjęła rozporządzenie nr 07/2009 w sprawie towarzystw wzajemnej pomocy (ubezpieczalni społecznych). Określono i uznano w ten sposób podstawowe wartości wyróżniające zasady dotyczące wzajemnej pomocy: przejrzystość, odpowiedzialność społeczną, demokrację, równość, sprawiedliwość i solidarność. Zasady te określają również inne cechy typowe dla ubezpieczalni społecznych, zwłaszcza członkostwo na zasadach dobrowolności i niedyskryminacji, cele niedochodowe, demokratyczny i partycypacyjny sposób funkcjonowania, solidarne zaangażowanie, autonomia, niezależność, działania komitetu zarządzającego na zasadzie wolontariatu, odpowiedzialny udział.

2.8 Inną bardzo liczną grupą w Afryce, rozpowszechnioną we wszystkich możliwych sektorach zarówno na obszarach wiejskich, jak i miejskich są stowarzyszenia, do których zaliczają się organizacje wolontariackie, wspólnotowe (*community-based organisations*), niedochodowe i pozarządowe itp. Liczba stowarzyszeń związanych z gospodarką społeczną gwałtownie wzrosła wraz z procesami demokratyzacji w latach 90., dzięki lepszym ramom prawnym i elastycznym strukturom działania, które umożliwiają dostosowanie modelu stowarzyszenia do bardziej różnorodnych potrzeb społecznych. W tej grupie szczególnie istotna jest rola organizacji pozarządowych, którym – często w powiązaniu z podobnymi organizacjami i instytucjami na Północy – udaje się zgromadzić ogromne środki i – co za tym idzie – działać na większą skalę. Podobnie partnerzy społeczni działają często w różnych krajach, wspierając struktury i inicjatywy w zakresie gospodarki społecznej.

2.9 Ze względu na swe cechy zarówno strukturalne, jak i operacyjne spółdzielnie, towarzystwa wzajemnej pomocy, stowarzyszenia, a także inne organizacje i przedsiębiorstwa związane z gospodarką społeczną mają w Afryce znaczny wpływ społeczny i gospodarczy. Oferują przede wszystkim miejsca pracy i umożliwiają bezpośredni, demokratyczny udział w organizacji i dystrybucji zasobów. Ponadto dzięki większej powszechności swych działań w społeczeństwie, podejmowanych również bardzo często na najbardziej niebezpiecznych obszarach wiejskich, gdzie państwo inicjuje niewiele działań lub w ogóle się od nich powstrzymuje, organizacje i przedsiębiorstwa gospodarki

społecznej gwarantują dostęp do usług społecznych i gospodarczych także grupom znajdującym się w najtrudniejszym położeniu (osobom ubogim, kobietom, niepełnosprawnym, pracownikom niewykwalifikowanym, migrantom itd.). Czy chodzi o mikrofinansowanie, opiekę zdrowotną i socjalną dla osób zakażonych HIV i chorych na AIDS, czy też o udział w spółdzielni rolniczej lub w przedsiębiorstwie pogrzebowym, organizacje i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej umożliwiają zastosowanie środków ochrony socjalnej na zasadzie solidarności i wspólnoty, które prowadzą z kolei do produkcji towarów i świadczenia usług o niezaprzeczalnym znaczeniu gospodarczym, wpływając bezpośrednio na zmniejszenie ubóstwa.

2.10 Rola organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej staje się jeszcze istotniejsza ze względu na skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego, które – jeżeli chodzi o Afrykę – nałożyły się na skutki kryzysu żywnościowego i energetycznego w latach 2007–2008 ⁽⁴⁾. Wobec pogarszania się sytuacji społeczno-gospodarczej dużej części społeczeństwa rządy krajów rozwijających się powinny być umocnić i rozwinąć często niekompletne systemy ochrony socjalnej. Jest to obszar, w którym podmioty gospodarki społecznej już bardzo aktywnie działają, rekompensując często niedociągnięcia i fragmentację działań państwa, nie odbierając jednak rządowi i instytucjom ich własnej roli i obowiązków.

3. Program MOP

3.1 Ze względu na swe cechy charakterystyczne gospodarka społeczna może przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy i do większego poszanowania praw podstawowych w miejscu pracy, a także sprzyjać ochronie socjalnej i dialogowi społecznemu. Jest zatem całkowicie zgodna z celami strategicznymi wskazanymi przez Międzynarodową Organizację Pracy (MOP) dotyczącymi wprowadzenia i zagwarantowania „godnej pracy” (*decent work*), którą definiuje się jako pracę wykonywaną „w warunkach wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i poszanowania godności ludzkiej”. Już od dłuższego czasu podstawowy cel MOP – godna praca – jest uznawany za kluczowy element planów zmniejszenia ubóstwa i jest instrumentem wsparcia sprzyjającego integracji i sprawiedliwego rozwoju zrównoważonego.

3.2 W swym Programie godnej pracy w Afryce na lata 2007–2015 (MOP, 2007 r.) MOP wymienia możliwości i wyzwania, z którymi Afryka musi się zmierzyć, by urzeczywistnić godną pracę na całym kontynencie i by zagwarantować odpowiedni rozwój społeczno-gospodarczy. Do głównych wyzwań należą bezrobocie, niedostateczne zatrudnienie i ubóstwo; rola ochrony socjalnej w rozwoju; problemy związane z wykluczeniem społecznym i rozprzestrzenianiem się HIV/AIDS. W dokumencie tym gospodarka społeczna nie została w żadnym miejscu formalnie nazwana. Niemniej przedstawione koncepcje i środki, a także uwaga poświęcona spółdzielniom i stowarzyszeniom oraz kluczowe znaczenie sprawiedliwości, uczestnictwa i ochrony socjalnej to wszystko elementy zgodne z podstawami gospodarki społecznej.

⁽⁴⁾ Zob. opinia REX/285 – CESE 1954/2009 „Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu”, sprawozdawca: Luca JAHIER.

3.3 Na przestrzeni lat MOP zdobyła odpowiednie umiejętności w zakresie gospodarki społecznej zarówno stosując tradycyjne instrumenty, jak i powołując dział ds. spółdzielni (EMP/COOP) i uruchamiając szereg programów pomocy technicznej na szczeblu kontynentu (np. CoopAfrica) i poszczególnych krajów, takich jak SAY JUMP! w Afryce Południowej.

3.4 Zatem nie przez przypadek właśnie MOP jako pierwsza otworzyła międzynarodową debatę na temat gospodarki społecznej w Afryce. Najpierw zleciła przeprowadzenie szeregu analiz i badań, zwłaszcza na temat afrykańskich spółdzielni, a następnie zorganizowała w październiku 2009 r. w Johannesburgu konferencję na temat: „Gospodarka społeczna odpowiedzią Afryki na światowy kryzys”. Celem spotkania, w którym udział wzięli przedstawiciele pochodzący z całego kontynentu, było przyjęcie planu działań⁽⁵⁾ na rzecz propagowania organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej w Afryce.

3.5 Plan działań przewiduje cztery cele strategiczne:

- na szczeblu globalnym: MOP i zainteresowane strony gospodarki społecznej podejmują działania na rzecz powszechniejszego uznawania przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej oraz zwiększenia liczby partnerstw między Północą a Południem oraz między Afryką a innymi regionami;
- na szczeblu regionalnym: działania podejmowane są w celu większego rozpropagowania przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, między innymi poprzez mobilizację środków na rzecz opracowania programu gospodarki społecznej w Afryce;
- na szczeblu krajowym: celem jest tworzenie, umacnianie i wspieranie środowiska prawnego, instytucjonalnego i politycznego koniecznego dla rozwoju i wzmocnienia przedsiębiorstw oraz organizacji gospodarki społecznej;
- wreszcie – na poziomie mezo- i mikroekonomicznym – zadaniem jest zagwarantowanie wydajności przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej, tak by mogły one lepiej zaspokoić potrzeby ludności w zakresie ochrony socjalnej, tworzenia dochodu, propagowania zatrudnienia i poszanowania praw w miejscu pracy, zapewnienia dostępu do żywności i ochrony środowiska, a także walki z HIV/AIDS, wykluczeniem społecznym itd.

⁽⁵⁾ Por. załącznik 1 i http://www.ilo.org/public/english/region/afpro/addisababa/pdf/se_planofaction_en.pdf.

3.6 Skutki światowego kryzysu gospodarczego i finansowego wraz ze skutkami poprzednich kryzysów żywnościowego i energetycznego sprawiają, że osiągnięcie celów wymienionych w planie działań z Johannesburga staje się szczególnie pilne. MOP oszacowała, że około 73 % pracowników w Afryce subsaharyjskiej ma niepewne zatrudnienie, a w 2009 r. ich odsetek mógł wzrosnąć do 77 %, co może pogłębić napięcia migracyjne zarówno wewnątrz kontynentu, jak i w kierunku Europy z powodu dużej liczby pracowników poszukujących lepszej przyszłości. Skutki kryzysu dały się już odczuć wraz ze spadkiem bezpośrednich inwestycji zagranicznych w infrastrukturę i produkcję towarów, a także wraz ze zmniejszeniem się przekazów pieniężnych od emigrantów. Wspieranie i propagowanie przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej przyczynia się do tworzenia nowych miejsc pracy, stanowiąc tym samym praktyczną alternatywę dla nacisków migracyjnych.

3.7 Zasadniczy wkład spółdzielni w rozwój społeczno-gospodarczy skłonił ostatnio ONZ do ogłoszenia 2012 r. Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości, który będzie okazją do wsparcia i poszerzenia roli organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

4. Perspektywy i zalecenia dotyczące udziału UE oraz nowych priorytetowych kierunków polityki

4.1 Gospodarka społeczna ma zasadnicze znaczenie w Unii Europejskiej, a jej rola społeczna i gospodarcza zyskuje coraz większe uznanie. W 2006 r. EKES sporządził pierwsze obszerne sprawozdanie na ten temat⁽⁶⁾. W 2009 r. Parlament Europejski stwierdził, że gospodarka społeczna jest jednym z filarów europejskiej integracji, „mając na uwadze, że gospodarka społeczna stanowi 10 % ogółu przedsiębiorstw europejskich, czyli 2 mln przedsiębiorstw, albo 6 % ogółu zatrudnienia, oraz posiada znaczny potencjał tworzenia miejsc pracy i utrzymywania ich na stałym poziomie”⁽⁷⁾. EKES zalecił wreszcie uznanie i utrzymanie różnych modeli przedsiębiorstw, w tym gospodarki społecznej⁽⁸⁾.

4.2 Chociaż w programach współpracy zewnętrznej UE nie wyodrębniono gospodarki społecznej jako oddzielnego obszaru działania, wszystkie główne dziedziny jej funkcjonowania w Afryce należą do priorytetów UE: ochrona socjalna, zdrowie, włączenie społeczne, zatrudnienie, rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich, mikrofinansowanie, a także kultura. Istnieją już instrumenty i obszary działania UE w tej dziedzinie, które można by wykorzystać, chociaż nie są one ukierunkowane konkretnie na wsparcie organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

⁽⁶⁾ CIRIEC, The social economy in European Union, CESE/COMM/05/2005.

⁽⁷⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki społecznej (sprawozdawca: Patrizia Toia, 19 lutego 2009 r.).

⁽⁸⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22.

4.3 Niemniej, by ta nowa dziedzina społeczno-gospodarcza afrykańskiego kontynentu mogła zostać włączona do współpracy na rzecz rozwoju UE, EKES zaleca, by UE uznała formalnie afrykańską gospodarkę społeczną. Włączenie tego nowego priorytetu do programu UE może przynieść jej korzyści i wnieść wartość dodaną, gdyż z jednej strony sprzyjałoby ono rzeczywistej współpracy z takimi organizacjami międzynarodowymi jak MOP i Bank Światowy w celu wytworzenia synergii systemowej coraz bardziej przydatnej w obszarze współpracy na rzecz rozwoju, a z drugiej strony – włączyłoby główne podmioty europejskiej gospodarki społecznej, przyczyniając się w ten sposób do zwiększenia poparcia europejskiej opinii publicznej dla wzmocnienia pomocy zewnętrznej UE.

4.4 Uznanie roli gospodarki społecznej w rozwoju Afryki oraz jej wkładu w tej dziedzinie z punktu widzenia koncepcji można najskuteczniej zapewnić, wspierając ten sektor poprzez istniejące już partnerstwa między Unią Europejską a Afryką, czyli poprzez umowę z Kotonu i partnerstwo UE – Afryka.

4.4.1 Co się tyczy umowy z Kotonu, EKES ubolewa, że zakończono już jej przegląd w 2010 r., nie włączając postanowień dotyczących gospodarki społecznej. Delegacje UE do krajów afrykańskich powinny jednak podjąć starania w celu rychłego włączenia organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej do listy podmiotów, które należy ująć w spisie i zaprosić na konsultacje.

4.4.2 Ponadto przegląd w 2015 r. powinien umożliwić wyraźne uznanie gospodarki społecznej i włączenie jej do kategorii „podmiotów niepaństwowych”, które powinny nie tylko czerpać korzyści z środków finansowych i działań na rzecz rozwoju umiejętności gwarantujących ich skuteczny udział, lecz które należy również informować, z którymi należy prowadzić konsultacje i które powinny uczestniczyć w realizacji umowy.

4.4.3 EKES uważa, że przemyslenia na temat stosunków UE z krajami AKP po 2020 r., kiedy umowa z Kotonu wygaśnie, powinny nie tylko zapewnić uwzględnienie postanowień instytucjonalnych dla podmiotów niepaństwowych podobnych do postanowień umowy z Kotonu, lecz gwarantować również, że gospodarka społeczna zostanie wyraźnie włączona do tej kategorii.

4.5 Co się tyczy partnerstwa UE – Afryka, można stworzyć bezpośrednie powiązania między celami i działaniami siódmego partnerstwa w dziedzinie migracji, mobilności i zatrudnienia a celami i działaniami gospodarki społecznej, zwłaszcza w odniesieniu do wkładu w tworzenie miejsc pracy, stopniowej formalizacji gospodarki nieformalnej i promowania godnej pracy. W tym kontekście trzeci szczyt UE – Afryka w listopadzie 2010 r. oraz nowe plany działania, które mają

zostać na nim przyjęte, stworzą dobrą okazję do propagowania gospodarki społecznej. Na przykład nowy plan działań tego partnerstwa mógłby przyjąć następującą formę:

- cel: uznanie i propagowanie gospodarki społecznej jako środka niwelującego rozbieżności między gospodarką formalną a nieformalną oraz pobudzanie do tworzenia godnych miejsc pracy;

- działania: rozwój umiejętności podmiotów afrykańskiej gospodarki społecznej poprzez opracowanie odpowiednich kursów, zwłaszcza w dziedzinie zarządzania, w placówkach szkolenia zawodowego i na uczelniach wyższych;

- działania: ułatwienie przyznawania pożyczek i mikrokredytów podmiotom gospodarki społecznej;

- działania: wsparcie rządów afrykańskich w opracowywaniu ram prawnych, politycznych i instytucjonalnych odpowiednich do promowania przedsiębiorstw i organizacji gospodarki społecznej oraz do ich funkcjonowania.

4.6 Na szczeblu sektorowym organizacje i przedsiębiorstwa afrykańskiej gospodarki społecznej bardzo aktywnie działają w sektorze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Za pośrednictwem strategii UE – Afryka na rzecz rolnictwa oraz komunikatu „Wspieranie rozwoju rolnictwa w Afryce”⁽⁹⁾ przyjęto konkretne zobowiązania w tej dziedzinie. W żadnym z tych dwóch przypadków nie nawiązano jednak do sektora spółdzielni, który jest jednym z filarów gospodarki społecznej w Afryce. Istnieje niemniej wiele możliwości działania i współpracy ze spółdzielniami rolnymi i wiejskimi w Afryce, które są zgodne z dążeniem do „położenia nacisku na lepsze zarządzanie rolnictwem i wsparcie budowania potencjału (*capacity building*) afrykańskich organizacji publicznych i prywatnych działających w sektorze rolnictwa”⁽¹⁰⁾.

4.6.1 Warto ponadto zauważyć, że instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju obejmuje program tematyczny dotyczący zapewnienia dostępu do żywności, czyli kolejną dziedzinę, w której istniejące instrumenty i programy UE mogą zostać wykorzystane do uznania zasadniczej roli, jaką organizacje i przedsiębiorstwa afrykańskiej gospodarki społecznej mogą odgrywać w europejskiej współpracy na rzecz rozwoju.

4.7 Należy rozważyć jeszcze inny program tematyczny instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju, czyli „Inwestowanie w ludzi”, którego celem jest rozwój zasobów ludzkich i który może zostać wykorzystany do wsparcia kształcenia i rozwoju przedsiębiorczości podmiotów gospodarki społecznej w Afryce.

⁽⁹⁾ Komunikat Komisji dla Rady i parlamentu Europejskiego – „Wspieranie rozwoju rolnictwa w Afryce – Wniosek dotyczący współpracy na szczeblu kontynentalnym i regionalnym na rzecz rozwoju rolnictwa w Afryce” (COM(2007) 440 wersja ostateczna).

⁽¹⁰⁾ Partnerstwo strategiczne UE – Afryka – Wspólna strategia UE – Afryka, pkt 73.

4.7.1 Cel ten jest zgodny z postanowieniami deklaracji MOP w sprawie rozwoju umiejętności, zwłaszcza w zakresie zarządzania. Kształcenie i szkolenie mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia umiejętności organizacji i przedsiębiorstw gospodarki społecznej oraz dla umożliwienia im rywalizacji na rynkach. Należy zatem szczególnie zaangażować się w kształcenie i szkolenie kobiet, których rola w afrykańskiej gospodarce, zwłaszcza w sektorze rolnictwa i na obszarach wiejskich, jest często niedoceniana.

4.8 Co się tyczy kształcenia i szkolenia zarówno z myślą o rozwoju umiejętności, jak i udoskonaleniu zarządzania, UE powinna ułatwiać i pobudzać kontakty między europejskimi i afrykańskimi organizacjami i przedsiębiorstwami gospodarki społecznej. Wymiana doświadczeń, sprawdzonych rozwiązań i pomocy technicznej na linii Północ – Południe oraz Południe – Południe przyczyniłaby się do umocnienia struktur afrykańskich⁽¹¹⁾. EKES zachęca zatem do tworzenia i rozwijania sieci gospodarki społecznej Północ – Południe i Południe – Południe jako niezbędnego instrumentu współpracy i transferu umiejętności technicznych między organizacjami i przedsiębiorstwami gospodarki społecznej.

4.9 Kształcenie i szkolenie są ponadto istotne dla jakości pracy i – bardziej ogólnie rzecz ujmując – współpracy kulturalnej. Jak wielokrotnie zauważył już EKES, oba te aspekty odgrywają pierwszoplanową rolę w tworzeniu miejsc pracy. W związku z tym UE powinna je uwzględnić na etapie włączania afrykańskiej gospodarki społecznej do swych programów i kierunków polityki.

4.10 Oprócz ochrony socjalnej i równości płci podstawową cechą gospodarki społecznej jest tworzenie miejsc pracy, w odniesieniu do którego – zwłaszcza w rolnictwie – niektóre aspekty strategii UE – Afryka można połączyć z celami planu działań z Johannesburga. Dotyczy to przede wszystkim trzeciego działania priorytetowego w ramach partnerstwa UE – Afryka w dziedzinie migracji, mobilności i zatrudnienia, które wiąże się z zatrudnieniem i zmniejszeniem ubóstwa oraz kładzie nacisk na zasady godnej pracy.

4.11 Innym środkiem zapewniającym uznanie roli gospodarki społecznej w rozwoju Afryki jako koncepcji może być europejskie sprawozdanie w sprawie rozwoju za 2010 r. Jego tematem będzie ochrona socjalna, w której – jak już stwierdzono – zwłaszcza w Afryce kluczową rolę odgrywają organizacje i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej⁽¹²⁾. Ponadto wyraźne ujęcie afrykańskiej gospodarki społecznej w europejskim sprawozdaniu w sprawie rozwoju za 2010 r. umożliwiłoby opracowanie dotąd nieistniejącej polityki ochrony socjalnej w ramach współpracy UE na rzecz rozwoju.

⁽¹¹⁾ Dobrym przykładem sieci gospodarki społecznej Północ – Południe jest Eurośroziemnomorska Sieć Gospodarki Społecznej (ESMED), która obejmuje organizacje z Hiszpanii, Francji, Włoch, Maroka, Portugalii i Tunezji. Wspiera i propaguje ona wymianę oraz projekty współpracy w ramach partnerstwa eurośroziemnomorskiego.

⁽¹²⁾ Zob. poprzednie punkty 2.8 i 2.9.

4.12 EKES zaleca zatem Komisji rozpoczęcie procesu szczegółowego opisu działań państw członkowskich w zakresie współpracy z podmiotami afrykańskiej gospodarki społecznej, tak by umożliwić ściślejszą koordynację i podział prac w tym zakresie między UE a państwa członkowskie.

4.13 Aby afrykańska gospodarka społeczna mogła się skutecznie przyczynić do wyeliminowania ubóstwa, trzeba stworzyć ku temu korzystne warunki, w tym odpowiednie ramy prawne, rozwój umiejętności, dostęp do finansowania i powiązanie w sieć organizacji afrykańskiej gospodarki społecznej oraz ich europejskich odpowiedników. Co się tyczy ram prawnych, UE i MOP powinny zachęcać władze afrykańskie do stworzenia rejestru organizacji gospodarki społecznej i do przyjęcia ustawodawstwa umożliwiającego tym podmiotom skuteczne działanie, uwzględniając również kluczową kwestię własności środków produkcji. UE i państwa członkowskie mogą dzielić się wzorcowymi rozwiązaniami opracowanymi w tych krajach europejskich, w których organizacje i przedsiębiorstwa gospodarki społecznej działają najaktywniej.

4.13.1 Działaniami UE wspierającymi rozwój umiejętności i połączenie w sieć podmiotów gospodarki społecznej powinno się kierować na szczeblu krajowym, regionalnym i kontynentalnym, zwłaszcza za pośrednictwem umowy z Kotonu, strategii UE – Afryka i programu tematycznego „Podmioty niepaństwowe i władze lokalne w procesie rozwoju” (narzędzie finansowania współpracy na rzecz rozwoju)⁽¹³⁾. Do działań tych mogłoby należeć wsparcie na rzecz koordynacji, ochrony, dialogu, integracji wertykalnej i horyzontalnej organizacji gospodarki społecznej, kształcenia itp.

4.13.2 W tym celu organizacje gospodarki społecznej powinny zostać włączone do kategorii podmiotów niepaństwowych kwalifikujących się do udziału we wspomnianych powyżej programach tematycznych. Ponadto w czasie przeglądu przyszłych europejskich perspektyw finansowych (2014–2020) trzeba zwiększyć środki przeznaczone na te programy tematyczne oraz na dodatkowe programy tematyczne, których rzeczywistym elementem jest gospodarka społeczna⁽¹⁴⁾, aż do podwojenia ich kwoty, zgodnie z wcześniejszym postulatem EKES-u⁽¹⁵⁾. Wskazane jest wspieranie i kontynuowanie koordynacji, dialogu, synergii i praktycznych projektów współpracy między różnymi sektorami europejskiej i afrykańskiej gospodarki społecznej, a szczególnie między organizacjami afrykańskimi, niezależnie od finansowania z UE. Jednocześnie należy zwiększyć ilość środków przeznaczonych na odpowiednie programy 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (2014–2019), tak by gospodarka społeczna mogła czerpać korzyści z pomocy przewidzianej z tego tytułu.

⁽¹³⁾ Jak stwierdzono w art. 5.1.2 programu UE wesprze inicjatywy mające na celu zwiększenie wymiany ponadnarodowej, rozwój klimatu zaufania, wsparcie tworzenia sieci i zapewnienie koordynacji między podmiotami niepaństwowymi a władzami lokalnymi (na linii Północ – Południe i Południe – Południe).

⁽¹⁴⁾ Chodzi na przykład o programy tematyczne „Inwestowanie w ludzi” i „Bezpieczeństwo żywnościowe” w ramach instrumentu finansowania współpracy na rzecz rozwoju.

⁽¹⁵⁾ Zob. punkt 6.3 opinii REX/285 z 2009 r. w sprawie wsparcia krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu, sprawozdawca: Luca JAHIER.

4.14 Inną charakterystyczną cechą klimatu sprzyjającego gospodarce społecznej są przede wszystkim realne warunki dostępu podmiotów niepaństwowych do finansowania na podstawie uproszczonych procedur. Szczególnym i nowatorskim aspektem są zatem pożyczki długoterminowe dla bardziej zorganizowanych podmiotów gospodarki społecznej. Ze swej strony UE ma za zadanie ułatwić dostęp do takich pożyczek, wykorzystując już istniejące instrumenty lub tworząc nowe.

4.15 EKES wnosi wreszcie o rozwój europejskiej współpracy między- i wewnątrzinstytucjonalnej w celu promowania afrykańskiej gospodarki społecznej:

- apeluje, by Parlament Europejski, który przyjął już rezolucję w sprawie wpływu gospodarki społecznej na integrację europejską ⁽¹⁶⁾, przyjął także rezolucję w sprawie wkładu

afrykańskiej gospodarki społecznej w eliminowanie ubóstwa, jej sporządzenie powierzając Komisji Rozwoju lub Wspólnemu Zgromadzeniu Parlamentarnemu AKP – UE;

- zwraca się do prezydencji belgijskiej, która będzie sprawować przewodnictwo w Radzie UE w drugim półroczu 2010 r., gdy odbędzie się trzeci szczyt UE – Afryka, o aktywne zaangażowanie się na rzecz zwiększenia uznania i wsparcia dla afrykańskiej gospodarki społecznej;
- zaleca Komisji Europejskiej zastanowienie się nad możliwością włączenia kwestii gospodarki społecznej do jej partnerstwa strategicznego z MOP w dziedzinie rozwoju, mającego na celu zmniejszenie ubóstwa, przyczynienie się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju oraz realizację programu *godnej pracy na świecie* ⁽¹⁷⁾.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁶⁾ Zob. przypis 4.

⁽¹⁷⁾ Zob. http://ec.europa.eu/europeaid/what/social-protection/documents/memorandum_of_understanding_ec_ilo_en.pdf.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Europejskie parki technologiczne, przemysłowe i naukowe w dobie zarządzania kryzysem, przygotowania do okresu po kryzysie i strategia po cyklu lizbońskim” (opinia dodatkowa)

(2011/C 44/22)

Sprawozdawca: **János TÓTH**

Współsprawozdawca: **András SZÜCS**

Dnia 14 lipca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie:

„Europejskie parki technologiczne, przemysłowe i naukowe w dobie zarządzania kryzysem, przygotowania do okresu po kryzysie i strategia po cyklu lizbońskim”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lipca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 147 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 EKES uznaje znaczenie parków technologicznych, przemysłowych i naukowych dla wspierania rozwoju gospodarczego i modernizacji. Ustanowione struktury wspierają przemiany w przemyśle poprzez inteligentną specjalizację, koncentrację zasobów oraz bazę wiedzy.

1.2 UE potrzebuje bardziej ukierunkowanego i zintegrowanego podejścia mającego na celu utrzymywanie i rozwijanie takich parków w XXI w. W szczególności w czasach kryzysu i w okresie po kryzysie należy realizować bardziej wszechstronną strategię, aby wykorzystać potencjalne korzyści parków dla rozwoju gospodarczego i konkurencyjności. Do wdrożenia tych działań konieczne będzie przywództwo i ambitne podejście ze strony UE.

1.3 Zaleca się określenie i rozwijanie synergii za pomocą projektów przewodnich UE w tej dziedzinie, szczególnie poprzez Europejski Instytut Innowacji i Technologii oraz jego wspólnoty wiedzy i innowacji.

1.4 Należy odnotowywać rozwój nowych generacji, nowych form parków i zachęcać do ich tworzenia. Należy wspierać rolę parków w kształtowaniu struktur innowacyjnych.

1.5 Jeżeli chodzi o wymiar regionalny, należy wzmocnić zaangażowanie samorządów lokalnych i miast w rozwój parków technologicznych, przemysłowych i naukowych, stosując zasadę pomocniczości. Konieczna jest poprawa działań w zakresie współpracy między podmiotami sektora publicznego, społecznością przedsiębiorców i ośrodkami kształcenia wyższego.

1.6 W rozwoju parków coraz ważniejsza jest współpraca z instytucjami naukowymi, w szczególności z uniwersytetami i instytutami badawczymi, a także aspekt uczelni i badań,

jednakże współpraca z parkami ma obecnie mniejszy zakres niż powinna. Parki mogłyby służyć za pomost pomiędzy środowiskiem akademickim a przemysłem. Partnerstwo z udziałem parków może być częścią systemu kryteriów wyróżniania najlepszych uniwersytetów.

1.7 Należy inicjować i wspierać działania w zakresie monitorowania, oceny i akredytacji w tej dziedzinie oraz rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania. Ocena oraz porównawcze badania empiryczne muszą dostarczać ram dla uzgodnionej polityki europejskiej i krajowej oraz instrumentów związanych z tworzeniem i rozwojem parków. Konieczne jest wspieranie odwzorowania geograficznego rozmieszczenia parków w całej Europie w formie kompleksowej bazy danych. Może to ułatwiać współpracę między parkami poprzez tworzenie wzajemnie powiązanej matrycy wspierającej łączność mającą na celu przezwyciężenie regionalnych barier rozwoju.

1.8 Stała profesjonalizacja w rozwoju i funkcjonowaniu parków jest widoczna w zarządzaniu organizacyjnym, złożonych aspektach rozwoju (regionalnego) oraz we włączeniu elementu badań, ustrukturyzowanym podejściu opartym na klastrach oraz jakości. Wymagane jest jednak dalsze ulepszanie standardów funkcjonowania parków.

1.9 W dłuższej perspektywie należy przewidzieć i lepiej wykorzystać potencjał rozwojowy wynikający z możliwości stwarzanych przez Unię Europejską w dziedzinie spójności i dostosowań.

2. Wstęp

2.1 W listopadzie 2005 r. EKES przyjął obszerną opinię z inicjatywy własnej w sprawie parków technologicznych, przemysłowych, innowacyjnych i naukowych. Szczególną uwagę poświęcono parkom w nowych państwach członkowskich, choć wnioski i zalecenia dotyczyły całej UE.

2.2 Można zauważyć, że w powyższej opinii znalazł się szereg stwierdzeń i odpowiednich zaleceń, które miały znaczący wpływ na politykę w latach ubiegłych. Wynikające stąd postępy uzupełniały wysiłki UE w zakresie polityki regionalnej, przemysłowej i innowacyjnej.

2.3 Można tu przytoczyć następujące wnioski i zalecenia, które miały wyraźny wpływ:

- a) parki spełniają kryteria instrumentów ułatwiających innowacje, dlatego też mogą zostać uznane za „bieguny innowacji”;
- b) bardzo ważne jest ułatwianie interakcji między nauką, technologią i rozwojem gospodarczym, a także tworzenie synergii poprzez współpracę między przedsiębiorstwami i instytucjami badawczymi, wspierając w ten sposób ich dostęp do rynku;
- c) parki zapewniają kompleksowe ramy ułatwiające i stymulujące innowacje oraz rozwój regionalny; odgrywają także rolę w tych staraniach poprzez wzmacnianie konkurencyjności, pomagając w przezwyciężeniu bezrobocia oraz luk między różnymi regionami;
- d) istnieje potrzeba strategii gospodarczych uwzględniających złożony charakter szans, jakie oferują parki oraz zapewniających wzorce do naśladowania;
- e) parki odgrywają szczególną rolę w promowaniu innowacyjności; coraz większego znaczenia nabiera w tym kontekście mobilizacja zasobów intelektualnych uniwersytetów i innych instytutów badawczych;
- f) powiązanie parków na poziomie międzyregionalnym, rozwój sieci paneuropejskich poprzez wspieranie zintegrowanych programów współpracy między parkami a okręgami przemysłowymi było pożądaną koncepcją, która nie została w pełni wdrożona.

2.4 Nadszedł właściwy czas na przeanalizowanie wpływu poprzedniej opinii, zarówno pod względem wniosków politycznych, jak i praktycznych. Opinia nawiązująca do niej także analizuje rolę i możliwości parków w zakresie zarządzania kryzysem gospodarczym. W niniejszej opinii EKES skupia się na specjalizacji parków, nowych oczekiwaniach ze strony przemysłu, pracowników oraz innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, nowych wyzwaniach na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim, przed którymi stoją parki, a także na złożonych zadaniach organów zarządzających parkami.

2.5 Parki technologiczne, przemysłowe, innowacyjne i naukowe są coraz częściej postrzegane jako sposób tworzenia dynamicznych lokalnych systemów produkcyjnych (klastrow) przyspieszających wzrost gospodarczy i zwiększających konkurencyjność międzynarodową. Parki sprzyjają innowacyjności, tworzeniu klastrow i wymianie między przedsiębiorstwami, sprzyjają sektorowi MŚP i tworzeniu nowych miejsc pracy, wnosząc tym samym wkład w przemiany w przemyśle europejskim. Szczegółową definicję lokalnych systemów produkcyjnych (klastrow) przedstawiono w punkcie 2.3 opinii z inicjatywy własnej EKES-u INT/247 w sprawie europejskich okręgów przemysłowych oraz nowych sieci wiedzy (¹).

2.6 UE powinna być także przygotowana na okres po kryzysie i na całym swym obszarze dysponować parkami, skupiającymi potencjał i zasoby innowacyjności, badań naukowych i zastosowań przemysłowych. Należy podkreślić potencjalną rolę parków w opracowywaniu planów dotyczących strategii lizbońskiej po 2010 r. Celem niniejszej opinii jest przedstawienie zaleceń zgodnych z wynikami analiz.

3. Zmieniająca się rola i pozycja parków

3.1 Głębokie przemiany społeczno-gospodarcze w ostatnich latach, w szczególności proces oraz skutki kryzysu gospodarczego, coraz powszechniejsze kwestie rozwoju zrównoważonego, bezpieczeństwa energetycznego i zmiany klimatu zmieniły rolę pojęć i zadań związanych z modernizacją, wzrostem i rozwojem gospodarczym w Europie i na całym świecie. Aby skutecznie funkcjonować w tym środowisku parki muszą mieć nowe funkcje i usługi oraz tworzyć nowe modele biznesowe umożliwiające rozkwit nowych rodzajów działalności i sektorów.

3.2 Rośnie znaczenie parków naukowych i technologicznych itp. jako skoncentrowanych i zintegrowanych struktur rozwoju. Innowacjom i kreatywności poświęca się coraz więcej uwagi w UE i na świecie. Struktury te są uznawane za prekursorów innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki, wspierającej zarówno proces tworzenia, jak i konsolidacji.

3.3 Parki na świecie różnią się znacznie pod względem swojej misji i skali. Pełniejsze ujęcie różnych rodzajów parków wymaga określenia potrzeb, ustalenia priorytetów i planowania strategicznego. Organizacje zawodowe stworzyły wiele definicji parków. Powszechnie definiuje się park jako rodzaj partnerstwa publiczno-prywatnego, które stymuluje przepływ wiedzy – często między przedsiębiorstwami parków a uniwersytetami oraz wśród samych przedsiębiorstw parków – i przyczynia się do regionalnego wzrostu i rozwoju gospodarczego.

(¹) Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 1.

3.4 Pojęcie „park naukowy i technologiczny” obejmuje już różnego rodzaju klastry wysokich technologii, takie jak: technopolis, park technologiczny, miasto naukowe, cyberpark, (przemysłowy) park wysokiej technologii, ośrodek innowacji, park badań i rozwoju, uniwersytecki park badawczy, park badawczo-technologiczny, park naukowo-technologiczny, park technologiczny, inkubator technologii, technopark, biegun technologiczny oraz inkubator technologii i przedsiębiorczości. Są one do siebie podobne pod wieloma względami, jednak doświadczenie wskazuje, że istnieją różnice między inkubatorem technologii i przedsiębiorczości, parkiem naukowym czy parkiem badawczym, miastem naukowym, technopolis czy regionalnym systemem innowacji.

3.5 Należy rozróżnić parki naukowe i parki badawcze. Nazwa parki naukowe jest częściej stosowana w Europie, zaś parki badawcze w Stanach Zjednoczonych i Kanadzie. Parki naukowe w Europie istnieją obok parków technologicznych, zaś główne różnice między tymi dwoma pojęciami dotyczą wielkości i dopuszczania działalności produkcyjnej. Park naukowy jest raczej mniejszy, ma silne powiązania z uniwersytetem i kładzie mniejszy nacisk na działalność wytwórczą, zaś park technologiczny jest średni lub duży i pozwala na prowadzenie działalności produkcyjnej. Pod względem geograficznym parki naukowe zwykle wzorują się na „modelu brytyjskim”, zaś parki technologiczne na „modelu śródziemnomorskim”, typowym dla Francji, Hiszpanii, Włoch i Portugalii.

3.6 Czynniki organizacyjne, które przyczyniają się do sukcesu parków w ramach projektów przewodnich, są następujące:

- a) długotrwałe i zrównoważone partnerstwa publiczno-prywatne;
- b) parki prowadzone przez profesjonalistów posiadających wiedzę w dziedzinie innowacji;
- c) działania strategiczne uzgodnione w drodze wspólnych decyzji obejmujących główne podmioty: władze regionalne, przedsiębiorstwa i instytucje badawcze oraz społeczność lokalną;
- d) wyraźne korzyści, gdy parki mają dobrze określoną specjalizację;
- e) osiągnięcie masy krytycznej w odpowiednim momencie, co umożliwia wdrożenie wyników badań, nawet jeśli proces inkubacji wymaga nadzwyczaj dużo czasu.

4. Sieci, klastry i współpraca między uniwersytetami a przemysłem

4.1 W wyniku dominujących połączeń w europejskiej gospodarce postindustrialnej odnowa społeczno-ekonomiczna

odbywa się w ramach kreatywnych ekosystemów innowacji. Konieczne jest, by parki współpracowały z innymi podobnymi jednostkami, zarówno na skalę krajową, jak i międzynarodową.

4.2 Klastry są najodpowiedniejszym przykładem „ekosystemów” wspierających konkurencyjność. Parki naukowo-technologiczne są dobrym motorem organizacji klastrów.

4.3 Niedawne zmiany w gospodarce kładą coraz większy nacisk na tworzenie, wykorzystywanie, przekazywanie i zastosowanie wiedzy. Konieczne jest opracowanie i wzmocnienie działań w zakresie współpracy między podmiotami sektora publicznego, społecznością przedsiębiorców i ośrodkami kształcenia wyższego.

4.4 Potrzebne jest świadome zarządzanie na wielu poziomach, zapewnienie synergii między różnymi szczeblami rządu – UE, krajowym, regionalnym i lokalnym – oraz zachęcanie do tworzenia partnerstw między przedsiębiorstwami, uczelniami i organizacjami pozarządowymi, co umożliwi tworzenie szerokich powiązań między pozyskiwaniem wiedzy a instytucjami innowacyjnymi.

4.5 Należy uzgadniać ze sobą bodźce i misje uniwersytetów, innych instytutów naukowych i badawczych oraz parków, a także zachęcać do nowych metod współpracy. Parki mogą znacznie zwiększyć swoją zdolność przyciągania poprzez oferowanie szerokiego zakresu działań, takich jak transfer technologii, wspieranie patentów, szkolenia dla nowych przedsiębiorstw i „firm odpryskowych”, zarządzanie projektami i wsparcie finansowe. Wszystkie usługi dostępne w parkach powinny być nowoczesne i mieć wysoką jakość, aby faktycznie przyczyniać się do koniecznych form współpracy.

4.6 W rozwoju parków coraz ważniejsza jest współpraca z instytucjami naukowymi, w szczególności z uniwersytetami i instytutami badawczymi, a także aspekt uczelni i badań, jednakże trzeba przyznać, że mniejsza niż oczekiwana współpraca między kręgami naukowymi a społecznością przedsiębiorców stanowi problem i że współpraca z parkami ma mniejszy zakres niż powinna.

4.7 Parki mogłyby służyć za pomost pomiędzy środowiskiem akademickim a przemysłem. Oceniając jakość działań i wpływ uniwersytetów, należy poświęcić większą uwagę ich wpływowi na przemysł i sektor gospodarki. W zwiększaniu ducha przedsiębiorczości w świecie akademickim znaczącą rolę mogą odgrywać izby handlowe i władze regionalne, ze wsparciem w formie szkoleń dla dorosłych. Obecność parków przemysłowych może być częścią systemu kryteriów wyróżniania najlepszych uniwersytetów.

4.8 Rola parków w zmniejszaniu dystansu między uniwersytetami a przemysłem może mieć szczególne znaczenie w nowych państwach członkowskich.

5. Sprawowanie rządów w Europie oraz inicjatywy i środki w zakresie funkcjonowania i kontroli

5.1 UE potrzebuje bardziej ukierunkowanego i zintegrowanego podejścia mającego na celu utrzymywanie i rozwijanie działalności parków w XXI w. W szczególności w czasach kryzysu i w okresie po kryzysie UE powinna realizować wszechstronną strategię, aby wykorzystać potencjalne korzyści parków badawczych dla rozwoju gospodarczego i konkurencyjności.

5.2 Nawiązując do częściowo osiągniętych celów strategii lizbońskiej i wyciągając wnioski z jej doświadczeń, inicjatywy na okres po Lizbonie powinny być racjonalnie usprawnione, skupiając się na ograniczonej liczbie konkretnych, wymiernych i zróżnicowanych celów dla poszczególnych krajów, z wykorzystaniem potencjału rozwojowego różnych aspektów parków. Do wdrożenia tych działań konieczne będzie przywództwo i ambitne podejście ze strony UE.

5.3 Przedsiębiorstwa, miejsca pracy, wiedza, potencjał ekonomiczny i innowacyjny w parkach są ukrytym zasobem UE. Wiadomo, że istnieje szeroki zakres takich zasobów, lecz nie ma ogólnego obrazu ani wspólnej strategii na rzecz ich wykorzystania. Na szczeblu UE, krajowym lub regionalnym możliwa jest tylko fragmentaryczna wiedza i ograniczone działania. Należy w szczególności podkreślić znaczenie pracy organizacji zawodowych oraz regionalnych lub krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, działających na terenie parków. Trzeba także zachęcać te organizacje do wzajemnej współpracy oraz dążyć do tego, by współpraca ta doprowadziła do ustanowienia platformy technologicznej na skalę Unii Europejskiej.

5.4 Kluczem do sukcesu jest uczynienie parków integralną częścią strategicznego i ukierunkowanego planowania, które leży u podstaw silnej determinacji UE na rzecz rozwoju i uzyskania konkurencyjności międzynarodowej poprzez znaczące inwestycje regionalne w rozwój gospodarczy oparty na wiedzy. Inicjatywy te muszą zostać formalnie włączone do europejskiego planu na rzecz badań i innowacji, który powinien potwierdzić znaczenie parków w europejskiej polityce dotyczącej innowacji.

5.5 Pożądane jest, by dyrekcje generalne Komisji podejmowały wspólne działania horyzontalne na rzecz wspierania synergii między różnymi instrumentami oraz intensyfikacji zarządzania i koordynacji między różnymi programami. Powinno to prowadzić do tworzenia platform, organów lub grup wysokiego szczebla, aby usuwać bariery dla współfinansowania działań oraz opracowywać lub inicjować tego rodzaju działania.

5.6 Należy opracować kryteria *analizy, oceny i mapowania* parków. Analiza, ocena oraz porównawcze badania empiryczne muszą dostarczać ram dla uzgodnionej polityki europejskiej i krajowej oraz instrumentów związanych z tworzeniem i rozwojem parków, które mogą nadać parkom nowy wymiar.

5.7 Ponadto istnieje potrzeba odpowiedzialności publicznej, tzn. opracowywania i wdrażania metod i narzędzi oceny, które ujmowałyby liczbowo efekty mnożnikowe netto pochodzące ze wsparcia sektora publicznego. Nie ma obecnie wyraźnego porozumienia w sprawie parametrów sukcesu (np. kryteria finansowe – inwestycje, obroty itp. – wskaźniki wzorców innowacji: nowe przedsiębiorstwa, patenty, nowe produkty). Różnice między rodzajami parków i kontekstami krajowymi lub regionalnymi także stwarzają problemy dla analizy porównawczej.

5.8 Konieczne jest wspieranie odwzorowania geograficznego rozmieszczenia parków w całej Europie w formie kompleksowej bazy danych. Może to ułatwiać współpracę między parkami poprzez tworzenie wzajemnie powiązanej matrycy wspierającej łączność mającą na celu przezwyciężenie regionalnych barier rozwoju.

5.9 Ponownie podkreśla się znaczenie większych inwestycji w edukację i szkolenia dla wiedzy i innowacji, technologii informacyjno-komunikacyjnych, rozwoju zrównoważonego i bardziej ekologicznej gospodarki.

6. Wymiar regionalny

6.1 Regiony są ważnymi podmiotami w gospodarce opartej na wiedzy, dzięki koncentracji na włączaniu badań i rozwoju oraz innowacji do ich strategii rozwojowych. Władze regionalne, wspierając restrukturyzację gospodarki, powinny w jeszcze większym stopniu położyć nacisk na innowacje.

6.2 Należy zachęcać do tworzenia regionalnych strategii na rzecz innowacji i rozwoju konkretnych programów operacyjnych na ich podstawie. Władze krajowe powinny skupić się na poprawie warunków lokalnych poprzez tworzenie stabilnego i przewidywalnego klimatu gospodarczego i politycznego.

6.3 Dostęp do zasobów finansowych (kapitał wysokiego ryzyka, kapitał załączkowy) dla parków technologiczno-naukowych jest prawdziwym wąskim gardłem i ogranicza systematyczny rozwój. Odpowiednie przyznawanie środków lokalnych i regionalnych powinno w naturalny sposób uzupełniać środki europejskie. Konieczny jest lepszy know-how sprzyjający dostępowi do współfinansowania z funduszy europejskich. Należy zapewnić, że wykorzystanie środków finansowych EBI i EFI będzie ustrukturyzowane i stanie się powszechną praktyką.

6.4 Dostępność finansowania przez dłuższy okres czasu jest kluczowym czynnikiem sukcesu dla parków. W sytuacji kryzysu bardzo istotne jest zapewnienie, by parki mogły korzystać ze wsparcia finansowego i politycznego rządów państw członkowskich oraz szczebla UE.

6.5 Konieczne jest przyciąganie talentów i zarządzanie nimi, będące szczególnym zasobem z punktu widzenia zrównoważonego, długoterminowego i harmonijnego rozwoju w regionie.

6.6 Doskonałe zarządzanie parkami jest kluczowym czynnikiem zapewniającym znakomitą jakość funkcjonowania parków. Stałe doskonalenie menedżerów i rozwój zawodowy są istotne dla utrzymania jakości usług. Ustrukturyzowane programy powinny być dostępne w celu tworzenia koniecznego potencjału organizacji menedżerów parków.

7. Strategiczna inicjatywa EU – Europejskiego Instytutu Innowacji i Technologii

7.1 Europejski Instytut Innowacji i Technologii (EIT) pragnie stać się wzorcem doskonałości innowacji europejskich. EIT ma na celu dostarczanie innowacji poprzez współpracę między wszystkimi podmiotami w „trójkącie wiedzy”, aby przekształcić edukację i wyniki badań w namacalne szanse dla innowacji komercyjnych, sprzyjać rozwojowi zrównoważonemu i tworzeniu miejsc pracy w całej UE. EKES wiąże wielkie nadzieje z tą nową instytucją stworzoną przez UE i oczekuje, że parki i związane z nimi odpowiednie kompetentne organy będą wartościowymi partnerami i uczestnikami projektów prowadzonych przez EIT.

7.2 Jako narzędzie operacyjne „społeczności wiedzy i innowacji” zostały wybrane na bazie strategicznej w odpowiedzi na wyzwania stojące obecnie przed UE, dotyczące dostosowania do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków, energii odnawialnej i przyszłego społeczeństwa informacyjnego i komunikacyjnego. Społeczności te stanowią wysoce zintegrowane publiczno-prywatne partnerstwa uniwersytetów, organizacji badawczych i przedsiębiorstw, uwzględniające wymiar biznesowy we wszystkich działaniach związanych z wiedzą, co tworzy innowacje w dziedzinach będących kluczowym przedmiotem zainteresowania gospodarki lub społeczeństwa.

7.3 EIT jest także szansą dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Jego rola i wpływ mogą być znaczące dzięki dostarczaniu wiedzy i doświadczeń w regionach, gdzie ich

brakuje. Ponadto dzięki efektom mnożnikowym i przyciąganiu nowych ludzi i zasobów, regiony i miasta mogą korzystać z działalności EIT oraz społeczności wiedzy i innowacji.

7.4 EIT reprezentuje nową koncepcję klastrów wiedzy, opierając się na sieciach wirtualnych zamiast społecznościach połączonych geograficznie. Obecny kryzys gospodarczy tym bardziej sprawia, że nadszedł odpowiedni moment na inicjatywę EIT. Dlatego też jest bardzo rozsądne, by zbadać możliwy potencjał w zakresie wsparcia, występujący w parkach UE.

8. Parki a kryzys gospodarczy – potrzeba zmian i działania na rzecz odbudowy

8.1 Kryzys gospodarczy w różnym stopniu i na różne sposoby wpłynął na funkcjonowanie parków i znajdujących się w nich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa mogą reagować na kryzys ograniczeniem działalności, zmniejszeniem liczby pracowników i ograniczeniem wydatków, czy też zawieszeniem projektów i inwestycji.

8.2 Jeżeli chodzi o zarządzanie parkami preferowana byłaby aktywna polityka na rzecz zatrzymania przedsiębiorstw i współpraca na rzecz minimalizacji skutków kryzysu:

- a) zapewnianie wzorców dla społeczności;
- b) ułatwianie skoordynowanych działań między przedsiębiorstwami zrzeszonymi w parku;
- c) pomoc w ocenie sytuacji i możliwości przedsiębiorstwa, wyszukiwanie nowych rynków i produktów;
- d) monitorowanie działań przedsiębiorstw położonych w parkach, przegląd modeli przedsiębiorstw i zarządzania;
- e) informowanie i lobbowanie w zakresie programów publicznych i wsparcia, współpraca z agencjami i przedsiębiorstwami;
- f) utrzymywanie kontaktów z zainteresowanymi podmiotami (organizacje przedsiębiorstw, administracja lokalna, związki zawodowe), aby zaktywizować potencjalne grupy robocze na rzecz rozwiązywania problemów;
- g) poprawa usług i wewnętrznego zarządzania parkami.

8.3 W międzyczasie może także pojawić się popyt na bardziej wyrafinowane produkty i usługi przedsiębiorstw. Nowe gałęzie przemysłu – biotechnologia, nowoczesne technologie informacyjno-komunikacyjne – stanowią szanse i wyzwania. Niezbędne jest odnotowywanie nowych pojawiających się czynników konkurencyjności – rozwoju zrównoważonego, tworzenia wartości i społecznej odpowiedzialności biznesu – w nowym otoczeniu gospodarczym i społecznym.

8.4 W kontekście parków i obecnej sytuacji kładzie się szczególny nacisk na przedsiębiorczość. Przedsiębiorstwa i ich stowarzyszenia mogą dostarczać wzorców dzięki lepszemu

zrozumieniu sytuacji strategicznej. Ważne jest określenie i odpowiednie uwypatnienie elementów konkurencyjnych parków.

8.5 Zarówno inwestycje pochodzące z rynku wewnętrznego, jak i bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ) odgrywają znaczącą rolę w rozwoju parków. W związku z tym należy odnotować oznaki przechodzenia BIZ z produkcji na badania i rozwój. EKES wspiera ten proces i zachęca, by kluczowe sektory określone w polityce przemysłowej UE mogły odnosić korzyści ze swojej lokalizacji w parkach.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

464. SESJA PLENARNA, 14–15 LIPCA 2010 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego

(tekst jednolity)

COM(2010) 179 wersja ostateczna – 2010/0095 (COD)

(2011/C 44/23)

Rada, w dniu 20 maja 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 6 maja 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego

COM(2010) 179 wersja ostateczna – 2010/0095 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Komitet stosunkiem głosów 149 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji
„Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2008”**

COM(2009) 374 wersja ostateczna

(2011/C 44/24)

Sprawozdawca: **Arno METZLER**

Dnia 23 lipca 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

sprawozdania Komisji „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2008”

COM(2009) 374 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i wnioski

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja po raz pierwszy poświęciła cały rozdział problematyce konsumentów w kontekście zwalczania karteli. Pragnie też przypomnieć o wciąż czekającej na wdrożenie procedurze roszczeń zbiorowych. Ponadto należy także podkreślić znaczenie oraz wpływ prawa konkurencji i prawa antymonopolowego w innych dziedzinach europejskiego społeczeństwa obywatelskiego i życia gospodarczego. Powinno się w przyszłości sporządzać sprawozdania na ten temat.

1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem i popiera starania Komisji, by przy wycofywaniu pomocy państwa i gwarancji rządowych mieć na uwadze przywrócenie równych warunków konkurencji na europejskich rynkach i wprowadzenie ich w życie. Komitet jest przekonany, że ma to podstawowe znaczenie dla wiarygodności europejskiego prawa konkurencji.

1.3 EKES zachęca Komisję, by poczyniła szersze i usilniejsze starania, by dzięki lepszej komunikacji przybliżyć właśnie te aspekty swego działania obywatelom Europy.

1.4 EKES prosi Komisję o wyjaśnienie, czy i w jakim stopniu ma zamiar – w wyniku swoich doświadczeń w ramach związanego z kryzysem koniecznego wspomagania gospodarki realnej i sektora finansowego z wykorzystaniem pomocy państwa – wprowadzić zmiany przepisów i dotychczasowych wytycznych. Komitet ma nadzieję, że z informacji tych będzie można wywnioskować, jak Komisja będzie postępować w przypadku przyszłej pomocy państwa dla systemowo ważnych gałęzi przemysłu (przemysłu motoryzacyjnego itp.).

W kwestiach dotyczących konkurencji należy brać pod uwagę także okoliczności i wymogi związane z globalizacją.

1.5 EKES podkreśla swe zdanie zawarte w opinii dotyczącej sprawozdania za 2007 r., że Komisja powinna zwrócić uwagę na znaczenie dumpingu socjalnego i nieprzestrzegania przepisów dotyczących bezpieczeństwa pracy itp. oraz przedstawić wyniki takich analiz. Powinno to być priorytetem zwłaszcza w odniesieniu do sektora transportu.

2. Treść sprawozdania dotyczącego konkurencji za rok 2008

2.1 W sprawozdaniu Komisji Europejskiej dotyczącym 2008 r. zwraca się szczególną uwagę na kartele i ochronę konsumentów. Na przykładzie kartelu bananowego czy kartelu dotyczącego szkła samochodowego (postępowanie z 2008 r.) Komisja pokazała, jak niekorzystny wpływ mają kartele producentów na konsumentów i płacone przez nich ceny, a także na potencjał innowacyjny danej branży.

Komisja pokazała, że instrumenty z programu łagodzenia kar są skuteczne. Stworzenie możliwości obniżenia wysokości grzywny w przypadku gotowości do współpracy przy wykrywaniu karteli ma pozytywny wpływ na pracę Komisji i powodzenie jej działań. Komisja wyjaśnia, jak nakładanie wysokich grzywien wspiera ogólne zapobiegawcze oddziaływanie przepisów prawa antymonopolowego i prawa gospodarczego.

2.2 W 2008 r. Komisja nadal stanowczo egzekwowała prawo antymonopolowe i nałożyła na 34 przedsiębiorstwa grzywny o łącznej wysokości 2 271 mld EUR w siedmiu sprawach dotyczących karteli.

W 2008 r. Komisja dokonała również szacunków szkód. Przyjrzała się 18 kartelom, które były przedmiotem decyzji Komisji w latach 2005–2007. Założyła zawyżenie cen produktów wytwarzanych przez uczestników tych karteli o 5–15 % i oszacowała wyrządzoną szkodę na od około 4 mld EUR do 11 mld EUR.

W swych badaniach brytyjski urząd ochrony konkurencji (Office of Fair Trading, OFT) wskazał, że na każdy wykryty kartel przypada pięć karteli, które nie powstały lub z których zrezygnowano. Zgodnie z tym założeniem w wyniku decyzji podjętych w latach 2005–2007 w odniesieniu do 18 karteli, w tym dzięki ich oddziaływaniu odstraszającemu, udało się prawdopodobnie uniknąć dalszych szkód dla konsumentów rzędu 60 mld EUR.

3. Instrumenty

3.1 Przepisy antymonopolowe – art. 81 i 82 TWE

3.1.1 2 kwietnia 2008 r. Komisja przyjęła Białą księgę w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji. Ze względu na instrument indywidualnej skargi przeciwko naruszającemu prawo antymonopolowe, ten projekt Komisji Europejskiej z dziedziny prawa antymonopolowego i prawa konkurencji był szeroko dyskutowany. EKES opowiedział się za instrumentem wspólnotowym harmonizującym niektóre aspekty indywidualnych i zbiorowych roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia art. 101 i 102 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Ponadto Komisja wprowadziła uproszczone postępowanie pojednawcze w dziedzinie egzekwowania prawa antymonopolowego. Pakiet regulacji dotyczący postępowań ugodowych, który wszedł w życie 1 lipca 2008 r., składa się z rozporządzenia Komisji oraz obwieszczenia Komisji. Rozsądni uczestnicy kartelu, którzy po rozpoczęciu postępowania i zapoznaniu się z dowodami „przyznają się do winy”, mogą uzyskać zmniejszenie grzywny o 10 %. Faktycznie jest to uproszczenie.

3.1.2 Również w 2008 r. Komisja wydała wytyczne w sprawie swych priorytetów przy stosowaniu art. 82 w przypadku szkodliwych działań o charakterze praktyki wyłączającej, podejmowanych przez przedsiębiorstwa dominujące. Komisja określiła tu ramy analityczne, które będzie stosować przy podejmowaniu decyzji w celu zrozumienia i wyjaśnienia procesu zachodzenia szkody dla konsumentów.

3.1.3 W ciągu 2008 r. Komisja rozpoczęła lub kontynuowała przegląd rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych mającego zastosowanie do porozumień wertykalnych, rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze motoryzacyjnym oraz rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych w sektorze ubezpieczeniowym.

3.1.4 Stosowanie przepisów w kwestiach prawa autorskiego innych niż dotyczące karteli

3.1.4.1 W 2008 r. Komisja zakazała Międzynarodowej Konfederacji Stowarzyszeń Autorów i Kompozytorów (CISAC) utrzymywania ograniczeń poprzez umieszczanie klauzuli wyłączności we wzajemnych umowach dwustronnych, a tym samym wprowadzania ograniczeń na bazie granic państwowych.

3.1.4.2 Komisja podjęła także działania, jeśli chodzi o kwestię nadużywania pozycji dominującej, i nałożyła na Microsoft ostateczną karę pieniężną w wysokości 899 mln EUR. Spór sądowy w tej sprawie udało się zakończyć w grudniu 2009 r.

3.2 Środki państwowe: przedsiębiorstwa publiczne lub przedsiębiorstwa posiadające prawa wyłączne lub specjalne

3.2.1 Zgodnie z art. 86 traktatu WE także sektor publiczny jest przedmiotem europejskiej polityki konkurencji.

Komisja zabrała głos w tej dziedzinie, przyjmując decyzje dotyczące monopolu pocztowego i gospodarki energetycznej.

3.3 Kontrola koncentracji i monitorowanie środków zaradczych

3.3.1 Zawiadomienie o środkach zaradczych

W tej dziedzinie Komisja przyjęła w październiku 2008 r. nowe zawiadomienie oraz rozporządzenie wykonawcze. Ich celem jest poprawa odczuwalności ochrony konsumentów, w tym także uzyskanie niższych cen, np. dzięki ostrzejszym wymogom dotyczącym informowania oraz systematyzacji informacji, które muszą towarzyszyć produktowi.

3.3.2 Egzekwowanie przepisów

Komisja wyjaśniła także, jakie środki przedsięwzięto i jakie działania prowadzono w celu ochrony konsumentów. W 2008 r. liczba zgłoszonych Komisji przypadków (połączeń i zwoływ) ponownie była bardzo wysoka i osiągnęła poziom 347 zgłoszeń. Komisja przyjęła 340 decyzji ostatecznych.

3.4 Kontrola pomocy państwa, kształtowanie zasad polityki konkurencji

3.4.1 W 2008 r. Komisja stwierdziła tu największą potrzebę i konieczność zmian. W kontekście kryzysu finansowego skupiła się na kontynuacji wdrażania planu działań w zakresie pomocy państwa. Opublikowała trzy komunikaty dotyczące roli pomocy państwa w kontekście kryzysu i procesu ożywienia gospodarczego.

3.4.2 Jeśli chodzi o generalny rozwój zasad polityki konkurencji, Komisja przyjęła, zgodnie z zapowiedziami, plan wdrażania ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń grupowych.

3.4.3 Obwieszczenia w sprawie pomocy państwa w formie gwarancji (Dz.U. C 155, 20.6.2008 i Dz.U. C 244, 25.9.2008) określają metodykę obliczania elementu pomocy w gwarancji i wyznaczają uproszczone zasady dla MŚP.

3.4.4 W 2008 r. Komisja kontynuowała także starania na rzecz poprawy egzekwowania i monitorowania decyzji w sprawie pomocy państwa. Dążyła do pokazania, dzięki zawiadomieniu dotyczącemu wdrażania decyzji nakazujących odzyskanie pomocy oraz ich skutecznemu i natychmiastowemu wykonywaniu, że chce i może ograniczać oddziaływanie pomocy państwa.

Jak zapowiedziano w planie działań, Komisja wszczęła postępowanie w pięciu przypadkach zgodnie z art. 88 ust. 2 i w ośmiu przypadkach zgodnie z art. 228 ust. 2 Traktatu UE przeciwko państwom, które nie wdrożyły w wystarczającym stopniu decyzji nakazujących odzyskanie pomocy.

3.4.5 Tabela wyników w dziedzinie pomocy państwa z 2008 r. pokazuje, że państwa członkowskie UE postępują zgodnie z życzeniem Komisji dotyczącym lepszego ukierunkowania pomocy. W 2007 r. państwa członkowskie przyznały średnio 80 % pomocy na cele horyzontalne.

3.4.6 Jeśli chodzi o wspólnotowe zasady ramowe dotyczące działalności badawczej, rozwojowej i innowacyjnej, DG ds. Konkurencji zajmowała się kwestiami pomocy państwa (88 przypadków).

W dziedzinie finansowania kapitału podwyższonego ryzyka w MŚP Komisja zatwierdziła 18 programów dotyczących kapitału podwyższonego ryzyka na podstawie wytycznych w sprawie kapitału podwyższonego ryzyka.

4. Sytuacja w poszczególnych sektorach

4.1 Energia i środowisko

Przedmiotem uwagi Komisji była koncentracja w sektorze energii i polityka ochrony środowiska w kontekście zmiany klimatu, w tym wspieranie przestawiania się na produkcję energii w procesach o niskiej emisji CO₂. 10 października Rada ds. Energii osiągnęła kompromis polityczny.

Antymonopolowe postępowania wyjaśniające w tej dziedzinie koncentrują się na działaniach o charakterze praktyk wyłączających, nadużyciach przez wykorzystanie pozycji dominującej i zmwach. W szczególności kwestie przesyłu dla nowych dostawców energii stale są przedmiotem postępowania w prawie wszystkich państwach członkowskich UE.

4.2 Usługi finansowe

4.2.1 Pomoc dla sektora finansowego w 2008 r. miała znaczny wpływ na konkurencję w sektorze usług finansowych.

Komisja, wspólnie z państwami członkowskimi, powinna monitorować tę pomoc państwa.

4.2.2 Komisja wydała wytyczne w sprawie środków pomocy państwa. Zajmowała się odpowiednimi środkami służącymi dokapitalizowaniu banków oraz wprowadziła minimum mechanizmów zabezpieczających przed nadmiernym zakłóceniem konkurencji. Na podstawie tych regulacji zezwolono w odniesieniu do ponad 16 państw Wspólnoty Europejskiej i niezliczonych instytucji w tych państwach na konkretne środki dotyczące programów gwarancji, indywidualnych przypadków pomocy i pomocy w zakresie płynności.

4.2.3 Komisja działała przy tym, zgodnie z własną oceną, szybko, aby przywrócić zaufanie rynku.

4.2.4 Podejmując działania, pokazała, że prawo konkurencji jest skutecznym instrumentarium służącym pokonywaniu kryzysu.

4.3 Instrumenty na rzecz gospodarki realnej

4.3.1 Komisja dopuściła w odniesieniu do przedsiębiorstw „gospodarki realnej” pomoc państwa, gwarancje na kredyty, dotowane kredyty i pomoc na kapitał podwyższonego ryzyka.

Uproszczono również wymagania w zakresie wykazywania nieprawidłowości w działaniu rynku jako warunku udzielenia zgody na ubezpieczanie kredytów eksportowych.

4.4 Łączność elektroniczna

4.4.1 Komisja działała na rzecz przekształcania krajowych monopolii w konkurencyjne rynki. Zalecenie Komisji z 2007 r. przynosi skutki. W 2008 r. większość krajowych organów regulacyjnych stwierdziła, że specyfika warunków krajowych nie stanowi przeszkody.

4.4.2 W sektorze technologii informacyjnych udało się zakończyć duże postępowania lub doprowadzić je do stanu bliskiego zakończeniu. W swym sprawozdaniu Komisja zajmuje się procesem przechodzenia od naziemnego nadawania analogowego do nadawania cyfrowego, jak również poddaje ocenie finansowanie nadawców publicznych ze środków państwowych.

4.5 Transport

4.5.1 Komisja informuje o procedurze dotyczącej transportu kolejowego i transportu kombinowanego, jak również o wejściu w życie wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz przedsiębiorstw kolejowych oraz o kontroli połączeń przedsiębiorstw i decyzjach mających na celu promowanie transportu kolejowego i transportu kombinowanego. Jeśli chodzi o transport morski, przedstawia perspektywę zakończenia procesu reform zasad konkurencji. Także w tej dziedzinie, podobnie jak w dziedzinie transportu lotniczego, przedmiotem szczególnych działań są usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym.

Według Komisji można oczekiwać dalszych procesów koncentracji.

4.5.2 Brakuje uwag dotyczących przestrzegania standardów socjalnych w kontekście konkurencji w sektorze transportu.

4.6 Przemysł farmaceutyczny

4.6.1 Komisja kontrolowała ten sektor w związku z informacjami i wskazówkami. Analizowała w szczególności wprowadzanie do obrotu leków generycznych i stwierdziła ogólne osłabienie innowacji.

Zbadano ponadto 100 przedsiębiorstw i próby 219 cząsteczek chemicznych.

Komisja stwierdziła, że wprowadzenie jednego patentu wspólnotowego oraz ujednoliconej i wyspecjalizowanej władzy sądowniczej w dziedzinie patentów mogłoby być korzystne dla potencjału innowacyjności tej branży. Zgodnie ze sprawozdaniem Komisji należy uprościć procedury wydawania pozwoleń na dopuszczenie do obrotu oraz ustalania cen i refundacji, które są różne w poszczególnych państwach.

4.7 Żywność

4.7.1 W sektorze spożywczym i innych branżach zaopatrzeniowych Komisja nie stwierdziła tendencji do konsolidacji. Wydała także dwa komunikaty dotyczące cen żywności (COM(2008) 321 wersja ostateczna i COM(2008) 821 wersja ostateczna), które to potwierdzają.

5. Dział łącznikowy ds. konsumentów

5.1 DG ds. Konkurencji utworzyła w 2008 r. dział łącznikowy ds. konsumentów. Przekazuje on informacje pomocne dla lepszego zrozumienia rynków oraz otrzymuje informacje i wskazania dotyczące nieprawidłowego funkcjonowania rynku. Dział łącznikowy ds. konsumentów z powodzeniem przeprowadził konsultacje ze stowarzyszeniami konsumentów i wziął udział w debacie z EKES-em w trakcie sporządzania opinii z inicjatywy własnej w sprawie demokracji gospodarczej na rynku wewnętrznym, wyrażając nadzieję na kontynuację tego rodzaju współpracy, tak by zapewnić, że celem polityki konkurencji będzie dobrobyt konsumentów i ochrona wartości społeczeństwa obywatelskiego.

6. Europejska Sieć Konkurencji i sądy krajowe

6.1 W 2008 r. współpraca w ramach Europejskiej Sieci Konkurencji między krajowymi organami ds. konkurencji i dyrekcją generalną UE przebiegała bez zakłóceń i Komisja określiła ją jako sukces.

6.2 Tak samo oceniono pracę i współdziałanie z sądami krajowymi.

7. Działania na arenie międzynarodowej

7.1 Jeśli chodzi o współpracę międzynarodową, Komisja informuje w sprawozdaniu, że w 2008 r. współpracowała z Chinami i Koreą. Była aktywna w OECD oraz w Międzynarodowej Sieci Konkurencji.

8. Współpraca międzyinstytucjonalna

8.1 DG ds. Konkurencji podkreśla swe wymienione kontakty z PE, Radą i EKES-em.

9. Stanowisko EKES-u

9.1 Ochrona konsumentów

9.1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem, że DG ds. Konkurencji położyła większy nacisk na kwestie ochrony konsumentów, zwłaszcza w Białej księdze w sprawie roszczeń o naprawienie szkody wynikłej z naruszenia wspólnotowego prawa ochrony konkurencji. Dokument ten zasługuje na poparcie ze strony EKES-u. Jednocześnie Komitet ubolewa, że upłynęły już dwa lata, a nadal nie zapewniono możliwości dochodzenia roszczeń zbiorowych w kontekście ochrony konsumentów. Możliwość ta została przewidziana w białej księdze i Komitet pozytywnie ustosunkował się do niej w różnych opiniach.

9.1.2 Komitet jest zdania, że podkreślenie współdziałania z ochroną konsumentów – przy nieograniczonej kontynuacji takich działań – nie może oznaczać zepchnięcia na dalszy plan idei i priorytetu, według których prawo antymonopolowe musi obejmować także inne aspekty niż tylko ochrona konsumentów, takie jak np.:

— zapewnienie dostępu do podstawowych praw i wolności;

— czuwanie nad tym, by siła gospodarcza („zbyt duże, by upaść”) nie zagroziła demokratycznym, wolnym strukturom;

— dbanie o to, by nie pojawiła się dominacja systemów czy sektorów;

— ochrona struktur MŚP.

9.2 Pomoc państwa

9.2.1 Komitet popiera starania, by monitorować państwa członkowskie przy wycofywaniu pożyczek i gwarancji z myślą o przywróceniu równych warunków konkurencji.

9.2.2 Na podstawie konkretnych sprawozdań dotyczących poszczególnych postępowań Komitet dostrzega, że dzięki nowemu pakietowi regulacji dotyczących postępowań ugodowych w sprawach kartelowych Komisja, wprowadzając nowe instrumenty, osiągnęła dobre rezultaty. Sądzi, że zwłaszcza prawo procesowe musi być stale dostosowywane do zmieniających się warunków.

9.2.3 Jeśli chodzi o sektor finansowy, to w najbliższych dziesięcioleciach wiarygodność europejskiego prawa konkurencji zostanie poddana próbie. Nie zostały przywrócone równe warunki konkurencji. Działania Komisji będą miały decydujący wpływ na zaufanie europejskich obywateli do instytucji i prawodawstwa UE.

9.2.4 Komitet wzywa Komisję Europejską, by przy kontrolowaniu pomocy państwa i nakładanych w związku z nią wymogach zwracała uwagę na to, by w sektorze finansowym dokapitalizowanie banków stale powiązane było z przywróceniem sprawnych przepływów środków finansowych i mechanizmów udzielania kredytów. Obciążanie budżetów publicznych można uzasadnić tylko wtedy, gdy beneficjenci trwale działają na rzecz realizacji celów z zakresu gospodarki realnej.

9.3 Komitet apeluje do Komisji, by wyjaśniła, czy i w jakim stopniu jej indywidualne podejście do każdego przypadku i uwzględnianie przez nią kwestii politycznych przy zezwalaniu na pomoc państwa dla sektora finansowego oznacza stałe odejście od stosowanych dotychczas zasad i reguł i czy w przyszłości zezwolenia zgodnie z art. 107 (2A3) będą możliwe także w odniesieniu do innych branż ważnych z punktu widzenia całego systemu, np. rynku pracy (przemysł motoryzacyjny).

9.4 Usługi świadczone w interesie ogólnym

9.4.1 Komitet popiera wysiłki Komisji na rzecz wprowadzenia uregulowań korzystnych dla konsumentów w przypadku dostaw elektryczności i gazu, usług telefonicznych i transportowych.

9.5 Transport

9.5.1 Komitet popiera starania Wspólnoty Europejskiej.

W odniesieniu do sprawozdania za 2007 r. Komitet stwierdził, że przestrzeganie przepisów socjalnych w tym sektorze wiąże się w pewnym aspekcie z konkurencją.

9.5.2 EKES domaga się, by w interesie pracowników sektora transportu zwrócić większą uwagę na tę kwestię. Ciągłe jeszcze różnice w standardach socjalnych zakłócają konkurencję w europejskim sektorze transportu. Komitet jest zdania, że Komisja Europejska powinna w tej kwestii zająć bardziej zdecydowane stanowisko względem państw członkowskich.

9.6 Łączność elektroniczna i media

9.6.1 Komitet dostrzega tu wpływ zarówno na interesy obywateli, jak i na idee demokracji, przejrzystości, wolności wypowiedzi społeczeństwa obywatelskiego.

Należy je w większym stopniu uwzględniać jako cele.

9.7 Dział łącznikowy ds. konsumentów

9.7.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje utworzenie i funkcjonowanie działu łącznikowego ds. konsumentów i popiera jego dalsze rozbudowywanie przez Komisję.

9.8 Europejska sieć i współpraca państw członkowskich

9.8.1 EKES zauważa, że Europejska Sieć Konkurencji działa, i to zarówno wśród krajowych organów ds. konkurencji, jak i sądów.

9.8.2 Zdaniem Komitetu nie zwrócono jeszcze dostatecznej uwagi na międzynarodowe znaczenie prawa konkurencji.

9.8.3 Już w opinii w sprawie sprawozdania dotyczącego polityki konkurencji za 2007 r. EKES jasno mówił o tym, że z punktu widzenia prawa konkurencji istotne są kwestie takie jak dumping społeczny, nieprzestrzeganie prawa pracy i przepisów ochrony środowiska. Wezwał wówczas Komisję, by zawarła te kwestie w swym sprawozdaniu. Tymczasem nadal ich brakuje i należy temu zaradzić.

9.8.4 EKES apeluje do Komisji, by skoordynowała politykę przemysłową i politykę konkurencji.

9.9 Konkurencja a globalizacja

9.9.1 Komitet opowiada się za tym, by przy ocenianiu kwestii związanych z konkurencją brać pod uwagę aspekty globalizacji, w tym wytyczne GATT i WTO.

9.9.2 Zdaniem Komitetu w sprawozdaniu dotyczącym konkurencji za 2008 r. brakuje rozważenia kwestii zakłóceń konkurencji wynikających z posiadania przez państwa udziałów w holdingach finansowych, także poza UE. Ponadto powodem do zaniepokojenia są skutki wykupywania europejskich przedsiębiorstw przez fundusze innych państw – także spoza UE – oraz realizacja strategicznych interesów państwa za pośrednictwem inwestycji na rynku kapitałowym.

10. Konkurencja a prawa autorskie

10.1 W sprawozdaniu powinny być się znaleźć rozważania dotyczące związanych z konkurencją aspektów prawa autorskiego.

10.2 Prowadzenie sprawiedliwego i wolnego handlu z podmiotami naruszającymi prawa autorskie jest możliwe tylko w ograniczonym zakresie. W tej dziedzinie ważnym narzędziem jest także prawo konkurencji i Komisja powinna zwrócić na to uwagę.

11. Współpraca z innymi instytucjami europejskimi

11.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża gotowość do współpracy.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie utworzenia europejskiego certyfikatu spadkowego

COM(2009) 154 wersja ostateczna – 2009/0157 (COD)

(2011/C 44/25)

Sprawozdawca: **Claudio CAPPELLINI**

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

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie utworzenia europejskiego certyfikatu spadkowego

COM(2009) 154 wersja ostateczna – 2009/0157 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z dnia 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 119 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje omawiany wniosek Komisji, choć stwierdza, że daleko mu do perspektyw nakreślonych w zielonej księdze, a tym bardziej do propozycji zawartych w opinii EKES-u z 26 października 2005 r.

1.2 Komitet uważa wniosek dotyczący rozporządzenia za istotne narzędzie służące społeczeństwu obywatelskiemu, które zwiększy przewidywalność prawa oraz ułatwi wprowadzenie szybkich i efektywnych kosztowo rozwiązań w zakresie dziedziczenia międzynarodowego w państwach członkowskich UE. EKES zwraca uwagę Komisji na potrzebę przeglądu różnych wersji językowych wniosku dotyczącego rozporządzenia i zagwarantowania ich spójności oraz poprawności zastosowanej terminologii prawnej.

1.3 Komitet wyraża pewne obawy, szczególnie w odniesieniu do roli prawa państw nienależących do UE oraz niektórych aspektów certyfikatu spadkowego. W związku z tym proponuje następujące rozwiązania: zaleca zastąpienie art. 26 nowym artykułem i wydłużenie terminu określonego w art. 43 ust. 2. Gruntowna analiza i prezentacja tak złożonego dokumentu jak omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia wymagałaby sporządzenia obszerniejszego dokumentu roboczego, co wykracza poza zwykłe zasady EKES-u.

1.4 Komitet zdecydowanie zaleca wprowadzenie następujących zmian do wniosku dotyczącego rozporządzenia:

1) dodać „Różnicowanie istniejących przepisów utrudnia również i opóźnia korzystanie przez prawnego spadkobiercę z prawa własności do przedmiotów majątkowych zmarłego” oraz „Jednostronne działania ze strony państw członkowskich nie wystarczyłyby do osiągnięcia wszystkich celów

wniosku dotyczącego rozporządzenia” w pkt. 1.2 i 3.2 uzasadnienia we wniosku dotyczącym rozporządzenia (zob. pkt. 3.4.3 i 3.4.4 poniżej);

2) dodać w art. 1 ust. 1 wyjaśnienie, że wniosek dotyczący rozporządzenia stosuje się jedynie do dziedziczenia „o charakterze międzynarodowym” (zob. pkt 4.1.1 poniżej);

3) zastąpić „dalsze” przez „dodatkowe” lub „inne niż” w art. 21 ust. 1, we wszystkich wersjach językowych (zob. pkt 4.3.8 poniżej);

4) zastąpić art. 25 nowym artykułem: „Powszechne stosowanie: Niniejsze rozporządzenie wskazuje prawo właściwe także wówczas, gdy nie jest to prawo państwa członkowskiego” (zob. pkt 4.3.9 poniżej);

5) zastąpić art. 26 („Odesłanie”) nowym artykułem: „Jeśli zmarły nie wybrał prawa właściwego zgodnie z art. 17, a prawem mającym zastosowanie jest na mocy niniejszego rozporządzenia prawo państwa nienależącego do UE, zaś jego normy kolizyjne określają jako właściwe prawo państwa członkowskiego UE lub prawo innego państwa nienależącego do UE, które stosowałoby własne prawo, wtedy zastosowanie ma prawo tego innego państwa. Niniejszy artykuł nie ma zastosowania do umów o spadek, w przypadku których łącznikiem określonym w art. 18 ust. 2 jest prawo, z którym umowa wykazuje najściślejszy związek” (zob. pkt 4.3.10.1 poniżej);

- 6) w art. 27 poprzedzić słowa „nie do pogodzenia” słowem „wyraźnie” oraz słowa „porządkiem publicznym” słowem „międzynarodowym” przynajmniej we francuskiej i włoskiej wersji językowej (zob. pkt 4.3.11 poniżej);
- 7) w art. 27 ust. 2 zastąpić „przewidziane tym prawem zasady” słowami „przewidziane tym prawem przepisy” we wszystkich wersjach językowych (zob. pkt 4.3.12 poniżej);
- 8) wydłużyć podany w art. 43 ust. 2 okres do 9 lub 12 miesięcy (zob. pkt 4.6.1 poniżej).

2. Kontekst opinii

2.1 Wniosek dotyczy złożonej kwestii, która ma znaczenie dla wszystkich osób mających swoje miejsce zwykłego pobytu w Unii Europejskiej (z pewnymi wyjątkami określonymi w art. 6), niezależnie od ich obywatelstwa. Zielona księga pt. „Prawo spadkowe i testamenty” ⁽¹⁾ otworzyła szeroko zakrojone konsultacje dotyczące dziedziczenia *ab intestato* lub dziedziczenia testamentowego w kontekście międzynarodowym.

2.2 Praktyczne znaczenie wniosku dotyczącego rozporządzenia jako dokumentu ustanawiającego jednolite normy wynika z obecnych różnic w przepisach prawnych państw członkowskich UE dotyczących:

- a) określania prawa właściwego;
- b) zakresu jurysdykcji ich sądów w międzynarodowych sprawach dotyczących testamentów i dziedziczenia;
- c) warunków uznawania i wykonywania orzeczeń wydanych w innym państwie członkowskim UE;
- d) warunków uznawania i wykonywania dokumentów urzędowych sporządzonych w innym państwie członkowskim UE.

2.3 Z myślą o wprowadzeniu większej jasności wniosek dotyczący rozporządzenia ma na celu stworzenie jednolitego systemu tych przepisów, które wszystkie wchodzą w zakres prawa prywatnego międzynarodowego i sprawiają, że rozstrzygnięcie spraw dotyczących testamentów i dziedziczenia następuje zgodnie z prawem, które jest dla nich właściwe zgodnie z określonymi przepisami kolizyjnoprawnymi (zawartymi we wniosku dotyczącym rozporządzenia) sądu orzekającego (państwa członkowskiego UE). Sam wniosek nie ma natomiast na celu wywierania wpływu na krajowe prawo rzeczowe państw członkowskich UE, tj. prawo regulujące status, prawa i obowiązki spadkobierców w odniesieniu do przedmiotów majątkowych (lub majątku) zmarłego. Ponadto europejski certyfikat spadkowy utworzony przepisami rozdziału VI nie ma charakteru wyjątkowego, lecz stanowi dowód posiadania określonego statusu i nie przewiduje jednolitych przepisów krajowego prawa rzeczowego dotyczących warunków niezbędnych do uzyskania takiego statusu. W ujęciu bardziej ogólnym, poza przypadkiem omawianego wniosku dotyczącego rozporządzenia, krajowe prawo rzeczowe nie wchodzi w zakres kompetencji przyznanych na mocy art. 65 lit. b) traktatu.

3. Uwagi ogólne

3.1 W opinii w sprawie zielonej księgi nt. prawa spadkowego i testamentów ⁽²⁾ EKES między innymi:

- a) z zadowoleniem przyjął zieloną księgę, gdyż uważał „poruszone w niej kwestie za fundamentalne i niecierpiące zwłoki”;
- b) zwrócił uwagę Komisji „na problemy fiskalne, które mogą dotyczyć spadkobierców majątku znajdującego się co najmniej w dwóch krajach”;
- c) otwarcie wyraził swoje zainteresowanie, uznając: „testamenty i dziedziczenie są zagadnieniami o podstawowym znaczeniu dla obywateli europejskich. Nie można zawieść ich oczekiwania na inicjatywę unijną mającą na celu uproszczenie formalności oraz większe bezpieczeństwo prawne i podatkowe, jak również szybsze rozstrzyganie spraw spadkowych o charakterze międzynarodowym”.

3.2 Cztery lata po analizie zielonej księgi deklaracja EKES-u dotycząca jego zainteresowania zagadnieniami testamentów i dziedziczenia, które uznał za kwestie „o podstawowym znaczeniu dla obywateli europejskich”, wymaga uaktualnienia, zważywszy na strukturę i konkretne przepisy zaproponowane przez Komisję we wniosku dotyczącym rozporządzenia.

3.3 Potencjał wniosku dotyczącego rozporządzenia i zainteresowane podmioty

3.3.1 Należy zwrócić uwagę, że w swojej opinii ⁽³⁾ EKES zwrócił się do Komisji o rozważenie problemów fiskalnych i wyraził zainteresowanie „większym bezpieczeństwem (...) podatkowym”. Jeśli jednak chodzi o zakres wniosku dotyczącego rozporządzenia, to z uwagi na wąskie kompetencje przyznane artykułem 65 traktatu dotyczy on aspektów prawa prywatnego międzynarodowego związanych z testamentami i dziedziczeniem, nie ma zaś na celu wywarcia bezpośrednich skutków na prawo państw członkowskich dotyczące fiskalnych aspektów testamentów i dziedziczenia o charakterze międzynarodowym.

3.3.2 Testamenty są ewentualnie sporządzane przed śmiercią i do ostatniej chwili mogą zostać odwołane przez spadkodawcę, a przepisy dotyczące dziedziczenia mają zastosowanie bezpośrednio po śmierci, niemniej jednak ani testamenty, ani spadki nie mają mocy prawnej przed śmiercią, lecz określają jej konsekwencje w zakresie dziedziczenia. Omawiany wniosek dotyczy zatem wszystkich osób – każdej kategorii podmiotów w społeczeństwie obywatelskim.

3.3.3 Jednak w celu sprecyzowania zakresu stosowania wniosku dotyczącego rozporządzenia, należy zwrócić uwagę, że dokument ten:

- a) ma zastosowanie wyłącznie do tych testamentów i dziedziczenia, które mają charakter międzynarodowy – tego ostatniego terminu nie zdefiniowano we wniosku – a nie do znacznie liczniejszych przypadków dziedziczenia o charakterze wyłącznie krajowym;

⁽¹⁾ COM(2005) 65 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 1.

- b) ma zastosowanie do osób fizycznych, a nie do podmiotów mających osobowość prawną podlegających prawu prywatnemu lub publicznemu.

3.4 Cele i zasada pomocniczości

3.4.1 Jednolity i wiążący charakter rozporządzenia UE dla państw członkowskich, ich ustawodawstwa krajowego i sądów niewątpliwie sprawia, że wniosek dotyczący rozporządzenia znacznie zwiększy przewidywalność prawa we wszystkich zagadnieniach, które reguluje. Jest to jego bezpośrednia wartość dodana. Priorytetem jest zapewnienie jakości i precyzji przepisów rozporządzenia.

3.4.2 Deklarowany cel, którym jest „zniesienie wszystkich przeszkód w swobodnym przepływie osób”, nie powinien prowadzić do ignorowania faktu, że niezależnie od tego, czy osoba fizyczna ma status „spadkobiercy” i posiada wynikające z przepisów prawnych „prawa” do majątku zmarłego w państwie członkowskim UE, istnieją kwestie, które należy uregulować nie za pomocą przepisów prawa prywatnego międzynarodowego (które jest przedmiotem wniosku), lecz stosownych przepisów właściwego krajowego prawa rzeczowego dotyczącego testamentów i dziedziczenia w państwach członkowskich UE. Wniosek nie wprowadza pod tym względem zmian, ponieważ nie ujednolica tego rodzaju odnośnych przepisów prawa rzeczowego. Wejście w życie traktatu z Lizbony wymaga zrewidowania uzasadnienia wniosku i ewentualnego wprowadzenia niezbędnych zmian. EKES pragnie ponowić swój apel dotyczący stanowiska Zjednoczonego Królestwa, Irlandii oraz Danii, w którym wzywa te państwa członkowskie do wyrażenia gotowości do wdrożenia rozporządzenia.

3.4.3 Po wyjaśnieniu tej kwestii można zauważyć, że w pkt 1.2 uzasadnienia wniosku dotyczącego rozporządzenia zawarto zgodne z prawdą stwierdzenie („Osoby te napotykały obecnie na znaczne przeszkody w korzystaniu z przysługujących im praw w dziedzinie dziedziczenia międzynarodowego”) oraz mniej przekonujący i daleko idący wniosek rozszerzony na prawo własności („Różnicowanie istniejących przepisów stanowi również przeszkodę w pełnym korzystaniu z prawa własności prywatnej”). Wydaje się, że zamiast tego właściwsze i odpowiedniejsze byłoby łagodniejsze sformułowanie, takie jak: „Różnicowanie istniejących przepisów utrudnia również i opóźnia korzystanie przez prawnego spadkobiercę z prawa własności do przedmiotów majątkowych zmarłego”.

3.4.4 W stwierdzeniu „Jednostronne działania ze strony państw członkowskich byłyby zatem sprzeczne z tym celem” sformułowanie „sprzeczne” jest zbyt daleko idące. Państwa członkowskie UE, jeśli chcą, mogą niezależnie od przepisów rozporządzenia dążyć przynajmniej do osiągnięcia celu polegającego na jednolitym określeniu prawa właściwego, ratyfikując konwencję haską z 1989 r. o prawie właściwym dla dziedziczenia. EKES uważa, że bardziej odpowiednie wydawałoby się łagodniejsze sformułowanie, takie jak: „Jednostronne działania ze strony państw członkowskich byłyby niewystarczające do osiągnięcia wszystkich celów wniosku dotyczącego rozporządzenia”.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Rozdział I. Zakres stosowania i struktura

4.1.1 Wniosek dotyczący rozporządzenia ma w założeniu obejmować testamenty i dziedziczenie o charakterze międzynarodowym, lecz nie podaje definicji takiego charakteru. Dla jasności należy we wniosku dotyczącym rozporządzenia zawrzeć odniesienie do stosowania rozporządzenia jedynie w „sytuacjach o charakterze międzynarodowym”.

4.1.2 Jak wskazuje tytuł, wniosek dotyczący rozporządzenia obejmuje zarówno jurysdykcję (rozdział II), jak i uznawanie i wykonywanie orzeczeń (rozdział IV), tj. dwie dziedziny prawa prywatnego międzynarodowego, które z wyjątkiem przepisów dotyczących prawa właściwego są przedmiotem rozporządzenia (WE) nr 44/2001 z dnia 22 grudnia 2000 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 44/2001”), które wyłącza ze swego zakresu stosowania sprawy testamentowe i spadkowe. Istnienie tej luki stanowi o znaczeniu decyzji, by wniosek dotyczący rozporządzenia obejmował wszystkie trzy dziedziny prawa prywatnego międzynarodowego, tj. prawo właściwe, jurysdykcję oraz uznawanie i wykonywanie orzeczeń w sprawach spadkowych o charakterze międzynarodowym, a także by ustanawiał jednolite przepisy dotyczące tych dziedzin.

4.2 Rozdział II. Właściwość

4.2.1 Rozdział II (art. 3–15) dotyczy jurysdykcji i ma zastosowanie do wszystkich sądów państw członkowskich, a do organów innych niż sądownicze tylko w razie potrzeby.

4.2.2 Ogólną jurysdykcję mają sądy państwa członkowskiego, na którego terytorium zmarły miał miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci. Wyrażnie nie ma warunku dotyczącego obywatelstwa. Należy zauważyć, że również ogólne przepisy UE dotyczące jurysdykcji, *lex generalis*, czyli rozporządzenie (WE) nr 44/2001, nadają sądowi ogólną jurysdykcję na podstawie miejsca zamieszkania, a nie obywatelstwa.

Ta ogólna jurysdykcja na mocy wniosku dotyczącego rozporządzenia ma zastosowanie wobec (zmarłych) obywateli UE, lecz również wobec obywateli państw trzecich, jeżeli w chwili śmierci mieli miejsce zwykłego pobytu w państwie członkowskim UE.

4.2.3 Jeśli miejsce zwykłego pobytu zmarłego w chwili śmierci nie znajdowało się w państwie członkowskim, w kilku przypadkach sąd państwa członkowskiego przysługuje mimo to jurysdykcja oparta na innych podstawach, co oznacza rozszerzenie jurysdykcji sądów państw członkowskich UE poza zwykłą sytuację, w której miejsce zwykłego pobytu zmarłego w chwili jego śmierci znajdowało się w państwie członkowskim. Obywatelstwo nie jest warunkiem w przypadku jurysdykcji ogólnej, lecz staje się inną podstawą jurysdykcji.

4.2.4 Sądy w państwie członkowskim, w którym położone są przedmioty majątkowe, nie mają ogólnej jurysdykcji jako takiej na mocy wniosku dotyczącego rozporządzenia. Istnieje częściowy wyjątek, którym jest przeniesienie przedmiotu majątkowego, jego rejestracja lub przeniesienie w rejestrze publicznym.

4.3 Rozdział III. Prawo właściwe

4.3.1 Rozdział III zawiera jednolite przepisy (art. 16–28) dotyczące prawa właściwego. Zgodnie z normą ogólną prawem właściwym dla ogółu spraw spadkowych jest prawo państwa, w którym zmarły miał miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci. Nie ma zastosowania żaden inny warunek, taki jak np. obywatelstwo. Nie ma różnicy pomiędzy ruchomościami a nieruchomościami.

4.3.2 Należy zauważyć, że zawarte we wniosku normy kolizyjne, które będą stosowane przez sądy państw członkowskich UE, określają prawo właściwe niezależnie od tego, czy państwo, którego prawo jest właściwe, jest państwem członkowskim UE, czy też nie (art. 25).

4.3.3 Tradycyjnie prawo prywatne międzynarodowe uznaje „autonomię stron”, tj. możliwość wyboru przez strony dowolnego prawa właściwego w sprawach umownych. Zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia osoba może dokonać wyboru prawa, któremu podlega ogół jej spraw spadkowych, z tym że może wybrać wyłącznie prawo państwa, którego obywatelstwo posiada.

4.3.4 W celu zapewnienia przewidywalności prawa wybór taki winien być wyraźny i zawarty w oświadczeniu przyjmującym formę rozrządzenia na wypadek śmierci.

4.3.5 Inną kwestią, której nie należy mylić z wyborem prawa, któremu podlega ogół spraw spadkowych, są „umowy o spadek”. Umowa, która dotyczy dziedziczenia po danej osobie, podlega prawu, które byłoby na mocy wniosku dotyczącego rozporządzenia prawem właściwym dla spraw spadkowych tej osoby, gdyby umarła ona w dniu zawarcia tej umowy. Stosuje się alternatywne łączniki związane z normą *favor validitatis*.

4.3.6 Z perspektywy prawa porównawczego i prawa jednolitego bardzo istotną kwestią jest zakres prawa właściwego. Wniosek dotyczący rozporządzenia rozszerza zakres prawa właściwego tak, aby podlegał mu ogół spraw spadkowych, począwszy od otwarcia spadku, a skończywszy na ostatecznym przeniesieniu składników spadku na uprawnionych. Powodem jest najwyraźniej chęć ujęcia jak największej liczby kwestii prawnych w ramach jednego i jedyne prawa właściwego w celu zapewnienia większej przewidywalności prawa oraz ograniczenia złożonego i czasochłonnego procesu zapoznawania się z przepisami więcej niż jednego (często zagranicznego) prawa. We wniosku podano długi i niewyczerpujący wykaz kwestii podlegających prawu właściwemu, przez co uwzględniono również nieujęte w wykazie kwestie dotyczące dziedziczenia, od otwarcia spadku, aż po ostateczne przeniesienie składników spadku na uprawnionych.

4.3.7 Prawu właściwemu podlega ogół spraw spadkowych, począwszy od otwarcia spadku, a skończywszy na ostatecznym przeniesieniu składników spadku na uprawnionych, ale nie stanowi ono przeszkody dla stosowania prawa państwa, w którym znajduje się przedmiot majątkowy, w zakresie, w jakim to ostatnie prawo ustanawia, w odniesieniu do przyjęcia lub odrzucenia spadku, dalsze formalności w stosunku do formalności przewidzianych przez prawo właściwe dla spraw spadkowych.

4.3.8 W przypadku tego przepisu zaleca się, by wyjaśnić, czy w art. 21 ust. 1 w części zdania „dalsze formalności w stosunku do formalności” sformułowanie „dalsze” (tj. następujące później) jest pojęciem właściwym, czy też w zamierzeniu miało ono oznaczać „dodatkowe” lub „inne” („formalności”). Wyraz „dodatkowe” lub „inne” byłby bardziej pożądany w kontekście tego przepisu.

4.3.9 EKES jest zdania, że terminologia zastosowana w przepisie dotyczącym „powszechnego stosowania” (art. 25) powinna wyraźnie odzwierciedlać jedynie cel rozdziału III przyszanego rozporządzenia, tj. wskazanie prawa właściwego. Prostsze i bardziej pożądane byłoby zatem sformułowanie: „Powszechne stosowanie: Niniejsze rozporządzenie wskazuje prawo właściwe także wówczas, gdy nie jest to prawo państwa członkowskiego”.

4.3.10 Gdyby pominąć kwestię wyboru właściwego prawa krajowego przez zmarłego (art. 17), w rozporządzeniu ogólnie stosuje się prawo sądu orzekającego, tj. sądu państwa członkowskiego UE, w którym zmarły miał miejsce zwykłego pobytu w chwili śmierci. Niemniej jednak zgodnie z innymi podstawami jurysdykcji (art. 6) zastosowanie może mieć także prawo państwa nienależącego do UE. W takich wypadkach należy zapobiec sytuacji, w której rozporządzenie narażałoby na szwank jedność łączników, jaka może istnieć w przypadku niektórych państw nienależących do UE (jedność, która jest korzystna dla każdego zmarłego i jego spadkobierców), i przypisywałoby właściwość krajowemu systemowi prawnemu, który – patrząc z własnej perspektywy – nie postrzega siebie jako kompetentnego w zakresie konkretnej sprawy spadkowej. Aby zapewnić te niezbędne warunki oraz lepszą i zrównoważoną koordynację między państwami nienależącymi do UE a państwami członkowskimi UE, zaleca się zastąpienie obecnego art. 26 („Odesłanie”) artykułem o następującym brzmieniu:

4.3.10.1 „Jeśli zmarły nie wybrał prawa właściwego zgodnie z art. 17, a prawem mającym zastosowanie jest na mocy niniejszego rozporządzenia prawo państwa nienależącego do UE, zaś jego normy kolizyjne określają jako właściwe prawo państwa członkowskiego UE lub prawo innego państwa nienależącego do UE, które stosowałoby własne prawo, wtedy zastosowanie ma prawo tego innego państwa. Niniejszy artykuł nie ma zastosowania do umów o spadek, w przypadku których łącznikiem określonym w art. 18 ust. 2 jest prawo, z którym umowa wykazuje najściślejszy związek”.

4.3.10.2 Ten nowy przepis dostosowuje do rozporządzenia ⁽⁴⁾ i próbuje ulepszyć ⁽⁵⁾ podobny przepis, który znalazł się w ważnej Konwencji haskiej o prawie właściwym dla dziedziczenia w wyniku śmierci, ze względu na tę samą konieczność, tj. „ponieważ większość delegacji (...) w przyjętym w nim podejściu dostrzegła staranie, by nie niszczyć jedności tam, gdzie ona istnieje” ⁽⁶⁾. Ponadto elastyczność, jaką oferuje ten przepis (nowy art. 26), harmonizuje z prawem i praktyką dotyczącymi „odesłania” w niektórych państwach nienależących do UE, np. w USA ⁽⁷⁾.

To, że w rozporządzeniach „Rzym I” i „Rzym II” radykalnie wyłączono wszelkie przepisy dotyczące „odesłania”, zwyczajnie wynika z faktu, że przedmiot tych dokumentów (zobowiązania umowne i pozaumowne) bardzo różni się od spraw spadkowych. Taki stan rzeczy w rozporządzeniach „Rzym I” i „Rzym II” sam w sobie nie stanowi jednak poważnego argumentu za wyłączeniem zaleconego powyżej nowego artykułu 26, który w sprawach spadkowych ma kluczowe znaczenie i jest korzystny zarówno dla zmarłego i jego spadkobierców, jak i dla bardziej zrównoważonej koordynacji łączników między UE a państwami nienależącymi do UE.

4.3.11 Tradycyjnym, lecz kluczowym przepisem jest art. 27, dotyczący porządku publicznego. Zgodnie z raczej standardową praktyką zaleca się, by we wszystkich wersjach językowych rozporządzenia słowa „nie do pogodzenia z porządkiem publicznym” poprzedzono słowem „wyraźnie”, a słowa „porządkiem publicznym” poprzedzono słowem „międzynarodowym”, przynajmniej we francuskiej i włoskiej wersji językowej (oraz w razie potrzeby w innych językach). Specjalnie dostosowane do spraw spadkowych wyłączenie tego mechanizmu „tylko z tej przyczyny, że przewidziane tym prawem zasady dotyczące rezerwy spadkowej różnią się od obowiązujących w państwie sądu orzekającego” jest innowacyjne i użyteczne.

4.3.12 W art. 27 ust. 2 angielska wersja „*its clauses regarding*” [w wersji polskiej: „przewidziane tym prawem zasady” – przyp. tłum.] nie jest identyczna z tekstem francuskim: „*ses modalités concernant*”. Zaleca się utrzymanie określenia „*its provisions*”

[„przewidziane tym prawem przepisy” – przyp. tłum.] we wszystkich wersjach językowych rozporządzenia.

4.4 Rozdział IV. Uznanie i wykonanie

4.4.1 Na wzór rozporządzenia (WE) nr 44/2001 w rozdziale IV wniosku dotyczącego rozporządzenia zawarto artykuły 29–33, odnoszące się do uznawania orzeczeń.

4.4.2 Uproszczenie międzynarodowych spraw spadkowych w Europie będzie wynikać z zasady, zgodnie z którą orzeczenia wydane w jednym z państw członkowskich UE w zastosowaniu wniosku dotyczącego rozporządzenia są uznawane w innych państwach członkowskich bez konieczności przeprowadzania jakiegokolwiek postępowania.

4.4.3 Orzeczenie wydane w jednym z państw członkowskich nie może być przedmiotem kontroli merytorycznej w państwie członkowskim, w którym wniesiono o uznanie orzeczenia, i nie jest uznawane jedynie w czterech przypadkach.

4.5 Rozdział V. Dokumenty urzędowe

4.5.1 Dodatkowe znaczne uproszczenie międzynarodowych spraw spadkowych będzie wynikać z tego, że dokumenty urzędowe sporządzone w jednym państwie członkowskim i powszechnie stosowane w sprawach spadkowych są uznawane w innych państwach członkowskich na mocy wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.6 Rozdział VI. Europejski certyfikat spadkowy

4.6.1 Europejski certyfikat spadkowy wprowadzony wnioskiem dotyczącym rozporządzenia stanowi dowód posiadania statusu spadkobiercy lub zapisobiercy oraz uprawnień wykonawców testamentu lub innych zarządców. Zaleca się wydłużenie podanego w art. 43 ust. 2 okresu do 9 lub 12 miesięcy.

4.6.2 Należy uprościć wzór formularza i usunąć zbędne informacje wymagane w punkcie 4.7.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁴⁾ A tym samym rozszerza zakres obowiązywania „odesłania” z państw nienależących do UE na państwa członkowskie Unii.

⁽⁵⁾ Wyłączając jego obowiązywanie nie tylko w przypadku *professio iuris* (art. 17), lecz także w odniesieniu do łączników o innym charakterze i metodologii (klauzule wyłączenia, takie jak prawo, z którym umowa wykazuje najściślejszy związek, w art. 18 ust. 2).

⁽⁶⁾ Raport Watersa, s. 553, Materiały z szesnastej sesji, 3–20 października 1988 r., t. II, Haska Konferencja Prawa Prywatnego Międzynarodowego, 1990. Art. 4 Konwencji haskiej o prawie właściwym dla dziedziczenia w wyniku śmierci (1 sierpnia 1989 r.). Zob. także P. Lagarde, *La nouvelle Convention de la Haye sur la loi applicable aux successions*, „RCDIP” 1989, s. 249 (258).

⁽⁷⁾ Na temat art. 4 konwencji haskiej zob. E.F. Scoles, *The Hague Convention on Succession*, „AJCL” 1994, s. 85 (113).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES): Wyzwania i kolejne działania dotyczące komponentu kosmicznego

COM(2009) 589 wersja ostateczna

(2011/C 44/26)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Dnia 28 października 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: Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES): Wyzwania i kolejne działania dotyczące komponentu kosmicznego

COM(2009) 589 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 135 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji, mając jednocześnie nadzieję, że organy decyzyjne podejmą decyzje operacyjne, przydzielą środki finansowe i opracują kierunki polityki zgodnie z zawartymi w nim propozycjami i wskazówkami.

1.2 EKES opowiadał się zawsze za wnioskami Komisji w dziedzinie polityki kosmicznej, gdyż jest ona jednym z priorytetów technologicznych wymagających większego rozwinięcia. Odpowiedzialne i zrównoważone wykorzystanie przestrzeni kosmicznej do celów niemilitarnych i pokojowych jest potężnym instrumentem rozwoju.

1.3 Ogólnie rzecz biorąc, badania kosmiczne, a szczególnie GMES, są pełnoprawną częścią nowej gospodarki ekologicznej. Rozwój zastosowań w rolnictwie, zarządzaniu zmianą klimatu, dokładnym prognozowaniu pogody i gospodarowaniu gruntami leży u podstaw nowego modelu, w ramach którego główną osią innowacji i badań technologicznych jest rozwój zrównoważony.

1.4 Komitet podziela obawy Komisji związane z brakiem informacji na temat ram czasowych programu. Komitet uważa, że program powinien być realizowany przynajmniej do 2030 r. oraz przewidywać kontynuację podstawowych funkcji w kolejnych latach.

1.5 Zdaniem Komitetu środki finansowe są niewystarczające zarówno dlatego, że nie uwzględniają kształtowania się cen komponentów technologicznych satelitów Sentinel, jak i dlatego, że środki przeznaczone na B+R są skromne,

zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb gromadzenia danych w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i walki ze zmianą klimatu. Aby zaspokoić zapotrzebowanie, w okresie 2014–2020 potrzebnych jest co najmniej kolejnych 700–800 mln euro. Znacznie wzrosły koszty rozpoczęcia misji, a także urządzeń elektronicznych.

1.6 Za pomocą ambitnych programów należy sprawić, że odżyją „marzenia o kosmosie”, którym niegdyś oddawały się całe pokolenia. Trzeba ponownie zachęcać młodzież do podejmowania studiów na kierunku inżynierii kosmicznej, opracowywać projekty stabilnego zatrudnienia, podkreślając wartość społeczną takich programów jak GMES, które mogą się przyczynić do ograniczenia niekorzystnych skutków zmiany klimatu i wspomóc działalność ludzką poprzez prognozowanie zjawisk ekstremalnych, takich jak powodzie i długie okresy suszy. Monitorowanie szkodliwych emisji do atmosfery umożliwi ocenienie skuteczności działań podjętych w celu zmniejszenia emisji CO₂, czy też przedsięwzięcie odpowiednich środków w wypadku naruszenia praw dotyczących handlu ludźmi, w koordynacji z działalnością FRONTEX.

1.7 GMES może wnieść decydujący wkład w politykę gospodarowania odpadami, umożliwiając wykrycie nielegalnych wysypisk i wycieków substancji toksycznych. Program kosmiczny GMES musi również uwzględniać kwestię odpadów „kosmicznych”, czyli odzyskiwania w kosmosie zużytych stacji i satelitów, które już nie przekazują danych. Program Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA) dotyczący nadzoru nad przestrzenią kosmiczną, prowadzony we współpracy z systemem niemieckim TIRA, może pomóc w kontrolowaniu niezliczonej ilości odpadów kosmicznych. Od 1957 r. wystrzelono ponad 5 tys. satelitów, a obecnie co dwa dni rozpoczyna misję w przybliżeniu jeden satelita.

1.8 Komitet uważa, że pozytywny wpływ programu o odpowiednio długim czasie realizacji może być motorem bezpośredniego zaangażowania przedsiębiorstw publicznych i prywatnych w tym sektorze, umożliwiając im programowanie inwestycji w dziedzinach rozwoju technologicznego w celu opracowania systemów rozpoznania, które byłyby coraz bardziej wydajne pod względem kosztów i jakości działania. Dla powodzenia całej operacji podstawowe znaczenie będzie miała zdolność przyciągania inwestycji prywatnych i tworzenia rynku usług.

1.9 Dla państw członkowskich, które na razie nie podejmują działań i są jeszcze dalekie od realizacji polityki kosmicznej, gwarancją potrzebną do podjęcia inicjatyw mogłaby być pewność co do ciągłości programów wspólnotowych. W tym kontekście, mając na uwadze zrównoważenie wiedzy i zaangażowania w realizację polityki kosmicznej, Komitet ocenia pozytywnie decyzję z lutego 2010 r. o powołaniu rady partnerów GMES skupiającej 27 aktywnie działających państw członkowskich. Organ ten powinien być otwarty na przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

1.10 Istnienie długoterminowego programu umożliwiłoby ponadto uzyskanie większej siły przebicia i większego znaczenia politycznego UE wobec innych obszarów świata, które działają dzisiaj w branży związanej z przestrzenią kosmiczną, i mogłoby przyczynić się do wynegocjowania niezbędnego wkładu finansowego, który może się wiązać z dostępem do programów i wyników misji niekontrolowanych przez UE.

1.11 GMES może wnieść bardzo istotny wkład w różnych istotnych dziedzinach, takich jak oceanografia, kontrola jakości powietrza, sporządzanie szczegółowych map użytkowania gruntów czy też dostarczanie w krótkim czasie map stref dotkniętych klęskami żywiołowymi, co przyczynia się w niezastąpiony sposób do ochrony ludności.

1.12 Komitet uważa, że na obecnym etapie głębokiego kryzysu gospodarczego wymóg dysponowania znacznymi środkami nie może prowadzić do opóźnienia takich inwestycji, lecz – wręcz przeciwnie – mobilizując jak największą ilość dostępnych środków przy wsparciu opinii publicznej dobrze poinformowanej o wszystkich możliwościach, program GMES może przyczynić się do wcześniejszego przezwyciężenia kryzysu, dostarczając ogromnego potencjału naukowego i produkcyjnego oraz przynosząc pozytywne skutki, tak by przywrócić UE wiodącą rolę w sektorze, który obecnie chyli się ku upadkowi.

2. Wstęp

2.1 Decyzja UE o stworzeniu zintegrowanego europejskiego systemu obserwacji Ziemi w celu dostarczania informacji i usług w dziedzinie bezpieczeństwa oraz ochrony środowiska, znanego jako Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES), ma znaczenie strategiczne i umożliwia UE utrzymanie oraz umocnienie swej wiodącej roli w działaniach cywilnych podejmowanych w dziedzinie lotniczej i kosmicznej.

2.2 Zgodnie z wytycznymi planu działań Komisji Europejskiej z 2001 r. inicjatywa GMES ma na celu powiązanie potrzeb społeczeństwa w dziedzinie środowiska i bezpieczeństwa z zaawansowanymi możliwościami technicznymi i operacyjnymi naziemnych oraz satelitarnych systemów obserwacji. Jest to reakcja, która ma zagwarantować odpowiednio

szybki dostęp do informacji na temat środowiska na szczeblu globalnym, regionalnym i lokalnym, a jednocześnie nie narusza niezależności w takich dziedzinach jak: rozwój zrównoważony, zmiany klimatu w skali całego świata, wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony, europejska przestrzeń badawcza oraz europejska strategia na rzecz przestrzeni kosmicznej.

2.3 System opiera się na analizie danych dotyczących obserwacji Ziemi dostarczanych przez satelity i sieci monitorujące in situ; po przeprowadzeniu analizy i skoordynowaniu danych zostają one udostępnione użytkownikom końcowym: władzom i agencjom krajowym, regionalnym i lokalnym, organizacjom ochrony środowiska i ochrony ludności itd. GMES to inicjatywa promowana i realizowana wspólnie przez Unię Europejską oraz Europejską Agencję Kosmiczną (ESA). W jej ramach ESA przyczynia się znacząco do rozwoju komponentu kosmicznego, zaś UE odgrywa rolę podmiotu wspierającego i gromadzącego zamówienia.

2.4 Program GMES składa się z trzech części: komponentu kosmicznego, in situ oraz usługowego, na temat których Komisja wydała wniosek dotyczący rozporządzenia omówiony już w opinii Komitetu ⁽¹⁾.

2.5 Wśród tych trzech komponentów komponent kosmiczny jest zdecydowanie najbardziej kosztowny i to on decyduje o jakości oraz liczbie oferowanych usług. Obejmuje on sześć serii misji Sentinel dotyczących obserwacji Ziemi, które powinny się rozpocząć w 2012 r., przy czym pięć z nich otrzymuje finansowanie. Wszystkie elementy dotyczące komponentu kosmicznego są kontrolowane, koordynowane i wdrażane przez ESA: umowy z zakładami na rozwój satelitów i niezbędnej infrastruktury, a także zarządzanie projektami pilotażowymi uruchomionymi na tym etapie, które zostaną poddane ocenie pod kątem przyszłych zastosowań.

3. Komunikat Komisji

3.1 W swoim komunikacie Komisja zdaje relację z dotychczasowych działań w zakresie komponentu usługowego i in situ, które przyniosły już dobre wyniki poprzez wykorzystanie obecnej infrastruktury kosmicznej w misjach EUMETSAT, ESA oraz misjach poszczególnych krajów.

3.2 W 2008 r. stworzono podstawy architektury tego systemu, zwłaszcza w odniesieniu do potrzeb finansowych i związanej z nimi polityki budżetowej. By zrealizować projekt, konieczne będzie przeznaczenie niezbędnych środków w przyszłych wieloletnich ramach finansowych Unii. W latach 2014–2020 ESA przewiduje wydatki wysokości 4,23 mld euro ⁽²⁾.

3.3 Dokument analizuje niektóre kluczowe aspekty europejskiej polityki kosmicznej, której pierwszorzędny elementem jest GMES, wraz z programami europejskimi GNSS (EGNOS i Galileo).

⁽¹⁾ CESE 96/2010 – wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie europejskiego programu obserwacji Ziemi (GMES) i jego początkowych operacji (lata 2011–2013) – COM(2009) 223 wersja ostateczna – 2009/0070 (COD).

⁽²⁾ ESA/C (2009) 36.

3.4 Komisja zwraca uwagę na pierwszoplanowe znaczenie finansowania realizacji i rozwoju misji zespołów Sentinel 1, 2 i 3, a także na ciągłość i dostępność danych, a wreszcie na potrzebę pokonania wątpliwości państw członkowskich co do okresu realizacji projektu, którego zakończenie jest obecnie przewidywane na 2020 r.

3.5 Komisja uważa, że dla stworzenia polityki pełnego i gwarantowanego dostępu konieczne jest rozporządzenie w sprawie własności danych. Należy również zająć się kwestią własności infrastruktury i zarządzania nią.

3.6 Znaczna część dokumentu dotyczy polityki zamówień publicznych, które powinny się cechować zarówno efektywnością pod względem kosztów, jak i ciągłą dostępnością danych.

3.7 Współpraca międzynarodowa jest istotnym elementem całego programu GMES. W tym kontekście GMES stanowi wkład wspólnotowy do programu całościowej obserwacji Ziemi GEOSS. Komisja rozwinię dalszą wymianę i partnerstwo w ramach Komitetu ds. Satelitów Obserwacyjnych Ziemi (CEOS), czyli komitetu kosmicznego mającego szczególnie obowiązki w zakresie monitorowania skutków zmiany klimatu.

3.8 We wnioskach Komisja streszcza dokument, zobowiązując się do ścisłego śledzenia realizacji programu i jego stałej aktualizacji dostosowanej do zapotrzebowania użytkowników.

4. Uwagi Komitetu

4.1 Komitet uważa, że jako jeden z priorytetów technologicznych polityka kosmiczna wymaga większego rozwinięcia i dlatego przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji, wyrażając jednocześnie nadzieję, że organy decyzyjne podejmą decyzje operacyjne, przydzielą środki finansowe i opracują kierunki polityki zgodnie z rozwojem zawartych w nim propozycji i wskazówek.

4.2 Oceniając pozytywnie komunikat, Komitet podziela obawy Komisji związane z brakiem jasnego stanowiska państw członkowskich w sprawie ram czasowych programu GMES i uważa, że muszą się one wyraźnie opowiedzieć za programem, który powinien być realizowany przynajmniej do 2030 r. Niewątpliwie należy przewidzieć możliwość dalszego pełnienia podstawowych funkcji programu także po 2030 r.

4.3 Również przedsiębiorstwa muszą mieć możliwość planowania inwestycji przez wystarczająco długi okres i rozwijania technologii w celu uzyskania coraz wydajniejszych systemów gromadzenia danych zarówno z punktu widzenia kosztów, jak i jakości działania.

4.4 Komitet uważa, że ze względu na długoterminowe prognozy zawarte w analizie ESA kwotę 4 mld euro należy uznać za niewystarczającą. Kwota rzędu 600 mln euro rocznie nie uwzględnia bowiem kształtowania się cen komponentów technologicznych wchodzących w skład konstelacji satelitów Sentinel. Suma zarezerwowana na B+R również wydaje się niewystarczająca, zwłaszcza w stosunku do potrzeb gromadzenia znaczących danych w zakresie bezpieczeństwa i przeciwdziałania zmianie klimatu.

4.5 Komitet w pełni popiera propozycje Komisji, lecz apeluje, by podjęto bardziej zdecydowane kroki, jeżeli chodzi o potrzebne środki finansowe, gdyż projekt wymaga co najmniej kolejnych 700–800 mln euro na lata 2014–2020, a także o przedłużenie ram czasowych do co najmniej 2030 r., otwarcie rynku kosmicznego dla MŚP we wszystkich państwach członkowskich, jasne i otwarte uregulowanie polityki dostępu do danych, ścisłą koordynację wszystkich podmiotów zaangażowanych w projekt i – wreszcie – umocnienie jego wymiaru międzynarodowego.

4.6 Sama Komisja wskazuje na potrzebę zwiększenia inwestycji w dziedzinie bezpieczeństwa, a w swoim ostatnim komunikacie⁽³⁾ przypomina, że w ramach tematu siódmego programu ramowego „przestrzeń kosmiczna” opublikowano zaproszenie do składania wniosków dotyczących opracowania dla GMES przedoperacyjnych funkcjonalności w dziedzinie nadzoru morskiego. Zintegrowane podejście wykorzystujące wszystkie dostępne instrumenty jest rozwiązaniem koniecznym dla ochrony środowiska, ochrony mórz i wybrzeży przed nielegalnym handlem, a także dla ratowania życia osób, które zdają się na pozbawione skrupułów organizacje przestępcze.

4.7 W związku z tym konieczne są dodatkowe środki na wsparcie zarówno programów kształcenia ustawicznego dla pracowników tego sektora, jak i projektów zachęcających młodych ludzi do podejmowania studiów nad przestrzenią kosmiczną i możliwymi zastosowaniami w tej dziedzinie. W ostatnich latach, również ze względu na fakt, że opinia publiczna poświęcała temu tematowi mniej uwagi, spadło zainteresowanie inżynierią lotniczo-kosmiczną, czemu towarzyszył spadek liczby nowych studentów oraz absolwentów tego kierunku. Zaczyna również brakować specjalistów, w związku z czym konieczna jest specjalna polityka w celu ukierunkowania zainteresowanych osób na ten kierunek studiów. Jednym z najczęstszych powodów zniechęcających do podejmowania nauki w tej dziedzinie jest brak pewnych i długotrwałych perspektyw zatrudnienia.

4.8 Komitet popiera propozycję Komisji, by przejąć bezpośrednio własność nad tym systemem i, co za tym idzie, odpowiedzialność za zarządzanie. Decyzja o stałym, bezpłatnym i otwartym dostępie wydaje się odpowiednia i dobrze przemyślana pod warunkiem, że poprzez wydanie konkretnego rozporządzenia udzielone zostaną gwarancje bezpieczeństwa. Gwarancja dostępu może stworzyć warunki do zainteresowania inwestorów prywatnych oferowaniem usług. Stworzenie rynku połączonego z systemem GMES stanowi nie tylko szansę gospodarczą i usługę publiczną, lecz może również umożliwić podział niektórych wydatków w zakresie zarządzania usługami naziemnymi.

4.9 Podstawowe znaczenie dla prawidłowego zarządzania danymi będzie miał wybór struktury systemu. Po odpowiednim okresie dostosowania się rynku zastosowanie komercyjne powinno wiązać się zawsze z udziałem w wydatkach, podobnie jak dzieje się obecnie w wypadku niektórych dotychczas bezpłatnych usług internetowych, za które zaczyna się stopniowo wymagać opłat od użytkowników. Zasadniczo dane dla administracji publicznej powinny być bezpłatne i dostępne, a platformy zróżnicowane w oparciu o wymogi poufności i bezpieczeństwa. Ostatnio wprowadzono istotne zastosowania

⁽³⁾ „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE” – COM(2009) 538 wersja ostateczna.

monitoringu satelitarnego. Satelity altymetryczne z programu My Ocean odnotowały powtórzenie się zjawiska El Niño z 2009 r.; program MACC (Monitoring Atmosphere Composition and Climate), który jest integralną częścią usług GMES, dostarczył wskazówek dotyczących tworzenia symulacji ewentualnego rozprzestrzeniania się pyłu wulkanicznego z Islandii; inna usługa w ramach programu GMES – SAFER (Services and Applications For Emergency Responses) ma na celu sporządzenie w ciągu sześciu godzin po katastrofie, takiej jak trzęsienie ziemi, powódź czy osuwanie się gruntu, szczegółowych map, które mogą mieć bardzo duże znaczenie dla ochrony ludności; G-Mosaic (Pilot services for security) nadzoruje terytorium w celach bezpieczeństwa, a nadzór ten obejmuje elektronicznie atomowe, nielegalne szlaki migracji, granice, a także analizę zniszczeń wojennych i analizę zapotrzebowania.

4.10 Szczególną uwagę należy zwrócić na politykę zamówień publicznych. Zasady programu Small Business Act powinny być zawsze stosowane w wypadku zamówień publicznych, zwłaszcza wspólnotowych. Niezbędna jest poważna polityka wsparcia dla MŚP, szczególnie w tych krajach, które nie posiadają jeszcze rozbudowanego systemu produkcji, a które również powinny odnieść korzyści z olbrzymich inwestycji planowanych w tym sektorze. Komponent kosmiczny GMES wymaga nie tylko dużych przedsiębiorstw wyspecjalizowanych w elektronice lotniczej i kosmicznej, lecz również małych przedsiębiorstw, które są również w stanie zagwarantować innowacyjne rozwiązania. Z uwagi na europejski charakter projektu Komisja powinna wspierać tworzenie konsorcjów między przedsiębiorstwami transnarodowymi.

4.11 Komitet zaleca coraz ściślejszą koordynację między różnymi podmiotami zaangażowanymi w realizację projektu: Komisją, państwami członkowskimi, ESA i EUMETSAT i popiera propozycję Komisji, by podzielić między nimi obowiązki zgodnie z zaleceniami zawartymi w komunikacie.

4.12 Komitet uważa, że ESA ma wszystkie kompetencje niezbędne do tego, by we współpracy z agencjami krajowymi odpowiadać za zarządzanie końcową infrastrukturą kosmiczną w zakresie konserwacji, rozwoju i wymiany konstelacji satelitów. Komitet zaleca usilnie, by podjęto wszystkie inicjatywy możliwe z prawnego punktu widzenia, tak by ułatwić dokonanie tego naturalnego wyboru.

4.13 Zdaniem Komitetu niezbędny będzie dalszy rozwój działań w celu pogłębienia współpracy międzynarodowej. Walka ze zmianą klimatu będzie się siłą rzeczy toczyć na skalę globalną, a wymiana danych będzie konieczna do okre-

ślenia w czasie realnym bieżących skutków emisji gazów cieplarnianych i związanej z nimi zmiany klimatu. Komisja słusznie uwzględniła ten aspekt. Komitet zaleca, by włączono również innych partnerów z sąsiadujących obszarów, być może angażując ich w realizację strategii europejskiej na rzecz bezpieczeństwa oraz obrony terytorium i mórz. Na przykład Unia dla Śródziemnomorza mogłaby być doskonałą platformą dla rozwoju tej współpracy w ramach obecnych priorytetowych programów ochrony ludności, regeneracji regionu Morza Śródziemnego i przeciwdziałania zmianie klimatu, a pozytywny wkład może wnieść również umiejętność wychwytywania specyficznych cech innych obszarów, takich jak na przykład działania już realizowane w regionach nadbałtyckich i w regionie Dunaju.

4.14 EKES popiera powołanie rady partnerów GMES skupiającej 27 państw, której członkami mają być również Szwajcaria i Norwegia jako kraje należące do ESA. Ten organ przedstawicielski znajduje się pod kierownictwem Komisji i ma za zadanie zapoczątkować współpracę organów we wszystkich państwach członkowskich, wspomóc Komisję w kontrolowaniu spójności realizacji programu i opracowaniu ram strategicznych, a także przeprowadzić wymianę doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań w zakresie GMES oraz obserwacji Ziemi. Może on ponadto pomóc w zniwelowaniu obecnych różnic w zakresie wiedzy specjalistycznej i działań podejmowanych w dziedzinie kosmicznej przez stare i nowe państwa członkowskie. Utworzenie forum użytkowników prywatnych jest wysoce wskazane z punktu widzenia odpowiednio szybkiego przeanalizowania perspektyw tego systemu i współpracy z Radą.

4.15 Szczególną uwagę należy poświęcić krótkookresowym potrzebom programowym. Dotyczy to przede wszystkim eksploatacji serii A satelitów Sentinel, uruchomienia serii B oraz zakupu głównych elementów do serii C satelitów Sentinel.

4.16 Prezydencja hiszpańska, która zajmuje się rozporządzeniem w sprawie usług GMES, i prezydencja belgijska zajmująca się europejską polityką kosmiczną zgadzają się co do potrzeby nadania nowego impulsu działalności w tej dziedzinie. Istnieją zatem warunki konieczne do określenia aspektów, które wymagają wyjaśnienia: chodzi o wyznaczenie i przydzielenie środków niezbędnych do realizacji projektu, pokonanie wciąż istniejących wątpliwości co do ram czasowych GMES, co umożliwiłoby już teraz rozwój konstelacji Sentinel zgodnie z opracowanym programem, oraz pogłębienie współpracy międzynarodowej i zwiększenie inwestycji w badania i rozwój.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z lekkich pojazdów samochodowych

COM(2009) 593 wersja ostateczna – 2009/0173 (COD)

(2011/C 44/27)

Sprawozdawca: **Virgilio RANOCCHIARI**

Dnia 20 listopada 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z lekkich pojazdów samochodowych

COM(2009) 593 wersja ostateczna – 2009/0173 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ramach strategii wspólnotowej ukierunkowanej na obniżenie emisji CO₂, po zatwierdzeniu w 2009 r. rozporządzenia dotyczącego samochodów osobowych, niezbędny środek dodatkowy stanowi obecnie wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z lekkich samochodów dostawczych. Nie należy zaniechać żadnej inicjatywy – jeżeli opiera się na odpowiednim zintegrowanym podejściu – której celem jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, stanowiące zasadniczy aspekt walki ze zmianą klimatu.

1.2 W nowym wniosku wykorzystuje się model zastosowany w poprzednim rozporządzeniu dotyczącym samochodów osobowych i przewiduje się także w tym przypadku mechanizmy sankcji, nagrody, odstępstwa, ekoinnowacje itp.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) obawia się jednak, że w taki sposób nie zostanie odpowiednio uwzględniona zasadnicza różnica między samochodami osobowymi a lekkimi samochodami dostawczymi: pierwsza kategoria obejmuje dobra konsumpcyjne, druga natomiast dobra inwestycyjne, co ma oczywiście różne konsekwencje, jeśli chodzi o przeznaczenie pojazdów oraz wysokość kosztów operacyjnych. Należy także dodać, że wniosek dotyczący lekkich samochodów dostawczych jest pod pewnymi względami (ram czasowych, sankcji, kosztów itp.) jeszcze ambitniejszy od rozporządzenia dotyczącego samochodów osobowych. EKES uważa, że zważywszy na czas potrzebny na przystosowanie⁽¹⁾ samochodów dostawczych, który jest dłuższy o co najmniej dwa lata od czasu potrzebnego w wypadku samochodów osobowych, należy dokonać przeglądu wniosku, również w świetle głębokiego kryzysu sektora, który spowodował i nadal powoduje bardzo negatywne skutki w obszarze wymiany handlowej.

1.4 Ponadto istnieje obawa, że nadmierny wpływ na koszty przemysłowe, a zatem na ceny, może przyczynić się do dalszego pogorszenia sytuacji na rynku, znajdującego się i tak w głębokim kryzysie, a wraz z tym do obniżenia poziomu zatrudnienia i dalszego spowolnienia wymiany floty pojazdów, a w konsekwencji – również do spowolnienia procesu ograniczania emisji.

1.5 W związku z tym EKES oczekuje, że zostaną uwzględnione zalecenia sformułowane w maju 2009 r. przez Radę ds. Konkurencyjności, która – ze względu na obecną sytuację gospodarczą sektora – wezwała do unikania, jeżeli jest to możliwe, dodatkowych obciążeń dla branży przez przeprowadzanie dokładnych ocen skutków przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji.

1.6 EKES przypomina, że wniosek opiera się na ocenie skutków przeprowadzonej przed kryzysem, oraz wzywa Parlament Europejski i Radę do zażądania aktualizacji wspomnianej oceny, również na podstawie dokładnego monitorowania poziomu emisji po wejściu w życie rozporządzenia Euro 5.

1.7 W świetle powyższych stwierdzeń EKES – potwierdzając konieczność obniżenia poziomów emisji CO₂ – oczekuje jednak, że zostanie dokonany przegląd ram czasowych określonych w rozporządzeniu, obejmujący dostosowanie stopniowego wdrażania do okresu potrzebnego na przystosowanie w sektorze, i że jego rozpoczęcie zostanie zaplanowane na 2015 r., a zakończenie na 2018 r. Oczekuje też, że zmiany zostaną wprowadzone na podstawie dokładniejszej i zaktualizowanej oceny skutków, także w odniesieniu do poziomów docelowych w dłuższej perspektywie po 2020 r. – które, jak się szacuje, wraz z rozwojem technologicznym mogą stopniowo osiągnąć 150–160 g/km – przy czym niezbędne jest dokonanie przeglądu w odpowiednim czasie.

⁽¹⁾ Czas niezbędny do wdrożenia przez branżę wszelkich nowych wymogów, które wiążą się z wprowadzeniem zmian w konstrukcji pojazdu.

2. Wstęp

2.1 W komunikacie Komisji Europejskiej COM(2007) 19 wersja ostateczna/2 z lutego 2007 r. „Wyniki przeglądu wspólnotowej strategii na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych i lekkich pojazdów dostawczych” stwierdza się, że Komisja proponuje ramy prawne w celu osiągnięcia celu wspólnotowego 120 g CO₂/km. Rozporządzenie dotyczące emisji CO₂ pochodzących z samochodów osobowych przyjęte w grudniu 2008 r. w celu obniżenia poziomów emisji z tego rodzaju pojazdów do średniej wartości 130 g/km stanowi kluczowy element strategii wspólnotowej. Prawodawstwo leżące u podstaw powyższej strategii określa niektóre środki dodatkowe w celu dalszego zmniejszenia emisji o 10 g CO₂/km (podejście zintegrowane), wśród których znajduje się nowy wniosek dotyczący ograniczenia poziomu dwutlenku węgla pochodzącego z lekkich samochodów dostawczych.

2.2 Unia Europejska zobowiązała się do obniżenia do roku 2020 emisji całkowitej gazów cieplarnianych o 20 % lub 30 %, jeżeli zostanie osiągnięte ogólne porozumienie międzynarodowe. Oczywiście wszystkie sektory muszą wziąć udział w takim przedsięwzięciu. Według Komisji emisje z lekkich samochodów dostawczych stanowią około 1,5 % emisji całkowitej CO₂ w Unii Europejskiej.

2.3 Nowy wniosek został opracowany w następstwie opublikowania dwóch komunikatów Komisji w lutym 2007 r. – wspomnianego powyżej komunikatu COM(2007) 19 wersja ostateczna/2 oraz komunikatu COM(2007) 22 wersja ostateczna („Ramy prawne podstawą dla zwiększania konkurencyjności przemysłu motoryzacyjnego w XXI w.”), a także w reakcji na wezwanie do przygotowania wniosku w sprawie poprawy efektywności energetycznej lekkich samochodów dostawczych wystosowane w czerwcu 2007 r. przez Radę ds. Środowiska Naturalnego.

3. Wniosek dotyczący rozporządzenia

3.1 W dniu 28 października 2009 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia na rzecz obniżenia poziomów emisji CO₂ pochodzących z lekkich samochodów dostawczych.

3.2 Jak wspomniano we wstępie, nowe rozporządzenie ma być uzupełnieniem rozporządzenia (WE) nr 443/2009 (CO₂ z samochodów osobowych) w ramach zintegrowanego podejścia na rzecz osiągnięcia celu UE 120 g CO₂/km dla wszystkich nowych lekkich pojazdów samochodowych. W roku kalendarzowym rozpoczynającym się dnia 1 stycznia 2014 r. i w każdym kolejnym roku kalendarzowym każdy producent lekkich samochodów dostawczych ma zagwarantować, że średni indywidualny poziom emisji CO₂ nie przekroczy poziomu przewidzianego w rozporządzeniu.

Kwestie szczegółowe:

3.2.1 Zakres stosowania

Zakres stosowania wniosku ogranicza się do pojazdów kategorii N1. Komisja zadecyduje o objęciu zakresem stosowania pojazdów N2 i M2 ⁽²⁾ dopiero po przeglądzie w 2013 r., na podstawie procedury komitetowej.

⁽²⁾ N1 = pojazdy do transportu towarów o maksymalnej nośności < 3,5 t; N2 = pojazdy do transportu towarów < 12 t; M2 = przewozy pasażerskie powyżej 8 osób o maksymalnej masie < 5 t.

3.2.2 Krótkoterminowy poziom docelowy

Celem wniosku jest ograniczenie średnich emisji z nowych pojazdów do 175 g CO₂/km do 1 stycznia 2016 r. oraz stopniowe wdrażanie, począwszy od roku 2014 (poziom docelowy ma zastosowanie do 75 % pojazdów w 2014 r., 80 % w 2015 r. i 100 % od 2016 r.).

3.2.3 Parametr użyteczności

We wniosku pozostawia się jako parametr użyteczności (będący podstawą obliczeń w celu pomiaru poziomu emisji) masę pojazdu w stanie gotowym do jazdy. W artykule 12 przewiduje się jednak, że Komisja rozważy zastosowanie parametrów alternatywnych (powierzchni postojowej, ładowności) ⁽³⁾ w 2014 r.

3.2.4 Mechanizm sankcji

We wniosku stanowi się, że:

- a) grzywnę oblicza się, mnożąc liczbę nadwyżkowych gramów CO₂/km przez liczbę nowo zarejestrowanych samochodów w danym roku;
- b) na okres przejściowy (do końca 2018 r.) przewiduje się „elastyczne podejście”, zgodnie z którym kara jednostkowa rośnie w zależności od liczby gramów CO₂ wykraczającej ponad poziom docelowy, tj. 5 euro za pierwszy gram powyżej ustalonego limitu, 15 euro za drugi, 25 euro za trzeci i 120 euro za każdy kolejny nadwyżkowy gram;
- c) po upływie okresu przejściowego (po 2018 r.) kara jednostkowa nie zależy już od stopnia przekroczenia poziomu docelowego i wynosi 120 euro za każdy gram powyżej limitu.

3.2.5 Superkredyty

Przy obliczaniu średniego indywidualnego poziomu emisji CO₂ przewidziano ulgi dla producentów pojazdów osiągających szczególnie dobre wyniki. Każdy nowy lekki samochód dostawczy o indywidualnym poziomie emisji CO₂ poniżej 50 g CO₂/km liczy się jako 2,5 lekkiego samochodu dostawczego w 2014 r., 1,5 lekkiego samochodu dostawczego w 2015 r. oraz jako 1 lekki samochód dostawczy, począwszy od 2016 r.

3.2.6 Odstępstwa dla niektórych producentów

Wniosek o odstępstwo od docelowych indywidualnych poziomów emisji (zob. pkt 3.2) może złożyć producent wytwarzający mniej niż 22 000 nowych lekkich samochodów dostawczych zarejestrowanych we Wspólnocie w każdym roku kalendarzowym, jeżeli:

- a) nie jest częścią grupy producentów powiązanych;

⁽³⁾ Ładowność: „ładowność samochodu” oblicza się jako różnicę między technicznie dopuszczalną maksymalną masą całkowitą, zgodnie z załącznikiem III do dyrektywy 2007/46/WE, oraz masą samochodu. Powierzchnię postojową samochodu oblicza się jako iloczyn rozstawu osi i szerokości rozstawu kół samochodu.

- b) jest częścią grupy przedsiębiorstw powiązanych, która jest odpowiedzialna ogółem za mniej niż 22 000 nowych lekkich samochodów dostawczych zarejestrowanych we Wspólnocie w każdym roku kalendarzowym; lub
- c) jest częścią grupy przedsiębiorstw powiązanych, ale posiada własny zakład produkcyjny i ośrodek projektowy.

3.2.7 Ekoinnowacje

Na wniosek dostawcy lub producenta Komisja bada – w sposób pozostający do określenia – ograniczenie emisji CO₂ uzyskane dzięki zastosowaniu technologii innowacyjnych poza standardowym cyklem testów pomiaru CO₂. Całkowity wkład tego rodzaju technologii w obniżenie indywidualnego poziomu emisji danego producenta może wynieść maksymalnie 7 g CO₂/km.

3.2.8 Grupy producentów

Producenci nowych lekkich samochodów dostawczych inni niż producenci, którym przyznano odstępstwo opisane w pkt 3.2.6 niniejszej opinii, mogą utworzyć grupę w celu wypełnienia swoich zobowiązań.

3.2.9 Pojazdy niekompletne (budowane wieloetapowo)⁽⁴⁾

Wniosek dotyczący rozporządzenia przewiduje stosowanie w odniesieniu do „pojazdu skompletowanego” najwyższej spośród wartości zarejestrowanych dla „pojazdów kompletnych” tego samego typu co „pojazd podstawowy”, na bazie którego powstał pojazd skompletowany.

3.2.10 Długoterminowy poziom docelowy

Do 1 stycznia 2013 r. Komisja zakończy przegląd docelowych indywidualnych poziomów emisji w celu określenia sposobów osiągnięcia długoterminowego poziomu docelowego 135 g CO₂/km do roku 2020.

4. Uwagi ogólne

4.1 Podobnie jak w poprzednich opiniach w sprawie wniosków legislacyjnych dotyczących obniżenia emisji CO₂ zaproponowanych przez Komisję, EKES potwierdza swe poparcie dla wszystkich inicjatyw wspólnotowych, których celem jest osiągnięcie konkretnego poziomu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych jako zasadniczego aspektu walki ze zmianą klimatu. W związku z tym nie można pominąć żadnej rozsądnej interwencji mającej na celu zmniejszenie również poziomu emisji pochodzących z lekkich pojazdów dostawczych, które stanowią ponad 10 % floty pojazdów.

4.2 Wybór instrumentu, jakim jest rozporządzenie, wydaje się ponadto najwłaściwszy do zagwarantowania bezzwłocznego spełnienia wymogów, które zostaną nałożone, i uniknięcia

zakłóceń konkurencji oraz ewentualnych konsekwencji dla rynku.

4.3 EKES uważa jednak, że w przedmiotowym wniosku, opartym na rozporządzeniu przyjętym dla samochodów osobowych, niewystarczająco uwzględnia się różnice między samochodami osobowymi a lekkimi samochodami dostawczymi, z których najważniejsze to:

- cykl opracowania i produkcji dłuższy niż w wypadku samochodów osobowych;
- przeznaczenie samochodów wykorzystywanych do celów działalności gospodarczej, w przypadku których efektywność i wytrzymałość silnika oraz odpowiadające im zużycie paliwa stanowią często główną pozycję wśród kosztów operacyjnych takiej działalności; nie bez powodu w wypadku 97 % floty lekkich pojazdów dostawczych wykorzystuje się technologię Diesla;
- profil nabywców – ponad 90 % to małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, bardzo podatne na wszelkie wahania kosztów.

4.4 Ponadto EKES zdaje sobie sprawę ze złożoności przeglądu, którego celem musi być dalsze obniżenie poziomów emisji CO₂, ale bez zakłócania konkurencji w sektorze motoryzacyjnym, który funkcjonuje na niezwykle konkurencyjnym rynku światowym, a obecnie przechodzi ogromny kryzys. W bilansie handlowym na 2009 r. dla sektora lekkich samochodów dostawczych, w porównaniu z 2008 r. odnotowano stratę powyżej 30 %, a dokładniej: -30 % w Europie Zachodniej (Włochy: -23,4 %, Niemcy: -24,7 %, Hiszpania: -38,8 %, Francja: -21,3 %, Wielka Brytania: -37,1 %) oraz -49 % w nowych państwach członkowskich (np. -28,0 % w Polsce i -67,0 % w Czechach).

4.5 EKES nie może ignorować obaw wyrażanych przez podmioty zaniepokojone w szczególności zbyt dużym wpływem na koszty przemysłowe, a zatem na ceny sprzedaży pojazdów, co z jednej strony może prowadzić do ograniczenia produkcji, a w konsekwencji poziomu zatrudnienia, a z drugiej strony – do mniejszej gotowości do zakupu, przyczyniającej się do spowolnienia wymiany floty pojazdów na modele mniej zanieczyszczające.

4.6 EKES nie podważa oczywiście słuszności decyzji o określeniu norm dotyczących emisji CO₂ z lekkich samochodów dostawczych, także w celu uniknięcia ryzyka, że rynek dąży do homologowania pojazdów osobowych większych rozmiarów jako lekkich samochodów dostawczych w celu skorzystania z obniżonych stawek podatków samochodowych lub uzyskania innych możliwych korzyści. Obecnie obawy wzbudza praktyczna realizacja omawianego wniosku, który z jednej strony opiera się na ocenach z 2007 r., tj. sprzed kryzysu, który wywarł i nadal wywiera bardzo negatywny wpływ na sektor, a z drugiej strony nie przewiduje odpowiednich ram czasowych wprowadzenia przepisów w życie.

⁽⁴⁾ Pojazdy budowane wieloetapowo to pojazdy sprzedawane przez producenta tylko jako kabina z podwoziem (pojazd podstawowy), a następnie kompletowane przez inne podmioty w celu ich przystosowania do planowanego sposobu użytkowania (który może być bardzo różnorodny). Pojazdy budowane wieloetapowo stanowią około 15 % rynku. Mogą być homologowane na późniejszych etapach na mocy dyrektywy 2007/46/WE, w której rozróżnia się „pojazdy podstawowe” (homologowane na początkowym etapie wielostopniowej homologacji), „pojazdy skompletowane” (homologowane na końcu wielostopniowej homologacji) oraz „pojazdy kompletne” (homologowane w wyniku przeprowadzenia procesu standardowej homologacji).

4.7 Przedmiotowy wniosek faktycznie obejmuje nowy aspekt w porównaniu z wcześniejszymi założeniami, dotyczący docelowych poziomów emisji – jak wspomniano powyżej – poziom 175 g CO₂ do dnia 1 stycznia 2016 r., ale osiągnięty stopniowo, począwszy od 2014 r., a ostatecznie 135 g CO₂ do roku 2010, zamiast 175 g CO₂/km do 2012 r. i 160 g CO₂ w 2015 r. Taka zmiana, jak się okaże, jest niestety niewystarczająca, ponieważ nie uwzględnia czasu potrzebnego sektorowi na przystosowanie, a także ponieważ żadna branża nie rozpoczyna realizacji wyjątkowo kosztownego programu inwestycyjnego, jeżeli nie ma pewności co do ram prawnych, które zostaną sformalizowane.

4.8 W kontekście powyższych stwierdzeń EKES powołuje się na konkluzje Rady ds. Konkurencyjności dotyczące przemysłu motoryzacyjnego, przyjęte w dniu 29 maja 2009 r., w których wzywa się do unikania nakładania nowych wymogów, które mogłyby spowodować nadmierne koszty dla przedsiębiorstw ze wszystkich sektorów produkcji. Zwłaszcza w odniesieniu do sektora motoryzacyjnego Rada uznała, że ze względu na obecną sytuację gospodarczą sektora należy unikać, jeśli jest to możliwe, nakładania dodatkowych obciążeń na przemysł. Nowe środki legislacyjne muszą być przedstawiane z jak największą rozważą, po dokonaniu dokładnych ocen skutków, uwzględniających panujące obecnie warunki.

4.9 Ponadto EKES podkreśla, że Komisja nie wzięła pod uwagę współistnienia przeciwstawnych przepisów, które utrudniają osiągnięcie ustanowionego celu. Rzeczywiście w przeprowadzonej ocenie skutków nie uwzględnia się tego, że obniżenie poziomów emisji gazu spalinowego niezbędne w wypadku pojazdów Euro 5 i 6 z silnikami Diesla w odniesieniu do tlenków azotu (NO_x) i cząstek stałych ma negatywny wpływ na oszczędność paliwową.

4.10 Ponadto EKES przypomina, że w wypadku lekkich samochodów dostawczych nie obowiązuje obecnie żaden urzędowy system kontroli poziomów emisji, w związku z czym nie są dostępne oficjalne dane na ten temat. Ewentualne ryzyko polega na tym, że na branżę i sektory podwykonawstwa może zostać nałożony obowiązek podjęcia konkretnych działań mimo braku odpowiednich informacji.

4.11 W świetle powyższych stwierdzeń EKES wzywa instytucje europejskie – jak uczynił to już w opinii sporządzonej w sprawie norm emisji CO₂ dla samochodów osobowych⁽⁵⁾ – do dokonania przeglądu ram czasowych określonych w rozporządzeniu, obejmujących dostosowanie stopniowego wdrażania do okresu potrzebnego sektorowi na przystosowanie się, tak by rozpoczęcie wdrażania nastąpiło w 2015 r., a zakończenie realizacji czterech etapów, podobnie jak w przypadku samochodów osobowych, do 2018 r.

4.12 Docelowy poziom emisji, ambitny, ale bardziej realistyczny, począwszy od 2020 r. mógłby zostać ustalony na poziomie 150–160 g CO₂/km do stopniowego osiągnięcia, również w oparciu o wyniki monitorowania danych, które zostaną w międzyczasie uzyskane. EKES oczekuje, że debata na ten temat podjęta w PE i Radzie doprowadzi także do przeglądu początkowej wersji wniosku.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES zauważa, że wniosek jest bardziej wiążący od rozporządzenia (WE) nr 443/2009 dotyczącego samochodów osobowych, ze względu na wymienione poniżej aspekty.

5.1.1 Ramy czasowe są faktycznie ściślejsze. Przewiduje się, że stopniowe wprowadzanie poziomów docelowych rozpocznie się po mniej więcej czterech latach od daty przyjęcia wniosku przez Komisję. Jest to zgodne z rozporządzeniem (WE) nr 443/2009, które Komisja przyjęła pod koniec 2007 r. i opublikowała w połowie 2009 r. Jak powszechnie wiadomo, cykle projektowania i produkcji samochodów dostawczych są jednak dłuższe niż w wypadku samochodów osobowych (7–10 lat w stosunku do 5–7 lat), w związku z czym niezbędny jest dłuższy okres na przystosowanie niż ten, który określono w rozporządzeniu (WE) nr 443/2009. Ponadto okres stopniowego wdrażania przewidziany dla lekkich samochodów dostawczych jest krótszy niż dla samochodów osobowych, a odsetek pojazdów objętych na początku zakresem rozporządzenia jest wyższy (75 % w wypadku lekkich samochodów dostawczych, 65 % w wypadku samochodów osobowych).

5.1.2 Koszty są wyższe. W większości samochodów dostawczych wykorzystuje się technologię Diesla (około 97 %); możliwości ulepszenia są mniejsze, czego wynikiem są wyższe koszty zmniejszenia emisji CO₂. W związku z tym oczekiwany wpływ na cenę sprzedaży jest większy (8–10 % w porównaniu z 6 % w wypadku samochodów osobowych), tak samo jak końcowy koszt zmniejszenia emisji (około 160 euro w stosunku do przedziału 25–150 euro w odniesieniu do samochodów osobowych).

5.2 EKES odnotowuje, że we wniosku ustanawia się jako parametr użyteczności masę pojazdu w stanie gotowym do jazdy i jednocześnie przewiduje się w art. 12, że Komisja rozważy możliwość zastosowania parametrów alternatywnych (powierzchni postojowej i ładowności) w 2014 r. EKES oczekuje dalszego omówienia na szczelnie Parlamentu i Rady możliwości bezzwłocznej oceny innych parametrów, które lepiej uwzględniają przeznaczenie samochodu dostawczego. EKES uważa na przykład, że maksymalna masa całkowita pojazdu (ang. Gross Vehicle Mass) podana w dokumencie rejestracji byłaby bardziej odpowiednia w tym przypadku, ponieważ pozwala uwzględnić także ładowność (nośność).

5.3 Sankcje w odniesieniu do lekkich samochodów dostawczych są bardziej restrykcyjne niż w wypadku samochodów osobowych: przewidziana w przepisach kara jednostkowa grzywny jest zdecydowanie wyższa (120 euro w porównaniu z 95 euro). EKES uważa za niezbędne utrzymanie konkurencyjności sektora oraz stwierdza, podsumowując, że wysokość sankcji w odniesieniu do samochodów dostawczych podobna do stosowanej w wypadku samochodów osobowych byłaby wystarczająca do zapewnienia zgodności z normą, co wynika z samej oceny skutków. W rzeczywistości trudno zrozumieć, dlaczego za daną ilość CO₂ pochodzącą z samochodu dostawczego miałaby zostać nałożona surowsza kara niż za taką samą ilość CO₂ z samochodu osobowego.

5.4 We wniosku przewiduje się, że stosowanie innowacyjnych technologii może przyczynić się do obniżenia docelowego indywidualnego poziomu dla danego producenta maksymalnie o 7 g CO₂/km. EKES popiera wprowadzanie tego typu technologii, które przyczyniają się do tworzenia miejsc pracy i rozwoju także w sektorze części samochodowych.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie (WE) nr 443/2009 z dnia 23 kwietnia 2009 r. określające normy emisji dla nowych samochodów osobowych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ z lekkich pojazdów dostawczych (Dz.U. L 140 z 5.6.2009, s. 1); opinia EKES-u: Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 1.

5.5 Jeśli chodzi o „superkredyty” dla szczególnie efektywnych samochodów, EKES podkreśla, że przewidziane superkredyty są mniej korzystne w porównaniu z rozporządzeniem (WE) nr 443/2009 w odniesieniu do dopuszczalnego poziomu emisji nałożonego w wypadku pojazdów kwalifikujących się do przyznania superkredytów ($< 50 \text{ g CO}_2/\text{km}$), który jest taki sam jak dopuszczalny poziom dla samochodów osobowych. Średni poziom emisji (oraz poziom docelowy) w wypadku lekkich pojazdów dostawczych jest jednak o wiele wyższy niż w wypadku samochodów osobowych, a Komisja powinna określić bardziej realne wartości w oparciu o masy trzech klas lekkich pojazdów dostawczych kategorii N1 ⁽⁶⁾.

5.5.1 Także w tym przypadku EKES z zadowoleniem przyjąłby przeprowadzenie dokładniejszej analizy w ramach oceny skutków. EKES uważa, że wyznaczenie bezwzględnej wartości ($50 \text{ g CO}_2/\text{km}$) jest niedokładne z punktu widzenia metodologii, ponieważ w przypadku samochodów dostawczych funkcje wykonywane przez samo podwozie mogą być zupełnie różne w zależności od użytkowanego wyposażenia oraz przewożonego ciężaru, nie wspominając o tym, że tak niska wartość jest praktycznie nieosiągalna przy obecnym stosowaniu silników spalinowych wewnętrznego spalania i wymaga dokonania „przełomu technologicznego” ⁽⁷⁾, który obecnie jest niemożliwy.

5.6 Długoterminowy poziom docelowy $135 \text{ g CO}_2/\text{km}$ przewidziany na 2020 r. zależy od wyników zaktualizowanej oceny skutków, w ramach której zostanie sprawdzona możliwość jego osiągnięcia podczas przeglądu w 2013 r. EKES uznaje konieczność ustanowienia długoterminowych poziomów docelowych także dla lekkich samochodów dostawczych, ale zaproponowana wartość wydaje się obecnie nieosiągalna w wyznaczonym terminie ze względu na zawyżony poziom rozwoju technologicznego oczekiwanego w przyszłych latach oraz ponowne pominięcie czasu potrzebnego na przystosowanie w sektorze, a także wpływ czynników zewnętrznych, które powinny wchodzić w zakres zintegrowanego podejścia.

5.7 EKES uważa, że powyższe stwierdzenia są wiarygodne, zważywszy, że dostępna ocena skutków jest niewystarczająca z przedstawionych poniżej powodów.

5.7.1 W ocenie nie wyjaśnia się metody określenia docelowego poziomu $135 \text{ g CO}_2/\text{km}$ ani nie podaje oceny kosztów dla takiego poziomu. Wpływ na ceny sprzedaży podaje się tylko dla wartości 160, 150, 140 i $125 \text{ g CO}_2/\text{km}$. Ostatnia wartość zostaje odrzucona ze względu na zbyt wysokie koszty (wpłynęłaby ona na wzrost kosztów sprzedaży o 4 000 EUR, tj. około 20 %). Można więc oczekiwać zwiększenia kosztów na poziomie 15–20 % ceny sprzedaży, jeżeli chce się osiągnąć wartość 135 g CO_2 .

5.7.2 W ocenie nie uwzględnia się tego, że wzrost ceny sprzedaży mógłby wpłynąć na spowolnienie cyklu wymiany floty i w związku z tym doprowadzić do zwiększenia łącznych emisji (niższy średni poziom emisji nowych pojazdów, ale wyższe łączne emisje dostępnej floty pojazdów).

5.8 EKES popiera zaplanowanie odstępstw dla małych i niszowych producentów, ponieważ w określonych warunkach należy dostarczyć instrumenty elastyczności.

5.9 Jeżeli chodzi o pojazdy niekompletne, istnieje obawa, że zaproponowany szczególny system nie jest przystosowany do zajęcia się tym problemem, zważywszy na brak odpowiednich danych. W związku z tym EKES wyraził uznanie dla inicjatywy prezydencji hiszpańskiej, która wspólnie z państwami członkowskimi i Komisją dokonuje przeglądu treści wniosku. Trwający obecnie przegląd umożliwi wprowadzenie zmian do wersji ostatecznej, lepiej dostosowanych do rzeczywistej sytuacji sektora. Niemniej jednak ważne jest, aby urzędowy system monitorowania danych dotyczących emisji CO_2 z pojazdów budowanych wieloetapowo został opracowany jak najszybciej.

5.10 EKES popiera decyzję o ograniczeniu zakresu stosowania do pojazdów kategorii N1 i ewentualnym włączeniu pojazdów kategorii N2 i M2 dopiero po przeprowadzeniu szczegółowej oceny skutków, kiedy dostępne będą dane na temat poziomów emisji ⁽⁸⁾. Podkreśla jednak konieczność dokładnego przeanalizowania cech tego typu pojazdów. W szczególności należałoby wykluczyć na razie pojazdy M2 ze względu na ich szczególny charakter pojazdów niszowych.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁶⁾ Klasa I: masa maks. 1 305 kg i ładowność $2,5 \text{ m}^3$; klasa II: masa maks. 1 760 kg i ładowność 6 m^3 ; klasa III: $> 1 760 \text{ kg}$ i ładowność 17 m^3 .

⁽⁷⁾ Zob. opinia EKES-u wymieniona w przyp. 5.

⁽⁸⁾ Pomiar emisji CO_2 z pojazdów kategorii N2 i M2 został wprowadzony rozporządzeniem Euro 5 i Euro 6 z zastosowaniem do nowych samochodów zarejestrowanych od stycznia 2011 r. i od września 2015 r. W przypadku pojazdów homologowanych zgodnie z przepisami odnoszącymi się do pojazdów ciężarowych dane na temat emisji CO_2 mogą być niedostępne do czasu wejścia w życie obowiązkowych norm emisji Euro VI (31 grudnia 2013 r.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)

COM(2010) 61 wersja ostateczna – 2010/0039 (COD)

(2011/C 44/28)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**

Dnia 18 marca 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX)

COM(2010) 61 wersja ostateczna – 2010/0039 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 78 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem i popiera prace Komisji mające na celu dostosowanie i uaktualnienie rozporządzenia (WE) nr 2007/2004.

1.2 Zgodnie z konwencją z Schengen w sprawie wolnego przepływu osób w Europie państwa członkowskie, które zniosły kontrole na granicach wewnętrznych, mogą powierzyć kontrolę na granicach zewnętrznych wybranym przez siebie władzom.

1.2.1 Jednakże wraz z rozszerzeniem UE i stopniowym rozszerzeniem strefy Schengen na prawie wszystkie państwa członkowskie, biorąc pod uwagę niejednorodność krajowych systemów prawnych, stwierdzono różnice pomiędzy krajami w kwestii odpowiedzialności za kontrolę granic zewnętrznych Unii.

1.3 W związku z tym na zakończenie Rady Europejskiej z Laeken w grudniu 2001 r. państwa członkowskie zobowiązały się do wprowadzenia wspólnego, operacyjnego mechanizmu konsultacji i współpracy, aby skoordynować działania służb krajowych odpowiedzialnych za kontrolę granic zewnętrznych.

1.3.1 To zobowiązanie stało się jeszcze bardziej naglące z powodu znacznego zwiększenia kontaktów transnarodowych, co ułatwiło pojawienie się nowych tożsamości, sprzyjając powstawaniu nowych państw narodowych.

1.4 Przyjmując podejście globalne w kwestii „bezpieczeństwa” granic i walki z „nielegalną imigracją”, Komisja UE zapro-

ponowała utworzenie wspólnych zespołów wsparcia Fronteksu, które państwa członkowskie UE udostępnią dobrowolnie.

1.4.1 Z związku z tym zgodnie z „kodeksem granicznym Schengen” i kompetencjami władz krajowych oraz w perspektywie rozwijania wspólnej polityki w sektorze infrastruktury stałej i ruchomej, wyżej wspomnianym zespołom powinno zostać przydzielone zadanie zapewnienia „nadzoru” a następnie, „zintegrowanej kontroli” przejść granicznych.

1.4.2 Obejmuje to prawo do kontrolowania dokumentów tożsamości, pytania obcokrajowców o powody pobytu – zawsze zgodnie ze wskazaniami państw członkowskich – oraz do wchodzenia na pokład statków, które znajdują się na wodach terytorialnych państwa członkowskiego (¹).

1.4.3 Zdaniem EKES-u zespołom powinny zostać przyznane niezbędne środki finansowe oraz pojazdy (statki, samoloty i helikoptery). Zasoby wykorzystywane do działań Fronteksu powinny być określone i podawane do wiadomości przez wszystkie państwa członkowskie UE.

1.5 Należy jednak zastanowić się nad ryzykiem „militaryzacji” nadzoru i kontroli granic zewnętrznych. Dlatego konieczna jest odpowiednia koordynacja ewentualnych „ingerencji” w funkcje organów śledczych, obrony wojskowej i służb celnych, które poszczególne państwa członkowskie przyznają własnym organom policji, organom celnym oraz siłom zbrojnym lądowym, morskim i powietrznym; jednocześnie należy czuwać, by nie ograniczyć ich możliwości kontroli, lecz je wzmocnić (europejska wartość dodana).

(¹) Zgodnie z art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, funkcjonariusze Fronteksu mogą spełniać zadania na zlecenie straży granicznych państw członkowskich, respektując jednakże ich suwerenność.

1.5.1 Pozostają zresztą „otwarte” kwestie prawa międzynarodowego związanego z interwencjami na pełnym morzu, również w świetle przepisów prawa morza konwencji z Montego Bay z 1982 r.⁽²⁾

1.6 Przyjęcie traktatu lizbońskiego, do którego włączono między innymi Kartę praw podstawowych, zwiększyło znacznie zakres obowiązków i uprawnień Unii w dziedzinie imigracji i azylu. EKES uważa, że kompetencje w zakresie zatrzymywania i przetrzymywania osób powinny pozostawać w zgodności z powszechnymi zasadami tradycyjnej ochrony praw człowieka, a nie podlegać przepisom „nadzwyczajnym”. Frontex, jako „agencja”, nie powinien być kontrolowany przez organ zewnętrzny ani za pośrednictwem samych tylko przepisów budżetowych, lecz musi – w szczególności poprzez stosowanie zasad nauk penalnych Rady Europy – spełniać wymogi poszanowania osób, obowiązujące w tej dziedzinie w całej Unii⁽³⁾.

1.7 Komitet, świadomy społecznej i prawnej tradycji Europy w dziedzinie poszanowania człowieka i prawa do azylu, zaleca, by osoby wchodzące w skład wspomnianych zespołów mogły otrzymać jasne i rzetelne szkolenie początkowe oraz by zapewnić im stałe możliwości doskonalenia się w dziedzinie psychologii i zachowań ludzkich, a także regularny nadzór, co pozwala na lepszy kontakt z osobami słabszymi, które pragną większego dobrobytu społecznego, podobnie jak na przestrzeni wieków wielu obywateli krajów europejskich.

1.7.1 Zdaniem EKES-u tego rodzaju zespoły powinny mieć charakter operacyjny, a nie policji granicznej, o zakresie działań pozwalającym realizować kodeks Schengen.

1.7.2 Zdaniem Komitetu zadania Fronteksu powinny być nakierowane na demaskowanie międzynarodowych przestępców, którzy organizują handel ludźmi i czynią z motywowanych słusznym pragnieniem dobrobytu i społecznej rehabilitacji osób ofiary poniżającego i upokarzającego wyzysku, oraz na wspieranie sankcji przeciwko takim przestępcom.

1.7.3 Zespoły Fronteksu powinny ponadto, za pomocą systemu GMES, uczestniczyć aktywnie w ratowaniu osób migrujących w basenie Morza Śródziemnego, znajdujących się w trudnej sytuacji, czyniąc to zgodnie ze wskazaniem państw członkowskich.

1.7.4 W świetle powyższego Komitet proponuje ciągłe kontakty i bliską współpracę z organizacjami pozarządowymi.

⁽²⁾ Oprócz polemiki podjętej z innymi państwami członkowskimi odnośnie do właściwego stosowania norm dotyczących przyjmowania i zakazu odsyłania, obecnie sądy włoskie oskarżają o przestępstwo prywatnej przemocy funkcjonariuszy i żołnierzy, którzy odesłali do Libii w sierpniu 2009 r. 75 nielegalnych imigrantów zatrzymanych na wodach międzynarodowych. Twierdzenia prokuratury Syrakuz nie podziela jednak rząd włoski, a wysoki komisarz ONZ ds. uchodźców uważa, że odesłania „podważyły możliwość skorzystania we Włoszech z prawa do azylu”.

⁽³⁾ Wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały już protokół nr 14 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz jego artykuł 17, zaś ratyfikowany traktat lizboński otwiera drogę do przystąpienia Unii do tej konwencji, dlatego też jest jeszcze bardziej konieczne, by Frontex funkcjonował zgodnie z tymi wymogami.

1.7.5 Zdaniem EKES-u biorąc pod uwagę rolę i funkcje organizacji pozarządowych, niezbędne jest ich zaangażowanie w pomoc i pośrednictwo kulturowe dla osób znajdujących się w niepewnej sytuacji, na wszystkich etapach trwania procedur, przewidzianych w przepisach europejskich i krajowych.

2. Wprowadzenie

2.1 Granice państwowe stawiają „naprzeciw” i rozdzielają dwa państwa lub regiony geograficzne zgodnie z granicami, które ograniczają wzajemne kontakty między narodami.

2.1.1 Granice naturalne (góry, rzeki, zbiorniki wodne) są źródłem nieustannej rywalizacji między ludnością z przeciwległych stron.

2.1.2 Również granice polityczne i umowne są wynikiem walk i kompromisów na przestrzeni długich procesów historycznych.

2.1.3 W epoce globalizacji znaczne zwiększenie kontaktów międzynarodowych ułatwia pojawienie się nowych tożsamości i zwiększa liczbę suwerennych narodów wraz z powstaniem nowych państw narodowych i regionów narodowych.

2.1.4 W konsekwencji zwiększa się liczba granic i „nienaruszalność” poszczególnych państw, których słabe granice są źródłem potencjalnych i rzeczywistych konfliktów.

2.2 Państwa europejskie stanowią ważny wyjątek w skali światowej, ponieważ za sprawą układu z Schengen zniosły kontrolę na granicach wewnętrznych, zmniejszając znaczenie suwerennych narodów.

2.2.1 Lecz obecny silny napływ imigrantów w kierunku granic lądowych i morskich UE wymaga wzmocnienia i rozwijania nowych, wspólnych systemów nadzoru granic zewnętrznych (EUROSUR).

2.3 EUROSUR

2.3.1 UE rozważa możliwość utworzenia europejskiego systemu nadzorowania granic.

2.3.2 Realizacja projektu powinna posłużyć ograniczeniu liczby nielegalnych imigrantów, zmniejszeniu wskaźnika śmiertelności podczas podróży, zapobieganiu przestępczości transgranicznej oraz zwiększeniu bezpieczeństwa wewnętrznego.

2.3.3 W dłuższej perspektywie przewidziano utworzenie europejskiego systemu zintegrowanego zarządzania granicami, którego podstawą byłaby wspólna sieć systemów informacji i nadzoru.

2.3.4 Planowane jest też ustanowienie „zabezpieczonej skomputeryzowanej sieci komunikacyjnej” w celu wymiany danych oraz koordynacji działań między różnymi ośrodkami w państwach członkowskich oraz między tymi ośrodkami a Fronteksem ⁽⁴⁾.

2.4 Droga do FRONTEKSU

2.4.1 Na mocy rozporządzenia (WE) nr 2007/2004 ustanowiono Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.

2.4.2 Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 ustanowiło następnie mechanizm tworzenia „zespołów szybkiej interwencji na granicy” (RABIT) oraz zmieniło rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu, określając uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy.

2.4.3 Państwo członkowskie ma zatem możliwość zwrócenia się, w ramach Agencji, o wysłanie na swoje terytorium zespołów szybkiej interwencji na granicy, złożonych ze stosownie przeszkolonych ekspertów z innych państw członkowskich ⁽⁵⁾.

2.5 Dyrektywa 2008/115/WE określa wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich „zgodnie z prawami podstawowymi [...], w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

2.5.1 5 kwietnia 2010 r. w następstwie przyjęcia wytycznych dotyczących rozpatrywania wniosków wizowych ⁽⁶⁾, udostępnionych wszystkim pracownikom konsularnym państw członkowskich, rozpoczęto stosowanie *wspólnotowego kodeksu wizowego* w strefie Schengen obowiązującego 22 państwa członkowskie i 3 państwa stowarzyszone.

2.5.2 Program haski ⁽⁷⁾ przewiduje rozwój agencji Frontex, według określonego programu.

2.5.3 Wieloletni program sztokholmski w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyjęty przez Radę Europejską w dniach 10–11 grudnia 2009 r., umocnił agencję Frontex, również poprzez przegląd jej ram prawnych, i wprowadził w szczególności zintegrowane zarządzanie granicami Unii.

⁽⁴⁾ Skomputeryzowana sieć powinna być zgodna z decyzją Komisji z 20 stycznia 2006 r. ustanawiającą warunki wykonania decyzji 2005/267/WE ustanawiającej bezpieczną internetową sieć informowania i koordynacji (ICONET) dla służb imigracyjnych Państw Członkowskich, szczególnie poprzez szybką wymianę informacji w walce z nielegalną imigracją.

⁽⁵⁾ Wyżej wymienione zadania są ściśle związane z zadaniami przydzielonymi Europejskiemu Urzędowi Policji (EUROPOL) utworzonemu w 1992 r., by zajmować się *wywiadem* w dziedzinie przestępczości na poziomie europejskim. W te ramy wpisuje się także system informacyjny Schengen (SIS), który pozwala na wymianę pomiędzy właściwymi organami państw strefy Schengen „danych” dotyczących tożsamości określonych kategorii osób i dóbr.

⁽⁶⁾ Przyjętych przez Komisję Europejską 19 marca 2010 r.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

3. Streszczenie dokumentu Komisji

3.1 Komisja Europejska proponuje przegląd ram prawnych agencji Frontex w odniesieniu do następujących głównych punktów:

- państwa członkowskie w dalszym ciągu odpowiadają za kontrolowanie swoich zewnętrznych granic, zgodnie z zasadą pomocniczości (art. 74 Traktatu), z wykorzystaniem własnych sił policyjnych i służb wywiadowczych;
- państwa członkowskie mogą zwrócić się do Agencji o wsparcie w postaci koordynacji, jeżeli inne państwa członkowskie są włączone w działania i jeżeli potrzebna jest zwiększona pomoc techniczna i operacyjna na granicach;
- obecny masowy napływ obywateli państw trzecich, którzy próbują wkroczyć nielegalnie na terytorium państw członkowskich, wymaga wzmocnienia roli Fronteksu w kontekście polityki imigracyjnej UE;
- ocena skutków, która towarzyszy wnioskowi ⁽⁸⁾, przewiduje wyjątki w ramach prawnych Fronteksu i wprowadza zmiany w rozporządzeniu, zgodnie z nowym rozwojem dorobku Schengen, służące zwalczaniu organizowania nielegalnej imigracji;
- wniosek dotyczący zmiany przewiduje zwiększenie koordynacji współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi, dzięki lepiej zharmonizowanym standardom i procedurom, w celu lepszego i bardziej jednolitego zarządzania nadzorem;
- należy zwiększyć wyposażenie techniczne i zasoby ludzkie; w tym celu może zostać ustanowiona pula oddelegowanych funkcjonariuszy straży granicznej złożona z wysoko wykwalifikowanych i wyszkolonych ekspertów krajowych.

4. Uwagi ogólne

4.1 We wszystkich działaniach Fronteksu należy zapewnić ściśle przestrzeganie zasady „non-refoulement” przewidzianej w Konwencji genewskiej, konwencji ONZ w sprawie zakazu „niehumanitarnego lub poniżającego traktowania” oraz europejskiej konwencji praw człowieka.

4.2 Misje Fronteksu muszą być prowadzone w perspektywie absolutnej ochrony życia ludzkiego oraz ochrony kobiet, dzieci i osób najsłabszych, unikając „outsourcingu” kontroli granic na kraje ⁽⁹⁾, które nie uznają prawa do azylu ani Konwencji genewskiej ⁽¹⁰⁾.

⁽⁸⁾ SEC(2010) 149.

⁽⁹⁾ Jak, na przykład, Libię.

⁽¹⁰⁾ Dyrektywa 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 grudnia 2008 r. (która wejdzie w życie w grudniu 2010 r.) określa wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do „powrotów” nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich „zgodnie z prawami podstawowymi [...] w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

4.3 Działania Fronteksu powinny być nakierowane przede wszystkim na następujące priorytetowe wartości:

- ściganie i pozbawianie władzy międzynarodowych sieci przestępczych, które organizują handel ludźmi;
- rzeczywiste stosowanie prawa do azylu, zgodnie z zapisami Traktatu o UE, wobec osób będących ofiarami niesprawiedliwości;
- pomoc migrantom znajdującym się w trudnej sytuacji, również jeżeli znajdują się na wodach międzynarodowych.

4.4 EKES zgadza się z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia, który zakłada, że przy jednoczesnym poszanowaniu kompetencji Agencji, państwa członkowskie mogą „kontynuować” ustaloną współpracę na poziomie operacyjnym z innymi państwami bądź krajami trzecimi na granicach zewnętrznych – o ile taka współpraca „uzupełnia” działania Agencji – z poszanowaniem praw człowieka, zgodnie z tradycją chrześcijańsko-społeczną i prawną Unii.

4.5 W celu jak najlepszego prowadzenia współpracy, zdaniem EKES-u, Fronteksowi powinny zostać przyznane odpowiednie, niezbędne środki (statki, samoloty i helikoptery). Zasoby wykorzystywane do działań Fronteksu powinny być określone i podawane do wiadomości przez wszystkie państwa członkowskie UE, ponadto biorąc pod uwagę wpływ na budżet, Frontex byłby również w stanie zwiększyć wykorzystanie tych środków dzięki koordynacji z wszystkimi organami krajowymi, które już takimi środkami dysponują.

4.6 EKES może poprzeć umożliwienie Fronteksowi finansowania i realizowania projektów pomocy technicznej w krajach trzecich oraz oddelegowania urzędników łącznikowych, jeżeli w projektach i pomocy uczestniczyć będą organizacje pozarządowe, które dysponują długim i ważnym doświadczeniem w dziedzinie pomocy, edukacji w zakresie rozwoju oraz ochrony godności człowieka.

4.7 Frontex powinien korzystać, jak tylko będzie to możliwe, z nowego systemu SIS II ⁽¹⁾ (systemu informacyjnego Schengen drugiej generacji).

4.8 Wykorzystywanie danych GMES pochodzących ze stacji Neustrelitz mogłoby być bardzo przydatne dla Fronteksu w udzielaniu pomocy osobom migrującym w basenie Morza Śródziemnego, znajdującym się w trudnej sytuacji ⁽¹²⁾.

4.9 Również rola Fronteksu przewidziana w koordynowaniu działań dotyczących łączonych powrotów powinna być wypełniana, według opinii wydanych przez Komitet, w ścisłej współpracy z humanitarnymi organizacjami pozarządowymi, które mają uznaną wrażliwość i duże doświadczenie w kontaktach z osobami słabymi lub znajdującymi się w trudnej sytuacji.

4.10 Zdaniem EKES-u Fronteksowi może zostać udzielone jedynie ograniczone upoważnienie do przetwarzania danych

osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną imigrację, zawsze w ścisłej współpracy z organami śledczymi.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES uważa, że zaproponowane zmiany są spójne z celem wzmocnienia roli i funkcji Fronteksu, co ma umożliwić zwiększenie kontroli granic zewnętrznych UE i zapewnić równocześnie wolność i bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich.

5.2 Niemniej przedstawia następujące uwagi co do meritum.

5.2.1 Motyw (10) – bardziej prawnie wiążące mogłoby być zastąpienie słowa „gwarantując” słowem „zapewniając”.

5.2.2 Motyw (13) – wydaje się właściwe zastąpienie słowa „wykazy” wyrażeniem „odpowiednie rejestry”, które zdaje się bardziej odpowiadać idei wprowadzenia obowiązku ścisłego zarządzania zasobami.

5.2.3 Motyw (14) – wyrażenie „odpowiednią liczbę wykwalifikowanych funkcjonariuszy straży granicznej” powinno zostać stosownie uzupełnione przez dodanie „wyszkolonych i wyspecjalizowanych”.

5.2.4 Motyw (15) – wyrażenie „w charakterze powstałym” wydaje się nieściśle i dlatego powinno zostać zastąpione innym, bardziej precyzyjnym.

5.2.5 Motyw (23) – stosowne byłoby ściśle zdefiniowanie „granicy” uprawnień do „wprowadzania w życie i finansowania projektów pomocy technicznej, itd.” przyznanych Agencji.

5.3 Art. 1a lit. a) pkt 2 – sformułowanie „w pobliżu” powinno zostać lepiej określone głównie w celu uniknięcia kwestii niesłusznej ingerencji w suwerenność narodową.

5.3.1 Art. 2 ust. 1 lit. c) – powierzone Agencji zadanie „analizy ryzyka” powinno zostać rozszerzone również na „koszty”, których poniesienie jest konieczne do stawienia czoła napływowi imigrantów w kierunku zewnętrznych granic najbardziej narażonych państw członkowskich. Istotnie wydaje się sprawiedliwe, by wszyscy członkowie Unii wzięli na siebie to zobowiązanie, a nie jedynie kraje „graniczne”.

5.3.1.1 Zasada ta powinna zostać następnie stosownie uzgodniona z zapisami dalszego artykułu 4.

5.3.2 Art. 2 ust. 1 (iii) lit. h) – wydaje się stosowne sprecyzowanie, że Agencji może zostać udzielone jedynie „ograniczone upoważnienie” do przetwarzania danych osobowych związanych z walką z siatkami przestępczymi organizującymi nielegalną imigrację. Zasada ta powinna być ponadto uzgodniona z zapisami dalszych artykułów 11, 11a i 11b.

⁽¹¹⁾ SIS, system informacyjny Schengen, który powinien być operacyjny przed 31 grudnia 2011 r. (sprawozdanie Coelho z Parlamentu Europejskiego).

⁽¹²⁾ Stacja Neustrelitz w Niemczech zapewni Europie i basenowi Morza Śródziemnego planowanie i przygotowywanie danych o wysokiej rozdzielczości z satelitów optycznych Geo, Eye-1 i Ikonos.

5.3.3 Art. 14 ust. 1 – wydaje się stosowne wyjaśnienie środków, za pośrednictwem których Agencja „ułatwia” współpracę operacyjną między państwami członkowskimi a krajami trzecimi.

5.3.4 Art. 14 ust. 2 – przewidziana możliwość, by Agencja oddelegowywała do państw trzecich urzędników łącznikowych, powinna zostać lepiej wyjaśniona, w tym sensie, że tacy urzęd-

nicy, zaproszeni w charakterze obserwatorów lub doradców, mogą zostać oddelegowani wyłącznie do krajów trzecich, „w których sposoby zarządzania granicami są zgodne z minimalnymi standardami w zakresie praw człowieka” z dodatkowym uściśleniem, że wspomniane państwa trzecie musiały również formalnie transponować wiążące międzynarodowe konwencje o prawach człowieka, o prawie do azylu i do ochrony międzynarodowej.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego w życie wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji prawnej

COM(2010) 105/2 wersja ostateczna — 2010/0067 (CNS)

(2011/C 44/29)

Samodzielny sprawozdawca: **Daniel RETUREAU**

Dnia 29 kwietnia 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego w życie wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji prawnej

COM(2010) 105/2 wersja ostateczna – 2010/0067 (CNS).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 Podstawą prawną jest art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który przekazuje Radzie uprawnienia do podejmowania środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne. Wniosek spełnia przewidziane w traktatach kryterium charakteru międzynarodowego.

1.2 Komitet z zainteresowaniem odnotowuje stwarzaną przez omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia możliwość wprowadzenia w życie przewidzianej w art. 326 i dalszych tytułu III Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej procedury wzmocnionej współpracy⁽¹⁾ w dziedzinie prawa, a więc w dziedzinie, w której współpraca nie jest ani oczywista, ani łatwa. Ma nadzieję, że sięgnięcie po wzmocnioną współpracę pozwoli w przyszłości i w innych dziedzinach na pokonanie impasów czy trudności w osiąganiu postępów w odniesieniu do zagadnień i spraw, co do których w danym momencie nie można osiągnąć jednomyślności, ale w których pewna grupa państw pragnie pogłębić współpracę.

1.3 Komitet zgadza się z Komisją, która stwierdza, że proponowane rozporządzenie, które po przyjęciu będzie stosowane w państwach członkowskich chcących je wdrożyć, jest zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Inicjatywa ta jest zgodna z Kartą praw podstawowych i z międzynarodowymi zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie praw człowieka.

1.4 Proponowane rozwiązania mają na celu uniknięcie problemu prześcigania się małżonków we wnoszeniu sprawy do sądu oraz spełnienie ich uzasadnionych oczekiwań co do tego, który sąd będzie sądem właściwym, a z zasady będzie to sąd właściwy dla miejsca ich zwykłego pobytu

w momencie złożenia wniosku o separację prawną lub rozwód. Proponowane rozporządzenie nie ma zastosowania do postępowań dotyczących unieważnienia małżeństwa, a wszystkie inne kwestie reguluje prawo wspólnotowe dotyczące spraw małżeńskich oraz odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków.

1.5 Komitet stwierdza ponadto, że przedłożony wniosek w niczym nie narusza odnośnego prawa państw członkowskich.

1.6 Wreszcie Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek, który ułatwi postępowania rozwodowe i separacyjne pomiędzy małżonkami zamieszkującymi w jednym z krajów uczestniczących w tej procedurze wzmocnionej współpracy i tym samym przyczynia się do swobody przepływu osób i prawomocnych wyroków.

2. Wniosek Komisji

2.1 Prawo właściwe dla rozwodów i separacji prawnej nie stanowi jeszcze elementu prawa wspólnotowego dotyczącego spraw małżeńskich. Pierwszy wspólnotowy akt prawny przyjęty w dziedzinie prawa rodzinnego, rozporządzenie Rady (WE) nr 1347/2000, określiło zasady w sprawie jurysdykcji, uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich i w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej za dzieci obojga małżonków wydawanych w ramach postępowania w sprawach małżeńskich, ale nie zawiera przepisów dotyczących prawa właściwego.

2.2 Wejście w życie rozporządzenia Rady (WE) nr 2201/2003, uchylającego i zastępującego rozporządzenie Rady (WE) nr 1347/2000 z dniem 1 marca 2005 r., nie wniosło żadnych zmian w tym względzie.

⁽¹⁾ Dz.U. C 83/189 z 30.3.2010.

2.3 Niemniej rozporządzenie Rady (WE) nr 2201/2003 dopuszcza dokonanie przez małżonków wyboru między kilkoma alternatywnymi podstawami jurysdykcji. Po wszczęciu przed sądem państwa członkowskiego postępowania w sprawie małżeńskiej prawo właściwe określane jest na podstawie krajowych norm kolizyjnych danego państwa, które oparte są na różnych kryteriach. W większości państw członkowskich prawo właściwe określane jest na podstawie szeregu kryteriów przynależności, które mają zapewnić zastosowanie do postępowania systemu prawa, z którym ma ono najbliższy związek. W innych państwach członkowskich do postępowania w sprawach małżeńskich stosuje się zazwyczaj prawo krajowe (prawo siedziby sądu – *lex fori*).

2.4 Fakt, że państwom członkowskim nie udało się w ciągu kilku ostatnich lat osiągnąć porozumienia co do prawa właściwego i sposobu postępowania w przypadku kolizji prawa w dziedzinie rozwodu i separacji prawnej i jak się wydaje, w najbliższej przyszłości nie uda się znaleźć rozwiązania tego problemu, skłonił szereg państw członkowskich do rozważenia możliwości ustanowienia między sobą w tym zakresie wzmocnionej współpracy w oczekiwaniu na ostateczne porozumienie w tej sprawie, które wymaga jednomyślności w Radzie. I tak dziesięć państw członkowskich zwróciło się do Komisji z informacją, że mają zamiar ustanowić między sobą wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego w sprawach małżeńskich i wzywają Komisję do przedłożenia Radzie wniosku w tej sprawie. W dniu 3 marca 2010 r. Grecja wycofała swój wniosek⁽²⁾. Inne państwa członkowskie planują jednak przyłączyć się do wzmocnionej współpracy. Do chwili obecnej czternaście państw członkowskich wyraża zainteresowanie tą współpracą.

2.5 Uznawszy, że projekt wzmocnionej współpracy nie narusza obowiązującego prawa wspólnotowego, Komisja przygotowała wniosek dotyczący rozporządzenia, gdyż stwierdziła, że projekt początkowych dziesięciu państw członkowskich stanowi postęp zgodny z inicjatywą Komisji mającą na celu zmianę rozporządzenia (WE) nr 2201/2003 w odniesieniu do jurysdykcji i wprowadzającą zasady dotyczące prawa właściwego w sprawach małżeńskich z 17 lipca 2006 r. (COM(2006) 399 końcowy), która nadal nie wyszła z Rady i nie została przyjęta. Dokonana wówczas ocena skutków zachowuje ważność i nie jest konieczne przeprowadzenie nowej oceny.

2.6 Zgodnie z art. 329 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu UE, 4 czerwca 2010 r. europejscy ministrowie sprawiedliwości kwalifikowaną większością głosów przyjęli wniosek Komisji dotyczący ustanowienia pomiędzy niektórymi państwami członkowskimi wzmocnionej współpracy w zakresie rozwodów i separacji prawnej. Kilka dni później Parlament Europejski wydał pozytywną opinię w tej sprawie (16 czerwca 2010 r.). Teraz pozostaje oczekiwać na formalną decyzję Rady o zezwoleniu na tę wzmocnioną współpracę.

2.7 W odniesieniu do rozporządzenia dotyczącego ustanowienia wzmocnionej współpracy ministrowie wytyczyli ogólny kierunek dla najważniejszych aspektów i zwrócili się o ponowne rozpatrzenie nierozstrzygniętych jeszcze kwestii. Rada UE stanowiąc w oparciu o art. 81 ust. 3 Traktatu

o funkcjonowaniu UE musi przyjąć to rozporządzenie jednomyślnie⁽³⁾.

3. Uwagi Komitetu

3.1 Komitet stwierdzał już kilkakrotnie, że powinna istnieć możliwość, by ostateczne i prawomocne orzeczenia wydane w odniesieniu do europejskich obywateli zostały uznane w danym państwie członkowskim, bez konieczności przeprowadzenia procedury *exequatur*.

3.2 Jeśli chodzi o prawo cywilne, a w szczególności prawo małżeńskie, Komitet wydał opinię w sprawie zielonej księgi dotyczącej rozwodów⁽⁴⁾, będącej *de facto* inspiracją do opracowania wniosku dotyczącego rozporządzenia, który wciąż był blokowany w Radzie, i opowiedział się za proponowanymi rozwiązaniami w kwestii wzajemnego uznawania orzeczeń, kolizji prawa i jurysdykcji w dziedzinie prawa właściwego.

3.3 Komitet zwrócił wówczas uwagę Komisji na możliwą sprzeczność między stosowaniem prawa obcego, zwłaszcza prawa niektórych państw trzecich, a przepisami sprzecznymi ze wspólnotowym porządkiem publicznym czy z porządkiem publicznym siedziby sądu, które może ono zawierać (brak równości między kobietami a mężczyznami, systematyczne przekazywanie dzieci pod opiekę jednego z małżonków ze względu na płeć itd.). Należy zatem przyjąć z zadowoleniem fakt, że przewidziano klauzulę porządku publicznego dającą możliwość odmowy stosowania przepisów właściwego prawa obcego, np. ze względu na ich sprzeczność z Kartą praw podstawowych, zaliczaną obecnie do prawa pierwotnego (posiadającą taki sam status jak traktaty). Państwa członkowskie mogą powołać się na międzynarodowy porządek publiczny uznawany przez ich sądy krajowe, aby wnieść ewentualne zastrzeżenia wobec prawa kraju trzeciego, które by ten porządek naruszało.

3.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem nowe rozwiązania służące określeniu sądu właściwego, którym jest z zasady sąd właściwy zgodnie z ostatnim miejscem wspólnego zwykłego pobytu małżonków⁽⁵⁾. Ma to na celu zapobiegnięcie zjawisku prześcigania się małżonków we wnoszeniu sprawy do sądu w przypadku, gdyby istniały różne kryteria ustalania sądu właściwego. Prawem właściwym mogłoby jednak być porządek prawny, z którym małżeństwo ma najbliższy związek, zgodnie z kryteriami kumulatywnymi, i którego stosowania słabszy małżonek miałby prawo oczekiwać, a nie obowiązkowo prawo siedziby sądu, tak jak ma to miejsce obecnie w niektórych państwach członkowskich. Małżonkowie mogą także wspólnie porozumieć się co do prawa, które ma być stosowane, o ile istnieją obiektywne kryteria przynależności.

⁽²⁾ Państwa dążące do wzmocnionej współpracy to: Austria, Belgia, Bułgaria, Francja, Hiszpania, Luksemburg, Łotwa, Malta, Niemcy, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Węgry i Włochy.

⁽³⁾ Art. 81 ust. 3 stanowi, że akty prawne dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Akty ustanawiające wzmocnioną współpracę w tej dziedzinie muszą być przyjmowane zgodnie z zasadami sformułowanymi w tym przepisie.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 20.

⁽⁵⁾ Pod warunkiem, że w chwili rozpoczęcia postępowania minął określony czas trwania pobytu (z reguły miesiąc bądź rok).

3.5 Dzięki temu istniałaby większa pewność i poczucie bezpieczeństwa w tej często spornej dziedzinie, niezależnie od tego, czy chodzi o rozwód, czy o separację prawną (często będącą wstępem do rozwodu). Pozostałe zasady dotyczące spraw małżeńskich są takie same jak w rozporządzeniu (WE) nr 2201/2003, obowiązującym we wszystkich państwach członkowskich.

3.6 Komitet akceptuje zatem i popiera omawiany wniosek dotyczący rozporządzenia i chciałby, aby wykorzystana po raz

pierwszy procedura wzmocnionej współpracy (a można ją było stosować od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu w 1999 r.) znalazła się ostatecznie wśród zwykłych procedur, co pozwoli Europie poczynić postępy w dziedzinach wymagających jednomyślności, w których jednak w najbliższym czasie osiągnięcie jednomyślności nie wydaje się możliwe. Pomoże to uniknąć impasów czy opóźnień w przyjmowaniu prawodawstwa i wspólnych środków oraz pozwoli państwom, które wyrażają takie życzenie, posunąć współpracę naprzód, mimo braku jednomyślności bądź kworum.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii

COM(2010) 204 wersja ostateczna – 2010/0110 (COD)

(2011/C 44/30)

Rada, w dniu 31 maja 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 8 czerwca 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 46 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii

COM(2010) 204 wersja ostateczna – 2010/0110 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca 2010 r.) Komitet stosunkiem głosów 163 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 z dnia 22 maja 2006 r. ustanawiające wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa oraz w obszarze prawa morza

COM(2010) 145 wersja ostateczna – 2010/0080 (COD)

(2011/C 44/31)

Sprawozdawca generalny: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Rada, w dniu 31 maja 2010 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 12 maja 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 z dnia 22 maja 2006 r. ustanawiające wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa oraz w obszarze prawa morza

COM(2010) 145 wersja ostateczna – 2010/0080 COD.

Dnia 25 maja 2010 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Marię Candelas Sánchez Miguel na sprawozdawcę generalnego oraz przyjął 135 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet pozytywnie ustosunkowuje się do środków zaproponowanych we wniosku zmieniającym rozporządzenie 861/2006, gdyż pomagają one zapewnić przejrzystość finansowania gromadzenia danych i przeprowadzania badań naukowych oraz obiektywny charakter środków przyjmowanych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb). Podczas dyskusji nad reformą WPRyb stwierdzono potrzebę dysponowania solidną bazą danych w celu zagwarantowania, iż wdrażanie tej polityki będzie odpowiadać rzeczywistym potrzebom, tak aby miała ona zrównoważony charakter pod względem gospodarczym, społecznym i ekologicznym.

1.2 Nowe przepisy służą objaśnieniu systemu finansowania gromadzenia danych i przeprowadzania badań naukowych związanych z WPRyb. Ponadto poszerzono zakres pojęcia „gromadzenie danych” poprzez uregulowanie zarządzania nimi i ich wykorzystywania, mając na uwadze bezpieczeństwo prawne pozyskiwanych informacji. Kontrolowanie danych przez państwa członkowskie pozwoli prawidłowo z nich korzystać.

1.3 Jeśli chodzi o finansowanie kosztów operacyjnych regionalnych komitetów doradczych (RKD), nie będzie ono ograniczało się, jak dotychczas, do udzielenia wsparcia na etapie zakładania tych organów.

1.4 Ponadto proponuje się finansowanie kosztów uczestnictwa przedstawicieli Komitetu Doradczego ds. Rybołówstwa i Akwakultury (ACFA) w posiedzeniach Międzynarodowej Rady Badań Morza (ICES) oraz Komitetu Naukowo-Technicznego i Ekonomicznego ds. Rybołówstwa (STECF).

1.5 Co się tyczy wniosków o finansowanie oraz kontroli funduszy, należy zwrócić uwagę na potrzebę doprecyzowania wieloletnich planów opracowywanych przez państwa członkowskie i ich zatwierdzenie przez Komisję, tak aby podlegały one dyscyplinie budżetowej UE.

2. Wstęp

2.1 Wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 861/2006 ma na celu doprecyzowanie zakresu finansowanych środków, a przede wszystkim poprawienie niektórych artykułów dotyczących wydatków związanych z działaniami kontrolnymi i ich realizacją.

2.2 Planowane zmiany zmierzają w trzech kierunkach:

- zmiany wynikające z rozwoju ram prawnych;
- zmiany dotyczące zakresu wybranych środków, tak aby dopasować je do obecnych potrzeb;
- zmiany wyjaśniające przewidziane w rozporządzeniu działania, które powinny podjąć państwa członkowskie w zakresie gromadzenia danych i przeprowadzania badań nad WPRyb.

2.3 Z drugiej strony, w ramach międzynarodowych stosunków w kontekście WPRyb precyzuje się rodzaje współpracy (dwustronna, regionalna lub wielostronna).

2.4 Uwzględniono również nowe zasady składania i przetwarzania wniosku o finansowanie oraz wyjaśniono, w jaki sposób będą one stosowane i kontrolowane przez powołane w tym celu organy.

3. Uwagi EKES-u

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zmiany zaproponowane do rozporządzenia (WE) nr 861/2006, gdyż obejmują one przepisy przyjęte po wejściu w życie tego rozporządzenia. Należy zwłaszcza wspomnieć o wniosku o udostępnianie danych i badań naukowych na temat sytuacji mórz, oceanów i obszarów połowowych, tak aby wszelkie środki podejmowane w ramach polityki rybołówstwa były oparte na solidnych podstawach i zapewniały zrównoważone wykorzystywanie istniejących zasobów.

3.2 Chodzi o poprawę nie tylko przejrzystości, lecz także wykorzystywania funduszy, i o poszerzenie kryteriów ich przyznawania. Finansowanie gromadzenia danych i kontrola ich wykorzystywania ze strony państw członkowskich będą sprzyjać uczynieniu z badań wyraźnego elementu WPRyb, który wnosi wkład w zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa.

3.3 Treść wniosku można omówić z podziałem na następujące fragmenty:

3.3.1 Wspólnotowe ramy gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz wspieranie doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa. Szczególną cechą wniosku jest fakt, że finansowanie pochodzi nie tylko od państw członkowskich i właściwych organów publicznych, lecz również z sektora prywatnego. Chodzi głównie o uznanie faktycznej aktywności prywatnego sektora badań i dlatego zdaniem Komitetu uwzględnienie tego sektora zwiększa przejrzystość przepisów.

3.3.2 Współpraca z krajami trzecimi w gromadzeniu danych i przygotowywaniu badań (umowy regionalne, dwustronne i wielostronne). Oznacza to utrzymanie naukowej kontroli zarówno nad naszymi zasobami rybołówstwa, jak i nad zasobami z innych regionów, w których statki UE dokonują połowów, tak aby poprawić ocenę naukową i techniczną obszarów połowowych oraz kontrolę nad prowadzoną tam działalnością.

3.3.3 Finansowanie kosztów uczestnictwa przedstawicieli ACFA w posiedzeniach RKD, ICES i STECF w celu ułatwienia podejmowania decyzji z uwzględnieniem jak najszerzych interesów. Finansowanie uzależnione jest od konkretnych korzyści dla UE. Zdaniem Komitetu należy w większym stopniu zaangażować ww. organizacje nie tylko w gromadzenie danych, lecz także w podejmowanie decyzji w sprawie kwestii związanych z rybołówstwem, które leżą w ich kompetencji i służą usprawnieniu WPRyb.

3.3.4 Procedury stosowane w obszarze gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania. Zmiana sekcji 2 rozporządzenia ma na celu dostosowanie, za zgodą Komisji, obecnych procedur składania wniosków o finansowanie do zasad ustanowionych w programach wieloletnich opracowywanych przez państwa członkowskie. W ten sposób ostateczna kontrola nad ich wykorzystaniem będzie podlegała wspólnotowym przepisom w zakresie kontroli wydatków.

3.4 Na zakończenie EKES wyraża pogląd, że mimo zbliżającej się reformy WPRyb wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia jest potrzebny, gdyż pozwala na skorzystanie już obecnie, a nie dopiero po 2013 r., z obiektywnych danych naukowych w planowaniu przyszłych środków, które powinny zostać przedsięwzięte po zatwierdzeniu nowej polityki. W każdym wypadku wdrożenie i rozwinięcie identycznych praktyk w krajach trzecich będzie miało istotne znaczenie dla stanu naszych mórz i oceanów.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE”

COM(2009) 538 wersja ostateczna

(2011/C 44/32)

Sprawozdawca: **Nikolaos LIOLIOS**

Dnia 15 października 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, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE”

COM(2009) 538 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z dnia 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i popiera szereg potencjalnych środków na rzecz zintegrowanego nadzoru morskiego (IMS), służących lepszemu zrozumieniu wszelkiej działalności prowadzonej na morzu, która może wpływać na bezpieczeństwo, gospodarkę lub środowisko Unii Europejskiej (UE) i jej państw członkowskich.

1.2 Komitet zasadniczo zgadza się z zaleceniami wspomnianego komunikatu i uważa, że włączenie zasad dotyczących udostępniania i przetwarzania danych oraz wprowadzenie mechanizmów kontrolnych obowiązujących wszystkie uczestniczące organizacje poprawi znajomość sytuacji na obszarach morskich.

1.3 Komitet zauważa, że komunikat w sprawie nadzoru stanowi cenny wkład w rozwiązywanie coraz większych problemów z bezpieczeństwem, z którymi boryka się UE, a które obejmują nielegalną imigrację, handel ludźmi i narkotykami, a ponadto umożliwia skuteczną, rzeczywistą ochronę środowiska, życia i dobrobytu obywateli UE.

1.4 EKES uznaje, że trwałość zintegrowanej polityki morskiej UE zależy od jej zrównoważonych działań strategicznych, a zintegrowany nadzór morski nie stanowi pod tym względem wyjątku. Dlatego też proponowany zintegrowany system nadzoru morskiego powinien zostać tak skonstruowany, by w odpowiednim czasie i po przystępnych kosztach zapewniał trwały dostęp do dokładnych, aktualnych danych wysokiej jakości, ilekroć jest to potrzebne i dokładnie uzasadnione. Z tego względu należy również rozważyć możliwości rozszerzenia systemu IMS.

1.5 Komitet popiera wspólny unijny mechanizm nadzoru oparty na zharmonizowanych ramach prawnych, który umożliwi dzielenie się informacjami szczególnie chronionymi i niechronionymi między organami, agencjami i użytkownikami pochodzącymi z państw członkowskich UE.

1.6 Komitet uznaje znaczenie międzynarodowego wymiaru gospodarki morskiej i wzywa do uwzględnienia potrzeby opracowania norm prawnych i technicznych oraz zbadania możliwości współpracy z krajami trzecimi.

1.7 Zdaniem Komitetu połączenie systemów nadzoru morskiego zakłada przeprowadzenie dogłębnej analizy rozmaitych kwestii prawnych związanych z wymianą informacji zbieranych w różnych celach i pochodzących z różnych źródeł. Państwa członkowskie mają różne zobowiązania, a niejawność danych i ochrona danych osobowych stanowią kluczowe zagadnienia. Wciąż pozostają do określenia: charakter uwzględnianych danych, cele (i sposoby) wymiany, potencjalni odbiorcy danych, konieczne środki dotyczące zachowania niejawności i bezpieczeństwa danych oraz ochrony danych osobowych, w stosownych przypadkach.

1.8 EKES sugeruje, że dystrybucja danych powinna odbywać się na zasadzie definiowania potrzeb, aby zapewnić ochronę danych i zabezpieczyć się przed ich niepotrzebnym upowszechnianiem. Konieczne należy jasno ustalić poziomy niejawności oraz autorytarne poziomy wykorzystania danych poprzez opracowanie konkretnego i przejrzystego systemu przyznawania praw dostępu.

1.9 Komitet rozumie, że zatwierdzanie zebranych danych stanowi trudne i niezmiernie ważne zadanie i w związku z tym proponuje, aby opracować ramy zbierania i weryfikacji danych, zapewniające również bezpieczeństwo informacji w procesie ich udostępniania.

1.10 EKES opowiada się za tym, aby realizować harmonogram wdrażania zintegrowanego nadzoru morskiego, a w rozwiązywaniu prawnych i technicznych aspektów integrowania informacji korzystać z doświadczeń grup ekspertów, doświadczeń zebranych podczas projektów pilotażowych oraz analiz oddziaływania.

1.11 Komitet zaleca utworzenie jednolitych krajowych mechanizmów koordynacji i jednego ośrodka informacji na krajową grupę użytkowników (środowisko) po to, aby ułatwić opracowanie i operacyjność zintegrowanego nadzoru morskiego.

1.12 Zważywszy na liczbę istniejących systemów, EKES proponuje unikać ich nakładania się, tak aby zintegrowany system nadzoru morskiego nie zmieniał sposobu gromadzenia informacji, lecz sposób, w jaki są one rozpowszechniane.

1.13 EKES zachęca UE do przyjęcia podejścia opartego na sieci zarządzanej w sposób bardziej scentralizowany, gdzie koordynacja zostanie osiągnięta poprzez formalną strukturę sieci oraz komunikację centralną.

1.14 W celu zapewnienia wzajemnych powiązań między środowiskami użytkowników, EKES proponuje, by UE utworzyła wyraźną i solidną platformę w zakresie programu przyznawania dostępu, opartą na wspólnym unijnym rozumieniu różnych poglądów politycznych i na efektywności operacyjnej. Podmioty korzystające z prawa dostępu muszą podlegać rozporządzeniu UE dotyczącemu przejrzystości.

1.15 Przyjęta struktura systemu powinna mieć pętle informacyjne umożliwiające dostosowania i aktualizacje wykorzystujące m.in. zmieniające się ramy prawne.

1.16 EKES zaleca, by zaawansowane zarządzanie ryzykiem w zakresie bezpieczeństwa pozostało głównym priorytetem europejskiej polityki morskiej. W tym celu wskazana byłaby wielowarstwowa struktura zapewniająca aktualność i bezpieczeństwo danych.

2. Wprowadzenie

2.1 15 października 2009 r. Komisja opublikowała komunikat „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE” (COM(2009) 538 wersja ostateczna) i na podstawie art. 262 traktatu WE zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opinię w tej sprawie.

2.2 Komisja Europejska w komunikacie „Zintegrowana polityka morska Unii Europejskiej” zamierza przed 2013 r. podjąć działania „w celu stworzenia bardziej interoperacyjnego systemu nadzorowania, aby połączyć istniejące systemy monitorowania i śledzenia statków, stosowane do zapewniania bezpieczeństwa

na morzu, ochrony środowiska morskiego, zapobiegania zanieczyszczeniom mórz, kontroli rybołówstwa, kontroli granic zewnętrznych i innych działań związanych z egzekwowaniem przepisów”.

2.3 UE podjęła już szereg inicjatyw w zakresie nadzoru, integrujących różne działania sektorowe: system monitorowania ruchu statków, obejmujący zbieranie i wymienianie przez państwa członkowskie danych o ruchu statków i ładunków, oraz SafeSeaNet (dyrektywa 2002/59/WE) ⁽¹⁾ – wymiana danych morskich między organami nadzoru morskiego państw członkowskich w celu zapobiegania wypadkom i zanieczyszczeniu morza, a także poprawy skuteczności reakcji na wypadki i incydenty na morzu.

2.4 W tym celu uruchomiony został europejski serwer indeksowy (EIS) i tworzony jest system STIRES (SafeSeaNet Traffic Information Relay and Exchange System – system wymiany i przekazywania informacji o ruchu SeaSafeNet). Ponadto gromadzi się obecnie informacje o ruchu statków w żegludze krótkiego zasięgu, a w przyszłości udostępniane będą na żądanie informacje o ruchu w żegludze długiego zasięgu z ośrodka danych EU LRIT DC (EU Long Range Identification and Tracking Data Centre, tj. europejski bank danych pochodzących z systemu dalekiego zasięgu do identyfikacji i śledzenia statków – rezolucje MSC 202 (81) i MSC 211 (81) Komitetu Bezpieczeństwa Morskiego IMO zmieniające Międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu z 1974 r. (SOLAS)) we współpracy z państwami członkowskimi. Ponadto w powstającym europejskim systemie nadzoru granic (Eurosur) przewidziano zintegrowany system nadzoru dla UE.

2.5 Oprócz wymienionych wyżej elementów w komunikacie Komisji uwzględniono wszystkie dodatkowe działania podjęte w tym zakresie przez UE, łącznie z utworzeniem Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (EMSA), Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach (Frontex) i Europejskiej Agencji Obrony (EAO) oraz Błękitną księgą w sprawie transportu. Równolegle uruchamiane są dwa projekty pilotażowe, których celem jest zbadanie, jak zintegrowany nadzór morski sprawdza się w praktyce w obszarze działań. Jednym z takich obszarów jest basen Morza Śródziemnego, innym – baseny morskie Europy Północnej.

2.6 Celem proponowanej strategii IMS nie jest utworzenie dodatkowego systemu nadzoru, lecz utworzenie interfejsów i w konsekwencji międzysektorowa i transgraniczna integracja istniejących systemów w celu poprawy skuteczności działań krajowych organów odpowiedzialnych za wdrażanie nadzoru oraz poprawy efektywności kosztowej działań prowadzonych na morzu. Praca nad utworzeniem bezpiecznej międzysektorowej sieci, która może sprostać wciąż rosnącym wymaganiom w zakresie zapewnienia wspólnego i jednolitego obrazu sytuacji na morzu, wymagać będzie starannego zaplanowania praw dostępu i przepisów bezpieczeństwa dotyczących użytkowników.

2.7 EKES przyznaje, że realizacja systemu IMS obejmuje kompleksowe, wieloaspektowe i liczne działania, które często nakładają się na siebie, lecz leżą w interesie UE jako całości.

⁽¹⁾ Dz.U. L 208 z 5.8.2002, s. 10–27.

2.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat jako podstawę integracji istniejących odrębnych systemów we wspólny mechanizm wymiany informacji, który będzie w stanie wspierać przyszłą politykę transportu morskiego UE, chronić środowisko i europejskie usługi żeglugowe zarówno w globalnym, jak i europejskim handlu, oraz poprawiać jakość życia obywateli UE, zwłaszcza tych, którzy zamieszkują obszary nadmorskie położone przy granicach zewnętrznych.

2.9 EKES wskazuje na to, że komunikat pojawia się w decydującym momencie, kiedy przed transportem morskim stają liczne wyzwania: światowy kryzys gospodarczy i finansowy pogarszający strukturalny i cykliczny kryzys żeglugi, nielegalna imigracja, zwłaszcza na południowych i wschodnich granicach UE, nielegalna działalność obejmująca handel bronią, ludźmi i narkotykami oraz materiały istotne dla instalacji wojskowych i jądrowych. Wszystkie te zjawiska należy śledzić i zmierzyć się z nimi.

2.10 EKES podkreśla również, że problemy z bezpieczeństwem i piractwem dotyczące unijnych usług żeglugowych pojawiają się poza wodami UE (tj. we wschodniej Afryce, Indonezji itp.) i należy się nimi zająć.

3. Komunikat w sprawie integracji nadzoru morskiego za pomocą wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich UE

3.1 Jak stwierdzono w jednej z wcześniejszych opinii⁽²⁾, Komitet „popiera propozycje dotyczące europejskiej sieci nadzoru morskiego oraz usprawnienia współpracy między służbami straży przybrzeżnej państw członkowskich. Środki te będą służyły promowaniu bezpieczeństwa i ochrony na morzu, kontroli rybołówstwa oraz granic zewnętrznych, a także ochrony środowiska morskiego. [...] Komitet przypomina, że w obliczu zwiększonych obaw dotyczących bezpieczeństwa pożądane jest skoordynowane podejście do zawierania z krajami trzecimi dwustronnych umów dotyczących prawa wchodzenia na pokład. Wzywa także UE do podjęcia działań w związku z rosnącą liczbą przypadków zbrojnej napaści i piractwa na morzu, których ofiarą padają statki handlowe na wodach Azji Południowo-Wschodniej i Afryki”.

3.2 Komitet z zadowoleniem przyjmuje komunikat i popiera szereg potencjalnych środków, dzięki którym UE mogłaby przyczynić się do bezpieczniejszego i bardziej niezawodnego świadczenia usług morskich. EKES zasadniczo zgadza się z treścią komunikatu i z zadowoleniem przyjmuje dalsze doprecyzowania, które wpłyną na szybką realizację IMS.

3.3 W komunikacie w sprawie strategii UE na rzecz lepszej integracji systemów nadzoru proponuje się cztery zasady przewodnie rozwoju wspólnego mechanizmu wymiany informacji dla obszarów morskich, a mianowicie: podejście polegające na bezpośrednim połączeniu wszystkich środowisk użytkowników, budowę ram technicznych umożliwiających interoperacyjność i przyszłą integrację, wymianę informacji między organami cywilnymi i wojskowymi oraz szczegółowe przepisy prawa umożliwiające realizację wspólnego mechanizmu wymiany

informacji. Jako że komunikat dotyczy zasad, opinia będzie się ograniczać do przedstawionego zestawu zasad. Dalsze uszczegółowienie byłoby naturalnie konieczne w celu przekształcenia tych zasad w działania legislacyjne.

3.4 EKES uznaje, że ze względu na globalny charakter żeglugi europejskiej, duże znaczenie ma znajomość sytuacji, jako że przemieszczanie się statku jest zmienną w systemie czasoprzestrzeni, bezpieczeństwo, ochrona i aspekty środowiskowe nie kończą się na granicach, a decyzje danej jednostki mogą wpływać na inne systemy.

3.5 Należy zauważyć, że trzeba rozwiązać dwie sprawy: ramy strategii publicznej i możliwość praktycznej realizacji systemu. Wdrożenie systemu IMS może zostać utrudnione z powodu kwestii związanych z niejawnością lub innych problemów na poziomie państw członkowskich. Dlatego też należy uszczegółowić system, tak aby można było zastosować go w praktyce.

3.6 EKES uważa, że wyróżnić można trzy główne grupy zagadnień związane z realizacją systemu IMS: kwestie prawne, kwestie techniczne/technologiczne i kwestie związane z zarządzaniem. Najważniejsze kwestie prawne wiążą się z niejawnością w odniesieniu do mieszaniny danych osobowych, gospodarczych i wojskowych. Ponadto strategię (bezpieczeństwa) danych mogą zabraniać dzielenia się pewnymi danymi (lub ich dalszego wykorzystania) bądź je ograniczać.

3.7 Co się tyczy niejawności, przepisy dotyczące głównych instrumentów monitorowania i nadzoru kwalifikują znaczną liczbę danych z zakresu sprawozdawczości i nadzoru morskiego jako niejawne (objęte tajemnicą handlową). Co za tym idzie, przetwarzanie tych danych będzie obciążone obowiązkiem zachowania niejawności i tajemnicy zawodowej ze strony osób upoważnionych do dostępu do tych danych.

3.8 Obecne systemy natury jednosektorowej są ograniczone ze względu na kwestie związane z niejawnością. Wykraczanie poza sektor w udostępnianiu danych może rodzić kolejne problemy i wątpliwości związane z niejawnością, zważywszy na zakres dodatkowo zaangażowanych podmiotów.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES zgadza się z zasadami przedstawionymi w komunikacie dotyczącym integracji nadzoru morskiego i popiera je.

4.2 EKES uznaje potrzebę dalszej analizy z punktu widzenia polityki, prawa, rynku i technologii, która doprowadziłaby do opracowania konkretnego planu działania na rzecz wdrażania IMS, kładącego nacisk na wyzwania prawne i technologiczne. Dzięki tej analizie powstanie konkretny plan wdrażania z dokładnymi ramami czasowymi, zaś analiza może opierać się na odpowiednich doświadczeniach zebranych podczas realizacji takich projektów, jak SafeSeaNet, Freightwise, e-Freight i AIS, a także wszelkich podobnych inicjatyw.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie zintegrowanej polityki morskiej Unii Europejskiej, Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 31–36.

4.3 EKES podkreśla, jak ważne jest przeanalizowanie wyników realizowanych obecnie projektów pilotażowych przed podjęciem pewnych decyzji. Projekty pilotażowe muszą być ukierunkowane zarówno na przedsiębiorstwa, jak i na administrację, które działają w reprezentatywnych sektorach morskich UE. Ponadto powinny także mieć na celu informowanie o długofalowej trwałości IMS. W związku z tym uruchomienie dodatkowych projektów pilotażowych wniesie wkład w nasze zrozumienie kwestii dotyczących rozwoju IMS. Ponadto w celu terminowego zakończenia tych projektów należy ustalić i monitorować konkretne harmonogramy ich realizacji.

4.4 EKES pragnie wskazać, że w dziedzinie wymiany informacji strategia IMS może korzystać z innych praktyk w sektorze transportu, w tym takiej jak jednolity dokument przewozowy, który jest uważany za równorzędny program wymiany informacji z punktu widzenia przedsiębiorstw (dokument przewozowy jest obecnie wymagany w celu śledzenia przewozu towarów (rozporządzenie 11/1960 i dyrektywa 92/106/WE); według planu działań na rzecz logistyki transportu towarowego wprowadzony zostanie jednolity europejski dokument przewozowy, który można wykorzystać we wszystkich rodzajach transportu, co wzmocni ramy stworzone przez multimodalne listy przewozowe lub multimodalne manifesty). Poza tym wymiana informacji powinna odbywać się w języku najbardziej rozpowszechnionym w sektorze morskim.

4.5 Trwałość IMS należy zapewnić, przewidując możliwość rozszerzenia pozwalającą włączyć przyszłe samodzielne systemy nadzoru.

4.6 W odniesieniu do wymiany informacji EKES opowiada się za zasadą „tylko tyle informacji, ile jest potrzebne do zapoznania się z kwestiami podstawowymi zgodnie z warunkami użytkowania [...]” zamiast „[...] jak najwięcej informacji [...]”. Informacje muszą być przekazywane wszystkim środowiskom użytkowników na podstawie wyraźnych ram zapewniających ochronę danych osobowych i innych szczególnie chronionych danych. Ponadto konieczna jest kontrola ujawniania informacji poza organizacją, której przyznano to prawo, tzn. stosowanie się do ram prawnych UE.

4.7 W odniesieniu do aspektów technicznych EKES zaleca utworzenie platform typu *open source* wspierających opracowywanie, rozwój, rozpowszechnianie i utrzymanie odpowiednich rozwiązań. System ten powinien zapewniać: a) strukturę pojęciową w sektorze morskim w celu automatycznej wymiany danych; b) narzędzia opracowywania, symulacji, analizy wyników i optymalizacji rozwiązań w zakresie kontroli; c) rejestr usług; d) narzędzia wspomagające rozwiązywanie konfliktów w zakresie interoperacyjności; e) mechanizmy automatycznego wyszukiwania i integracji odpowiednich usług; f) poprawę interoperacyjności; oraz g) mechanizmy kontroli i audytu.

4.8 EKES zgadza się na proponowaną warstwową strukturę systemu. To podejście umożliwi nowoczesną strukturę typu „chmury”, stosowaną obecnie przez wszystkich twórców oprogramowania. Niemniej należy pamiętać, że takie struktury są

bardziej narażone na naruszenie bezpieczeństwa, należy więc zastosować systemy wzmocnionego bezpieczeństwa. Hierarchiczne podejmowanie decyzji oraz ramy dostępu do danych wewnątrz organizacji mogą jednak poprawić poufność danych.

4.9 EKES zwraca uwagę, że narzędzia technologiczne do gromadzenia, ujednolicania i rozpowszechniania ważnych informacji są dostępne wszystkim zainteresowanym stronom, i wzywa UE do utworzenia wspólnych platform, które byłyby skutecznie wykorzystywane przez wszystkie zainteresowane strony we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto w celu zapobiegania powielaniu gromadzenia i przechowywania danych należy opracować mechanizmy pozwalające uniknąć problemów.

4.10 Jeżeli chodzi o pierwszą zasadę przedstawioną w komunikacie, EKES proponuje aktywne działania na rzecz ustanowienia wspólnych norm i przepisów dotyczących danych na poziomie zarówno sektorowym, jak i funkcjonalnym w celu poprawy jakości danych.

4.11 Zważywszy na szeroki zakres polityki morskiej, swobodne dzielenie się informacjami i potencjalne zagrożenia z tym związane mogłyby naruszyć bezpieczeństwo danych.

4.12 Zdaniem EKES-u duże znaczenie ma interoperacyjność techniczna, która powinna ułatwiać wymianę danych między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami branżowymi i rządowymi (w tym komunikację między administracjami – A2A, między administracją a przedsiębiorstwami – A2B, a także między przedsiębiorstwami – B2B).

4.13 Jeżeli chodzi o trzecią zasadę przedstawioną w komunikacie, EKES przyznaje, że konieczna jest dalsza analiza dotycząca integracji powiązań między aspektami cywilnymi i wojskowymi, aby lepiej uwzględnić dane i ułatwić korzystanie z informacji. EKES zgadza się, że kontrola informacji musi być sprawowana wspólnie przez władze cywilne i wojskowe. Komitet przypomina o konieczności opracowania odpowiednich wytycznych. Należy wprowadzić wspólne standardy i procedury w zakresie dostępu do informacji i korzystania z nich, aby umożliwić legalną dwukierunkową wymianę informacji, przy czym wykorzystywanie danych podlegałoby przepisom wspólnotowym.

4.14 Jeżeli chodzi o czwartą zasadę przedstawioną w komunikacie, EKES pragnie podkreślić potrzebę dalszej analizy ochrony danych osobowych objętych tym dokumentem i wzywa UE do ponownego rozważenia oraz podjęcia wszystkich koniecznych działań, aby zapewnić bezpieczeństwo danych szczególnie chronionych. Mimo że oznacza to dodatkowe obciążenia dla tego procesu, tzn. dla utworzenia takiego systemu, zasada ta jest uważana za bardzo istotną.

4.15 EKES zgadza się z zaproponowanym w dyrektywie podejściem sektorowym do wymiany informacji. W każdym razie należy przedstawić konkretne wytyczne dotyczące praw dostępu dla właściwych władz i uprawnionego personelu.

4.16 EKES wzywa Komisję, by nadal badała, czy istnieją dwustronne umowy pomiędzy państwami członkowskimi UE a krajami trzecimi dotyczące wymiany informacji, i w razie potrzeby zapewniła egzekwowanie prawa wspólnotowego (rozporządzenia nr 4055/86 i 4058/86).

4.17 Jeśli chodzi o dane generowane z przestrzeni kosmicznej, wymieniony jest konkretnie globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES). EKES chciałby, aby w komunikacie wspomniano także o stosowaniu systemu nawigacji satelitarnej Galileo.

4.18 EKES rozumie, że przetwarzanie danych osobowych do celów wojskowych, do celów bezpieczeństwa państwa i egzekwowania prawa karnego znajduje się obecnie poza ogólnymi ramami prawnymi ochrony danych. Komitet zgadza się z wnioskami z badań zleconych przez Komisję (Komisja Europejska, „Prawne aspekty danych dotyczących monitoringu i nadzoru morskiego” – sprawozdanie ostateczne, umowa ramowa na usługi nr FISH/2006/09 – pakiet 2) na temat prawnych aspektów danych dotyczących nadzoru morskiego, w których wyraźnie stwierdza się, że ochrona danych jest nadrzędnym obowiązkiem UE i należy się nią zająć zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie państw członkowskich. Oczekuje się, że potrzebne będą zaawansowane środki zapobiegawcze, o ile powstanie zamiar udostępniania danych osobowych między organami, które są objęte obowiązującymi

przepisami o ochronie danych (np. organy nadzoru rybołówstwa), a organami, które (obecnie) nie są objęte tymi przepisami (np. władze wojskowe, organy bezpieczeństwa państwowego lub organy ścigania).

4.19 EKES uważa, że niezwykle ważne jest opracowanie ram prawnych dotyczących takich zagadnień, jak m.in. jakość danych, dalsze wykorzystanie danych, bezpieczeństwo danych, mechanizmy uzyskiwania dostępu, rodzaj odpowiednich danych, cele (i metody) wymiany, potencjalni odbiorcy danych, środki bezpieczeństwa konieczne do zachowania niejawności i bezpieczeństwa pewnych danych, ochrona danych osobowych i odpowiednie procedury.

4.20 Komitet uważa, że dane należy wymieniać w ramach systemu określającego, jakie dane się wymienia, dlaczego, na jak długo i z kim dokonuje się wymiany. Zwłaszcza jeśli chodzi o to ostatnie kryterium, kluczowego znaczenia nabiera określenie organów, które będą upoważnione do nadzoru nad danymi, ich ujawniania i otrzymywania, zarówno w ramach UE, jak i – z zachowaniem większej ostrożności – w stosunku do organów spoza UE.

4.21 EKES wzywa Komisję Europejską do opublikowania rocznego sprawozdania na temat wdrażania nadzoru morskiego i jego efektów.

Bruksela, 14 lipca 2010 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 „Przekształcenie dywidendy cyfrowej w korzyści społeczne i wzrost gospodarczy”

COM(2009) 586 wersja ostateczna

(2011/C 44/33)

Sprawozdawca: **Anna Maria DARMANIN**

Dnia 28 października 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 „Przekształcenie dywidendy cyfrowej w korzyści społeczne i wzrost gospodarczy”

COM(2009) 586 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 15 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem komunikat Komisji pt. „Przekształcenie dywidendy cyfrowej w korzyści społeczne i wzrost gospodarczy”. Stanowi on bardzo ważny krok w kierunku osiągnięcia jednego z celów strategii „Europa 2020”, jakim jest zapewnienie inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu oraz uczynienie dywidendy cyfrowej integralną częścią agendy cyfrowej dla Europy.

1.2 Komitet popiera wysiłki Komisji na rzecz zapewnienia, że państwa członkowskie zastosują się do wyznaczonego na 2012 r. terminu uwolnienia częstotliwości. EKES zdaje sobie sprawę, że niektóre państwa mogą mieć z tym problem i że z realistycznych powodów mogą nie dotrzymać tego terminu. Jednakże przyczyna jego niedotrzymania musi być zawsze uzasadniona, zaś od końca stycznia 2012 r. realizacja wyznaczonego celu powinna nastąpić jak najszybciej.

1.3 EKES przyjmuje do wiadomości, że dywidenda cyfrowa, uzyskana z bardzo ograniczonego zasobu, jakim jest widmo, będzie mogła zaoferować Europie istotne korzyści gospodarcze i społeczne, jeżeli odpowiednio zdefiniuje się i zapewni jej wykorzystanie. Korzyści te będą mogły przyczynić się do dalszego wzmocnienia jednolitego rynku europejskiego i do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zapewniając tym samym osiągnięcie niektórych celów społecznych, jakie wyznacza sobie Unia.

1.4 Ponadto Komitet uznaje ów wzorcowy projekt agendy cyfrowej za doskonałe narzędzie promowania korzyści, jakie oferuje UE. Może to być jednoznaczny i konkretny atut, zarówno dla indywidualnych osób, jak i przedsiębiorstw, w dobie rosnącego eurosceptycyzmu oraz braku w społeczeństwie pełnego zrozumienia potencjału zjednoczonej Europy. Projekt ten zwiększy również poziom ochrony konsumentów, przy czym proces ten nie powinien pociągać za sobą niepotrzebnych kosztów dla użytkownika końcowego.

1.5 EKES wzywa Komisję do zainicjowania zintegrowanej strategii komunikacyjnej, która wyjaśniłaby powody przestawienia się z systemu analogowego na cyfrowy i wynikające z tego korzyści.

2. Wprowadzenie: informacje ogólne

2.1 Przejście z analogowego systemu nadawania telewizji naziemnej na system cyfrowy w Europie zwolni wartościowe częstotliwości radiowe dzięki większej wydajności cyfrowej formy przekazu. Uzyskana w ten sposób „dywidenda cyfrowa” stwarza duże możliwości w zakresie szerokiej gamy usług.

2.2 Dywidenda cyfrowa daje Europie niepowtarzalną możliwość, aby zaspokoić ciągle rosnące zapotrzebowanie na widmo radiowe, a w szczególności zapewnić bezprzewodowe usługi szerokopasmowe na obszarach wiejskich, zmniejszając różnice w dostępie do usług cyfrowych, oraz umożliwić powszechniejsze zastosowanie nowych usług bezprzewodowych. Może zatem w znaczący sposób przyczynić się do realizacji celów w zakresie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego oraz do zaspokojenia niektórych potrzeb społecznych, kulturalnych i gospodarczych mieszkańców Europy.

2.3 Widmo, określane jako dywidenda cyfrowa, stanie się dostępne w całej Europie w stosunkowo krótkim czasie, ponieważ wszystkie państwa członkowskie powinny wyłączyć analogowy sygnał telewizyjny najpóźniej do 2012 r.

2.4 Komisja uznaje znaczenie, jakie szybka infrastruktura szerokopasmowa ma w kontekście wielu procesów związanych z przechodzeniem na gospodarkę opartą na wiedzy i wykorzystującą technologie niskoemisyjne oraz technologie cyfrowe. Już w europejskim planie naprawy gospodarczej, który został zatwierdzony przez Radę, określono cel polegający na osiągnięciu 100 % zasięgu usług szerokopasmowych między 2010 a 2013 r.

2.5 Zwiększenie zasobów widma stworzy również nowe możliwości innowacji. Największe możliwości innowacji pojawiają się w branży telewizyjnej, ponieważ dzięki dywidendzie cyfrowej nadawcy uzyskają duże ilości widma, które będą mogli wykorzystać do rozwoju usług. Pojawiają się również duże możliwości w sektorach usługowych, które przyniosą znaczne korzyści społeczne w takich dziedzinach, jak służba zdrowia, e-kształcenie, e-administracja i e-dostępność, oraz w dziedzinach, w których małe i średnie przedsiębiorstwa mogą wykorzystać łatwiejszy dostęp do gospodarki.

3. Korzyści społeczne i gospodarcze w ramach dywidendy cyfrowej

3.1 Potencjalne skutki gospodarcze będą zależeć od rzeczywistego poziomu przyszłego popytu na nowe usługi, co jest trudne do wyrażenia w liczbach na obecnym etapie. Niemniej w niedawnej analizie Komisji szacuje się, że potencjalna korzyść z koordynacji na szczeblu UE wykorzystania całego widma zwolnionego dzięki dywidendzie cyfrowej – pod warunkiem osiągnięcia tej koordynacji do 2015 r. – będzie się wahać między 20 a 50 mld EUR (przez okres 15 lat) w porównaniu z sytuacją, gdyby kraje UE działały samodzielnie. Szacunki te uwzględniają także potencjalne nowe zastosowania, takie jak zaawansowane naziemne usługi nadawcze i bezprzewodowe łącza szerokopasmowe.

3.2 Harmonizacja warunków w UE przyniesie korzyści dla branży technologicznej, ponieważ większość używanego sprzętu zostanie znormalizowana i usprawniona. Ponadto potencjał innowacyjny w obrębie sektora znacznie się zwiększy i będzie bardziej ukierunkowany. Jest to szczególnie korzystne dla tej branży, a zwłaszcza dla podmiotów, które zainwestowały znaczne środki w innowacje.

3.3 Głównym skutkiem społecznym wynikającym ze zwolnienia częstotliwości będzie większy dostęp do łączności szerokopasmowej dla wszystkich. Nawet obecnie obszary wiejskie są niekiedy pozbawione odpowiedniego dostępu do internetu. Dzięki dywidendzie cyfrowej internet będzie dostępny dla wszystkich, a usługi internetowe będą mogły się bardziej rozprzestrzenić, co jeszcze bardziej skonsoliduje rynek wewnętrzny. Ponieważ szerokopasmowy dostęp będzie możliwy również na obszarach wiejskich, EKES przewiduje, że przedsiębiorstwa będą mogły w większym stopniu rezygnować z lokalizacji na terenach miejskich, co w konsekwencji przyczyni się do przeniesienia przemysłu, który obecnie nadal skupia się na obszarach miejskich z przyczyn komunikacyjnych i logistycznych. Skutkiem takiego przeniesienia byłby potencjalny wzrost zatrudnienia na obszarach wiejskich oraz korzyści dla środowiska (ponieważ nadmierne zaludnienie na terenach miejskich nie zachęca do zachowań zgodnych z zasadami zrównoważonego rozwoju). Jednocześnie Komitet podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w różnych opiniach, że należy zapewnić wszystkim obywatelom powszechny dostęp do łączy szerokopasmowych, w tym środki gwarantujące niezakłócony dostęp do łączy osobom niepełnosprawnym.

3.4 Konsumenci będą mieli większy wybór, ponieważ pojawi się więcej kanałów telewizyjnych, a także usługi wysokiej jakości, a jednocześnie będzie wykorzystywane mniejsze widmo. Ponadto potencjalne oglądanie programów telewizyjnych na mobilnych urządzeniach multimedialnych nadaje dostępności telewizji nowy wymiar. Dodatkowo dywidenda cyfrowa przyczyni się do znacznej poprawy jakości życia użytkowników. EKES zwraca uwagę, że państwa członkowskie powinny zapewnić dalszą odpowiednią ochronę konsumentów w trakcie procedury ASO (wyłączenie transmisji analogowej) i zapobiec przerzucaniu niepotrzebnych kosztów na konsumenta.

3.5 Dodatkową korzyścią wynikającą z dywidendy cyfrowej jest to, że dzięki niej można wykazać potencjał i korzyści jednolitej Unii, w obrębie której państwa członkowskie działają zgodnie z tymi samymi standardami. W dobie wzrastającego eurosceptycyzmu dywidenda cyfrowa uosabia jeszcze jedną konkretną korzyść dla całej UE.

4. Niezbędne uwagi

4.1 Zakończenie nadawania telewizji analogowej, a następnie uruchomienie telewizji cyfrowej niewątpliwie przyniesie o wiele lepsze wykorzystanie widma. W istocie, dzięki telewizji cyfrowej każdy kanał częstotliwości radiowej (RF) o szerokości 8 MHz może transmitować średnio pięć lub sześć programów telewizyjnych. Oznacza to, że po pełnym przejściu na telewizję cyfrową wykorzystanie widma do celów transmisji telewizyjnej powinno zmniejszyć się do jednej piątej czy jednej szóstej poprzedniego zapotrzebowania. W krajach, w których wprowadzono sieci jednoczęstotliwościowe (SFN), można się spodziewać nawet dziesięciokrotnej oszczędności widma po optymalnym uruchomieniu różnych sieci telewizyjnych.

4.2 Nie ulega wątpliwości, że zwolnione widmo jest cennym zasobem, szczególnie w krajach, gdzie telewizja kablowa jest słabo rozwinięta, a tym samym częstotliwości radiowe są zasobem rzeczywiście ograniczonym. To nowo udostępnione widmo można optymalnie wykorzystać na potrzeby usług bezprzewodowej łączności szerokopasmowej, które są szczególnie cenne na obszarach wiejskich, gdzie brak usług w zakresie szybkich połączeń internetowych jest niewątpliwie przyczyną inercji gospodarczej i wykluczenia społecznego. Komitet jest zdania, że usługi te przyczynią się do zwiększenia gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności tych obszarów.

4.3 Być może potrzeba przestawienia się z systemu analogowego na cyfrowy nie została w przeszłości należycie uzasadniona. Opinia publiczna mogła odnieść wrażenie, że zmiana ta ma na celu wyłącznie zapewnienie zysku handlowego operatorom telewizyjnym, gdyż związana z tym zmiana sprzętu domowego może pociągnąć za sobą określone koszty. Z tego względu konieczne jest opracowanie i wdrożenie odpowiedniej strategii komunikacyjnej, by znana była prawdziwa przyczyna zmiany.

4.4 Jest nieodzowne, by wszystkie państwa członkowskie dysponowały wspólnym pasmem, które umożliwiłoby wprowadzenie usługi powszechnej w całej UE i dla wszystkich obywateli europejskich. Optymalnym wyborem jest pasmo 800 MHz, które znajduje się w podzakresie UHF 790–862 MHz.

4.5 CEPT (Europejska Konferencja Administracji Poczty i Telekomunikacji) odpowiada za opracowanie specyfikacji technicznych na potrzeby harmonizacji pasma 800 MHz, w ścisłej współpracy z różnymi krajowymi organami regulacyjnymi, które dobrze znają aktualne problemy w zakresie widma w swoich krajach.

4.6 Aby udostępnić pasmo 800 MHz dla bezprzewodowej komunikacji szerokopasmowej, konieczne jest, by państwa członkowskie zakończyły procedurę ASO (wyłączenie transmisji analogowej) w określonym terminie. Wydaje się, że niektóre państwa członkowskie nie dotrzymują obecnego terminu, którym jest 1 stycznia 2012 r. Jest jednak sprawą zasadniczej wagi, by państwa, które nie zdążą zakończyć procedury ASO, zrobiły to w stosunkowo krótkim czasie jeszcze w 2012 r.

4.7 Ze względu na złą sytuację finansową wielu operatorów TV, którzy są obecnie zmuszeni do włączenia nadajników telewizji cyfrowej w państwach członkowskich wdrażających ASO, nie jest w stanie kupić dobrze funkcjonującego sprzętu (zwykle produkowanego w UE). W związku z tymi trudnymi warunkami są zmuszeni do kupowania tańszego, lecz także mniej sprawnego i bardziej zawodnego, sprzętu nadawczego, zazwyczaj produkowanego na Dalekim Wschodzie. W rezultacie sprzęt ten może wyjść z użytku już po dwóch czy trzech latach, co zmusi nadawców do ponownego zakupu nowego sprzętu nadawczego (miejmy nadzieję, że bardziej niezawodnego i sprawniejszego).

4.8 W obecnej sytuacji gospodarczej operatorzy TV – zwłaszcza ci mniejsi – mogą mieć trudności ze sfinansowaniem wymiany sprzętu w związku z przestawieniem się na system cyfrowy. Dlatego też zdaniem EKES-u należałoby przewidzieć jakiegoś rodzaju płatności zaliczkowe, aby wesprzeć MŚP w procesie dostosowywania się do nowych technologii. Taka pomoc niekoniecznie musiałaby mieć formę dotacji – mogłaby się wiązać z udostępnieniem funduszy na inwestycje, które następnie byłyby zwracane w możliwym do przyjęcia okresie, podobnie jak w przypadku kredytów. Ponadto należałoby dostosować systemy gwarancji w taki sposób, by wspierać w tej dziedzinie MŚP.

4.9 Ogólnym wynikiem może być zła jakość usług telewizyjnych z punktu widzenia użytkowników końcowych oraz straty ekonomiczne nadawców, którzy ze względu na tymczasowe trudności finansowe są zmuszeni do podwójnego inwestowania. Dłuższy okres wdrażania procedury ASO lub pomoc finansowa dla nadawców pozwoliłyby uniknąć tych problemów i umożliwiłyby zharmonizowane wdrożenie sieci we wszystkich państwach członkowskich.

4.10 Państwa członkowskie otrzymają zalecenie zwolnienia podzakresu 790–862 MHz dla dywidendy cyfrowej, lecz nie będą zobligowane do podjęcia tego kroku. Jeżeli sytuacja w zakresie widma w danym państwie nie pozwala na zmieszczenie wszystkich programów telewizyjnych w pozostałej części pasma UHF, dane państwo będzie mogło utrzymać nadawanie kanałów telewizyjnych w paśmie 800 MHz. Państwa mogą również zdecydować się na rozwiązanie kompromisowe polegające na jednoczesnej transmisji telewizyjnej i dostarczaniu usług bezprzewodowej łączności szerokopasmowej.

4.11 Jako że w długim okresie wszystkie państwa członkowskie prawdopodobnie będą korzystały z pasma 800 MHz na potrzeby usług bezprzewodowej łączności szerokopasmowej, należy opracować odpowiednie specyfikacje techniczne, aby uniknąć szkodliwych „skutków granicznych”, które z pewnością zaszkodziłyby usługom bezprzewodowej łączności szerokopasmowej ze względu na niższe moce stosowane w bezprzewodowych sieciach komórkowych.

4.12 Ten sam problem pojawia się, gdy chodzi o państwa spoza UE graniczące z UE. Istniejące w tych państwach usługi nadawcze wysokiej mocy w paśmie 800 MHz będą najprawdopodobniej kolidować z usługami bezprzewodowej łączności szerokopasmowej w krajach sąsiadujących z UE. Gdy powstanie problem zakłóceń z sąsiadującym państwem nienależącym do UE, jedynym rozwiązaniem będzie wynegocjowanie umowy z tym państwem w sprawie przydziału częstotliwości jego telewizyjnym stacjom nadawczym położonym blisko granicy z UE, choć może to być niełatwe.

4.13 Optymalnym celem dla państw członkowskich UE przyjmujących pasmo 800 MHz na potrzeby dywidendy cyfrowej jest znalezienie właściwej równowagi między korzyściami gospodarczymi i społecznymi wynikającymi z wykorzystania częstotliwości przez operatorów telekomunikacyjnych (którzy skorzystają z nowej dostępnej szerokości pasma) oraz przez nadawców (którzy skorzystają z lepszego wykorzystania dostępnej szerokości pasma oraz dodatkowych usług o wysokiej wartości dodanej, takich jak aplikacje interaktywne, np. e-zdrowie, e-learning, e-administracja, e-dostępność itd.).

4.14 Państwa członkowskie powinny dążyć do świadczenia usług użyteczności publicznej poprzez sieć telewizji cyfrowej, a jednocześnie umożliwiać korzystanie z łatwo dostępnych mobilnych usług szerokopasmowych dzięki pasmu dywidendy cyfrowej. Jeżeli tak się stanie, prowadzona przez nie polityka będzie neutralna i będzie zabezpieczać interesy gospodarcze zarówno operatorów telekomunikacyjnych, jak i nadawców.

4.15 Bardzo interesującym aspektem nowego sposobu wykorzystania dywidendy cyfrowej jest fakt, że usługi telewizyjne będą coraz dostępne wraz z nowymi generacjami sieci telefonii komórkowej (3G i dalszymi). Oznacza to, że pod pewnymi względami operatorzy telefonii komórkowej oferowaliby takie same usługi jak oferowane zazwyczaj przez tradycyjnych nadawców telewizyjnych, co oznaczałoby pojawienie się nowej konkurencji.

Jest jednak wskazane, by unikać wprowadzania sieci hybrydowych zarządzanych jednocześnie przez nadawców i operatorów telekomunikacyjnych. Pozwoli to obu typom podmiotów na zachowanie pełnej niezależności i przeciwdziałanie modelom biznesowym, które mogłyby być niezbyt przyjazne dla użytkowników.

4.16 Interaktywne aplikacje, które mogą być oferowane przez nadawców telewizyjnych w ramach ich nowych programów cyfrowych, mogą być opracowywane według dowolnych norm interaktywnych usług telewizyjnych. Jednakże wskazane jest stosowanie takich technologii, jak standard MHP (*Multimedia Home Platform* – otwarty system oprogramowania pośredniczącego opracowany w ramach projektu DVB dla interaktywnej telewizji cyfrowej), ponieważ jest to technologia europejska o całkowicie otwartym charakterze. Dlatego też nie wymaga on żadnych opłat i przynosi korzyści ekonomiczne operatorom, a przede wszystkim użytkownikom końcowym. Inne technologie są również dostępne, lecz ze względu na dostępność nowej technologii dla użytkowników końcowych zalecane jest wybranie dowolnego standardu, pod warunkiem że będzie do standardu otwarty.

4.17 Najbardziej efektywnym sposobem na wdrożenie ASO w UE jest skoordynowana współpraca między państwami członkowskimi w celu osiągnięcia stałej wymiany doświadczeń, szczególnie w dziedzinie planowania sieci telewizji cyfrowej oraz optymalnego wykorzystania widma. Uważamy, że krajowi nadawcy publiczni powinni odgrywać zasadniczą rolę w tej wymianie wewnątrzspółnotowej. W istocie ich „status publiczny” implikuje, że powinni świadczyć usługi publiczne. Krajowi operatorzy telewizji publicznej powinni zatem oferować usługi doradcze operatorom telewizji publicznej w innych krajach (należących do UE i spoza UE). Przykładową korzyścią tego podejścia byłoby szybkie i skuteczne szkolenie operatorów telewizji w nowych państwach członkowskich, które zwykle są na wcześniejszym etapie rozwoju swoich sieci telewizji cyfrowej.

4.18 Aspektem do rozważenia w procesie udostępniania pasma 800 MHz nowym usługom bezprzewodowej łączności szerokopasmowej jest to, że nadawcy telewizyjni nadający obecnie w paśmie VHF być może będą musieli przenieść się (w terminie jeszcze nieustalonym) na pasmo UHF, gdyby odpowiednie kanały VHF były używane przez radiofonie cyfrową (DAB – *Digital Audio Broadcasting*). Przejście na radiofonie cyfrową samo w sobie nie wniesie wkładu w dywidendę cyfrową, ponieważ nie wiadomo jeszcze, czy tradycyjna analogowa transmisja radiowa zostanie wyłączona. Co więcej, nawet jeśli zostanie wyłączona, odcinek zwolnionego pasma jest zbyt mały, by wnieść znaczący wkład w dywidendę cyfrową. Nowe usługi DAB będą jednak z pewnością korzystać z tego samego pasma VHF, z którego obecnie korzystają nadawcy telewizyjni, tak więc kwestia ta jeszcze bardziej zwiększy zatłoczenie na kanałach 21–60 pasma UHF.

4.19 Należy również zauważyć, że w związku z udostępnieniem pasma 800 MHz nowym usługom nadawcy telewizyjni korzystający obecnie z kanałów 61–69 (w paśmie 800 MHz) będą musieli przenieść się na inny kanał w paśmie UHF, zaś nadawcy obecnie korzystający z kanałów 21–60 nie będą zobowiązani do takiej zmiany. Jest to wyraźna niekorzyść dla nadawców korzystających z pasma 800 MHz; będą oni musieli ponieść nakłady finansowe i czasowe. Jednocześnie będą zmuszeni do wyłączenia swoich stacji nadawczych podczas zmiany kanału i ponoszenia tymczasowych strat związanych z brakiem reklamy na antenie. Podstawowa zasada równości wymagałaby, żeby zapewnić pomoc finansową tym nadawcom, którzy znajdą się w niekorzystnej sytuacji, zgodnie z postanowieniami traktatu dotyczącymi pomocy państwa.

4.20 Aby uzyskać optymalne wykorzystanie widma, zdecydowanie zaleca, by nowe technologie (takie jak kodowanie MPEG-4 i DVB-T2) pozwalały na nadawanie programów telewizyjnych w jeszcze węższym paśmie. Jednocześnie przyjęcie tych nowych technologii nie powinno mieć dużego wpływu na koszty ponoszone przez użytkowników końcowych, w przeciwnym razie powszechna dostępność nowych usług byłaby poważnie zagrożona.

4.21 Inną użyteczną technologią pozwalającą optymalnie wykorzystać (rzadkie) zasoby widma jest wdrożenie sieci jedno-częstotliwościowej (SFN). Dzięki niej można stworzyć sieć regionalną za pomocą jednego kanału; w przypadku standardowych sieci wieloczęstotliwościowych sieci telewizyjne średniej wielkości wymagają co najmniej trzech lub czterech częstotliwości. Aby korzystać z jednej częstotliwości, wszyscy nadawcy sieci muszą być zsynchronizowani według wspólnych ram czasowych. Jedyną obecnie stosowaną metodą jest Globalny System Pozycjonowania (GPS), który jest aplikacją wojskową w pełni zarządzaną przez USA. Oznacza to, że wszystkie sieci telewizji cyfrowej SFN są w 100 % zależne od tego systemu, który może

zostać zmieniony lub w każdej chwili wyłączony przez władze USA, co stwarza duży problem dla tych operatorów telewizyjnych.

4.22 GPS nie jest jednak jedynym systemem, który umożliwia synchronizację sieci. Inne potencjalnie alternatywne systemy mogłyby być źródłem wspólnej synchronizacji. UE może dążyć do szybkiego ukończenia projektu Galileo, który mógłby stać się europejską alternatywą dla GPS i pozwoliłby na całkowitą niezależność państw członkowskich UE od systemu wojskowego USA.

4.23 Jednym z proponowanych systemów na rzecz optymalnego wykorzystania pasma dywidendy cyfrowej jest zastosowanie inteligentnych bezprzewodowych urządzeń szerokopasmowych zdolnych do automatycznego wyszukiwania wolnego pasma częstotliwości radiowej (nawet między istniejącymi usługami transmisji telewizyjnej) oraz dynamicznego wykorzystania dostępnych pasm poprzez stałe śledzenie częstotliwości podczas ich normalnego funkcjonowania. Systemy te (tzw. kognitywne technologie radiowe) byłyby z pewnością doskonałym rozwiązaniem technicznym pozwalającym zmaksymalizować dywidendę cyfrową, lecz istnieje ryzyko, że ostateczny koszt dla użytkownika końcowego wzrósłby do poziomu uniemożliwiającego powszechną dostępność dywidendy cyfrowej.

4.24 Aby całkowicie udostępnić pasmo 800 MHz dla nowych usług bezprzewodowej łączności szerokopasmowej, wszystkie systemy transmisji niskiej mocy wykorzystywane w rozrywce lub przy okazji wydarzeń sportowych (mikrofony bezprzewodowe) powinny zostać przeniesione na częstotliwości poza tym pasmem, by uniknąć szkodliwych zakłóceń nowych usług dywidendy cyfrowej. Systemy te zazwyczaj działają jako drugorzędne na wolnych częstotliwościach pozostałych między dwoma obszarami pokrycia aktywnych stacji nadawczych. Niektóre z tych systemów są przeznaczone do użytku profesjonalnego (np. podczas igrzysk olimpijskich lub oficjalnych koncertów muzycznych) i korzystają z normalnie licencjonowanych odcinków pasma UHF. Wiele innych działa na podstawie ogólnego dopuszczenia i nie wymaga odrębnych licencji. Dlatego też należy w sposób skoordynowany na szczeblu UE zaplanować uważne uregulowanie tych usług, aby uniknąć naruszania pasma dywidendy cyfrowej przez podmioty zakłócające pozostające w tym zakresie częstotliwości, nawet po pomyślnym wyłączeniu telewizji analogowej.

4.25 Inną bardzo delikatną kwestią to wojskowe nadajniki UHF w niektórych państwach członkowskich lub niektórych sąsiednich krajach spoza UE. Nadajniki te będą kolejnym źródłem zakłóceń dla nowych usług łączności zawdzięczanych dywidendzie cyfrowej. Należy przeprowadzić ostrożne negocjacje z władzami wojskowymi odpowiednich krajów w celu przeniesienia tych usług na inne odcinki widma radiowego.

Bruksela, 15 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej

COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD)

(2011/C 44/34)

Sprawozdawca generalny: **Anne-Marie SIGMUND**

Rada, w dniu 27 kwietnia 2010 r., i Parlament Europejski, w dniu 19 maja 2010 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej

COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z 14 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Anne-Marie SIGMUND na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 155 do 4 przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podstawowe zasady wniosku Komisji, a w szczególności trzyetapową formalną rejestrację, merytoryczną ocenę dopuszczalności i ocenę polityczną.

1.2 Komitet postrzega swoją rolę na dwa sposoby: po pierwsze, jako pomocy ułatwiającej wyłanianie się inicjatyw obywatelskich, która umożliwia tworzenie sieci, ewentualne organizowanie spotkań itp., a po drugie, jako instytucjonalne wsparcie dzięki przeprowadzanej ocenie udanych inicjatyw Komisji poprzez wydawane opinie, organizowane wysłuchania itd. Ponadto EKES weźmie również udział w kampaniach komunikacyjnych

1.3 Niemniej Komitet sugeruje m.in. następujące ulepszenia:

- jasne wskazanie, że także niezgodność z wartościami UE może stanowić przyczynę odrzucenia rejestracji;
- zrezygnowanie z różnych numerów identyfikacyjnych przy podpisywaniu inicjatywy;
- miejsce zamieszkania jako kryterium klasyfikacji osób popierających inicjatywę;
- wydłużenie czasu trwania inicjatywy do 18 miesięcy;
- rozwinięcie oprogramowania typu „open source” w celu zbierania deklaracji poparcia on-line;
- zmniejszenie minimalnej liczby państw członkowskich do ¼;
- zmniejszenie do 50 tys. liczby wymaganych podpisów w celu dopuszczenia inicjatywy;

— przegląd rozporządzenia po upływie 3 lat;

— ustanowienie współpracy międzyinstytucjonalnej.

2. Wprowadzenie

2.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje podstawowe zasady wniosku Komisji w sprawie inicjatywy obywatelskiej. Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii z 17 marca 2010 r. „Wdrażanie traktatu z Lizbony: demokracja uczestnicząca i europejska inicjatywa obywatelska (art. 11)”⁽¹⁾ i zajmuje się wyłącznie aspektami, które zdaniem EKES-u można by poprawić.

2.2 Komitet wskazuje szczególnie na stanowisko Konwentu Europejskiego, który wyraźnie opowiada się za utworzeniem w ramach „życia demokratycznego UE” instrumentu podejmowania inicjatyw przez obywateli na równi z Parlamentem i Radą.

3. Propozycje zmian do wniosku

3.1 *Rejestracja proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 4)*

3.1.1 Podejście trzyetapowe

Komitet zdecydowanie popiera następujące trzyetapowe działania zaproponowane przez Komisję, przewidujące:

— formalną rejestrację inicjatywy;

— prawną ocenę dopuszczalności po osiągnięciu minimalnej liczby podpisów;

— polityczną ocenę udanej inicjatywy.

⁽¹⁾ Opinia nieopublikowana jeszcze w Dz.U.

Proponowana przez wiele stron ocena dopuszczalności w momencie rejestracji nie wydaje się stosowna, gdyż opóźniłaby lub uniemożliwiła przedstawienie niektórych inicjatyw. Ponadto dzięki temu Komisja uniknie zarzutu wcześniejszej oceny lub nawet cenzury.

Komitet podkreśla w tym kontekście, że inicjatywa obywatelska jest nie tylko innowacyjnym, transeuropejskim elementem demokracji bezpośredniej, lecz również istotnym narzędziem komunikacji służącym ożywieniu politycznej debaty w Europie. Tylko w ten sposób możliwe staje się uwzględnienie w dyskursie europejskim najróżniejszych propozycji i koncepcji, które w innym wypadku nigdy nie osiągnęłyby stadium zbierania podpisów. Już samo w sobie stanowi to o wartości inicjatywy.

3.1.2 Wymagane informacje

Komitet popiera wniosek Komisji odnośnie do wymaganych informacji (załącznik II). Leży to w interesie jak największej przejrzystości i służy akceptacji planowanej inicjatywy. Wskazanie konkretnej podstawy prawnej nie powinno być absolutnie obowiązkowe; decyzję w tej sprawie należy zostawić organizatorom.

3.1.3 Formalna rejestracja

Zdaniem Komitetu kryteria odrzucenia rejestracji podane we wniosku (wnioski nieodpowiednie, niestosowne lub pozbawione poważnego charakteru) nie znajdują uzasadnienia. Pozostawiają one zbyt duże pole do interpretacji.

Dlatego też EKES proponuje, by na etapie formalnej rejestracji w drodze administracyjnej sprawdzano jedynie następujące elementy:

- czy treść proponowanej inicjatywy jest jednolita, tzn. nie próbuje się przemycić w niej innych kwestii;
- czy nie zawiera ona sformułowań oszczerczych wobec innych grup lub osób;
- czy nie narusza ona Karty praw podstawowych i wartości Unii Europejskiej (art. 2 TUE).

3.1.4 Odwołanie

Naturalnie zasadniczo należy zagwarantować prawo obywateli do dobrej administracji (art. 41 Karty praw podstawowych). W związku z tym w wypadku odrzucenia rejestracji organizatorzy mogą skontaktować się z rzecznikiem praw obywatelskich lub, w ostateczności, sami podjąć działania prawne.

Komitet jest zdania, że ze względu na przejrzystość kwestię tę należy wyjaśnić choćby w uzasadnieniu rozporządzenia.

3.1.5 Kontrola zasady pomocniczości

Powiązanie z zasadą pomocniczości, którego domaga się wiele podmiotów, wydaje się Komitetowi zbędne. Komisja i tak przeprowadzi taką kontrolę, jeśli na wniosek inicjatywy obywatelskiej zdecyduje się przedłożyć projekt legislacyjny.

3.2 Zbieranie deklaracji poparcia (art. 5)

3.2.1 Numery identyfikacyjne

Zdaniem Komitetu w proponowanym formularzu (załącznik III) wymagane jest podanie nieproporcjonalnie dużej ilości danych osobowych, co z pewnością zmniejszy gotowość do podpisania deklaracji poparcia. Dlatego EKES sprzeciwia się wymogowi podania numeru identyfikacyjnego. Jest mało prawdopodobne, by przechodnie na ulicy, których udałoby się przekonać do danej inicjatywy, zaraz sięgali po paszport lub pamiętali swój numer identyfikacyjny. Komitet powołuje się tu na negatywne stanowisko w tej sprawie Europejskiego Inspektora Ochrony Danych ⁽²⁾.

Ponieważ nie we wszystkich państwach członkowskich się ich wymaga i nie wszystkie państwa taki system numerów wprowadziły oraz z uwagi na to, że w poszczególnych państwach członkowskich potrzebne są różne dokumenty ⁽³⁾, wymóg ten prowadziłby do przemieszania rozmaitych ważnych informacji. W efekcie warunki zbierania podpisów przestałyby być jednokowe. Byłoby to sprzeczne z zasadą równego traktowania obywateli europejskich, a przecież celem musi być jednolita procedura.

Tak więc Komitet uważa, że pojedyncze informacje niezbędne do stwierdzenia czyjejs tożsamości, takie jak nazwisko, adres, data urodzenia i obywatelstwo, są wystarczające. Do tego dochodzi oświadczenie honorowe, że inicjatywa została podpisana tylko raz.

3.2.2 Kryterium miejsca zamieszkania

Ogólnie obywatele UE powinni zostać zaklasyfikowani do państwa, w którym mieszkają, według kryterium miejsca zamieszkania niezależnie od narodowości.

Obywatele UE, którzy mieszkają w kraju trzecim, zostaną zaklasyfikowani według podanej przez siebie narodowości.

3.2.3 Czas trwania

Zdaniem EKES-u proponowany przez Komisję okres 12 miesięcy jest zbyt krótki, by doprowadzić do końca ogólnoeuropejską inicjatywę, i dlatego obstaje przy swojej sugestii przedłużenia go do 18 miesięcy.

3.3 Systemy zbierania deklaracji on-line (art. 6)

EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje również możliwość zbierania deklaracji drogą elektroniczną i podziela zdanie Komisji, iż zapewnienie tej możliwości wymaga drobiazgowych przygotowań. Ze względu na to, że na świecie nie istnieją jeszcze żadne porównywalne systemy zbierania podpisów w ramach inicjatywy obywatelskiej (w przeciwieństwie do petycji grupowych, które są o wiele mniej wiążące prawnie), EKES apeluje o rozpatrzenie następujących aspektów:

⁽²⁾ Opinia z 21 kwietnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (źródło: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/>).

⁽³⁾ Ogólne wytyczne w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej (10626/2/10 REV 2).

- Komisja musi wspierać rozwój oprogramowania typu „open source” dla inicjatyw on-line i udostępniać je;
- inicjatorzy powinni uzyskać potwierdzenie autentyczności tego oprogramowania w państwie członkowskim, w którym przechowuje się dane zebrane elektronicznie;
- dodatkowe elektroniczne elementy identyfikacyjne, np. za pośrednictwem poświadczenia mailowego, powinny umożliwiać prawidłową kontrolę;
- osoba podpisująca, zaznaczając odpowiednie okienko, poświadczałaby, że złożyła podpis tylko raz.

3.4 Minimalna liczba sygnatariuszy przypadających na państwo członkowskie (art. 7)

3.4.1 Liczba państw członkowskich

EKES obstaje przy swojej propozycji zmniejszenia liczby państw członkowskich do $\frac{1}{4}$. Dzięki temu zastosowano by tę samą zasadę, która obowiązuje przy tworzeniu europejskich partii⁽⁴⁾, a tym samym zapewniono równe zasady dla Parlamentu i dla ogółu obywateli. Przy rejestracji europejskiej inicjatywy obywatelskiej nie można stawiać większych wymogów niż przy rejestracji partii europejskiej.

3.4.2 Liczba sygnatariuszy w rozbiciu na państwa członkowskie

Komitet z dużym zadowoleniem podchodzi do zaproponowanego systemu minimalnej liczby sygnatariuszy (załącznik I) opartego na podejściu degresywnie proporcjonalnym.

Zgodnie z kryterium miejsca zamieszkania (patrz punkt 3.2.2) należy przypisać osoby o podwójnym obywatelstwie lub osoby przebywające w innym państwie UE do kraju, które podały one jako miejsce zamieszkania. Ewentualność złożenia podwójnego podpisu powinna być w rzeczywistości bardzo mała i nie powinna podważać wiarygodności instrumentu jako całości.

3.5 Decyzja w sprawie dopuszczalności proponowanej inicjatywy obywatelskiej (art. 8)

3.5.1 Liczba wymaganych podpisów

Komitet popiera zaproponowane przez Komisję podejście trzyetapowe. Niemniej próg 300 tys. podpisów dla zbadania dopuszczalności jest zdecydowanie zbyt wysoki. Stanowi to znaczne obciążenie dla organizatorów. Frustracja sygnatariuszy byłaby równie duża w chwili, gdy dowiedzieliby się o negatywnej ocenie w sprawie dopuszczalności inicjatywy.

Decyzja w sprawie dopuszczalności powinna zostać podjęta po zebraniu 50 tys. podpisów z trzech państw członkowskich (bez

poświadczenia) i zatwierdzona najpóźniej po upływie dwóch miesięcy. W tym czasie organizatorzy mogliby kontynuować zbieranie podpisów.

3.6 Przepisy dotyczące kontroli i potwierdzania autentyczności deklaracji poparcia przez państwa członkowskie (art. 9)

EKES popiera możliwość przeprowadzenia prób losowych w wypadku oceny.

3.7 Przedłożenie inicjatywy obywatelskiej Komisji (art. 10)

Dla jak największej przejrzystości każda osoba podpisująca powinna mieć możliwość uzyskania informacji na temat tego, kto organizował i finansował inicjatywę. Komitet powtarza więc sugestię, by organizator, przekazując podpisy, informował również o rodzajach finansowania i poparcia inicjatywy obywatelskiej.

3.8 Badanie inicjatywy obywatelskiej przez Komisję (art. 11)

3.8.1 Zrównanie z procedurą obowiązującą w wypadku inicjatyw Parlamentu lub Rady

Komitet domaga się, by Komisja zajmowała się inicjatywami obywatelskimi na tych samych zasadach, które stosuje w odniesieniu do inicjatyw wysuniętych przez Parlament lub Radę na mocy odpowiednio art. 225 TFUE i art. 241 TFUE. Powinny one mieć ten sam status.

3.8.2 Prawo do publicznego wysłuchania

Ponieważ inicjatywa obywatelska stanowi także środek komunikacji służący promowaniu dialogu między obywatelami a Komisją Europejską, po udanym przedłożeniu inicjatywy należy zorganizować wysłuchanie publiczne. EKES wyraża gotowość do pomocy lub wręcz zorganizowania takiego wysłuchania, wypełniając swoją rolę pomostu między UE a obywatelami.

3.8.3 Informowanie organów doradczych

Komunikat Komisji w sprawie dalszych działań powinien zostać skierowany zarówno do EKES-u, jak i KR-u.

3.9 Klauzula przeglądu (art. 21)

Z uwagi na brak doświadczenia z tym nowym ponadnarodowym instrumentem Komitet zaleca dokonanie przeglądu rozporządzenia już po trzech latach. Komisja powinna skonsultować się w tej kwestii także z Komitetem.

3.10 Wejście w życie rozporządzenia (art. 22)

Komitet popiera zaproponowane przez Komisję terminy wejścia w życie rozporządzenia, nawet jeśli nie będą jeszcze znane np. wszystkie szczegóły gromadzenia podpisów w drodze elektronicznej. Oczekiwania obywateli w związku z nowym instrumentem są tak wysokie, że należy go wprowadzić jak najszybciej.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2004/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 r. w sprawie przepisów regulujących partie polityczne na poziomie europejskim oraz zasad dotyczących ich finansowania (Dz.U. L 297 z 15.11.2003).

3.11 Inne nierozstrzygnięte kwestie

3.11.1 Wsparcie finansowe

EKES przypomina, że inicjatywa, która przeszła kontrolę dopuszczalności po zebraniu 50 tys. podpisów, powinna otrzymać wsparcie finansowe od Komisji.

3.11.2 Tłumaczenia

Zdaniem Komitetu już w momencie rejestracji inicjatywy służby Komisji powinny przetłumaczyć na wszystkie języki urzędowe krótkie jej streszczenie (wg zał. II zaledwie 800 znaków).

Po osiągnięciu progu 50 tys. podpisów i formalnym dopuszczeniu inicjatywy Komisja powinna zobowiązać się do przetłumaczenia pełnego tekstu na języki urzędowe Unii.

4. Uwagi szczegółowe

EKES kieruje uwagę na propozycje poczynione w wyżej przytoczonej opinii z 17 marca 2010 r., które zostaną doprecyzowane:

4.1 Komunikacja i informowanie

Komitet podkreśla konieczność przeprowadzenia szeroko zakrojonej kampanii komunikacyjnej zaraz po wejściu w życie rozporządzenia. Instytucje UE powinny współpracować ze sobą w tym zakresie i uzgadniać swoje działania. Komitet pracuje już nad broszurą informacyjną, w której wyjaśnia i przybliża obywatelom i organizacjom społeczeństwa obywatelskiego nowe możliwości związane z inicjatywą obywatelską, a także porusza kwestie konsultacji i dialogu obywatelskiego. Ponadto Komitet planuje konferencję dla zainteresowanych podmiotów, jak tylko rozporządzenie wejdzie w życie. Takie akcje można przeprowadzić również w szkołach, aby już teraz uświadamiać młode pokolenie.

4.2 Współpraca międzyinstytucjonalna

Ważne jest, by pracownicy instytucji i organów doradczych UE, którzy zajmują się inicjatywą obywatelską, działali w sposób harmonijny i skoordynowany, by skutecznie odpowiedzieć na zapotrzebowanie obywateli na informacje. Synergia taka jest rzeczywiście konieczna, z pełnym poszanowaniem kompetencji każdego z nich, jeśli chcemy, by inicjatywa obywatelska była skutecznym narzędziem służącym za europejski model nowoczesnej demokracji.

4.3 Udział Komitetu

Komitet postrzega swoją rolę na dwa sposoby:

4.3.1 Etap 1: EKES jako pomocnik

Komitet jest gotów służyć za platformę dialogu i informacji, pełniąc rolę pomocnika podczas przygotowywania inicjatywy lub jej realizacji i ułatwiając tworzenie sieci, ewentualne organizowanie spotkań itp., co nie powinno mieć wpływu na stanowisko Komitetu co do merytorycznej zawartości inicjatywy.

4.3.2 Etap 2: EKES jako instytucjonalne wsparcie

Wypełniając swoją podstawową funkcję – doradzania Komisji, Parlamentowi i Radzie – Komitet może stanowić instytucjonalne wsparcie w pracach nad inicjatywą obywatelską.

Tak więc na etapie wewnętrznych debat i formułowania stanowiska Komisji na temat pomyślnie przeprowadzonej inicjatywy obywatelskiej Komitet wniesie swój wkład, opracowując opinię w tej sprawie. Jest on także gotów udostępnić swoją infrastrukturę dla zorganizowania wysłuchań związanych z taką inicjatywą.

4.3.3 Wzmocnienie istniejących struktur

Propozycje te, jak i propozycje zawarte w opinii z 17 marca 2010 r., wymagają wzmocnienia istniejących struktur w Komitecie i mogą wymagać dodatkowych zasobów, by w odpowiedni sposób sprostac sytuacji.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

2011/C 44/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Jaka powinna być rola i perspektywy afrykańskiej gospodarki społecznej we współpracy na rzecz rozwoju? (opinia z inicjatywy własnej)	129
2011/C 44/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Europejskie parki technologiczne, przemysłowe i naukowe w dobie zarządzania kryzysem, przygotowania do okresu po kryzysie i strategia po cyklu lizbońskim” (opinia dodatkowa)	136

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

464. sesja plenarna, 14–15 lipca 2010 r.

2011/C 44/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego COM(2010) 179 wersja ostateczna – 2010/0095 (COD)	142
2011/C 44/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania Komisji „Sprawozdanie dotyczące polityki konkurencji za rok 2008” COM(2009) 374 wersja ostateczna	143
2011/C 44/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie jurysdykcji, prawa właściwego, uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych i dokumentów urzędowych dotyczących dziedziczenia oraz w sprawie utworzenia europejskiego certyfikatu spadkowego COM(2009) 154 wersja ostateczna – 2009/0157 (COD)	148
2011/C 44/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Globalny monitoring środowiska i bezpieczeństwa (GMES): Wyzwania i kolejne działania dotyczące komponentu kosmicznego COM(2009) 589 wersja ostateczna	153
2011/C 44/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego normy emisji dla nowych lekkich samochodów dostawczych w ramach zintegrowanego podejścia Wspólnoty na rzecz obniżenia poziomów emisji CO ₂ pochodzących z lekkich pojazdów samochodowych COM(2009) 593 wersja ostateczna – 2009/0173 (COD)	157
2011/C 44/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) COM(2010) 61 wersja ostateczna – 2010/0039 (COD)	162

2011/C 44/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady wprowadzającego w życie wzmocnioną współpracę w dziedzinie prawa właściwego dla rozwodów i separacji prawnej COM(2010) 105/2 wersja ostateczna — 2010/0067 (CNS) 167
2011/C 44/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii COM(2010) 204 wersja ostateczna – 2010/0110 (COD) 170
2011/C 44/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 z dnia 22 maja 2006 r. ustanawiające wspólnotowe środki finansowe na rzecz wdrażania wspólnej polityki rybołówstwa oraz w obszarze prawa morza COM(2010) 145 wersja ostateczna – 2010/0080 (COD) 171
2011/C 44/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku integracji nadzoru morskiego: Wspólny mechanizm wymiany informacji dla obszarów morskich UE” COM(2009) 538 wersja ostateczna 173
2011/C 44/33	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Przekształcenie dywidendy cyfrowej w korzyści społeczne i wzrost gospodarczy” COM(2009) 586 wersja ostateczna 178
2011/C 44/34	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie inicjatywy obywatelskiej COM(2010) 119 wersja ostateczna – 2010/0074 (COD) 182

CENY PRENUMERATY w 2011 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 na płycie DVD	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 na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz 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 pojedynczej płycie DVD.

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*.

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

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 i aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL