

# Dziennik Urzędowy C 248

## Unii Europejskiej



Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

Tom 54

25 sierpnia 2011

<u>Powiadomienie nr</u>	<u>Spis treści</u>	<u>Strona</u>
I	<i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	OPINIE	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>472. sesja plenarna w dniach 15 i 16 czerwca 2011 r.</b>	
2011/C 248/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji węgierskiej)	1
2011/C 248/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej?” (opinia rozpoznawcza prezydencji węgierskiej)	8
2011/C 248/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie (opinia rozpoznawcza)	16
2011/C 248/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza)	22
2011/C 248/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T (opinia rozpoznawcza na wniosek przyszłej prezydencji polskiej)	31

**PL**

 Cena:  
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2011/C 248/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie .....	37
2011/C 248/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji węgierskiej) ....	43
2011/C 248/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego .....	49
2011/C 248/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Na drodze do układu o stowarzyszeniu UE-Mercosur: wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” .....	55
2011/C 248/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dialog międzykulturowy a Romowie: kluczowa rola kobiet i kształcenie” (opinia dodatkowa) .....	60

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### **472. sesja plenarna w dniach 15 i 16 czerwca 2011 r.**

2011/C 248/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego” COM(2010) 549 wersja ostateczna .....	64
2011/C 248/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności” COM(2010) 642 wersja ostateczna ...	68
2011/C 248/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE” COM(2010) 700 wersja ostateczna .....	75



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 472. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 CZERWCA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji węgierskiej)**

(2011/C 248/01)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

W dniu 15 listopada 2010 r. Péter GYÖRKÖS, stały przedstawiciel Węgier w Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu przyszłej prezydencji węgierskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli i priorytetów polityki spójności w ramach strategii „Europa 2020”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 9 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Uwagi i zalecenia

### 1.1 Zalecenia

1.1.1 EKES jest przekonany, że reakcja Unii Europejskiej na kryzys **oraz koncepcja strategii „Europa 2020”, wraz z jej celami** i projektami przewodnimi, wyznaczają właściwy kurs; jest ponadto przekonany, że proponowane działania i instrumenty są obiecujące. Strategia ta – podobnie jak „Pakt euro plus” – jest ukierunkowana na wprowadzenie niezbędnych zmian jakościowych oraz na aspekty potencjalnego wzrostu.

1.1.2 UE w dalszym ciągu pogłębia i wzmacnia proces integracji. EKES jest zdania, że jeśli Unia Europejska i jej państwa członkowskie pragną zwiększać stopień integracji, konieczne będzie **wprowadzenie do 2020 r. zdecydowanych zmian, zwłaszcza jakościowych, w odniesieniu do ich instytucji** oraz systemów prawnych i finansowych. Wymaga to jednocześnie zarówno zrównoważonej (długoterminowej) stabilności,

konkurencyjności (potencjału wzrostu), jak i większej (gospodarczej, społecznej i terytorialnej) spójności.

1.1.3 W kilku swoich opiniach EKES podkreślał, że polityka spójności stanowi „wartość historyczną UE”, której **trzy założenia** – konwergencja, zwiększanie konkurencyjności regionalnej poprzez tworzenie miejsc pracy i ściślejsza współpraca terytorialna – powinny być **utrzymane i wzmacniane**. Mniej rozwinięte europejskie państwa i regiony muszą rzeczywiście zwiększać inwestycje infrastrukturalne oraz inny kapitał, co ma podstawowe znaczenie dla przyspieszania potencjalnego wzrostu.

1.1.4 O ile EKES jest przekonany, że środki finansowe przeznaczone na wspieranie polityki spójności miały w znacznym stopniu pozytywne skutki, o tyle jest jednak zdania, że tego typu finansowanie może, a nawet powinno być w dalszym ciągu rozwijane i restrukturyzowane, a w szczególności, że **skuteczność i wydajność finansowania i dokonywania**

**wydatków mogłaby zostać poprawiona.** Instrumenty polityki spójności powinny zostać dostosowane do strategii „Europa 2020” w taki sposób, aby nie osłabiać europejskiej polityki spójności.

1.1.5 EKES zaleca, aby podczas dokonywania przeglądu obecnych celów i instrumentów polityki spójności przeanalizowano możliwość dostosowania ich do aspektów strategii „Europa 2020” w następujący sposób:

#### 1.1.5.1 Obecne cele i instrumenty polityki spójności

Polityka spójności			
Cele	Fundusze strukturalne i instrumenty		
Konwergencja/zrównoważony wzrost	EFRR	EFS	Fundusz Spójności
Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie	EFRR	EFS	
Europejska współpraca terytorialna	EFRR		

#### 1.1.5.2 Strategia „Europa 2020”: trzy powiązane priorytety

- rozwój inteligentny: rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji;
- rozwój zrównoważony: wspieranie gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów, bardziej przyjaznej środowisku i bardziej konkurencyjnej;
- rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu: wspieranie gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność społeczną i terytorialną.

1.1.5.3 EKES zaleca, aby w ramach polityki spójności wyraźnie podkreślano cele społeczne, socjalne i solidarnościowe, a także wykorzystanie **funduszy strukturalnych dla celów inwestycyjnych w ścisłej współpracy z innymi europejskimi funduszami**. W przeciwnym razie dążenie do silnego wzrostu gospodarczego w ramach strategii „Europa 2020”, co samo w sobie jest całkowicie dopuszczalne, mogłoby przyćmić cele dotyczące spójności społecznej i terytorialnej.

1.1.5.4 Jeśli hierarchia celów funduszy strukturalnych z zakresu konkurencyjności i konwergencji została zmieniona, a koncepcja „**wielofunduszowa**” stała się czynnikiem dominującym, cele strategii „Europa 2020” i polityki spójności byłyby dość zbieżne, a fundusze strukturalne UE mogłyby bardziej skutecznie przyczynić się do zwiększania konkurencyjności regionalnej.

Strategia „Europa 2020”		Polityka spójności (struktura zreformowana)		
Cele/instrumenty	Projekty przewodnie	Cele/instrumenty	Fundusze strukturalne i instrumenty	
<b>Rozwój inteligentny</b>	Europejska agenda cyfrowa, Unia innowacji, Mobilna młodzież	<b>Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie</b>		
Badania/innowacje, kształcenie, społeczeństwo cyfrowe		Większa konkurencyjność/atrakcyjniejsza lokalizacja, rozwój kapitału ludzkiego/kształcenie itp., innowacje/socjetywność wiedzy		
<b>Rozwój zrównoważony</b>	Europa efektywnie korzystająca z zasobów, Polityka przemysłowa w erze globalizacji	<b>Konwergencja</b>		
Energia ekologiczna/socjetywność świadome aspektów ochrony środowiska/tworzenie sieci kontaktów/małe przedsiębiorstwa		Rozwój środowiskowy i infrastrukturalny sprzyjający wzrostowi, rozwój instytucjonalny		
<b>Rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu</b>	Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, Europejski program walki z ubóstwem	<b>Europejska współpraca terytorialna</b>		
Równy dostęp/lepsze i liczniejsze miejsca pracy		Współpraca na szczeblu lokalnym, regionalnym i makroregionalnym		

1.1.6 EKES uznaje, że przedstawiona powyżej harmonizacja strukturalna wymagałaby wprowadzenia **radikalnych zmian i skoncentrowania się na określeniu celów szczegółowych**: wystąpiła m.in. potrzeba określenia uzupełniających celów dotyczących konkurencyjności i poszerzenia współpracy

terytorialnej, by uwzględnić wsparcie dla działań makroregionalnych. Jeśli nie będzie możliwości stworzenia bezpośrednich powiązań między strategią „Europa 2020” a polityką spójności UE, ich cele i środki, a także skuteczność wdrażania tych strategii politycznych, mogą zostać znacząco ograniczone.

1.1.7 Taka harmonizacja strukturalna mogłaby mieć miejsce, gdyby UE uznała **spójność** i politykę spójności w szerszym sensie za **priorytet równy konkurencyjności**. Musiałoby to znaleźć odzwierciedlenie w wysokości środków finansowych przydzielanych na realizację obu priorytetów. Jednocześnie nie jest to jedynie kwestia dalszego przeznaczania w przyszłości środków finansowych na kwestie spójności, ale **wydawania ich w bardziej wydajny sposób**.

1.1.7.1 EKES wzywa do natychmiastowego udoskonalenia wniosków dotyczących systemu uwarunkowania *ex ante* i *ex post*, który ma zostać stworzony w celu monitorowania wydajności i skuteczności unijnej polityki spójności. System ten nie może jednak podważać procesu upraszczania instrumentów na rzecz spójności w całej ich rozciągłości; wręcz przeciwnie, powinien on ograniczać koszty wdrażania i zwiększać przewidywalność. EKES wyraża nadzieję, że zmiany instytucjonalne i administracyjne doprowadzą do uproszczenia i zwiększenia wydajności tego systemu. Istnieje potrzeba stworzenia modelu umożliwiającego dokonywanie oceny interakcji powstających podczas realizacji celów strategii „Europa 2020”, krajowych programów reform i polityki spójności na podstawie specyficznych uwarunkowań w poszczególnych państwach i regionach korzystających ze środków w ramach polityki spójności.

1.1.8 EKES zgadza się, że **wszystkie strategie polityczne UE powinny przyczynić się do powodzenia strategii „Europa 2020”**. W przeglądzie budżetu UE przedstawiono nowe podejście do programowania strategicznego w odniesieniu do polityki spójności. EKES w pełni popiera utworzenie przez Komisję Europejską **wspólnych ram strategicznych**, które **przekształcają założenia i cele** strategii „Europa 2020” w priorytety **inwestycyjne**. Ramy te będą obejmować wszystkie fundusze UE, a ponadto będą integrować wszystkie inne instrumenty finansowe UE.

1.1.9 EKES powtarza, że **Europejski Fundusz Społeczny** powinien – jako instrument UE na rzecz propagowania inwestycji w zasoby ludzkie – wspierać trzy priorytety strategii „Europa 2020” tj. inteligentny, sprzyjający włączeniu społecznemu i zrównoważony rozwój. Strategie polityczne z zakresu zatrudnienia, szkoleń, kształcenia, aktywnego włączenia i równości szans odgrywają w tym względzie podstawową rolę.

1.1.10 EKES jest zdania, że **osiągnięcie poszerzonych celów wymaga wzmocnienia instytucjonalnej struktury EFS** i zwiększenia jego skuteczności w taki sposób, aby nie prowadziło to do jakiegokolwiek zwiększenia obciążeń administracyjnych. Ważne jest, aby EFS odgrywał kluczową rolę w poprawianiu sytuacji grup społecznych w szczególnie niekorzystnym położeniu (np. imigrantów, mniejszości, osób niepełnosprawnych lub ludności romskiej) i w tworzeniu warunków sprzyjających ich integracji.

1.1.11 EKES podkreśla, że koordynowanie strategii politycznych, które są finansowane z różnych funduszy polityki spójności UE i instrumentów strategii „Europa 2020”, może mieć wpływ na realizację ich pierwotnych celów i naruszyć ich integralność terytorialną, co może doprowadzić do ich zmiany; w trakcie ich wdrażania mogą pojawić się nowe perspektywy o podstawowym znaczeniu. Należy stworzyć mechanizmy powtarzającego się planowania, kierowania i monitorowania. Najważniejszą cechą takiego powtarzającego się procesu jest

to, że w „umowie o partnerstwie” należy zdefiniować nie tylko przygotowawcze kroki rozwoju, ale również pełny proces wdrożenia, jego warunki i wskaźniki wydajności; strony takiej umowy muszą jednak być również świadome tego, że ogólne cele komitetów zarządzających mogą zostać zmienione w oparciu o ciągłe monitorowanie beneficjentów.

1.1.12 Komitet podkreśla, że z punktu widzenia realizacji celów strategii „Europa 2020” konieczne jest zwiększenie koordynacji w zakresie zarządzania poszczególnymi funduszami, przede wszystkim Funduszem Spójności, funduszami strukturalnymi i funduszami innowacyjnymi.

1.1.13 EKES zgadza się, że **w perspektywie długoterminowej** istnieje wiele przesłanek przemawiających za integracją wszystkich elementów polityki strukturalnej UE (w tym np. strategii „Europa 2020”, polityki spójności, WPR lub EBI) **w ramach** w pełni spójnego zbioru ogólnych wspólnotowych **strategii politycznych, który mógłby nosić nazwę strategii „Europa 2050”**, by uniknąć konfliktów. Pozwoliłoby to na ściślejszą współpracę i koordynację polityczną i techniczną, nie oznaczając końca poszczególnych strategii politycznych. Oczywiście dopóki kompetencje w zakresie różnych części poszczególnych strategii politycznych będą rozdzielone między UE i państwa członkowskie, założenie to będzie trudne do zrealizowania. Wzmacnianie wymiaru regionalnego mogłoby być odpowiednim sposobem stopniowego osiągnięcia pożądanego celu.

1.1.14 Tworzenie policentrycznej Europy składającej się z sieci „inteligentnych” lokalizacji wymaga pracy zespołowej, która będzie możliwa wyłącznie w kontekście współpracy między poszczególnymi zainteresowanymi stronami. Jednym ze sposobów osiągnięcia tego celu jest współpraca na obszarach transnarodowych, jak i tworzenie makroregionalnych strategii rozwoju, które łączą **zainteresowane strony** pochodzące z różnych państw i sektorów.

## 1.2 Regiony i spójność

1.2.1 Zdaniem EKES-u **konkurencyjność UE** w znacznym stopniu zależy od **zwiększania konkurencyjności regionalnej**.

1.2.2 EKES jest przekonany, że powstające formy współpracy makroregionalnej mają podstawowe znaczenie pod wieloma względami. Jak już podkreślano w kilku opiniach (w sprawie regionów Morza Bałtyckiego i Dunaju), pomoc udzielana w ramach funduszy strukturalnych pozwala na określanie strategii w ramach **sieci transeuropejskich, zarówno fizycznych, jak i innego rodzaju**, potrzebnych Unii Europejskiej do utrwalenia jej konkurencyjności i atrakcyjności jako lokalizacji.

1.2.3 EKES jest zdania, że przyszłość Unii Europejskiej i utrwalenie jej jedności politycznej zależy również od **jej umiejętności wykraczania poza ograniczone granicami państw regionalne podejście oparte na danych statystycznych**. Jasne jest, że osiągnięte przez kilka ostatnich lat postępy w zakresie podejścia regionalnego, złożonych programów i powiązań horyzontalnych, jak i konsolidacji klastrów, pozwolą na pełen rozwój społecznego i terytorialnego wymiaru europejskiej gospodarki.

1.2.4 Zdaniem Komitetu **nie należy realizować równoległych, a czasem w pełni identycznych celów w ramach różnych obszarów polityki**, ani tworzyć innych zbiorów instrumentów niż stosunkowo dobrze ugruntowane instrumenty polityki spójności.

1.2.4.1 Staje się coraz bardziej jasne, że najbliższe dziesięciolecie będzie musiało być dekadą funkcjonalnych regionów. Regiony mogą mieć jedno lub kilka centrów, dysponować transgranicznymi horyzontalnymi powiązaniem regionalnymi i wertykalnymi powiązaniem gospodarczymi, wspieranymi przez potencjał prawny, finansowy i instytucjonalny „**wzmocnionej współpracy**”. W związku z tym nowe znaczenie terminu „regionalny” może doprowadzić do powstania nowego wymiaru w ramach strategii inteligentnej Europy. Biorąc jednak pod uwagę to, że niektóre regiony pozostają w tyle – i będzie się to utrzymywać – niezbędne jest stworzenie programu pozwalającego im nadrobić zaległości.

1.2.5 EKES jest przekonany, że **obszary, na których należy się skoncentrować**, obejmują: przekształcanie europejskiej gospodarki tak, by stała się odnoszącym sukcesy partnerem na arenie międzynarodowej, zwiększanie potencjału wzrostu, zmniejszenie dysproporcji regionalnych, wspieranie mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność na obszarach najbardziej oddalonych, udostępnianie nowych zasobów, zwiększanie poziomu świadomości w zakresie środowiska naturalnego i zdrowego stylu życia, poprawianie jakości kształcenia, motywowanie ludzi młodych, wspieranie innowacji, zachęcanie obywateli do zaangażowania się w różnorodne procesy oraz wzmacnianie europejskiej tożsamości.

### 1.3 Miasta i konurbacje

1.3.1 EKES podkreśla, że konkurencyjność Europy w znacznym stopniu zależy od jej metropolitalnych miast i metropolitalnych regionów, w których przedsiębiorstwa mogą czerpać korzyści z oszczędności poczynionych dzięki zgrupowaniu i z sieci łączących rynki światowe. **Obszary miejskie mogą ogólnie stanowić bodźce wzrostu** i centra kreatywności i innowacji. Możliwe jest osiągnięcie wyższych poziomów wzrostu i tworzenie miejsc pracy, pod warunkiem, że osiągnięta zostanie masa krytyczna podmiotów, takich jak przedsiębiorstwa, uniwersytety i instytucje badawcze. Problemy miejskie, niezależnie od tego, czy są związane z degradacją środowiska naturalnego, czy z wykluczeniem społecznym, wymagają określonej reakcji i bezpośredniego zaangażowania władz właściwego szczebla.

1.3.2 Zdaniem EKES-u należy opracować **ambitny program rozwoju miast**, w którym w bardziej przejrzysty sposób określono by środki finansowe przeznaczone na rozwiązanie miejskich problemów i w ramach którego władze miejskie odgrywałyby większą rolę w opracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju obszarów miejskich.

1.3.3 W zależności od położenia geograficznego systemy miejskie są uzupełniane przez różnorodne powiązane z nimi **rejony**. EKES nie zgadza się na utrzymywanie „tradycyjnej” wrogości między miastami a wsiami. Korzyści, jakie można osiągnąć dzięki **partnerstwom obszarów wiejskich i miejskich**, w dużej mierze są zależne od lokalnych, a w związku z tym niepowtarzalnych, czynników kontekstowych.

### 1.4 Obszary wiejskie i rolnictwo

1.4.1 EKES jest zdania, że w kontekście kierunku przyjętego w ramach **strategii „Europa 2020”, polityka spójności** z jednej strony i **wspólna polityka rolna** z drugiej strony mają podstawowe znaczenie, zwłaszcza w odniesieniu do **zintegrowanego rozwoju terytorialnego**. Rolnictwo, będące ważnym źródłem dynamiki gospodarczej, w dalszym ciągu jest dla UE sektorem strategicznym, zarówno pod względem bezpieczeństwa żywnościowego i jego potencjału w zakresie wzrostu i zatrudnienia na obszarach wiejskich, jak i jego wkładu w zwalczanie zmiany klimatu.

1.4.2 W tym kontekście te dwie strategie polityczne muszą **skierować połączone wysiłki na te wspólne przekrojowe cele**, które obejmują przekształcenie UE w inteligentną i zrównoważoną gospodarkę sprzyjającą włączeniu społecznemu, charakteryzującą się wysokim poziomem zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej.

1.4.2.1 EKES jest zdania, że inteligentne, połączone w skali świata lokalizacje na obszarach wiejskich odegrają istotną rolę w ożywieniu gospodarczym przewidzianym w ramach strategii „Europa 2020”. Podobnie jak na obszarach miejskich, sieci mają podstawowe znaczenie organizacyjne dla przedsiębiorstw i dla rozwoju regionalnego.

## 2. Wnioski

2.1 EKES podziela założenie, zgodnie z którym odniesienia polityczne w strategii „Europa 2020” dotyczące konieczności wprowadzania innowacji w dziedzinie zmiany klimatu, efektywności energetycznej, odnawialnych źródeł energii, zdrowia i zmian demograficznych, są w sposób strukturalny powiązane z celami z zakresu spójności wyznaczonymi w obszarach kształcenia, badań i rozwoju oraz społeczeństwa cyfrowego. Stanowią one – nie tylko z punktu widzenia regionów – **łącznik między celami z zakresu spójności a strategią „Europa 2020”**.

2.1.1 EKES zauważa ponadto, że istnieje **sprzeczność** między różnymi teoretycznymi podejściami a koncepcjami stosowanymi w praktyce. Nadając aspektom terytorialnym uzasadnioną rolę w procesie zapewniania spójności, Traktat z Lizbony nadał terminowi „regionalny” nowe znaczenie. To, w jaki sposób termin „region” będzie definiowany w ramach polityki regionalnej w przyszłości, nie jest bez znaczenia. Potrzebna jest definicja pozwalająca odnaleźć wspólną wizję – bez względu na to, czy z regionalnego i instytucjonalnego punktu widzenia, czy z perspektywy właściwych instrumentów prawnych i finansowych – w celu zagwarantowania ponownego, zrównoważonego wzrostu w Europie.

2.1.1.1 EKES uznaje, że **powstawanie strategii makroregionalnych jest bardzo pozytywnym procesem**, który jest ściśle powiązany z koncepcją spójności terytorialnej, wprowadzoną w Traktacie z Lizbony. Regionalne strategie polityczne w ścisłym tego słowa znaczeniu muszą w skuteczny sposób uzupełniać współpracę między większymi regionami lub między regionami, które są od siebie bardziej oddalone, ale które jednocześnie mają wspólne cele z zakresu współpracy.

2.2 Punkt przecinania się „grup” programów definiowanych m.in. pod względem przestrzennym (tj. regionalnym, terytorialnym, międzymiastowym) odzwierciedla strefy, w których

prowadzone są działania sprzyjające rozwojowi i w których oczywiście istnieje co najmniej jedno duże centrum miejskie, bez wykluczania i marginalizowania innych stref. Europejskie „centra doskonałości”, określane na podstawie zdolności innowacyjnych charakteryzujących poszczególne sektory gospodarki, nie stanowią przypadkowego nagromadzenia poszczególnych umiejętności i kompetencji w danym centrum miejskim, ale raczej odzwierciedlają **wiedzę zgromadzoną dzięki powiązaniom, które są jasno określone w przestrzeni fizycznej.**

2.2.1 Osiągnięcie „doskonałości” jest możliwe wyłącznie dzięki osiągnięciom ilościowym wyrażonym w systemie celów z zakresu spójności, środowiska, infrastruktury, kształcenia lub szkolenia. Cechą charakterystyczną tego typu obszarów jest ich otwartość. Uczestnictwo jest możliwe wszędzie, ale z przyczyn związanych z jakością w perspektywie długoterminowej możliwości powstają wokół środków ciężkości. Przewidywalność słusznie opiera się na historycznie przewidywanej stabilności wielowymiarowych możliwości regionów.

2.3 Aby możliwe było wprowadzanie innowacji, konieczne jest udzielanie wsparcia nowym formom demokracji. Tradycyjne formy konsultacji społecznych muszą zostać rozwinięte, a za pomocą instrumentów opierających się na **demokracji uczestniczącej** należy udostępniać umiejętności, aby zachęcać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie do większej skłonności do angażowania się zgodnie z podstawowymi zasadami Traktatów UE.

2.4 Innowacyjność polega na stosowaniu w praktyce nowych pomysłów i zaleceń, uprzedzaniu konkurencji i wyprzedzaniu przewidywalnych procesów dzięki wykorzystaniu wiedzy. Jej złożoność oznacza, że łączy ona ludzkie umiejętności, możliwości techniczne i wszystkie rodzaje stosunków gospodarczych. Oczywiście ośrodki miejskie, będące **punktami centralnymi**, zapewniają odpowiednie warunki – niezbędne ramy – bez których wszystko pozostaje jedynie teorią.

2.5 Dlatego też, **bazując na analizie terytorialnej**, nieodłączną częścią systemów i strategii politycznych na rzecz wsparcia finansowego musi być oferowanie skoordynowanego równoległego wsparcia dla innowacji i działań mających na celu nadrobienie zaległości.

2.6 O ile prawdą jest, że strategia „Europa 2020” jest kompleksowym programem na rzecz wzrostu, konkurencyjności, zrównoważonego rozwoju i polityki strukturalnej, to w szerszej perspektywie globalnej jest ona również **programem na rzecz wspierania Europy w osiągnięciu konkurencyjności na światowym rynku.**

2.7 Z powyższym powiązane są zarówno cele strategii „Europa 2020”, jak i cele polityki spójności. Jednak w odniesieniu do strategii „Europa 2020” instytucjonalnym ramom służącym wdrażaniu ich celów **brakuje** wspólnych, nowych finansowych i prawnych elementów, których wzajemne oddziaływanie mogłoby pozwolić tym ramom stać się czynnikiem wpływającym na zwiększenie wydajności. Argument, zgodnie z którym zmiany i włączenie instrumentów na rzecz spójności przyspieszyłoby rozwój ukierunkowanej na innowacje

„inteligentnej” Europy dzięki synergii osiągniętej przez zintegrowanie różnych źródeł jest słuszny, ale wyłącznie, jeśli **zakres instrumentów finansowych zostałby rozszerzony.**

### 3. Debata

3.1 Europejską odnowę polityczną i gospodarczą przyspieszył kryzys, który rozpoczął się pod koniec minionego dziesięciolecia.

3.1.1 Unia Europejska potrzebuje **większej integracji gospodarczej**, a jest tak po części za sprawą kryzysu ogólnosiwiatowego. Zdaniem Komitetu jest to proces pozytywny, ponieważ wzmacnia UE, ale jednocześnie jest trudny, ponieważ współpraca między dwudziestoma siedmioma państwami nie przebiega bezproblemowo. Pomimo wszystkich towarzyszących mu problemów, jednym z głównych założeń leżących u podstaw tej większej integracji gospodarczej (a w rezultacie politycznej) jest stworzenie „polityki gospodarczej UE”. **Wiążą się z tym trzy główne aspekty** (1):

#### a) Stabilność

Za pomocą paktu na rzecz stabilności i wzrostu UE rozszerza zakres wspólnej kontroli na sektory wiążące się z ryzykiem dla stabilności i ustanawia mechanizm zarządzania w sytuacji kryzysowej (europejski mechanizm stabilizacji finansowej i europejski mechanizm stabilności).

#### b) Rozwój i konkurencyjność. W

tym celu UE przyjęła **strategię „Europa 2020”** oraz **„Pakt euro plus”**.

#### c) Spójność

UE wdraża **politykę spójności i wspólną politykę rolną** w celu zmniejszenia różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych.

3.2 Przyjęte zmiany, podstawowe dokumenty i strategie określają **sposób dokonania odnowy**, zapewniając warunki i narzędzia, za stosowanie których wspólnie odpowiadają UE i krajowi przywódcy polityczni. Dostępne są różnorodne instrumenty – które należy stosować **łącznie** – służące zapewnieniu stabilności, wzrostu i konkurencyjności oraz osiągnięciu spójności.

3.3 Samo zadanie połączenia strategii „Europa 2020” z polityką spójności odzwierciedla dwutorowość. Daje ono wyobrażenie na temat zagrożenia nieodłącznie związanego z opozycją między wolnością rynkową a zrównaniem społecznym lub terytorialnym. **Obecnie, w czasach ograniczonego finansowania, gdy wsparcie dla jednej koncepcji odbywa się kosztem innej, zagrożenie to jest jeszcze większe. Do większej spójności należy dążyć poprzez poprawę warunków rozwoju i konkurencyjności. W obecnej sytuacji ogólnosiwiatowej mniej rozwinięte państwa członkowskie czy regiony nie mogą już tracić czasu.**

(1) Zob. Traktat z Lizbony, art. 3 ust. 3 i art.174 TFUE.

3.4 Finanse publiczne w kilku państwach członkowskich były trwale osłabiane przez kryzys i trudno będzie dokonać ich konsolidacji w momencie, gdy oprócz tego pojawi się problem kosztów związanych ze starzejącym się społeczeństwem. Mówiąc w skrócie, państwa UE czeka trudna przyszłość.

3.5 W strategii „Europa 2020” dość słusznie powstrzymano się przed wprowadzaniem rozróżnienia między reformami strukturalnymi, które można wprowadzić jedynie w perspektywie długoterminowej, a środkami mającymi na celu wspieranie ożywienia gospodarczego w perspektywie krótkoterminowej.

3.6 Powodzenie tej strategii nie powinno zależeć od krótkoterminowych tendencji gospodarczych. To właśnie środki zainwestowane w powolne zmiany strukturalne „sterują” sektorami, które z kolei – dzięki wprowadzonym w nich konkurencyjnym innowacjom – dobrze nadają się do tego, by zmienić system sam w sobie.

**3.7 Elementy potencjalnego rozwoju pokrywają się z kilkoma celami strategii (i słusznie); istnieje jednak kilka niezamierzonych rozbieżności.**

3.7.1 Wśród celów strategii „Europa 2020” – z punktu widzenia potencjału wzrostu – wyższa stopa zatrudnienia i wyższe poziomy edukacji pokrywają ilościowe i jakościowe aspekty siły roboczej. Cele dotyczące wydatków na badania i rozwój, jak i cele z zakresu energii i klimatu, są powiązane z jakością zainwestowanego kapitału i ze zrównoważonym środowiskiem. Jednocześnie w strategii tej brak kilku czynników określających ilość i jakość kapitału (inwestycji i ich standardów technicznych), jak i łącznej produktywności czynników produkcji. W strategii tej duże znaczenie przywiązuje się do wydatków na badania i rozwój, ale w nieodpowiedni sposób uwzględnia się proces wprowadzania innowacji w spółkach lub innowacje gospodarcze i społeczne, które różnią się od działań z zakresu badań i rozwoju.

3.7.2 W świetle powyższego, strategia „Europa 2020” odzwierciedla podejście gospodarcze **zgodne z potrzebami i cechami powolnie rosnących gospodarek rozwiniętych** o znacznych możliwościach w zakresie badań i rozwoju i stosunkowo niskich wskaźnikach inwestycji; w perspektywie długoterminowej nawet takie niskie wskaźniki okazały się wystarczające, by sprostać pojawiającym się wyzwaniom strukturalnym. W krajach rozwiniętych nie ma wątpliwości, że badania, rozwój i innowacje mają największe znaczenie dla rozwoju gospodarczego. Patrząc z tej perspektywy, spójność – mimo, że niekoniecznie musi być sprzeczna z konkurencyjnością – zajmuje drugie miejsce.

3.7.3 Jednak w nowych państwach członkowskich UE o niższym poziomie rozwoju gospodarczego konieczne jest dokonywanie inwestycji w infrastrukturę i inne obszary, by nadrobić zaległości. W takich krajach istnieje mniejsza szansa na to, by badania i rozwój – w odróżnieniu od inwestycji – były główną siłą napędową wzrostu. Pomimo, że w dokumencie Komisji<sup>(2)</sup> wspomina się w tym względzie o spójności, w projekcie w niewystarczającym stopniu podkreśla się udzielanie krajom mniej rozwiniętym pomocy pozwalającej im nadrobić zaległości.

**3.8 Bez znajomości sposobów przydzielania funduszy nie można zrozumieć strategii „Europa 2020”.** Z jednej strony między rokiem 2010 a 2013 istnieje „szary okres”, w którym wciąż będzie miała zastosowanie obowiązująca perspektywa finansowa i która nie zawsze będzie zgodna z celami strategii „Europa 2020” (np. agendą cyfrową). Z drugiej strony cele przyjęte w kontekście strategii „Europa 2020” w znacznym stopniu determinują wydatki z kolejnego budżetu UE. **Biorąc to pod uwagę, należałoby połączyć cele tej strategii z priorytetami ram finansowych.**

3.9 Wyniki analiz pokazują, że wysiłki włożone w nadrobienie zaległości z czasem zwracają się wielokrotnie, przynosząc jednocześnie wiele innych korzyści:

- po pierwsze: można wykazać, że inwestycje pochodzące z budżetu UE zapewniają wyższy od przeciętnego wzrost w wynikach finansowych gospodarki UE (PKB) dzięki transferom zaawansowanych technologii, wysokiemu odsetkowi przywozu w ramach inwestycji, wykwalifikowanej sile roboczej, korzyściom wynikającym z tańszej infrastruktury oraz inwestycjom uzyskującym wsparcie finansowe i rozwijającym się na nowoczesnej infrastrukturze;
- po drugie: rozszerzanie jednolitego rynku, szerzej zakrojone działania usługowe i rozbudowywanie bazy wiedzy są czynnikami, które same w sobie w znacznym stopniu przyczyniają się do podejmowania działań innowacyjnych;
- po trzecie: finansowanie z funduszy strukturalnych często oznacza dla sektora MŚP kolejny rynek, dostęp do rynków lub finansowania na rzecz rozwoju;
- wreszcie: potencjalny korzystny wpływ integracji i nadrobienia strat na grupy społeczne znajdujące się w najgorszej sytuacji gospodarczej, wykluczone z rynku pracy z różnych przyczyn, jest znaczny.

3.10 EKES wyraża ubolewanie w związku z tym, że Komisja nie określiła scenariusza wzrostu, który **maksymalnie zwiększałby potencjał jednolitego rynku**, a zamiast tego koncentruje się na drastycznej konsolidacji fiskalnej jako na czynniku warunkującym wzrost. Większą uwagę należy zwrócić na czynniki wzrostu, które umożliwią państwom członkowskim dokonywanie konsolidacji, dążąc jednocześnie do zrównoważonego wzrostu. Komitet jest przekonany, że aby tego dokonać, zrównoważona polityka makroekonomiczna, w ramach której odpowiednio łączy się aspekty popytu i podaży, musi stanowić nieodłączną część każdej strategii gospodarczej ukierunkowanej na przyszłość.

3.11 Szczególnie korzystne byłoby to, gdyby programy były określane na podstawie istnienia „**centrów finansowych**” określonych w oparciu o oczekiwane rezultaty i analizę ryzyka. Z pewnością jest to niezbędny krok, ponieważ globalizacja wykracza znacznie poza granice terytorialne, a światowe rozpowszechnienie „dźwigni” innowacji, które rozwijają się na niektórych obszarach, a także ich funkcja tworzenia klastrów, w dalszym ciągu będą się umacniać.

(2) COM(2010) 2020 wersja ostateczna.



3.11.1 Tego typu obszary muszą mieć kontrolę nad własnymi środkami finansowymi i muszą samodzielnie decydować o tym, jaki priorytet nadawać różnym czynnikom rozwoju podczas przydzielania tych zasobów; poprzez długoterminowe zaangażowanie w proces wdrażania innowacji i na podstawie wytworzonej wartości dodanej muszą one być w stanie decydować o zatwierdzaniu lub wycofywaniu wsparcia finansowego.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej?” (opinia rozpoznawcza prezydencji węgierskiej)**

(2011/C 248/02)

Sprawozdawca: **Gérard DANTIN**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. Péter GYÖRKÖS, stały przedstawiciel Republiki Węgierskiej przy Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu zbliżającej się węgierskiej prezydencji Rady o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

*„Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Kryzys gospodarczo-finansowy, który pojawił się w 2007 r., a nasilił się w 2008 r., miał bardzo poważne konsekwencje w dziedzinie finansów publicznych krajów europejskich, pogarszając ich sytuację budżetową.

1.2 Pojawiająca się obecnie konieczność zmniejszenia obciążenia budżetów państwowych kosztami wynikającymi z różnych programów pobudzenia gospodarczego, pomocy dla banków – jak miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich – czy słabego wzrostu, które nie były w wystarczającym stopniu uwzględniane w polityce gospodarczej przed kryzysem, skłania wiele państw członkowskich do ograniczania wydatków publicznych. Takie decyzje mogą sprawić, że państwa członkowskie będą angażować się w mniejszym stopniu i zmniejszy się efekt redystrybucji systemów solidarności zbiorowej zarówno w dziedzinie ochrony socjalnej, jak i usług publicznych.

1.3 Oprócz zwiększania kosztów społecznych ta metoda szybkiego powrotu do równowagi niesie ze sobą niebezpieczeństwo spowolnionego wzrostu w perspektywie długoterminowej, zwłaszcza z powodu ograniczenia popytu, co znajdzie swoje odbicie w zwiększeniu deficytów budżetowych. Deficyty te z kolei wywołają dalsze ograniczenia popytu, co doprowadzi do powstania „efektu kuli śnieżowej” – spirali, która może uwięzić gospodarkę europejską „w błędnym kole, z którego nie ma ucieczki”.

1.3.1 Zadaniem „inteligentnej” polityki budżetowej jest odwrócenie tej tendencji.

1.4 „Inteligencja” konsolidacji fiskalnej polega na „inteligentnej” równowadze pomiędzy wydatkami a przychodami oraz pomiędzy podażą a popytem. Trwały wzrost gospodarczy musi tym samym stanowić główny cel polityki gospodarczej, a także wszystkich innych dziedzin polityki.

1.4.1 Trwały wzrost musi zatem być jednym z nadrzędnych celów UE.

1.5 Aby tak się stało, należy zwłaszcza:

1.5.1 wprowadzić ambitniejszą i kompletną regulację rynków finansowych w celu eliminacji działań o charakterze spekulacyjnym. W przeciwnym razie działania te całkowicie zniweczyłyby wysiłki zmierzające do „inteligentnej konsolidacji fiskalnej”;

1.5.2 prowadzić politykę budżetową sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu poprzez:

— wdrożenie mechanizmu pożyczki europejskiej mającego na celu finansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych za sprawą uruchomienia istniejących oszczędności;

— emisję euroobligacji umożliwiających przede wszystkim zmniejszenie kosztów pomocy finansowej dla państw strefy euro znajdujących się w trudnej sytuacji;

— maksymalne wykorzystanie elastyczności okresu przeznaczonego na konsolidację, gdyż gwałtowna deregulacja sektora finansowego zniweczyłaby wszelkie perspektywy wzrostu;

1.5.3 prowadzić politykę fiskalną sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu poprzez:

— wynikającą z traktatów ściślejszą koordynację polityki fiskalnej poszczególnych państw członkowskich;

— poprawienie współpracy w zakresie walki z oszustwami podatkowymi za sprawą optymalnego wykorzystania sieci baz danych Eurofisc;

— przekierowanie obciążeń podatkowych dzięki nowym źródłom dochodów, takim jak podatki od transakcji finansowych, podatek energetyczny, podatki nakładane na instytucje finansowe, podatek od emisji CO<sub>2</sub> połączony z nową organizacją systemu handlu uprawnieniami do emisji;

1.5.4 wprowadzić podatki mające na celu internalizację kosztów zewnętrznych wywołanych działaniami sektora finansowego, jako że podatki te przyczyniają się do tworzenia bardziej sprawiedliwych warunków w ramach procesu rozwoju i harmonizacji europejskiego rynku wewnętrznego;

1.5.4.1 Komisja Europejska ma zamiar, przy aprobachie Komitetu, przeprowadzić ocenę oddziaływania w celu określenia ewentualnej struktury i metod stosowania tego podatku; w każdym razie nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie tego podatku przed poznaniem wyników tej oceny;

1.5.5 poszukiwać możliwości przyszłego wzrostu poprzez:

— wdrożenie strategii „Europa 2020”, której celem jest przede wszystkim trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu, za sprawą usprawnionej koordynacji polityki gospodarczej i rozwiązań eliminujących główne bariery dla wzrostu, w tym także te dotyczące funkcjonowania rynku wewnętrznego;

— określenie i wdrożenie ambitnej i efektywnej polityki przemysłowej ukierunkowanej przede wszystkim na sektory z wysokim poziomem wartości dodanej, sektory zaawansowanej technologii oraz sektory z dużym potencjałem w zakresie wzrostu gospodarczego zarówno w branżach przemysłowych, jak i usługowych;

— stworzenie prawdziwego europejskiego „Small Business Act”;

— wykorzystanie potencjału „magicznego trójkąta” wzrostu: „Edukacja, Badania, Innowacyjność”. Aby tak się stało, należy zwłaszcza:

— kontynuować i zwiększać inwestycje w dziedzinie edukacji oraz badań naukowych i rozwoju pomimo ograniczeń budżetowych, gdyż w przeciwnym razie istnieje ryzyko nieuniknionego zubożenia UE;

— czuwać nad tym, by oferowane szkolenia i kwalifikacje były adekwatne do potrzeb rynku pracy;

— dostosować przepisy finansowe w taki sposób, aby zachęcać sektor przemysłowy do większych inwestycji w badania naukowe, rozwój i innowacyjność;

— ułatwiać pracę oraz współpracę badaczy i innowatorów na całym terytorium UE, zapewniając tym samym pomysłne utworzenie europejskiej przestrzeni badawczej;

— ograniczyć, a jeśli to możliwe wyeliminować liczbę barier: dostęp MŚP do finansowania, koszty praw do własności intelektualnej, zawarcie porozumienia w sprawie wdrożenia patentu europejskiego w niezwykle pilnym trybie wzmocnionej współpracy;

— przyznać większy zakres, więcej środków oraz więcej zadań „biegunom konkurencyjności”. Do realizacji tego celu przyczynić się może utworzenie sieci europejskiej umożliwiającej lepszą więź pomiędzy badaniami naukowymi a innowacyjnością.

1.6 Realizując te działania, gdy zależą one wyłącznie od indywidualnych decyzji każdego z państw członkowskich, należy wziąć pod uwagę znaczne rozbieżności wyników gospodarczych poszczególnych 27 państw członkowskich. Stopa wzrostu PKB, poziom i trendy w zakresie bezrobocia, poziom długu publicznego i nakładów na rozwój i badania w poszczególnych krajach bardzo się różnią, choć można dostrzec pewne prawidłowości.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Prezydencja węgierska zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie: „Inteligentne strategie konsolidacji polityki fiskalnej – wyzwania związane z określeniem motorów wzrostu w Europie. Jak w pełni wykorzystać potencjał siły roboczej naszych gospodarek przy jednoczesnej pilnej potrzebie korekty budżetowej?”

2.2 Komitet z dużym zadowoleniem przyjął ten wniosek.

2.3 Wniosek ten dotyczy bowiem tematyki, która wpisuje się w obszar zainteresowań Komitetu i która była już przedmiotem jego prac od początku kryzysu finansowego.

2.4 Niniejsza opinia pozwoli na zaktualizowanie wcześniejszych rozważań Komitetu. Będą one stanowiły podstawę do opracowania niniejszego dokumentu, którego celem będzie kontynuacja tych rozważań w celu ustosunkowania się do poruszonej we wniosku kwestii<sup>(1)</sup>.

2.5 Dlatego też, po krótkiej analizie przyczyn kryzysu, omówimy jego skutki, a także zagrożenia natury gospodarczej i społecznej wynikające z „nieinteligentnej” konsolidacji fiskalnej, po czym przedstawimy propozycje sprzyjające budowaniu trwałego wzrostu będącego w stanie samodzielnie ożywić europejską gospodarkę.

<sup>(1)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie kryzysu finansowego oraz jego wpływu na realną gospodarkę, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 10; oraz opinia EKES w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy”, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57.

### 3. Kryzys i jego konsekwencje

3.1 Kryzys gospodarczo-finansowy, który pojawił się w 2007 r., a nasilił się w 2008 r., miał bardzo poważne konsekwencje w dziedzinie finansów publicznych krajów europejskich, wywierając szczególnie negatywne skutki na ich sytuację budżetową. Z jednej strony, wiele rządów podjęło działania w celu ratowania systemu finansowego. Z drugiej strony, rządy te wykorzystywały zakrojone na szeroką skalę instrumenty budżetowe w celu możliwie największego ograniczenia rozmiaru recesji przy wykorzystaniu programów ożywienia gospodarczego. Programy te uzupełniały działanie automatycznych stabilizatorów i zostały wprowadzone w celu zapobieżenia zapaści działalności gospodarczej, ale w wielu krajach wpłynęły one także na pogorszenie sytuacji budżetowej.

3.2 Wprawdzie podczas kryzysu finansowego ogromne wydatki publiczne umożliwiły utrzymanie płynności rynków, ale dzisiejsza potrzeba odciążenia budżetów i wykluczenia z nich kosztów wynikających z udzielenia pomocy bankom – jak miało to miejsce w niektórych państwach członkowskich – i ze stosowania środków uznaniowych sprawia, że wzrost stopy bezrobocia oraz dodatkowe działania oszczędnościowe zastosowane w niektórych krajach stanowią zagrożenie dla wzrostu gospodarczego.

3.3 Sytuacja ta doprowadziła do znacznego wzrostu deficytu budżetowego w Unii Europejskiej. Według danych szacunkowych Eurostatu deficyt ten wzrósł z poziomu 2,3 % PKB w 2008 r. do 7,5 % w 2010 r. w całej UE, a w strefie euro – z poziomu 2 % do poziomu 6,3 %. W tym samym czasie poziom długu publicznego wzrósł w Unii Europejskiej z poziomu 61,6 % PKB w 2008 r. do poziomu 80 %, a w strefie euro – z poziomu 69,4 % do poziomu 78,7 %. Poziom wzrost gospodarczego miał wynieść 0,7 % w 2010 r., a stopa bezrobocia w UE miała wzrosnąć z poziomu 7,1 % w 2007 r. do poziomu 9,1 % w 2009 r., przy czym szacuje się, że do końca 2010 r. wzrosła do poziomu 10,3 %, co oznacza 25 mln bezrobotnych, z czego 8 mln osób miało stracić pracę z powodu kryzysu.

3.4 Ponadto dalsze stosowanie w niektórych państwach członkowskich działań, których głównym celem jest zmniejszenie poziomu wydatków publicznych w celu szybszego powrotu do równowagi budżetowej i zmniejszenia długu, może nieść ze sobą ryzyko rezygnacji państw członkowskich z angażowania się w działania wykorzystujące efekt redystrybucji systemów solidarności zbiorowej. Największe obawy związane są tym samym z dezintegracją systemów ochrony socjalnej i usług publicznych w sytuacji, gdy powszechnie uznaje się ich istotną funkcję automatycznych stabilizatorów i skutecznych instrumentów łągających skutki kryzysu.

**3.4.1 Kwestią o zasadniczym znaczeniu dla Komitetu jest ochrona europejskiego kapitału społecznego i kapitału naturalnego,** które są przede wszystkim jednymi z niezbędnych czynników wspomagających wzrost gospodarczy.

3.4.2 Wiarygodność UE (i państw członkowskich) mogłaby doznać znacznego uszczerbku, gdyby obywatele musieli obserwować spektakl, w którym Europa wykazywałaby się determinacją w podejmowaniu zakrojonych na dużą skalę działań na rzecz sektora finansowo-bankowego – jak miało to miejsce

w niektórych państwach członkowskich – który jest w jakiejś mierze odpowiedzialny za obecny kryzys, a jednocześnie, kiedy należy walczyć ze spowolnieniem wzrostu, wysokim wzrostem bezrobocia, procesem ubożenia i zapewnić solidarną pomoc za sprawą systemów ochrony socjalnej i usług publicznych, podejmowałyby nieskuteczne działania niosące szkodę obywatelom UE, którym w żadnej mierze nie można przypisać udziału w „wywoływaniu” kryzysu gospodarczo-finansowego. Taka sytuacja zwiększałaby jedynie istniejący już dystans pomiędzy obywatelami a UE.

3.5 Taka metoda szybkiego powrotu do równowagi budżetowej oparta głównie na zmniejszaniu wydatków publicznych oprócz generowania kosztów społecznych niesie ze sobą także ryzyko spowolnionego wzrostu – zwłaszcza z powodu ograniczenia popytu – w perspektywie długoterminowej, któremu towarzyszyłaby stała lub rosnąca stopa bezrobocia, co wiązałoby się ze znacznym osłabieniem konkurencyjności Europy na rynkach światowych.

3.5.1 Dyscyplina budżetowa może prowadzić do ograniczenia popytu, co z kolei wywołać może recesję powodującą nowe deficyty prowadzące do uwięzienia europejskiej gospodarki „w błędnym kole”.

3.5.2 Wspomniane ograniczenie popytu będzie tym silniejsze, że istniejące nierówności będą się w dalszym ciągu pogłębiać (na przykład we Francji w latach 1998–2005 średnia pensja osób najlepiej zarabiających, które stanowiły 0,01 % całego społeczeństwa, wzrosła o 51 %) i jeśli siła nabywcza gospodarstw domowych będzie osłabiać się w sposób mechaniczny ze względu na sytuację gospodarczą, ale także ze względu na istotny spadek udziału wynagrodzeń w podziale wartości dodanej. MFW szacował bowiem w 2007 r., że udział wynagrodzeń w PKB spadł w Europie z 73 % w 1980 r. do 64 % w roku 2005.

### 4. W stronę inteligentnej konsolidacji fiskalnej

4.1 Nie chodzi tu w zasadzie o odpowiedź na pytanie czy należy próbować przywrócić równowagę budżetową, ale odpowiedź na pytania: „w jaki sposób to zrobić?” oraz „kto za to zapłaci?” i „w jakim tempie ma się to dokonać?”, aby wzrost gospodarczy mógł być jak największy.

4.1.1 „Inteligencja” konsolidacji fiskalnej polega na „inteligentnej” równowadze pomiędzy wydatkami a przychodami oraz pomiędzy podażą a popytem. W tym celu jednym z kluczowych elementów wyjścia z kryzysu obronną ręką jest powrót na drogę wzrostu w ramach ekspansywnej polityki, która sprzyja konsumpcji i inwestycjom.

4.1.2 Uzdrawienie budżetu wynika także częściowo z wymogów polityki monetarnej, która powinna być prowadzona w taki sposób, aby umożliwić realizację swych własnych celów w zakresie stabilności cen i zaufania rynkowego przy jednoczesnym stwarzaniu warunków dla wzrostu gospodarczego.

## 4.2 Polityka budżetowa sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu

4.2.1 Jeszcze na długo przed obecnym kryzysem Europa borykała się z niewystarczającym poziomem wzrostu gospodarczego. Cel zakładający roczny wzrost na poziomie 3 %, który stanowi właściwie jedną z podstaw strategii lizbońskiej, został osiągnięty jedynie dwukrotnie. Ogólnie rzecz ujmując, ten brak wzrostu nie był w wystarczający sposób uwzględniany w polityce gospodarczej i budżetowej określonej przez poszczególne rządy. Brak wzrostu był zastępowany pożyczkami, zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, pociągając za sobą – w tym drugim przypadku – ogromną odpowiedzialność systemu finansowego w zakresie, na przykład, pożyczek hipotecznych. **Trwały wzrost gospodarczy musi zatem stanowić główny cel polityki gospodarczej, a także pozostałych dziedzin polityki. W tym kontekście konsolidacja fiskalna opierająca się zwłaszcza na efektywnym przydziale zasobów finansowych mogłaby stanowić sposób wejścia na drogę ku odzyskaniu równowagi budżetów publicznych w perspektywie śródkresowej bez zagrożenia celowi osiągnięcia wysokiego poziomu wzrostu gospodarczego.**

4.2.2 Kryzys finansowy i słaba odporność gospodarki UE na zachwiania systemu ukazują, że należy zmienić kierunek polityki gospodarczej. Zdaniem Komitetu bardziej zrównoważone połączenie instrumentów makroekonomicznych, które harmonijnie spaja aspekty związane z podażą i politykę gospodarczą ukierunkowaną na popyt, musi stanowić integralną część europejskiej strategii. Podejmując takie działania w świecie opartym na sektorze finansowym, który sprzyja krótkoterminowym inwestycjom i jest zatem narażony na ryzyko spowolnienia postępu technicznego, należałoby zrezygnować ze wzrostu opartego w dużej mierze na „bankach spekulacyjnych” i dążyć do wzrostu opartego na konsumpcji i inwestycjach przede wszystkim w innowacyjne sektory gospodarki realnej<sup>(2)</sup>, przyznając pierwszeństwo metodom produkcji charakteryzującym się niską emisją dwutlenku węgla i mniejszym zapotrzebowaniem na zasoby naturalne.

4.2.3 Można by wprowadzić mechanizm pożyczki europejskiej, którego celem będzie finansowanie europejskich przedsięwzięć infrastrukturalnych. Mechanizm ten stanowiłby ważne narzędzie umożliwiające wykorzystanie obecnie dostępnych i niewykorzystanych oszczędności w celu wsparcia europejskiej gospodarki. Działania te muszą iść w parze ze skoordynowanym podejściem w zakresie polityki przemysłowej<sup>(3)</sup> sprzyjającej konkurencyjności zgodnie z wytycznymi strategii „Europa 2020”<sup>(4)</sup>. W związku z powyższym, Komitet z zadowoleniem przyjmuje deklarację przewodniczącego Komisji złożoną 14 grudnia 2010 r. w Parlamencie Europejskim, że będzie on „naciskał” na przedstawienie planu działania w zakresie wprowadzenia pożyczek obligacyjnych. Wprowadzenie pożyczek obligacyjnych nie będzie jednak stanowić alternatywy dla euroobligacji ani też nie będzie ich zastępować.

4.2.4 Komitet opowiada się za utworzeniem euroobligacji, ponieważ nie tylko umożliwiają one – podobnie jak byłyby to w przypadku pożyczek obligacyjnych – finansowanie wielkoskalowych przedsięwzięć infrastrukturalnych mających na celu modernizację Europy przy jednoczesnym tworzeniu miejsc pracy i pobudzaniu wzrostu gospodarczego, ale także zmniejszą one koszty pomocy finansowej dla krajów strefy euro

znajdujących się w trudnej sytuacji, nadając europejski wymiar rynkowi pożyczek państwowych. Utworzenie tego instrumentu stanowiłoby dla rynku potwierdzenie – po stworzeniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej – wewnątrz Wspólnotowej solidarności, a jednocześnie stanowiłoby dowód politycznego zaangażowania na rzecz unii walutowej i gospodarczej, a także na rzecz nieodwracalności procesu wdrażania euro.

4.2.4.1 Należy zauważyć, że takie działanie, które odbywa się w USA za pośrednictwem Skarbu Państwa i które zostało zaaprobowane w 2009 r. przez Parlament Europejski i MFW, umożliwiłoby krajom strefy euro znajdującym się w trudnej sytuacji zmniejszyć koszty obsługi zadłużenia i odzyskać pole manewru w celu pobudzenia wzrostu gospodarczego.

4.2.5 Państwa członkowskie odnotowujące nadwyżkę w bilansie obrotów bieżących lub mające niewysoki poziom długu publicznego powinny prowadzić ekspansywną politykę budżetową w celu ożywienia popytu. Ogólnie rzecz ujmując, nie robią tego przede wszystkim z obawy przed negatywną odpowiedzią ze strony agencji ratingowych. Ich rola jest „kluczowa [...] i jako taka nie może pozostawać bez nadzoru”<sup>(5)</sup>. W związku z powyższym, Komitet wyraża zaniepokojenie niepowodzeniem w tworzeniu europejskiego organu oceniającego dług państwowy<sup>(6)</sup>.

## 4.3 Wzrost gospodarczy a system podatkowy

4.3.1 Jeśli system podatkowy przyczynia się do należytego funkcjonowania rynku wewnętrznego, wzmocnienia konkurencji, zmniejszenia obciążeń nakładanych na finanse publiczne itp. stanowi on czynnik sprzyjający wzrostowi gospodarczemu. Komitet wyraża ubolewanie z powodu faktu, że w zakresie konsolidacji fiskalnej Komisja zajmuje się prawie wyłącznie wydatkami i pomija kwestię przychodów. Takie podejście często odbija się bowiem ze szkodą dla tej części społeczeństwa, która jest w najtrudniejszej sytuacji, a także hamuje wzrost gospodarczy, ograniczając popyt.

4.3.2 „Zgodnie z traktatami UE należy dążyć do silniejszej ogólnounijnej koordynacji polityki podatkowej państw członkowskich (m.in. ujednolicona podstawa opodatkowania oraz minimalne stawki), przede wszystkim w tych dziedzinach, w których podstawa opodatkowania jest mobilna w skali międzynarodowej, a ryzyko ucieczki podatkowej i konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi jest największe”. Celem tej koordynacji na szczeblu europejskim powinien być przede wszystkim ochrona i zwiększanie dochodów podatkowych<sup>(7)</sup>.

4.3.3 Lepsza współpraca na szczeblu administracyjnym jest także jednym z warunków skutecznej walki z oszustwami podatkowymi. Pierwszym krokiem naprzód w tej kwestii jest utworzenie systemu Eurofisc będącego zdecentralizowaną siecią dostępną dla wszystkich państw członkowskich, którego celem jest umożliwienie podejmowania szybkich i celowych działań w ramach walki z oszustwami w dziedzinie podatku od wartości dodanej<sup>(8)</sup>. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podkreślił w swej opinii konieczność ustanowienia

<sup>(2)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie strategii lizbońskiej po 2010 r., Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 3.

<sup>(3)</sup> Zob. pkt 5.5.1.

<sup>(4)</sup> Zob. pismo przewodniczącego EKES-u do przewodniczącego Komisji z dnia 31 marca 2010 r.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 117, pkt 1.1.

<sup>(6)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37, pkt 1.4.

<sup>(7)</sup> Ibid. przyp. 2.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie Rady (UE) nr 904/2010 z dnia 7 października 2010 r. w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz.U. L 268 z 12.10.2010, s. 1.

powiązań i współpracy z innymi organami, które zajmują się zwalczaniem przestępczości zorganizowanej i prania pieniędzy<sup>(9)</sup>.

4.3.4 Obciążenia podatkowe należy przesunąć w kierunku nowych źródeł dochodu, takich jak podatki od transakcji finansowych, opodatkowanie energii, podatki nakładane na instytucje finansowe, podatki od emisji CO<sub>2</sub><sup>(10)</sup> (po reorganizacji rynku handlu emisjami). Takie opodatkowanie mogłoby przynieść podwójną korzyść: w perspektywie krótko- i średnioterminowej odciążałoby budżety publiczne, a w perspektywie długoterminowej – pomogło przekierować środki na zrównoważone inwestycje w gospodarkę realną ogólnie, a w technologii i sektory ekologiczne w szczególności<sup>(11)</sup>. Opodatkowanie to mogłoby także pomóc w zapewnieniu nowych zasobów własnych dla budżetu Unii Europejskiej<sup>(12)</sup>.

#### 4.4 Opodatkowanie sektora finansowego

4.4.1 W praktyce opodatkowanie sektora finansowego może zwiększyć efektywność i stabilność rynków finansowych oraz ograniczyć ich zmienność i szkodliwe skutki podejmowania nadmiernego ryzyka<sup>(13)</sup>. Wydaje się więc rzeczą uzasadnioną, aby wprowadzić podatki mające na celu internalizację kosztów zewnętrznych wywołanych działaniami tego sektora, jako że podatki te przyczyniają się do tworzenia bardziej sprawiedliwych warunków w ramach procesu rozwoju i harmonizacji europejskiego rynku wewnętrznego.

##### 4.4.2 Opodatkowanie transakcji finansowych

4.4.2.1 Komitet zaaprobował pomysł podatku od transakcji finansowych w swej opinii w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a<sup>(14)</sup>: „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”. „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”<sup>(15)</sup>. Ponadto podatek od transakcji finansowych wywołuje pożądany efekt dźwigni finansowej, ponieważ wpływa na zmianę zachowania podmiotów rynkowych.

<sup>(9)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie współpracy administracyjnej oraz zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej (wersja przekształcona), Dz.U. C 347 z 18.12.2010 s. 73, pkt 1.10.

<sup>(10)</sup> Ibid. przyp. 2.

<sup>(11)</sup> Ibid. przyp. 4.

<sup>(12)</sup> „Przegląd budżetu UE”, COM(2010) 700 wersja ostateczna z 19.10.2010.

<sup>(13)</sup> Zob. COM(2010) 549 wersja ostateczna, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Opodatkowanie sektora finansowego*.

<sup>(14)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

<sup>(15)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81, Streszczenie i wnioski, pkt 1.10.

4.4.2.2 W tym kontekście należy zauważyć, że przewodniczący Komisji Europejskiej w swym oświadczeniu z dnia 8 września 2010 r. wyraził poparcie dla koncepcji wprowadzenia podatku od działalności finansowej.

4.4.2.3 Komitet jest zdania, zgodnie ze swymi wcześniejszymi stanowiskami, że UE i państwa członkowskie potrzebują dziś podatku od transakcji finansowych, aby zebrać fundusze przeznaczone na przywrócenie równowagi budżetowej, finansowanie działań pobudzających wzrost gospodarczy oraz stawienie czoła działaniom natury czysto spekulacyjnej.

##### 4.4.3 Opodatkowanie działalności finansowej

4.4.3.1 Podatek od działalności finansowej<sup>(16)</sup> w swej najbardziej rozbudowanej postaci (metoda dodawania) ma w zamierzeniu być naliczany od całości zysków i wynagrodzeń związanych z działalnością gospodarczą podmiotów finansowych niezależnie od oferowanych przez nie produktów.

4.4.3.2 Podatek ten mógłby także funkcjonować jako podatek od wartości dodanej wypracowanej przez spółki sektora finansowego, co mogłoby stanowić rozwiązanie problemu niskich obecnie wpływów podatkowych pochodzących z tego sektora ze względu na fakt, że znaczna liczba jego operacji jest zwolniona z podatku VAT.

4.4.3.3 Całość europejskich dochodów z tytułu tego podatku mogłaby być przeznaczona na konsolidację fiskalną w państwach członkowskich.

4.4.4 Komisja Europejska ma zamiar, przy aprobacie Komitetu, przeprowadzić ocenę oddziaływania w celu określenia ewentualnej struktury i metod stosowania tego podatku oraz w celu oceny szeregu nowych reform sektora finansowego dotyczących systemu gwarantowania depozytów, nowych wymogów w zakresie kapitałów własnych i płynności finansowej itp. W związku z powyższym, należy znaleźć właściwą równowagę pomiędzy walką z nierównowagą budżetową z jednej strony a utrzymaniem zdolności sektora bankowego do udzielania pożyczek, przyczyniania się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy z drugiej strony. W każdym razie nie należy podejmować żadnej decyzji w sprawie tego podatku przed poznaniem wyników tej oceny.

## 5. Poszukiwanie możliwości przyszłego wzrostu

5.1 Europa stoi w obliczu poważnych zagrożeń, takich jak:

— oparty na działaniach sektora finansowego świat, który wymyka się spod kontroli demokratycznej, jest częściowo oderwany od gospodarki realnej, w którym preferuje się krótkoterminowe inwestycje, niosące zagrożenie spowolnieniem postępu technicznego. Porzucenie realnych inwestycji na rzecz inwestycji finansowych hamuje również rozwój zatrudnienia, dochodów, popytu i budżetów publicznych;

<sup>(16)</sup> Ta propozycja wywodzi się z Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

— rozpad istniejących modeli społecznych połączony z ryzykiem powstania porozumienia na linii Stany Zjednoczone/duże kraje rozwijające się, w którym nie będzie miejsca dla Europy i które pociągnie za sobą zmiany na rynku pracy. Aby stawić czoła dzisiejszym wyzwaniom, należałoby wytyczyć główne kierunki polityki, które pobudzą przyszły wzrost gospodarczy.

5.2 W celu ponownego zwrócenia się ku trwałemu i inteligentnemu wzrostowi gospodarczemu sprzyjającemu włączeniu społecznemu, Unia Europejska stworzyła strategię „Europa 2020”. Ta nowa strategia oparta na lepszej koordynacji polityki gospodarczej ma na celu eliminację istniejących na szczeblu UE głównych barier dla wzrostu gospodarczego, w tym także tych dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego i infrastruktury, a także utworzenie wspólnej polityki energetycznej oraz nowej ambitnej polityki przemysłowej. Rada Europejska podkreślała szczególne znaczenie faktu, aby wszystkie wspólne dziedziny polityki, w tym wspólna polityka rolna i polityka spójności, wspierały tę strategię i aby sama strategia miała silny wymiar zewnętrzny <sup>(17)</sup>.

5.3 EKES utworzył komitet pilotażowy, który ściśle współpracuje z poszczególnymi sekcjami, Komisją CCMI, krajowymi RSG i centrami monitorowania w zakresie wdrażania strategii, a konkretnie w zakresie siedmiu inicjatyw przewodnich mających wpływać na postęp w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W związku z powyższym, Komitet wyda opinie w sprawie „inicjatyw przewodnich” mających umożliwić realizację „pięciu celów” tej strategii. Niezbędna jest głęboka refleksja dotycząca priorytetowych **sektorów, podmiotów i działań** w celu opracowania metody wdrożenia tej nowej strategii.

5.4 **Priorytetowe sektory.** Patrząc z perspektywy sektorowej, można sporządzić (niewyczerpującą) listę pewnych sektorów stanowiących siłę napędową wzrostu, które czasem pełnią tę rolę już obecnie, choć przede wszystkim będą ją pełnić w przyszłości ze względu na wysoką wartość dodaną, wykorzystanie zaawansowanych technologii i duży potencjał w zakresie generowania wzrostu. Rzecz jasna, ich potencjał dotyczy zarówno branży przemysłowej, jak i usługowej:

- niskoemisyjne źródła energii, ekologiczne środki transportu i budynki, które przyczyniają się do tworzenia „ekologicznych miejsc pracy” <sup>(18)</sup>;
- „gospodarka seniorów”: bioinżynieria na rzecz zdrowia, nauki o organizmach żywych <sup>(19)</sup>;
- biotechnologia <sup>(20)</sup>;

<sup>(17)</sup> Zob. Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 25–26 marca 2010 r. oraz Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w dniu 17 czerwca 2010 r.

<sup>(18)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie propagowania ekologicznego i zrównoważonego zatrudnienia związanego z pakietem UE dotyczącym energii i zmiany klimatu, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 110.

<sup>(19)</sup> Zob. opinia EKES-u „Nauki o organizmach żywych i biotechnologia: strategia dla Europy. Sprawozdanie z postępów i plan działań na przyszłość”, Dz.U. C 234 z 30.9.2003, s. 13.

<sup>(20)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Nauki o organizmach żywych i biotechnologia – w kierunku strategicznej wizji: dokument konsultacyjny”, Dz.U. C 94 z 18.4.2002, s. 23.

- społeczeństwo cyfrowe, nanotechnologie <sup>(21)</sup>, robotyka;
- agronomia i gospodarka wodna oferujące rozwiązania problemów wynikających ze zmniejszania się terenów uprawnych, a także nowe rozwiązania w zakresie procesów produkcyjnych celem zmniejszenia ich zapotrzebowania na surowce czy w zakresie gospodarowania ziemiemi rzadkimi;
- badania naukowe prowadzone we wszystkich sektorach przemysłowych w zakresie procesów i metod produkcyjnych o mniejszym poziomie emisji dwutlenku węgla, co przyczyni się do opracowania nowej koncepcji polityki przemysłowej itp.

5.4.1 Edukacja również musi być priorytetowym sektorem stanowiącym wsparcie dla wszystkich pozostałych. Jest ona bowiem koniecznym elementem wzrostu gospodarczego sprzyjającego rozwijaniu kapitału ludzkiego, bez którego wzrost ten byłby niemożliwy. W związku z powyższym, należy czuwać nad tym, aby zdobywane kwalifikacje były adekwatne do potrzeb rynku pracy.

#### 5.5 Priorytetowe działania sprzyjające wzrostowi gospodarczemu

5.5.1 Pogłębienie jednolitego rynku europejskiego musi w ramach strategii „Europa 2020” stanowić priorytet Unii Europejskiej. EKES jest zdania, że tylko w ten sposób możliwe będzie osiągnięcie znaczących postępów w zakresie silnego, trwałego i bardziej sprawiedliwego wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich.

#### 5.5.2 W stronę wdrożenia skutecznej polityki przemysłowej

5.5.2.1 Z biegiem lat znaczenie pojęcia „polityka przemysłowa” uległo zasadniczej zmianie. Jest zatem rzeczą istotną, aby określić zasady umożliwiające precyzyjne zdefiniowanie tego pojęcia przy uwzględnieniu uwarunkowań obecnych czasów.

- Na początek należy określić sektory, którym chcemy poświęcić szczególną uwagę <sup>(22)</sup>. Następnie należy określić sposoby działania, które, rzecz oczywista, powinny być jak najbardziej zróżnicowane. W niektórych obszarach (np. energia) główny nacisk położony będzie na wielkoskalowe przedsięwzięcia europejskie, a w innych przypadkach – na finansowanie kapitałowe. Z kolei w przypadku młodych i rozwijających się przedsiębiorstw chodzić będzie o pomoc we wdrożeniu nowych technologii. W każdym przypadku polityka przemysłowa musi być ukierunkowana zarówno na rynek wewnętrzny, jak i na eksport.
- Należy wreszcie koniecznie znaleźć środki na sfinansowanie tej polityki przemysłowej i długoterminowego wzrostu gospodarczego, który może ona za sobą pociągnąć w okresie konsolidacji fiskalnej. Jedną z możliwych dźwigni finansowych mogłoby być zakrojone na szeroką skalę przekierowanie europejskich oszczędności w stronę efektywnych inwestycji długoterminowych <sup>(23)</sup> przynoszących korzyści gospodarcze i społeczne, czyli skutkujących utworzeniem wielu miejsc pracy. Największą trudnością w realizacji tego planu może być bardzo silna niechęć do podejmowania

<sup>(21)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: Nanonauka i nanotechnologie: Plan działań dla Europy na lata 2005–2009, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 1.

<sup>(22)</sup> Zob. pkt 5.4.

<sup>(23)</sup> Zob. pkt 4.2.3.

ryzyka. Niechęć tę można przezwyciężyć za sprawą konkretnych instrumentów w zakresie podziału ryzyka między organy publiczne a inwestorów prywatnych, gdzie organy publiczne przyjmą na siebie większe ryzyko w perspektywie długoterminowej, pełniąc rolę reasekuratora. Istnieje także inna możliwość: utworzenie mechanizmu pożyczki europejskiej<sup>(24)</sup>.

5.5.2.2 Jednak w celu wypracowania zrównoważonego, stabilnego i efektywnego systemu, należy bez wątplenia podjąć działania w zakresie dwóch istotnych dziedzin polityki: polityki fiskalnej i polityki zatrudnienia. Kwestia polityki fiskalnej została omówiona w punkcie 4.3.1, a w kwestii polityki zatrudnienia największym wyzwaniem pozostaje uwolnienie potencjału w zakresie uczestnictwa w rynku pracy, a tym samym także włączenia do tego rynku na dużą skalę młodzieży i seniorów. Należy także jednocześnie zaproponować szeroką gamę usług wysokiej jakości w zakresie opieki nad dziećmi, aby pomóc rodzicom w podejmowaniu pracy zawodowej<sup>(25)</sup>.

### 5.5.3 W stronę europejskiego programu „Small Business Act”

5.5.3.1 Wprawdzie propozycja ta była już wielokrotnie przedstawiana, ale nigdy nie udało się jej całkowitej realizacji, co nie zmienia faktu, że jest to dokument konieczny. Przykładem może być amerykańska wersja tego programu, który stanowi bardzo skuteczne narzędzie w zakresie finansowania rozwiązań innowacyjnych i tradycyjnych inwestycji, zapewniając udział MŚP w zamówieniach publicznych. Dotyczy to zarówno młodych, jak i szybko rozwijających się przedsiębiorstw. Europejski program „Small Business Act”, na wzór swego amerykańskiego odpowiednika, powinien wdrożyć szeroką gamę instrumentów dotyczących zamówień publicznych i finansowania. EKES proponuje więc stworzenie ambitnego europejskiego programu „Small Business Act”<sup>(26)</sup>.

### 5.5.4 W stronę polityki w zakresie edukacji, badań i rozwoju oraz innowacyjności

5.5.4.1 W tym temacie można odnieść się do licznych opinii sporządzonych przez Komitet<sup>(27)</sup>. Komitet w zasadzie zawsze stał na stanowisku, że badania naukowe i rozwój oraz innowacyjność są głównymi działaniami, które określą przyszłe miejsce Europy w świecie uzależnione od tego, jaki priorytet i jakie środki Europa przyzna tym dziedzinom.

5.5.4.2 W obecnej dobie charakteryzującej się ograniczeniami budżetowymi UE i państwa członkowskie powinny w dalszym ciągu inwestować w edukację, badania i rozwój oraz w innowacyjność. Nie należy dokonywać cięć budżetowych w odniesieniu do tych inwestycji, a wręcz należy zwiększać ich poziom<sup>(28)</sup>. W przeciwnym razie będziemy mieli do

czynienia z nieuniknionym ubożeniem UE, w której likwidować się będzie miejsca pracy, a także z pogorszeniem się warunków życia obywateli.

5.5.4.3 Unia Europejska powinna stać na straży lepszego dostosowania przepisów podatkowych do celu tworzenia bodźców zachęcających przemysł do zwiększania inwestycji w badania i rozwój<sup>(29)</sup>. To dostosowanie powinno przede wszystkim umożliwić wspieranie rozwoju MŚP ukierunkowanych w dużej mierze na badania i rozwój w pierwszych latach ich działalności. Biorąc pod uwagę strategiczną rolę, jaką MŚP odgrywają w gospodarce europejskiej, EKES zaleca, by wszystkie państwa członkowskie stosowały optymalny poziom możliwych zachęt podatkowych w celu ułatwienia przetrwania i wzrostu MŚP w ich gospodarkach<sup>(30)</sup>. Należałoby jednocześnie także promować lub intensyfikować wspólne przedsięwzięcia ośrodków badawczych i MŚP realizowane pod egidą, na przykład, publicznych instytucji badawczych (krajowych lub europejskich) w celu wspierania współpracy pomiędzy tymi podmiotami.

5.5.4.4 Aby badania naukowe i rozwój przynosiły spodziewane rezultaty, należy umożliwić naukowcom i innowatorom pracę i współpracę na terytorium całej UE z taką samą łatwością, jak na szczeblu krajowym. Aby tak się stało, europejska przestrzeń badawcza<sup>(31)</sup>, której tworzenie ma zakończyć się za cztery lata, powinna umożliwić wdrożenie struktur niezbędnych do prawdziwie swobodnego przepływu wiedzy, stanowiącej realną wartość dodaną, jaką UE przynosi krajowym sektorom badawczym.

5.5.4.5 Trzeba ponadto ograniczyć lub wyeliminować szereg barier: należy poprawić dostęp do finansowania, zwłaszcza dla MŚP, ustalić ceny praw do własności intelektualnej na przystępnym poziomie, ustalić ambitniejsze cele i przyjąć strategiczne podejście do wykorzystania znacznych nakładów budżetowych w zakresie zamówień publicznych. W trybie pilnym należałoby doprowadzić do zawarcia porozumienia w sprawie patentu europejskiego. Wzmocniona współpraca w tym zakresie mogłaby być ewentualnym rozwiązaniem przejściowym.

5.5.4.6 Strategia lizbońska przewidywała, że UE powinna przeznaczać 3 % swojego PKB na badania naukowe i rozwój, z czego dwie trzecie powinny pochodzić z sektora prywatnego. Wciąż daleko nam do osiągnięcia tego celu. Jego realizacja jest jednak rzeczą niezwykle istotną, ponieważ pozwoliłoby to na stworzenie do 2020 r. 3,7 mln miejsc pracy i na zwiększenie rocznego PKB o blisko 800 mld euro do 2027 r.<sup>(32)</sup> Osiągnięcie tego celu musi bardziej niż kiedykolwiek pozostać priorytetem Unii.

<sup>(24)</sup> Ibid. przyp. 19.

<sup>(25)</sup> Zob. opinia EKES-u „Roczna wizja wzrostu gospodarczego – wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”, Dz.U. C 132 z 5.2011, s. 26, pkt 4.2.

<sup>(26)</sup> Zob. opinia EKES-u „Najpierw myśl na małą skalę: Pierwszeństwo dla MŚP – Program «Small Business Act» dla Europy”, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

<sup>(27)</sup> W szczególności chodzi o opinie dotyczące siódmego programu ramowego w dziedzinie badań naukowych i rozwoju, a zwłaszcza opinię w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013), Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 22.

<sup>(28)</sup> „Projekt przewodni strategii Europa 2020: Unia innowacji”, COM(2010) 546 wersja ostateczna z 6.10.2010.

<sup>(29)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: W kierunku bardziej skutecznego stosowania zachęt podatkowych na rzecz badań i rozwoju, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 83.

<sup>(30)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Uwolnić i wzmocnić potencjał Europy w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji”, Dz.U. C 325 z 30.12.2006, s. 16, pkt 3.5.

<sup>(31)</sup> Zob. opinia EKES-u „Naukowcy w europejskiej przestrzeni badawczej: jeden zawód, wiele możliwości kariery”, Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 3; oraz opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi „Europejska Przestrzeń Badawcza: nowe perspektywy”, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 1.

<sup>(32)</sup> Zob. P. Zagamé, Les coûts d'une Europe non innovante [Koszty nieinnowacyjnej Europy] (2010).



5.5.4.7 Wdrożenie polityki „biegunów konkurencyjności” okazało się w niektórych krajach europejskich inicjatywą nader pozytywną. W celu rozszerzenia zakresu tej inicjatywy oraz przyznaniu jej większych środków i większej liczby zadań, utworzenie europejskiej sieci wydaje się prawdopodobnie najlepszym rozwiązaniem na rzecz zacieśnienia stosunków pomiędzy badaniami a innowacyjnością w związku z faktem, że w zarządzanie „biegunami konkurencyjności” zaangażowane są wszystkie podmioty rynku.

## 6. Społeczeństwo obywatelskie

6.1 Należy podkreślić, że zwłaszcza z powodu licznych skutków korekt budżetowych i poszukiwania ścieżek wzrostu

gospodarczego wpływających na codzienne życie obywateli, dialog społeczny i dialog obywatelski musi być prowadzony w sposób wzorcowy zarówno na szczeblu państw członkowskich, jak i na szczeblu unijnym.

6.2 Społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza krajowe RSG lub organy pełniące ich funkcje, powinno być uwzględniane w procedurze konsultacji i powinno mieć możliwość wpływania na podejmowane decyzje. Potrzebny jest wysoki stopień partnerstwa społecznego, ponieważ w tak delikatnej kwestii nie uda się przeprowadzić wykonalnych działań z powodzeniem w perspektywie średnio- i długoterminowej bez akceptacji reform przez obywateli.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 248/03)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. ambasador Péter Györkös, działając na podstawie art. 304 TFUE, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w imieniu prezydencji węgierskiej o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie*

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 3 przyjął następującą opinię:

### 1. Streszczenie i zalecenia

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY:

1.1 Przyjmuje z całkowitym zadowoleniem i docenia wszelkie wysiłki podejmowane dotychczas przez Unię Europejską w celu zmniejszenia izolacji Romów<sup>(1)</sup> i promowania ich integracji społecznej poprzez opracowywanie rezolucji i prawodawstwa w jej instytucjach powołanych z myślą o współpracy oraz poprzez finansowanie z funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych.

1.2 Jednocześnie wskazuje, że takie wspólne wysiłki nie pozwoliły w decydujący sposób zaradzić dyskryminacji, której doświadczają Romowie, ani nie poprawiły ich jakości życia czy też ich możliwości; pod niektórymi względami sytuacja Romów uległa nawet dalszemu pogorszeniu.

1.3 Podkreśla, że poprawa tej trudnej sytuacji jest możliwa jedynie dzięki wykorzystaniu zintegrowanej, skoordynowanej i spójnej strategii dla całej Europy i konkretnego, systematycznego programu działań obejmującego wszystkie dziedziny polityki, wdrażanego na szczeblu krajowym, co przyniesie zainteresowanym osobom i społecznościom uprawnienia i kompetencje niezbędne do kształtowania ich własnego losu (poprawa sytuacji społecznej). Zastosowanie tego programu działań w praktyce musi być możliwe na szczeblu władz lokalnych (pomocniczość).

1.4 W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje propozycje przedstawione w komunikacie Komisji Europejskiej<sup>(2)</sup> w sprawie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. i uznaje za niezmiernie ważne ich

konsekwentne wdrażanie zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym; pragnie odgrywać rolę zaangażowanego partnera w tym procesie.

1.5 Niemniej jednak stwierdza, że w odczuciu Komitetu ta od dawna oczekiwana strategia nie spełniła oczekiwań; mogła być bardziej ambitna, szczegółowa i lepiej ustrukturyzowana.

1.6 Uważa, że państwom członkowskim można zaproponować następujące elementy (jako trzy filary, które byłyby wdrażane w skoordynowany sposób) realistycznej wykonalnej polityki w zakresie integracji Romów, która szczególnie odzwierciedli problemy i priorytety strategiczne w ich rozwiązywaniu, ale nie będzie się do nich ograniczać:

- a) polityka integracyjna neutralna pod względem rasowym i etnicznym, rozwiązująca kwestię koncentracji problemów społecznych i zmniejszenia skrajnego ubóstwa i skrajnej nędzy;
- b) polityka wspierania poprawy pozycji społecznej tych, którzy uważają się za członków którejs z społeczności Romów i propagowania osiągniętej przez nie integracji społecznej;
- c) ogólna polityka na rzecz walki z rasizmem i nagłośnienie tej walki.

1.7 Podkreśla potrzebę zaangażowania przedstawicieli lokalnego społeczeństwa obywatelskiego, naukowców i partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji, opracowywania polityki i jej wdrażania oraz podkreśla zasadniczą potrzebę aktywnego zaangażowania przedstawicieli i członków grupy etnicznej i społeczności Romów w planowanie i wdrażanie polityki na każdym szczeblu (unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym) – zgodnie z zamiarem wyrażonym w przyjętym komunikacie Komisji.

<sup>(1)</sup> Niniejszy dokument opiera się na definicji przyjętej w opinii Komitetu Regionów *Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie* (Dz.U. C 42 z 10.2.2011, s. 23): „(...) określenie »Romowie« stosowane w niniejszym dokumencie ma charakter zbiorowy i obejmuje również inne grupy ludności, które mają podobne cechy kulturowe i podobną historię marginalizacji i wykluczenia społecznego w europejskich społeczeństwach (Sinti, Gipsy, Trawelerzy, Kale, Camminanti, Aszkali itp.)”.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 173 wersja ostateczna.

1.8 Podkreśla potrzebę zdecydowanego reprezentowania interesu publicznego i w związku z tym wzywa do systematycznego planowania i wdrażania, a także do koordynowania polityki; podobnie podkreśla znaczenie lokalnych ram politycznych i zróżnicowanego podejścia opartego na realnych potrzebach, a także przedstawienia faktów związanych z sytuacją oraz spójnej oceny opartej na stałych i systematycznych podstawach.

1.9 Zwraca uwagę Rady na to, że koniecznie należy znaleźć rozwiązanie na rzecz wydania zaświadczenia o obywatelstwie tym Romom, którzy go już z jakiegoś powodu nie posiadają, jako że stanowi to warunek niedyskryminacyjnego dostępu do obywatelstwa europejskiego; kwestia tej niesprawiedliwości powinna nadal stanowić priorytet prac, dopóki nie zostanie (ona) rozwiązana.

## 2. Wprowadzenie

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY:

2.1 Zgadza się z oceną sytuacji przedstawioną w sprawozdaniu Komisji Europejskiej w sprawie sytuacji Romów w Europie<sup>(3)</sup> oraz z propozycjami zawartymi w komunikacie „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie”<sup>(4)</sup>.

2.2 Aprobuję wnioski wyrażone w opinii Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie”<sup>(5)</sup> i jednocześnie wzywa do uznania i wspierania strategicznej roli władz i społeczności lokalnych oraz zintegrowanych strategii regionalnych.

2.3 Ponawia propozycję zawartą w opinii rozpoznawczej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Integracja mniejszości – Romowie”<sup>(6)</sup>, a w szczególności propozycję szerzej zakrojonego stosowania procesów określonych w otwartej metodzie koordynacji; potwierdza również swoje stanowisko wyrażone w rezolucji w sprawie sytuacji Romów w Unii Europejskiej<sup>(7)</sup> dotyczące ochrony praw podstawowych wszystkich Europejczyków i zwalczania dyskryminacji, rasizmu i ksenofobii we wszystkich państwach.

2.4 Przywołuje swoje stanowisko zawarte w opinii w sprawie **integracji i agendy społecznej**, że konieczne jest aktywniejsze przeciwdziałanie dyskryminacji poprzez doskonalenie istniejących instrumentów prawnych oraz intensywniejsze działania publiczne i zaangażowanie społeczne na rzecz integracji<sup>(8)</sup>.

2.5 W znacznym stopniu zgadza się z analizą sytuacji i propozycjami, zawartymi w sprawozdaniu Parlamentu Europejskiego w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów<sup>(9)</sup>.

2.6 W pełni akceptuje i popiera wartość niedyskryminacji i włączenia osób wykluczonych zapisaną w strategii lizbońskiej i w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

2.7 Popiera dziesięć wspólnych zasad podstawowych sformułowanych podczas współpracy w ramach platformy europejskiej na rzecz integracji Romów, co do których osiągnięto powszechną akceptację, i wzywa do potraktowania z uwagą potrzeby ich stosowania, zwłaszcza na szczeblu krajowym<sup>(10)</sup>.

2.8 W dużym stopniu docenia to, że fundusze strukturalne i inne krajowe, regionalne i lokalne instrumenty finansowania<sup>(11)</sup> zostały udostępnione w celu wspierania wdrożenia strategii włączenia Romów, i sugeruje, aby na rzecz poprawy ich sytuacji społecznej finansowanie tych strategii było zapewniane za pomocą dostosowanych procedur; z zapewnieniem odpowiedniej pomocy technicznej, uwzględniającej wieloaspektowy charakter tego zagadnienia, jak dostęp do opieki zdrowotnej, szkoleń zawodowych, pracy i mieszkań.

2.9 Z zadowoleniem przyjmuje propozycje wyrażone w dokumencie Komisji w sprawie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. i przywiązuje dużą wagę do ich konsekwentnego wdrażania na szczeblu krajowym i unijnym; pragnie odgrywać rolę zaangażowanego partnera w tym procesie.

2.10 Niemniej jednak ma poczucie, że ten długo oczekiwany dokument nie spełnił w pełni pokładanych w nim nadziei. EKES uważa, że należy lepiej określić system celów, który powinien być bardziej wyraźny pod względem zadań do wykonania, i podkreśla znaczenie otwartej debaty społecznej o zasięgu ogólnoeuropejskim, która dotyczyłaby właśnie tej kwestii. EKES podkreśla, że do zapewnienia sukcesu wspomnianych unijnych ram niezbędne są mechanizmy oceny i wskaźniki skuteczności. W związku z tym uznaje konkluzje Rady przyjęte w maju, a które Rada Europejska ma zatwierdzić w czerwcu, za szczególnie istotny czynnik zarówno pod względem społecznym, jak i operacyjnym.

2.11 Stwierdza, że wykluczenie i dyskryminacja Romów powoduje poważne koszty społeczne i wydatki rządowe, podczas gdy ich włączenie daje wyraźne korzyści gospodarce<sup>(12)</sup>.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 400 wersja.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 133 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie” (Dz.U. C 42 z 10.2.2011, s. 23).

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 88–94.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 1

<sup>(8)</sup> Dz.U. 347 z 18.12.2010, s. 19–27.

<sup>(9)</sup> Parlament Europejski, 2010/2276(INI), 24 listopada 2010 r.

<sup>(10)</sup> Szczególnie w odniesieniu do „ukierunkowanego, jednoznacznego i niewykluczającego podejścia”, „podejścia międzykulturowego” oraz „ukierunkowania na główny nurt”.

<sup>(11)</sup> Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich / Bank Światowy, Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju.

<sup>(12)</sup> „Znakomita większość Romów w wieku produkcyjnym nie posiada odpowiedniego wykształcenia by skutecznie uczestniczyć w rynku pracy. (...) W wyniku tego kraje europejskie tracą setki milionów euro rocznie w zakresie produktywności i wpływów podatkowych do budżetów publicznych. (...) Roczne zyski fiskalne ze zniwelowania rozdźwięku w zatrudnieniu są znacznie wyższe niż całkowity koszt inwestycji w kształcenie wszystkich romskich dzieci w szkołach publicznych. (...) Udział Romów w populacjach w wieku produkcyjnym będzie rósł, jako że większość społeczeństw krajów Europy Środkowowschodniej gwałtownie się starzeje. Równy udział Romów w rynku pracy ma zasadnicze znaczenie dla ponoszonych przez kraje coraz wyższych kosztów emerytur, opieki zdrowotnej i innych kosztów związanych ze starzeniem się społeczeństwa”. Koszty ekonomiczne wykluczenia Romów, Bank Światowy, 2010 r.

2.12 Popiera działalność w ramach unijnej sieci Romów, inicjatywy Dekada Integracji Romów 2005–2015, europejskiego szczytu na rzecz integracji Romów, szczytu na rzecz równości, platformy europejskiej na rzecz integracji Romów, Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym i wielu innych form współpracy, a także uczestniczy w tych inicjatywach, reprezentując wartości społeczeństwa obywatelskiego w szerokim znaczeniu tego terminu.

2.13 Podkreśla, że Unia Europejska i jej instytucje już podjęły znaczne wysiłki pod względem regulacji prawnych, doradztwa i finansowania podejmowanych w celu ukształtowania, przyjęcia i wdrożenia polityki integracyjnej skierowanej do Romów.

2.14 Jednocześnie z niepokojem stwierdza, że takie wspólne wysiłki nie pomogły w decydujący sposób zaradzić dyskryminacji, której doświadczają Romowie, ani nie poprawiły jakości ich życia lub dostępnych możliwości; pod niektórymi względami sytuacja Romów uległa nawet dalszemu pogorszeniu. Chociaż znaczna większość Romów to obywatele UE, którzy mają takie same prawa i obowiązki jak inni obywatele państw członkowskich, trzeba przyznać, że są oni nadal nieustannie i poważnie dyskryminowani na rynkach pracy, w systemach kształcenia, mieszkalnictwie, opiece zdrowotnej, pod względem dostępu do usług publicznych i swobody przemieszczania się.

2.15 Jest świadomy znacznych różnic w sytuacji poszczególnych grup Romów: podczas gdy wielu Romów dobrze zintegrowało się ze społeczeństwem w miejscu swojego zamieszkania – w miastach lub na wsiach – inni żyją w ubóstwie i skrajnej nędzy i doświadczają trwałego wykluczenia społecznego. Niewielka liczba Romów prowadzi charakterystyczny dla tej społeczności wędrowny tryb życia, co stanowi problem dla osób, które się z nimi stykają.

2.16 Utrzymuje, że zasadnicze znaczenie ma nadanie praw ludziom żyjącym w ubóstwie i doświadczającym dyskryminacji. Swobodny wybór jest niezbędny do pełnoprawnego samostanowienia. Ogólnie rzecz biorąc, czynnikiem decydującym we wdrażaniu strategii integracyjnych jest przekazanie jednostkom siły, narzędzi i prawa tak, aby mogły one kształtować swój los. Z tego względu cała strategia wraz z poszczególnymi obszarami działania musi pomagać Romom w rozwijaniu zdolności do decydowania o własnym losie, z zastrzeżeniem zasad praworządności.

2.17 Zdecydowanie uważa, że Romom nie należy nadawać specjalnych praw, konieczne jest natomiast pełne poszanowanie ich obywatelstwa europejskiego i jednocześnie zagwarantowanie im wszystkich podstawowych praw UE, jak również wszystkich praw obywatelskich, aby zapewnić to, by prawa te były przestrzegane, oraz usankcjonować kary za ich naruszanie, szczególnie jeżeli osoby odpowiedzialne za stosowanie prawa działają w sposób niesprawiedliwy lub dyskryminujący.

2.18 Podkreśla, że wśród samych Romów kobiety, dzieci, osoby starsze i niepełnosprawne podlegają nieproporcjonalnie silnemu wykluczeniu oraz że kryzys społeczny i gospodarczy może jedynie spowodować zaostrzenie tych negatywnych zjawisk.

2.19 Jest przekonany, że problemom tym zaradzić można jedynie dzięki zintegrowanemu, skoordynowanemu i spójnemu programowi strategicznemu oraz realizacji stanowczej i systematycznej strategii we wszystkich dziedzinach polityki; wyraża zadowolenie z powodu tego, że instytucje i organy UE (zwłaszcza EKES) działają wspólnie z rządem Węgier, który obecnie sprawuje prezydenturę w Radzie, na rzecz wprowadzenia warunków do rozwiązania problemu, oraz zaleca, aby podczas prezydentury Polski odbyła się konferencja ministerialna w celu przedyskutowania doświadczeń i osiągnięć.

### 3. Zalecenia polityczne <sup>(13)</sup>

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY:

3.1 Stwierdza, że tradycyjne podejście do sprecyzowania problemów dotyczących Romów opiera się na przekonaniu większości osób na temat tego, kim są Romowie. Chociaż takie podejście może być użyteczne na przykład z perspektywy badawczej i może stanowić skuteczny sposób oceny charakteru wykluczenia społecznego, wszelkie metody identyfikacji Romów na podstawie zewnętrznych cech rasowych są naruszeniem praw człowieka, w szczególności prawa do określania tożsamości, poza tym, ich stosowanie jest bezcelowe i nieuzasadnione pod względem politycznym.

3.2 Zaleca, aby wbrew tradycyjnemu podejściu, państwa członkowskie przestrzegały fundamentalnych wartości, z których czerpią przyjęte ramy strategiczne, a jednocześnie spełniły wymóg „ukierunkowanego, jednoznacznego i niewykluczającego podejścia” wynikający z dziesięciu podstawowych zasad przyjętych przez platformę na rzecz integracji Romów. Zgodnie z czterema dziedzinami działania wyróżnionymi w komunikacie Komisji (oświata, zatrudnienie, zdrowie i warunki mieszkaniowe) należy połączyć trzy strategiczne aspekty polityki, które ukazują naturę problemów i możliwości działania i łącznie tworzą trzy filary realistycznej, wykonalnej polityki w zakresie integracji Romów:

- a) polityka integracyjna neutralna pod względem rasowym i etnicznym, rozwiązująca kwestię koncentracji problemów społecznych i zmniejszenia skrajnego ubóstwa i skrajnej nędzy;
- b) polityka wspierania poprawy sytuacji społecznej tych, którzy uważają się za członków którejś ze społeczności Romów i propagowania osiągniętej przez nie integracji społecznej;
- c) ogólna polityka na rzecz walki z rasizmem i nagłośnienie tej walki.

3.3 Polityka integracyjna neutralna pod względem rasowym i etnicznym – uniwersalny dostęp w celu rozwiązania kwestii koncentracji problemów związanych z wykluczeniem i zmniejszenia skrajnego ubóstwa i skrajnej nędzy:

3.3.1 Zamiast koncentrować się na cechach etnicznych i rasowych, jak stwierdzono w komunikacie Komisji, niedyskryminacyjna polityka integracyjna musi zmierzyć się z takimi problemami związanymi z wykluczeniem społecznym, jak problemy w dziedzinie oświaty, zatrudnienia (w tym różne

<sup>(13)</sup> W niniejszej sekcji przedstawiono zalecenia dotyczące ogólnej polityki lub jej kontekstu, jednak ze względu na ograniczony zakres opinii szczegółowe przedstawienie kwestii związanych z każdą dziedziną polityki nie jest możliwe.

formy zatrudnienia, np. różne rodzaje przedsiębiorczości, samozatrudnienie itp.), zdrowia i mieszkalnictwa, bez względu na cechy rasowe. Należy w niej uwzględnić koncentrację geograficzną niekorzystnych czynników społeczno-ekonomicznych, bez względu na skład (etniczny lub inny) grupy osób wykluczonych, oraz zgodnie ze strategią „Europa 2020” priorytetowo potraktować rozwiązanie dwóch szczegółowych problemów.

3.3.2 Pierwszy z priorytetów stanowi konsekwentne stosowanie kryterium „pełnego dostępu”. Poza pokonaniem skutków dyskryminacyjnych pod względem prawnym „pełen dostęp” obejmuje również wymagania związane z fizyczną dostępnością i użytecznością, dostosowaniem do potrzeb, przystępnością finansową oraz jakością zgodną ze standardami. Poza likwidacją przeszkód prawnych celami są przybliżenie usług publicznych do obszarów mieszkalnych, na których mieszka bardzo wielu Romów, i poprawa fizycznego dostępu do instytucji i usług, do korzystania z których Romowie są uprawnieni ze względu na swoją sytuację.

3.3.3 Wykluczenie może się koncentrować na dwa sposoby: 1) pod względem geograficznym i ze względu na miejsce zamieszkania oraz 2) pod względem instytucjonalnym, gdy usługodawcy (w tym dostawcy usług publicznych) mają do czynienia z klientami dotkniętymi wykluczeniem społecznym (efekt segregacji instytucjonalnej).

3.3.4 Możliwe jest osłabienie koncentracji wykluczenia po pierwsze dzięki skupieniu się na ukierunkowanej poprawie warunków instytucjonalnych oraz poprawie sytuacji na najsłabszych obszarach mieszkalnych poniżej normy oraz po drugie w drodze reform ograniczających izolację poprzez promowanie integracji instytucjonalnej i rozmyślnie zwiększanie wzajemnych kontaktów i interakcji.

3.3.5 Pełny dostęp stanowi kluczowy aspekt podstawowych celów strategii lizbońskiej o fundamentalnym znaczeniu: z tego względu działania związane z rynkiem pracy oraz inne aspekty społeczne, jak również większa mobilność i lepsze wykształcenie w dalszym ciągu mają priorytetowe znaczenie. W dokumentach strategicznych w ostatnich kilku latach przewidywano ponowną silną koncentrację na kwestiach związanych ze zdrowiem, zwłaszcza ze zdrowiem publicznym, jak również na warunkach mieszkaniowych oraz strategiach rozwoju obszarów miejskich, ze szczególnym naciskiem na zlikwidowanie wyizolowanych osad, obozów i innych odosobnionych miejsc, ale jednocześnie rozwijanie gospodarki lokalnej, inicjatyw społeczności lokalnych, mikro- (samozatrudnienie), małych i średnich przedsiębiorstw oraz usług komunalnych świadczonych przez podmioty publiczne lub prywatne (organizacje pozarządowe). Dostosowanie strategii zwalczania ubóstwa wśród dzieci do strategii skierowanych do Romów stanowi kwestię priorytetową (wspieranie dostępu matek do zatrudnienia przez zwiększenie odpowiedzialności władz komunalnych za edukację dzieci; zapewnienie pełniejszego dostępu do przedszkoli i placówek edukacji wczesnoszkolnej, z jednoczesnym uwzględnieniem dotacji i zachęt na rzecz edukacji i jej dalszych etapów dla dzieci, których rodzice żyją w ubóstwie).

3.4 Polityka wspierania poprawy sytuacji społecznej tych, którzy uważają się za członków którejś ze społeczności Romów i propagowania osiągniętej przez nie integracji społecznej.

3.4.1 Absolutnie zasadnicze znaczenie dla osób, które łączy wspólne poczucie tożsamości, ma możliwość samodzielnego wybrania wraz z pozostałymi członkami wspólnoty własnej ścieżki i zachowania języka, kultury, zwyczajów itp., które stanowią podstawę tożsamości tych osób. Z tego względu krajowa strategia integracji Romów musi otworzyć drogę umożliwiającą tym, którzy deklarują przynależność do społeczności romskiej, rozwijanie własnej społeczności oraz własnych forów publicznych (media) i organizacji oraz zapewnianie ich należytego funkcjonowania, co dotyczy również wszelkich innych mniejszości doświadczających wykluczenia społecznego. Dla rządowych, jak i pozarządowych niezależnych organizacji romskich równie ważne jest dysponowanie takimi samymi możliwościami organizacyjnymi jak te, którymi cieszą się inne mniejszości etniczne, oraz – w stosownych przypadkach – korzystanie z takiego samego wsparcia finansowego jak w przypadku innych mniejszości etnicznych.

3.4.2 Aby tak się stało międzykulturowość (żywa, dwukierunkowa interakcja i komunikacja oraz integracja – pod względem zasad, teorii oraz sprawdzonych rozwiązań wspólnotowych i instytucjonalnych w Europie) musi stać się realnym czynnikiem działania i elementem życia codziennego.

3.4.3 Kluczowym elementem strategii afirmacyjnej jest umożliwienie członkom mniejszości wyrażenia ich opinii i reprezentowania ich interesów. Musimy wspierać instrumenty i podejścia, które pomagają zwrócić uwagę na ograniczenia społeczne Romów i ich zmagania polityczne, których celem jest pokonanie tych ograniczeń.

3.4.4 Strategie poprawy sytuacji społecznej powinny promować działania afirmacyjne, których celem jest wspieranie wejścia Romów na rynek pracy, w tym zajmowania przez nich wysokich stanowisk w biznesie, administracji publicznej, polityce, mediach, naukach ścisłych i humanistycznych, z jednoczesnym udzielaniem wsparcia w uruchamianiu małych i średnich przedsiębiorstw romskich.

### 3.5 Polityka antyrasistowska

3.5.1 Grupę docelową strategii antyrasistowskiej stanowi całe społeczeństwo; polityczny wymiar takiej strategii wspiera przekonanie o tym, że w dynamicznym, rozwijającym się, sprawiedliwym, ludzkim świecie pozycję społeczną osiąga się zasadniczo na podstawie umiejętności i talentów, a nie korzyści lub ograniczeń związanych z urodzeniem, które determinują szanse na powodzenie w życiu. W związku z tym ludzie nie powinni odczuwać skutków wykluczenia, którego padli ofiarą. Cechy nabyte, których nie można zmienić, takie jak płeć, pochodzenie i religia, nie powinny być powodem dyskryminacji. Prawo antydyskryminacyjne oferuje wachlarz najbardziej skutecznych instrumentów, które mogą zapewnić stosowanie należytych zasad w praktyce. Pomocne byłoby również całkowite wdrożenie europejskiego prawa antydyskryminacyjnego na szczeblu krajowym w różnych obszarach działania i w różnych systemach regulacyjnych. Takie prawodawstwo jest jednak skuteczne nie tylko ze względu na stosowane sankcje i ich skutek odstraszający, lecz także dlatego, że praworządni obywatele, którzy stanowią większość demokratycznego społeczeństwa, dążą do życia zgodnie z literą i duchem prawa.

3.5.2 Ze względu na to, że trudniej jest wypełnić rasizm i uprzedzenia oraz wyperswadować je za pomocą racjonalnych argumentów, strategie antyrasistowskie opierają się w większości na stereotypowych zachowaniach i modelach komunikacji propagujących pozytywny obraz pozbawionych przemocy sposobów komunikacji, współpracy i rozwiązywania problemów w oparciu o racjonalne interesy; jednocześnie potępiają one agresywne i rasistowskie zachowania oparte na uprzedzeniach i nienawiści. Pod tym względem podmioty opinotwórcze, elita polityczna, a w szczególności media, ponoszą szczególną odpowiedzialność.

### 3.6 Wzmocnienie dowodowych podstaw strategii

3.6.1 W ostatnich dwóch dekadach UE osiągnęła znaczny postęp w rozmaitych dziedzinach polityki pod względem obiektywnej oceny wykluczenia społecznego i jego zwalczania oraz uwzględniła wyniki takiej oceny w prowadzonej polityce społecznej. Dostępność danych stanowi podstawowy warunek wstępny stosowania i oceny odpowiedniej strategii politycznej. Pomimo dotychczasowych wysiłków w dalszym ciągu nie ma zbyt wielu danych na temat całej populacji lub grup docelowych. Biorąc pod uwagę cele strategii, potrzebny jest postęp w następujących dziedzinach:

3.6.2 „Polityka integracyjna neutralna pod względem rasowym i etnicznym”: w dalszym rozwijaniu metod oceny różnych form ubóstwa i nędzy potrzebne są działania w celu zmierzenia zakresu koncentracji wykluczenia oraz podkreślenia skutków działań podjętych na podstawie odpowiedniej strategii politycznej; Komitet zaleca Eurostatowi i urzędowi statystycznym państw członkowskich włączenie do kategorii wskaźników wykluczenia wskaźnika skrajnego ubóstwa i wykluczenia oraz rozwinięcie zasad pomiaru statystycznego i metod przetwarzania danych w celu zbadania skrajnego ubóstwa i skrajnej nędzy.

3.6.3 Na tej podstawie państwa członkowskie powinny wyodrębnić w ramach swoich strategii jednostki terytorialne (obszary miejskie, dzielnice slumsów, śródmieścia, obozy, odrębne dzielnice, osady wiejskie itp.), w których koncentracja wykluczenia i skrajnego wykluczenia jest szczególnie wysoka na zamieszkałych obszarach, bez względu na to, czy opinia publiczna uważa te obszary za zaludnione przez Romów. Komitet zaleca państwom członkowskim sporządzenie strategii planowania urbanistycznego w celu zlikwidowania takich obszarów lub poprawy warunków mieszkalnych poprzez utworzenie mechanizmów opartych na danych niezbędnych do monitorowania tych strategii.

3.6.4 „Strategia poprawy sytuacji społecznej Romów”: ograniczenia i niekorzystne położenie mogą zostać stwierdzone jedynie, jeżeli osoby o określonej tożsamości etnicznej zadeklarują w spisie powszechnym, że należą do danej mniejszości. Wobec braku takiej deklaracji musimy jednak kategorycznie i zdecydowanie zakazać wszelkich odniesień rasowych w oparciu o cechy rasowe w krajowych spisach ludności; ponieważ dane na temat mniejszości etnicznych są szczególnie wrażliwe, musimy sprawować za pomocą wszelkich dostępnych środków maksymalną ochronę danych osobowych, z jednoczesnym zapewnieniem jak największego zakresu upublicznienia łącznych danych na temat mniejszości.

3.6.5 Komitet sugeruje, aby wraz ze zmniejszaniem wykluczenia i ubóstwa oraz łagodzeniem ich skrajnych form udzielano wsparcia programom językowym, kulturowym, edukacyjnym i społecznościowym na rzecz rozwoju społeczności Romów, w miejscach, gdzie mogą one naprawdę dotrzeć do innych Romów.

3.6.6 „Polityka antyrasistowska”: oparta zarówno na badaniach unijnych, jak i krajowych powinna umożliwić monitorowanie zmian w uprzedzeniach wobec Romów, których nasilenie może być różne w zależności od grupy społecznej oraz skutków polityki dla rozwoju uprzedzeń etnicznych i rasizmu. Należy przeprowadzić kampanie uświadamiające skierowane do szerokiej rzeszy odbiorców w celu zwalczania postaw powodujących wykluczenie i uprzedzeń rasistowskich, które występują w społeczeństwie. Trzeba również zapewnić regularne monitorowanie takich postaw.

3.6.7 Zdecydowanie zalecamy nie tylko monitorowanie tendencji w odniesieniu do uprzedzeń i rasizmu, lecz także pozytywnych skutków i korzyści społecznych wynikających z inicjatyw publicznych i społeczeństwa obywatelskiego oraz sprawdzonych rozwiązań, których celami są zmniejszenie uprzedzeń wobec Romów i ksenofobii oraz poprawa integracji międzykulturowej pozwalającej osiągnąć włączenie społeczne.

### 3.7 Ogólne aspekty związane z wdrażaniem na szczeblu krajowym

3.7.1 Złożoność: Komitet pragnie podkreślić, że w wielu dziedzinach konieczne jest opracowanie środków zmierzających do wzmocnienia pozytywnej roli odgrywanej przez Romów w społeczeństwie, poprawy ich warunków życia i promowania ich integracji; stosowanie tych środków należy nasilić tak, aby stało się ono systematyczną strategią polityczną. Aby tak się stało, musimy po pierwsze powiązać elementy różnych dziedzin polityki, po drugie zorganizować stosunki międzysektorowe w odniesieniu do dobrego sprawowania rządów, a po trzecie rozpocząć systematyczne wdrażanie na szczeblu politycznym. Wymaga to zunifikowanego, zgodnego podejścia wszystkich stron zaangażowanych w realizację strategii integracyjnej.

3.7.2 Wszystkie części programów muszą być spójnie powiązane (spójność) i zintegrowane (konsekwencja). Trzeci kluczowy aspekt wdrażania to planowanie i przyjęcie priorytetów (działanie sekwencyjne) – innymi słowy realistyczne cele można zrealizować jedynie dzięki postępowaniu według szczegółowo zaplanowanych etapów i realizacji kolejnych elementów. Niezbędne w tym celu są należycie działające organy koordynacyjne wyposażone w niezbędne kompetencje.

3.7.3 Planowanie i wdrażanie polityki integracyjnej muszą się koncentrować na realnych potrzebach i przebiegać w sposób zróżnicowany i elastyczny, co umożliwi uwzględnienie w najlepszy możliwy sposób specyficznych cech lokalnych (regionalnych). Strategie integracyjne powinny być planowane i wdrażane na zasadzie dwukierunkowego działania – w oparciu o wzajemne wysiłki i wpływ oraz w świetle wzajemnych korzyści dla wszystkich.

3.7.4 Podstawowym warunkiem wstępnym wykorzystania zaproszeń do wyrażenia zainteresowania oraz funduszy unijnych jest uproszczenie warunków przeprowadzania przetargów i warunków sprawozdawczości. Wdrażanie zaplanowane z dużą starannością powinno koncentrować się na rozwijaniu zdolności, odpowiedniej koordynacji i wsparciu dzięki woli politycznej; zaangażowanie reprezentantów zainteresowanych stron w proces planowania ma również zasadnicze znaczenie.

3.7.5 Wdrożenie na podstawie dowodów – wskaźniki: konieczne jest udowodnienie skuteczności polityki w sposób, który można zweryfikować, tj. polityka musi być efektywna pod względem realizacji przyjętych celów. Polityka nie powinna nas narażać na większe szkody i ryzyko niż te, przed którymi miała chronić, ani też nie powinna być nadmiernie kosztowna. Z tego względu dokonano wiele – lecz jeszcze nie wystarczająco dużo – aby polityka ta opierała się w większym stopniu na danych dających się zweryfikować. Szczególnie istotne dla wysiłków na rzecz integracji Romów jest przeprowadzenie oceny nie tylko samych programów, lecz także całej polityki: wynika stąd potrzeba promowania na szczeblu unijnym i krajowym kultury przeprowadzania oceny, silniejszego systemu wymagań, przyjęcia ustandaryzowanych statystycznych wskaźników społeczno-ekonomicznych i społecznych obrazujących osiągnięte wyniki, zawsze z odniesieniem do odpowiedniej grupy docelowej, oraz zorganizowania zinstytucjonalizowanego zaplecza naukowego do przeprowadzania ocen. Należy rozwiązać kwestię niezbędnego w tym celu odpowiedniego finansowania.

3.7.6 EKES popiera wdrożenie unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów do 2020 r. oraz krajowych strategii, które przyczyniają się do ich realizacji, jednak pragnie uczestniczyć w ocenianiu tej polityki ze względu na mandat udzielony mu przez społeczeństwo obywatelskie oraz jego nieodłączne powiązania z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich. Jego celami są zaangażowanie w mediacje między instytucjami unijnymi a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz odgrywanie roli aktywnego partnera w ramach platformy europejskiej na rzecz integracji Romów i w innych formach zorganizowanego dialogu.

3.7.7 Udział i reprezentacja: warunkiem teoretycznie lub praktycznie udanej polityki integracyjnej jest ściśle zaangażowanie osób, których taka polityka dotyczy. W związku z tym należy unikać paternalistycznych procedur, które ograniczają prawa; jednocześnie trzeba zapewnić możliwie najszersze i zróżnicowane zaangażowanie oddolnych organizacji Romów, lokalnych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, naukowców i partnerów społecznych w proces podejmowania decyzji, wdrażania i monitorowania, jak wyraźnie stwierdzono

w komunikacie Komisji i innych odnośnych dokumentach. Szczególne znaczenie dla docelowych obszarów ma przyjęcie pozytywnych środków, które zapewnią grupom w szczególnie trudnej sytuacji (kobiety, samotne matki, osoby mówiące w obcym języku, niepełnosprawni itp.) zaangażowanie w politykę.

3.7.8 Zasadność, wiarygodność i skuteczność polityki wiążą się nieodzownie ze ścisłym zaangażowaniem i własnością pierwotnych beneficjentów. Z tego powodu musimy angażować przedstawicieli społeczności Romów na szczeblu europejskim, krajowym i oczywiście lokalnym w kształtowanie i wdrażanie polityki sprzyjającej ich integracji (włączenie przez udział).

3.7.9 Wykluczenie społeczne i jego skrajne formy często łączą się (w różnym stopniu w różnych państwach członkowskich) z zachowaniem, stylem życia i zwyczajami odmiennymi od zachowań większości społeczeństwa (np. wędrowny tryb życia, specyficzne zachowania, takie jak gromadzenie i sprzedaż rzeczy używanych lub wykonywanie specyficznego rzemiosła). Te specyficzne cechy trzeba potraktować ze szczególną uwagą podczas opracowywania strategii krajowych. W niektórych przypadkach postawy przypisywane grupie etnicznej są jednak jawnie dewiacyjne i przestępcze. Zapewnienie zgodnego współzamieszkiwania w obliczu rozbieżnych norm kulturowych i nieustanne wysiłki na rzecz utrzymania w granicach prawa napięć i antagonizmów spowodowanych przez różne postawy i zachowania powinny stanowić cel determinujący charakter strategii krajowych nastawionych na włączenie społeczne, których celem jest zmierzenie się z tym wyzwaniem. Jak stwierdzono w komunikacie Komisji, w tym celu ważne jest zapewnienie możliwości otwartej komunikacji i procedur dostępnych również dla głównych zaangażowanych stron, w którym to kontekście eksperci do spraw wielokulturowości – w tym osoby romskiego pochodzenia lub o romskiej tożsamości – oraz pracownicy socjalni będą mieli do odegrania podstawową rolę w odniesieniu do usług publicznych i programów socjalnych (mediacje, zapobieganie, rozwiązywanie sporów itp.).

### 3.8 Perspektywy na przyszłość

3.8.1 EKES uważa, że dzięki połączonym wysiłkom instytucji UE, rządów, państw członkowskich oraz władz i społeczności lokalnych UE znajduje się obecnie w przełomowym momencie, kiedy być może opracuje wreszcie politykę korzystną dla najbardziej wykluczonej grupy etnicznej znajdującej się obecnie w najmniej dogodnym położeniu w UE, w oparciu o wspólne podejście, które ma szansę nie zakończyć się kosztowną porażką, lecz sensownymi i humanitarnymi wynikami. Komitet wyraża pełne poparcie dla tego procesu i jego wdrażania.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń oraz warunki pracy pracowników sektora transportu?” (opinia rozpoznawcza)**

(2011/C 248/04)

Sprawozdawca: **André MORDANT**

Dnia 17 listopada 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*„W jaki sposób polityka unijna wpłynęła na możliwości zatrudnienia, potrzeby w zakresie szkoleń i warunki pracy pracowników sektora transportu?”*

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Sektor transportowy stanie w najbliższej przyszłości w obliczu szeregu wyzwań, takich jak niedobór zasobów paliwa czy ewentualna podwyżka cen paliwa, potrzeba czynienia postępów w zakresie efektywności energetycznej, wymogi związane z walką ze zmianą klimatu i przejściem na gospodarkę niskoemisyjną, a także starzenie się społeczeństwa, co z jednej strony wpłynie na dostępność wykwalifikowanego personelu, a z drugiej strony – na odmienne potrzeby w zakresie mobilności. Przemiany te zostały uwzględnione w opinii EKES-u.

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zwraca uwagę, że sektor transportowy, który jest istotnym źródłem zatrudnienia stanowiącym 4,4 % całkowitej siły roboczej UE, kryje w sobie znaczny potencjał w zakresie zatrudnienia w Europie w nadchodzących latach. Ma on także istotne znaczenie dla rozwoju gospodarczego Europy, mobilności obywateli, włączenia społecznego i europejskiej spójności społeczno-gospodarczej.

1.2 EKES zaleca, aby zachęcać kobiety i młodych pracowników do podejmowania pracy w sektorze transportowym za sprawą rozwiązań poprawiających jakość zatrudnienia we wszystkich rodzajach transportu, a także gwarantujących poprawę warunków pracy, szkolenia i uczenia się przez całe życie, możliwości rozwoju kariery, bezpieczeństwa eksploatacyjnego oraz bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rozwiązań, które przyczyniają się do lepszego zachowania równowagi pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym.

1.3 EKES zaleca, aby – przy wsparciu Komisji Europejskiej – dokonać oceny istniejących możliwości oraz przyszłych potrzeb w zakresie szkolenia we wszystkich rodzajach transportu na szczeblu krajowym i regionalnym oraz w samych przedsiębiorstwach. Ważne jest, by skoncentrować się na uczeniu się przez całe życie.

1.4 EKES jest zdania, że należy zapewnić wystarczający dostęp do utrzymanych na wysokim poziomie szkoleń w ośrodkach kształcenia jak również w samych przedsiębiorstwach, co wymaga współpracy pomiędzy partnerami społecznymi, regionami i ośrodkami kształcenia we wszystkich rodzajach transportu. EKES zdecydowanie zaleca podejmowanie współpracy pomiędzy ośrodkami kształcenia na szczeblu

europejskim. EKES jest ponadto zdania, że osoby uczestniczące w szkoleniach nie powinny ponosić żadnych kosztów związanych z kształceniem zawodowym. Ma to szczególne znaczenie dla realizacji celu, jakim jest promowanie podejmowania pracy w sektorze transportowym.

1.5 EKES zaleca, aby wprowadzić unijne przepisy w zakresie przyznawania certyfikatów i licencji dla personelu zapewniającego obsługę pasażerów w pociągach oraz dla personelu pokładowego w samolotach jako sposobu na zagwarantowanie wysokiej jakości zatrudnienia, jakości świadczonych usług i bezpieczeństwa, a także na ułatwianie mobilności pracowników w całej Europie.

1.6 EKES uważa, że dyrektywa 2003/59/WE jest krokiem w dobrym kierunku i zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie możliwości wprowadzenia kolejnych przepisów w zakresie obowiązkowych szkoleń i uczenia się przez całe życie dla innych rodzajów transportu.

1.7 W celu promowania zawodów związanych z transportem EKES zaleca podejmowanie skoordynowanych działań na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, które pomogą w zrozumieniu funkcjonowania sektora transportowego i będą promować rozmaite związane z nim zawody, na przykład w szkołach.

1.8 EKES podkreśla, że pomyślnie przyciągnięcie kobiet do wykonywania zawodu w sektorze transportowym w dużej mierze zależy od bodźców w postaci rozwiązań dostosowujących przemysł transportowy do konkretnych potrzeb pracownic. Komitet zaleca, aby sektor transportowy i działające w nim rozmaite firmy opracowały strategię mającą zachęcić kobiety do podejmowania pracy w tym sektorze.



1.9 W związku ze zmianami demograficznymi i starzeniem się siły roboczej EKES zaleca, aby sektor transportowy i działające w nim przedsiębiorstwa przeanalizowały strukturę wiekową swojego personelu i przyszłe potrzeby w zakresie zatrudnienia w celu opracowania programów szkoleniowych, organizacji pracy i rozwiązań na rzecz poprawy higieny pracy dostosowanych do potrzeb poszczególnych grup wiekowych.

1.9.1 EKES zaleca także, aby kłaść większy nacisk na stwarzanie możliwości rozwoju kariery pracownikom sektora transportowego, po to by sektor ten stał się bardziej atrakcyjny dla młodych ludzi.

1.9.2 EKES zaleca, aby w sektorze transportu morskiego wspierać awanse ze stanowiska marynarskich na stanowiska oficerskie.

1.9.3 EKES zaleca, aby w sektorze transportu publicznego zwiększać wysiłki na rzecz możliwości rozwoju kariery kierowców autobusów oferując im, na przykład, stanowiska kierowników grupy lub planistów ds. zarządzania ruchem drogowym.

1.10 EKES jest zdania, że sporym wyzwaniem jest zapewnienie osobistego bezpieczeństwa pracowników transportu i pasażerów, a także zapobieganie napaściom fizycznym i przemocy, i dlatego też zdecydowanie zaleca politykę zerowej tolerancji dla przemocy.

1.10.1 EKES zaleca opracowanie środków zapobiegawczych w dziedzinie infrastruktury, takich jak dostatecznie liczne, niedrogie i bezpieczne strefy parkingowe dla drogowego transportu towarów oraz dobrej jakości stacje kolejowe i stacje metra, a także przystanki tramwajowe i autobusowe. UE powinna zapewnić wsparcie finansowe tych działań w dziedzinie infrastruktury.

1.10.2 EKES zaleca, aby w celu zapobiegania aktom przemocy na stacjach i wewnątrz pojazdów transportu publicznego zatrudniać dostateczną liczbę odpowiednio wykwalifikowanych i przeszkolonych pracowników.

1.10.3 EKES zaleca, aby powołać do życia Agencję Bezpieczeństwa Drogowego.

1.11 Biorąc pod uwagę art. 9 traktatu z Lizbony oraz Kartę Socjalnych Praw Podstawowych, Komisja Europejska powinna podejmować działania sprzyjające rozwojowi polityki socjalnej w dziedzinie transportu. EKES jest zdania, że dalsze kroki w kierunku liberalizacji powinny być proponowane – jeśli w ogóle – tylko po dogłębnej analizie konsekwencji społecznych poprzednich działań liberalizacyjnych i **wnikliwej** ocenie skutków społecznych, a także przy koniecznej gwarancji, że konkurencja nie będzie oparta na niższych kosztach pracy lecz na jakości usług.

1.11.1 EKES zaleca, aby w przypadku konkurencyjnych postępowań przetargowych, takich jak przetargi na świadczenie usług obsługi naziemnej na lotniskach czy przetargi na świadczenie wszelkiego rodzaju usług transportowych, gwarantować bezpieczeństwo zatrudnienia poprzez obowiązkowy transfer personelu do nowych operatorów i zabezpieczać poziom warunków pracy i płacy poprzez utrzymywanie w mocy

postanowień układów zbiorowych obowiązujących w miejscu świadczenia usług<sup>(1)</sup>. W celu realizacji tych postulatów EKES zaleca wprowadzenie klauzuli społecznej.

1.11.2 W odniesieniu do wdrożenia jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w tym funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i systemu SESAR, EKES wzywa państwa członkowskie do przeprowadzenia wnikliwych konsultacji z partnerami społecznymi i wszystkimi innymi zainteresowanymi stronami w celu podjęcia wyważonych działań pozwalających na realizację tych celów bez jednoczesnej utraty miejsc pracy.

1.12 EKES jest zdania, że prawo socjalne w transporcie musi być skutecznie monitorowane i egzekwowane, a wszelkie jego naruszenia powinny podlegać skutecznym karom na podstawie zharmonizowanych przepisów. Należy wzmocnić zdolności właściwych organów egzekwowania prawa; potrzebna jest też lepsza koordynacja i współpraca.

1.13 EKES zaleca, aby wprowadzić unijne przepisy w zakresie regularnych kontroli czasu pracy i odpoczynku niestacjonarnych pracowników kolei obsługujących pociągi w ramach transgranicznych usług transportowych. EKES podkreśla potrzebę lepszego egzekwowania przepisów dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych, zwłaszcza w przypadku drogowych przewozów kabotażowych.

1.14 EKES zaleca, aby zwrócić szczególną uwagę na czynniki sprzyjające lepszej równowadze pomiędzy życiem zawodowym a osobistym pracowników niestacjonarnych w branży transportowej. Należy dokonać poprawy prawa socjalnego w odniesieniu do czasu pracy w branży transportowej.

1.14.1 EKES zaleca wprowadzenie uzupełniających środków prawnych dotyczących norm w zakresie obsady statków morskich i statków żeglugi śródlądowej w celu zagwarantowania jakości i bezpieczeństwa.

1.14.2 EKES zaleca sprawniejsze i ściślejsze wykorzystywanie wytycznych w sprawie pomocy państwa w sektorze morskim, wzmacniające związek pomiędzy przyznawaniem dotacji publicznych lub zwolnień podatkowych a gwarancjami zatrudnienia i zobowiązaniami w zakresie szkolenia.

1.14.3 EKES jest zdania, że instytucje UE i Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego powinny ściślej współpracować z zainteresowanymi podmiotami przy opracowywaniu nastawionych na bezpieczeństwo i opartych na naukowych przesłankach przepisów w zakresie ograniczeń czasu lotu dla załóg statku powietrznego.

1.14.4 EKES zaleca dostosowane do sektora przepisy w zakresie BHP dla poszczególnych rodzajów transportu ze względu na fakt, że ogólne unijne przepisy w zakresie BHP często nie uwzględniają szczególnych warunków w sektorze transportowym.

1.14.5 EKES uważa, że potrzebne są odpowiednie przepisy w celu unikania zjawiska przerejestrowywania (ang. *flagging-out*) umów o pracę.

<sup>(1)</sup> Zob. także pkt 17 preambuły w połączeniu z art. 4 ust. 5 i 6 rozporządzenia (WE) nr 1370/2007 dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego.

1.15 EKES zdecydowanie popiera dialog społeczny. Na szczeblu europejskim rozmaite sektorowe komitety dialogu społecznego muszą odgrywać większą rolę przy ocenie społecznych skutków wniosków Komisji już na ich wczesnym etapie i przedstawiać własne uwagi i wnioski w odniesieniu do poszczególnych rodzajów transportu.

1.15.1 EKES zaleca, aby Komisja Europejska za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Mobilności i Transportu skuteczniej współpracowała z sektorowymi komitetami dialogu społecznego i uwzględniała specjalistyczną wiedzę partnerów społecznych już na bardzo wczesnym etapie prac.

1.16 EKES jest zdania, że instytucje europejskie oraz europejscy partnerzy społeczni nie dysponują wystarczającymi danymi statystycznymi i analizami porównawczymi w zakresie zatrudnienia i warunków pracy w poszczególnych rodzajach transportu. Dlatego też EKES popiera utworzenie centrum monitorowania sektora transportowego w zakresie kwestii socjalnych oraz dotyczących zatrudnienia i szkolenia, które powinno dostarczać istotnych informacji dla skuteczniejszej ewaluacji i oceny *ex post* skutków społecznych wywieranych przez środki z zakresu polityki transportowej, po to by wspierać europejskich partnerów społecznych w europejskim sektorowym dialogu społecznym.

## 2. Sektor transportu stanowi dla Unii Europejskiej ważne źródło zatrudnienia

2.1 Biorąc pod uwagę jedynie dane liczbowe, można stwierdzić, że zatrudnienie na rynku usług transportowych jest znaczne i wynosi 9,2 mln pracowników, co stanowi 4,4 % wszystkich zatrudnionych w UE w 2007 r. W danych tych uwzględnia się pracowników rurociągów, biur podróży, organizatorów wyjazdów grupowych i pomocniczych usług transportowych, takich jak przeładunek, składowanie i magazynowanie.

2.2 W poszczególnych rodzajach transportu zatrudnionych jest ok. 2,9 mln pracowników drogowego transportu towarowego, 1,9 mln pracowników drogowego transportu pasażerskiego, 864 tys. pracowników kolei, 43,4 tys. pracowników żeglugi śródlądowej, 184 tys. pracowników żeglugi morskiej oraz 409 tys. pracowników transportu lotniczego. 2,3 mln pracowników jest zatrudnionych przy świadczeniu pomocniczych usług transportowych<sup>(2)</sup>.

2.3 W latach 2004–2007 całkowita liczba pracowników transportu stale rosła od poziomu 8,6 mln do poziomu 9,2 mln w 27 państwach członkowskich UE. Wzrost wystąpił głównie w drogowym transporcie towarowym i pasażerskim oraz w usługach pomocniczych. Zatrudnienie w sektorze kolejowym gwałtownie spadło z poziomu 981 848 pracowników w 2004 r. do poziomu 864 000 w 2007 r. (zmniejszenie o 117 tys. pracowników)<sup>(3)</sup>.

2.4 Na zatrudnienie w sektorze transportowym bardzo poważnie wpłynął kryzys gospodarczy w latach 2008–2009, zwłaszcza w sektorze transportu towarowego.

2.5 Przyszłe tendencje w dziedzinie zatrudnienia w sektorze transportowym zależą od szeregu czynników, takich jak rozwój działalności handlowej i gospodarczej, starzenie się społeczeństwa i zmiany w modelach mobilności, postęp technologiczny, dostępność energii i jej ceny, środki na rzecz zrównoważonego

transportu (zmiana w korzystaniu z transportu, tj. korzystanie z transportu publicznego zamiast prywatnych samochodów, unikanie transportu)<sup>(4)</sup>, alternatywne rodzaje transportu, takie jak jazda na rowerze<sup>(5)</sup>.

### 3. Specyfika zatrudnienia w sektorze transportowym: niska atrakcyjność problemem nadchodzących lat

3.1 Sektor transportowy jako „pracodawca” nie cieszy się nieposzlakowaną opinią, a praca w tym sektorze uważana jest raczej za mało atrakcyjną. Każda z analiz sektorowych przeprowadzona w badaniach „Europejskie Warunki Pracy” w latach 2000 i 2005 przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy potwierdziła, że sektor transportowy należy do sektorów o najmniej korzystnych wskaźnikach w zakresie warunków pracy.

3.2 Wskaźniki, które zostały ocenione jako najmniej korzystne w trzecim badaniu przeprowadzonym w roku 2000 to: warunki otaczające, ergonomia, niestandardowe godziny pracy, wydłużony czas pracy, wysokie wymagania, brak kontroli nad własną pracą, praca niewymagająca kwalifikacji, niska elastyczność zadaniowa, dyskryminacja.

3.3 Wskaźniki w czwartym badaniu przeprowadzonym w roku 2005 (jedynie transport lądowy) to: godziny pracy, niestandardowe godziny pracy, równowaga pomiędzy godzinami pracy a zobowiązaniami natury rodzinnej/społecznej, kontrola nad własną pracą, praca wymagająca kwalifikacji, przemoc, stres, dolegliwości ze strony układu mięśniowo-kostnego<sup>(6)</sup>.

3.4 Większość stanowisk pracy w sektorze transportowym wymaga mobilności (kierowcy, piloci, personel pokładowy różnych środków transportu) lub dotyczy pracy bezpośrednio związanej z ruchem pojazdów, np. nadzór ruchu. „Kierowcy i operatorzy ruchomego sprzętu budowlanego stanowią największą grupę pracowników w UE (45 % w 2006 r.)<sup>(7)</sup>”. Regularne i często bardzo długie okresy nieobecności w domu połączone z regularną pracą zmianową nie idą w parze z rosnącymi wymaganiami pracowników w zakresie lepszej równowagi między życiem zawodowym a osobistym. Ponadto w większości tych zawodów wynagrodzenia są niskie.

3.4.1 Zdaniem EKES-u nie należy zadawać się niewygodnymi warunkami odpoczynku i przeciwnie, należy w każdym wypadku poszukiwać zadowalających warunków odpoczynku pracowników wszystkich rodzajów transportu.

3.5 Sektor jest w dużym stopniu zdominowany przez mężczyzn i znajduje się w grupie sektorów o najwyższym wskaźniku segregacji płciowej, w którym kobiety stanowią 21,1 % zatrudnionych (82,2 % mężczyzn zatrudnionych w transporcie lądowym). Badania wykazały, że zwiększanie się poziomu zatrudnienia kobiet w tym sektorze często pociąga za sobą poprawę warunków pracy dla pracowników obu płci.

<sup>(4)</sup> W zleconym przez DG ds. Zatrudnienia badaniu „Inwestowanie w przyszłość miejsc pracy i umiejętności” analizuje się niektóre scenariusze.

<sup>(5)</sup> Analiza TRANSVISION wykorzystująca metodę scenariuszową (zmiany w sektorze transportowym do 2050 r.) z pominięciem szacunków dotyczących zmian w zatrudnieniu. [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future\\_of\\_transport/2009\\_02\\_transvisions\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/doc/future_of_transport/2009_02_transvisions_report.pdf).

<sup>(6)</sup> Trzecie i czwarte badanie warunków pracy w Europie przeprowadzone przez Europejską Fundację na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy; analizy sektorowe 2002 i 2009, <http://www.eurofound.europa.eu/surveys/index.htm>.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 2.

<sup>(2)</sup> Dane statystyczne opublikowane w 2010 r. przez DG ds. Mobilności i Transportu.

<sup>(3)</sup> Dane statystyczne publikowane przez Dyrekcję Generalną ds. Transportu i Energii w latach 2006, 2007/2008, 2009, 2010.

3.6 Transport **słusznie** uważany jest za **działalność niebezpieczną**. Bezpieczeństwo eksploatacyjne i bezpieczeństwo pracy są ze sobą ściśle powiązane, zwłaszcza w przypadku kierowców. Wypadki śmiertelne zdarzają się także wśród pracowników zajmujących się konserwacją (np. konserwacja sieci trakcyjnych w sektorze kolejowym), przestawianiem pociągów z toru na tor czy pracujących na pokładach statków. Istnieje ponadto problem przemocy i napaści fizycznych (kradzież ładunków w transporcie drogowym, napaści w publicznym transporcie pasażerskim drogowym i kolejowym, a nawet piractwo w sektorze transportu morskiego).

3.7 **Model demograficzny** w transporcie budzi obawy. Średni wiek pracowników transportowych jest wysoki. Wielu z nich przejdzie na emeryturę w ciągu najbliższych 10–20 lat. Zaledwie 17,5 % siły roboczej znajduje się w grupie wiekowej 15–29 lat, a 57,5 % siły roboczej to pracownicy należący do grupy wiekowej 30–49 lat (2006 r.)<sup>(8)</sup>.

3.8 Wiele sektorów zgłosiło już **poważne niedobory siły roboczej**, zwłaszcza w odniesieniu do prac niestacjonarnych. W związku ze starzeniem się społeczeństwa w Europie i konkurencją w poszczególnych sektorach i przedsiębiorstwach w zakresie pozyskiwania (młodych) pracowników spowoduje to poważne problemy dla sektora transportowego w przyszłości. Należy zwiększyć jego atrakcyjność poprzez zapewnienie atrakcyjnych programów szkoleniowych, możliwości rozwoju kariery w ramach tego samego sektora oraz poprawę warunków pracy. Sektor transportowy musi postawić sobie za cel zaspokojenie potrzeb młodych pracowników i kobiet dotyczących lepszej równowagi pomiędzy pracą a życiem prywatnym. Kobiety mogłyby zostać w większym stopniu włączone do sektora transportowego przez pozytywne działania, które wymagają co najmniej zapewnienia nowej infrastruktury sanitarnej, szatni i miejsc noclegowych, a także bardziej racjonalnej oceny ciągłego czasu pracy, stresu i zmęczenia w poszczególnych rodzajach transportu.

#### 4. Kwalifikacje i potrzeby szkoleniowe, ale także możliwości rozwoju kariery

4.1 Pracownicy o średnim poziomie kwalifikacji stanowią największy odsetek zatrudnionych w sektorze transportowo-logistycznym. Odsetek ten w całej UE wynosi 58 %. Pracownicy o niskich kwalifikacjach stanowią 28 % zatrudnionych w całej UE. W nowych państwach członkowskich poziom kwalifikacji jest wyższy, gdyż 81 % pracowników transportowych posiada średnie kwalifikacje, a niskimi kwalifikacjami legitymuje się jedynie 7 % z nich. 14 % wszystkich pracowników sektora transportowo-logistycznego w UE posiada wysokie kwalifikacje (2006). „Patrząc jednak na zmiany, które dokonały się między rokiem 2000 a 2006, można zauważyć, że wymogi w zakresie kwalifikacji w poszczególnych sektorach rosną. Odsetek osób o niskich kwalifikacjach znacznie obniżył się w każdej profesji”<sup>(9)</sup>.

4.2 Postęp technologiczny oraz wykorzystywanie na coraz większą skalę technologii informacyjno-komunikacyjnych we wszystkich sektorach transportu wymaga wyższego poziomu wykształcenia i większej liczby działań w zakresie kształcenia ustawicznego. Uczenie się przez całe życie jest w nikłym stopniu dostosowane do potrzeb większości pracowników sektora transportowego posiadających średni lub niski poziom

wykształcenia. Podejście w większym stopniu nastawione na klienta wymaga umiejętności, które uprzednio nie stanowiły elementu podstawowego szkolenia w bardziej technicznych profesjach transportowych. Na przykład kwestia bezpieczeństwa eksploatacyjnego i bezpieczeństwa pracy, a także „ekologicznej jazdy”, wymagają kształcenia ustawicznego.

4.3 Przemiany demograficzne i niekorzystna struktura wiekowa w sektorze transportowym wymaga – oprócz nowych koncepcji w zakresie organizacji pracy – większych inwestycji w zakresie dostosowanego kształcenia ustawicznego dla starzejącej się siły roboczej. Zwłaszcza w zawodzie kierowcy często nie można kontynuować pracy aż do wieku emerytalnego z powodu problemów zdrowotnych wynikających z wykonywanej pracy.

4.4 Atrakcyjne programy szkoleniowe i lepsze możliwości rozwoju kariery w ramach tego sektora lub przedsiębiorstw mogą w znacznym stopniu przyczynić się do zachęcenia młodych ludzi do podjęcia pracy w sektorze transportowym. W sektorze transportu morskiego należy, na przykład, promować awanse zawodowe ze stanowiska marynarza na stanowiska oficerskie. Kierowcy autobusów zatrudnieni przy obsłudze lokalnego transportu publicznego powinni mieć większe możliwości w zakresie awansu na stanowiska planistów ruchu drogowego czy kierowników grup. Szkolenia muszą być traktowane jako inwestycja w przyszłość.

#### 5. Warunki pracy – pracownicy mobilni w transporcie są... mobilni

5.1 Istotnym problemem w sektorze transportowym pojawiającym się wraz z utworzeniem wewnętrznego rynku transportowego i deregulacji sektorów transportowych, jest – z definicji – wysoka mobilność pracowników mobilnych, która ułatwia – w stopniu większym niż w innych sektorach – delokalizację miejsc pracy w transporcie oraz praktyki w zakresie dumpingu socjalnego. Nie zwrócono należytej uwagi na prawo socjalne, towarzyszące środki socjalne ani na środki ochrony przed praktykami dumpingu socjalnego czy też środki pozwalające na unikanie tego zjawiska.

5.2 Swoboda przedsiębiorczości i otwarte rynki transportowe są często wykorzystywane, na przykład w żegludze śródlądowej, w transporcie drogowym lub w sektorze transportu morskiego, aby zakładać firmy w tych krajach UE, w których koszty pracy i składki na ubezpieczenie są niższe lub w których uzyskać można korzyści podatkowe, ale w krajach tych firmy te nie świadczą żadnych usług. Wykorzystują one różnice pomiędzy krajami w zakresie ochrony socjalnej i wynagrodzeń w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej. Pociąga to za sobą trudności w zakresie monitorowania umów o pracę, zapewniania systemu zabezpieczenia społecznego oraz kontrolowania i egzekwowania przepisów BHP. W celu unikania zjawiska dumpingu socjalnego należy koniecznie zagwarantować stosowanie zasady państwa przyjmującego, co oznacza stosowanie warunków socjalnych kraju, w którym świadczone są usługi.

5.3 W dyskusji na temat zrównoważonego transportu i internalizacji kosztów zewnętrznych (środowiskowych) pojawia się pytanie o godziwą cenę za usługi transportowe. Godziwa cena za usługi transportowe powinna także obejmować jednak godziwą cenę za wysokiej jakości zatrudnienie w tym sektorze. Ma to zasadnicze znaczenie dla:

- wysokiej jakości usług,
- bezpieczeństwa,
- atrakcyjności sektora transportowego.

<sup>(8)</sup> Dane na podstawie zleconego przez DG ds. Zatrudnienia badania „Inwestowanie w przyszłość miejsc pracy i umiejętności – scenariusze, implikacje i warianty działań przedzających”.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 5.

5.4 Godziwa cena społeczna za wysokiej jakości zatrudnienie w transporcie powinna być zagwarantowana przez środki regulacyjne i dialog społeczny.

5.5 Pasażerowie korzystający z publicznego i prywatnego transportu pasażerskiego także domagają się wysokiej jakości usług, bezpiecznych przejazdów i ochrony przed agresją i przemocą.

## 6. Działania Komisji w socjalnym wymiarze transportu

6.1 W komunikacie opublikowanym w 2006 r. „Utrzymać Europę w ruchu” Komisja w taki sposób definiuje jeden z celów w zakresie wspólnotowej polityki transportowej: „W dziedzinie społecznej polityka UE wspiera poprawę jakości zatrudnienia oraz podnoszenie kwalifikacji europejskich pracowników transportu”<sup>(10)</sup>.

6.2 Ocena skuteczności wspólnej polityki transportowej<sup>(11)</sup>, a zwłaszcza zadanie 1.6 „Aspekty społeczne” wylicza inicjatywę ustawodawczą Komisji oraz dokumenty w zakresie polityki w dziedzinie społecznego wymiaru transportu. Są one częściowo oparte na negocjacjach i inicjatywach europejskich partnerów społecznych. W sprawozdaniu stwierdza się jednak, że dokonanie oceny następuje z trudnością z powodu braku danych lub ze względu na fakt, że środki zostały wprowadzone bardzo niedawno i w związku z tym nie przyniosły jeszcze żadnych efektów.

6.3 Podsumowując, można powiedzieć, że:

6.3.1 Przeprowadzone przez Komisję analizy oceny skutków nadają wysoki priorytet ocenie gospodarczej i nie poświęcają dostatecznej uwagi ocenie skutków społecznych inicjatyw Komisji. Ciężko jest odwrócić tę sytuację po wdrożeniu zmian.

6.3.2 Komisja powinna z wyprzedzeniem analizować wnikliwie społeczne konsekwencje swych wniosków i proponować towarzyszące środki socjalne podczas zgłaszania wniosków w zakresie dalszej liberalizacji rynku transportowego.

6.3.3 Brakuje rzetelnych europejskich danych i informacji o transportowym rynku pracy i rzeczywistych warunkach pracy w poszczególnych sektorach transportu; statystyczne informacje NACE dotyczące zatrudnienia są zbyt ogólne, aby przeprowadzić należytą analizę poszczególnych sektorów; nieliczne analizy porównawcze niektórych aspektów sektorowych szybko ulegają dezaktualizacji; potrzebne jest centrum monitorowania aspektów socjalnych transportu, które będzie dysponować systemowym dostępem do danych pochodzących z inspektoratów pracy w państwach członkowskich.

6.3.4 Istnieje także potrzeba kolejnych inicjatyw ustawodawczych w celu rozwiązania istniejących problemów. Zasadnicze znaczenie ma ścisła współpraca z poszczególnymi sektorowymi komitetami dialogu społecznego w Europie, a Komisja powinna w każdym przypadku oceniać i wykorzystywać specjalistyczną wiedzę uzyskaną w ramach dialogu społecznego oraz angażować partnerów społecznych już na wczesnym etapie prac.

## 7. Szanse na znalezienie pracy, potrzeby szkoleniowe i warunki pracy w poszczególnych sektorach transportu

### 7.1 Sektor transportu drogowego

7.1.1 Sektor ten boryka się z rosnącymi trudnościami w zakresie rekrutowania kierowców. Jest to największe wyzwanie stojące przed sektorem transportu drogowego. Nie można zignorować faktu, że jest to spowodowane warunkami, w których muszą funkcjonować kierowcy i cały ten sektor. Z punktu widzenia kierowców wysoka presja w pracy, nieprzyjemne godziny pracy i wynagrodzenie poniżej przeciętnej sprawiają, że transport drogowy jest sektorem o niskim poziomie ochrony socjalnej. Z drugiej strony, operatorzy – zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa – muszą radzić sobie w warunkach zacieklej konkurencji wewnątrzsektorowej, do której należy dodać wpływ czynników zewnętrznych, takich jak kryzys gospodarczy i wysokie ceny paliwa.

7.1.2 Dyrektywa 2003/59/WE wprowadza obowiązek uczestnictwa w szkoleniach wstępnych i okresowych dla zawodowych kierowców. Dyrektywa weszła w życie we wrześniu 2009 r. w odniesieniu do transportu pasażerskiego oraz we wrześniu 2010 r. w odniesieniu do transportu towarowego. Jej celem jest nie tylko poprawa bezpieczeństwa drogowego, ale także podniesienie jakości wykonywanego zawodu. Jest to dobry przykład środka regulacyjnego, który będzie wywierał dalszy pozytywny wpływ na status kierowcy, co w ostatecznym rozrachunku pomoże uatrakcyjnić ten zawód, zwłaszcza że znaczny postęp technologiczny w tym sektorze wymaga wysoko wykwalifikowanych zawodowych kierowców. Obecnie wszystko jednak zależy od wdrożenia tej dyrektywy w państwach członkowskich. Wyzwanie stanowi stworzenie dostatecznej oferty edukacyjnej o wysokiej jakości i wysokiej jakości programów szkoleniowych, a także finansowanie szkoleń wstępnych i okresowych. W odniesieniu do wspomnianego finansowania, pojawiły się praktyki, w ramach których kosztami szkoleń wstępnych lub okresowych obarczany jest kierowca, co w perspektywie średniookresowej doprowadzi do zaostrenia problemów rekrutacyjnych w tym sektorze.

7.1.3 Sektor transportu drogowego korzysta z własnego prawa socjalnego. Głównym problemem jest nieskuteczne egzekwowanie przepisów w zakresie czasu pracy, jazdy i odpoczynku pomimo faktu, że przepisy zostały poprawione i przeprowadza się więcej kontroli. To samo dotyczy stosowania dyrektywy dotyczącej pracowników delegowanych w odniesieniu do pracowników transportu drogowego świadczących usługi kabotażowe.

7.1.4 Unijne przepisy w zakresie transportu drogowego mają być stosowane bez wyjątku w całym sektorze, zapewniając tym samym równe szanse uczciwej konkurencji, bezpieczeństwo na drogach oraz bezpieczeństwo i higienę pracy.

7.1.5 Unijni decydenci powinni podjąć działania, które prowadzić będą do prawdziwie zrównoważonego rozwoju tego sektora – zachęty dla operatorów do inwestowania w nowe floty pojazdów i w nowe technologie; usprawnienie egzekwowania w państwach członkowskich przepisów w zakresie transportu drogowego; działania na rzecz uczynienia zawodu kierowcy profesją wysokich kwalifikacji, co automatycznie prowadzić będzie do poprawy wizerunku tego zawodu.

<sup>(10)</sup> Komunikat COM(2006) 314 „Utrzymać Europę w ruchu”, s. 3.

<sup>(11)</sup> Ocena wspólnej polityki transportowej w latach 2000–2008, [http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies\\_en.htm](http://ec.europa.eu/transport/strategies/studies/strategies_en.htm).

7.1.6 Poprawa infrastruktury drogowej, a zwłaszcza zapewnienie bezpiecznych i niedrogich stref parkingowych oraz bazy noclegowo-wypoczynkowej; część dochodów pochodzących z eurowinyety mogłaby być wykorzystana na poprawę jakości stref parkingowych i bazy noclegowo-wypoczynkowej – przyniosłoby to korzyści zarówno przedsiębiorstwom (bezpieczeństwo ładunków) jak i zawodowym kierowcom.

7.1.7 Utworzenie Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Drogowego, której zadaniem byłoby zapewnienie poszanowania powyższych potrzeb i przestrzegania wymogów<sup>(12)</sup>.

## 7.2 Sektor transportu miejskiego

7.2.1 W UE w miejskim transporcie publicznym zatrudnionych jest około milion pracowników (dane UITP – Międzynarodowej Unii Transportu Publicznego). W zależności od polityki promowania transportu zbiorowego w aglomeracjach, miastach i obszarach wiejskich, szanse na znalezienie pracy są stosunkowo wysokie.

7.2.2 Lokalny transport publiczny jednak także boryka się z problemami rekrutacyjnymi, a transport publiczny stoi w obliczu problemu starzejącej się siły roboczej. Większość pracowników transportu publicznego stanowią kierowcy. Dobre warunki pracy, lepsza równowaga pomiędzy życiem zawodowym a prywatnym oraz możliwości rozwoju kariery są czynnikami, które pozwolą przyciągnąć do tego sektora kobiety i młodych ludzi.

7.2.3 „Dyrektywa w sprawie szkolenia kierowców” 2003/59/WE ma zastosowanie do publicznego transportu autobusowego.

7.2.4 Oprócz finansowania, głównym wyzwaniem dla transportu publicznego pozostaje zapewnienie wysokiej jakości usług. Związek pomiędzy jakością w pracy (dobrymi warunkami pracy) a jakością usług jest przedmiotem sektorowego europejskiego dialogu społecznego.

7.2.5 Ponadto przemoc i agresja stanowią poważny problem w publicznym transporcie pasażerskim. Polityka zerowej tolerancji dla przemocy chroni pasażerów i pracowników oraz pomaga uatrakcyjnić transport publiczny.

## 7.3 Sektor kolejowy

7.3.1 Sektor kolejowy przechodzi nieustanną restrukturyzację, w wyniku której wzrasta wydajność i spada liczba miejsc pracy: likwidowane są stanowiska sprzedaży biletów na stacjach, redukuje się personel pokładowy w regionalnym transporcie pasażerskim, w transporcie towarowym zmniejsza się pracochłonne wykorzystanie przewozów przesyłek jednowagonowych na rzecz mniej pracochłonnych przewozów całymi pociągami. Nowe technologie, takie jak europejski system zarządzania ruchem kolejowym (ERTMS) lub systemy automatycznego rozrządu wagonów, stanowią technologie racjonalizujące pracę głównie w odniesieniu do personelu odpowiedzialnego za nadzór ruchu kolejowego i rozrząd wagonów. W przeciwieństwie do obecnej tendencji wspieranie przewozów przesyłek jednowagonowych stwarza wiarygodną alternatywę środowiskową dla transportu drogowego i sprzyja tworzeniu miejsc pracy<sup>(13)</sup>.

7.3.2 Nowe podmioty, które wchodzą na rynek kolejowego transportu towarowego skupiają się obecnie na rozkładowych pociągach bezpośrednich, które nie wymagają dużych nakładów pracy. Z kolei dzięki inwestycjom w rozwój nowej infrastruktury i poprawie istniejących sieci powstaną nowe miejsca pracy w sektorze usług konserwacyjno-pomocowych w odniesieniu do tej nowej infrastruktury.

7.3.3 W tym przypadku oferty pracy wynikające ze wzmożonego transportu kolejowego/zmiany środka transportu przyniosą korzyści nie tylko maszynistom. Sektor kolejowy także boryka się jednak z problemami w zakresie rekrutacji osób z wyższym wykształceniem (inżynierów), a firmy stoją w obliczu niekorzystnej struktury demograficznej ich personelu.

## 7.3.4 Potrzeby szkoleniowe:

— Zwiększony ruch transgraniczny wymaga bardziej intensywnego szkolenia w zakresie krajowych przepisów bezpieczeństwa i znajomości języków zarówno wśród maszynistów jak i personelu pokładowego w pociągach.

— Wysoki poziom bezpieczeństwa i wysokiej jakości usługi muszą być zagwarantowane poprzez wydawanie certyfikatów personelowi pokładowemu.

— Wprowadzenie nowych technologii, takich jak ERTMS, wymusza zmianę profilu maszynistów i osób odpowiedzialnych za nadzór ruchu kolejowego, zwiększając potrzebę szkolenia w dziedzinie IT.

— Tendencja do wykorzystywania umiejętności z wielu dziedzin w sektorze kolejowego transportu towarowego wymaga precyzyjnego zdefiniowania nowych zawodów i odpowiednich kursów szkoleniowych.

— Restrukturyzacja tego sektora idzie w parze z pojawianiem się licznych podmiotów i nowych struktur wzajemnych zależności. Zaistnieje potrzeba zatrudnienia większej liczby osób na szczeblu administracyjno-zarządczym. Stopniowe starzenie się obecnego personelu i narastające problemy z rekrutacją wymagają opracowania odpowiedniego szkolenia i programów uczenia się przez całe życie dla poszczególnych grup wiekowych.

## 7.3.5 Warunki pracy:

— Stałe rośnie presja związana ze zwiększeniem wydajności, a cięcia kosztów w sektorze powodują pogarszanie się warunków pracy i podział siły roboczej na dwie kategorie. Wraz z otwarciem rynków i większą ilością świadczonych usług transgranicznych konieczny jest monitoring i egzekwowanie czasu pracy, jazdy i odpoczynku, a także poziomu kwalifikacji kierowców.

## 7.4 Transport wodny śródlądowy

7.4.1 Transport wodny śródlądowy uważany jest za przyjazny dla środowiska rodzaj transportu, którego potencjał nie jest wciąż w pełni wykorzystywany. Niestety, w wielu głównych rzekach obniża się obecnie poziom wody, co stanowi duże wyzwanie dla tego sektora. Trwają badania nad nowymi koncepcjami jednostek pływających, a także nad nowymi systemami dostaw (pływające tabory).

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 94.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 92.

7.4.2 Istnieją poważne niedobory siły roboczej w tym sektorze (tak na Renie jak i Dunaju) zarówno w transporcie towarowym jak i pasażerskim. Młodsze pokolenie nie jest zainteresowane pracą w tym sektorze z powodu zaburzenia równowagi pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym, długim czasem pracy i nieatrakcyjnymi warunkami pracy (zwłaszcza długimi okresami pobytu poza domem). Brakuje prawdziwych ram prawnych/regulacyjnych, co skutkuje przenoszeniem działalności do krajów, które czerpią korzyści z różnic podatkowych pomiędzy krajami i z mniej korzystnych warunków socjalnych i płacowych w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej, np. w ramach UE jest to delokalizacja na Maltę i Cypr.

7.4.3 Problemy te usiłuje się rozwiązywać poprzez dialog społeczny oraz kilka inicjatyw na szczeblu unijnym:

- PLATINA = platforma działań programu NAIADES – kilka pakietów roboczych mających zaradzić problemom występowania „wąskich gardeł” w tym sektorze,
- Miejsca pracy i umiejętności = unijny pakiet roboczy mający uatrakcyjnić sektor,
- EDINNA (Edukacja w żegludze śródlądowej) = została utworzona europejska platforma dla wszystkich edukacyjnych ośrodków szkoleniowych,
- Trwają prace nad ujednoczeniem na szczeblu unijnym profili zawodowych (szypra i żeglarza) – będzie to podstawa dla ujednoczonych minimalnych wymagań w zakresie standardów szkoleniowych w unijnej żegludze śródlądowej,
- Trwają prace nad STCIN = europejskimi standardami w zakresie szkolenia i certyfikacji w żegludze śródlądowej.

7.4.4 CCNR (Centralna Komisja Żeglugi na Renie) funkcjonuje jako ośrodek wiedzy dla wodnego transportu śródlądowego w Europie oraz zajmuje się – we współpracy z Komisją Europejską – harmonizacją certyfikatów dla kapitanów statków za sprawą systemu wzajemnego uznawania. Komisja Europejska w celu zapewnienia dostępu do rzetelnych danych zleciła CCNR przeprowadzenie badań i publikowanie co pół roku obserwacji rynkowych, które zawierają dane społeczno-gospodarcze. We współpracy z CCNR opracowywany jest system unikalnej identyfikacji: nie tylko będzie on w stanie zidentyfikować tożsamość pracowników, ale będzie także monitorował czas ich pracy/odpoczynku i czas wolny (oraz sporządzał odnośne wykresy), a także zawierał informacje na temat wykształcenia/szkoleń/certyfikatów.

## 7.5 Sektor lotniczy

7.5.1 Lotnictwo jest sektorem o zasadniczym znaczeniu dla unijnej gospodarki, a jego dalsze funkcjonowanie ma kluczowe znaczenie w zakresie wspierania spójności społecznej i rozwoju regionalnego. Można podnieść konkurencyjność europejskiego transportu lotniczego na rynkach międzynarodowych poprzez wykorzystanie wszystkich korzyści płynących z europejskiego modelu społecznego. Przedsiębiorstwa powinny zapewnić należyte stosowanie wspólnotowego i krajowego prawa socjalnego, a także układów zbiorowych w celu ochrony zatrudnienia i unikania zjawiska dumpingu socjalnego. Należy podjąć specjalne działania na rzecz dialogu społecznego na szczeblu firmowym i krajowym, aby znaleźć rozwiązania dla obecnych wyzwań w zakresie lotnictwa cywilnego.

7.5.2 W celu zapewnienia bezpieczeństwa, efektywności i jakości usług w duchu obowiązku świadczenia usług publicznych potrzebna jest atmosfera zaufania, odpowiedzialności i współpracy pomiędzy pracodawcami a pracownikami na

odpowiednim szczeblu/szczeblach. Centralnym celem powinno być utworzenie społecznie i ekologicznie zrównoważonego przemysłu lotnictwa cywilnego.

7.5.3 EKES pragnie wziąć pod uwagę wdrożenie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, w tym funkcjonalnych bloków przestrzeni powietrznej i systemu SESAR, w której czynniki ludzki i dialog społeczny mają największy wpływ na sukces tego sektora. Państwa członkowskie powinny rozpocząć wnikliwe konsultacje z partnerami społecznymi i wszystkimi innymi zainteresowanymi stronami w celu podjęcia wyważonych działań pozwalających na realizację tych celów bez jednoczesnej utraty miejsc pracy<sup>(14)</sup>.

7.5.4 Wszyscy pracownicy sektora lotnictwa cywilnego, a zwłaszcza pracownicy obsługi naziemnej, muszą być traktowani tak samo korzystnie jak inni europejscy pracownicy. Obecnie jednak tak się nie dzieje: na przykład, wszędzie tam, gdzie pojawiają się zaproszenia do składania ofert, pracownicy muszą podlegać ochronie w zakresie prawa przejścia do nowego operatora.

7.5.5 UE musi wspierać środki na rzecz uznawania i potwierdzania kwalifikacji w tym sektorze. Wszystkie podmioty powinny działać razem, także wspólnie negocjować, oraz inwestować w kształcenie zawodowe i kwalifikacje. W oparciu o metodę „małych kroków” i poprzez porozumienia można wypracować najlepsze standardy szkoleniowe na szczeblu europejskim, co umożliwi sformułowanie bardziej konkretnych zasad na wszystkich pozostałych szczeblach oraz dalszą pracę nad zatwierdzeniem kształcenia zawodowego, a także zaangażowanie innych zainteresowanych stron (instytucji europejskich, władz krajowych itp.).

7.5.6 W związku z powyższym rzeczą o zasadniczym znaczeniu jest utrzymanie bezpieczeństwa lotniczego jako najwyższego priorytetu wyznaczającego kierunek europejskich działań legislacyjnych. W odniesieniu do wspomnianych działań legislacyjnych, instytucje UE oraz Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego powinny konsultować się z zainteresowanymi stronami w celu wypracowania nastawionych na bezpieczeństwo i opartych na naukowych przesłankach przepisów w zakresie ograniczeń czasu lotu i wymogów dotyczących odpoczynku dla załóg statków powietrznych, które pozwolą na skuteczne zmniejszenie zmęczenia wynikającego z długich godzin pracy, zmieniających się systemów zmianowych i pracy w różnych strefach czasowych. Zmęczenie stanowi bowiem zagrożenie dla bezpieczeństwa lotniczego ze względu na fakt, że obniża ono poziom czujności i wydajność pracy. Zmęczenie jest naturalną reakcją organizmu na wiele czynników wspólnych wszystkim operacjom lotniczym, takich jak skrócony czas snu, praca zmianowa i długie cykle pozostawania na stanowisku pracy.

## 7.6 Sektor transportu morskiego

7.6.1 Dużym wyzwaniem w sektorze transportu morskiego jest długoterminowy spadek zatrudnienia europejskich żeglarzy pociągający za sobą utratę europejskiej specjalistycznej wiedzy w zakresie transportu morskiego. W dalszym ciągu wykorzystywane są tanie bandery i niedrogie załogi z krajów rozwijających się. Międzynarodowy handel z wykorzystaniem statków, których właściciele lub zarządcy są obywatelami UE, jest

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 50.

zdominowany przez załogi, których członkowie, zwłaszcza marynarze, mają status nierezydentów. Na zorganizowanej przez EKES konferencji „Atrakcyjność zawodów sektora morskigo” (11 marca 2010 r.) zajęto się wszystkimi przyczynami małej atrakcyjności profesji w sektorze morskim, zwrócono szczególną uwagę na potrzebę podniesienia poziomu kształcenia w tej dziedzinie oraz promowano działania UE w tym względzie.

7.6.2 Sektor transportu morskigo również charakteryzuje się starzejącą się siłą roboczą. Zatrzymywanie na stanowiskach oficerów, którzy przekroczyli wiek emerytalny jest głównie spowodowane obecnym niedoborem kadry oficerskiej i niechęcią firm do awansowania marynarzy do stopni oficerskich.

7.6.3 Projekt przeprowadzony w ramach europejskiego dialogu społecznego udowodnił jednak, że problemem nie jest brak młodych europejskich stażystów gotowych na podjęcie pracy na morzu, ale brak ofert pracy i miejsc dla uczniów chcących przyuczyć się do wykonywania zawodu na statkach. Istnieje wyraźna potrzeba stworzenia warunków ułatwiających rekrutację i szkolenie europejskich żeglarzy, a także możliwość awansu z pozycji marynarza na stanowisko oficerskie. Zachętą do tego mogłoby być sprawniejsze i ściślejsze wykorzystywanie wytycznych w sprawie pomocy państwa, a zwłaszcza zacieśnienie związku pomiędzy przyznawaniem dotacji publicznych lub zwolnień podatkowych a gwarancjami zatrudnienia i zobowiązaniami w zakresie szkolenia.

7.6.4 Właściciele statków przenoszą działalność poza Europę i inwestują coraz więcej w ośrodki szkoleniowe i akademie morskie w krajach trzecich, zwłaszcza na Dalekim Wschodzie. Istnieje potrzeba rozwinięcia sieci instytutów szkoleniowo-kształceniowych w Europie w celu utworzenia systemów szkolnictwa morskigo, które będą zarówno uwzględniać pojawiające się nowe potrzeby w zakresie umiejętności jak i się do nich dostosowywać. W odniesieniu zwłaszcza do tego drugiego aspektu, istnieją silne argumenty przemawiające za zwróceniem się w stronę bardziej elastycznych i łączonych trybów nauki, zarówno dla kształcenia wstępnego jak i dla programów uczenia się przez całe życie. System kształcenia i rynek pracy powinny reagować na potrzebę bardziej elastycznej ścieżki kariery (przejście z pracy na morzu do pracy na lądzie i odwrotnie), włączając w to moduły kształcenia i szkolenia obejmujące zarządzanie, przedsiębiorczość i handel, uzupełniające umiejętności typowe dla tego sektora.

7.6.5 Jeśli chodzi o warunki pracy, problemy wynikają z przypadkowości zatrudnienia, coraz częstszego korzystania z usług agencji rekrutacyjnych oraz braku bezpośredniego (lub istnienia jedynie odległego) związku pomiędzy zatrudnieniem a przedsiębiorstwami żegluga morskigo. Warunki pracy i życia na statku często są złe, a warunki noclegowe – nieodpowiednie, zwłaszcza dla kobiet i uczniów. Brakuje tam także urządzeń komunikacyjnych. Ponadto nieadekwatna liczba członków załogi przekłada się na większe zmęczenie i stanowi zagrożenie dla bezpiecznego manewrowania statkiem. Problem piractwa i zachowań o charakterze przestępczym wśród żeglarzy przyczynił się do pogorszenia wizerunku tego przemysłu i zniechęcił do podejmowania w nim pracy.

7.6.6 EKES opowiada się za tym, by w odniesieniu do połączeń morskigo między kontynentem europejskim a wyspami

oraz między wyspami zwiększono zobowiązania związane ze świadczeniem usług publicznych w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, przy czym uregulowanie pomocy państwa nie może odbić się niekorzystnie na świadczeniu usług w ogólnym interesie gospodarczym.

7.6.7 Do pilnych i oczekiwanych inicjatyw należałoby zaliczyć:

- ocenę możliwości wprowadzenia nowej inicjatywy wspólnotowej obejmującej wewnątrzunijny handel w postaci ulepszonego wniosku ustawodawczego w sprawie obsady załogowej;
- ocenę możliwości dokonania przeglądu wytycznych w sprawie pomocy państwa i załatania istniejących luk w celu zapewnienia, że pieniądze unijnych podatników są wydawane przede wszystkim na działania wspierające zatrudnienie europejskich marynarzy, na ich szkolenie oraz uwzględnienie we wszystkich przepisach prawa socjalnego, z których są obecnie wykluczeni;
- ratyfikację konwencji MOP z 2006 r. o pracy na morzu i jej egzekwowanie poprzez skuteczną kontrolę „państwa portu” (PSC);
- ujednoliconą i spójną metodologię unijną w zakresie zbierania danych na temat zatrudnienia żeglarzy.

## 7.7 Sektor portowy

7.7.1 Podobnie jak w przypadku innych sektorów transportu, analizom zatrudnienia w portach także brakuje danych statystycznych i ilościowych. Uznając istnienie tego problemu, DG ds. Mobilności i Transportu zleciła ostatnio przeprowadzenie badań w zakresie zatrudnienia w portach. Może to jednak nie wystarczyć do uzupełniania luk w sposób systematyczny i dlatego należy zachęcać zarówno Eurostat jak i państwa członkowskie do włączania się w te działania. Kluczowym problemem jest precyzyjne określenie kim jest pracownik portowy. Dawniej pod pojęciem pracownika portowego krył się zawód sztauera – zajmującego się załadunkiem i rozładunkiem towarów przy użyciu siły własnych mięśni – ale wprowadzenie kontenerów i postęp technologiczny przyczyniły się do różnicowania pracy w portach, co bardzo utrudnia sprecyzowanie tego pojęcia. Sprawę dodatkowo komplikuje fakt, że na obszarze portu działa coraz więcej pracowników sektora logistycznego, ale często pracują w bardzo różniących się od siebie warunkach. EKES uważa, że narzucona liberalizacja usług portowych byłaby rzeczą niedopuszczalną.

7.7.2 Potrzeby w zakresie szkolenia: oferta edukacyjna i wymogi wobec pracowników portowych różnią się w poszczególnych krajach, gdyż niektóre kraje rozwinęły obszerne systemy szkoleniowe, w innych oferta ta jest bardzo ograniczona. Większość głównych firm opracowała własne programy szkoleniowe, a większość dużych portów posiada własne ośrodki szkoleniowe. Małe firmy i małe porty cierpią jednak na brak należytego szkolenia, co negatywnie odbija się na bezpieczeństwie. Głównym wyzwaniem w zakresie szkoleń w portach jest potrzeba dostosowania istniejących programów do błyskawicznie zachodzących zmian technologicznych, a nawet ich wyprzedzania.

7.7.3 Należy rozważyć stworzenie wspólnych ram w zakresie szkoleń (określenie elementów i modułów, które powinny znaleźć się w każdym programie szkoleniowym i umożliwienie krajom z mniej skutecznymi rozwiązaniami poprawy ich programów). Ogólnie rzecz ujmując, konieczne jest zwiększenie liczby szkoleń w celu podniesienia konkurencyjności unijnych portów i uczynienia z nich bezpiecznych miejsc pracy. Kolejnym czynnikiem jest związek pomiędzy szkoleniem a lepszą pracą: pracownicy portowi są zawodowcami i oferta szkoleniowa powinna być opracowana w taki sposób, aby zapewnić rozwój ich ścieżki zawodowej i pozwolić im na gromadzenie rozlicznych umiejętności. Nad szkoleniami portowymi wspólną pieczę sprawować powinni partnerzy społeczni i władze publiczne, jak dzieje się to już w wielu portach.

7.7.4 Warunki pracy: bezpieczeństwo ciągle stanowi w portach istotną kwestię, zwłaszcza w odniesieniu do kontenerów. Należy usprawnić sprawozdawczość w zakresie

wypadków i uwzględnić w niej dokładniejsze dane dotyczące wypadków i większą ilość szczegółów (przyczyny, miejsca itp.). Sprawozdawczość w zakresie wypadków powinna zostać w całej Europie ujednolicona (należy dojść do porozumienia w sprawie wspólnej definicji wypadku itp.).

7.7.5 Niewdrożenie przepisów BHP stanowi kolejny problem. Obecnie nie istnieją żadne specjalne przepisy unijne dotyczące BHP w portach i zastosowanie ma ogólna dyrektywa ramowa. Należy w tej kwestii dokonać wnikliwej analizy w zakresie potrzeby stworzenia regulacji dostosowanych do tego konkretnego sektora. Ponadto poprawa warunków pracy w portach musi dokonać się za sprawą usprawnionego dialogu społecznego na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim. W szczególnym kontekście przemian przemysłowych (np. prywatyzacja portów) dialog ten powinien przekładać się na wynegocjowane rozwiązania mające na celu zapobieganie wszelkim szkodliwym skutkom w odniesieniu do warunków pracy.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

*Przewodniczący*  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T (opinia rozpoznawcza na wniosek przyszłej prezydencji polskiej)**

(2011/C 248/05)

Sprawozdawca: **Jacek KRAWCZYK**

Dnia 30 listopada 2010 r. przyszła polska prezydencja Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T*

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 154 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zawsze wspierał program transeuropejskich sieci transportowych i pragnie ponownie wyrazić swoje wsparcie dla tego programu. Zauważa jednak, że potrzeby rozszerzonej Europy w zakresie infrastruktury transportowej wzrosły, co wymaga pewnych przemyśleń na temat dostosowania do nadchodzących wyzwań istniejących strategii politycznych i narzędzi służących ich wdrażaniu.

1.2 Zdaniem Komitetu ostatecznym celem jest opracowanie takiej polityki transportowej, której realizacja pozwoli na osiągnięcie spójności społeczno-gospodarczej poprzez pogodzenie ambicji dotyczących wzrostu gospodarczego w formie intensywniejszego transportu (zdaniem Komisji natężenie ruchu wzrośnie o około 20 % między rokiem 2005 a 2020), spójności, nowych miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju przy ograniczonych zasobach finansowych.

1.3 W praktyce jednak Komitet z przykrością musi stwierdzić, że z 92 projektów wybranych w ramach zaproszenia do składania wniosków z 2007 r., które wchodziło w zakres śródkresowego przeglądu wieloletniego programu prac na lata 2007–2013, na które przeznaczonych zostanie około dwóch trzecich całego budżetu TEN-T (5,3 mld EUR z 8 mld EUR), jedynie niewielka część realizowana jest w nowych państwach członkowskich.

1.4 Komitet pragnie podkreślić, że jeżeli celem UE jest stworzenie realnego, zintegrowanego jednolitego rynku transportowego w Europie oraz dalsza realizacja polityki spójności, potrzebna będzie radykalna zmiana w doborze realizowanych sieci. Państwa członkowskie powinny proponować sieci TEN-T w oparciu o wyraźne kryteria opracowane przez Komisję.

1.5 Komitet zaleca, by z uwagi na obecną zależność sektora transportu od paliw kopalnych przyszłej europejskiej polityce transportowej przyswieszczały cztery główne cele:

— upowszechnianie transportu niskoemisyjnego,

— efektywność energetyczna,

— bezpieczeństwo i kompleksowość zaopatrzenia oraz niezależność w tym względzie,

— zwiększenie płynności ruchu.

1.6 W tym kontekście Komitet zaleca wybór paliw możliwie najbardziej ekologicznych i ze źródeł możliwie najłatwiej odnawialnych, które znacznie obniżają emisje CO<sub>2</sub>, korzystanie ze współmodalności, wprowadzenie koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu. Komitet jest zaniepokojony finansowymi ograniczeniami nakładanymi na projekty TEN-T na poziomie europejskim, co może spowodować niewystarczające zachęty dla państw członkowskich do angażowania się w te projekty. Dlatego też EKES odsyła do swoich opinii, w których stwierdza, że należy rozważyć nowe źródła dochodów publicznych<sup>(1)</sup>.

1.7 Komitet zaleca również ostrożne i wybiórcze wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) na potrzeby finansowania sieci TEN-T, z uwzględnieniem różnego poziomu doświadczenia poszczególnych państw członkowskich w zakresie korzystania z PPP oraz uznaniem potrzeby wykorzystania instrumentów finansowych UE (np. funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności, sieci TEN, EBI) jako elementów konsekwentnej strategii finansowania, łączącej publiczne i prywatne środki UE i państw członkowskich. Aby pozostawić

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57–64 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” i Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 99–107 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego).

władzom publicznym wolny wybór w zakresie angażowania się w PPP, Komitet odsyła do swojej opinii, w której stwierdzał, że trzeba zmienić definicję PPP w procedurach Eurostatu dotyczących długu publicznego <sup>(2)</sup>.

1.8 Komitet zaleca, aby przegląd wytycznych dotyczących TEN-T swoim zakresem obejmował także problem wąskich gardeł oraz brakujących połączeń w celu zachęcenia do wyważonego rozwoju infrastruktury transportowej we wszystkich częściach Unii, a zwłaszcza na jej wschodnich obszarach, tak aby można było osiągnąć cel spójności społeczno-gospodarczej. Komitet z zadowoleniem przyjmuje więc białą księgę Komisji „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, która ze szczególną uwagą odnosi się do tej kwestii oraz przedstawia wnioski na temat konkretnych działań, jakie należy podjąć w nadchodzących latach.

1.9 Szczególną uwagę należy poświęcić tzw. polityce sąsiedztwa, tj. połączeniom z północą, wschodem i południem UE, koncentrując się przede wszystkim na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych.

1.10 Komitet sugeruje, by na podstawie ustalonego na nowo projektu sieci TEN-T podpisane zostały między UE a każdym z państw członkowskich „umowy programowe” określające wzajemne zobowiązania w dziedzinie finansowania oraz harmonogram realizacji. Komitet uważa, że społeczeństwo obywatelskie powinno zostać zaangażowane w proces przygotowywania tego rodzaju „umów programowych”, by poprawić skuteczność dalszego wdrażania uzgodnionych projektów.

1.11 Komitet uważa, że istotnym wsparciem dla zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE jest funkcjonowanie struktur dialogu społecznego i/lub dialogu zainteresowanych stron organizowanych przy budowanych lub funkcjonujących transeuropejskich korytarzach transportowych. Komitet apeluje o reaktywację tego typu struktur.

1.12 EKES zaleca, aby wyjaśnić znaczenie pojęcia „zrównoważonego charakteru”. Zdaniem Komitetu obejmuje ono – oprócz podstawowego wkładu do wzrostu gospodarczego – nie tylko cele środowiskowe, takie jak ochrona klimatu, ochrona przed hałasem i zanieczyszczeniem powietrza czy oszczędzanie zasobów, ale także kwestie społeczne w dziedzinie transportu, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, dostęp do transportu publicznego po przystępnych cenach dla wszystkich obywateli, w tym dla osób starszych i niepełnosprawnych, mając na względzie przysługujące im prawo do mobilności oraz równego dostępu do infrastruktury i informacji. Powinno również uwzględnić politykę sąsiedztwa w odniesieniu do rozwoju infrastruktury transportowej.

<sup>(2)</sup> Dz.U C 51 z 17.2.2011, s. 59–66. (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych”).

1.13 Komitet uważa, że strategia oparta na innowacjach, zachętach i infrastrukturze (tzw. strategia 3 „I” – z ang. *innovation, incentives, infrastructure*) to najbardziej opłacalny sposób na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju.

1.14 W ramach zrównoważonego rozwoju unijnej polityki transportowej oraz planowania sieci TEN-T Komitet zaleca przeanalizowanie możliwości zniesienia nieuzasadnionych barier istniejących w różnych rodzajach transportu, tak aby można było w pełni wykorzystywać zdolności przewozowe. Należy zachęcać do lepszego planowania mobilności, aby promować zachowanie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. Wyzwaniem staje się wpływanie na mobilność i transportochłonność gospodarki.

1.15 Komitet w pełni popiera przedstawione w białej księdze podejście Komisji dotyczące zwiększenia koordynacji na szczeblu europejskim. Z uwagi na poważne ograniczenia finansowe osiągnięcie ambitnych celów wyznaczonych w ramach rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej będzie wymagało o wiele bardziej zintegrowanej polityki europejskiej w dziedzinie infrastruktury, odpowiednio skoordynowanej, od strategicznego planowania po końcowe wdrażanie poszczególnych projektów. Nadszedł już czas na konkretne wyniki tych prac.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W ramach przygotowań do objęcia przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2011 r. przyszła prezydencja polska zwróciła się do EKES-u o opracowanie m.in. opinii rozpoznawczej na temat zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T.

2.2 Mając na względzie znaczenie tego zagadnienia, konieczność zagwarantowania podstawowego prawa, jakim jest możliwość korzystania z dobrodziejstw mobilności, oraz z uwagi na fakt, że sektor transportu generuje 10 % bogactwa UE mierzonego wielkością PKB oraz zapewnia 10 mln miejsc pracy, przy czym jednak nieustanny wzrost mobilności stanowi poważne wyzwanie dla systemów transportowych oraz prowadzi do zatorów komunikacyjnych, wypadków i zanieczyszczenia środowiska, EKES z dużym zrozumieniem przyjął wniosek przyszłej prezydencji polskiej.

2.3 Komisja Europejska przygotowała białą księgę dotyczącą transportu, w której przedstawia swoje plany na następne dziesięciolecie oraz prezentuje wizję odmienionego systemu transportowego do 2020 r. opartego na jednolitej europejskiej przestrzeni transportowej, otwartych rynkach, ekologicznej infrastrukturze i technologiach niskoemisyjnych.

2.4 Istotnym elementem wspomnianego nowego systemu transportowego jest sieć TEN-T. Dlatego właśnie przeglądowi wytycznych UE dotyczących sieci TEN-T należy poświęcić tak wiele uwagi.

2.5 W ramach przeglądu wytycznych dotyczących sieci TEN-T Komisja proponuje utworzenie tzw. sieci bazowej nakładającej się na podstawowe, spójne, kompleksowe sieci transportowe i obejmującej węzły oraz strategiczne połączenia.

2.6 Zdaniem Komisji ów szkielet europejskiego zintegrowanego systemu transportowego pomógłby rozwiązać ciągle problemy z planowaniem sieci TEN-T. Znalezienie rozwiązania jest sprawą o tyle pilną, iż przewiduje się, że do 2020 r. podwoi się natężenie ruchu między państwami członkowskimi.

2.7 Wyzwanie dla UE polega na opracowaniu takiej polityki, której realizacja pozwoli na pogodzenie ambicji dotyczących wzrostu gospodarczego w formie intensywniejszego transportu, większej spójności, nowych miejsc pracy i zrównoważonego rozwoju.

2.8 Aby sprostac temu wyzwaniu, należy zastanowić się nad przyczynami, które sprawiły, iż wybrane w przeszłości projekty nie zakończyły się takim sukcesem, jak tego oczekiwano.

2.9 Ogólnie rzecz biorąc oraz uwzględniając kluczową rolę sieci TEN-T w tworzeniu skutecznej polityki transportowej i spójnej sieci infrastruktury w Unii Europejskiej, Komitet podziela pogląd Komisji, zgodnie z którym istotne znaczenie miały tutaj następujące przyczyny:

- dzisiejsza sieć TEN-T składa się ze słabo połączonych odcinków krajowych, a odcinki transgraniczne i istotne wąskie gardła dopełniają braków połączeń sieci infrastrukturalnej;
- brak interoperacyjnych, spójnych sieci we wszystkich państwach członkowskich, zwłaszcza w sektorze kolejowym oraz w dziedzinie zastosowań inteligentnych systemów transportowych we wszystkich rodzajach transportu;
- panujący w państwach członkowskich zwyczaj stosowania zasad operacyjnych i norm opartych na wieloletnich tradycjach i przepisach, które utrudniają dokonywanie wielkich inwestycji w infrastrukturę; Komitet sugeruje, by określić te zasady i normy z zachowaniem wysokiego poziomu bezpieczeństwa i jakości;
- brak integracji intermodalnej, np. brak zintegrowanych sieci fizycznych oraz dobrze funkcjonujących intermodalnych punktów przeładunkowych skutkuje niewystarczającą zdolnością w zakresie intermodalnej działalności transportowej;
- utrzymujące się różnice w zakresie rozwoju infrastruktury transportowej między państwami członkowskimi;
- niewystarczająca dostępność transportowa w niektórych regionach europejskich.

2.10 Mając na względzie wcześniejsze niedostatki, najważniejsze problemy wymagające rozwiązania umożliwiającego korzystanie z funkcjonalnej, interoperacyjnej i intermodalnej sieci TEN-T wydają się jasne: należy mianowicie stworzyć we wszystkich państwach członkowskich sieć wysokiej jakości, szczególną uwagę poświęcając odcinkom transgranicznym, wąskim gardłom i węzłom, ułatwiając transport współmodalny poprzez integrację wszystkich rodzajów transportu oraz

sprawne funkcjonowanie dzięki harmonizacji zasad operacyjnych, które powinny zapewniać wysoki poziom bezpieczeństwa i jakości.

2.11 Tego rodzaju podejście zapewniłoby również realizację szerszych celów polityki transportowej, a także przyczyniłoby się do efektywnej gospodarki zasobami w Europie i pomogłoby stawić czoła wyzwaniom związanym ze zmianą klimatu.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż Komisja opracowuje nową politykę dotyczącą transeuropejskiej sieci transportowej, która pozwoli osiągnąć społeczno-gospodarczą spójność wszystkich regionów na terenie UE, w tym regionów peryferyjnych, ponieważ tego rodzaju spójność możliwa jest jedynie dzięki wydajnej infrastrukturze transportowej łączącej poszczególne regiony.

3.2 W związku z tym Komitet wyraża przekonanie, że rozwój i stopniowa budowa sieci transeuropejskiej, będącej infrastrukturalną podstawą przepływu towarów i swobody przemieszczania się osób na rynku wewnętrznym, pozostaje żywotnym celem polityki UE, której zamiarem jest wzajemne zbliżenie zachodnich i wschodnich obszarów Unii i tym samym stworzenie w przyszłości jednolitej europejskiej przestrzeni transportowej.

3.3 Ostatnim oficjalnym dokumentem odnoszącym się do realizacji programu TEN-T był śródk okresowy przegląd wieloletniego programu TEN-T na okres 2007–2013, opublikowany w październiku 2010 r. Obejmuje on przegląd 92 projektów, których finansowanie pochłania około dwóch trzecich całkowitego budżetu TEN-T (5,3 mld EUR z łącznej kwoty 8,0 mld EUR). Jeśli zaś chodzi o lokalizację owych projektów, Komitet wyraża ubolewanie, że zaledwie znikoma ich część realizowana jest na wschodnich obszarach Unii.

3.4 Jedną z przyczyn tego jest brak wystarczających zasobów finansowych w nowych państwach członkowskich. Kolejną przyczyną są różne warunki, jakie trzeba spełnić przy korzystaniu z funduszu spójności i funduszu społecznego w porównaniu do środków przeznaczonych na TEN-T. Komitet zaleca przeprowadzenie analizy opóźnień w rozwoju infrastruktury w nowych państwach członkowskich oraz w odniesieniu do niskiego poziomu zastosowania i wykorzystania funduszy na TEN-T w nowych państwach członkowskich.

3.5 Komitet podkreśla, że jeżeli celem UE jest stworzenie realnego, zintegrowanego jednolitego rynku transportowego w Europie, potrzebna będzie radykalna zmiana w strukturze finansowej i doborze realizowanych projektów sieci TEN-T. Wyzwaniem staje się wpływanie na mobilność i transportochłonność gospodarki.

3.6 Komitet zdaje sobie sprawę z faktu, że w ramach strategii „Europa 2020” rozwój transeuropejskiej sieci transportowej wymaga dostosowania zmierzającego do powstania zasobooszczędnego systemu transportowego zbudowanego na innowacjach i uwzględniającego wyzwania związane ze zmianą klimatu, równowagą społeczną i ochroną środowiska.

3.7 W tym kontekście Komitet pragnie zwrócić uwagę na fakt, iż w ostatnich latach opracował szereg opinii traktujących o tej problematyce, takich jak: „TEN-T: Przegląd polityki”<sup>(3)</sup>, „Zrównoważona przyszłość transportu – europejska polityka transportowa po 2010 r.”<sup>(4)</sup>, „Zwiększenie ekologiczności transportu morskiego i żeglugi śródlądowej”<sup>(5)</sup>, „Transport drogowy w roku 2020”<sup>(6)</sup>, „Europejska sieć kolejowa ukierunkowana na konkurencyjny transport towarowy”<sup>(7)</sup>, „Ułatwienia w transgranicznym egzekwowaniu prawa dotyczącego bezpieczeństwa drogowego”<sup>(8)</sup>, „Strategia na rzecz wdrożenia internalizacji kosztów zewnętrznych”<sup>(9)</sup>, „Promocja żeglugi śródlądowej »NAIADES«”<sup>(10)</sup>, „Europejska polityka transportowa w kontekście strategii lizbońskiej po 2010 r. oraz strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju”<sup>(11)</sup>.

3.8 W swojej opinii w sprawie zielonej księgi TEN-T „Przegląd polityki” Komitet stwierdził, że: „Mając na uwadze rosnące emisje CO<sub>2</sub> oraz braki infrastrukturalne i organizacyjne w transporcie towarowym, EKES przychyliła się do idei Komisji, by poszukiwać zintegrowanych współmodalnych rozwiązań dla transportu towarowego w celu urzeczywistnienia synergii z korzyścią dla użytkowników”.

3.9 W opinii w sprawie europejskiej polityki transportowej w kontekście strategii lizbońskiej po 2010 r. oraz strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju EKES stwierdził, że z uwagi na zależność sektora transportu od paliw kopalnych oraz fakt, iż zasoby tych paliw są ograniczone, przy zachowaniu konkurencyjności sektora w ramach strategii „Europa 2020” przyszłej europejskiej polityce transportowej muszą przyświecać cztery główne cele:

- upowszechnianie transportu niskoemisyjnego,
- efektywność energetyczna,
- bezpieczeństwo zaopatrzenia oraz niezależność w tym względzie,
- zwiększenie płynności ruchu.

3.10 Wydaje się oczywiste, że Europa stanęła w obliczu dylematu: z jednej strony pragnie ona stworzyć jednolity, zintegrowany rynek transportowy obejmujący wszystkie 27 państw członkowskich, co wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, ponieważ infrastruktura jest podstawą solidarności, z drugiej strony natomiast musi ona uwzględnić niedobory budżetowe oraz cele dotyczące redukcji emisji gazów cieplarnianych i innych substancji zanieczyszczających.

3.11 W paru wymienionych wcześniej opiniach EKES przedstawił już propozycje rozwiązań owego dylematu, które także mają bezpośredni i realny wpływ na koszty: chodzi tu o wybór paliw możliwie najbardziej ekologicznych i ze źródeł możliwie najłatwiej odnawialnych, które znacznie obniżają emisje CO<sub>2</sub>, korzystanie ze współmodalności, wprowadzenie koncepcji internalizacji kosztów zewnętrznych we wszystkich rodzajach transportu, czy wreszcie wprowadzenie innych instrumentów

finansowych, takich jak ostrożne i wybiórcze wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych w finansowaniu sieci TEN-T, z uwzględnieniem różnic w poziomie doświadczenia państw członkowskich w wykorzystaniu PPP oraz z uznaniem potrzeby włączenia finansowych instrumentów UE (np. funduszy strukturalnych i spójności, TEN, EBI) jako części spójnej strategii finansowania, która skupia fundusze unijne, krajowe, publiczne i prywatne. Aby pozostawić władzom publicznym wolny wybór w zakresie angażowania się w PPP, Komitet odsyła do swojej opinii, w której stwierdzał, że trzeba zmienić definicję PPP w procedurach Eurostatu dotyczących długu publicznego<sup>(12)</sup>.

3.12 Komitet jest zaniepokojony finansowymi ograniczeniami nakładanymi na projekty TEN-T na poziomie europejskim, co może spowodować niewystarczające zachęty dla państw członkowskich do angażowania się w te projekty. Dlatego też EKES odsyła do swoich opinii, w których stwierdza, że należy rozważyć nowe źródła dochodów publicznych<sup>(13)</sup>.

3.13 Jeśli chodzi o emisje CO<sub>2</sub>, zważywszy, że na transport przypada znaczna część wytwarzanego w UE dwutlenku węgla (24%), Komitet pragnie podkreślić, iż szczególną uwagę poświęcić należy kwestii transportu w miastach. Na terenie miast mieszka ponad 70 % ludności UE, która odpowiada za jedną czwartą całości emisji CO<sub>2</sub> pochodzących z transportu, a ich wielkość stale wzrasta. Aby transportowi nadać bardziej zrównoważony charakter, wydaje się oczywiste, że miasta muszą wziąć na siebie odpowiedzialność, przy wsparciu ze strony szczebla regionalnego, krajowego i międzynarodowego. Z drugiej zaś strony, transport towarowy na długich trasach prowadzony jest w UE w dużym stopniu ważnymi korytarzami współmodalnymi. Należy więc priorytetowo potraktować zwiększenie przepustowości i zrównoważonego charakteru tych korytarzy transportowych. Należy zachęcać do lepszego kształtowania mobilności, aby promować zachowanie zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

3.14 Pomimo że UE rzeczywiście ma problemy z finansowaniem przedsięwzięć oraz pomimo zdarzających się często oporów ze strony społeczeństwa i konieczności uwzględniania oddziaływania tego rodzaju inwestycji na środowisko, wciąż potrzeba nowej infrastruktury, aby uzupełnić braki i rozwiązać problem wąskich gardeł w istniejącej sieci. Braki te i wąskie gardła są liczne, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich.

3.15 Komitet jest przekonany, że oprócz tego oraz aby poprawić współmodalność, zarówno podejmowane działania, jak i wydatkowane pieniądze należy zasadniczo skupiać na węzłach systemu transportowego, takich jak platformy przeładunkowe, ponieważ coraz częściej stają się one wąskimi

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 110.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 20.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s.25.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 41.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 70.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 80.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 218.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 23.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 59–66. (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wspieranie inwestycji publiczno-prywatnych krokiem w kierunku naprawy gospodarki i długoterminowej zmiany strukturalnej: zwiększanie znaczenia partnerstw publiczno-prywatnych”).

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 57–64 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ożywienie gospodarcze: aktualna sytuacja i konkretne inicjatywy” i Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 99–107 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie utworzenia jednolitego europejskiego obszaru kolejowego oraz komunikatu Komisji dotyczącego rozwoju jednolitego europejskiego obszaru kolejowego).

gardłami i dlatego zasługują na szczególną uwagę, podobnie jak łączące je korytarze. Ogromnie pomocne w tym zakresie mogą być różne rozwiązania techniczne oraz inteligentne systemy transportowe, co dotyczy zwłaszcza miast. Do wyzwań zaliczyć tutaj należy ich wdrożenie i integrację we wszystkich rodzajach transportu.

3.16 Przegląd wytycznych dotyczących TEN-T swoim zakresem będzie musiał obejmować także problem wąskich gardel oraz brakujących połączeń w celu zachęcenia do wyważonego i zrównoważonego rozwoju infrastruktury transportowej we wszystkich częściach Unii, a zwłaszcza na jej wschodnich obszarach, gdzie wciąż brakuje wysokiej jakości połączeń kolejowych i drogowych i gdzie nadal potrzebne są rozwiązania współmodalne w pewnych istotnych wąskich gardłach na istniejących połączeniach i w węzłach.

3.17 Choć Komitet popiera zamysły Komisji dotyczące strategii w sprawie sieci bazowej dla najważniejszych korytarzy transgranicznych, popiera także dalsze udostępnianie środków finansowych UE na potrzeby przyszłego rozwoju kompleksowej sieci, zwłaszcza w państwach członkowskich uprawnionych do korzystania ze środków Funduszu Spójności, na podobnych zasadach, jak obowiązujące w ramach aktualnej perspektywy finansowej.

3.18 Odpowiada to koncepcji, zgodnie z którą spójności społeczno-gospodarczej nie można osiągnąć bez zbudowania wszystkich brakujących elementów kompletnej sieci TEN-T oraz bez zrównoważonej poprawy istniejących i przyszłych elementów sieci znajdujących się w złym stanie.

3.19 Jeśli chodzi o bezpieczeństwo, Komitet pragnie zwrócić szczególną uwagę na poprawę projektowania infrastruktury, w tym tuneli.

3.20 Zdaniem Komitetu należy położyć większy nacisk na przejrzystość procesu wdrażania projektów TEN-T, nie tylko na etapie konsultacji czy wyboru, lecz także w fazie realizacji. Uznając fakt, iż zasadnicza odpowiedzialność w tym względzie spoczywa na rządach krajowych, EKES zachęca Komisję do większej stanowczości w dialogu z partnerami krajowymi, czego przejawem byłyby bardziej wymagające normy przejrzystości i w zakresie wdrażania projektów. Należy przy tym bardziej szczegółowo i w systematyczny sposób informować społeczeństwo na temat aktualnego stanu realizacji i sytuacji finansowej poszczególnych projektów.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że istotnym wsparciem dla zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE jest funkcjonowanie struktur dialogu społecznego i/lub dialogu zainteresowanych stron organizowanych przy budowanych lub funkcjonujących transeuropejskich korytarzach transportowych. Komitet apeluje o reaktywację tego typu struktur.

4.2 Komitet zaleca, by przy tworzeniu nowej TEN-T „w wyraźny sposób uwzględnić tzw. politykę sąsiedztwa, tj. połączenia z północą, wschodem i południem UE, przy czym Komisja i państwa członkowskie powinny koncentrować się przede wszystkim na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych. Będzie to sprzyjało także solidarności między państwami członkowskimi”.

4.3 Jeśli chodzi o przyszłe planowanie TEN-T, już w swojej opinii „TEN-T: Przegląd polityki”<sup>(14)</sup> Komitet zgodził się z podejściem Komisji przedstawionym w zielonej księdze, czyli z zasadą, że każdy rodzaj transportu powinien być wykorzystywany w ramach współmodalnych łańcuchów transportowych stosownie do swoich zalet względem pozostałych metod transportu i w ten sposób mogą one odgrywać ważną rolę w realizacji celów Wspólnoty związanych z klimatem. Celem musi pozostać przedstawienie się na najbardziej przyjazny dla środowiska łańcuch transportowy.

4.4 W tym względzie Komitet pragnie przypomnieć o idei „zielonych” korytarzy, przedstawionej przez Komisję w planie działań na rzecz logistyki transportu towarowego z 2007 r. Celem tej koncepcji jest utworzenie zrównoważonych, współmodalnych rozwiązań logistycznych, o udokumentowanym zmniejszonym wpływie na klimat i środowisko naturalne, wysokim poziomie bezpieczeństwa i jakości oraz dużej skuteczności poprzez platformy pokazowe umieszczone wzdłuż międzynarodowych korytarzy charakteryzujących się dużym przepływem towarów. Komitet pragnie połączyć tę ideę z korytarzami współmodalnej sieci bazowej TEN-T o wysokich standardach; projekt ten mógłby zostać opracowany w ramach współpracy publiczno-prywatnej.

4.5 Komisja stwierdziła że obecny system wymaga radykalnych zmian. Nowe państwa członkowskie nie korzystają z funduszy unijnych w taki sam sposób jak „stare” państwa członkowskie. Należy opracować nowe sposoby finansowania, aby stworzyć równe reguły gry.

4.6 Komitet wątpi, by argumenty podane przez Komisję w uzasadnieniu dokonanego wyboru projektów do finansowania można było uznać za zasadne. Komisja twierdzi, że „projekty te pomogą nam przygotować się do przyszłych priorytetów w dziedzinie transportu: zwiększenia ekologiczności transportu, połączenia wschodu i zachodu Europy oraz zapewnienia wsparcia partnerstwom publiczno-prywatnym”. Znak zapytania można postawić przynajmniej w kwestii poprawy połączeń między wschodem a zachodem, a Komitet pragnie uwzględnić również inne możliwości finansowania niż PPP.

4.7 Pomysł Komisji polegający na powołaniu europejskich koordynatorów w celu rozszerzenia współpracy międzynarodowej, w połączeniu z koncentracją na długookresowym wsparciu dla projektów infrastrukturalnych o najbardziej krytycznym znaczeniu, oraz obejmujący stworzenie agencji wykonawczej powinien być przyczynić się do zwiększenia przejrzystości i pozytywnie wpłynąć na rozwój sieci TEN-T. Jednak zarówno analiza europejskich koordynatorów, jak i wyniki przeglądu wieloletniego dossier projektów potwierdzają, że dotychczasowe postępy są fragmentaryczne z powodu braku współpracy i koordynacji między państwami członkowskimi.

4.8 Komitet sugeruje, by na podstawie ustalonego na nowo projektu sieci TEN-T podpisane zostały między UE a każdym z państw „umowy programowe” określające wzajemne zobowiązania w dziedzinie finansowania oraz harmonogram realizacji. Umowy te powinny obejmować nie tylko infrastrukturę należącą do TEN-T, ale także infrastrukturę lokalną, którą państwa (lub regiony) zobowiązują się zapewnić, by uzyskać odpowiednie funkcjonowanie głównej sieci, by świadczyć lepsze

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 101.

usługi społeczeństwu. Komitet uważa, że społeczeństwo obywatelskie powinno być zaangażowane w proces przygotowywania tego rodzaju „umów programowych”, by poprawić skuteczność dalszego wdrażania uzgodnionych projektów.

4.9 W swoim śródkresowym przeglądzie wieloletniego dossier projektów MAP TEN-T na okres 2007–2013 Komisja dochodzi do wniosku, że spośród 92 projektów wchodzących w skład portfolio 21 ma charakter transgraniczny, przy czym rodzajem transportu otrzymującym największe wsparcie jest kolej, na drugim zaś miejscu znajduje się żegluga śródlądowa. Jednocześnie we wnioskach przedstawionych w dokumencie „Nowa polityka dotycząca transeuropejskiej sieci transportowej” Komisja stwierdza, że w ogólnym ujęciu projekty w zakresie transportu drogowego i powietrznego oraz w mniejszym stopniu transportu morskiego przebiegają dosyć dobrze w porównaniu z projektami w zakresie transportu kolejowego i żeglugi śródlądowej.

4.10 Komitet proponuje Komisji, by wyjaśniła znaczenie pojęcia „zrównoważonego charakteru”. Aby można było osądzić, czy proponowany projekt spełnia wymóg „zrównoważonego charakteru”, wpierv musi być jasne, co kryje się pod tym pojęciem, najlepiej w kategoriach ilościowych.

4.11 W związku z tym, Komitet pragnie podkreślić fakt, że zrównoważony charakter obejmuje – oprócz podstawowego wkładu do wzrostu gospodarczego – nie tylko cele środowiskowe, takie jak ochrona klimatu, ochrona przed hałasem i zanieczyszczeniem powietrza czy też oszczędzanie zasobów, ale także kwestie społeczne w dziedzinie transportu, takie jak prawa pracownicze, warunki pracy, dostęp do transportu publicznego po przystępnych cenach dla ogółu społeczeństwa, a w szczególności dla osób starszych i niepełnosprawnych, mając również na względzie dostęp osób niepełnosprawnych do infrastruktury i informacji.

4.12 Komitet pragnie potwierdzić, że popiera strategię opartą na innowacjach, zachętach i infrastrukturze (tzw. strategia 2 „I” – z ang. *innovation, incentives, infrastructure*) jako najbardziej gospodarny sposób na osiągnięcie zrównoważonego rozwoju:

— innowacje: rozwój i wdrażanie jeszcze liczniejszych rozwiązań technicznych typu „u źródła” oraz procedur operacyjnych służących zmniejszaniu wpływu transportu na środowisko;

— zachęty: zachęcanie do szybkiego wprowadzania we wszystkich rodzajach transportu najlepszych dostępnych technologii i rozwiązań;

— infrastruktura: zapewnienie płynnego, bezpiecznego ruchu oraz wydajności dzięki wykorzystaniu dostępnej infrastruktury w połączeniu z odpowiednimi inwestycjami w nowe elementy infrastruktury, tak aby zlikwidować wąskie gardła i uzupełnić brakujące połączenia.

4.13 EKES stwierdza, że jedną z metod prowadzących do celu, jakim jest zrównoważony rozwój UE, jest zintegrowane podejście do sieci transeuropejskich (TEN). Komitet jest przekonany, że zastosowanie zintegrowanego podejścia do sieci transeuropejskich może przyspieszyć realizację zaplanowanej struktury TEN-T i zmniejszyć związane z tym koszty budowy, w przeciwieństwie do takiego podejścia, które nie uwzględnia efektu możliwych synergii pomiędzy różnego rodzaju sieciami<sup>(15)</sup>.

4.14 Zdaniem Komitetu, mając na względzie kryzys gospodarczy w Europie oraz ograniczony budżet na potrzeby sieci TEN-T, niezbędna jest współpraca i koordynacja między różnymi instrumentami służącymi finansowaniu sieci TEN-T oraz znalezienie nowych źródeł finansowania i mechanizmów kredytowania.

4.15 Komitet w pełni popiera przedstawione w białej księdze podejście Komisji dotyczące zwiększenia koordynacji na szczeblu europejskim. Z uwagi na poważne ograniczenia finansowe osiągnięcie ambitnych celów wyznaczonych w ramach rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej będzie wymagało o wiele bardziej zintegrowanej polityki europejskiej w dziedzinie infrastruktury, odpowiednio skoordynowanej, od strategicznego planowania po końcowe wdrażanie poszczególnych projektów.

4.16 Zdaniem EKES-u biała księga pojawia się w bardzo odpowiednim momencie ponieważ może ona umożliwić ogłoszenie stanowczego przesłania politycznego w kontekście nadchodzącego przeglądu budżetu UE. Przyszłe finansowanie rozwoju unijnej infrastruktury transportowej musi urzeczywistniać realistyczne ambicje utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportowego w możliwie jak najkrótszym czasie.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 25 (Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji: „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”).

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie

(2011/C 248/06)

Sprawozdawca: **Gintaras MORKIS**

Pismem z dnia 15 listopada 2010 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 304 TFUE, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie *wkładu społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie*.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjęła następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przywiązuje wielkie znaczenie do Partnerstwa Wschodniego jako strategicznej konieczności i inwestycji politycznej ze strony UE, mającej przynieść w przyszłości korzyści obywatelom Unii oraz krajów partnerskich. Wydarzenia w basenie Morza Śródziemnego dowiodły kluczowej roli społeczeństwa obywatelskiego w transformacji ku demokracji, reformach konstytucyjnych oraz tworzeniu instytucji. Dlatego też należy odpowiednio odnotować i promować wkład społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie, by zapewnić powodzenie tego procesu.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje postęp w realizacji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego, która oficjalnie rozpoczęła się w maju 2009 r. Wszystkie państwa należące do Partnerstwa poprawiły i pogłębiły swoje stosunki z UE dzięki dialogowi na temat układów o stowarzyszeniu, stref wolnego handlu, złączenia wymogów wizowych, współpracy w obszarze bezpieczeństwa dostaw energii czy innych kwestii. (Niestety stosunki Białorusi z UE znacznie pogorszyły się po wyborach prezydenckich w grudniu 2010 r.).

#### 1.3 Wkład społeczeństwa obywatelskiego w wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego

##### 1.3.1 Udział w międzyrządowych platformach tematycznych Partnerstwa Wschodniego

1.3.1.1 EKES został zaproszony do udziału w trzech z czterech ustanowionych międzyrządowych platform tematycznych, gdzie wyraża stanowisko społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej Komitet nakłania Komisję, by zaprosiła go do współpracy w platformie tematycznej 3 poświęconej bezpieczeństwu dostaw energii ze względu na jego specjalistyczną wiedzę w tej dziedzinie.

1.3.1.2 Zdaniem Komitetu należy umożliwić przedstawicielom odpowiednich grup roboczych Forum Społeczeństwa

Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego udział w posiedzeniach międzyrządowych platform tematycznych.

##### 1.3.2 Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego

1.3.2.1 Komitet przyjmuje również z zadowoleniem powołanie w listopadzie 2009 r. Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. Uważa, że platformy krajowe Forum są całkowicie odpowiednim instrumentem realizacji Partnerstwa Wschodniego w krajach partnerskich przy udziale społeczeństwa obywatelskiego. Ubolewa jednak nad niewielkim zaangażowaniem w działalność platform krajowych pracodawców, związków zawodowych i innych organizacji społeczno-gospodarczych (rolników, konsumentów) na szczeblu krajowym lub wręcz brakiem takiej aktywności.

1.3.2.2 Ponieważ partnerzy społeczni nie są obecnie w odpowiednim stopniu reprezentowani w Forum, Komitet wzywa do przeglądu regulaminu wewnętrznego Forum, a zwłaszcza przepisów dotyczących procedury selekcji, tak aby nadać większą wagę udziałowi w nim przedstawicieli pracodawców i pracowników oraz pozostałych grup interesów zarówno z UE, jak i z krajów partnerskich.

1.3.2.3 Komitet wzywa do przeglądu struktury Forum, by usprawnić jego funkcjonowanie, przy jednoczesnym efektywnym wykorzystaniu dostępnych funduszy. Punkt ciężkości można by przenieść na ciągłe działania ukierunkowane na projekty (w kontekście grup roboczych i platform krajowych Forum).

1.3.2.4 Komitet sugeruje, by zwiększyć liczbę przedstawicieli z UE celem stymulowania wymiany doświadczeń i promowania zgodności z wartościami europejskimi. EKES, ze swoimi 344 członkami reprezentującymi zorganizowane społeczeństwo obywatelskie UE, jest szczególnie predysponowany, by odgrywać aktywną rolę w realizacji celów Partnerstwa w ramach Forum, jeśli przepisy Forum umożliwią większy i stały udział Komitetu w obydwu strukturach.

1.3.2.5 Mając na względzie coraz większy wpływ Forum, a zwłaszcza kompetencje platform krajowych, Komitet pragnie wnieść wkład w usprawnienie funkcjonowania Forum. Dostrzega również konieczność utworzenia sekretariatu, szczególnie w kontekście prac Komitetu Sterującego.

1.3.2.6 Jeśli nie udałoby się wyeliminować strukturalnych niedociągnięć w funkcjonowaniu Forum, Komitet rozważyłby inne sposoby mobilizacji podmiotów społeczno-gospodarczych w państwach Partnerstwa Wschodniego, by urzeczywistnić cele Partnerstwa.

#### 1.4 Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich oraz wkład w dwustronny wymiar Partnerstwa Wschodniego

1.4.1 Komitet z uwagą śledzi wydarzenia na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego. Jest przekonany, że UE powinna poprzeć proces decentralizacji i stabilizacji w tym regionie. Jednocześnie wzywa do opracowania przez UE długofalowego i wyważonego podejścia do jej sąsiadów na wschodzie i południu, w tym procedur dotyczących udzielania pomocy finansowej dla reform politycznych i gospodarczych, adaptacji do norm UE i wzmocnienia społeczeństwa obywatelskiego.

1.4.2 Komitet sądzi, że niedostateczne finansowanie może przeszkodzić w spełnieniu oczekiwań związanych z Partnerstwem Wschodnim, które jest ważnym instrumentem promowania zgodności z wartościami europejskimi. W tym kontekście EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, lecz ubolewa, że w komunikacie „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie” nie nalegano na stworzenie nowego mechanizmu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa, a ponadto w ogóle nie nawiązano ani do instytucji społeczeństwa obywatelskiego, którą dysponuje UE, ani do roli, jaką w tym procesie może odegrać EKES.

1.4.3 Komitet ucieszyłby się z propozycji utworzenia europejskiej fundacji na rzecz demokracji oraz instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Niemniej wzywa Komisję, by w celu uniknięcia błędów wyciągnęła wnioski z doświadczeń związanych z instrumentem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego Bałkanów Zachodnich.

1.4.4 Komitet sądzi, że niezwykle ważna jest współpraca z niezależnymi organizacjami w krajach partnerskich. Jednakże trzeba też współpracować z istniejącymi organizacjami zależnymi od rządu, a jednocześnie wspierać tworzenie niezależnych związków zawodowych i organizacji pracodawców, które będą w stanie uczestniczyć w prawdziwym dialogu społecznym, rozpowszechniać idee demokracji, praw człowieka i praw pracowniczych oraz dążyć do realizacji innych celów inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

1.4.5 Zdaniem Komitetu wzmocnienie dialogu na szczeblu krajowym między rządem a społeczeństwem obywatelskim stanowi warunek demokratyzacji społeczeństw w państwach

na wschodzie oraz ich adaptacji do wartości europejskich. Szczególnie ważne jest wzmocnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu i wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

1.4.6 Komitet wzywa do ustanowienia we wszystkich krajach Partnerstwa Wschodniego mechanizmu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, takiego jak rady społeczno-gospodarcze czy podobne organizacje, mając na uwadze szczególne warunki panujące w każdym kraju. W niektórych państwach dobrym początkiem takiego procesu byłyby istniejące krajowe platformy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. EKES chętnie podzieli się swoimi doświadczeniami ze społeczeństwem obywatelskim w krajach Partnerstwa Wschodniego.

1.4.7 Komitet sądzi, że w układach o stowarzyszeniu, negocjowanych obecnie między UE a krajami partnerskimi, powinny znaleźć się zapisy dotyczące ustanowienia wspólnych organów społeczeństwa obywatelskiego, które zajmowałyby się monitorowaniem wdrażania tych układów.

1.4.8 Odnośnie do negocjacji i podpisania szerokiej i kompleksowej umowy o wolnym handlu, zdaniem Komitetu społeczeństwo obywatelskie UE i krajów partnerskich powinno uczestniczyć w przygotowywaniu oceny wpływu na zrównoważony rozwój przed rozpoczęciem negocjacji. Ponadto do przyszłych umów tego rodzaju należy włączyć mechanizmy udziału społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić kontrolę realizacji przepisów dotyczących rozwoju zrównoważonego.

1.5 Komitet ma nadzieję, że 2011 rok będzie decydujący dla Partnerstwa Wschodniego ze względu na oczekiwane ożywienie procesu przez prezydentkę węgierską, a szczególnie polską.

1.6 Komitet kieruje przedstawione w niniejszej opinii zalecenia do szefów państw i rządów i ma nadzieję, że na organizowanym jesienią 2011 r. w Polsce szczycie Partnerstwa Wschodniego wkład społeczeństwa obywatelskiego na przestrzeni minionych dwóch lat i poczynione postępy zostaną odpowiednio odnotowane, a niedociągnięcia w zakresie niewystarczającego zaangażowania partnerów społecznych i nieadekwatności Forum Społeczeństwa Obywatelskiego krytycznie ocenione.

## 2. Wkład społeczeństwa obywatelskiego w wielostronny wymiar Partnerstwa Wschodniego

2.1 Pierwszorzędne znaczenie dla Unii Europejskiej ma stabilność, dobre sprawowanie rządów, przewidywalność polityki oraz wzrost gospodarczy u jej sąsiadów na wschodzie. Ze swojej strony państwa Europy Wschodniej i Zakaukazia pragną zacieśnić i zaktywizować swoje stosunki z UE. Kluczowym elementem zbliżania tych krajów do UE są wartości oraz zbieżność prawodawstwa i regulacji. Partnerstwo Wschodnie należy więc postrzegać jako inwestycję polityczną ze strony UE, która przyniesie korzyści obywatelom Unii i będzie sprzyjać ogólnemu postępowi w krajach partnerskich.



## 2.2 Udział w międzyrządowych platformach tematycznych Partnerstwa Wschodniego

2.2.1 W komunikacie Komisji w sprawie Partnerstwa Wschodniego odnotowano zasadność odgrywania przez społeczeństwo obywatelskie szczególnej roli. EKES został zaproszony do udziału w trzech z czterech ustanowionych międzyrządowych platform tematycznych, gdzie wyraża stanowisko społeczeństwa obywatelskiego (platforma 1 – demokracja, dobre rządy i stabilność; platforma 2 – integracja gospodarcza i konwergencja z politykami sektorowymi UE; platforma 4 – kontakty międzyludzkie). Mimo głębokiego zaangażowania w kwestie energetyczne Komitet nie został zaproszony do udziału w ważnej platformie ds. bezpieczeństwa energetycznego.

2.2.2 Zdaniem EKES-u platformy poczyniły postęp w realizacji celów Partnerstwa; ubolewa jednakże nad ograniczoną obecnością społeczeństwa obywatelskiego. Sądzi, że należy umożliwić przedstawicielom odpowiednich grup roboczych Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego udział w posiedzeniach międzyrządowych platform tematycznych. Umożliwi to społeczeństwu obywatelskiemu pozyskiwanie informacji na temat działalności platform oraz opracowywanie bardziej realnych i konkretnych zaleceń. Komitet wzywa Komisję do rozpoczęcia negocjacji z krajami partnerskimi z myślą o zmianie regulaminu platform międzyrządowych, tak aby nadać Forum status stałego uczestnika tychże platform.

2.2.3 Komitet uważa, że platformy mogłyby korzystać z projektów znajdujących się w kręgu zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego. Jednym z dobrych przykładów zaangażowania stowarzyszeń przedsiębiorców w Partnerstwo Wschodnie mógłby być program EAST-INVEST – wspólne przedsięwzięcie Eurochambres i partnerów w państwach Partnerstwa Wschodniego. Jest to nowy trzyletni projekt ukierunkowany na Partnerstwo Wschodnie, który ma na celu ułatwienie handlu w regionie wschodnich sąsiadów UE oraz promowanie rozwoju gospodarczego i inwestycji. Zaangażowały się w niego 21 izby z państw UE; realizują one cele platformy międzyrządowej 2 „Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE”. Całkowity budżet wynosi 8,75 mln euro, z czego 7 mln wyasygnuje Komisja Europejska. Należy mieć nadzieję, że projektowi uda się osiągnąć wyznaczone cele i wnieść namacalny wkład w urzeczywistnienie celów Partnerstwa Wschodniego. Przykład ten można by wykorzystać w konkretnych projektach między organizacjami UE i krajów partnerskich działającymi w innych sektorach, takimi jak organizacje rolników, konsumentów, organizacje ekologiczne itp.

2.2.4 Zdaniem Komitetu przedsiębiorstwa muszą silnie angażować się w inicjatywę przewodnią dotyczącą MŚP w ramach platformy 2, a spotkania przedsiębiorców mogłyby doprowadzić do zorganizowania forum biznesu Partnerstwa Wschodniego, co zwiększyłoby poparcie organizacji przedsiębiorców dla negocjacji dotyczących szerokiej i kompleksowej umowy o wolnym handlu.

2.2.5 Komitet zwraca uwagę, że dialog społeczny nie jest przedmiotem prac żadnej platformy, mimo że stanowi część dorobku prawnego Wspólnoty.

## 2.3 Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego

2.3.1 Propozycja Komisji w sprawie utworzenia Forum Społeczeństwa Obywatelskiego spotkała się z szerokim poparciem.

2.3.2 Niemniej jednak, większość członków Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego to ośrodki analityczne i organizacje pozarządowe, które nie odzwierciedlają w pełni różnorodności społeczeństwa obywatelskiego. Jedynie garstka organizacji z krajów partnerskich reprezentuje interesy przedsiębiorców, pracowników i partnerów społecznych, tj. stowarzyszeń przedsiębiorców, związków zawodowych czy innych grup społeczno-gospodarczych (rolników, konsumentów, pracowników naukowych i nauczycieli akademickich itp.).

2.3.3 W Komitecie Sterującym, który składa się z 17 członków, partnerzy społeczni z krajów partnerskich nie są w ogóle reprezentowani.

2.3.4 W ciągu ostatniego półtora roku we wszystkich krajach partnerskich ustanowiono platformy krajowe Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, by umożliwić organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w każdym państwie wspólne działania służące realizacji celów Partnerstwa.

2.3.5 Komitet w pełni popiera utworzenie platform krajowych Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego oraz ich wkład w proces Partnerstwa. Warto tu przytoczyć kilka przykładów:

- platforma białoruska opracowała w lipcu 2010 r. plany działań dla Białorusi w ramach Partnerstwa Wschodniego;
- platforma azerska zorganizowała liczne wydarzenia dotyczące tematów mających znaczenie dla rządu i społeczeństwa obywatelskiego, takich jak przystąpienie Azerbejdżanu do WTO, alternatywne i odnawialne źródła energii, efektywność energetyczna czy sytuacja małych i średnich przedsiębiorstw;
- Krajowa Rada Uczestnictwa, która pełniła funkcję mołdawskiej platformy krajowej, zanim jeszcze takowa została utworzona, wzięła udział we wszystkich posiedzeniach rady ministrów Mołdawii i przedstawiła swoje stanowisko na temat decyzji rządowych i proponowanych środków politycznych.

Niemniej Komitet ubolewa, że nawet w ramach tych platform partnerzy społeczni nie są lub tylko w ograniczonym stopniu są zaangażowani na szczeblu krajowym w działalność platform krajowych i z tego względu struktury te nie zajmują się zagadnieniami praw społecznymi.

2.3.6 Komitet zwrócił uwagę na szereg niedociągnięć w funkcjonowaniu Forum i zgłosił chęć współpracy z Komitecie Sterującym w celu zwiększenia efektywności Forum.

2.3.7 Obecny skład Forum nie jest zgodny z dokumentem koncepcyjnym Komisji, w którym stwierdzono, że „członkostwo w Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego powinno być otwarte dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tzn. dla organizacji obywatelskich, związków zawodowych, organizacji pracodawców, stowarzyszeń zawodowych, organizacji pozarządowych, ośrodków analitycznych, fundacji non-profit, krajowych i międzynarodowych organizacji i sieci społeczeństwa obywatelskiego oraz innych stosownych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego z krajów Partnerstwa Wschodniego, ale także państw członkowskich UE i międzynarodowych organizacji czy sieci. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego z krajów trzecich także mogą być zapraszane. EKES i jego odpowiedniki w krajach partnerskich powinni odgrywać kluczową rolę, zwłaszcza w zakresie działalności gospodarczej, zatrudnienia, pracy i kwestii społecznych”. Główne europejskie organizacje pracowników i pracodawców wyraziły swoje zaniepokojenie tą sytuacją w piśmie skierowanym do członków Forum 19 maja 2010 r. Wysokiego szczebla przedstawiciele EKES-u i Komisji Europejskiej omówili skład Forum i fakt, że niektóre cele Partnerstwa Wschodniego, zwłaszcza te związane z integracją gospodarczą, można osiągnąć tylko pod warunkiem uczestnictwa wszystkich odpowiednich partnerów w pracach Forum.

2.3.8 Komitet sądzi także, że należy znacznie zwiększyć rolę organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE w Forum. Ich reprezentacja jest jak dotąd ograniczona do stosunkowo niewielkiej liczby miejsc przyznanych uczestnikom z UE w Forum (wśród 230 organizacji zaproszonych na posiedzenie Forum w Berlinie tylko 80 było z UE) i w Komitecie Sterującym (7 z 17 członków). Udział społeczeństwa obywatelskiego UE jest także ograniczony z geograficznego punktu widzenia. Przeważają organizacje z kilku państw członkowskich położonych w pobliżu wschodniej granicy UE. Tylko kilka organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE realizuje specjalne projekty czy programy z partnerami z krajów Partnerstwa Wschodniego.

2.3.9 Komitet jest gotów wykorzystać swe możliwości, doświadczenie, know-how i kontakty, aby przyczynić się do skorygowania obecnych nierówności w składzie Forum. 344 członków Komitetu to ogromny potencjał, który może posłużyć do propagowania idei Partnerstwa Wschodniego w instytucjach UE, we wszystkich państwach członkowskich i wszystkich sferach społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza wśród partnerów społecznych.

2.3.10 Aby Komitet mógł odgrywać taką rolę, musi być odpowiednio reprezentowany w strukturach Forum. Obecne zasady nie przewidują stałego i efektywnego udziału EKES-u w Forum, w związku z czym powinny zostać zmienione celem umożliwienia stałego i większego udziału Komitetu.

2.3.10.1 Wzmocniony udział EKES-u i innych podmiotów społeczno-gospodarczych mógłby także przyczynić się do zapewnienia bardziej wyważonego uczestnictwa w grupach roboczych Forum. Obecnie większość organizacji jest zaangażowanych w grupy robocze ds. demokracji, dobrych rządów i stabilności oraz ds. kontaktów międzyludzkich. Natomiast grupy robocze ds. integracji gospodarczej i konwergencji

z polityką UE oraz ds. środowiska, zmiany klimatu i energii nie mają wystarczającej liczby członków, co stoi w sprzeczności ze znaczeniem zagadnień, którymi się zajmują, dla pomyślnego wdrożenia Partnerstwa Wschodniego. Komitet mógłby pomóc zaradzić tej sytuacji.

2.3.10.2 EKES sądzi, że prace Forum powinny być w większym stopniu ukierunkowane na projekty. Niektóre grupy robocze, jak na przykład grupa ds. integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE, usiłowały stworzyć specjalne projekty, co jednak nie udało się z powodu braku finansowania i niewystarczającej liczby partnerów. Potencjał i możliwości administracyjne EKES-u mogłyby być użyteczne przy opracowywaniu konkretnych projektów. Wspólnie przygotowywane opracowania i projekty mogłyby także pomóc zwiększyć wkład społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwo Wschodnie.

2.3.10.3 EKES proponuje, by Komitet Sterujący był wybierany na dwa lata, co poprawi jego skuteczność i zapewni wystarczający czas na realizację projektów i pomysłów. Ponadto EKES jest zdania, że konieczne stało się zapewnienie sekretariatu dla Komitetu Sterującego.

2.3.11 Jeśli funkcjonowanie Forum nadal będzie niezadowalające, Komitet rozważy inne sposoby zaangażowania podmiotów społeczno-gospodarczych w realizację celów Partnerstwa Wschodniego.

### 3. Wzmocnienie społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich oraz wkład w dwustronny wymiar Partnerstwa Wschodniego

3.1 Ostatnie wydarzenia w północnej Afryce i na Bliskim Wschodzie jasno pokazały, że reżimy – nawet jeśli mają kluczowe znaczenie dla bezpieczeństwa i stabilności w regionie oraz otrzymują wsparcie finansowe od demokratycznych państw Zachodu – mogą upaść, jeśli nie dbają o gospodarczą i społeczną sytuację ludności i naruszają prawa i wolności człowieka. Światowa społeczność może teraz jedynie z zaniepokojeniem obserwować rozwój sytuacji politycznej w regionie oraz spekulować na temat jej globalnych konsekwencji. Należy dokładnie zanalizować wydarzenia w regionie oraz rozważyć i mieć na uwadze płynące z nich wnioski.

3.1.1 Istnieją znaczne różnice między państwami Partnerstwa Wschodniego, jeśli chodzi o warunki polityczne i sytuację organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Zróżnicowany jest poziom rozwoju demokracji, praw człowieka i swobód obywatelskich, podobnie jak poziom rozwoju gospodarczego i społecznego, a nawet perspektywy geopolityczne. Podobne rozbieżności daje się zauważyć w odniesieniu do wysiłków tych państw, by zbliżyć się do UE, oraz ich celów związanych z udziałem w Partnerstwie Wschodnim. Społeczeństwo obywatelskie nie ma też w poszczególnych państwach partnerskich takich samych możliwości uczestnictwa w Partnerstwie. Kraje partnerskie trzeba zatem przeanalizować każdy z osobna, zanim będzie możliwa ocena postępów, jakie poczyniły, zakresu udziału społeczeństwa obywatelskiego w tej inicjatywie i możliwości, jakie przed nim stoją.

3.2 Ukraina, Mołdawia i Gruzja to kraje partnerskie, które faktycznie nauczyły się wykorzystywać możliwości oferowane przez Partnerstwo Wschodnie w poszczególnych dziedzinach. Jeśli jednak różnica między tymi trzema państwami a pozostałymi krajami Partnerstwa Wschodniego będzie się nadal zwiększać, to może to zagrozić długoterminowej przyszłości Partnerstwa Wschodniego jako projektu regionalnego w Europie Wschodniej. W związku z tym Komisja Europejska i społeczeństwo obywatelskie w pozostałych trzech krajach mają do odegrania ważną rolę w zadaniu o to, by przepaść ta się nie powiększyła. Białoruś stanowi z pewnością największy problem, ale nie powinno się kwestionować jej członkostwa w Partnerstwie Wschodnim, zwłaszcza z uwagi na szczególną sytuację polityczną wewnątrz kraju.

3.3 Komitet dostrzega, że podjęcie działań w ramach Partnerstwa Wschodniego w dziedzinie regionalnego bezpieczeństwa, stabilności, integracji gospodarczej, ochrony środowiska, bezpieczeństwa energetycznego, kontaktów międzyludzkich itd., będzie możliwe dopiero, gdy kraje partnerskie zaczną przestrzegać praw człowieka i szanować wolność stowarzyszania się oraz gdy nawiązany zostanie prawdziwy dialog społeczny i obywatelski. Trzeba zatem zwrócić większą uwagę na te kwestie, zwłaszcza w przypadku Białorusi, choć inne państwa partnerskie także mają problemy w tym zakresie.

3.4 Jest całkiem jasne, że kraje Partnerstwa Wschodniego nie dysponują prawdziwymi mechanizmami dialogu społecznego i konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim: często tylko organizacje utworzone i kierowane przez rząd są uznawane za partnerów w dialogu społecznym i obywatelskim. Komitet rozumie, że niezwykle ważna jest współpraca z niezależnymi organizacjami w krajach partnerskich. Jednakże trzeba też współpracować z istniejącymi organizacjami, które są uznawane przez rząd i czasami od niego zależne, wspierać je na drodze rozwoju, a jednocześnie propagować tworzenie niezależnych związków zawodowych i organizacji pracodawców tam, gdzie takie jeszcze nie istnieją, aby umożliwić ich udział w prawdziwym dialogu społecznym, rozpowszechnić idee demokracji, praw człowieka i praw pracowniczych oraz dążyć do realizacji innych celów inicjatywy Partnerstwa Wschodniego.

3.5 Aktywniejsze zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego mogłoby pomóc przyspieszyć realizację celów Partnerstwa Wschodniego w krajach partnerskich. Ponadto Partnerstwo Wschodnie i zaangażowanie w nie społeczeństwa obywatelskiego mogłoby przyczynić się do wzmocnienia tego ostatniego. Podczas opracowywania programów mających zwiększyć potencjał administracji trzeba zwrócić uwagę sektora publicznego na znaczenie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych oraz na doświadczenia UE i państw członkowskich dotyczące sposobów angażowania społeczeństwa obywatelskiego w procesy decyzyjne. Doświadczenia organizacji z państw Europy Środkowej mogłyby okazać się szczególnie użyteczne z punktu widzenia tworzenia potencjału organizacji rządowych i pozarządowych w krajach Partnerstwa Wschodniego. EKES jest także gotów udostępnić swą wiedzę rządów krajów Partnerstwa Wschodniego pragnącym stworzyć odpowiednie ramy prawne dla dialogu społecznego i obywatelskiego.

3.6 W tym kontekście EKES zasadniczo z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą przeglądu europejskiej polityki sąsiedztwa, lecz ubolewa, że w komunikacie „Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie” nie nalegano na stworzenie mechanizmów konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w państwach objętych europejską polityką sąsiedztwa, a ponadto w ogóle nie

nawiązano ani do instytucji społeczeństwa obywatelskiego, którą dysponuje UE, ani do roli, jaką w tym procesie może odegrać EKES.

3.7 Komitet przyjmuje także z zadowoleniem propozycję utworzenia fundacji na rzecz demokracji oraz instrumentu wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, ponieważ instrument taki bez wątpienia pomógłby zwiększyć udział społeczeństwa obywatelskiego w życiu politycznym. Jednocześnie jednak wzywa Komisję, by wyciągnęła wnioski z doświadczeń związanych z instrumentem wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz innymi formami wspierania społeczeństwa obywatelskiego w ramach pomocy przedakcesyjnej. W swym wkładzie w realizowany obecnie przez Komisję przegląd wsparcia UE dla społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich i w Turcji EKES podkreślił, że trzeba zwrócić większą uwagę na tych partnerów społecznych, a zwłaszcza związki zawodowe, którzy w niektórych przypadkach zostali prawie całkowicie pominięci. W praktyce oznacza to skupienie się nie tylko na projektach, ale także na rozwoju instytucjonalnym i ogólnej trwałości organizacji.

3.8 Aby zbadać, w jakim zakresie organizacje społeczeństwa obywatelskiego są zaangażowane w Partnerstwo Wschodnie i w trwający obecnie dialog z rządami krajowymi, EKES poprosił je o wypełnienie krótkiego kwestionariusza. Wyniki tego badania opinii pokazują, że brakuje dialogu między rządami krajowymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w odniesieniu do układów o stowarzyszeniu i wdrażania planów działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Rządy nie zasięgają w wystarczającym stopniu opinii organizacji w kwestiach związanych z Partnerstwem Wschodnim. Główne źródła informacji w tym zakresie to delegatury Komisji Europejskiej w poszczególnych państwach oraz media. Sytuacja jest oczywiście różna w każdym państwie. Dialog między władzami a społeczeństwem obywatelskim jest najbardziej zaawansowany w Republice Mołdowy, a najtrudniejsza sytuacja w tym względzie panuje na Białorusi. Komitet wzywa do ustanowienia we wszystkich krajach Partnerstwa Wschodniego mechanizmu konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim, takiego jak na przykład rady społeczno-gospodarcze czy podobne organizacje. W proces ten można by włączyć istniejące krajowe platformy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego. EKES jest gotów wesprzeć społeczeństwo obywatelskie w krajach partnerskich przy tworzeniu instytucji dialogu obywatelskiego, wykorzystując doświadczenie, jakie zebrał przy okazji ostatnich etapów rozszerzenia UE.

3.9 Komitet jest zdania, że w postanowieniach dotyczących kwestii instytucjonalnych zawartych w układach o stowarzyszeniu, negocjowanych obecnie między UE a krajami partnerskimi (obecnie prowadzone są negocjacje ze wszystkimi państwami z wyjątkiem Białorusi), powinny znaleźć się zapisy dotyczące ustanowienia wspólnych organów społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu monitorowanie wdrażania tych układów. Organy te mogłyby wydawać zalecenia z własnej inicjatywy lub rady stowarzyszenia utworzone na mocy układów o stowarzyszeniu mogłyby zasięgać ich opinii. Najlepiej byłoby, gdyby przedstawiciele tych organów mogli uczestniczyć w posiedzeniach rad stowarzyszenia jako obserwatorzy. W skład organów powinni wchodzić przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerzy społeczno-gospodarczy i organizacje pozarządowe. EKES powinien być odpowiednio reprezentowany.

3.10 Komisja Europejska rozpoczęła już negocjacje w sprawie szerokiej i kompleksowej umowy o wolnym handlu z Ukrainą i przewiduje rozpoczęcie negocjacji z Gruzją, Armenią i Mołdawią, gdy spełnione zostaną wymagane warunki. Umowa taka mogłaby mieć istotny wpływ na warunki prowadzenia działalności gospodarczej i warunki społeczne w krajach partnerskich. Dlatego też ogromne znaczenie ma stały dialog ze społeczeństwem obywatelskim podczas prowadzenia negocjacji.

3.11 Jeśli chodzi o negocjacje w sprawie szerokiej i kompleksowej umowy o wolnym handlu i zawarcie takiej umowy, Komitet sądzi, że społeczeństwo obywatelskie powinno uczestniczyć w przygotowywaniu oceny wpływu na zrównoważony rozwój przed rozpoczęciem negocjacji. Pomoże to zwiększyć świadomość społeczną korzyści płynących z zawarcia wspomnianej umowy. Ponadto w przyszłej umowie należy zawrzeć zapis o mechanizmach udziału społeczeństwa obywatelskiego, aby monitorować wdrażanie postanowień dotyczących rozwoju zrównoważonego.

3.12 Prawie dwa lata po ustanowieniu Partnerstwa Wschodniego nadal nie jest jasne, w jaki sposób wiąże się ono z regionalną inicjatywą z 2007 roku, tj. z Synergią Czarnomorską, skoro w obu inicjatywach uczestniczą w przeważającej mierze ci sami partnerzy. Na poziomie społeczeństwa obywatelskiego można by ustanowić współpracę między Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego a Czarnomorskim Forum Organizacji Pozarządowych.

### 3.13 Wkład Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w Partnerstwo Wschodnie

3.13.1 EKES uważa Partnerstwo Wschodnie za niezwykle ważne, za strategiczną konieczność oraz polityczną inwestycję ze strony UE, która w przyszłości przyniesie korzyści obywatelom Unii Europejskiej i jej krajów partnerskich.

3.13.2 EKES już od pięciu lat zajmuje się sytuacją społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach partnerskich, obserwując jej różne aspekty: wolność stowarzyszania się, wymogi dotyczące rejestracji, prawa podatkowego i procedur podatkowych, wolność słowa oraz funkcjonowanie konsultacji trójstronnych. Sporządził odpowiednie opinie, w których poczynił szereg zaleceń dotyczących następujących zagadnień: „Większa

Europa – sąsiedztwo: nowe ramy relacji z naszymi wschodnimi i południowymi sąsiadami”<sup>(1)</sup>, „Białoruskie społeczeństwo obywatelskie”<sup>(2)</sup>, „Stosunki UE – Mołdawia: jaka rola dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego?”<sup>(3)</sup>, „Stosunki UE – Ukraina: nowa dynamiczna rola społeczeństwa obywatelskiego”<sup>(4)</sup>, „Tworzenie sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie Morza Czarnego”<sup>(5)</sup>, „Udział społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działań w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w krajach Zakaukazia: w Armenii, Azerbejdżanie i Gruzji”<sup>(6)</sup>. Na wniosek prezydencji czeskiej Komitet sporządził opinię rozpoznawczą w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w Partnerstwie Wschodnim.

3.13.3 EKES rozwijał kontakty z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w krajach Partnerstwa Wschodniego i zorganizował szereg seminariów dotyczących znaczenia dialogu społecznego i konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim. Podczas tych seminariów EKES podkreślał także potrzebę udziału społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu planów działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

3.13.4 EKES organizuje wspólnie z ukraińską Krajową Trójstronną Radą Społeczno-Gospodarczą doroczne seminaria na Ukrainie poświęcone zagadnieniom interesującym obie strony. Ma również nadzieję, że w nadchodzących latach można będzie zacząć organizować takie doroczne wydarzenia także z innymi krajami Partnerstwa Wschodniego. EKES jest gotów pomóc w organizacji dorocznych seminariów podsumowujących społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach Partnerstwa Wschodniego, których celem będzie ocena postępów we wdrażaniu planów działania w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa.

3.13.5 EKES popiera priorytetowe traktowanie Partnerstwa Wschodniego przez obecną prezydencję węgierską i przyszłą prezydencję polską w Radzie oraz opracowuje dwie dalsze opinie stanowiące wkład w te zagadnienia: „Dostawy energii – jakiej polityki sąsiedztwa potrzebujemy, aby zapewnić UE bezpieczeństwo dostaw?” oraz „Partnerstwo Wschodnie a wschodni wymiar polityk UE, ze szczególnym uwzględnieniem polityki rolnej UE: bezpieczeństwo żywności, niezaburzony handel, wzmożona współpraca i pomoc rozwojowa, partnerstwo strategiczne”. EKES ma nadzieję, że jego trzy opinie w sprawie Partnerstwa Wschodniego spotkają się z szerokim poparciem i przyczynią się do osiągnięcia celów tego partnerstwa.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 148–155.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 123–127.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 89–95.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 157–163.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 144–151.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 37–41.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji węgierskiej)**

(2011/C 248/07)

Sprawozdawczyni: **An LE NOUAIL-MARLIÈRE**

Dnia 13 listopada 2010 r. przysłała prezydencja Węgier w Radzie UE zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*włączenia polityki wodnej do innych obszarów polityki europejskiej.*

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 20 maja 2011 r. Sprawozdawczynią była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 106 do 26 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, podkreślając swoje doświadczenie w kwestii środowiska naturalnego i rolnictwa oraz wyzwania związane z konsekwencjami zmiany klimatu w Europie – następujące po sobie okresy powodzi i suszy, których konsekwencją jest pogorszenie się stanu zasobów wodnych, gleby i infrastruktury, a także działalności gospodarczej i społecznej – zaleca przyjęcie skonsolidowanego i przekrojowego podejścia do problemów w wymiarze ekologicznym, gospodarczym i społecznym.

1.2 Ogromne znaczenia ma zdaniem Komitetu określenie przez UE europejskiej polityki wodnej poprzez ramową dyrektywę wodną. Zachęca państwa członkowskie i europejskie instytucje do konsolidacji tej polityki ze względu na zasadnicze znaczenie, jakie woda ma dla obywateli, przemysłu, rolnictwa i władz lokalnych, nie tylko z punktu widzenia gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego, ale przede wszystkim ze względu na fakt, że jest niezbędna do życia.

1.3 Zaleca w związku z tym usytuowanie jej w sercu wszystkich obszarów polityki europejskiej.

1.4 W oparciu o potrzeby i szczególne zobowiązania wobec obszarów wiejskich i rolnictwa w okresie dyskusji nad przyszłością WPR po 2013 r., EKES zaleca, by w większym stopniu uzależnić fundusze pierwszego filaru od polityki wodnej, poprzez wdrożenie zasady *współzależności w zakresie ochrony środowiska* <sup>(1)</sup> i zwiększenie działań rolno-środowiskowych drugiego filaru oraz subwencji na ochronę wód w stopniu, który pozwoli uzyskać poparcie rolników.

<sup>(1)</sup> Zwrot subwencji w przypadku nieposzanowania europejskich (ramowa dyrektywa wodna) i krajowych (transpozycje) instrumentów prawnych odnoszących się do zanieczyszczeń azotanami, jakości wody, europejskiej ramowej dyrektywy wodnej, przy poszanowaniu zasady „zanieczyszczający płaci” itp.

1.5 Ponieważ wielu Europejczyków pozbawionych dachu nad głową lub mieszkających w nieodpowiednich warunkach wciąż nie ma dostępu do bieżącej wody i/lub darmowej wody pitnej, EKES wiąże wyzwania związane z wodą z walką z ubóstwem i planami jej wyeliminowania.

1.6 Odnotowuje międzynarodowy i pozaeuropejski wymiar europejskiej polityki ochrony środowiska poprzez strategię UE, jej podejście – zarówno handlowe, jak i ekologiczne i związane z rozwojem – a także jej zaangażowanie w światowe strategie na rzecz środowiska naturalnego, zarówno na jej obszarze (zlewnie transnarodowe), jak i w ramach polityki zewnętrznej <sup>(2)</sup>.

1.7 Zachęca państwa członkowskie i Unię Europejską do ratyfikacji Konwencji ONZ z 1997 r. <sup>(3)</sup>

1.8 Z punktu widzenia rynku wewnętrznego, prawa podstawowe, integracja i spójność społeczna oraz zdrowie to czynniki wymagające wnikliwej analizy wpływu i kosztów polityki wodnej, która nie obejmowałaby wymiaru społecznego, ekologicznego i gospodarczego.

1.9 Integracja taka wymaga wprowadzenia spójności między realizowanymi strategiami na rzecz zróżnicowanych interesów terytorialnych jednostek państw członkowskich, różnych dziedzin (zatrudnienie, zdrowie, środowisko naturalne, rolnictwo intensywne lub ekologiczne, energetyka, gospodarka przetrzenna, finansowanie polityki publicznej itp.) i podmiotów (użytkowników i konsumentów indywidualnych oraz gospodarstw domowych, przemysłu, rolników) – ogólnie rzecz biorąc ma ona wpływ na wszystkie wymienione strony.

<sup>(2)</sup> Raport Informacyjny w sprawie „Godziwa praca i zrównoważony rozwój w regionie Morza Śródziemnego: szczególnie w sektorach wody słodkiej, wody morskiej oraz w sektorze sanitarnym”.

<sup>(3)</sup> Konwencja Narodów Zjednoczonych o prawie pozażeglownego użytkowania międzynarodowych cieków wodnych, [http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8\\_3\\_1997.pdf](http://untreaty.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/8_3_1997.pdf)

1.10 Gospodarka wodna w Europie z reguły opierała się na pojęciach podaży i zaopatrzenia. Obecnie UE musi zatroszczyć się o nowe środki pozwalające jej przewidywać zmiany i reagować na klęski żywiołowe lub katastrofy spowodowane przez działalność człowieka, zagrażające i szkodzące zasobom wodnym w perspektywie krótkoterminowej.

1.11 Komitet, przypominając o fundamentalnym znaczeniu gleb i roślin, które pełnią funkcję bufora dla wód opadowych, wnosi, by Rada wznowiła proces przyjęcia dyrektywy dotyczącej gleby, jako że jest ona niezbędna dla skutecznej polityki wodnej<sup>(4)</sup>.

1.12 Musi także wypracować zrównoważone podejście do zarządzania tymi zasobami, poświęcając szczególną uwagę kwestii bardziej oszczędnego popytu na rzecz zachowania i ochrony zasobów i ich bardziej wydajnego użycia, dzięki nowej organizacji poboru wody i wykorzystaniu nowych technologii.

1.13 Choć obieg wody wciąż odbywa się w większości w sposób naturalny, obejmuje także etapy sztuczne, obsługiwane za pomocą nowych technologii. Nie możemy zapomnieć o potrzebie demokratycznej refleksji nad wyborem tych technologii. Należy więc opracować sprawiedliwsze podejście do poboru wody, które odpowiadałoby wymaganiom i konkurencji w gospodarce i energetyce, potrzebie zachowania ekosystemów słodkowodnych i zapewnienia obywatelom ich podstawowego prawa.

1.14 Do zachowania i zagospodarowania zasobów niezbędna jest zintegrowana gospodarka zlewniami. Ułatwia ona udział różnych podmiotów w określaniu i wdrażaniu środków odpowiadających wyzwaniom regionalnym, które często wymagają zawierania kompromisów między różnymi interesami i różnymi sektorami: planowaniem przestrzennym, obszarami zalewowymi, wykorzystaniem gruntów, zwłaszcza rolnych, sektorem przemysłowym, energetycznym.

1.15 Komitet podkreśla, że należałoby określić przestrzeń europejskich i krajowych subwencji publicznych oraz przyznać i/lub zwiększyć jej środki, by wspierać pomoc przeznaczoną na ochronę wspólnych regionalnych interesów publicznych, takich jak przywracanie terenów podmokłych lub zachowanie różnorodności biologicznej, szczególnie w trakcie reformy przepisów UE w zakresie pomocy państwa dotyczącej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym<sup>(5)</sup>.

1.16 Zachęca państwa członkowskie oraz władze lokalne i regionalne, by w celu zagwarantowania prawa podstawowego każdego obywatela do określonej ilości niezbędnej do życia wody nadzorowały i ulepszały wymagania w zakresie warunków przejrzystości i odwracalności zlecenia usług publicznych lub usług użyteczności publicznej, zarówno w dziedzinie prawa, jak i gospodarki: własności publicznej, dzierżawy, ustalania cen, reinwestowania i konserwacji infrastruktury.

<sup>(4)</sup> COM(2006) 232 wersja ostateczna, 2006/0086/COD; COM(2009) 665 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 146 wersja ostateczna; opinia EKES-u „Reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” (Zob. str. 149 niniejszego Dziennika Urzędowego).

1.17 Przypomina o potrzebie wcześniejszego zaplanowania zintegrowanego zarządzania zasobami ludzkimi i społecznymi: kształcenia wstępnego i ustawicznego, ram poświadczonych kwalifikacji i ich uznawania, perspektywicznego, przekrojowego i zintegrowanego zarządzania sprzyjającego mobilności zawodowej i geograficznej z uwzględnieniem płci oraz baz danych.

1.18 Komitet zaleca włączenie dialogu społecznego jako elementu przyczyniającego się do zagwarantowania wszystkich i różnego rodzaju zadań na wszystkich poziomach usług wodnych i sanitarnych – zarówno jeśli chodzi o statut pracowników, jak i o bezpieczeństwo personelu i obywateli.

1.19 Z punktu widzenia informacji i konsultacji użytkowników cennym narzędziem konsultacyjnym są rady społeczno-gospodarcze, ze względu na swoją reprezentatywność i niezależność, a także doświadczenie i możliwość organizowania wysłuchań publicznych.

## 2. Instrumenty prawne z zakresu polityki wodnej

2.1 Polityka wodna dotyczy problematyki różnego rodzaju: gospodarki wodnej i utrzymania zasobów wodnych oraz ich wykorzystania, reagowania na związane z wodą klęski żywiołowe, ochrony środowiska naturalnego i zdrowia publicznego.

2.2 Poniższa lista zawiera prawodawstwo UE i kierunki polityki w największym stopniu dotyczące gospodarki wodnej:

- lata siedemdziesiąte: pierwsze projekty
  - 1976 r., dyrektywa w sprawie jakości wody w kąpieliskach;
  - 1980 r., dyrektywa dotycząca jakości wody przeznaczonej do spożycia przez ludzi;
- lata dziewięćdziesiąte: kwestia głównych przyczyn zanieczyszczenia źródeł
  - 1991 r., oczyszczanie ścieków komunalnych;
  - 1991 r., zanieczyszczenia spowodowane przez azotany pochodzenia rolniczego;
  - 1996 r., zintegrowane zapobieganie zanieczyszczeniom i ich kontrola (dyrektywa IPPC);
- od 2000 r. – ożywienie, spójność, racjonalizacja
  - 2000 r., ramowa dyrektywa wodna i dyrektywy pochodne w 2006 r. i 2008 r. dotyczące wód gruntowych i substancji priorytetowych;
  - 2007 r., dyrektywa o powodziach;
  - 2007 r., niedobór wody i susze (komunikat).

2.2.1 Ramowa dyrektywa wodna 2000/60/WE narzuca zintegrowaną gospodarkę zlewniami w celu zachowania zasobów wodnych „na co dzień” i wprowadza pojęcie „dorzecza”. Umożliwia także integrację gospodarki wodami śródlądowymi i wodami przybrzeżnymi.

2.2.2 Przez programy działań wdrażane na skalę obszarów dorzecza, ramowa dyrektywa wodna zobowiązuje do osiągnięcia jakościowo dobrego stanu wód w 2015 r. (z zastrzeżeniem możliwości odstępstw w uzasadnionych przypadkach) oraz niepogarszania stanu wód w przyszłości:

- zapobieganie zanieczyszczeniu i jego zmniejszenie;
- propagowanie zrównoważonego użycia wody;
- ochrona środowiska naturalnego;
- poprawa stanu ekosystemów wodnych i łagodzenie skutków powodzi i susz.

2.2.3 Dyrektywa zobowiązała państwa członkowskie do zidentyfikowania i sklasyfikowania zlewni znajdujących się na ich obszarze, przeanalizowania ich cech, wyodrębnienia zlewni zagrożonych i przestudiowania wpływu, jakie ma na nie działalność człowieka. Wdrożono plany zagospodarowania zlewni, by zapobiec pogorszeniu się ich stanu i zanieczyszczeniom, a także by odtworzyć i poprawić stan wód powierzchniowych, wód gruntowych i stref chronionych. Celem jest także zmniejszenie zanieczyszczenia związanego ze zrzutem i emisją substancji niebezpiecznych. Ramowa dyrektywa wodna jest uzupełniona w tym względzie dyrektywą dotyczącą substancji priorytetowych z 2008 r.

2.2.4 Do czasowego pogorszenia się stanu zlewni stosuje się liczne wyjątki. Zgodnie z dyrektywą ramową pogorszenie takie nie stanowią wykroczenia jeżeli jest skutkiem nieprzewidzianych i nadzwyczajnych okoliczności związanych z wypadkiem, przyczyną naturalną lub siłą wyższą. Państwa członkowskie muszą uzasadnić i usprawiedliwić takie wyjątkowe sytuacje przed Komisją.

2.2.5 Od 2010 r. dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do wprowadzenia polityki cenowej określającej stawki dla różnych użytkowników wody (gospodarstw domowych, rolnictwa, przemysłu itp.) proporcjonalnie odzwierciedlające zasady ilości poboru, zanieczyszczającego, płatnika, zwrotu kosztów.

2.2.6 Państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia systemu sankcji w przypadku naruszenia postanowień dyrektywy, a Komisja może wszcząć postępowanie o naruszenie przepisów i nałożyć kary. Jednak skomplikowany system postępowania w przypadku naruszenia przepisów nie pozwala na ścisłe zastosowanie kar, przez co system sankcji

nie jest wystarczająco odstrasżający. Dlatego korzystne byłoby zaproponowanie wielokrotnych grzywnien w przypadku powtarzających się naruszeń przepisów. (Grzywna podwójnej wysokości przy każdym kolejnym naruszeniu przepisów.)

2.2.7 Prace prowadzone w ramach REACH – rozporządzenia w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń w zakresie chemikaliów, lista zanieczyszczeń stanowiących poważne zagrożenie – przyczynią się do zmniejszenia rozprzestrzeniania się trwałych zanieczyszczeń w wodzie i do ochrony ekosystemów wodnych, zmniejszając w ten sposób ryzyko dla zdrowia publicznego.

2.3 Komisja rozpatruje problem wody w ramach przeglądu wspólnej polityki rolnej

2.3.1 W ramach przeglądu wprowadzono obowiązek tworzenia „stref buforowych” na całej długości przepływu wody, gdzie ograniczone jest użycie pestycydów, oraz do przeznaczenia części funduszy na walkę z niedostatkami wody. Należy zapewnić wdrożenie tych środków. Równie ważne wydaje się przeprowadzenie analiz oddziaływania dotyczących ilości wody zużytej na produkcję biopaliw lub biomasy.

2.4 Dyrektywa w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim dotyczy zachowania zasobów wodnych w przypadku klęsk żywiołowych<sup>(6)</sup>

2.4.1 Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zagrożeniom i powodziom zobowiązuje państwa członkowskie do przygotowania mapy zagrożeń i niebezpieczeństw w tej dziedzinie oraz do opracowania planów zarządzania zagrożeniami powodziowymi, w celu ich zmniejszenia. W dyrektywie przewiduje się także współpracę transgraniczną i wymianę informacji w ramach wspólnych transgranicznych regionów dorzeczy, przez cały okres jej wdrażania.

2.5 Odszkodowania dla ofiar klęsk żywiołowych w ramach funduszu solidarności Unii Europejskiej

2.5.1 W jednej z opinii EKES-u<sup>(7)</sup> podkreśla się możliwości ulepszeń w działaniu funduszy. Kryteria dopuszczalności do uruchomienia środków wymienione w art. 4 są zbyt ograniczające i nie uwzględniają niektórych rodzajów szkód. W opinii podkreśla się znaczenie dopuszczenia interwencji funduszu także w przypadku klęsk wynikających z nagromadzenia się lub dłuższego trwania pewnych sytuacji. Takie klęski, jak np. susze albo okresy upałów powstają w wyniku zmian środowiska naturalnego, za które odpowiedzialność ponoszą wszystkie państwa członkowskie Unii. W opinii podkreśla się, że kwestie zaopatrzenia w wodę i funkcjonowania infrastruktury powinny zostać objęte środkami FSUE, nawet jeżeli nie są spowodowane przez nagłe wydarzenia.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 20.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 28 z 3.2.2006, s. 69.

2.6 *Dyrektywa IPPC 2008/1/WE dotycząca zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom i ich kontroli wprowadza ramy dotyczące instalacji przemysłowych i rolno-przemysłowych zakładów produkcyjnych* <sup>(8)</sup>

2.6.1 Teoretycznie dyrektywa ta zobowiązuje zakłady przemysłowe do używania najlepszych dostępnych technologii. Nie jest ona z pewnością jednym z najważniejszych instrumentów europejskiej polityki wodnej. Niemniej niedawny wyciek czerwonego szlamu na Węgrzech, który zanieczyścił glebę i rzeki – włącznie z Dunajem – w regionie Ajka, zwrócił uwagę na różnego rodzaju kwestie związane ze środowiskiem naturalnym i ochroną cieków wodnych, jak również udzielaniem pomocy ofiarom klęsk i wypłacaniem im odszkodowań, a także wymaganym poziomem nadzoru we wdrażaniu polityki wodnej. Nadal jednak w prawie 150 miejscach na 3 019 kilometrach brzegów Dunaju <sup>(9)</sup> znajdują się, jak określił je Światowy Fundusz na rzecz Przyrody, „bomby zegarowe”. Czerwony szlam pochodzący z procesu produkcji aluminium nie był w żaden sposób utylizowany, mimo że pozwalają na to istniejące technologie, które wykorzystuje się w innych zakładach i dzięki którym można znacznie zmniejszyć 96 % procent znajdującej się w odpadach sody. Wiele zakładów zadawała się składowaniem odpadów w zbiornikach retencyjnych i nie myśli o prawdziwej redukcji zanieczyszczeń. Używane przez nie zbiorniki często nie są w stanie pomieścić wszystkich pochodzących z produkcji odpadów <sup>(10)</sup>. Ten nowy obowiązek utylizacji z użyciem najskuteczniejszych dostępnych technik powinien pomóc uzupełnić infrastrukturę przechowywania odpadów w odpowiednim wymiarze oraz w lepszy i bezpieczniejszy sposób.

2.7 *Dyrektywa dotycząca zamówień publicznych w sektorze wody, energetyki, transportu i telekomunikacji (90/531/EWG i 93/38/EWG) ustanawia ramy wykorzystania zasobów wodnych przez operatorów publicznych lub prywatnych i określa warunki udzielania zamówień*

2.7.1 W okresie poprzedzającym przystąpienie do UE kraje kandydujące były proszone o dostosowanie swojego przemysłu do europejskich norm. Wiele z nich zmieniło przepisy lecz obniżyło przy tym niektóre progi i zbagatelizowało niektóre problemy związane ze środowiskiem naturalnym.

2.7.2 Stąd niezbędne wydaje się, by UE i państwa członkowskie wzmocniły środki wykonawcze na rzecz lepszego przestrzegania europejskich przepisów, by w ten sposób lepiej informować obywateli i skuteczniej dbać o ich bezpieczeństwo w zakresie dostępu do wody i usług sanitarnych.

2.8 *Zmiana klimatu i powódzie*

2.8.1 W obliczu niedawnych powodzi w całej Europie nasuwają się liczne pytania dotyczące zapobiegania tym klęskom żywiołowym. Unia Europejska dysponuje funduszami służącymi powstrzymaniu klęsk żywiołowych; paradoksalnie nie ma

jednak żadnych narzędzi mogących zapobiec lub przewidzieć zagrożenia katastrofami spowodowanymi działalnością człowieka, zamierzoną lub wynikającą z niedopatrzeń. Żeby polityka zapobiegania powodziom mogła być skuteczna musi zostać włączona w bardziej przekrojowy obszar polityki związany z gospodarką przestrzenną, infrastrukturą, ochroną ekosystemów i walką ze zmianą klimatu <sup>(11)</sup>.

2.9 *Współpraca transgraniczna: przykład Saary i Lotaryngii w dorzeczu „Blies aval”*

2.9.1 Nawiązana przez kilka podmiotów współpraca międzyregionalna stała się zaczątkiem partnerstwa transgranicznego „Powódź” w ramach projektu Interreg IV-A „Zarządzanie wysokimi i niskimi stanami wody w dorzeczu Mozeli i Saary – FLOW MS”. Do stołu negocjacyjnego zasiadły międzynarodowe komisje zajmujące się ochroną Mozeli i Saary (CIPMS), Ministerstwo Środowiska, Energii i Transportu Saary (MUEV), prefektura Lotaryngii, podprefektura Sarreguemes, cztery gminy niemieckie i pięć gmin francuskich. Celem porozumienia jest stawienie czoła powodziom dzięki podejmowanym wspólnie działaniom prewencyjnym i regularnemu dzieleniu się doświadczeniami. Chodzi o lepsze skoordynowanie planów działań w stanach alarmowych i planów interwencji oraz dostosowanie gminnej gospodarki przestrzennej do zagrożeń powodziowych.

2.9.2 Współpraca transgraniczna w dorzeczu „Blies aval” ma na celu zachęcić do opracowania map terenów zalewanych i zagrożonych powodzią, ocenić te zagrożenia i opracować konkretne zalecenia pod postacią planów zarządzania zagrożeniem powodziowym.

2.9.3 Rzeki nie zatrzymują się na granicach. O tym, że lokalne inicjatywy zarządzania zasobami w górnym biegu rzek są niezbędne, świadczą niektóre przykłady. Współpraca transgraniczna ma miejsce w dorzeczach Renu, Odry, Mozy, Dunaju, Saary, Mozeli i Łaby. Kraje, przez które przepływają te rzeki, ustanawiają instytucje zapewniające skoordynowane podejście do zarządzania zagrożeniem powodziowym, jak również transgraniczne plany ochronne.

2.9.4 Za przykład może posłużyć dorzecze rzeki Semois, dopływu Mozy, przepływającej przez Belgię i Francję. Mimo różnic w przepisach i stosowanych środkach zapobiegawczych, w 2002 r. ustanowiony został wspólny plan działania na rzecz zapobiegania powodziom w górnym (Belgia) i dolnym (Francja) biegu rzeki. Zachęcający do współpracy transeuropejskiej pakiet finansowy Interreg III Francja – Walonia – Flandria (2002–2006) pozwolił na koordynację rozpoczętych po obu stronach granicy działań zapobiegających powodziom poprzez „umowę rzeczną” (narzędzie propagujące wielopoziomą gospodarkę wodną).

2.9.5 Inne projekty, takie jak EUROTAS lub transgraniczne strategię regionu Dunaju lub Morza Bałtyckiego, mają na celu opracowanie wspólnych dla kilku krajów metodologii w zakresie zarządzania zagrożeniem powodziowym w perspektywie długoterminowej, z uwzględnieniem przewidywania powodzi w czasie rzeczywistym lub zabezpieczenia źródeł słodkiej wody.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 46. Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 12. Dz.U. C 80 z 30.3.2004, s. 29.

<sup>(9)</sup> Światowy Fundusz na rzecz Przyrody /Usine Nouvelle 21-10-2010.

<sup>(10)</sup> Ze względu na niewystarczającą pojemność własnych zbiorników retencyjnych znajdująca się w Ivry we Francji firma SANOFI AVENTIS latami wylewała zanieczyszczenia – w tym bardzo rakotwórczy benzen – do sieci kanalizacyjnej SIAAP.)

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 20.



2.9.6 Dlatego wydaje się możliwe, potrzebne i stosowne, by projekty współpracy były tworzone na skalę władz lokalnych, a następnie wspierane politycznie i finansowo przez Unię Europejską.

### 3. Miejsce i rola władz lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego

Integracja europejskiej polityki wodnej ma bezpośredni wpływ na europejskich obywateli w różnych dziedzinach.

#### 3.1 Wpływ gospodarki wodnej i klęsk na ludność

3.1.1 Niedostatek wody, następujące po sobie okresy długiej suszy i powodzi lub zanieczyszczenie wód niosą ze sobą poważne konsekwencje oraz problemy gospodarcze i społeczne, mogą także wywołać zanik działalności gospodarczej (m.in. rolnictwa) oraz likwidację miejsc pracy, a co za tym idzie przenoszenie się ludności i zwiększone trudności dla danego obszaru.

3.1.2 Kluczowe znaczenie ma walka z chemicznym zanieczyszczeniem wody. Od tego uzależnione jest zdrowie gatunków zwierząt i człowieka, a także przekazywanie pierwiastków chemicznych w ramach łańcucha pokarmowego. Należy regularnie poddawać przeglądowi listę substancji zanieczyszczających, których użycie jest zakazane lub nadzorowane, zgodnie z dyrektywą o substancjach priorytetowych. Niezbędna do tego jest partnerska współpraca z rolnikami, przemysłem i stowarzyszeniami ekologicznymi. Pozwoli to na opracowanie norm użycia nowych produktów i ustanowienie progów użytkowania, zgodnie z wcześniejszymi opiniami EKES-u<sup>(12)</sup>.

#### 3.2 Różne sposoby wykorzystania wody

3.2.1 Korzystanie z zasobów wodnych i ich zanieczyszczenie dotyczy sektorów: przemysłowego, turystycznego i rolnego. Szybko postępująca urbanizacja obszarów nadrzecznych lub nadmorskich również wywiera wpływ na to delikatne środowisko. 44 % całkowitego poboru wody w UE jest zużywane na produkcję energii, głównie na schładzanie. 24 % pobieranej wody zużywa się w rolnictwie, 21 % w zaopatrzeniu ludności a 11 % do celów przemysłowych. Informacje kryjące się za tymi danymi różnią się w zależności od regionu. Np. na południu Europy ponad połowę wody – w niektórych regionach ponad 80 % – zużywa się na rolnictwo. Na zachodzie Europy z kolei ponad połowa pobieranej wody jest przeznaczona na produkcję energii lub schładzanie<sup>(13)</sup>.

3.2.2 Pojawia się więc zależność między gospodarką wodną a produkcją energii i musi stać się ona przedmiotem refleksji Unii Europejskiej. Tylko niewielka ilość wody pobieranej do produkcji energii jest zużywana. Większość, o wyższej temperaturze, podlega ostatecznie zrzutowi. Zachowanie systemów

wodnych jest dużym wyzwaniem. Istnieją technologie umożliwiające skuteczne odzyskiwanie wody lub zmniejszenie ilości wody zużywanej do produkcji elektryczności. Jednak ze względu na dodatkowe koszty nie zawsze są one wykorzystywane. Niezbędne są więc nie tylko zachęty finansowe do badań i rozwoju w tym zakresie i mobilizowanie do korzystania z nowych technologii, ale także refleksja nad inwestycjami i trwałością przynoszonych przez nie korzyści z punktu widzenia środowiska naturalnego, społeczeństwa i gospodarki.

3.2.3 Znaczny wpływ na niedostatek wody mogą mieć sposoby wykorzystania gruntów rolnych i planowanie urbanistyczne. Brak kontroli zużycia zwiększa wykorzystanie wód gruntowych lub powierzchniowych i może nieść ze sobą nieodwracalne zmiany dla środowiska, a także spowodować niekorzystne przeobrażenia społeczno-gospodarcze, stwarzające zagrożenie dla bezpieczeństwa żywnościowego i energetycznego, a także dla stabilności społecznej. Wiele ważnych obszarów bagiennych, lasów lub obszarów zalewowych zostało osuszonych lub obwałowanych, przeprowadzono także regulacje rzek i zbudowano kanały na potrzeby urbanizacji, rolnictwa, potrzeb energetycznych i ochrony przeciwpowodziowej<sup>(14)</sup>. Przyszła polityka gospodarki przestrzennej musi uwzględniać ograniczenia związane z wodą.

#### 3.3 Kontrola popytu i propozycja zrównoważonej podaży

3.3.1 Popyt na wodę w gospodarstwach domowych zależy od szeregu czynników: liczby ludności i gospodarstw domowych, urbanizacji, turystyki, dochodów, technologii i zachowania konsumenta. Kluczową rolę w określeniu ilości wody, jaka jest dostarczana użytkownikom końcowym odgrywają ponadto niedociągnięcia w sieci dystrybucji i zaopatrzenia. Należy w miarę możliwości zmniejszyć ich liczbę. Inwestycje wymaga utrzymanie i rozwój sieci dystrybucji, a także oczyszczalnie ścieków. W 2006 r. 10 % ludności UE 25 nie korzystało z żadnego systemu odprowadzania ścieków. Dane te znacznie się od siebie różnią w zależności od kraju<sup>(15)</sup>.

3.3.2 Także turystyka może znacznie zwiększyć zużycie wody, szczególnie w sezonie letnim, przede wszystkim na południu, na europejskim wybrzeżu lub w regionach już cierpiących na niedostatek wody. Uwrażliwienie konsumentów jest niezbędnym uzupełnieniem innych środków powziętych na rzecz zachowania zasobów wodnych.

3.3.3 Normy i niezależność: ponowne wykorzystanie ścieków w rolnictwie może odegrać znaczącą rolę w zrównoważonym zarządzaniu zasobami, należy więc zapewnić bezpieczeństwo w tej kwestii z punktu widzenia zdrowia publicznego. Ma to już miejsce w przypadku innych źródeł, poprzez ustanowienie i kontrolę przestrzegania norm sanitarnych, opracowanych w sposób przejrzysty przez organy ustawodawcze i nadzorowanych przez niezależne organy kontroli, publiczne lub odpowiednio autoryzowane.

<sup>(12)</sup> Dz.U. C 97 z 28.4.2007, s. 3.

<sup>(13)</sup> *Water resources across Europe — confronting water scarcity and drought* („Zasoby wodne w Europie – niedostatek wody a susza”), sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska, ISSN 1725-9177, luty 2009 r.

<sup>(14)</sup> „Środowisko naturalne w Europie – stan i perspektywy 2010 r.”, Europejska Agencja Środowiska, SOER 2010.

<sup>(15)</sup> SOER str. 103 + sprawozdanie Europejskiej Agencji Środowiska str. 5 + komunikat prasowy Eurostatu z 2006 r.

### 3.4 Społeczeństwo obywatelskie a europejska polityka wodna

3.4.1 Przed rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 26 lipca 2010 r.<sup>(16)</sup> Rada UE ogłosiła 22 marca 2010 r., że 27 państw członkowskich UE uznaje prawo do wody i urządzeń sanitarnych. Przypomniała przy tym, że „na wszystkich państwach spoczywa odpowiedzialność za to, by zapewnić ludności możliwość pełnego korzystania z praw człowieka w kwestii dostępu do wody i urządzeń sanitarnych” i uznała „obowiązki z zakresu prawa człowieka do dostępu do wody i urządzeń sanitarnych oraz jego ścisły związek z takimi prawami człowieka jak prawo do mieszkania, pożywienia i zdrowia.”

3.4.2 Kluczowe znaczenie ma prawo społeczeństwa obywatelskiego do informacji dotyczących danych o wodzie. W 1999 r. Berlin sprywatyzował swoje wodociągi na korzyść firmy Veolia i niemieckiego przedsiębiorstwa RWE, co spowodowało wzrost cen dla użytkowników. Umowy o zleceniu usług i związane z nimi klauzule zostały objęte tajemnicą. Dzięki inicjatywie obywatelskiej założono zrzeszenie „Berliner Wasser-tisch”, któremu udało się zebrać liczbę podpisów umożliwiającą rozpoczęcie procedury powszechnego referendum. Wyniki powszechnego głosowania okazały się korzystne i 98 % głosujących (przy frekwencji wynoszącej 27 %) zagłosowała za opublikowaniem, a następnie unieważnieniem objętej tajemnicą umowy. Opublikowane w wyniku tej inicjatywy fragmenty umowy wykazały, że zyski akcjonariuszy obu spółek gwarantował system kompensacyjny. To oznacza, że Berlin gwarantował (z pieniędzy publicznych) zyski tych przedsiębiorstw w latach, kiedy nie osiągałyby one wartości określonych w objętych tajemnicą klauzulach. Coraz więcej władz lokalnych w Europie wykorzystuje moment wygasania umów o zleceniu

usług zawartych ze spółkami prywatnymi do powrotu do zarządzania usługami wodociągowymi przez władze miejskie lub gminne. Niemało z nich jednak znalazło się w potrzasku umów, których warunki wstępne i nierównowaga prawna zmuszają je do zachowania udziału prywatnych operatorów<sup>(17)</sup>. Należałoby zagwarantować poprawę przejrzystości w zlecaniu usług publicznych lub użyteczności publicznej i ich odwracalności, szczególnie poprzez analizę następujących kwestii:

- gospodarka wodna: inwestowanie zysków w konserwację sieci i modernizację;
- cechy charakterystyczne i trudny charakter inwestycji, wpływając na dostęp do zamówień publicznych i prywatnych, nie powinny prowadzić do monopolu i/lub karteli;
- największe prywatne przedsiębiorstwa wodociągowe finansowane są głównie z funduszy publicznych<sup>(18)</sup>;
- warunki pracy, zatrudnienia i bezpieczeństwa personelu: niezbędna jest wystarczająca liczba wyszkolonych i wykwalifikowanych pracowników i pracowników, obecnie i w przyszłości, posiadających unikalny status urzędników sektora wodnego, kanalizacji, kontroli i karania za wykroczenia, badań itp., posiadających status pracownika i wszystkie niezbędne gwarancje, by zapewnić powodzenie różnego rodzaju działań na wszystkich poziomach;
- informacja dla użytkowników i konsultacje z nimi: cennym narzędziem są rady społeczno-gospodarcze, dzięki swojej reprezentatywności, a także doświadczeniu i możliwości organizowania wysłuchań publicznych.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych „Prawo człowieka do wody i urządzeń sanitarnych”, 26/7/2010, A/64/L.63/Rev.1, zob. [http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA\\_Resolution\\_HR\\_to\\_Water.pdf](http://www.internationalwaterlaw.org/documents/intldocs/UNGA_Resolution_HR_to_Water.pdf).

<sup>(17)</sup> Public Citizen, kampania „Woda dla wszystkich”, 2007. „Veolia Environnement: profil firmy”. Raport specjalny organizacji Public Citizen opracowany w ramach kampanii „Woda dla wszystkich” (<http://documents.foodandwaterwatch.org/Vivendi05.pdf>) Tajna umowa prywatyzacji wody w Berlinie została ujawniona wydaniu z soboty 30 października 2010 r. berlińskiego dziennika Die Tageszeitung (TAZ), <http://www.taz.de/1/zukunft/wirtschaft/artikel/1/die-raeuberische-wasser-privatisierung/>.

<sup>(18)</sup> <http://www.psir.org/reports/2010-W-EWCS.doc>.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego

(2011/C 248/08)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Na sesji plenarnej w dniach 15–16 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie *roli UE i jej stosunków z Azją Środkową oraz udziału społeczeństwa obywatelskiego*.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 112 do 5 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W przeciwieństwie do Europy pomiędzy pięcioma państwami Azji Środkowej nie ma poczucia regionalnej wspólnoty. Komitet wzywa Komisję i inne instytucje UE do kontynuacji pracy na rzecz pogłębienia poczucia regionalnej tożsamości i integracji, zachęcania każdego z zainteresowanych państw do ściślejszej współpracy z sąsiadami, do zminimalizowania problemów etnicznych i rozwiązania kwestii dotyczących obszarów przygranicznych, a także do otwarcia drogi ku większemu i bardziej zrównoważonemu rozwojowi gospodarczemu i społecznemu.

1.1.1 Komitet jest przekonany, że istnieje zdecydowana potrzeba stworzenia wszechstronnej, spójnej i skoordynowanej strategii UE na rzecz rozwoju i budowy skutecznego kontaktu pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi UE i Azji Środkowej. Obecnie ten kontakt jest bardzo niewielki. Na początek potrzebny jest dużo wyższy poziom reprezentacji dyplomatycznej UE.

1.1.2 Istotne jest jak największe wykorzystanie wszelkiej fachowej wiedzy dostępnej w instytucjach UE, zwłaszcza w duchu art. 11 Traktatu z Lizbony, dlatego wzywamy ESDZ do włączenia Komitetu w działania, gdy tylko to możliwe, zwłaszcza w rozwijanie zdolności, w oparciu o nasze doświadczenie zdobyte w innych miejscach (np. na Bałkanach, w Ameryce Łacińskiej).

1.1.3 Dlatego zalecamy opracowanie przez ESDZ formalnego mechanizmu uwzględniającego EKES, po pierwsze w celu umożliwienia jaśniejszego określenia istniejących głównych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego w każdym z omawianych państw, w tym faktycznie niezależnych partnerów biznesowych i związków zawodowych, a po drugie w celu ułatwienia odnajdywania nowych, pojawiających się organizacji społeczeństwa obywatelskiego i wspierania ich rozwoju. Aby zadbać o osiągnięcie tych celów, Azję Środkową powinna odwiedzić niewielka delegacja EKES-u.

1.1.4 Komitet zdecydowanie popiera dobrze zorganizowany proces dialogu UE na temat praw człowieka, jako wczesny pozytywny wynik strategii UE dla Azji Środkowej, ale wyraża głębokie rozczarowanie tym, że jak dotąd nie został włączony w ten proces. Naprawienie tej sytuacji jest najwyższym priorytetem.

1.1.5 Wysiłki w celu budowania znacznie bliższego kontaktu między ludźmi muszą uwzględniać głębsze kontakty pomiędzy młodzieżą i powiązania w zakresie edukacji, ponieważ większość mieszkańców ma poniżej 25 lat, a także szybsze zwiększenie wykorzystania programu Erasmus Mundus przez obie strony. Powinno to polegać między innymi na ułatwieniu uzyskania wiz do celów edukacyjnych, zwolnieniu zczesnego dla najbardziej utalentowanych studentów i uczniów z Azji Środkowej, promocji podręczników do nauki języka angielskiego, organizacji szkół letnich i partnerstwie na poziomie wyższych uczelni i szkół średnich.

1.2 Ścisłe związana z promowaniem większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego jest szerszej zakrojona problematyka praw człowieka. Jest to kluczowa dziedzina, w której Europa wciąż może oferować i skutecznie oferuje pomoc państwom Azji Środkowej, w miarę jak kontynuują one swój niezależny rozwój. To, na czym rzeczywiście należy się skupić, zależy jednak od negocjacji i wrażliwości kulturowej. Mimo powtarzających się problemów każde z pięciu zainteresowanych państw ratyfikowało 8 głównych konwencji MOP (z dwoma wyjątkami, opisanymi w pkt 5.4.1). Odkrycie, jak i gdzie Europa może pomóc Azji Środkowej w wypełnieniu tych i innych zobowiązań, to praktyczny sposób na budowanie wzajemnego zaufania.

1.2.1 Komitet również zdecydowanie popiera kroki w kierunku zawarcia umów handlowych z każdym z tych pięciu państw. Podobnie jak w przypadku innych umów handlowych podpisanych niedawno przez UE, zalecalibyśmy w tym kontekście wprowadzenie w każdym z tych przypadków forum społeczeństwa obywatelskiego uwzględniającego zrównoważony rozwój, również w celu umożliwienia Komitetowi podzielenia się jego doświadczeniem.

1.3 Szczególnie istotne są powiązane ze sobą, ale bardzo trudne, kwestie bezpieczeństwa żywnościowego, bezpieczeństwa dostaw wody i energii. Zalecamy, by UE odgrywała większą rolę w zachęcaniu zainteresowanych pięciu państw do wspólnej pracy nad całościowym rozwiązywaniem tych poważnych problemów. Komisja musi wyjaśnić, jak dalece są one ze sobą wzajemnie powiązane. Zarówno w zakresie bezpieczeństwa dostaw wody, jak i bezpieczeństwa żywnościowego Europa ma dobre doświadczenia w pomaganiu innym państwom i doświadczenia te należy tutaj w pełni wykorzystać do budowania głębszego zaufania.

1.4 Jak wskazano wcześniej, Komitet zaleca <sup>(1)</sup>, by do przyszłych negocjacji handlowych Komisja wykorzystwała 27 konwencji wymienionych w systemie GSP Plus jako podstawę rozwoju szerzej zakrojonego, niezwiązanego z energią handlu z Azją Środkową, wraz ze stosownymi środkami pomocy technicznej w sferze handlu.

1.5 Komitet zaleca, by rozwój stosunków pomiędzy UE a Azją Środkową był ściśle i wzajemnie skoordynowany ze współpracą UE z Rosją, Chinami i Turcją, ale nie z Iranem, dopóki pozostają w mocy sankcje przeciwko niemu.

1.6 Państwa Azji Środkowej dysponują znacznymi potencjalnymi rezerwami energetycznymi, które oferują Europie dodatkowe i uzupełniające (w przeciwieństwie do alternatywnych) źródła energii, choć wiążą się z tym skomplikowane kwestie tranzytu i transportu. Ważne jest, by zdolność utrzymania takich powiązań wynikała z przyczyn praktycznych i ekonomicznych.

1.7 Azja Środkowa nie powinna być stacją końcową europejskich połączeń tranzytowych/transportowych; powinna być raczej postrzegana jako przystanek na drodze do Chin i dalej. Proponowane korytarze transportowe UE i Chin muszą być skoordynowane. Należy rozwinąć dawny „jedwabny szlak” jako ważny szlak handlowy i energetyczny.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Mimo że Kazachstan jest dziewiątym największym krajem na świecie pod względem powierzchni, wszystkich pięć krajów Azji Środkowej (Kazachstan, Kirgistan, Uzbekistan, Turkmenistan i Tadżykistan) ma łącznie tylko około 61 mln mieszkańców – tyle samo co np. Wielka Brytania, Francja czy Włochy.

2.2 Istotne jest uświadomienie sobie, że są to praktycznie nowe kraje, które wciąż jeszcze się kształtują. Mimo że są niepodległe i w pełni uznawane, ich powstanie było wynikiem rozpadu ZSRR. W żadnym z nich nie było żadnego znaczącego „ruchu wyzwolenia narodowego”. W każdym z nich poprzednia radziecka elita polityczna przejęła władzę jako nowa niezależna elita. Ta wspólna historia jest jednak pozytywnym argumentem na rzecz spójności regionalnej, która obecnie jest niewielka i daleka od wymiaru spójności w Europie, którą to koncepcję UE zaczyna tu promować.

2.3 Co więcej, państwa te działają w granicach, których nie wybrały same i które nie są oparte na granicach naturalnych. Zostały określone przez innych, ukształtowane jako części składowe ZSRR, co z kolei spowodowało konflikty etniczne, ostatnio obserwowane w Kirgistanie, w którym prześladowano mniejszość uzbecką. To daje EU ogromną możliwość wykorzystania jej doświadczenia w pomocy w rozwiązywaniu napięć na tle narodowym.

2.4 Państwa regionu odziedziczyły także po swojej przeszłości gospodarki planowe – modele wygodne do utrzymania dla obecnych elit rządzących. Tę ukrytą sklerozę skomplikowało jeszcze odrodzenie się dawnych międzynarodowych rywalizacji strategicznych (zwłaszcza z powodu położenia w pobliżu Afganistanu i Iranu), które zasadniczo zyskały obecnie także wymiar gospodarczy z powodu odkrycia naturalnych źródeł energii, zwłaszcza ropy i gazu, szczególnie gazu w Turkmenistanie, w nieokreślonej jak dotąd ilości.

2.4.1 Byliśmy już świadkami pojawienia się pytań dotyczących dziedziczenia władzy w tym regionie (tj. w Kazachstanie). Dawną radziecką nomenklaturę można dziś raczej opisać jako nomenklaturę klanową/rodzinną. Tu także popieranie i promowanie bardziej neutralnej służby cywilnej jest potencjalnym obszarem działania UE w zakresie pomocy w ramach programów dotyczących społeczeństwa obywatelskiego i sprawowania rządów.

2.5 Zanim w dziewiętnastym wieku Azja Środkowa dostała się pod rządy Rosji, obejmowała ona archipelag całkowicie niezależnych muzułmańskich chanatów i emiratów o egzotycznych nazwach, takich jak Buchara i Chiwa, oddalonych jednak od siebie ze względu na otaczające je rozległe tereny pustynne. Tamerlan zbudował swoje ogromne imperium w oparciu o Samarkandę; mieszkańcy tych terenów są również częściowo potomkami żołnierzy armii Dżyngis-chana i Złotej Ordy. Warta uwagi jest także silna tradycja naukowa na tych terenach, zwłaszcza w dziedzinie astronomii, od czasów założenia obserwatorium przez wnuka Tamerlana Uluga Bega w latach dwudziestych XV wieku. Kazachstan jest dziś nadal mocno zaangażowany w program kosmiczny.

## 3. Nowa Wielka Gra?

3.1 Mimo niegościnnego położenia Azja Środkowa, jak już wspomniano, zyskała duże znaczenie strategiczne. Podobnie jak w dziewiętnastym wieku, w czasach Wielkiej Gry (kiedy była sceną rywalizacji pomiędzy Brytyjczykami a Rosjanami), dziś znów jest prawdopodobnie – obok Azji Wschodniej – głównym obszarem na świecie, na którym może dojść do zderzenia tak wielu istotnych interesów.

3.2 Ze względu na rosyjską dominację przez ponad stulecie teren ten nadal pozostaje pod bardzo silnymi wpływami **rosyjskimi**. Rosyjski jest wspólnym językiem tych krajów, istnieją wciąż silne więzy gospodarcze, a Rosja uważa, że w naturalny sposób teren ten należy do jej strefy wpływów. W 2010 r. Kazachstan zawarł unię celną z Rosją (i Białorusią), a pozostałe państwa także wykazały zainteresowanie takim rozwiązaniem. Byłby to problem dla Kirgistanu, jako jedynego członka WTO. Uzbekistan i Turkmenistan są jednak znacznie bardziej ostrożne niż inne kraje w odbudowywaniu więzów z Rosją.

3.3 **Chiny** również mocno się angażują w rozwój regionu, co znajduje formalny wyraz w ich członkostwie w Szanghajskiej Organizacji Współpracy (do której należą także Rosja i Iran). Chiny mają strategiczne interesy energetyczne – w 2010 r. w rekordowym czasie uruchomiły gazociąg z Turkmenistanu

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 82.

przez Uzbekistan i Kazachstan, który ma być w pełni podłączony do ich wewnętrznej sieci energetycznej. Chiny są również żywo zainteresowane budową strategicznych korytarzy kolejowych i drogowych przez Azję Środkową na zachód, ale jak dotąd nie ma mowy o połączeniu ich z europejskimi korytarzami transportowymi na wschód. Należy to naprawić. Dawny „jedwabny szlak”, należący już do atrakcji turystycznych, można także korzystnie rozwinąć jako ważny szlak handlowy i energetyczny.

3.4 Iran i Afganistan są zaangażowane bardzo głęboko jako bliscy sąsiedzi, posługujący się odmianą języka perskiego, jak Tadżykistan, i z niedawną przeszłością islamskiego fundamentalizmu. Zapał religijny jest obecnie ściśle kontrolowany w każdym z państw Azji Środkowej, ale wciąż rośnie. Rewolty muzułmańskie były jednym z czynników wojny domowej w Tadżykistanie w latach dziewięćdziesiątych XX w. Dla Iranu, na który nałożono sankcje w związku z problemami nuklearnymi, powiązania z Turkmenistanem są szczególnie ważne, również ze względu na budowę nowego strategicznego gazociągu. Rosnącym problemem jest handel narkotykami pochodzącymi z Afganistanu, ale jest to w większym stopniu problem krajów docelowych na Zachodzie. Oprócz nakłaniania ubogich i przekupnych urzędników miejscowych do ukrócenia handlu narkotykami, częścią rozwiązania tego problemu, musi być również okiełznanie nielegalnego rynku w Europie (i USA).

3.5 **Turcja** także ma duże wpływy na tym terenie, zwłaszcza że wszystkie tutejsze narodowości poza Tadżykami to ludy tureckie posługujące się pokrewnymi językami. Turcja zaangażowała się głęboko w sprawy regionu tuż po rozpadzie Związku Radzieckiego, po początkowych komplikacjach jej głos znów zyskuje na znaczeniu. Turcja również będzie kluczowym partnerem w budowie rurociągów energetycznych na zachód.

3.6 **USA** są również mocno zaangażowane w sprawy regionu, zwłaszcza ze względu na wojnę w Afganistanie.

3.7 Wszystko to każe postawić pytanie, jak dalece powinna się zaangażować **UE**, przy czym należy zauważyć, że żadne z państw członkowskich UE nie ma tam żadnego dziedzictwa kolonialnego. Na potrzeby Europy należy spojrzeć w perspektywie długofalowej, w pełni uwzględniając rozległe powiązania UE.

3.7.1 Unia już prowadzi ważne negocjacje z Rosją i Chinami, z którymi łączy ją partnerstwo strategiczne. Toczą się rozmowy o przystąpieniu Turcji do UE, mimo że postępy są bardzo powolne. Niemniej jednak pozostaje wrażenie, że relacje UE z państwami Azji Środkowej rozwijają się zupełnie niezależnie od pozostałych krajów. Nie ma to sensu. Rozwój stosunków pomiędzy UE a Azją Środkową musi być ściśle i wzajemnie skoordynowany z zaangażowaniem UE w stosunki z Rosją, Chinami i Turcją. Podobnie nasze stosunki z Azją Środkową nie powinny się rozwijać w sposób, który mógłby zagrozić naszym stosunkom strategicznym z którymkolwiek z tych kluczowych partnerów. Dopóki przeciwko Iranowi stosowane są sankcje, byłoby za wcześnie uwzględniać ten kraj, ale należy poddawać stałej kontroli zależności pomiędzy Iranem a Azją Środkową.

#### 4. Zaangażowanie UE w sprawy Azji Środkowej

4.1 W lipcu 2007 r. Unia wdrożyła swoją własną strategię wobec Azji Środkowej, zapoczątkowaną przez prezydenturę niemiecką. Ma ona raczej paternalistyczny wydźwięk, a wciąż bardzo mało intensywna współpraca handlowa musi się jeszcze rozwinąć. Poza Kazachstanem, który w 2009 r. (podobnie jak w 2007 r.) odpowiadał za 0,9 % przywozu z UE i 0,5 % wywozu do UE, żaden z krajów nie przekroczył 0,1 % wartości handlu z UE. Mimo tych statystyk Unia Europejska pozostaje dużym partnerem handlowym dla każdego z tych państw, zwłaszcza dla Kazachstanu, dla którego jest większym partnerem handlowym pod względem obrotu handlowego niż Rosja czy Chiny.

4.2 Wyraźny sens ma więc to, by UE wykazywała bliskie zainteresowanie Azją Środkową, zwłaszcza w świetle programu Partnerstwa Wschodniego i strategii czarnomorskiej. Programy te obejmują bowiem (razem z Turcją) wszystkie inne kraje byłego ZSRR poza Rosją, z którą UE negocjuje osobne nowe stosunki strategiczne. Niektóre państwa członkowskie UE, szczególnie Litwa i w coraz większym stopniu Niemcy, mają już silne powiązania z Azją Środkową. Dodatkowo Azerbejdżan jest przez wielu postrzegany jako bliżej związany z Azją Środkową niż Kaukazem, zwłaszcza z powodów energetycznych i religijnych.

4.2.1 Kwestią kluczową jest energia. Państwa Azji Środkowej dysponują znacznymi potencjalnymi rezerwami energetycznymi, które oferują Europie dodatkowe i uzupełniające źródła energii, choć wiążą się z tym skomplikowane kwestie tranzytu i transportu. Istotne jest, by UE pozostała realistycznie nastawiona do potencjału zaopatrzenia w energię z tego regionu i by zdolność utrzymania takich powiązań wynikała z przyczyn praktycznych i ekonomicznych. Ważne jest także dla krajów gospodarzy, by te źródła naturalnej energii były postrzegane raczej jako *uzupełniające* w stosunku do istniejących zasobów i *urozmaicające* je, a nie jako potencjalne zasoby *alternatywne* ani jako karta przetargowa wykorzystywana do wpływania na stosunki z innymi krajami regionu.

4.3 Mimo optymistycznego tonu sprawozdania okresowego z czerwca zeszłego roku powiązania EU z pięcioma krajami Azji Środkowej są niezwykle słabe. Tylko w Kazachstanie funkcjonuje pełna misja dyplomatyczna UE, a w Kirgistanie i Tadżykistanie zostały niedawno otwarte delegatury UE. W Uzbekistanie i Turkmenistanie UE jest reprezentowana jedynie przez „Europa Houses” obsadzone głównie konsultantami na kontraktach. Według CEPS<sup>(2)</sup> 18 państw członkowskich ma ambasady w Kazachstanie, 10 w Uzbekistanie, a tylko kilka w pozostałych krajach. Tylko Niemcy i Francja mają ambasady we wszystkich pięciu krajach, Wielka Brytania w 4, a 9 państw członkowskich nie ma żadnej formy reprezentacji. Aby strategia UE dla Azji Środkowej była udana, będzie wymagała dużo większego stopnia unijnej reprezentacji, co będzie wstępnym testem dla nowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, mimo jej poważnych ograniczeń budżetowych. Jednym z takich testów będzie wspólne działanie za pośrednictwem ESDZ w najważniejszych kwestiach, takich jak wizy (przynajmniej dla krajów strefy Schengen).

(2) Centrum Studiów nad Polityką Europejską.

4.4 UE wynegocjowała umowy o partnerstwie i współpracy (UPIW) ze wszystkimi pięcioma krajami. Umowy z Kazachstanem, Kirgistanem i Uzbekistanem weszły w życie w 1999 r., mimo że UPIW z Uzbekistanem została później częściowo zawieszona od 2005 r. do 2008 r., po masakrze w Andżanie. Umowa z Tadżykistanem (opóźniona ze względu na wojnę domową) została jedynie ratyfikowana w 2009 r., zaś ta z Turkmenistanem musi dopiero zostać ratyfikowana ze względu na problemy z prawami człowieka.

4.5 Szczególnie Kazachstan, w którym stosunki z UE intensywnie postępują, staje się głównym graczem w regionie, napędzanym przez rosnące zainteresowanie obu stron tymi stosunkami. Kazachstan jest wyraźnie państwem najbardziej dostępnym dla UE, a poprzez aktywną i udaną agitację na rzecz przewodnictwa w OBWE<sup>(3)</sup> dał jasny sygnał, że pragnie grać główną rolę. Dalszym dowodem na to, że Kazachstan chce się bardziej zaangażować w poważniejsze stosunki zagraniczne, jest zawiązanie unii celnej z Rosją i Białorusią i wyraźne zainteresowanie uzyskaniem członkostwa w WTO, najchętniej obok Rosji. Innym sygnałem jest wzrost wyróżniającej się młodej klasy przedsiębiorców, którzy są skłonni do kształcenia się za granicą i zachęceni do tego, a także rozwinięcie etosu społeczeństwa obywatelskiego i zwiększenie zaangażowania.

4.6 Podobnych chęci do zaistnienia na arenie międzynarodowej nie widać jeszcze w Uzbekistanie, który, tak jak Turkmenistan, zachował bardziej zamknięte i autorytarne podejście. Uzbekistan z początku wydawał się bardziej skłonny do budowania bliższych stosunków z Europą, ale to ustąpiło, zwłaszcza po wydarzeniach w Andżanie, podczas gdy Kazachstan się otworzył.

4.7 Kirgistan posiada bardziej otwarte społeczeństwem z bardziej zaangażowanym społeczeństwem obywatelskim, mimo poważnych problemów związanych z zamieszkami na tle etnicznym w 2010 r. Podobnie jest w przypadku Tadżykistanu, w którym obecne powiązania z UE są bardzo słabe. Tadżykistan jest bardziej kruchy, w latach dziewięćdziesiątych XX w. doświadczył poważnej wojny domowej, która może powrócić, a dodatkowo stoi w obliczu kryzysu żywnościowego.

## 5. Rola społeczeństwa obywatelskiego i praw człowieka

5.1 Działalność społeczeństwa obywatelskiego jest sporadyczna i bardzo różna w zależności od kraju. Kirgistan ma najwyższy poziom zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, podczas gdy w Kazachstanie i Tadżykistanie etos społeczeństwa obywatelskiego dopiero się rozwija.

5.1.1 Społeczeństwo obywatelskie odegrało jednak wyraźną rolę w dobrze zorganizowanym procesie dialogu UE na temat praw człowieka, jednym z pierwszych rezultatów działania strategii UE dla Azji Środkowej w tych trzech krajach. Obejmował on organizację doroczných spotkań na szczeblu oficjalnym, z osobnymi seminariami społeczeństwa obywatelskiego,

w których uczestniczyli prawnicy zajmujący się prawami człowieka i lokalne organizacje pozarządowe oraz urzędnicy UE, i wykorzystywał standardowy program, ale jak dotąd nie ma skutecznej analizy porównawczej w celu zmierzenia rezultatów.

5.1.2 Komitet zdecydowanie popiera ten proces, ale jest głęboko rozczarowany tym, że ESDZ nie uznała jeszcze za stosowne włączyć EKES-u w te działania. Wzywamy ESDZ, by zmieniła to tak szybko, jak to możliwe, zwłaszcza że jesteśmy sprawdzonym partnerem w dialogu i kanałem dostępu do społeczeństwa obywatelskiego, mamy głęboką wiedzę praktyczną i powszechnie uznane doświadczenie.

5.2 Ten poziom wkładu społeczeństwa obywatelskiego nie znajduje odzwierciedlenia ani w Uzbekistanie (gdzie zaproponowano organizacje pozarządowe zorganizowane przez rząd), ani w Turkmenistanie, gdzie właściwie nie istnieje niezależne społeczeństwo obywatelskie.

5.2.1 Należy pamiętać, że przed uzyskaniem niepodległości nie było tam tradycji ani zrozumienia idei społeczeństwa obywatelskiego jako pośrednika pomiędzy państwem a obywatelem, ani żadnej idei organizacji pozarządowych. Związki zawodowe, stowarzyszenia społeczności lokalnych, młodzieżowe i zawodowe były częścią struktury państwa i miały niewiele kontaktu z wpływami z zewnątrz, które pomogłyby ukształtować nowe instytucje po uzyskaniu niepodległości. Od tego czasu jednak w Kazachstanie i Kirgistanie, a w mniejszym stopniu także w Tadżykistanie, wiele organizacji rozwinęło się na bardziej niezależnych zasadach, razem ze sprywatyzowanymi przedsiębiorstwami państwowymi, niezależnymi związkami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi.

5.2.2 W latach dziewięćdziesiątych XX w. powstały lokalne inicjatywy społeczności wiejskich i grupy samopomocy, w oparciu o tradycyjne społeczności lokalne i grupy samopomocy oparte na pokrewieństwie, *hashar/ashar*, zwłaszcza w odpowiedzi na rozpad radzieckich systemów opieki społecznej, ale są one zupełnie inne niż uznawane na świecie organizacje pozarządowe. Takie organizacje również powstały, ale były w znacznym stopniu skupione na głównych terenach miejskich i często zależne od znacznego wsparcia finansowego z zewnątrz (w tym z USA). Każdy z krajów rozwijał się inaczej i napotykał różne problemy, ale po „kolorowych” rewolucjach w Gruzji, na Ukrainie i w Kirgistanie organizacje pozarządowe (przez wielu postrzegane jako obce oraz przepłacane w porównaniu z innymi lokalnymi podmiotami) zostały mocno ograniczone w Uzbekistanie, a w Turkmenistanie praktycznie zniknęły. Ostatnio obserwuje się narastanie przepaści między miastem a wsią, a także wzrost aktywności i wpływów muzułmańskich.

5.3 Wydaje się, że formalna wymiana i głębia kontaktów pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi UE i Azji Środkowej są niewielkie, co nie dziwi z uwagi na bardzo rzadkie kontakty między mieszkańcami Europy i Azji Środkowej. Zanim społeczeństwo obywatelskie Azji Środkowej zacznie podzielać nasze wartości lub nawet identyfikować się z nimi, musimy sprawić, że będą tam znane, powszechnie rozumiane, ale nie narzucone. Kazachstan może tu posłużyć za most, zwłaszcza dzięki lepszym kontaktom biznesowym i związkowym.

<sup>(3)</sup> Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, jedyny międzynarodowy polityczny i instytucjonalny łącznik pomiędzy Europą a wszystkimi krajami byłego ZSRR.

5.3.1 Komitet wierzy, że istnieje zdecydowana potrzeba stworzenia wszechstronnej, spójnej i skoordynowanej strategii UE na rzecz rozwoju kontaktów pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi UE i Azji Środkowej. Komitet jest właściwym podmiotem do zajęcia się tym w przyszłości, przy czym głównym problemem jest znalezienie najlepszego sposobu na przyczynienie się do zachęcania do dużo ściślejzego dialogu i kontaktów między ludźmi, określenie tematów wspólnych zainteresowań i zidentyfikowanie pojawiających się grup społeczeństwa obywatelskiego, a także na promowanie sprawdzonych rozwiązań, aby doprowadzić do stworzenia bardziej formalnego mechanizmu pielęgnowania skutecznych kontaktów pomiędzy społeczeństwami obywatelskimi.

5.3.2 Obecne prace Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w tym regionie należy przyjąć z zadowoleniem. Niezwykle istotne jest jednak jak największe wykorzystanie całej fachowej wiedzy dostępnej w instytucjach UE i dlatego, podobnie jak w przypadku procesu dialogu UE na temat praw człowieka, wzywamy ESDZ do włączenia Komitetu, gdy tylko to możliwe, zwłaszcza w rozwijanie zdolności, w oparciu o nasze kluczowe doświadczenie zdobyte w innych miejscach.

5.3.3 Wydaje się zatem, że istnieją trzy drogi. Po pierwsze sam Komitet, z pomocą ESDZ, musi jasno określić, kim powinni być jego obecni główni partnerzy. Należy znaleźć skutecznych niezależnych partnerów biznesowych i związkowych, a następnie nawiązać stosunki z tymi podmiotami we wszystkich pięciu krajach, z uwzględnieniem innych właściwych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Międzynarodowa Organizacja Pracodawców nie zrzesza żadnych członków z Azji Środkowej, choć ma kontakty w Kazachstanie. Dlatego też zaleca się, by niewielka delegacja EKES-u odwiedziła Azję Środkową (również w celu rozpropagowania tej opinii).

5.3.4 Poza tym istotne jest znalezienie innych rozwijających się organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zachęcanie ich i wspieranie na miejscu w miarę ich rozwoju. Tu znowu zwracamy się do ESDZ o uwzględnienie Komitetu, kiedykolwiek i gdziekolwiek jest to właściwe.

5.3.5 Komitet również zdecydowanie popiera kroki w kierunku zawarcia umów handlowych z każdym z tych pięciu państw. Podobnie jak w przypadku innych umów handlowych podpisanych niedawno przez UE, zalecalibyśmy w tym kontekście wprowadzenie w każdym z tych krajów forum społeczeństwa obywatelskiego w celu większego sformalizowania powiązań ze społeczeństwem obywatelskim w tym regionie, co również umożliwiłoby Komitetowi podzielenie się z odpowiednimi przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego swoim doświadczeniem z zakresu zrównoważonego rozwoju.

5.3.6 Po trzecie należy bardziej zachęcać do szerszych kontaktów i wymian młodzieży oraz do jeszcze większego wykorzystania programu Erasmus Mundus w celu wspierania głębszych powiązań w zakresie edukacji oraz mobilności obu stron. Powinno to polegać między innymi na ułatwieniu uzyskania wiz do celów edukacyjnych, zwolnieniu z czesnego dla

najbardziej utalentowanych studentów i uczniów z Azji Środkowej, promocji podręczników do nauki języka angielskiego, organizacji szkół letnich i partnerstwie na poziomie wyższych uczelni i szkół średnich. Z zadowoleniem przyjmujemy podwojenie budżetu na te cele do 10 mln euro rocznie, ale jak wskazano w sprawozdaniu okresowym większość ludności Azji Środkowej ma poniżej 25 lat (więc nie pamięta czasów radzieckich).

5.3.7 Społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania kluczową rolę w promowaniu większej spójności i integracji regionalnej, co jest ważne w budowaniu środowiska gospodarczego i społecznego, w którym rynki mogą funkcjonować skutecznie, w promowaniu tworzenia godnych miejsc pracy, rozwoju MŚP, wzmocnieniu lokalnej infrastruktury i pomocy w zmniejszaniu ubóstwa, przy wsparciu solidnych instytucji dysponujących jasnym zakresem działania. Szczególnie ważne będzie tu doświadczenie społeczeństwa obywatelskiego między innymi w państwach bałtyckich.

5.3.8 To z kolei musi być podparte zaangażowaniem politycznym, pokojem i bezpieczeństwem, rządami prawa, większą demokracją, dobrymi rządami i stabilnością makroekonomiczną.

5.4 Kwestią ściśle związaną z propagowaniem większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w Uzbekistanie i Turkmenistanie, są jednak prawa człowieka, w której to dziedzinie postęp jest niezwykle wolny. Wobec długiej historii rządów autokratycznych i braku tradycji poszanowania praw człowieka kwestia ta musi odgrywać coraz większą rolę, jeśli UE – oraz społeczeństwo obywatelskie UE – ma rozwinać efektywną współpracę z Azją Środkową. Europa i jej historia są zdefiniowane przez prawa człowieka. Jest to kluczowa dziedzina, w której Europa słusznie uważa, że może udzielić pomocy.

5.4.1 To, na czym rzeczywiście należy się skupić, zależy jednak od negocjacji i wrażliwości kulturowej. Każde z tych państw dobrowolnie poparło powszechne prawa człowieka poprzez przystąpienie do ONZ i powiązanych z nią organizacji (np. MOP). W przeciwieństwie do wielu innych partnerów handlowych UE każde państwo Azji Środkowej ratyfikowało 8 głównych konwencji MOP, z wyjątkiem konwencji o wolności zrzeszania się (nr 87) w Uzbekistanie i o najniższym wieku dopuszczenia do zatrudnienia (nr 138) w Turkmenistanie. Ten ostatni kraj podpisał konwencję w sprawie pracy dzieci (nr 182) dopiero w listopadzie 2010 r., a Uzbekistan podpisał tę o najniższym wieku dopuszczenia do zatrudnienia w 2009 r. Inną kwestią jest ich egzekwowanie. Dlatego wzywamy Komisję, razem z MOP, do położenia większego nacisku na określenie, jak i gdzie Europa może pomóc Azji Środkowej wypełnić te zobowiązania.

5.4.2 To daje praktyczną możliwość budowania wzajemnego zaufania. Choć jest kwestią sporną, czy jakiegokolwiek prawa podstawowe są bardziej podstawowe niż inne, prawdziwe problemy wiążą się nadal z podstawowymi wolnościami, rządami prawa i wolnością zgromadzeń, zrzeszania się i wypowiedzi. UE już ma dobre osiągnięcia w pozytywnym rozwiązywaniu problemów, np. związanych z niepełnosprawnością.

5.4.3 Niemniej jednak nadal pozostają istotne problemy, a ostatnie wydarzenia w Afryce Północnej przypominają zarówno o tym, jak ważne jest budowanie aktywnego uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, jak i o tym, jak pilną kwestią jest rozprawienie się z tymi podstawowymi kwestiami w pozytywny sposób. Komitet pragnie nawiązać ściśle i skuteczne kontakty oraz dobrą współpracę ze społeczeństwem obywatelskim w Azji Środkowej. Bojkoty lub narzucanie bardzo surowych warunków opartych na postępkach nie są realnym rozwiązaniem. Sytuacje te porównuje się z sytuacją na Białorusi, gdzie w styczniu 2011 r., po niepokojach związanych z wyborami prezydenckimi, 158 osób piastujących czołowe urzędy państwowe otrzymało zakaz podróżowania do UE, a ich unijne rachunki bankowe zostały zamrożone, co stanowi przykład, o którym wszystkie pięć krajów powinno pamiętać.

5.4.4 W swojej opinii w sprawie „globalnej Europy”<sup>(4)</sup> Komitet wzywał, by jako podstawę przyszłych umów handlowych UE Komisja wykorzystała 27 konwencji (w tym 8 kluczowych konwencji MOP) wymienionych w systemie GSP Plus. Cel ten należy powtórzyć i tutaj, jako podstawę rozwoju szerzej zakrojonego, niezwiązanego z energią handlu z Azją Środkową, wraz ze stosownymi środkami pomocy technicznej w sferze handlu, jednocześnie promując członkostwo w WTO. Jedynie Kirgistan jest członkiem WTO, ale jego przystąpienie w 1998 r. jest obecnie powszechnie uważane za przedwczesne.

5.5 Załącznik A zawiera krótkie podsumowanie obecnych problemów związanych z prawami człowieka w każdym z pięciu krajów regionu.

## 6. Problemy związane ze środowiskiem naturalnym

6.1 System GSP Plus obejmuje najważniejsze konwencje dotyczące ochrony środowiska naturalnego. Szczególnie istotne dla Azji Środkowej są powiązane ze sobą kwestie bezpieczeństwa żywnościowego, bezpieczeństwa dostaw wody i energii, w których kluczową rolę UE będzie zachęcanie pięciu krajów regionu do współpracy w celu stawienia czoła tym problemom całościowo. Ze strategii UE nie wynika jasno, jak dalece kwestie te są ze sobą powiązane – woda została odrębnie uwzględniona w strategii zarówno w ramach problemów energetycznych, jak i wśród zagadnień ochrony środowiska naturalnego, a bezpieczeństwo żywnościowe jest samo w sobie dużym problemem.

6.2 W 2008 r. FAO wymieniła Tadżykistan jako jedno z 17 państw „przechodzących kryzys żywnościowy” – jako jedyne w Azji. Bezpieczeństwo dostaw wody jest także kwestią o fundamentalnym znaczeniu dla regionu jako całości, ze względu na poważne kurczenie się Morza Aralskiego, rosnące problemy znikających rzek i to, że uprawy bawełny wymagają szczególnie dużej ilości wody. Doświadczenie UE w niesieniu pomocy innym powinno także pomóc w budowaniu głębszego zaufania w Azji Środkowej.

6.2.1 Tadżykistan, podobnie jak Kirgistan, ma dostęp do wody przez większą część roku (choć słabe zarządzanie i uszkodzone systemy dystrybucji doprowadziły do szczególnie wysokich poziomów marnotrawstwa wody i w konsekwencji do jej niedoborów), natomiast sąsiednie kraje mają niedostatki wody, zwłaszcza Uzbekistan (którego wodochłonne uprawy ryżu i bawełny, a także zaopatrzenie w wodę pitną w dużym stopniu są zależne od dostaw wody z innych krajów). Z kolei Tadżykistan ma bardzo ograniczone zasoby innych form energii, ale przede wszystkim jest dotknięty brakiem bezpieczeństwa żywnościowego. W sprawach dostaw energii i zaopatrzenia w żywność jest w dużym stopniu zależny od swoich sąsiadów.

6.2.2 W 2008 r. ponad 2 mln osób (ponad jedna trzecia ludności) uważano za dotkniętych brakiem bezpieczeństwa żywnościowego, a 750 tys. „poważnym brakiem bezpieczeństwa żywnościowego”. 64 % ludności żyje poniżej granicy ubóstwa, tylko 7 % terenu kraju nadaje się do upraw rolnych.

6.2.3 Niestety Uzbekistan i Tadżykistan nie były dobrymi sąsiadami, co doprowadziło do błędnego koła wzajemnego pozbawiania się dostaw, poprzez wprowadzenie kolejno zakazu eksportu energii i wody, przy czym w Tadżykistanie dotknęło to nawet krajowych dostaw elektryczności, która w Duszanbe była dostępna jedynie przez dwie godziny dziennie, w okresie wyjątkowych mrozów.

6.3 Kryzys pokazał, jak ważna jest całościowa strategia, obejmująca ekologiczne wykorzystanie zasobów naturalnych, ograniczenie ubóstwa, a przede wszystkim bezpieczeństwo żywnościowe, by promować zrównoważony wzrost gospodarczy w całej Azji Środkowej. Niemniej jednak Komitet z zadowoleniem przyjmuje to, że UE jest już głęboko zaangażowana w pomoc Tadżykistanowi i jego sąsiadom w celu zaradzenia takim kryzysom.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> COM(2006) 763 wersja ostateczna.



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Na drodze do układu o stowarzyszeniu UE-Mercosur: wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”

(2011/C 248/09)

Sprawozdawca: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Dnia 16 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Na drodze do układu o stowarzyszeniu UE – Mercosur: wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 89 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 EKES uważa, że jeżeli – pomimo przeszkód w takich dziedzinach jak rolnictwo, własność intelektualna i zrównoważony rozwój – dojdzie do zawarcia układu o stowarzyszeniu między MERCOSUREM a UE, stworzy to ogromne perspektywy i korzyści różnego rodzaju dla obu stron. Wynika to z głębokich przemian zachodzących wśród podmiotów odgrywających najbardziej znaczącą rolę na szczeblu globalnym, wyzwani na całym świecie – geostrategicznych, społecznych, energetycznych oraz związanych ze środowiskiem naturalnym i sprawowaniem rządów – oraz pilnej potrzeby rozpoczęcia reformy modelu rozwoju, mającego zaradzić globalnemu kryzysowi, który może równać się tylko z sytuacją z lat trzydziestych ubiegłego stulecia.

1.2 Zdaniem EKES-u zawarcie układu o stowarzyszeniu jest możliwe pod warunkiem, że będzie on zrównoważony, przyniesie obustronne korzyści i nie będzie wykluczał żadnego sektora (na przykład rolnictwa lub przemysłu), regionu ani kraju. W żadnym wypadku układ o stowarzyszeniu nie może opierać się na złej umowie. W związku z tym Komitet zwraca się do negocjujących stron o niezbędną dla osiągnięcia porozumienia wolę polityczną oraz jak największą wytrwałość zdolną przezwyciężyć istniejące różnice zdań, które dotyczą zwłaszcza podstawowego filaru układu o stowarzyszeniu, a mianowicie kwestii handlowych. W tym celu wzywa do wykorzystania wszystkich wspierających ten cel metod i mechanizmów: określenia dysproporcji, środków towarzyszących i wyrównawczych, przewidzenia odstępstw, planów rozwoju mających wspierać sektory w najtrudniejszej sytuacji, promowania inwestycji, polityki innowacji, klauzuli wyrównawczych, przejściowych i przeglądowych. Do środków towarzyszących należy ponadto włączyć wszystkie obszary polityki UE.

1.3 EKES wzywa negocjujące strony, w szczególności Unię Europejską, do rozważenia kosztów – politycznych, gospodarczych i wynikających z zaprzepaszczenia tej szansy – z jakimi wiązałyby się brak porozumienia.

1.4 Kluczowe znaczenie dla EKES-u ma charakter układu o stowarzyszeniu: powinien być ambitny i uwzględniać wszystkie aspekty stosunków UE – Mercosur. W związku z tym szczególnie istotne jest zajęcie się realnymi trudnościami,

z którymi borykają się przedsiębiorstwa, poprzez zharmonizowanie przepisów, oraz wpływem na bariery niehandlowe. Konkretnie rzecz biorąc, układ o stowarzyszeniu musiałby uwzględniać wymiar społeczny, zawodowy i związany ze środowiskiem naturalnym, wywierający wpływ na cały układ. W ramach tego wymiaru należy zagwarantować, by stosunki gospodarcze były spójne z uzgodnionymi celami społecznymi i ekologicznymi, a także by nie wpływały niekorzystnie na normy i gwarancje regulujące zrównoważony rozwój. Powinien być także odzwierciedleniem zaangażowania stron w przestrzeganie podstawowych norm z zakresu praw społecznych i pracowniczych, włącznie z takimi deklaracjami międzynarodowymi jak deklaracje Międzynarodowej Organizacji Pracy. Uznaje się w nich, że pogwałcenie norm i praw pracowniczych nie może być wykorzystane jako legalna przewaga komparatywna w handlu międzynarodowym.

1.5 EKES apeluje o włączenie Konsultacyjnego Forum Gospodarczo-Społecznego Mercosuru (FCES) i Komitetu – jako organów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie obu regionów – do negocjacji, do oceny skutków układu o stowarzyszeniu i wynikających z nich propozycji (dla EKES-u niezbędne jest przeprowadzenie analizy *a priori* skutków potencjalnego układu o stowarzyszeniu i ustanowienie mechanizmów oceny *ex post* w zakresie realizacji uzgodnionych kwestii oraz rozwoju sytuacji w tym zakresie), a także do włączenia ich do prac nad specjalnym rozdziałem porozumienia poświęconym wymiarowi społecznemu, pracowniczemu i związanemu ze środowiskiem naturalnym. Wnosi także o ich udział w układzie o stowarzyszeniu, już po jego podpisaniu, poprzez wspólny komitet konsultacyjny składający się z obu organów reprezentujących zorganizowane społeczeństwo obywatelskie (<sup>1</sup>).

### 2. Wstęp

2.1 Prowadzone przez UE i Mercosur negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu uległy zahamowaniu w 2004 r. ze względu na znaczące różnice zdań w sprawie dostępu do

(<sup>1</sup>) Zob. Deklaracja z Asunción w sprawie negocjacji dotyczących układu o stowarzyszeniu UE – Mercosur, podpisana przez Konsultacyjne Forum Gospodarczo-Społeczne i Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 22 marca 2011 r. [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011\\_decl\\_es.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/2011_decl_es.pdf).

rynków, a także oczekiwań obu stron w odniesieniu do wyników dauhańskiej rundy rozwojowej. Podczas nawiązanych w 2009 r. kontaktów nieformalnych stwierdzono, że zajmowane wcześniej stanowiska uległy zmianie. Wywnioskowano z tego, że ponownie zaistniała możliwość porozumienia, co pozwoliło, by na szczycie UE, Ameryki Łacińskiej i Karaibów w maju 2010 r. podjęto decyzję o powrocie do negocjacyjnego stołu. Układ o stowarzyszeniu powinien być ambitny i uwzględniać w wymiarze handlowym nie tylko handel towarami, lecz także usługi, inwestycje, zamówienia publiczne, własność intelektualną (włącznie z oznaczeniami geograficznymi), ułatwianie handlu, środki sanitarne i fitosanitarne, handel i zrównoważony rozwój, konkurencję lub instrumenty służące ochronie handlu.

### 3. Potencjał układu o stowarzyszeniu i stwarzane przez niego szanse

3.1 Zawarcie układu o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Mercosurem, które wspólnie liczą ponad 700 mln ludności, a ich wymiana handlowa wynosi ponad 84 mld euro rocznie, umożliwiłoby powstanie wielkiego obszaru integracji gospodarczej, korzystnie oddziałującego na obie strony i wywierającego pozytywny wpływ, zwłaszcza na pozostałe kraje Ameryki Łacińskiej.

3.2 UE jako całość to pierwsza gospodarka na świecie, a obszar Mercosuru znajduje się w pierwszej szóstce największych gospodarek świata. Jest także obszarem bardzo dynamicznym, charakteryzującym się w ostatnich latach wysokimi wskaźnikami rocznego wzrostu gospodarczego – 7 % w Brazylii oraz 9 % w Argentynie, Urugwaju i Paragwaju. Natomiast struktura gospodarcza Mercosuru staje się coraz bardziej zróżnicowana. Duży udział ma w niej sektor rolno-spożywczy, a także rosnąca struktura przemysłowa, wspomagana znacznymi zasobami energetycznymi i technologicznymi.

3.3 Największym partnerem gospodarczym Mercosuru, przed Stanami Zjednoczonymi, jest Unia Europejska. W 2010 r. wartość importu UE z Mercosuru wyniosła ok. 44 mld euro, a eksportu ponad 40 mld. Należy podkreślić fakt, że eksport UE do Mercosuru jest już taki sam jak jej eksport do Indii, przewyższa natomiast eksport Unii do Kanady czy Korei Południowej. Inwestycje UE na obszarze Mercosuru przewyższają łączne inwestycje UE w Chinach, Indiach i Rosji.

3.4 Gospodarki obu stron w znacznym stopniu się uzupełniają. Jest to bardzo widoczne w strukturze wzajemnej wymiany handlowej – UE eksportuje głównie wyroby przemysłowe, urządzenia, sprzęt transportowy i produkty chemiczne, importuje natomiast produkty żywnościowe i energetyczne. W wymianie handlowej po obu stronach zachodzą jednak szybkie zmiany. UE na przykład znacznie zwiększyła eksport przetworzonych produktów rolnych, a w latach 2007–2008 brazylijskie przedsiębiorstwa zainwestowały więcej w Europie niż firmy europejskie w Brazylii. Dlatego zawarcie układu o stowarzyszeniu stworzyłoby ogromne szanse na tworzenie dobrobytu.

3.5 Układ o stowarzyszeniu z Mercosurem umożliwiłby UE zacieśnienie kontaktów gospodarczych i geopolitycznych ze strategicznym partnerem. Dzięki dwustronnemu porozumieniu regionów UE wyprzedziłaby innych światowych konkurentów, takich jak Stany Zjednoczone i Chiny. Układ wzmocniłby

ponadto strategiczne – nieuwzględniające kwestii gospodarczych – partnerstwo z Brazylią, krajem odgrywającym szczególną rolę w geopolitycznym kształtowaniu się stosunków międzynarodowych, jako że uczestniczy w dwóch głównych mechanizmach koordynujących interesy wschodzących gospodarek – grupy BRIC i IBSA<sup>(2)</sup>. Wszystko to wpłynęłoby na zwiększenie integracji w Ameryce Południowej i w Ameryce Łacińskiej, na kontynencie posiadającym znaczne rezerwy trzech ogromnie ważnych w XXI wieku zasobów: energii, żywności i wody. Podsumowując, układ o stowarzyszeniu mógłby przyczynić się do złagodzenia pogarszającej się sytuacji gospodarczej i geopolitycznej obszaru Oceanu Atlantyckiego w stosunku do obszaru Oceanu Spokojnego.

### 4. Przeszkody stojące na drodze układu o stowarzyszeniu i jego słabe punkty

4.1 Niezaprzeczalne korzyści, jakie niesie ze sobą ewentualny układ o stowarzyszeniu pomiędzy UE a Mercosurem nie mogą jednak przysłonić trudności wiążących się z zawarciem tego rodzaju porozumienia. Cztery najważniejsze problemy to: 1) złożoność negocjowanych zagadnień – kwestie handlowe układu; 2) słabości strukturalne wpływające na integrację Mercosuru i warunkujące wolny handel; 3) wymiar społeczny i ekologiczny układu o stowarzyszeniu; 4) zakres politycznej osiągnięcia porozumienia po obu stronach i związana z tym gotowość do wyczerpania wszystkich możliwości wykorzystania mechanizmów kompensacyjnych, które pozwoliłyby na jego zawarcie, w ramach porozumienia i poza nim. Dwa ostatnie punkty są omówione, odpowiednio, w punktach 5 i 7 opinii.

4.1.1 Dość precyzyjnie zidentyfikowano trudności wiążące się z **kwestiami handlowymi**. Z niedawnych ocen oddziaływania przeprowadzonych przez Komisję<sup>(3)</sup> wynika, że z perspektywy europejskiej występują one głównie w sektorze rolno-spożywczym krajów Mercosuru. Szczególnie negatywny wpływ przewiduje się w sektorze cukru, mięsa wołowego, wieprzowego i kurczaka oraz warzyw i owoców. Uważa się także, że mamy do czynienia z nadmiernym protekcjonizmem towarów przemysłowych (samochodów, produktów chemicznych), a nawet niektórych przetworzonych produktów rolnych (włącznie z winem); zagrożeniem nieprzestrzegania norm ochronnych odnoszących się do nazw pochodzenia; stosunkowo niskimi wymaganiami w zakresie norm bezpieczeństwa żywnościowego i ochrony środowiska oraz brakiem pełnej przejrzystości w zamówieniach publicznych. Po ostatnich rundach negocjacyjnych strony wydają się bardziej skłonne do porozumienia w kwestii handlu i zrównoważonego rozwoju oraz w zagadnieniach związanych z regułami pochodzenia.

4.1.2 Także dla Mercosuru najważniejsze jest rolnictwo. W 2004 r. oferta europejska uwzględniała liberalizację – po okresach przejściowych – 86,25 % łącznego importu towarów rolnych. Tym razem próg negocjacji będzie prawdopodobnie wyższy. Negocjacje ułatwia możliwość określenia kontyngentów. Można ponadto zmniejszyć zagrożenia wskazane przez europejskie sektory rolno-rybackie, jeżeli w negocjacjach układu o stowarzyszeniu uwzględni się wymóg rozsądnego

(2) BRIC: Brazylia, Rosja, Indie, Chiny. IBSA: Indie, Brazylia, Republika Południowej Afryki.

(3) Dyrekcja Generalna ds. Rolnictwa i Wspólne Centrum Badawcze Komisji Europejskiej, kwiecień 2011 r.

stosowania się do tych samych standardów – związanych ze środowiskiem naturalnym, bezpieczeństwem żywnościowym, dobrostanem zwierząt itp. – zarówno w odniesieniu do produktów europejskich, jak i towarów importowanych z Mercosuru. Ponadto układ o stowarzyszeniu nie powinien zwiększyć zależności żywnościowej UE i powinien zawierać instrumenty niezbędne do uniknięcia intensywnego i nierównoważonego modelu rolnictwa. Porozumienie wydaje się natomiast bardziej osiągalne w przypadku produktów przemysłowych, co do których stosuje się mniejsze ograniczenia. Sytuacja taka miała już miejsce przy umowie UE i Korei Południowej dotyczącej przemysłu samochodowego. Natomiast inne kwestie, takie jak własność intelektualna, to nadal temat szczególnie drażliwy dla niektórych krajów Mercosuru, np. dla Brazylii. Istnieje możliwość zastosowania w tych przypadkach klauzuli przeglądowych lub przejściowych, w oparciu o ustalenia Światowej Organizacji Handlu. Dlatego EKES uważa, że istnieje możliwość opracowania projektów, m.in. programu dotyczącego własności przemysłowej promującego transfer technologii i służącego wdrożeniu obowiązującego w UE i w Mercosurze systemu patentów, który można następnie poszerzyć na cały region Ameryki Łacińskiej.

4.1.3 Zdaniem EKES-u pomimo istniejących trudności obecne okoliczności bardziej niż kiedykolwiek sprzyjają osiągnięciu zrównoważonego porozumienia – korzystnego dla obu stron i nie pomijającego żadnego sektora, regionu lub kraju (4).

4.2 **Strukturalne słabości Mercosuru** już wcześniej stały na przeszkodzie zawarciu układu o stowarzyszeniu. Należą do nich m.in. niewystarczająca liczba wspólnych sieci i struktur, na obszarze trzy razy większym od powierzchni UE; niski poziom handlu międzyregionalnego (15 % w Mercosurze, 45 % na obszarze NAFTA, 66 % w UE) i dominacja handlu pozaregionalnego; brak całkowitej unii celnej; ograniczona koordynacja polityki makroekonomicznej i słabe instytucje regionalne.

4.2.1 W ostatnich latach, zwłaszcza począwszy od 2003 r. – w wyniku silnego impulsu, którym była bardzo bliska perspektywa osiągnięcia porozumienia między UE a Mercosurem – nastąpiło znaczne przyspieszenie procesu integracji regionalnej Mercosuru. Pojawiły się takie inicjatywy jak wprowadzenie wspólnej polityki w obszarach energii, wykorzystania zasobów gazu i ropy naftowej oraz utworzenia infrastruktury komunikacyjnej; zainicjowano wspólną politykę motoryzacyjną pomiędzy Argentyną a Brazylią i utworzono Fundusz Konwergencji Strukturalnej Mercosuru (FOCEM). Przyjęto także strategiczny plan na rzecz wyrównania dysproporcji na rynku wewnętrznym i ustanowiono środki zróżnicowanego i preferencyjnego traktowania dla Paragwaju i Urugwaju.

4.2.2 W 2000 r. z kolei rządy krajów Mercosuru utworzyły Grupę Monitoringu Makroekonomicznego, której powierzono monitorowanie szeregu parametrów konwergencji makroekonomicznej oraz opracowanie wspólnej metodologii wykorzystania ich.

4.2.3 Przyczyniło się to do ekspansji handlu międzyregionalnego, poprawy jakości jego produktów i przyciągnięcia nowych, bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

4.2.4 W ostatnich latach wzmocnił się także wymiar polityczny Mercosuru: utworzono sądy arbitrażowe i rewizyjne, przekształcono sekretariat administracyjny w sekretariat techniczny, podpisano protokół o prawach człowieka, utworzono parlament Mercosuru (PARLASUR) i po raz pierwszy wyznaczono wysokiego przedstawiciela ogólnego. Gospodarczy proces integracji wciąż jednak jest słaby; często mają miejsce konflikty handlowe, a struktury instytucjonalne dopiero się kształtują.

4.2.5 Na szczególną uwagę zasługuje przyjęcie przez Mercosur, w sierpniu 2010 r., nowego wspólnego kodeksu celnego (liczącego prawie 200 artykułów). Oznacza to eliminację podwójnej wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, której podlegają produkty przewożone z jednego kraju do drugiego. Zmusza to do przyjęcia wspólnej polityki handlowej i zharmonizowania innych elementów, takich jak specjalne ustalenia dotyczące importu lub instrumenty ochrony handlu. Wymusi także wzajemne połączenie informatycznych systemów zarządzania granicami i utworzenie mechanizmu ściągania i podziału dochodów ze wspólnej zewnętrznej taryfy celnej. Tego rodzaju postępy w ramach unii celnej są ważnym czynnikiem ułatwiającym negocjacje pomiędzy UE i Mercosurem.

4.2.6 Zawarcie układu o stowarzyszeniu może przyspieszyć proces zwiększonej integracji gospodarczej Mercosuru, regulacji jego rynku wewnętrznego i wzmocnienia instytucji tej grupy krajów.

## 5. Wpływ układu o stowarzyszeniu i środki wyrównawcze

5.1 Na zlecenie Komisji Europejskiej przeprowadzono badanie na temat wpływu liberalizacji handlu pomiędzy UE i Mercosurem, zarówno w odniesieniu do całego układu o stowarzyszeniu, jak i do trzech konkretnych sektorów: rolniczego, motoryzacyjnego i leśnictwa. W badaniu analizuje się możliwy wpływ wywierany przez układ o stowarzyszeniu, zarówno pozytywny, jak i negatywny. Proponuje się także środki i zalecenia mające zwiększyć skutki pozytywne i zapobiegać negatywnym konsekwencjom lub jak najbardziej je zmniejszać, w odniesieniu do całego układu o stowarzyszeniu lub do analizowanych sektorów.

5.2 EKES zaleca, by negocjujące strony uwzględniły tego rodzaju środki towarzyszące w aspektach handlowych porozumienia oraz w ramach współpracy i wspólnych programów pomiędzy UE a Mercosurem. Uważa także, że Konsultacyjne Forum Ekonomiczno-Społeczne Mercosuru i EKES mogą włączyć te środki do swoich postulatów w trakcie negocjacji porozumienia.

5.3 EKES sądzi, że włączenie klauzul przeglądowych ułatwiłoby zawarcie układu o stowarzyszeniu; umożliwiłoby również pogłębienie i rozwinięcie niektórych aspektów na późniejszych etapach porozumienia dwustronnego między regionami.

5.4 Zdaniem EKES-u w ocenach oddziaływania należałoby położyć szczególny nacisk na udział ekspertów i organizacji kraju zawierającego układ o stowarzyszeniu z jednej strony

(4) W ten sposób wypowiedzieli się szefowie państw i rządów podczas szczytu UE – Mercosur w maju 2010 r.

i na wskazanie zagrożeń społecznych i związanych ze środowiskiem naturalnym z drugiej strony. Zagrożenia te są obecnie postrzegane po prostu jako uzupełnienie oceny ekonomicznej<sup>(5)</sup>, włącznie z kwestią koncentracji bogactwa, które może zostać wytworzone w wyniku porozumienia, i jego nierównego podziału.

## 6. Kwestia zrównoważonego rozwoju w układzie o stowarzyszeniu

6.1 Zdaniem EKES-u przyszły układ o stowarzyszeniu między UE a Mercosurem powinien uwzględniać w sposób przekrojowy wymiar społeczno-zawodowy i ekologiczny jako integralną część tego układu w celu wspierania **zrównoważonego rozwoju** w obu regionach. Wymiar ten uzupełniałyby aspekty gospodarcze i handlowe porozumienia.

6.1.1 Jest to zgodne z oficjalnym stanowiskiem instytucji UE i Mercosuru<sup>(6)</sup>, które popierają liberalizację wymiany handlowej z jednoczesnym podjęciem zobowiązań i działań w dziedzinie społecznej i ekologicznej.

6.1.2 W związku z tym EKES stoi na stanowisku, że układ o stowarzyszeniu powinien ustanawiać założenia społeczne i ekologiczne, których należy przestrzegać w celu umożliwienia stosunków handlowo-gospodarczych sprzyjających spójności gospodarczej i społecznej – zgodnie ze strategią **zrównoważonego rozwoju** – i wzmacniających konkurencyjność lokalnej struktury produkcji (MŚP, gospodarka społeczna i mikroprzedsiębiorcy) ze względu na jej możliwości w zakresie tworzenia miejsc pracy.

6.1.3 EKES uważa, że wymiar społeczny i ekologiczny ma wpływ na cały układ o stowarzyszeniu. W części handlowej układu z kolei należałoby zdaniem Komitetu umieścić aspekty związane z ochroną praw człowieka, praw pracowniczych, społecznych i praw związanych z ochroną środowiska naturalnego oraz poświęcić specjalny rozdział kwestiom związanym z „handlem i zrównoważonym rozwojem”, jak np.:

- wykluczenie produktów uzyskanych nielegalnie (ryby, drewno) z przepływów handlowych;
- uwzględnienie inicjatyw z zakresu sprawiedliwego handlu lub społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw w programach na rzecz handlu i inwestycji;
- zobowiązanie do okresowego monitorowania wpływu stosunków handlowych na kwestie społeczne i ekologiczne;
- niedopuszczanie do odstępstw od przepisów ochrony socjalnej i ochrony środowiska w celu zapobiegania nieuczciwie uzyskanej przewadze w handlu międzynarodowym;
- zapobieganie wylesianiu.

<sup>(5)</sup> „Oceny wpływu na zrównoważony rozwój a polityka handlowa Unii Europejskiej”, E. Pichenot (Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 14-18).

<sup>(6)</sup> Deklaracja ministrów i władz do spraw rozwoju społecznego Mercosuru, Buenos Aires, lipiec 2006 r. Szczyty Rady Europejskiej z lutego 2005 r. i 2006 r.

## 7. Strategiczne elementy układu o stowarzyszeniu między Unią Europejską a Mercosurem

7.1 **Stanowcza wola polityczna** jest niezbędna przede wszystkim dla opracowywania i propagowania układu o stowarzyszeniu, nie tylko jako umowy o wolnym handlu, lecz także jako bardziej ogólnej umowy strategicznej, zapewniającej obu stronom długoterminowe korzyści w dziedzinie rozwoju, bezpieczeństwa, migracji oraz wyzwani ekologicznych. Jest ona także konieczna, aby wykorzystać wszystkie istniejące mechanizmy służące uwzględnianiu dysproporcji między oboma regionami, ograniczyć negatywny wpływ liberalizacji na niektóre sektory, nadrobić wciąż istniejące opóźnienia w procesie integracji Mercosuru oraz zapewnić udział społeczeństwa i przejrzystość jako kluczowe aspekty dwustronnych negocjacji między regionami.

7.2 Układ o stowarzyszeniu stanowi wielką szansę na poczynienie postępów na rzecz realizacji ogólnych celów strategicznych obu regionów.

7.3 Przede wszystkim zapewniłby on sposób na utrzymanie międzynarodowej obecności politycznej i gospodarczej w czasach, gdy siła polityczno-gospodarcza przemieszcza się z Atlantyku na Pacyfik. Mercosur nie zawarł umów ani ze Stanami Zjednoczonymi ani wielkimi potęgami azjatyckimi, choć podpisał umowę o wolnym handlu z Chile i członkami Wspólnoty Andyjskiej. Obecnie rozpatrywane jest dołączenie do tego ugrupowania Wenezueli. Poza regionem Ameryki Południowej Mercosur podpisał umowy, w tym niektóre dotyczące wolnego handlu, z Republiką Południowej Afryki, Indiami, Pakistanem, Turcją, Egiptem, Marokiem i Izraelem. UE z kolei zawarła umowy dwustronne z Meksykiem, Chile, Ameryką Środkową, Peru, Kolumbią, RPA, Karaibami oraz Koreą Południową. Podsumowując, układ między UE a Mercosurem doprowadziłby do powstania dwuregionalnego bloku o dużym znaczeniu w nowym kontekście międzynarodowym.

7.3.1 Układ o stowarzyszeniu byłby także bardzo ważny dla przyspieszenia integracji w całym regionie Ameryki Łacińskiej. Byłby on bardzo atrakcyjny dla innych ugrupowań subregionalnych w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, a także dla krajów takich jak Meksyk czy Chile. „Sojusz strategiczny” między oboma regionami – między 27 państwami członkowskimi UE a 33 krajami Ameryki Łacińskiej i Karaibów – miałby duże znaczenie w organizacjach wielostronnych. Wzrósłby także jego wpływ w grupie G-20, w której uczestniczą trzy kraje latynoamerykańskie (Brazylia, Meksyk i Argentyna) oraz pięć krajów europejskich (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Włochy i Hiszpania), a także sama UE.

7.3.2 Wreszcie, dzięki układowi o stowarzyszeniu z Mercosurem UE zyskałaby strategicznego sojusznika w kontekście jej dążenia do pozycji światowego lidera w dziedzinie ochrony środowiska. Środowisko naturalne jest jednym z obszarów największego zainteresowania państw, obywateli i systemu wielostronnego. UE jest pionierem ekologicznych strategii i technologii. Dla Ameryki Łacińskiej, a zwłaszcza dla Mercosuru, zasoby naturalne to jedna z najważniejszych silnych stron, lecz region ten należy także do najbardziej zagrożonych skutkami zmiany klimatu, między innymi ze względu na niektóre praktyki w ramach intensywnego rolnictwa.

7.3.3 Aby zapewnić temu ostatniemu celowi wystarczające wsparcie, konieczne byłoby włączenie istotnych fragmentów na temat „energii, środowiska naturalnego, nauki, technologii i innowacji”. Zagadnienia te powinny stać się priorytetem w ramach wspomnianego rozdziału dotyczącego współpracy na rzecz rozwoju. Podczas szóstego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju technologicznego UE poprowadzono już wiele projektów z udziałem członków Mercosuru. W tym kontekście korzystne byłoby włączenie tej współpracy do układu o stowarzyszeniu. Znaczące środki w ramach 7. programu ramowego – 50 mld EUR – mogłyby stanowić ważny wkład w tym zakresie.

## 8. Społeczeństwo obywatelskie a układ o stowarzyszeniu

8.1 EKES uważa, że międzyregionalny charakter negocjacji i treść układu o stowarzyszeniu stanowią zasadnicze i wyróżniające się elementy negocjacji oraz punkt odniesienia dla stosunków gospodarczych na świecie, który jest coraz bardziej otwarty na wymianę handlową.

8.2 Komitet potwierdza zasady przejrzystości i uczestnictwa, zarówno w procesie negocjacyjnym, jak i w opracowywaniu układu o stowarzyszeniu. W tym kontekście pragnie otrzymywać ważne informacje podczas procesu negocjacji i mieć możliwość kontaktu z negocjatorami w czasie rzeczywistym, aby móc przekazać im propozycje FCES i EKES-u.

8.3 Ponadto EKES wnioskuje o włączenie go w opracowywanie ocen wpływu, tak aby mógł dostarczać zaleceń w sprawie środków na rzecz likwidacji lub ograniczenia negatywnych skutków procesu liberalizacji handlu, a także wzywa do ustanowienia, po podpisaniu porozumienia, centrum

monitorowania o charakterze technicznym w celu stałego analizowania skutków gospodarczych, społecznych i ekologicznych układu o stowarzyszeniu oraz proponowania konkretnych środków.

8.4 Zgodnie ze wspólnymi stanowiskami EKES-u i FCES – oraz samych umów wstępnych zawartych podczas negocjacji prowadzonych przed 2004 r. – EKES wzywa do ustanowienia w ramach układu o stowarzyszeniu wspólnego komitetu konsultacyjnego społeczeństwa obywatelskiego. Komitet ten powinien składać się w równych częściach z członków EKES-u i FCES oraz posiadać obligatoryjne uprawnienia doradcze obejmujące wszystkie obszary porozumienia, w tym rozdział dotyczący handlu, a także monitorowanie kwestii związanych ze zrównoważonym rozwojem.

8.5 EKES sądzi, że niezbędne jest uwzględnienie w układzie o stowarzyszeniu wymiaru społecznego, zgodnie z koncepcją umowy wykraczającej poza aspekty handlowe i mającej na celu ogólne zwiększenie spójności społecznej. W szczególności chodzi tutaj o wpływ na zatrudnienie, o ochronę interesów populacji miejscowej i ludności znajdującej się w najtrudniejszym położeniu, a także o propagowanie i przestrzeganie praw człowieka, ochronę środowiska oraz o prawa imigrantów i pracowników. W związku z tym należy uwzględnić w nim deklaracje międzynarodowe, np. deklaracje MOP, w których uznaje się, że pogwałcenie podstawowych norm i praw pracowniczych nie może być przywoływane ani wykorzystywane jako legalna przewaga komparatywna w handlu międzynarodowym. Przyszły układ musi więc zapewnić wysokiej jakości miejsca pracy, poprawić warunki socjalne pracowników i istotnie przyczynić się do lepszego podziału bogactwa.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Dialog międzykulturowy a Romowie: kluczowa rola kobiet i kształcenie” (opinia dodatkowa)**

(2011/C 248/10)

Sprawozdawca: **Anne-Marie SIGMUND**

Dnia 24 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. A przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię dodatkową w sprawie:

„Dialog międzykulturowy a Romowie: kluczowa rola kobiet i kształcenie”

(opinia dodatkowa).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2 przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Końcowe zdanie komunikatu Komisji z 5 kwietnia 2011 r.<sup>(1)</sup> jest dla Komitetu hasłem przewodnim w odniesieniu do niniejszych propozycji.

1.2 Komitet podkreśla, że nie należy więcej tworzyć strategii **na rzecz** Romów ani przeprowadzać analiz **na temat** Romów, lecz trzeba podejmować konkretne kroki **wraz z** Romami bądź z reprezentującymi ich organizacjami.

1.3 Komitet jest gotów w ramach swoich kompetencji angażować się w takie działania lub też, tak jak dotychczas, z własnej inicjatywy działać w ścisłej współpracy z organizacjami Romów, np. przygotowując wysłuchania, seminaria itp.

1.4 Komitet będzie zacieśniał swoje kontakty z instytucjami, organizacjami i organami wykazującymi aktywność w tym obszarze, aby wspólnie pracować nad dalszymi inicjatywami<sup>(2)</sup>.

1.5 Komitet uważa dialog międzykulturowy za właściwy instrument na rzecz integracji lub uczestnictwa Romów, zarówno jeśli chodzi o pojmowanie roli romskich kobiet w tym procesie, jak i w dziedzinie wychowania i edukacji.

1.6 Komitet także w ramach istniejących sieci będzie szukał możliwości angażowania się w lokalne inicjatywy oraz samodzielnego ich podejmowania.

<sup>(1)</sup> „Nadszedł czas przełożyć dobre intencje na konkretne działania” (komunikat Komisji: „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.”, COM(2011) 173 wersja ostateczna).

<sup>(2)</sup> Zob. załącznik: „Inicjatywy, programy, studia” ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)).

## 2. Kontekst i podejście

2.1 W swej opinii rozpoznawczej z 9 lipca 2008 r.<sup>(3)</sup> EKES przedstawił szereg zaleceń mających na celu przyspieszenie integracji mniejszości romskiej w Europie. Zalecono podejście dwutorowe – skoordynowane pomiędzy szczeblem unijnym a poszczególnymi państwami członkowskimi – skoncentrowane na wychowaniu i edukacji dzieci. Komitet zaapelował też do Komisji o realizację kompleksowej strategii i finansowanie kampanii uświadamiających. Uznano również, że aktywny udział w tym procesie przedstawicieli Romów jest jedynym możliwym rozwiązaniem.

2.2 Komisja Europejska<sup>(4)</sup> przyjęła to podejście i podkreśliła, że zdaniem EKES-u<sup>(5)</sup> „*włączenie problematyki Romów do głównego nurtu wszystkich istotnych dziedzin polityki europejskiej i krajowej rzuca największe nadzieje na osiągnięcie integracji*”.

2.3 U podstaw niniejszej opinii dodatkowej leży zasada dialogu międzykulturowego, zakładająca, że obie strony – w tym przypadku mniejszość romska i nie-romskie społeczeństwo Europy – dobrowolnie i bez uprzedzeń rozpoczną dialog. Ów dialog międzykulturowy oznacza skonfrontowanie się nie tylko z elementami wspólnymi, ale także z różnicami w tradycji i sposobie życia, aby lepiej zrozumieć faktyczny stan i opracować realistyczne rozwiązania.

2.4 Pod względem treści opinia ta koncentruje się na pierwszym i – z punktu widzenia EKES-u – zasadniczym filarze integracji<sup>(6)</sup>, a mianowicie na **wychowaniu i edukacji** oraz analizuje w tym kontekście także szczególną rolę kobiet w integracji Romów.

<sup>(3)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES-u „Integracja mniejszości — Romowie”, punkt 5.3; Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s.88.

<sup>(4)</sup> Komunikat „Integracja społeczna i gospodarcza Romów w Europie”, COM(2010) 133 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> Opinia rozpoznawcza EKES-u „Integracja mniejszości — Romowie”, punkt 5.3, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s.88.

<sup>(6)</sup> W ramach sformułowanych przez Komisję czterech zasadniczych filarów integracji: dostępu do edukacji, prawa do zatrudnienia, dostępu do opieki zdrowotnej, prawa do mieszkania wraz ze związanym z tym prawem do podstawowych świadczeń dla celów mieszkalnych.

2.5 Komitet popiera strategię europejskiej platformy na rzecz integracji Romów, a zwłaszcza dziesięć podstawowych zasad integracji Romów (7), które platforma opracowała w 2009 r.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Jednym z najpopularniejszych sloganów opisujących europejski projekt integracji jest „**Jedność w różnorodności**”. W tym kontekście Romowie stanowią szczególnie wymowny przykład kulturowej różnorodności Europy, co dodatkowo wzbogaca jeszcze fakt, że sami Romowie (8) reprezentują różne typy tożsamości kulturowej (9).

3.2 Od 1999 r. (10) Komitet stosuje rozszerzoną definicję kultury obejmującą, oprócz sztuki, tradycji i dziedzictwa kulturowego, także wychowanie, edukację, naukę, badania naukowe itp. Dzięki temu wychowanie i edukacja nabierają wyjątkowego znaczenia w międzykulturowym dialogu, zwłaszcza z Romami.

3.3 Komitet odrzuca argumenty przeciwko idei społeczeństwa wielokulturowego (11) twierdząc, że jakkolwiek pod niektórymi względami argumenty te wydają się słuszne, to jednak są o tyle niezrozumiałe, że nie sposób przenieść ich na grunt Wspólnoty Europejskiej, ponieważ ta wiąże się ze wspólną „kulturą przewodnią” (12).

3.4 Pojmując kulturę jako wspólne odwoływanie się do wspólnych wartości, można stwierdzić, że tożsamość europejska w pierwszej kolejności oznacza tożsamość kulturową, co znajduje potwierdzenie w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, w tzw. klauzuli wartości. Dialog międzykulturowy jest więc właściwym instrumentem, umożliwiającym wnoszenie trwałego wkładu w proces integracji w ogóle, zaś w proces integracji Romów w szczególności. Zdaniem EKES-u na szczególną uwagę zasługuje pojęcie **tolerancji**.

3.5 Tolerancja oznacza prawo innych do ich inności i to zarówno w odniesieniu do korzystania z tego prawa, jak i do jego akceptowania. Jest to tak samo ważne dla Romów, jak i dla nie-Romów. Jednak w dialogu międzykulturowym tolerancja ma jeszcze dodatkowe podstawowe znaczenie. Odnosi się ono nie

tylko do rozwiązywania ewentualnych sporów dotyczących norm, ale wymaga też wrażliwości na inność i przyczynia się tym samym do empatii niezbędnej do wspólnego życia.

3.6 Inicjatywy Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego na rzecz poprawy sytuacji Romów (13) to doskonałe instrumenty zapewniające prawne i polityczne ramy działań oraz programów. Niemniej są one z definicji działaniami odgórnymi, które – bez odpowiednich inicjatyw oddolnych podejmowanych przez społeczeństwo obywatelskie, także przy wsparciu publicznych organów krajowych, regionalnych i lokalnych – nie przyniosą oczekiwanych pozytywnych efektów.

3.7 W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje ostatni komunikat Komisji, a szczególnie popiera zawarty w nim wniosek, że obecnie należy przejść do czynów, i podkreśla, że ta potrzeba działań odnosi się nie tylko do publicznych organów krajowych, regionalnych i lokalnych, ale także zwłaszcza do podmiotów społeczeństwa obywatelskiego po obu stronach.

3.8 Zarówno Unia, jak i społeczność międzynarodowa wydały już znaczące sumy na integrację Romów, by w rezultacie stwierdzić, że wyniki tych działań nie są proporcjonalne do ilości przeznaczanych na nie środków. Zdaniem Komitetu wiąże się to z tym, że wprawdzie na szczeblu Wspólnoty organizowano i nadal organizuje się liczne inicjatywy, konferencje i spotkania na ten temat, które jednak – z braku wystarczającego zaangażowania samych zainteresowanych, czyli Romów, mimo merytorycznego sukcesu – nie doprowadziły do wcielenia w życie zalecanych środków.

3.9 Komitet w ramach swoich kompetencji pragnie przyczynić się do tego, by zniwelować ową dysproporcję między słusznymi zamierzeniami strategicznymi a nieodpowiadającą im faktyczną realizacją. Podejmie zatem działania, wykorzystując pełnią przez siebie funkcję pomostu ku obywatelom oraz swe sieci i organizacje swych członków, by poprzez lokalne imprezy zwiększyć gotowość do przyjęcia oferowanych świadczeń oraz dotrzymania poczynionych zobowiązań.

### 4. Rola romskich kobiet

4.1 Z wielu analiz wynika, że w rodzinach romskich dziećmi, które jeszcze nie chodzą do szkoły (14) zajmują się głównie kobiety, natomiast ojcowie zaczynają angażować się w wychowanie dzieci w wieku szkolnym. Przy czym wychowanie dziewczynek, nawet w wieku szkolnym, wciąż pozostaje domeną matek. Jednak ponieważ etap najsilniej kształtujący

(7) 1. Strategie konstruktywne, pragmatycznie i niedyskryminujące  
2. Strategie odpowiednio adresowane, pozbawione charakteru wykluczającego  
3. Podejście międzykulturowe  
4. Ukierunkowanie na integrację ogólną  
5. Świadomość wymiaru związanego z równym traktowaniem płci  
6. Przejęcie sprawdzonych koncepcji  
7. Wykorzystanie instrumentów wspólnotowych  
8. Zaangażowanie władz regionalnych i lokalnych  
9. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego  
10. Aktywny udział Romów.

(8) W sensie ogólnie przyjętego określenia zbiorczego dla społeczności Roma, Sinti, Fahrende, Kalé itd.

(9) Zob. także opinia Komitetu Regionów, CdR 178/2010 fin.

(10) Opinia KES-u „Rola zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i jego wkład w integrację europejską”, Dz.U. C 329 z 17.11.1999, punkt 5.2.1.

(11) Model społeczeństwa wielokulturowego nie przewiduje żadnych ogólnie wiążących wartości i stanowi przede wszystkim zlepek społeczności żyjących obok siebie.

(12) Zob. „Europa ohne Identität? Die Krise der multikulturellen Gesellschaft”, (Europa bez tożsamości? Kryzys społeczeństwa wielokulturowego) Goldmann Verlag, s. 181 Bassam Tibi, prof. em., Getynga.

(13) Zob. załącznik: „Inicjatywy, programy, studia” ([http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337\\_additional-info.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/SOC337_additional-info.pdf)); komunikat Komisji „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.” (COM(2011) 173 wersja ostateczna oraz sprawozdanie posłanki do Parlamentu Europejskiego Lívii Járóki w sprawie strategii UE w dziedzinie integracji Romów (2010/2276(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2011-0043+0+DOC+XML+V0//PL>.

(14) Konferencja „Jestem europejską Romką”, 11–12 stycznia 2010 r., Ateny.

przypada na okres przedszkolny, ważne jest, by wszystkie dzieci już w domu były przygotowywane do szkoły. Dlatego trzeba zwrócić uwagę matek na znaczenie wychowania i edukacji ich dzieci, zwłaszcza córek, i zachęcać je do konkretnego przygotowania ich do nauki w szkole.

4.2 Niemniej działania tę mają szansę powodzenia tylko wtedy, gdy zwłaszcza na szczeblu lokalnym będzie dostępna oferta uwzględniająca odmienne tradycje. Oznacza to również, że organy publiczne powinny zapewnić odpowiednie programy edukacyjne oraz zapobiegać segregacji.

4.3 Dodatkowo konieczne będzie wdrożenie programów na rzecz przekazywania umiejętności i wiedzy (*capacity building*), aby umożliwić kobietom romskim faktyczne wypełnianie tej ważnej funkcji.

4.4 W tradycyjnych rodzinach romskich pod jednym dachem żyje wiele pokoleń, więc i dziadkowie mają wpływ na wychowanie dzieci, i to w wielu przypadkach nawet większy niż rodzice. Pożądane byłoby więc włączenie w ten proces także dziadków, którzy stanowią przecież przykład dla młodszych pokoleń.

4.5 Pomyślne ukierunkowanie potencjału romskich kobiet na kształtowanie przyszłości ich dzieci będzie miało dodatkowy efekt – takie konkretne działania i inicjatywy przyczynią się też do zanikania stereotypów o romskich kobietach. Zbyt często bowiem postrzega się je wyłącznie jako obiekt – czy to jako ofiarę dyskryminacji, przemocy domowej, czy też innego rodzaju wykorzystywania bądź znieważania. Oczywiście problemy te są istotne i nie można ich bagatelizować, tylko podjąć właściwe kroki zwalczające patologie. Poza tym zdaniem Komitetu istotne jest także pokazanie, jakie aktywne role odgrywają kobiety romskie w ramach swoich społeczności oraz jakie jeszcze funkcje – poza tymi społecznościami – mogłyby one pełnić jako aktywne podmioty i strona uczestnicząca w dialogu międzykulturowym.

4.6 Komitet będzie popierał inicjatywy wychodzące naprzeciw budowaniu poczucia własnej wartości u kobiet romskich i w ramach swoich możliwości starał się, by kobiety te miały dostęp do informacji i narzędzi, które ułatwią im wypełnienie zadania integracji ich rodzin ze społeczeństwem.

4.7 Komitet więc będzie szukał sposobów, by poprzez udział w lokalnych przedsięwzięciach nie tylko rozpowszechnić konkretne informacje, ale także motywować do angażowania się.

## 5. Wychowanie i edukacja

5.1 Celem jest tu takie włączenie społeczne tych grup społeczności romskiej, które znajdują się w gorszym położeniu, by jednocześnie nie zatraciły one swej romskiej tożsamości. Dobra edukacja ma kluczowe znaczenie z dwóch powodów. Po pierwsze, poprzez edukację obywatele poznają wspólne podstawowe wartości, które różnym grupom etnicznym umożliwiają udane współistnienie. Jedną z takich wartości jest otwartość na inne kultury. Po drugie edukacja sama w sobie może być ważnym instrumentem integracji, ponieważ zasadza się ona na interakcji pomiędzy odmiennymi kulturami. Wprawdzie

nigdy nie jest za późno na zdobywanie wiedzy i umiejętności, ale ważne jest, by edukację na dobrym poziomie rozpocząć na jak najwcześniejszym etapie życia. Mocne poczucie własnej wartości u dziecka i świadomość roli, jaką odgrywa ono w większej grupie i także w społeczeństwie, to często klucz do sukcesu w dalszym życiu.

5.2 Poprzez realizowane działania i strategie należy dążyć do zagwarantowania Romom i wszystkim innym mniejszościom równego dostępu do wysokiej jakości edukacji, gdyż ostatecznym celem jest wyposażenie ich członków w umiejętności niezbędne na rynku pracy, a więc także w umiejętności społeczne. Ludzie muszą umieć samodzielnie kierować swoim życiem i funkcjonować jako odpowiedzialni obywatele, którzy są świadomi swoich praw i obowiązków oraz potrafią z nich korzystać i je wypełniać.

5.3 Nieobecność na rynku pracy nie tylko stanowi problem społeczny, lecz także pociąga za sobą poważne skutki finansowe. Z tej perspektywy nakłady na edukację i wychowanie wiążą się wprawdzie niewątpliwie z kosztami, ale w zasadzie nie są wyłącznie wydatkiem, lecz przede wszystkim rozsądną inwestycją w przyszłość.

5.4 Rada Europy w ramach swego programu na rzecz wychowania i edukacji dzieci romskich prowadzi również kurs dla mediatorów i asystentów szkolnych. W inicjatywie tej uczestniczy także Komisja. Komitet jest gotów pełnić funkcję pośrednika w ramach przyszłej współpracy międzyinstytucjonalnej w tym zakresie. Komitet mógłby np. poprzez własne kanały komunikacji rozpowszechniać informacje o tym projekcie i o jego efektach lub prezentować przykłady najlepszych rozwiązań w krajach, które na razie nie są objęte programem Rady Europy.

5.5 Wiadomo, że odsetek Romów kończących przedwcześnie naukę jest nieproporcjonalnie wyższy niż w przypadku pozostałych uczniów<sup>(15)</sup>. Konieczne więc będzie zastanowienie się wspólnie z odpowiedzialnymi organami nad działaniami, które mogłyby poprawić tę sytuację.

## 6. Edukacja – przykłady na szczeblu krajowym

6.1 Aby spełnić normy europejskie, większość państw członkowskich wprowadziła surowe prawo w zakresie zwalczania dyskryminacji i równouprawnienia. Niestety mimo to na szczeblu lokalnym wciąż dochodzi do dyskryminowania, a krajowe przepisy prawne często nie przewidują mechanizmów i procedur składania skarg przez osoby, które czują się poszkodowane, ani unieważniania dyskryminujących praktyk. Trzeba też pamiętać, że słaba kontrola sprawia, iż dane państwo może zadowolony być jedynie kosmetycznymi zmianami, które tylko pogłębią istniejący model segregacji.

<sup>(15)</sup> Roma Education Fund, Country assessments, <http://www.romaeducationfund.hu/publications/country-assessments>  
Open Society Institute, No Data—No Progress, Country Findings, August 2010;  
<http://www.romadecade.org/files/downloads/General%20Resources/No%20Data%20No%20Progress%20Country%20Findings.pdf>.



6.2 Nie oznacza to jednak, że *żadne* państwo członkowskie nie stara się o lepszy dostęp swych obywateli romskich do pewnych podstawowych praw, w tym prawa do edukacji, ani też, że *żaden* krajowy system prawny nie jest w stanie chronić praw Romów. Niektóre sądy okręgowe lub krajowe orzekły, że praktyki wykluczające romskie dzieci naruszają krajowe ustawy antydyskryminacyjne. Już w 2004 r. – a więc przed przystąpieniem Bułgarii do UE – sąd okręgowy w Sofii w swym orzeczeniu przeciw bułgarskiemu ministerstwu oświaty, przeciw administracji samorządowej i przeciw reprezentantom kuratorium uznał, że poprzez segregację dzieci romskie są pozbawiane ich prawa do edukacji na równych prawach<sup>(16)</sup>. Niemniej takie wyroki stanowią jedynie reakcję na pewne incydenty i nie zawsze zmuszają władze lokalne i regionalne do zmiany dyskryminujących praktyk, które zdają się dominować w systemach oświaty wielu państw Europy.

6.3 Węgry wykazały się ogromnym zaangażowaniem politycznym i finansowym, jeśli chodzi o wsparcie działań na rzecz poprawy sytuacji ekonomicznej i społecznej oraz integracji ich romskich obywateli, szczególnie koncentrując się właśnie na edukacji<sup>(17)</sup>. Węgierskie inicjatywy w dziedzinie integracji charakteryzują się zwłaszcza tym, że są realizowane w ramach ogólnej polityki edukacji. Tymczasem w takich krajach, jak Rumunia czy Bułgaria, w integracji przyjęto raczej podejście wybiórcze i nastawione na konkretne sytuacje<sup>(18)</sup>. Podejście Węgier ma jednak także swoje minusy, ponieważ pojawiają się konflikty w ramach działań polityki edukacyjnej oraz pomiędzy polityką edukacyjną a polityką zdrowotną, społeczną i mieszkaniową – z konsekwencjami dla edukacji. Wszystkie państwa powinny uświadomić sobie tę potencjalnie konfliktogenną specyfikę i odpowiednio ją uwzględnić.

6.4 W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje niemiecki model międzykulturowego wychowania i kształcenia (wspólna nauka osób o różnym pochodzeniu etnicznym<sup>(19)</sup>).

## 7. Podsumowanie

7.1 W kontekście starań o lepsze integrowanie Romów ubolewać należy nad tym, że wspólnotowe pojęcie integracji odnosi się wyłącznie do obywateli państw trzecich, a nie stosuje się go do Romów, którzy zasadniczo są obywatelami Unii.

7.2 Tym ważniejsze jest ciągłe podkreślanie, że Romom – teoretycznie – przysługują wszelkie prawa i prawa podstawowe, wynikające z unijnego obywatelstwa. Oczywiście jest, że Romowie jako obywatele UE muszą wypełniać swoje obowiązki oraz że ich niewypełnienie wiąże się z konsekwencjami prawnymi, ale z drugiej strony należałoby sięgnąć po przewidziane sankcje także wówczas, gdy tychże praw pozbawia się Romów.

7.3 Komitet jeszcze raz podkreśla, jak duże znaczenie przypisuje rozpoczęciu dialogu międzykulturowemu z Romami. Dialog z zasady jest zawsze procesem interaktywnym, opartym na równości partnerów i na uczestnictwie. Umożliwia on odejście od uprzedzeń i budowanie zaufania. A właśnie owo pozbycie się uprzedzeń i stereotypów po obu stronach wydaje się Komitetowi podstawowym warunkiem dla podjęcia konkretnych działań na rzecz lepszego współistnienia i prawdziwej równości szans. Traktat lizboński dał Komitetowi nowe możliwości w zakresie tworzenia struktur dialogu obywatelskiego. Realizując swe zadania, Komitet będzie więc konsekwentnie dążył i do tego, by międzykulturowy dialog z Romami nakierować na właściwy szlak.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> Zob.: <http://www.errc.org/cikk.php?cikk=2411&archiv=1>.

<sup>(17)</sup> Por. ogólnie: Kezdi, G. & Suranyi, E., „A Successful School Integration Program”, *Roma Education Fund Working Paper No. 2*, 2009, można znaleźć na stronie internetowej: [http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a\\_successful\\_school\\_integration\\_kezdi\\_suranyi.pdf](http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/a_successful_school_integration_kezdi_suranyi.pdf).

<sup>(18)</sup> Por. ogólnie: European Roma Rights Centre „The Impact of Legislation and Policies on School Segregation of Romani Children: A Study of Anti-Discrimination Law and Government Measures to Eliminate Segregation in Education in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia”, *ERRC Report*, luty 2007 r., można znaleźć na stronie internetowej: [http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article\\_id=2743](http://www.errc.org/en-research-and-advocacy-reports-intro-details.php?article_id=2743).

<sup>(19)</sup> Zob. Hanna KIPER „Interkulturelle Pedagogik” (*„Pedagogika międzykulturowa”*) 1992 r., s. 161; Franz Hamburger „Die Vielfalt der Kulturen als Herausforderung für den Bildungsauftrag der Schule” (*„Różnorodność kultur jako wyzwanie dla szkół i misji nauczania”*), Frankfurt n.M. 1989 r.

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 472. SESJA PLENARNA W DNIACH 15 I 16 CZERWCA 2011 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego”**

COM(2010) 549 wersja ostateczna

(2011/C 248/11)

Sprawozdawca: **Stasys KROPAS**

Dnia 7 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego”

COM(2010) 549 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 102 do 16 – 28 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje całokształt inicjatyw Komisji, które mają na celu doprowadzenie do ponownego ożywienia gospodarczego oraz przywrócenia odporności i stabilności finansowej. Stabilność i efektywność sektora finansowego, a co za tym idzie ograniczanie podejmowania nadmiernego ryzyka oraz tworzenie odpowiednich zachęt dla instytucji sektora finansowego, powinny być zapewnione poprzez właściwe regulacje i nadzór. W tym kontekście EKES opowiedział się niedawno za opracowaniem mechanizmu bankowego funduszu naprawczego, który stanowiłby element systemu zarządzania w sytuacji kryzysowej.

1.2 Wskutek kryzysu rządy różnych państw zmuszone były podejmować wysiłki zmierzające do konsolidacji fiskalnej, by udźwignąć koszty kryzysu i stawić czoła szerszym konsekwencjom o charakterze społeczno-gospodarczym. EKES jest zdania, że sektor finansowy powinien uczestniczyć w tych wysiłkach w sprawiedliwym i znaczącym zakresie.

1.3 Jak podkreślono w komunikacie Komisji, coraz więcej państw członkowskich podejmuje już jednostronne działania

w zakresie opodatkowania sektora finansowego. Przyjmując różne systemy opodatkowania, różniące się podstawami opodatkowania, efektywnymi stawkami podatkowymi i zakresem stosowania. Zdaniem EKES-u tego rodzaju mechanizmy fiskalne wymagają harmonizacji podstawy opodatkowania, a także należy zadbać o koordynację rozwiązań mających na celu ochronę przed podwójnym opodatkowaniem. Gdyby Komisja miała podjąć inicjatywy zmierzające w tym kierunku, powinna ona uwzględnić rozbieżne skutki, jakie taka inicjatywa przynieść mogłaby w poszczególnych państwach członkowskich, znaczenie i solidność krajowych rynków finansowych, istniejące krajowe ramy podatkowe oraz nowe podatki, jakie dane państwo członkowskie mogło nałożyć na swój sektor finansowy w następstwie kryzysu.

1.4 Nowe podatki, wymogi i uregulowania mogą wywierać rozmaity wpływ na system finansowy i całą gospodarkę. Z tego względu skrupulatnej oceny wymaga ich oddziaływanie na bazę kapitałową oraz na zdolność banków i instytucji finansowych do wypełniania swojej roli w finansowaniu gospodarki, a zwłaszcza MŚP. Należy porównać całkowitą wysokość podatków płaconych przez unijny sektor finansowy ze

wskaźnikiem dla innych sektorów. Trzeba również uwzględnić skutki, jakie wprowadzenie dodatkowych podatków będzie miało dla globalnej konkurencyjności unijnych instytucji finansowych.

1.5 Ponieważ napięcia związane z płynnością i wypłacalnością były decydującym elementem w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, EKES zaleca, by opracowując wszelkie nowe podatki nakładane na instytucje finansowe, uwzględnić zdolność płatniczą instytucji oraz to, czy są one w stanie spełnić nowe wymogi kapitałowe.

1.6 W prowadzonej przez Komisję ocenie skutków należy zwrócić szczególną uwagę na zasadę proporcjonalności. Oznacza to, że obciążenia administracyjne nakładane na operatorów rynkowych i instytucje finansowe w związku z koniecznością przestrzegania przepisów powinny pozostawać proporcjonalne do celu przyświecającego temu nowemu podatkowi. Gdyby Komisja zamierzała wprowadzić nowy podatek w formie podatku od transakcji finansowych (PTF), powinna zachować spójność z prowadzoną w ostatnich latach polityką upraszczania procedur podatkowych, uważanych za przeszkody w rozliczaniu i rozrachunku transakcji. Jeśli zaś rozważałaby wprowadzenie podatku od działalności finansowej (PDF), podstawa podatkowa powinna zostać zaprojektowana w taki sposób, by współgrała z informacjami, do których instytucje finansowe mają łatwy dostęp w ramach istniejących systemów sprawozdawczości finansowej.

1.7 Potwierdzając wnioski i zalecenia przedstawione w opinii z 15 lipca 2010 r., w których EKES opowiada się za wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych (PTF) <sup>(1)</sup>, Komitet pragnie podkreślić, że zważywszy na ryzyko, że może to zachęcać do przenoszenia działalności finansowej do ośrodków poza UE, należałoby raczej dążyć do wprowadzenia takiego podatku na poziomie ogólnoeuropejskim, a nie na poziomie UE. Jednakże, gdyby wprowadzenie PTF na poziomie globalnym okazało się niewykonalne, wówczas EKES zakładałaby przyjęcie unijnego PTF, z uwzględnieniem wyników oceny skutków dokonanej przez Komisję Europejską.

1.8 Podatek od działalności finansowej (PDF) może mieć podobne wady jak PTF, w tym powodować efekt przesunięcia. Komisja powinna uwzględnić zbadanie tej kwestii we wstępnej ocenie skutków.

1.9 Wprowadzenie nowego podatku opartego na przepływach środków pieniężnych, wykraczającego poza zakres VAT i utrzymanie w niezmienionej formie niezadowolającego systemu zwolnień z VAT mogłoby zaowocować ogromną złożonością systemu opodatkowania instytucji finansowych. Dlatego też, w zależności od wyników analizy oddziaływania, którą ma przeprowadzić Komisja, EKES uważa, że jeśli nowy podatek nakładany na sektor finansowy miałby zostać oparty na przepływach środków pieniężnych lub na podobnych czynnikach, Komisja powinna ocenić zalety opracowania takiego podatku w ramach VAT, aby zmniejszyć obciążenia administracyjne w tym sektorze i rozwiązać problem podatku VAT niepodlegającego odliczeniu. Należy także zwrócić uwagę na niezamierzone konsekwencje wprowadzenia podatku nakładanego na sektor finansowy, a w szczególności na możliwość rozwoju alternatywnych systemów, które nie podlegałyby regulacji, nadzorowi i kontroli, co z kolei powodować może poważne problemy.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81.

1.10 Nie należy pomijać konsekwencji w zakresie konkurencyjności, jakie miałyby nałożenie na sektor bankowy nowych podatków. Chodzi tu zarówno o możliwość konkurowania przez sektor bankowy z sektorem pozabankowym, jak i o zdolność sektora bankowego do zaspokajania finansowych potrzeb gospodarki realnej. Jest to szczególnie ważne, gdyż gospodarka poszukuje sposobów na wyjście z recesji.

## 2. Kontekst

2.1 W następstwie kryzysu krajowe rządy na świecie stanęły przed zasadniczym problemem dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, muszą one pilnie zreformować system finansowo-bankowy. Po drugie, potrzebują nowych źródeł dochodów.

2.2 Rozważane są różne cele opodatkowania, łącznie z redukcją niekorzystnego wpływu efektów zewnętrznych, konsolidacją finansów publicznych, udziałem sektora finansowego w spłacie kosztów, poszanowaniem zobowiązań względem krajów rozwijających się, przeciwdziałaniem zmianie klimatu, a także – przy założeniu, że obciążenia podatkowe w sektorze finansowym są zbyt niskie – wnoszeniem przez sektor finansowy sprawiedliwego i znaczącego wkładu do budżetów publicznych. Jak dotąd cel opodatkowania sektora finansowego pozostaje dość szeroki, a charakter i mechanizmy tych podatków są w dalszym ciągu przedmiotem dyskusji.

2.3 W dniu 7 października 2010 r. Komisja Europejska wydała komunikat w sprawie przyszłego opodatkowania sektora finansowego <sup>(2)</sup>, oparty na dokumencie roboczym służb Komisji <sup>(3)</sup>, w którym przedstawiono dwa instrumenty:

— Podatek od działalności finansowej (PDF), który należy wdrożyć na szczeblu UE, aby generować dochody w budżetach państw członkowskich i jednocześnie dążyć do zapewnienia większej stabilności rynków finansowych. Zdaniem Komisji starannie opracowany i wdrożony PDF nie stwarzałby nadmiernego zagrożenia dla konkurencyjności UE.

— Na poziomie ogólnoeuropejskim Komisja popiera koncepcję podatku PTF, który jej zdaniem mógłby pomóc w zapewnieniu środków finansowych umożliwiających stawienie czoła wyzwaniom o zasięgu międzynarodowym, takim jak rozwój czy zmiana klimatu.

2.4 Uwzględniając globalny i systemowy charakter kryzysu finansowego, Komisja sugeruje również, że podatek bankowy może zniechęcać do podejmowania nadmiernego ryzyka. Według Komisji stanowiłyby on właściwe uzupełnienie reform regulacyjno-nadzorczych, przyczyniając się do zwiększenia wydajności, odporności i stabilności rynków finansowych oraz do zmniejszenia ich zmienności.

2.5 W ramach systemu zarządzania w sytuacji kryzysowej Komisja zaproponowała również inicjatywy obejmujące wprowadzenie bankowego funduszu naprawczego <sup>(4)</sup>; kwestia ta była już przedmiotem opinii EKES-u <sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> COM(2010) 549/5.

<sup>(3)</sup> SEC(2010) 1166/3.

<sup>(4)</sup> COM(2010) 254 wersja ostateczna

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie bankowych funduszy naprawczych, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

### 3. Sprawiedliwy i znaczący wkład sektora finansowego w finanse publiczne

3.1 Z uwagi na rolę, jaką podmioty sektora finansowego odegrały w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, podczas którego rządy zmuszone były do ratowania instytucji finansowych, panuje powszechny pogląd, że związanych z tym kosztów nie powinni ponosić obywatele ani inne sektory. Pogląd ten przekłada się na cel, „aby sektor finansowy wnosił sprawiedliwy i znaczący wkład do budżetów publicznych”. W tym kontekście Komisja rozważa możliwość rozszerzenia swojej analizy ekonomicznej o szczegółową ocenę skutków, w ramach której zbada różne warianty opodatkowania, tak aby móc opracować wyważoną propozycję.

EKES zaleca, by Komisja przeprowadziła badanie całkowitej wartości podatków płaconych przez sektor usług finansowych w UE, które zmierzyłyby wartość wszelkich podatków już płaconych przez przedsiębiorstwa świadczące usługi finansowe. W badaniu można by ująć ogólny obraz płatności z tytułu podatków od osób prawnych, niepodlegającego zwrotowi podatku VAT oraz podatków od wynagrodzeń płaconych również przez banki, będące przecież pracodawcami. Podatki naliczane od pracowników powinny zostać włączone odrębnie, jako miernik dalej idącego wkładu w gospodarkę. Można by wówczas sprawdzić z jednej strony, czy występuje symetria między opodatkowaniem i wartością dodaną sektora bankowego, a z drugiej strony – czy całkowity wkład sektora bankowego z tytułu podatków jest niższy czy wyższy w porównaniu z innymi kluczowymi sektorami. Ponadto można by oszacować łączny efekt nowego podatku bankowego z obecną wartością płaconych podatków.

3.2 Zdaniem EKES-u, jeżeli miałyby zostać wprowadzony podatek dla sektora finansowego, tego typu badanie pomogłoby go wyważyć zarówno pod względem zakresu stosowania, jak i jego efektywnej stawki. Należy uważnie przeanalizować zdolność banków do odbudowy i wzmacniania bazy kapitałowej oraz ich zdolność do finansowania unijnych gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP.

3.3 EKES uważa, że propozycje dotyczące możliwych sposobów udziału sektora finansowego w kosztach ewentualnych kryzysów w przyszłości nie mogą pozostawać w oderwaniu od debaty dotyczącej szerszej zakrojonych zmian w systemie regulacyjnym oraz znacznego zakresu środków mających na celu zmniejszenie zarówno prawdopodobieństwa, jak i skutków krachu finansowego.

3.3.1 Optymalne opodatkowanie sektora finansowego to takie, które w sposób wyważony zapewniałoby realizację z jednej strony celu fiskalnego polegającego na generowaniu dochodów podatkowych, a z drugiej strony celu polegającego na ograniczeniu skłonności do podejmowania ryzyka.

### 4. Podatek od transakcji finansowych (PTF)

4.1 PTF służyć ma kilku celom, w tym zwłaszcza zmniejszać bezproduktywną działalność na rynkach finansowych poprzez ograniczanie spekulacji i zmienności kursów, a jednocześnie umożliwić rządowi odzyskanie pieniędzy.

4.2 W marcu 2010 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie podatków od transakcji, natomiast w marcu 2011 r. wydał sprawozdanie w sprawie metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim <sup>(6)</sup>.

4.3 Nakładając PTF, władze szukają sposobu na zmniejszenie liczby ryzykownych, spekulacyjnych („społecznie bezużytecznych”) <sup>(7)</sup> transakcji finansowych. Mogą one również postrzegać to jako sposób na zapobieganie zbytniemu rozrastaniu się banków lub zawieraniu przez nie w przyszłości zbyt wielu nazbyt ryzykownych transakcji.

4.4 Na temat PTF EKES wypowiedział się w swojej opinii z inicjatywy własnej w sprawie podatku od transakcji finansowych, w której zawarł m.in. następujące wnioski i zalecenia:

- 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. Można osiągnąć pożądaną skuteczną, ponieważ podatek od transakcji finansowych najmocniej uderza w transakcje zawierane najczęściej.
- Drugim celem podatku od transakcji finansowych jest zasilenie kasy publicznej. To nowe źródło dochodów można by wykorzystywać 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.

4.5 Ponieważ pojawiają się obawy dotyczące zagrożenia efektem przesunięcia w przypadku lokalnego zastosowania podatku, dlatego – jak zaleca Komisja – PTF powinno się rozważać przede wszystkim na poziomie ogólnoświatowym. Jednakże gdyby wprowadzenie PTF na poziomie globalnym okazało się niewykonalne, wówczas EKES opowiadałby się za przyjęciem unijnego PTF, z uwzględnieniem wyników oceny skutków dokonanej przez Komisję Europejską.

4.6 Zdaniem EKES-u PTF należy zaprojektować w taki sposób, by organizację jego poboru łatwo można było powierzyć centralnym systemom depozytowym. Należy uwzględnić kwestie związane z egzekwowaniem poboru PTF o szerokiej podstawie podatkowej oraz dyscypliny w tym zakresie, a także związane z tym koszty, jak również zagadnienie braku pewności prawa domniemanych podmiotów odpowiedzialnych za pobór tego podatku w transakcjach pozagiełdowych („OTC”) papierami wartościowymi i instrumentami pochodnymi nienotowanymi na rynkach regulowanych.

4.7 Wreszcie EKES zwraca uwagę na fakt, że wciąż istnieje wiele jurysdykcji mających charakter ośrodków finansowych

<sup>(6)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie podatków od transakcji finansowych i ich wprowadzenia oraz Projekt sprawozdania w sprawie innowacyjnych metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim (2010/2105(INI)).

<sup>(7)</sup> Taxing the Speculators, <http://www.nytimes.com/2009/11/27/opinion/27krugman.html>.

typu offshore (rajów podatkowych), cechujących się brakiem przejrzystości związanym z ich tajemnicą bankową i niewielkim lub zerowym opodatkowaniem. Ze względu na łatwość zakładania w tych miejscach oddziałów przedsiębiorstw finansowych i prowadzenia działalności za pośrednictwem internetu niezbędne jest, by równoległe z przyjęciem PTF nałożono obowiązek poprawy przejrzystości oraz skutecznej współpracy sądowej i podatkowej.

## 5. Podatek od działalności finansowej (PDF)

5.1 Główną cechą PDF w porównaniu z PTF jest opodatkowanie przedsiębiorstw sektora finansowego, podczas gdy PTF opodatkowuje uczestników rynku finansowego. Ponadto podczas gdy PTF obciąża transakcje, które koncentrują się w nielicznych centrach finansowych, to PDF dotyczy bardziej równomiernie rozłożonych zysków i wynagrodzeń w sektorze finansowym.

5.2 W oparciu o sprawozdanie MFW Komisja stwierdza, że dzięki wprowadzeniu innego środka, którym jest podatek od działalności finansowej (PDF), możliwe byłoby poprawienie opodatkowania sektora finansowego i jednocześnie ograniczenie negatywnych efektów zewnętrznych.

5.3 Opracowując PDF, Komisja może określić podstawę opodatkowania poprzez odniesienie do sprawozdania finansowego.

5.4 Wykorzystywane w definicji pojęcia powinny być zrozumięcia w ramach istniejących systemów rachunkowości, niezależnie czy chodzi o międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF) czy lokalne ogólnie przyjęte zasady rachunkowości (lokalne GAAP), jako że instytucje finansowe mogą nie stosować MSSF.

5.5 Jeżeli PDF opierałby się na przepływach pieniężnych, jego wprowadzenie mogłoby wpłynąć na płynność i zwiększyć koszt przepływów pieniężnych; tymczasem napięcia związane z płynnością były decydującym elementem w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys. Dlatego też Komitet zalecałby, aby określając podstawę opodatkowania PDF, zwrócić szczególną uwagę na zdolność płatniczą instytucji i na to, czy są one w stanie spełnić nowe wymogi kapitałowe, a także na interakcję między PDF a podatkiem VAT.

## 6. VAT

6.1 Zdaniem Komisji wprowadzenie nowego podatku opiera się m.in. na obowiązującym zwolnieniu usług finansowych z VAT zgodnie z dyrektywą Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej („dyrektywa VAT”).

6.2 EKES pragnie podkreślić, że zasadniczą przyczyną takiego zwolnienia jest merytoryczna i praktyczna trudność zmierzenia wartości związanej ze świadczeniem usług finansowych przez banki. Dotyczy to zwłaszcza tradycyjnych usług pośrednictwa finansowego w zakresie depozytów i pożyczek. Wynagrodzenie za takie usługi przyjmuje formę różnicy pomiędzy oprocentowaniem pożyczek a odsetkami wypłacanymi od depozytów. Marża ta jest globalnie złożonym miernikiem usług pośrednictwa świadczonych przez bank zarówno deponentom, jak i pożyczkobiorcom, którego nie da się łatwo wyznaczyć dla poszczególnych transakcji w celu zastosowania podatku VAT lub jakiegokolwiek innej formy podatku konsumpcyjnego opartego na transakcjach. Trudno jest opracować metodologię przypisywania tej marży do poszczególnych transakcji na potrzeby podatku VAT w ramach metody opartej na fakturowaniu. Podobne problemy pojawiają się przy opodatkowaniu usług ubezpieczeniowych i usług finansowych innego rodzaju, takich jak wymiana walut i obrót papierami wartościowymi.

6.3 Zwolnienie z podatku VAT usług finansowych wiąże się w przepisach dotyczących VAT z pozbawieniem prawa – lub ograniczonym prawem – do odliczania podatku naliczonego. Oznacza to, że instytucje finansowe nie mogą w pełni odliczać podatku VAT zapłaconego w ramach własnych wydatków, który w związku z tym staje się czystym kosztem. Kwota takich „kosztów ukrytych z tytułu VAT” może być znaczna, gdyż usługi zewnętrzne i transakcje wewnątrzgrupowe ulegają kaskadowemu efektowi tego podatku.

6.4 Komisja przedstawiła w 2007 r. wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie reformy opodatkowania usług finansowych podatkiem VAT, w oparciu o trzy filary, łącznie z propozycją opcji opodatkowania usług finansowych. EKES uważa, że nie należy oddzielać debaty nad opodatkowaniem sektora finansowego od proponowanej reformy VAT<sup>(8)</sup>.

6.5 EKES żywi ponadto obawy dotyczące zakresu PDF oraz obciążenia, jakie stanowiłby on w połączeniu z kwotami podatku VAT niepodlegającego odliczeniu. Chociaż podatek ten można zaprojektować tak, aby był ukierunkowany w szczególności na rentę ekonomiczną lub ryzyko, PDF w swojej najszerzej zakrojonej formie (PDF kalkulowany metodą dodawania) obejmuje łączny zysk i płace. Zdaniem EKES-u jeśli nowy podatek byłby oparty na przepływach środków pieniężnych lub na podobnych czynnikach, Komisja powinna ocenić zalety opracowania takiego podatku w ramach VAT, aby zmniejszyć ciężar podatku VAT niepodlegającego odliczeniu i tym samym uniknąć wzrostu kosztów ekonomicznych dla wszystkich podmiotów gospodarczych w Europie.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> COM(2007) 746 i 747 wersja ostateczna.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; przyszłość polityki spójności”**

COM(2010) 642 wersja ostateczna

(2011/C 248/12)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 9 listopada 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów i Europejskiego Banku Inwestycyjnego: „Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej; przyszłość polityki spójności”*

COM(2010) 642 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 7 – 14 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera **główne elementy** polityki spójności wskazane przez Komisję Europejską, którymi są:

- zwiększenie wartości dodanej polityki spójności dla Europy;
- poprawa zarządzania;
- uproszczony i sprawniejszy system realizacji;
- lepsza organizacja.

1.2 Zdaniem EKES-u **cele te można zrealizować**, jeżeli jednocześnie zostaną spełnione następujące warunki:

- wzmocnione zostanie planowanie strategiczne, by pomóc państwom członkowskim w przeprowadzeniu reform instytucjonalnych zmierzających do poprawy funkcjonowania administracji;
- zasoby UE zostaną skoncentrowane na wybranych celach priorytetowych;
- zwiększy się zaangażowanie społeczno-gospodarcze i udział partnerów społeczno-gospodarczych w realizacji polityki spójności;
- wdrożone zostaną reformy dotyczące zasad dodatkowości i współfinansowania;

— obowiązkowa stanie się analiza oddziaływania.

1.3 Nie należy zapominać, że polityka spójności, oprócz rozwoju i ograniczania różnic między regionami, powinna aktywnie przyczyniać się do poprawy jakości usług oraz sytuacji gospodarczej i społecznej obywateli.

1.4 Sprzyjać temu będzie jednoczesna poprawa tkanki gospodarczej i sytuacji przedsiębiorstw, ich wydajności, konkurencyjności, zwłaszcza jeśli chodzi o MŚP, mikroprzedsiębiorstwa i firmy rzemieślnicze. Dlatego zaangażować należy bezpośrednio organizacje przedstawicielskie przedsiębiorstw o zasięgu regionalnym, zwłaszcza te, które należą do sektorów uznawanych przez UE za priorytetowe, a także związki zawodowe i społeczeństwo obywatelskie.

1.5 Jednym z interesujących rozwiązań z punktu widzenia **spójności terytorialnej, rozumianej szerzej niż spójność w obrębie danego obszaru, regionu czy sektora**, mogłoby być rozwijanie (w ramach celu 3) współpracy transgranicznej i międzyregionalnej, co przy zwiększeniu nakładów sprzyjałoby spójności terytorialnej w regionach i strategii makroregionalnej dotyczącej euroregionów (Morze Bałtyckie, Morze Śródziemne, Adriatyk, Alpy-Adriatyk-Dunaj, oś atlantycka).

1.6 EKES uważa, że Komisja i państwa członkowskie muszą dołożyć wszelkich starań na rzecz wymiany informacji na temat sprawdzonych rozwiązań, wsparcia dla lokalnych organów administracji w zarządzaniu programami, w tym za pośrednictwem reform wewnętrznych oraz dla zainteresowanych sektorów.

1.7 W istocie, tylko większa **wiedza** – obecnie niewystarczająca – o skutkach inwestycji oraz opracowanie szczegółowych analiz oddziaływania pozwoli określić priorytety do realizacji zgodnie ze strategią „Europa 2020” oraz zapewnić osiągnięcie celu, jakim jest koncentracja tematyczna.

1.8 EKES popiera również decyzję o uwzględnieniu rozmieszczenia sektorów charakteryzujących się szybkim wzrostem we wszystkich regionach europejskich, z podziałem na regiony należące do kategorii „Konwergencja”, regiony w strefie „przejściowej” i regiony należące do kategorii „Konkurencja i zatrudnienie”. Do rozwiązania pozostaje jednak problem podziału środków między regiony biedne (80 % funduszy) i pozostałe (20 %), choć taka decyzja pomaga uregulować kwestię współfinansowania.

1.9 W każdym razie EKES uznaje za bardzo istotną **koordynację** wszystkich propozycji i działań przedstawionych przez Komisję, czyli strategii „Europa 2020”, polityki spójności, WPR, polityki energetycznej, transportowej, badawczej, ochrony środowiska itd., a zwłaszcza koordynację działań finansowanych z EFS i EFRR, z tym że EFS powinien skupić się na europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, realizacji agendy społecznej, kształceniu wysokiej jakości, inicjatywach dla młodzieży oraz europejskich szkoleniach dla specjalistów w zakresie polityki spójności.

## 2. Propozycje

### 2.1 Propozycje polityczne

2.1.1 **Strategia „Europa 2020”**: EKES uważa, że polityka spójności nie powinna służyć wyłącznie realizacji strategii „Europa 2020”. Aby strategia ta była wiarygodna, powinna ona być finansowana w sposób niezależny, za pośrednictwem emisji Eurobonds.

2.1.2 **Polityka spójności** powinna zachować swą podstawową zasadę, jaką jest **solidarność** między narodami i regionami oraz rozwój.

2.1.3 **Szczyt europejski**: polityka spójności i wszelkie fundusze z nią związane powinny być przedmiotem dyskusji i **dorocznej** analizy w ramach szczytu europejskiego poświęconego tej tematyce. Jest to niezbędne ze względu na znaczenie strategiczne polityki spójności gospodarczej i społecznej oraz na związku z polityką makroekonomiczną w ramach europejskiego zarządzania społeczno-gospodarczego.

2.1.4 **Pakt stabilności a kary**: zdaniem EKES-u należy położyć większy nacisk raczej na zachęty niż na kary, aby nie krzywdzić regionów najbardziej zadłużonych, a zatem narażonych na największe zagrożenia. Co więcej, Komitet oczekuje, że w ramach obecnego projektu reformy paktu stabilności i wzrostu z bilansu wyłączone zostaną inwestycje w badania oraz w kształcenie i szkolenia, jako że nie są one traktowane jako wydatki bieżące. Chodzi o to, by nie pogarszać sytuacji regionów najbardziej potrzebujących, którym pomoc wspólnotowa jest najbardziej potrzebna.

2.1.5 **Priorytety** powinny być nieliczne i wyznaczone z uwzględnieniem celów poszczególnych funduszy i strategii

„Europa 2020”. Powinny one dotyczyć zwłaszcza działań na rzecz ukończenia budowy **jednolitego rynku**, do czego powinna dążyć polityka spójności. Priorytety powinien określić szczyt europejski po uzgodnieniach między władzami publicznymi a partnerami społeczno-gospodarczymi na wszystkich szczeblach.

2.1.6 **Partnerstwo społeczno-gospodarcze** wraz z upowszechnianiem wzorcowych rozwiązań, obok lub w ramach porozumień między organami publicznymi, powinno stać się normalnym i obowiązkowym trybem postępowania i towarzyszyć wszelkim procesom określania, realizacji i oceny polityki spójności. W związku z tym powinno ono być bezpośrednio związane z zasadą wzajemnej zgodności. EKES oczekuje, że zasada określona w art. 11 rozporządzenia ogólnego dotyczącego reguł partnerstwa, zostanie rozciągnięta na wszystkie fundusze strukturalne.

### 2.2 Operacyjne propozycje techniczne

2.2.1 Zasady **współfinansowania** powinny być zróżnicowane na podstawie warunków rozwoju i potencjału społeczno-gospodarczego obszarów i stref, których dotyczy polityka spójności, a zwłaszcza na podstawie dochodu, którego sposób obliczania należy poddać przeglądowi<sup>(1)</sup>, oraz budżetu regionów.

2.2.2 **Zasada wzajemnej zgodności** ex ante powinna mieć na celu lepsze wydatkowanie środków na realizację celów oraz zwiększać skuteczność odpowiednich organów administracji, by wykorzystać fundusze w jak największym stopniu; należy czuwać nad tym, by system ten nie był niekorzystny dla regionów najbardziej zadłużonych.

2.2.2.1 W związku z tym państwa członkowskie powinny dążyć do przeprowadzenia niezbędnych reform instytucjonalnych i zapewnić dostosowanie strukturalne, promowanie innowacyjności i tworzenie miejsc pracy, aby ograniczyć wykluczenie społeczne. Zdaniem EKES-u tego rodzaju polityka musi być wdrażana w porozumieniu z partnerami społeczno-gospodarczymi na wszystkich szczeblach, co powinno być warunkiem uzyskania finansowania.

2.2.3 Tradycyjne **wskaźniki** używane przy wyborze obszarów działania powinny zostać uzupełnione przez inne parametry, takie jak np. stopa zatrudnienia i ubóstwa, współczynnik objęcia nauką szkolną, poziom wykształcenia, kształcenia zawodowego, usług i równowagi środowiskowej.

2.2.4 **Analiza oddziaływania** powinna stać się centralnym elementem polityki spójności – nie tylko jako zasada wzajemnej zgodności ex ante – aby sprawdzić, w jakim stopniu osiągnięto cele. Należy jej dokonywać z użyciem wspólnych parametrów określonych na poziomie UE i obowiązujących na całym obszarze europejskim.

<sup>(1)</sup> Patrz: opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne zasady dla dostarczania podstawowych informacji w sprawie parytetów siły nabywczej (PPP) oraz ich wyliczenia i rozpowszechnienia, Dz.U. C 318/08 z 23.12.2006, s. 45.

2.2.4.1 Analiza oparta na wynikach jest o wiele bardziej interesująca niż analiza oparta na kontroli zarządzania finansowego, jednak jej praktyczne wdrożenie będzie wymagać długich przygotowań i określenia precyzyjnych kryteriów. Zwłaszcza działania o charakterze niematerialnym, takie jak kształcenie czy inwestycje w rozwój, ocenić można dopiero z upływem czasu. Przejście do analizy opartej na wynikach będzie wymagać wcześniejszego przeszkolenia wnioskodawców oraz organów administracyjnych. EKES proponuje, by przetestować tę formułę w okresie 2011–2013 w kilku regionach wybranych ze względu na gwarantowaną przez nie jakość zarządzania partnerskiego.

2.2.5 Głównym celem polityki spójności powinno stać się **uproszczenie**. Można do niego dążyć poprzez prostsze procedury administracyjno-rachunkowe, ulepszenie i wzmocnienie kryteriów monitorowania i oceny oraz ograniczenie procedur związanych z przedstawianiem planów lub projektów. Przeglądu procedur rachunkowych można dokonać z udziałem wszystkich zainteresowanych stron we współpracy z Trybunałem Obrachunkowym.

2.2.5.1 W szczególności stosować trzeba **zasadę kompleksowej obsługi** (*one stop shop*), zarówno w fazie składania projektów, poprzez ujednoczenie formalności w ramach poszczególnych funduszy i między nimi, a także w fazie kontroli rachunkowej, poprzez harmonizację zasad finansowych i reguł między poszczególnymi programami oraz poprzez dokonywanie jednej tylko kontroli uznawanej przez wszystkie zainteresowane organy.

2.2.5.2 W trosce o jasność, prostotę i skuteczność należy dążyć do synergii między poszczególnymi programami i do jak największej komplementarności programów dotyczących tych samych podmiotów na tym samym obszarze; odnosi się to do programów europejskich, krajowych i regionalnych, jak i do innych wspólnotowych źródeł finansowania. Brak synergii jest jedną z przyczyn ogólnego niedostatecznego wykorzystania lub słabego oddziaływania funduszy strukturalnych i programów wspólnotowych.

2.3 **Szkolenia** to inne podstawowe narzędzie niezbędne do osiągnięcia celów spójności, w tym lepszego wykorzystania funduszy.

### 3. Wprowadzenie

3.1 Zasady spójności i solidarności to dwa podstawowe filary Traktatu, którego art. 174 stanowi: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”.

3.2 Ponadto, w świetle dwóch ostatnich rozszerzeń, szczególne znaczenie ma inne postanowienie: „Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”.

3.3 O tych dwóch zasadach, stanowiących podstawę integracji narodów i obszaru europejskiego, nie należy nigdy zapominać; powinni o nich pamiętać zwłaszcza ci, którzy działają w imieniu i z ramienia UE.

3.4 W przyszłym roku Komisja Europejska przedstawi propozycję w sprawie nowego budżetu europejskiego po 2013 r. (już zapowiedzianego w stosownym komunikacie z 19 października 2010 r.), jednak fakt, iż w grudniu 2010 r. niektóre rządy zwróciły się do Rady o niezwiększanie budżetu UE nie zapowiada niczego dobrego, pomimo że jednocześnie przedstawiony zostanie wniosek prawodawczy w sprawie funduszy strukturalnych.

3.5 Piąte sprawozdanie Komisji Europejskiej w sprawie polityki spójności wraz z wnioskami, napisane nowym językiem, należy odczytywać w tym kontekście i w ścisłym związku ze strategią „Europa 2020”.

### 4. Streszczenie komunikatu Komisji

4.1 We wnioskach z piątego sprawozdania w sprawie spójności, w stylu wyraźnie odbiegającym od dotychczasowej praktyki, Komisja Europejska podejmuje różne zagadnienia, proponując – w oczekiwaniu na zakończenie konsultacji – rozwiązania i wskazówki, które zainicjowała w formie 13 pytań dotyczących tego sprawozdania.

#### 4.2 Główne zagadnienia

##### 4.2.1 Większa wartość dodana polityki spójności dla Europy

###### 4.2.1.1 Komisja pragnie osiągnąć ten cel poprzez:

- wzmocnianie programowania strategicznego;
- większą koncentrację tematyczną zasobów;
- lepsze wyniki dzięki wprowadzeniu szeregu warunków i zachęt, w tym współfinansowania i paktu stabilności;
- lepszą ocenę, wydajność i wyniki;
- korzystanie z nowych instrumentów finansowych.

(Patrz: pięć pierwszych pytań KE.)

##### 4.2.2 Lepsze zarządzanie polityką spójności

###### 4.2.2.1 Ten cel osiągnąć można dzięki:

- wprowadzeniu trzeciego wymiaru – spójności terytorialnej;
- wzmocnieniu partnerstwa (publicznego i prywatnego).

(Patrz: pytania 6 i 7.)



#### 4.2.3 Uproszczony i sprawniejszy system realizacji

#### 4.2.4 Można to osiągnąć poprzez:

- zarządzanie finansowe;
- zmniejszanie obciążeń administracyjnych;
- dyscyplinę finansową;
- kontrolę finansową.

(Patrz: pytania 8, 9, 10 i 11.)

#### 4.2.5 Struktura polityki spójności

(Patrz: pytania 12 i 13.)

#### 4.3 Dalsze działania

4.3.1 Komisja zastrzega sobie możliwość dopracowania propozycji dotyczących piątego sprawozdania na podstawie odpowiedzi na ankietę.

### 5. Komunikat Komisji Europejskiej: uwagi ogólne <sup>(2)</sup>

5.1 Aby zwiększyć wartość dodaną polityki spójności, w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności Komisja zaproponowała szereg bardzo ambitnych reform mających na celu poprawę skuteczności w zakresie wykorzystania funduszy przez państwa członkowskie oraz uproszczenie zarządzania. EKES popiera ogólne podejście Komisji w zakresie zaproponowanych reform.

5.2 Wysiłek ten zasługuje na poparcie i uznanie, jednak może się okazać niewystarczający, jeżeli niektóre nieśmiałe propozycje nie przełożą się na decyzje i konkretne działania, zwłaszcza jeśli chodzi o ścisły – i niemal wyłączny – związek funduszy strukturalnych ze strategią „Europa 2020”.

5.3 W istocie, pomimo starań i oparcia na (ogólnych) konsultacjach, analiza sytuacji nie jest realistyczna, a najistotniejsze kwestie pozostają na drugim planie.

5.4 Powierzenie, na przykład, samej polityce spójności roli głównego czynnika wzrostu wydaje się projektem bardzo ambitnym i godnym poparcia, pod warunkiem że radykalnie zmieni się polityka spójności i że prowadzone będą trwałe działania wspierające jej wdrażanie. Niezależnie od tego Unia musi dysponować wspólną polityką gospodarczą.

5.4.1 W przeciwnym wypadku propozycja ta może okazać się iluzoryczna lub przynajmniej mieć ograniczone skutki.

Dlatego też, by cel ten był osiągalny i by zachować zasadę spójności, strategia „Europa 2020” powinna dysponować własnym funduszem, zasilanym m.in. pożyczką europejską, oraz być podporządkowana tejże zasadzie. Ponadto włączyć należy w równym stopniu wszystkie inne obszary polityki unijnej, w tym WPR. Tylko w ten sposób fundusze strukturalne nie utracą swego pierwotnego „powołania”, stając się jednym z narzędzi rozwoju terytorialnego. EKES wyraża żal, że w piątym sprawozdaniu w sprawie spójności nie wspomniano o polityce rolnej, podobnie jak w ramach WPR nie mówi się o polityce spójności.

5.5 W komunikacie Komisja zauważa słusznie, że wartość dodana polityki spójności jest regularnie przedmiotem dyskusji naukowców, a z ich analiz empirycznych często wynika, iż wpływ tej polityki jest trudny do zmierzenia. Przyczyną mogą być nie zawsze adekwatnie dobrane wskaźniki spójności terytorialnej. Komitet uważa, że na tego rodzaju kwestie należy zwrócić większą uwagę niż dotychczas.

### 6. Uwagi szczegółowe (na temat czterech celów wyznaczonych przez Komisję)

6.1 Odnośnie do celu **wzmocnienia programowania strategicznego**, który powinien być realizowany w ramach strategicznych, nowatorstwo propozycji Komisji polega głównie na nadaniu spójności i na bardziej funkcjonalnym powiązaniu celów strategii „Europa 2020” z działaniami na poziomie krajowym za pośrednictwem programów operacyjnych.

6.2 EKES docenia to nowe podejście, ale uważa, że głównym problemem jest powiązanie rocznych planów stabilizacji finansów publicznych opracowywanych przez państwa członkowskie w porozumieniu z UE (krajowe plany reform) z polityką spójności. Jest to bardzo aktualny temat ze względu na różnorodność systemów administracyjnych w krajach UE oraz różny poziom długu publicznego.

6.3 Ponadto trzeba zdecydować, czy polityka spójności powinna pozostać zasadniczo niezależna, jeżeli chodzi o wybór priorytetów i działań do realizacji, czy też powinna być w jakiś sposób podporządkowana decyzjom z zakresu polityki gospodarczej, podejmowanym na szczeblu krajowym celem ograniczenia długu publicznego. Zdaniem EKES-u instytucje europejskie (Parlament Europejski, Komisja, Rada) i krajowe powinny poświęcić tej kwestii należytyą uwagę, by znaleźć rozwiązania pozwalające na zachowanie spójności między celami strategii „Europa 2020” a nowym sposobem zarządzania polityką spójności, która jednak nie może być podporządkowana wspomnianej strategii.

6.4 Drugim istotnym aspektem programowania strategicznego jest propozycja Komisji dotycząca wprowadzenia nowego systemu **wzajemnej zgodności ex ante** celem określenia zasad, których państwa członkowskie muszą przestrzegać i które muszą stosować, by poprawić skuteczność polityki spójności. Ze względu na krytykę ze strony wielu krajów Komisja podjęła wysiłki by określić warunki pozwalające zapewnić większą skuteczność inwestycji. Należy jednak unikać zbyt dużego komplikowania procedur i „karania” regionów za niepopelnione błędy (deficyt krajowy).

<sup>(2)</sup> COM (2010) 642 wersja ostateczna.

6.5 EKES pozytywnie ocenia określone przez Komisję minimalne warunki przyznawania finansowania i zapewniania właściwego zarządzania środkami, obejmujące także zachęty dla państw członkowskich na rzecz przeprowadzenia niezbędnych reform. EKES uważa ponadto, że główne wysiłki Komisji i państw członkowskich powinny być skierowane na reformy wewnętrzne dotyczące instytucji i sektorów, których polityka spójności dotyczy w pierwszej kolejności (środowisko naturalne, rynek pracy, szkolnictwo, kształcenie zawodowe, innowacje).

6.6 Tylko w wypadkach najpoważniejszych uchybień lub niezgodności z zasadami i przepisami dotyczącymi polityki spójności można wyobrazić sobie zastosowanie przez Komisję wobec państwa członkowskiego kar lub podobnych środków pociągających za sobą zawieszenie lub żądanie zwrotu subwencji UE.

6.7 Innym pozytywnym aspektem jest propozycja, popierana zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie, przeznaczenia środków z tytułu polityki spójności na **ograniczoną liczbę priorytetów** (patrz także: opinia ECO/230), gdyż środki na politykę spójności nie są wystarczające, by sfinansować liczne potrzeby regionów opóźnionych w rozwoju. W istocie, EKES sądzi, że polityka spójności może być skuteczniejsza, jeśli wspierać będzie materialne i niematerialne projekty o istotnych skutkach gospodarczych, społecznych i terytorialnych.

6.8 Jednakże określenie priorytetów i zakresu finansowanych inicjatyw to jeden z najtrudniejszych problemów do rozwiązania, ze względu na liczne postulaty ze strony władz regionalnych i krajowych idące w dokładnie odwrotnym kierunku.

6.9 Jak często podkreślał EKES, **partnerstwo**<sup>(3)</sup> może wносить rzeczywistą i swoistą wartość dodaną w tym względzie. Dlatego też Komitet pozytywnie ocenia stanowisko Komisji, pod warunkiem że nie będzie to tylko partnerstwo publiczne, ale przede wszystkim partnerstwo gospodarcze, społeczne i obywatelskie, w które zaangażowane będą konkretnie i z prawem głosu, na wszystkich etapach i szczeblach, zainteresowane podmioty społeczne i obywatelskie. Uczestnikom należałoby ponadto zapewnić środki na wsparcie techniczne.

6.10 EKES zgadza się, że istnieje potrzeba zreformowania **zasad dodatkowości i współfinansowania**, co do których przewidziano zmiany w celu powiązania ich z koniecznością ustanowienia zróżnicowanego współfinansowania, „tak by lepiej

odzwierciedlało ono poziom rozwoju, wartość dodaną dla całej UE, jak również rodzaj działań i beneficjentów”.

6.11 Godną poparcia jest też propozycja ustanowienia **trzeciej kategorii regionów**, mianowicie regionów, które pod względem sytuacji gospodarczej znajdują się w grupie powyżej 75 % średniej UE, ale poniżej 100 % (90 %), gdyż może to uprościć kontrolę i wdrażanie zasady współfinansowania. W ten sposób możliwe jest rozszerzenie korzystania ze środków, choćby nawet w mniejszym stopniu, na wszystkie regiony.

6.12 Jeśli chodzi o zasadę dodatkowości, należałoby lepiej określić rodzaje działań, w wypadku których potrzebny jest krajowy udział finansowy ze wskazaniem jego wartości dodanej, skutków dla zatrudnienia, wpływu na wzrost. Ograniczenie liczby priorytetów i działań finansowanych w państwach członkowskich powinno ułatwić i uelastyczyć stosowanie zasady dodatkowości.

6.13 Co do drugiej zasady, można by przewidzieć zróżnicowany poziom współfinansowania, niższy w wypadku regionów słabszych w celu ułatwienia finansowania konkretnych działań w zakresie rozwoju lokalnego, a wyższy w wypadku regionów mniej oddalonych od średniej UE.

6.14 Trzecim pierwszoplanowym celem jest **uproszczenie i usprawnienie systemu realizacji wspólnych programów**. W tej sprawie panuje jednomyślna zgoda wśród wszystkich państw członkowskich, również EKES wyrażał w swoich opiniach poparcie dla tego celu, z myślą o ułatwieniu realizacji programów w ramach polityki spójności. Cel ten powinien uwzględniać różnorodność przepisów administracyjnych, księgowych i innych w państwach członkowskich i regionach; trzeba też pamiętać, że ciągłe zmiany, zwłaszcza nakładające się na siebie, stanowią przeszkodę i powodują opóźnienia.

6.15 Zdaniem EKES-u całkowicie nieodpowiednia i trudna do realizacji jest propozycja wymagania od organu zarządzającego programem przedstawiania rocznego sprawozdania z wydatków współfinansowanych przez UE (wraz z opinią niezależnego rewidenta), zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę tryb i obecne terminy procedur składania ofert przetargowych w UE.

6.16 Jeśli chodzi o zwiększenie odpowiedzialności władz krajowych i regionalnych, zwłaszcza tych, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji i/lub mają największe opóźnienia w realizacji, można by powierzyć kontrolę wyników niezależnym podmiotom zatwierdzonym na szczeblu europejskim, co najmniej dwa lata po rozpoczęciu okresu programowania. W wypadku odpowiedzialności administracyjnej lub znaczących braków wyników, Komisja mogłaby postanowić, w zależności od stopnia stwierdzonych nieprawidłowości, o zakończeniu programu, zawieszeniu płatności lub wezwaniu do zwrotu wypłaconych już sum.

<sup>(3)</sup> Por. następujące opinie EKES-u: „Negocjacje dotyczące strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007-2013”, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 141; „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007-2013”, Dz.U. C 44/01 z 11.2.2011, s. 1 oraz „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii »Europa 2020« ”.

6.17 Krajowe i regionalne organy administracji powinny udowodnić, że potrafią programować i skutecznie zarządzać współfinansowanymi wydatkami. Można to osiągnąć nie przez przyspieszanie kontroli terminów wydatkowania środków (za pośrednictwem dorocznych sprawozdań), lecz przez kontrolę nad jakością inwestycji przewidzianych do realizacji i zrealizowanych, nad przestrzeganiem terminów przeprowadzenia działań oraz nad stosowaniem skutecznych procedur oceny i nadzoru.

6.18 EKES popiera także inne istotne innowacje, takie jak:

- opracowanie nowych instrumentów z zakresu inżynierii finansowej oraz ich rozwijanie i stosowanie w dziedzinach, które obecnie się nimi nie posługują (komunikacja miejska, badania i rozwój, energia i środowisko, telekomunikacja itd.);
- wprowadzenie nowych form partnerstwa publiczno-prywatnego;
- przegląd strategii każdego z funduszy strukturalnych, począwszy od EFS i wkładu, jaki mógłby on wnieść w realizację europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia;
- poświęcenie większej uwagi obszarom miejskim;
- wprowadzenie zachęt na rzecz reform, które pomogłyby państwom członkowskim i regionom skuteczniej wykorzystywać środki unijne;
- utworzenie w budżecie polityki spójności rezerwy przeznaczonej dla regionów, które osiągnęły najlepsze wyniki w realizacji celów określonych w strategii europejskiej.

6.18.1 Zdaniem EKES-u w wypadku każdej z tych innowacji należy starannie określić cele i dostępne środki oraz dokładnie wskazać tryb i czas realizacji.

6.18.2 Spójność i zrównoważony charakter tych propozycji należy skrupulatnie sprawdzić w świetle czterech głównych celów reformy polityki spójności i możliwości ich rzeczywistego zastosowania w regionach i na obszarach, których rozwój gospodarczy, wydajność, włączenie społeczne i jakość życia odbiegają znacznie od średniej UE.

6.19 W odniesieniu do nowej perspektywy finansowej Komisja ponownie proponuje stosowanie kryterium 75 % średniego poziomu PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w celu ustalenia kwalifikowalności tych regionów z zastosowaniem kryterium konwergencji. EKES zaleca, aby rozważyć możliwość wprowadzenia innych parametrów, które najlepiej oddawałyby obiektywne warunki w poszczególnych regionach i na poszczególnych obszarach UE.

## 7. Budżet UE, polityka spójności i strategia „Europa 2020”

7.1 Perspektywy budżetowe UE po 2013 r. bez wątpienia nie są zachęcające. Szczyt, który odbył się pod koniec 2010 r., nie pozostawił co do tego wątpliwości. Niektóre (czy rzeczywiście tylko niektóre?) państwa członkowskie, powołując się na ograniczenia związane z kryzysem, wysuwają argumenty na rzecz niezwiększania środków, chyba że w symbolicznym zakresie. Zapominają one, że polityka spójności kosztuje mniej niż 1 % PKB, podczas gdy niektóre kraje członkowskie zainwestowały ok. 24 % PKB w ratowanie banków.

7.2 EKES uważa, że strategia „Europa 2020”, na której Unia zdaje się wyłącznie koncentrować, jest istotna. Bez odpowiedniego bezpośredniego finansowania grozi jej jednak niepowodzenie. Pożądana byłaby jej realizacja za pomocą obligacji europejskich. Ponadto należałoby pozostawić najsłabszym regionom zainteresowanym spójnością pewien margines elastyczności w działaniach, w zależności od ich cech szczególnych, aby sprzyjać ich włączeniu w oba obszary polityki.

7.3 Włączenie to można ułatwić dzięki lepszej wiedzy o potrzebach i priorytetach lokalnych, które zostaną uwzględnione w kontekście strategii „Europa 2020”, w zgodzie z celem koncentracji tematycznej.

## 8. Przyszłość spójności po 2013 r.: elementy strategiczne

8.1 Przedstawione przez Komisję propozycje dotyczące przyszłości polityki spójności w następnym okresie programowania, powiązane z celami strategii „Europa 2020”, stanowią pozytywny projekt, który EKES – jak już wspomniano – popiera w znacznej części, gdyż ma on zwiększyć skuteczność jednej z najważniejszych polityk związanych z redystrybucją gospodarczą w UE. Jednak aby cele te mogły zostać osiągnięte, sprawdzić się muszą pewne fundamentalne założenia strategiczne oprócz tych, które już wskazano.

8.2 Po pierwsze, zdaniem EKES-u, zobowiązania nałożone na Komisję i na państwa członkowskie mogą przynieść konkretne rezultaty, jeśli cały projekt zostanie wpisany w ogólniejszy **przegląd europejskiego systemu zarządzania gospodarczego** i celów, które UE wyznacza sobie na poziomie europejskim i międzynarodowym. Przegląd ten staje się coraz bardziej niezbędny w świetle kryzysu i ataków na dług publiczny, które zmuszają UE do uaktualnienia polityki walutowej, prowadzonej dotychczas z myślą o bogatszych regionach UE (stabilność), a nie o obszarach słabiej rozwiniętych, potrzebujących wzrostu.

8.3 Drugim warunkiem jest jeden z głównych punktów projektu przeglądu polityki spójności, a mianowicie potrzeba **funkcjonalnej i strategicznej koordynacji między poszczególnymi funduszami strukturalnymi**, która obecnie praktycznie nie istnieje. Dlatego wybór i finansowanie działań na poziomie regionalnym powinny odbywać się nie tylko za pomocą dialogu i metod wypracowanych z państwami członkowskimi (umowy o partnerstwie) i podmiotami społeczno-gospodarczymi, ale także ze wsparciem technicznym i finansowym wszystkich pięciu funduszy strukturalnych, tak aby stworzyć **jeden organ** zajmujący się koordynacją i zarządzaniem funduszami.

8.4 Trzeci warunek dotyczy **koordynacji** i synergii między działaniami z zakresu polityki spójności, a **innymi działaniami** z nią związanymi (polityka sektorowa w dziedzinie środowiska i energii, polityka badań i innowacji, polityka zatrudnienia itd.) i w konsekwencji z innymi instrumentami finansowania w UE (EBI, finansowanie innowacyjności, sieci infrastruktury, rozwoju telekomunikacji itd.). Polityka spójności powinna stać się narzędziem szerszego planowania na rzecz całościowego rozwoju regionów i innych jednostek terytorialnych, także po to, by wspierać i finansować różnorodne działania sektorowe, również prywatne, w zależności od konkretnych potrzeb lokalnych.

8.5 Czwartym warunkiem jest możliwość rozwijania, w ramach nowego podejścia do europejskiego zarządzania gospodarczego, różnych form **wzmocnionej współpracy** odnośnie do wspólnych celów w określonym sektorze czy makroregionie lub działań uznanych za strategiczne przez państwa członkowskie. Narzędzie to, jak dotąd rzadko używane i doceniane, choć przewidziane w Traktacie, ułatwiłoby proces decyzyjny i pozwoliłoby, dzięki synergii i korzyściom skali uzyskanym przez uczestniczące państwa, osiągnąć lepsze wyniki w dużo krótszym czasie.

8.6 Piąty warunek również związany jest z koordynacją i dotyczy potrzeby jak najszybszego (od początku nowego

cyklu programowania polityki spójności) ustanowienia **koordynacji międzyinstytucjonalnej** (Komisja, Parlament Europejski, Rada, organy doradcze – EKES, KR – oraz partnerzy społeczno-gospodarczy). Chodzi tu o ułatwienie dyskusji i podjęcie przez instytucje UE kwestii przyszłości polityki spójności zanim ostateczne propozycje zostaną zatwierdzone przez odpowiednie organy. Koordynacja ta będzie też konieczna w trakcie realizacji programów i oceny wyników.

8.7 EKES opowiada się za (ponownym) wprowadzeniem programów inicjatywy wspólnotowej zaraz po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu polityk strukturalnych. Likwidacja takich programów jak Urban, Equal, Interprise i inne, które dowiodły swej skuteczności, oznacza stratę dla tematycznej współpracy terytorialnej, a także dla innowacji społecznych, jako że nie zostały one w żaden sposób zastąpione ani w głównym nurcie funduszy, ani nigdzie indziej.

8.8 EKES pragnie, by na podstawie środków podjętych już w następstwie wniosków z piątego sprawozdania, Komisja – mając na uwadze przyszłą reformę – przedstawiła jeszcze ambitniejsze propozycje, oznaczające rzeczywistą zmianę w stosunku do przeszłości.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE”**

COM(2010) 700 wersja ostateczna

(2011/C 248/13)

Sprawozdawca: **Henri MALOSSE**

Współsprawozdawca: **Gérard DANTIN**

Dnia 19 października 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE”*

COM(2010) 700 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 175 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Przegląd budżetu UE nie jest kwestią rachunkową: jest to narzędzie w służbie pewnego projektu politycznego. Unia Europejska nie dysponuje obecnie wystarczającymi środkami budżetowymi, by zrealizować swą strategię polityczną, ani by wypełnić zobowiązania wynikające z nowego traktatu lizbońskiego.

1.2 Kryzys gospodarczy i finansowy, który rozpoczął się w Stanach Zjednoczonych, miał poważne skutki w Europie i spowodował kaskadowy wzrost deficytu budżetowego w większości państw członkowskich. Sytuacja ta ma nieuchronny wpływ na opracowanie perspektyw finansowych na lata 2014–2020, jednak Unia Europejska nie powinna być jej ofiarą.

1.3 Trzeba zatem wykazać się wyobraźnią, by opracować „inteligentny budżet europejski”, który pozwoli UE sprostać jej ambicjom, a jednocześnie nie pociągnie za sobą dodatkowych ogólnych obciążeń podatkowych dla obywateli i przedsiębiorstw.

1.4 Porzucić należy zasadę „sprawiedliwego zwrotu”, gdyż jest ona sprzeczna z zasadami solidarności i wzajemnych korzyści wynikających z integracji europejskiej. Przeciwnie, stosować należy zasadę pomocniczości przez przekazywanie na szczebel europejski tego, co straciło sens i skuteczność na szczeblu krajowym. EKES gratuluje Komisji Europejskiej propozycji powrotu do zasady zasobów własnych, które mogą pochodzić z nowych źródeł lub zastąpić podatki krajowe.

1.5 Budżet europejski powinien zostać wzmocniony i oddziaływać stymulująco. EKES zaleca komplementarność

budżetów krajowych i europejskich, co pozwoliłoby na uzyskanie korzyści skali na rzecz realizacji głównych celów politycznych UE. Skuteczność działań UE wzrosnie także dzięki systematycznemu korzystaniu z pożyczek z EBI, partnerstwom publiczno-prywatnym oraz ustanowieniu obligacji europejskich na rzecz inwestycji.

1.6 Ponadto aby udowodnić, że każde euro będzie lepiej wykorzystane na szczeblu europejskim, UE musi przeprowadzić prawdziwą rewolucję w dziedzinie procedur, które są obecnie zbyt złożone, i skupić się w swych działaniach na projektach dostrzegalnych przez obywateli.

1.7 Jedynym sposobem, by powiodły się starania o ambitny budżet, jest zjednanie sobie opinii publicznej. Z tego też powodu EKES pragnie, by przeprowadzono i opublikowano badania na temat kosztów zaniechania integracji europejskiej, które wykaże powielanie wydatków w budżetach krajowych. EKES przyłącza się zatem do inicjatywy Parlamentu Europejskiego i wniesie do niej swój wkład.

1.8 Aby budżet UE był wiarygodny dla obywateli europejskich, musi on być przykładem dobrego zarządzania, skuteczności, przejrzystości i ścisłej kontroli wydatków administracyjnych.

## 2. W poszukiwaniu nowych celów

2.1 W swym komunikacie Komisja nie ukrywa pragnienia określenia ambitnego podejścia w zakresie perspektyw finansowych UE po 2013 r. EKES przyjmuje ten fakt z zadowoleniem, ponieważ traktat lizboński stworzył warunki dla silnej politycznej tożsamości Unii Europejskiej.

2.2 EKES podziela zdanie Komisji, że zasada „sprawiedliwego zwrotu” jest jeszcze mniej odpowiednia obecnie niż na początku integracji europejskiej. Bardzo często miała ona zgubny wpływ na integrację europejską, zakłócając debaty, i jest w znacznej mierze powodem jej braków, opóźnień i niepowodzeń. Jest ona sprzeczna z duchem unii między krajami i narodami i z wszelkim racjonalnym rozumowaniem ekonomicznym. W unii gospodarczej, walutowej i politycznej korzyści i wartość dodana powinny z natury być na użytek wszystkich. Wszelkie postępy dokonane przez Unię Europejską wynikały z efektu mnożnikowego wspólnych działań, co jest skrajnym przeciwieństwem zasady „sprawiedliwego zwrotu”.

2.3 W oparciu o te rozważania Komitet już w 2008 r. stwierdził, że „przy tworzeniu koncepcji polityki budżetowej nie można uniknąć zasadniczego wyboru: między federalizmem a systemem międzyrządowym. To oczywiste, że postęp w zakresie integracji europejskiej jest mierzony również na podstawie sposobu finansowania budżetu”<sup>(1)</sup>.

2.4 W związku z tym Komitet pragnie również, by wyciągnięto wnioski z obiektywnej analizy aktualnego funkcjonowania budżetu. Komisja słusznie wskazuje na opóźnienia w uruchomieniu programów, wewnętrzną złożoność systemu i decentralizację wykonania, która nie przyniosła pozytywnych rezultatów. Te przejawy złego funkcjonowania należy dogłębnie przeanalizować z udziałem wszystkich zainteresowanych stron tak, aby wyciągnąć odpowiednie wnioski w celu ich naprawienia.

2.5 EKES popiera cztery główne priorytety określone przez Komisję: realizacja najważniejszych priorytetów polityki, zwiększenie wartości dodanej, obowiązek uzyskania wyników i optymalizacja wspólnych korzyści z solidarności. EKES pragnie również dodać wymóg widoczności.

2.5.1 Obecny wpływ środków budżetowych UE nie jest satysfakcjonujący z tego punktu widzenia. Ten niedostatek jest przeszkodą dla integracji europejskiej, ponieważ utrudnia uzyskanie prawdziwego wsparcia obywateli i daje państwom członkowskim argument do hamowania wzrostu budżetu europejskiego. Należałoby temu zaradzić zarówno na poziomie procedury budżetowej, która dla obywateli jest niejasna, jak i na poziomie wydatków operacyjnych, które są zbyt często utajnione i rozdzielone fragmentarycznie na wiele mikroskopijnych projektów lub ukryte w ramach złożonego współfinansowania.

2.6 Dla EKES-u takie przekształcenie polityki budżetowej UE powinno bezpośrednio wiązać się z celem odnowienia metody wspólnotowej, do czego wyraźnie wzywał w swojej opinii z października 2010 r. przyjętej znaczącą większością głosów<sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 113.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „odnowienia metody wspólnotowej (wytycznych)”, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 29.

### 3. W poszukiwaniu większej komplementarności między szczeblem krajowym a europejskim

3.1 EKES nie może zgodzić się, by proces integracji europejskiej, uzależniony od przyznanych na niego środków budżetowych, stał się kartą przetargową w kwestii ograniczania wydatków publicznych. Takie podejście zagroziłoby bezpośrednio ambicjom politycznym Unii Europejskiej wynikającym z traktatu lizbońskiego i ze strategii „Europa 2020”.

3.2 EKES proponuje budowanie komplementarności budżetów krajowych i budżetu europejskiego w oparciu o wspólne cele, zwłaszcza poprzez umowy o partnerstwie w dziedzinie rozwoju i inwestycji w ramach strategii „Europa 2020”. Chodzi tu o inteligentne łączenie środków krajowych i europejskich, aby uzyskać korzyści skali oraz efekt stymulujący i ograniczyć deficyty budżetów krajowych dzięki pozytywnym skutkom połączenia zasobów

3.3 W związku z tym Komitet wzywa Komisję do niezwłocznego przeznaczenia środków niezbędnych do **przeprowadzenia oceny „kosztu zaniechania Europy”**, który nie został obliczony od czasu raportu Cecchiniego<sup>(3)</sup> sprzed 23 lat. Komitet z zadowoleniem stwierdza, że Parlament Europejski wyraził wolę wystąpienia z inicjatywą w tej sprawie. Komitet ma zamiar w pełni uczestniczyć w pracach nad tym zagadnieniem i wnieść aktywny wkład w tę aktualizację.

3.3.1 Obywatele i podatnicy europejscy powinni bowiem znać wysokość rachunku, który są obecnie zmuszeni płacić z powodu zbyt wysokich podwójnych kosztów wynikających z istniejących jeszcze barier administracyjnych i gospodarczych. Powinni oni być poinformowani o korzyściach skali, które można by osiągnąć w europejskiej polityce publicznej dzięki bardziej zaawansowanej integracji europejskiej. Na przykład brak integracji europejskiej w dziedzinie transportu – skądinąd zapisanej w traktacie rzymskim – oznacza na co dzień dla obywateli opóźnienia i zakłócenia oraz ma niezaprzeczalny wpływ na wydajność przedsiębiorstw. To samo dotyczy niewystarczającego otwarcia rynków publicznych. W raporcie Cecchiniego oceniono, że ich otwarcie w Europie pozwoliłoby na utworzenie 2 milionów miejsc pracy.

3.4 EKES zwraca w szczególności uwagę na stymulujące skutki gospodarcze, których można się spodziewać po zwiększeniu budżetu europejskiego dzięki wspomnianym korzyściom skali. Wyrównując przez ten wzrost wydajności niekorzystne skutki rygorystycznych działań porządkowych w państwowych finansach publicznych, można by pogodzić wymagania dyscypliny budżetowej wynikające z deficytu z potrzebą naprawy gospodarczo-społecznej celem wyprowadzenia Europy z kryzysu i przezwyciężenia słabej dynamiki wzrostu.

<sup>(3)</sup> Raport Cecchiniego w sprawie „kosztu zaniechania Europy”, Paolo CECCHINI, 1988 r.

3.5 Takie wsparcie gospodarki miałyby z kolei korzystny wpływ na dochody z podatków, a zatem na uzdrowienie finansów publicznych. Inteligentne zwiększenie budżetu europejskiego powinno umożliwić uzyskanie i utrzymanie pozytywnej dynamiki gospodarczej i budżetowej w oparciu o wspólne wykorzystanie wzajemnej komplementarności. Wykorzystanie komplementarności między szczeblem krajowym a europejskim jest zatem warunkiem trwałej konsolidacji wzrostu i zatrudnienia w Europie.

#### 4. Powrót do większej autonomii budżetowej

4.1 EKES uważa, że wzrost budżetu europejskiego jest nie tylko pożądanym, ale również niezbędnym wobec zakresu nowych wyzwań wymagających wspólnego działania.

4.2 W związku z tym Komitet popiera propozycję Komisji Europejskiej, by preferować system oparty na zasobach własnych, w którym dochody wpływałyby bezpośrednio do budżetu Unii Europejskiej, bez pośrednictwa szczebla krajowego. EKES uważa, że reforma budżetu europejskiego nie będzie skuteczna, jeżeli nie zostaną przywrócone niezależne zasoby własne, dobrze ukierunkowane i trwałe, zamiast składek krajowych wprowadzonych począwszy od 1980 r. wraz ze specjalną korektą na rzecz Wielkiej Brytanii, a następnie utrwalonych w 1984 r. na mocy porozumienia z Fontainebleau, w którym podtrzymano błędną zasadę „sprawiedliwego zwrotu”.

4.3 Komitet z uznaniem przyjmuje różnorodność zawartych w komunikacie propozycji Komisji dotyczących nowych zasobów, zwłaszcza odnoszących się do transakcji finansowych i CO<sub>2</sub>. Bez wypowiedzania się na obecnym etapie prac na temat charakteru nowych zasobów własnych, Komitet podkreśla, że wszelkim propozycjom w tej dziedzinie powinna towarzyszyć ocena skutków pozwalająca na ich lepszą ewaluację. EKES pragnie, by przeanalizowano również możliwość przekazywania podatków, lub pewnej ich części, ze szczebla krajowego na szczebel europejski, na wzór systemu VAT. Można by tu rozważyć np. część podatku dochodowego od osób prawnych, jeśli istniałaby zharmonizowana podstawa opodatkowania, zgodnie z tym, co proponuje Komisja Europejska.

4.4 EKES oczekuje po takiej reformie potencjalnego docelowego zniesienia korekt krajowych, które nie będą już uzasadnione w odnowionym budżecie europejskim zapewniającym większą wartość dodaną dla wszystkich państw członkowskich.

4.5 EKES podkreśla ponadto znaczenie trzech zasad, które wydają mu się niezbędne do powodzenia reformy zasobów budżetu europejskiego:

4.5.1 Reforma zasobów własnych nie powinna pociągnąć za sobą zwiększenia obciążenia podatkami w Europie.

4.5.2 Ewentualne nowe, pochodzące z podatków wpływy do budżetu europejskiego nie mogą odbijać się zbyt silnie w dyskryminacyjny sposób na niektórych państwach ze względu na ich specyfikę krajową, ani zakłócać działalności

przedsiębiorstw mających siedzibę w Unii Europejskiej. Nie powinny być też zbyt dużym obciążeniem dla obywateli, zwłaszcza tych znajdujących się w najtrudniejszym położeniu (jak dzieje się to w wypadku VAT).

4.5.3 Reforma powinna przyczynić się do racjonalizacji i bardziej równomiernego rozłożenia ogólnego obciążenia podatkowego, zgodnie z unijnymi celami konkurencyjności i zatrudnienia. Ponadto wydatki europejskie powinny być bardziej skoncentrowane na priorytetach UE i dziedzinach, w których można uzyskać korzyści skali. Jest to według EKES-u warunek wstępny do znaczącego zwiększenia budżetu europejskiego.

4.6 EKES uważa także, że można by, w oczekiwaniu na bardziej zaawansowaną integrację UE, zastosować innowacyjne formuły umożliwiające kombinację – za pośrednictwem wyspecjalizowanych agencji lub w inny sposób – budżetów krajowych i budżetu europejskiego w takich dziedzinach jak: badania naukowe i rozwój, innowacyjność, pomoc rozwojowa, finansowanie dużych projektów infrastrukturalnych. Formuły takie umożliwiłyby rzeczywistą integrację priorytetów i środków przy zachowaniu na każdym szczeblu kompetencji politycznych – zarówno krajowym, jak i europejskim – właściwego mu zakresu kontroli.

#### 5. Lepiej ukierunkowane działania dotyczące europejskiej wartości dodanej

5.1 Komitet podkreśla konieczność zapewnienia zgodności budżetu europejskiego z celami i zobowiązaniami podjętymi w ramach strategii „Europa 2020”. Wymaga to, poza odpowiednimi środkami budżetowymi, wyraźnych związków między działaniami przewidzianymi w budżecie a poszczególnymi filarami tej strategii.

5.2 Komitet podkreśla zwłaszcza konieczność zapewnienia skutecznych działań finansowanych z budżetu w dziedzinach, za które Unia Europejska jest odpowiedzialna. W pierwszej kolejności chodzi o konsolidację unii gospodarczej i walutowej, o wzmocnienie solidarności państw członkowskich UE oraz o wdrożenie nowych działań wynikających z traktatu lizbońskiego w dziedzinie energii i klimatu, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych czy polityki zewnętrznej.

5.3 Niedawne sytuacje kryzysowe w strefie euro wskazują na szczególną potrzebę solidarności w ramach unii gospodarczej i walutowej. Środki dostępne w budżecie europejskim stały się w trybie pilnym użytecznym wkładem jeszcze przed utworzeniem funduszu stabilizacyjnego. Decyzja o włączeniu tego mechanizmu stabilizacyjnego do Traktatu stanowi nowy etap budowania solidarności europejskiej, a także dążenia do integracji politycznej i gospodarczej, aby trwale skonsolidować unię gospodarczą i walutową będącą głównym elementem integracji europejskiej oraz spójności gospodarczej i społecznej jednolitego rynku. Pilna jest zwłaszcza naprawa unii gospodarczej, która pozostała w tyle za unią walutową, ze szkodą dla tej ostatniej. Jeśli to opóźnienie nie zostanie nadrobione, strategia „Europa 2020” nie będzie miała żadnych szans powodzenia. Podejście to zasługiwałoby na bardziej dogłębną analizę w dokumencie Komisji.

5.4 Innym istotnym priorytetem budżetu europejskiego jest, jak słusznie podkreśla Komisja, wzmocnienie działań w magicznym trójkącie „badania naukowe, innowacyjność, kształcenie”, czyli wobec kluczowych wyzwań związanych z globalizacją.

5.4.1 Nie można jednak będzie radykalnie zmienić podejścia do globalnych wyzwań z budżetem stanowiącym jedynie 4 % publicznego budżetu na badania naukowe w Europie. Trzeba znaleźć środki, zwłaszcza finansowe, by przekształcić programy europejskie w rzeczywiste narzędzia pozwalające na poprawę konkurencyjności przemysłu europejskiego.

5.4.2 Taka czy inna integracja programów krajowych z europejskim ramowym programem badań jest niezbędna, by uzyskać korzyści skali oraz efekt masy krytycznej. Trzeba się będzie ponadto skoncentrować na kluczowych sektorach, uwzględnić specyficzną sytuację wyjściową poszczególnych krajów i skorygować stwierdzone zaburzenia, a zwłaszcza usunąć obciążenia i opóźnienia administracyjne.

5.4.3 Europejska polityka w zakresie innowacyjności, traktowana dotąd przez Komisję tylko jako uboczny skutek działań badawczych, powinna stanowić podstawę badań naukowych w Europie. Komisja Europejska musiała w tym względzie zaproponować zmiany i uczyniła to w niedawnym komunikacie „Projekt przewodni strategii Europa 2020. Unia innowacji” (COM (2010) 546 wersja ostateczna).

5.4.4 EKES przypomina w szczególności o swych postulatach dotyczących bardziej ambitnej polityki łączącej wspieranie przedsiębiorczości, znoszenie barier między krajowymi sieciami wsparcia i propagowania innowacyjności oraz europejską politykę klastrów, aby w miejsce liderów krajowych pojawili się liderzy europejscy. Komitet wyraża zadowolenie z podjętej decyzji o zastosowaniu wzmocnionej koordynacji na rzecz ustanowienia patentu europejskiego. Powinno to nastąpić jak najszybciej, aby rozwiązać sytuację, która od dziesięcioleci poważnie szkodzi konkurencyjności UE.

5.4.5 W dziedzinie edukacji EKES opowiedział się za bardziej ambitnymi inicjatywami, a zwłaszcza za zakładaniem nowych, otwartych dla wszystkich „szkół europejskich” będących ręką wzmocnionej tożsamości europejskiej, tworzeniem prawdziwych uniwersytetów europejskich<sup>(4)</sup>, a także za europejską polityką dotyczącą nowych umiejętności odpowiadających nowym miejscom pracy<sup>(5)</sup>.

5.4.6 Komisja Europejska powinna zwracać większą uwagę na obiektywne analizy skutków europejskich polityk oraz na precyzyjne powiązania między załącznikami a głównym dokumentem.

5.5 Polityka spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jest również bezpośrednim wyrazem solidarności europejskiej. EKES sprzeciwi się wszelkim próbom demontażu tej polityki, która jest symbolem Unii między narodami. Komitet wzywa jednakże do jej odnowienia, aby zwiększyć jej skuteczność,

zwłaszcza poprzez uproszczenie trybu zarządzania, i by skoncentrować się bardziej na wiodących projektach związanych z priorytetami europejskimi przy zapewnieniu większego udziału podmiotów gospodarczo-społecznych. W tym kontekście UE powinna przeciwdziałać wykluczeniu grup ludności znajdujących się w najtrudniejszym położeniu oraz wspierać kraje i regiony najbardziej oddalone i znajdujące się w najtrudniejszej sytuacji ze względu na ich szczególne cechy, aby zapewnić im pełne uczestnictwo w postępie gospodarczym i społecznym. W związku z tym, w świetle sytuacji w dziedzinie zatrudnienia, **Europejski Fundusz Społeczny** powinien być głównym narzędziem, zwłaszcza finansowym, realizacji **europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia**, która musi znaleźć się w centrum strategii na rzecz wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu przedstawionej w inicjatywie „Europa 2020”.

5.6 Jednym z głównych priorytetów budżetu europejskiego, bezpośrednio związanym z celem uczynienia Unii jednocześnie skuteczniejszą, bardziej solidarną i bliższą obywatelom, powinno być zwiększenie inwestycji w europejskie dobra publiczne. O priorytecie tym wspomina, słusznie, Komisja. Należałoby go jednak sprecyzować i ukonkretnić. Ze strony EKES zamierza pogłębić refleksję wraz z podmiotami gospodarczo-społecznymi, aby jasno określić potrzeby i cele. Obecnie EKES zwraca już uwagę na pewne wymogi w tej dziedzinie:

5.6.1 EKES podkreśla przede wszystkim potrzebę rozwijania rzeczywistych usług świadczonych w interesie ogólnym w skali europejskiej, na zasadzie komplementarności z administracjami krajowymi i w partnerstwie z użytkownikami europejskimi, aby zapewnić właściwą organizację i bezpieczeństwo Unii w dziedzinach leżących w zakresie wspólnej odpowiedzialności.

5.6.1.1 Dotyczy to w szczególności organizacji rynku wewnętrznego i służb celnych, ale także nowych dziedzin, w których państwa członkowskie postanowiły przekazać Unii pewne kompetencje, takich jak: polityka imigracyjna i azylowa, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, utworzenie europejskiej służby dyplomatycznej i działania zewnętrzne oraz ochrona granic zewnętrznych.

5.6.2 EKES podkreśla również konieczność zwiększenia inwestycji w infrastrukturę transeuropejską, również po to, by wspierać europejskie usługi świadczone w interesie ogólnym i zapewnić ich właściwe funkcjonowanie. Zbyt wiele opóźnień nagromadziło się od czasu białej księgi Komisji przedstawionej przez Jacques'a Delorsa w 1993 r. Zawarte w niej propozycje i metody nie przyniosły rezultatów. Z powodu tych braków znaczna część obszaru europejskiego, zwłaszcza w krajach, które niedawno przystąpiły do UE, pozostaje poza głównym nurtem wymiany gospodarczej. W zakresie infrastruktury, wśród priorytetów do realizacji EKES kładzie nacisk na projekty strukturalne, takie jak wymagania dotyczące jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej<sup>(6)</sup>, na linie kolejowe dla pociągów dużych prędkości oraz na sieci żeglownych kanałów. Niezbędne są też znaczne inwestycje w skali europejskiej w dziedzinie polityki energetycznej, aby osiągnąć większą niezależność w zakresie dostaw energii i by zainwestować w bezpieczeństwo, efektywność i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie uniwersytetów dla Europy, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 48.

<sup>(5)</sup> Opinia EKES-u w sprawie nowych umiejętności w nowych miejscach pracy, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 74.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 50.



5.6.3 Wspomnieć też należy o potrzebie wspólnych innowacyjnych inwestycji, by sprostać nowym zadaniom w zakresie konkurencyjności i bezpieczeństwa w dziedzinie telekomunikacji, środowiska naturalnego, i ochrony ludności.

5.7 Co do wspólnej polityki rolnej (WPR), EKES przypomina, że opowiedział się za jej odnowieniem<sup>(7)</sup>. Chodzi o to, by dostosować ją do nowych wyzwań bez ponownego przekazywania jej do kompetencji krajowych lub porzucania zasad, które stały się jej atutami: solidarności wewnętrznej i zewnętrznej, jakości produkcji żywnościowej, preferencji wspólnotowych, spójności terytorialnej na rzecz obszarów wiejskich, a zwłaszcza regionów górskich i wyspiarskich. W istocie, jednym z głównych zadań WPR jest podkreślanie roli odgrywanej przez rolników. WPR musi się też przyczynić do zrównoważonego zarządzania zasobami naturalnymi, pozwalając reagować konkretnie na wielkie wyzwania związane z walką ze zmianą klimatu oraz z ochroną środowiska naturalnego i różnorodności biologicznej<sup>(8)</sup>.

5.8 Jeśli chodzi o politykę zewnętrzną i działania w zakresie pomocy na rzecz rozwoju krajów trzecich, EKES przypomina o swym poparciu dla racjonalnej organizacji przedstawicielstw UE i państw członkowskich, a także dla wzmocnienia skuteczności pomocy europejskiej na zasadzie komplementarności z pomocą krajową i w ściślejszym partnerstwie z bezpośrednio zainteresowanymi podmiotami gospodarczo-społecznymi.

5.9 Co do pomocy rozwojowej, w ramach której zapewnić należy identyfikowalność jej wykorzystania, EKES uważa, że stosowne byłoby połączenie programów krajowych i europejskich, zarówno w trosce o skuteczność i spójność, jak i w celu zwiększenia dostrzegalności pomocy europejskiej. W związku z tym EKES przypomina, że jest autorem klauzuli umowy z Kotonu, zgodnie z którą 15 % subwencji z EFR zarezerwowano na działania prowadzone przez podmioty niepaństwowe. Komitet proponuje, by zasada ta była stosowana i rozciągnięta na wszystkie programy rozwojowe.

## 6. W poszukiwaniu skuteczności

6.1 W obecnym trudnym okresie dla europejskich finansów publicznych budżet europejski musi być zarządzany przykładnie. Nie wpadając w łatwą demagogię dotyczącą kosztów administracyjnych instytucji europejskich, proporcjonalnie znacznie niższych niż koszt administracji krajowych (np. Komisja Europejska nie zatrudnia więcej pracowników niż administracja miejska Paryża!), EKES zaleca podjęcie działań świadczących o widocznym udziale instytucji europejskich w oszczędnościach administracyjnych zainicjowanych przez państwa członkowskie. Jednocześnie instytucje, w tym EKES, w ramach procedur rekrutacji i awansu powinny czuwać nad przestrzeganiem zapisanych w Traktacie zasad równości szans i niedyskryminacji. EKES podkreśla jednak, że zasada dobrego

sprawowania rządów obejmuje również przyznanie europejskiemu społeczeństwu obywatelskiemu większych możliwości pełnego uczestnictwa w debacie europejskiej.

6.2 Subwencje przyznane z budżetu europejskiego państwom członkowskim powinny być poddane większej warunkowości, zwłaszcza jeśli chodzi o przestrzeganie przez beneficjentów przepisów wspólnotowych i decyzji Trybunału Sprawiedliwości. Sprawdzona powinna też być zgodność pomocy wspólnotowej z zasadami konkurencji.

6.3 Wobec wymagań konwergencji polityki gospodarczej w ramach unii gospodarczej i walutowej chodzi również o lepsze ukierunkowanie subwencji pod względem zgodności z rygorami paktu euro plus.

6.4 Pomoc przyznawana krajom trzecim powinna być uzależniona od identyfikowalności jej wykorzystania, od poszanowania zobowiązań, zwłaszcza co do reform gospodarczych i społecznych celem przystosowania się do otwarcia, a także co do wzajemnego partnerstwa i udziału podmiotów społeczno-zawodowych społeczeństwa obywatelskiego.

6.5 Rozwój euro i konieczność skonsolidowania spójności strefy euro wobec rynków to okazja, która nie jest obecnie wykorzystywana w wystarczającym stopniu w ramach innowacyjnej polityki kredytowo-pożyczkowej prowadzonej w skali europejskiej i pomnażającej wpływ subwencji z budżetu europejskiego. EKES zaleca przede wszystkim pogłębienie koordynacji między EBC, Eurogrupą, i EBI. Komitet z zadowoleniem stwierdza zachęcające wyniki uzyskane przez pierwsze obligacje europejskie i postuluje ich rozszerzenie na dziedziny szkoleń, badań naukowych, przemysłu i infrastruktury europejskiej. Równoległe powstanie tego „skarbu europejskiego” mogłoby zostać wykorzystane, przy założeniu ścisłych warunków i dyscypliny, do połączenia znacznej części długów państw członkowskich. Instrumenty te powinny pozwolić na potwierdzenie solidarności wewnętrznej Unii Europejskiej, a jednocześnie byłyby to dowód politycznego zaangażowania na rzecz nieodwracalności wprowadzenia euro.

6.6 EKES opowiada się za lepszym określeniem projektów wspieranych przez Unię Europejską, by skoncentrować się na tym, co wnosi największą europejską wartość dodaną. Wzywa zatem do złagodzenia zasady dodatkowości, która nie powinna być oceniana dla każdego projektu, lecz ogólnie, w ramach partnerstw strategicznych z państwami członkowskimi.

6.7 Przyspieszenie procedur określania priorytetów i przyznawania kredytów również może pozwolić na zaspokojenie niektórych potrzeb. EKES zalecał już rozważenie bardziej powszechnego korzystania z wyspecjalizowanych agencji lub też stosowania subwencji globalnych przyznawanych jednostkom działającym w terenie, jak np. regiony lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Ta ostatnia technika, ku której skłania się EKES, przyniosła dobre wyniki w polityce regionalnej i mogłaby zostać zastosowana we wszystkich działaniach finansowych UE.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wzmocnienia europejskiego modelu rolno-spożywczego, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 1.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie przyszłości WPR, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 63.

6.8 W wypadku dużych projektów inwestycyjnych należy również zachęcać do korzystania z pożyczek EBI, a także z finansowania prywatnego, z uwzględnieniem ram prawnych, o których mowa w niedawnej opinii EKES-u <sup>(9)</sup>. Rozwój tego rodzaju finansowania na większą skalę pozwoliłby na nadrobienie opóźnień w dziedzinie infrastruktury w Europie i na sfinansowanie dużych projektów technologicznych, od których zależy nasza konkurencyjność w skali globalnej.

6.8.1 Ponadto EKES uważa, że sytuacje pilne mogą wymagać większej elastyczności i lepiej dostosowanych mechanizmów, takich jak Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji <sup>(10)</sup>.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(9)</sup> Opinia EKES-u w sprawie inwestycji publiczno-prywatnych, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 59.

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie reformy budżetu UE i jego finansowania w przyszłości, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 113.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju”**

COM(2010) 715 wersja ostateczna

(2011/C 248/14)

Współsprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Współsprawozdawca: **Mihai MANOLIU**

Dnia 8 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju”*

COM(2010) 715 wersja ostateczna.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 150 do 3 – 20 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednoznacznie i zdecydowanie popiera nowe makroregionalne podejście Unii Europejskiej i opracowanie w tym kontekście europejskiej strategii dla regionu Dunaju. Jako instytucjonalny przedstawiciel europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, EKES pragnie odegrać determinującą rolę w opracowaniu i realizacji tej strategii, zwłaszcza poprzez przewidziane w planie działania tej strategii forum społeczeństwa obywatelskiego.

1.2 Nie od dziś znane jest zainteresowanie EKES-u regionem Dunaju i jego zaangażowanie w kwestie z nim związane. W ostatnich latach Komitet przyjął już bowiem liczne dokumenty na temat różnych dziedzin, zwłaszcza transportu i ochrony środowiska naturalnego. Można np. przywołać opinię ECO/277, w której jasno pokazuje się, dlaczego zdaniem EKES-u tak ważne jest opracowanie strategii dla regionu Dunaju.

1.3 Komitet uważa, że przy opracowywaniu strategii dla regionu Dunaju należy uwzględnić znaczenie tej rzeki dla kształtowania wspólnej, „dunajskiej” świadomości i tożsamości, w których znaczącą rolę odgrywają dialog międzykulturowy i solidarność. To regionalny wkład w kształtowanie się wspólnej europejskiej świadomości.

1.4 EKES wyraża nadzieję, że jego zalecenia będą odpowiednio odzwierciedlać zaangażowanie i zdecydowane poparcie dla strategii, zarówno ze strony Komitetu, jak i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES oczekuje, że dzięki realizacji strategii i planu działania, a także przy pomocy zastosowanego systemu zarządzania, konkretnie przyczyni się ona do poprawy warunków życia i pracy wszystkich obywateli regionu Dunaju – który jest dla Komitetu „zwierciadłem Europy” – a także do zmniejszenia dysproporcji między

tym regionem, a najbardziej rozwiniętymi regionami Unii. Komitet oczekuje również, że realizacja strategii uwzględni wymogi ochrony środowiska naturalnego, zapewni zachowanie zasobów wodnych i wzmocni ochronę walorów kulturowych regionu.

1.5 Należy zauważyć, że choć ostatnie rozszerzenia Unii Europejskiej przesunęły jej centrum geograficzne na wschód, to gospodarczy środek ciężkości nadal leży w Europie Zachodniej. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna – kluczowy element strategii dla regionu Dunaju i planu działania – oraz praktyczne pomysły wspierające jej wdrażanie odpowiednio przyczyniają się do usunięcia tej rozbieżności. Zdaniem EKES-u nowe makroregionalne podejście posłuży za wzór do naśladowania dla wielu innych regionów UE.

1.6 Komitet uważa, że strategia i plan działania mają charakter otwarty i że jest w nich miejsce na postulaty wszystkich stron. Duże znaczenie przypisuje się w nich kwestiom społecznym, gospodarczym i związanym ze środowiskiem naturalnym. Odpowiednio odzwierciedlają one także zalecenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Skuteczność strategii zależy od tego, czy będzie ona systematycznie przedkładała podejście zintegrowane i zrównoważone nad podejście sektorowe. EKES zaleca, by strategia przyczyniła się do zagwarantowania uprzywilejowanego traktowania grup społecznych w najtrudniejszym położeniu i uwzględniała instrumenty walki z ubóstwem.

1.7 Komitet uważa, że strategia odzwierciedla nową, opracowywaną obecnie politykę UE na poziomie makroregionalnym, przez co przyczynia się do harmonizacji działania systemów współpracy już funkcjonujących w regionie na różną skalę i w różnych dziedzinach, oraz do poprawy ich skuteczności i zapobiegania ich pokrywaniu się. Należy ją jednak lepiej zharmonizować z nowymi kierunkami polityki spójności.

1.8 EKES sądzi, że zastosowany system zarządzania strategią musi być jasny, prosty i przejrzysty i umożliwiać pomyślne podążanie do celu. EKES zamierza ułatwić wykorzystanie w pełni możliwości oferowanych przez traktat lizboński i systematycznie stosować zasadę demokracji uczestniczącej oraz skutecznie przyczynić się do realizacji planu działania. Ważnym warunkiem powodzenia jest włączenie wszystkich podmiotów i zachęcenie ich do aktywnego udziału z zastosowaniem zasady partnerstwa, czuwanie nad elastycznością i dokonywanie okresowych przeglądów. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje ideę forum społeczeństwa obywatelskiego na rzecz regionu Dunaju, które zgodnie z planem działania ma odegrać kluczową rolę dla Komitetu i podobnych mu instytucji na szczeblu krajowym.

1.9 Zdaniem EKES-u strategia – jako polityka rozwoju makroregionalnego – bardzo znacząco przyczyni się do pogłębienia procesu integracji europejskiej, zwłaszcza w ramach strategii „Europa 2020” (na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu) i do przybliżenia do Unii Europejskiej sześciu położonych w tym regionie krajów trzecich, wspierając ich aspiracje do integracji.

1.10 Przygotowanie tej strategii przez Komisję nie oznacza, że region Dunaju zostanie potraktowany w specjalny sposób, choć może ona przyspieszyć postęp w polityce makroregionalnej UE. W związku z tym strategia nie może zostać strategią „trzech nie”, mimo następujących kwestii:

- 1) W ramach strategii nie przewiduje się żadnej nowej pomocy Europy. Choć istnieje możliwość uruchomienia dodatkowych funduszy przez region na poziomie międzynarodowym, krajowym, regionalnym lub pochodzących z sektora prywatnego, należy skupiać się raczej na lepszym wykorzystaniu istniejących środków.
- 2) EKES obserwuje poprawę polegającą na koordynacji środków finansowych na drodze do osiągnięcia określonych celów. Umożliwi ona, dzięki ciągłemu przeglądowi, odblokowanie nowych możliwości finansowania. Zaleca ustanowienie specjalnego funduszu.
- 3) Strategia nie wymaga żadnych zmian w przepisach UE, które obowiązują przecież w 27 państwach członkowskich, a nie tylko w jednym makroregionie. Komitet zaleca jednak, jak podkreślał już w opinii w sprawie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego<sup>(1)</sup>, by wzmocnić zasoby służb Komisji i zapewnić w ten sposób odpowiednią obsługę strategii.
- 4) EKES uważa, że w stosownych przypadkach zainteresowane strony mogłyby wprowadzić zmiany do pogłębionej współpracy terytorialnej na poziomie regionalnym, krajowym lub na innych poziomach; umożliwiłyby one uwzględnienie niektórych konkretnych celów.
- 5) Strategia nie ustanawia dodatkowych struktur, które istotnie różniłyby się od struktur już działających w UE. Jej wdrażaniem zajmują się nowe w regionie struktury koordynacji i funkcjonujące już organy; ich działania powinny jak najlepiej się uzupełniać.
- 6) Zdaniem EKES-u należy jak najbardziej zmniejszyć obciążenia administracyjne; utworzyć grupę naukową mającą przeanalizować i przebadać z naukowego punktu widzenia kwestie związane ze strategią dla regionu Dunaju. Konieczne będzie wprowadzenie systemu stypendiów by wesprzeć prace tej grupy.

## 2. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju: uwagi ogólne

2.1 EKES stwierdza, że w regionie Dunaju zaszły poważne zmiany – znaczna część dorzecza tej rzeki jest obecnie obszarem należącym do Unii Europejskiej. Przed regionem otwierają się nowe perspektywy, zarówno by sprostać pojawiającym się wyzwaniom, jak i by wykorzystać potencjał regionu. Można wzmocnić rozwój społeczno-gospodarczy, konkurencyjność, zarządzanie środowiskiem i oszczędny energetycznie wzrost gospodarczy, a także zwiększyć bezpieczeństwo i zmodernizować korytarze transportowe.

2.2 Celem strategii<sup>(2)</sup> jest rozwój kultury społecznej i ogromnego potencjału gospodarczego regionu oraz poprawa warunków w zakresie ochrony środowiska, poprzez ustanowienie ram długoterminowej współpracy obejmujących szereg różnych kwestii.

2.3 EKES uważa, że strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju odegra pierwszoplanową rolę w ulepszeniu zrównoważonego transportu, połączeniu systemów energetycznych, ochronie środowiska naturalnego, zachowaniu zasobów wodnych i poprawie warunków dla rozwoju przedsiębiorczości. Komitet sądzi także, że dodatkową wartością dodaną tej strategii będzie dbałość o spójność między różnymi dziedzinami polityki i zwiększona koordynacja uczestniczących w niej państw, a także zdefiniowanie zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju.

2.4 Region Dunaju to obszar historyczny, społeczny, gospodarczy i użytkowy leżący w dorzeczu tej rzeki. W strategii poszerza się to podejście, by w sposób zintegrowany przeanalizować priorytety. Niezbędne w tym kontekście jest ustanowienie powiązań między mieszkańcami regionu, ich opiniami i potrzebami. Wszyscy obywatele regionu powinni do 2020 r. mieć w nim lepsze perspektywy w zakresie szkolnictwa wyższego i zatrudnienia, a także cieszyć się większym dobrobytem. Dzięki nadaniu zrównoważonemu wzrostowi gospodarczemu charakteru priorytetu, strategia dla regionu Dunaju będzie mogła znacznie przyczynić się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 339/07 z 14.12.2010, s. 29.

<sup>(2)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju” (SEC(2010) 1489 wersja ostateczna), (SEC(2010) 1490 wersja ostateczna), (SEC(2010) 1491 wersja ostateczna).

2.5 EKES wyraża nadzieję, że w obliczu braku nowych funduszy na wdrożenie strategii, w bieżącym roku budżetowym państwa regionu Dunaju zharmonizują przyjmowane programy, co przyczyni się do zwiększenia oddziaływania przeznaczonych dla tego regionu 100 mld euro. W tym celu ważne jest określenie synergii i porozumień, np. w kwestii opracowania najnowszych technologii ekologicznych oraz współpracy w celu lepszej harmonizacji środków i ich finansowania, by zwiększyć skutki na tym terenie i uniknąć fragmentacji.

2.6 Ze względu na obecne możliwości finansowe, Komitet zwraca uwagę na potrzebę racjonalizacji i wyboru ograniczonej liczby projektów, a także przeprowadzenia analizy skuteczności. Do wsparcia współpracy gospodarczej i finansowej niezbędne są konkretne środki oraz zastosowanie odpowiednich gwarancji między zainteresowanymi stronami.

2.7 Na poziomie politycznym, EKES nie wyklucza możliwości realizacji omawianej strategii dla regionu Dunaju pod postacią procesu, którego wdrażanie wymagać będzie elastyczności, regularnego przeglądu, a także – w stosownych przypadkach – przyznania dodatkowych zasobów finansowych i innych.

2.8 Zdaniem EKES-u centralnym elementem strategii jest jej spójność z przepisami i działaniami Unii. Należy wciąż niwelować różnice we wdrażaniu oraz eliminować praktyczne i organizacyjne trudności powodujące osiąganie niedostatecznych rezultatów. „Pogłębiony wymiar terytorialny” przyczyni się do skoordynowanej współpracy, ustanowienia zasad organizacji i koordynacji w unijnych przepisach i praktycznego wdrożenia zobowiązań prawnych Unii, zwłaszcza w kwestii jednolitego rynku i środowiska naturalnego. Mógłby stać się zwiastunem „wzmocnionej współpracy”.

2.9 EKES stoi na stanowisku, że strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju powinna zostać elementem strategii „Europa 2020”, która jest głównym zobowiązaniem Unii na rzecz innowacyjnego i trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. Mógłby to być precedens dla innych strategii regionalnych.

2.10 Komitet uważa, że współpraca regionalna w obszarze Dunaju przyczynia się do realizacji pięciu głównych celów strategii „Europa 2020”: promocji zatrudnienia; poprawy warunków dla innowacji, badań i rozwoju ze szczególnym uwzględnieniem promowania najnowszych technologii; wypełnienie celów w zakresie zmian klimatycznych i energii; poprawę poziomu edukacji; promowanie włączenia społecznego, szczególnie poprzez ograniczenie ubóstwa i stawienie czoła wyzwaniom wynikającym ze starzenia się społeczeństwa.

### 3. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju: przesłania, wyzwania i problemy

3.1 Wydarzenia, jakie miały miejsce w Europie Środkowej w 1989 r. rozpoczęły proces głębokich przemian społecznych. Należy uważnie obserwować rozwój sytuacji, jako że w regionie Dunaju leżą kraje członkowskie, które w różnym czasie przystąpiły do Unii, a także kraje kandydujące i kraje trzecie. EKES zauważa, że choć większość tych krajów boryka się

z podobnymi problemami, to nie posiadają one takich samych zasobów. Wymiana sprawdzonych rozwiązań z zakresu administracji to ważny czynnik zagwarantowania bezpieczeństwa w regionie i wzmocnienia jego integracji w Unii.

3.2 EKES jest całkowicie świadomy ogromnych dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych, jakie występują w regionie Dunaju. Mamy do czynienia z uderzającymi różnicami pomiędzy najbardziej konkurencyjnymi a najbiedniejszymi regionami, najlepiej i najgorzej wykształconą ludnością oraz najwyższym i najniższym poziomem życia.

3.3 Z możliwości stwarzanych przez strategię „Europa 2020” powinny skorzystać szczególnie społeczności marginalizowane (zwłaszcza Romowie, których większość mieszka w tym regionie). Można zniwelować dysproporcje w zakresie edukacji i rynku pracy. Region Dunaju może stać się obszarem bezpiecznym, gdzie odpowiednio traktowane są zagadnienia związane z konfliktami, marginalizacją i przestępczością. Należy ustanowić powiązania między mieszkańcami regionu, ich światopoglądem i potrzebami. W swojej opinii w sprawie strategii Unii Europejskiej dla regionu Dunaju <sup>(3)</sup> EKES zalecił już utworzenie dunajskiego forum biznesowego, z udziałem podmiotów społecznych i gospodarczych, jako narzędzia ważnego dla współpracy oraz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w regionie Dunaju.

3.4 Główne przesłania zawarte w proponowanej strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu Dunaju są następujące:

- 1) strategia jest pozytywną inicjatywą mającą na celu utrwalenie integracji tego regionu w UE;
- 2) państwa członkowskie i kraje trzecie (włącznie z krajami kandydującymi lub potencjalnymi kandydatami) angażują się na najwyższym szczeblu politycznym;
- 3) kluczową rolę do odegrania w ułatwieniu tego procesu ma Komisja;
- 4) można znacznie poprawić wykorzystanie istniejących funduszy na rzecz realizacji celów strategii;
- 5) strategia musi spowodować widoczną i konkretną poprawę dla regionu i jego mieszkańców.

3.5 EKES uważa, że strategia dla regionu Dunaju musi przede wszystkim sprostać stojącym przed nią, wielkim wyzwaniom:

— **Mobilność:** mimo że Dunaj jest ważnym korytarzem trans-europejskiej sieci transportowej, nie wykorzystuje się całego potencjału rzeki. W tym kontekście należy w większym stopniu rozważyć, jak można zaradzić znanym fizycznym

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 48/02 z 15.2.2011, s. 2.

i organizacyjnym (konwencja belgradzka) wąskim gardłem związanym z Dunajem, z uwzględnieniem krajowych postanowień i wymogów dotyczących ochrony przyrody i środowiska. Szczególnie potrzebne jest też rozwijanie transportu intermodalnego oraz modernizacja i rozbudowa infrastruktury w węzłach transportowych, takich jak porty śródlądowe. Zdaniem EKES-u ogromne znaczenie ma poprawa warunków mobilności pracowników i zapewnienie swobodnego przepływu usług.

— **Energia:** ceny energii w regionie w ujęciu relatywnym są wysokie. Rozdrobnienie rynków powoduje wysokie koszty i ograniczenie konkurencji. Poziom bezpieczeństwa energetycznego w regionie jest niski. Kluczowe znaczenie ma poprawa wydajności energetycznej, w tym oszczędność energii i większe wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii. Państwa uczestniczące we wdrażaniu strategii powinny odegrać wiodącą rolę w opracowywaniu europejskiej polityki sąsiedztwa gwarantującej bezpieczeństwo energetyczne.

— **Środowisko naturalne:** region Dunaju ma duże znaczenie jako międzynarodowe dorzecze i korytarz ekologiczny. Wymaga to regionalnego a zarazem globalnego podejścia do ochrony przyrody, planowania przestrzennego i gospodarki wodnej. Należy zwrócić uwagę na postulaty społeczne i przeanalizować wpływ, jaki na środowisko naturalne wywierają sieci transportu, ośrodki turystyczne i niektóre z nowych zakładów energetycznych. Ważne jest także uwzględnienie programu Natura 2000. Sporty wodne i zrównoważona turystyka wodna, jak również wychowanie w poszanowaniu wody i przyrody to kluczowe elementy, które należy uwzględnić podczas opracowywania zielonych korytarzy. **Znaczne zagrożenia:** powódzie, susze i niewielkie lub duże awarie przemysłowe powodujące uwolnienie zanieczyszczeń nie są rzadkością. Zapobieganie takim wydarzeniom, gotowość na nie i skuteczne reagowanie wymagają intensywnej współpracy i wymiany informacji.

— **Kwestie społeczno-ekonomiczne:** w regionie Dunaju występują nie tylko duże różnice kulturowe i językowe, ale także znaczne dysproporcje społeczno-gospodarcze. Są w nim położone zarówno jedne z najbardziej rozwiniętych, jak i najuboższe regiony UE. Można zaobserwować braki w dziedzinie kontaktów i skutecznej współpracy, zarówno w wymiarze finansowym, jak i instytucjonalnym. Odsetek osób z wyższym wykształceniem w regionie Dunaju jest niższy od średniej dla UE-27. W regionie występuje duża mobilność, a osoby najlepiej wykształcone często z niego wyjeżdżają w poszukiwaniu lepszych warunków społeczno-gospodarczych.

— **Bezpieczeństwo oraz poważna i zorganizowana przestępczość:** w tej dziedzinie utrzymują się istotne problemy. Niektóre kraje borykają się z problemami handlu ludźmi i przemytu towarów. Korupcja podkopuje zaufanie opinii publicznej i hamuje rozwój gospodarczy i społeczny.

3.6 EKES uważa także, że przed regionem Dunaju otwierają się nadzwyczajne perspektywy w zakresie stosunków handlowych, potencjału rozwoju systemu edukacyjnego na bazie solidnej infrastruktury lokalnej uwzględniającego przyszłe

potrzeby rynku pracy oraz ogromnego potencjału związanego z bogactwem kulturowym, etnicznym i społecznym regionu. Żadna inna rzeka nie płynie przez tyle wspaniałych stolic. W regionie znajdują się także unikalne atrakcje turystyczne. To samo dotyczy wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Ze względu na bogate dziedzictwo naturalne regionu Dunaju we wszystkich projektach rozwojowych trzeba nadać pierwszorzędne znaczenie kryterium zrównoważonego rozwoju.

3.7 Działania związane z innowacją, turystyką, społeczeństwem informacyjnym, potencjałem instytucjonalnym i marginalizowanymi społecznościami dadzą pozytywne efekty pod warunkiem, że zostaną przeprowadzone wspólnie. EKES jest przekonany, że warunkiem skutecznej poprawy jest komunikacja i przejrzystość, a także skoordynowanie planowania, finansowania i wdrażania.

3.8 Rynek charakteryzuje się rażącymi brakami wywołanymi przez czynniki zewnętrzne, których skutkiem jest brak inwestycji transgranicznych. Należy opracować duże projekty i wdrożyć je w sposób trwały i skuteczny, dzieląc się związanymi z nimi kosztami i zyskami.

3.9 Region Dunaju potrzebuje odpowiednich sieci wewnętrznych lub wiążących go z innymi regionami Europy lub świata. Nie należy izolować żadnego obszaru. Poprawa szlaków komunikacyjnych łączących północ UE z południem oraz umożliwienie dostępu do basenu Morza Śródziemnego państw pozbawionym dostępu do morza zintensyfikuje współpracę państw UE z krajami nienależącymi do Unii. EKES ponawia wcześniejsze apele poczynione w tym celu przez wspólne komitety konsultacyjne z Rumunią (2002, 2005) i z Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii (2010). Można zaobserwować wciąż liczne braki i wady infrastruktury energetycznej i transportowej, spowodowane niedostateczną wydolnością i jakością lub pozostawiającym wiele do życzenia utrzymaniem. EKES zwraca się do Komisji i do organów krajowych, by opracowały, z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, propozycje wyeliminowania tych braków i wad. Należy także zacieśniać więzi międzyludzkie, zwłaszcza poprzez kulturę i turystykę.

3.10 Zasoby środowiska naturalnego są wspólnym dobrem, do którego nie stosują się granice ani interesy krajowe poszczególnych krajów regionu. Działalność człowieka ma na nie coraz większy wpływ. Kluczowe znaczenie ma współpraca, bez której brak działania jednej strony może szybko zniszczyć osiągnięte przez drugą stronę pozytywne wyniki. Należy więc wzmocnić funkcjonujące już struktury współpracy.

3.11 W strategii <sup>(4)</sup> proponuje się **plan działania** <sup>(5)</sup>, w który muszą intensywnie zaangażować się kraje i zainteresowane podmioty. Kładzie się także nacisk na zintegrowane podejście

<sup>(4)</sup> Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju jest zawarta w dwóch dokumentach: 1) w komunikacie Komisji Europejskiej do innych instytucji UE i 2) w dołączonym do komunikatu i uzupełniającym go planie działania.

<sup>(5)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju”, (COM(2010) 715 wersja ostateczna), (SEC(2010) 1489 wersja ostateczna), (SEC(2010) 1490 wersja ostateczna), (SEC(2010) 1491 wersja ostateczna).

opierające się na obszarze i odpowiednich powiązaniach obszarów miejskich i wiejskich. Korzystny wpływ na spójność terytorialną – będącą oczywiście celem Unii – mają równy dostęp do infrastruktury i usług oraz porównywalne warunki życia.

3.12 W ramach planu działania Komisja, w partnerstwie z państwami członkowskimi, regionami i innymi zainteresowanymi podmiotami, wybrała projekty<sup>(6)</sup> przynoszące bezpośrednie, konkretne korzyści dla mieszkańców regionu i oddziaływujące na makroregion lub znaczną jego część.

3.13 Zdaniem EKES-u, projekty powinny w związku z tym wspierać zrównoważony rozwój i obejmować po kilka regionów lub krajów. Powinny także być spójne i sprzyjać sobie nawzajem, przynosząc rozwiązania z korzyścią dla wszystkich, oraz realistyczne (wykonalne pod względem technicznym i finansowym).

3.14 Komitet popiera podział zasadniczych kwestii na cztery „filary”, obejmujące wszystkie obszary priorytetowe i wymagające działań. Są to:

- 1) *lepsze połączenie regionu Dunaju ze światem* poprzez poprawę mobilności i multimodalności, żeglugę śródlądową, połączenia drogowe, kolejowe i lotnicze, by promować zrównoważoną energetykę i propagować kulturę, turystykę i kontakty międzyludzkie;
- 2) *ochrona środowiska w regionie Dunaju*: przywracanie i utrzymanie wysokiej jakości wód, zarządzanie zagrożeniami dla środowiska, ochrona różnorodności biologicznej, krajobrazów oraz jakości powietrza i gleb;
- 3) *budowanie dobrobytu w regionie Dunaju* dzięki rozwijaniu społeczeństwa opartego na wiedzy poprzez badania, edukację i technologie informacyjne, wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw, w tym rozwój klastrów oraz inwestowanie w ludzi i umiejętności;
- 4) *zwiększanie potencjału regionu Dunaju* poprzez rozwijanie potencjału instytucji i współpracy pomiędzy nimi, współpracę na rzecz bezpieczeństwa oraz zwalczanie zorganizowanej i poważnej przestępczości.

3.15 EKES sądzi, że z punktu widzenia interesów makroregionalnych, głównym celem rozwijającego i wzbogacającego się regionu Dunaju musi być przede wszystkim skoordynowany rozwój szlaków transportowych na osi północ-południe, brakującej infrastruktury energetycznej i powiązanych sieci. Jeżeli jednak rozwój Dunaju ma zmierzać w kierunku uczynienia z rzeki osi transportowej, Komitet opowiada się za wdrożeniem planu ochrony zlewni i dopływów. W strategii proponuje się także utworzenie sieci MŚP z krajów położonych w regionie

<sup>(6)</sup> Propagowanie idei dunajskiego forum obywatelskiego, które byłoby filarem wkładu społeczeństwa obywatelskiego w strategię.

Dunaju oraz stawia się za cel usunięcie przeszkód dla współpracy, w oparciu o zieloną gospodarkę, sieć naukowców i kształcenie, włącznie z kształceniem zawodowym.

#### 4. Zagadnienia związane z finansowaniem, prawodawstwem UE i strukturami instytucjonalnymi Unii

4.1 Celem strategii jest jak najlepsze wykorzystanie dostępnych zasobów, poprzez spójne wysiłki, zwłaszcza w kwestii działań i finansowania. Działania uzupełniają się. Wszystkie zainteresowane podmioty powinny dopełniać swoich obowiązków. Wzmocniony wymiar terytorialny umożliwi przyjęcie zintegrowanego podejścia, znacznie poprawi koordynację polityki różnych sektorów i przyczyni się do utworzenia i poszerzenia, na skalę makroregionalną, europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT).

4.2 Zdaniem EKES-u taką nową formą zinstytucjonalizowanej współpracy na skalę makroregionalną, która może zostać wzmocniona za pomocą ewentualnych zmian w przepisach danego regionu, mogłaby być grupa robocza wysokiego szczebla, wraz z koordynatorami odpowiedzialnymi za poszczególne kwestie, powstała w celu opracowania przepisów i określenia najważniejszych zagadnień.

4.3 W odpowiednich przypadkach i zgodnie z ogólnymi ramami, wdrożenie strategii zależy od uruchomienia istniejących funduszy i uzgodnienia ich z celami. Wyasygnowano już znaczne sumy w ramach licznych programów Unii (uruchomiono np. 100 mld euro z funduszy strukturalnych na lata 2007–2013, uzgodniono także przeznaczenie znacznych funduszy w ramach Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej IPA i Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa ENPI).

4.4 EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że reorganizacja środków może mieć miejsce tylko na podstawie analizy skuteczności dowodzącej, że na przesunięciu środków z innych dziedzin skorzysta ogół społeczeństwa.

4.5 Zdaniem EKES-u należy zwrócić baczność uwagę na środki finansowe łączące dotacje z pożyczkami. Można także uruchomić zasoby krajowe, regionalne i lokalne. Kwestia dostępu do finansowania pochodzącego z różnych źródeł, szczególnie publicznych i prywatnych poniżej szczebla UE, ma zasadnicze znaczenie. Poza staraniami o bardziej skuteczne wykorzystanie zasobów, należy zwrócić uwagę na dywersyfikację ryzyka.

4.6 EKES sądzi, że koordynacja działań należy do Komisji. Państwa członkowskie natomiast, po konsultacjach z Komisją, z agencjami i z odpowiednimi organami regionalnymi, muszą odpowiadać za koordynację wszystkich dziedzin priorytetowych.

4.7 EKES jest głęboko przekonany, że wdrożenie działań zależy od wszystkich podmiotów, na szczeblu krajowym, regionalnym, gminnym i lokalnym. Działania (określające cele, do których się dąży) muszą przyjąć formę konkretnych projektów (dokładnie opisanych, zarządzanych przez kierownika projektu, opatrzonego kalendarzem działań i dysponujących funduszami).

4.8 Komitet ma nadzieję, że strategia przyniesie ze sobą trwałe ramy strategicznej integracji i spójnego rozwoju regionu Dunaju oraz określi działania priorytetowe mające na celu uczynienie z tego obszaru regionu Unii na miarę XXI wieku. Strategii muszą towarzyszyć wysiłki oraz kampanie informacyjne i promujące w ilości wystarczającej do obszernego propagowania jej celów oraz praktycznego wdrażania.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

#### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

#### **Punkt 3.8 — poprawka 4 zgłoszona przez Lutza Ribbego**

Zmienić

*Rynek charakteryzuje się rażącymi brakami wywołanymi przez czynniki zewnętrzne, których skutkiem jest brak inwestycji transgranicznych. Należy opracować duże projekty i wdrożyć je w sposób trwały i skuteczny, dzieląc się związanymi z nimi kosztami i zyskami.*

#### **Uzasadnienie**

1) Nie ulega wątpliwości, że także duże projekty są pilnie potrzebne w regionie Dunaju, przy czym nie jest jasne, co pod tym pojęciem należy rozumieć. Ponieważ jednak w punkcie 3.9 wspomina się konkretnie o takim wielkim projekcie, w zasadzie „megaprojekcie”, EKES powinien zachować ostrożność i nie stwarzać wrażenia, że jest zdania, iż właśnie duże projekty, takie jak opisany w punkcie 3.9, są siłą napędową rozwoju.

Małe i średnie projekty nadają się znacznie lepiej do tworzenia nowych miejsc pracy, a jednocześnie są zgodne z celami zrównoważonego rozwoju i ochrony środowiska. Na przykład w Bułgarii nałożono obecnie ograniczenia na rozwój wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych, ze względu na niedostateczne możliwości sieci energetycznych. Inwestowanie w nowe koncepcje wytwarzania energii mogłoby okazać się pomocne, jednak prawdopodobnie nie to miano tutaj na myśli.

2) Nie jest jasne, co współsprawodawcy mają na myśli, mówiąc o „dzieleniu się kosztami i zyskami”. Kto ma ponosić koszty dużych projektów i kto ma dzielić się zyskami?

#### **Wynik głosowania**

Za: 68  
Przeciw: 71  
Wstrzymało się: 26

---



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”**

COM(2010) 543 wersja ostateczna

(2011/C 248/15)

Sprawozdawca: **Jorge PEGADO LIZ**

Dnia 8 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej”*

COM(2010) 543 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15 i 16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca 2011 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w komunikacie, a także w dokumentach związanych ze strategią „Europa 2020” oraz Aktem o jednolitym rynku, Komisja wykazała zainteresowanie pogłębieniem procedur politycznych, legislacyjnych i administracyjnych prowadzących do bardziej racjonalnego i odpowiedniego opracowywania i stosowania prawa wspólnotowego, poczynając od momentu jego powstania aż po stosowanie go przez właściwe organy państw członkowskich oraz ostateczną ocenę faktycznego przestrzegania i wypełnienia przez adresatów końcowych.

1.2 EKES nie rozumie jednak potrzeby nowego nazewnictwa użytego zamiast uznanego „lepszego stanowienia prawa”, chyba że chodzi tu o dokument o charakterze wyłącznie politycznym.

1.3 EKES cieszy się, że uwzględniono różne propozycje, które przedstawił na ten temat w swoich opiniach. Z tego względu odnotowuje z zadowoleniem ogłoszony zamiar wzmocnienia monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, bardziej rygorystycznych analiz skutków, oceny *ex post* o charakterze bardziej strategicznym i zintegrowanym, aktywniejszego i w większym stopniu odpowiedzialnego włączenia państw członkowskich i właściwych parlamentów, przy jednoczesnym zapewnieniu im wsparcia w zadaniach z zakresu stanowienia prawa. Przyjmuje ze szczególną satysfakcją propozycję zagwarantowania większego udziału obywateli i innych zainteresowanych stron w opracowywaniu, transpozycji i stosowaniu prawa wspólnotowego, zwłaszcza poprzez wydłużenie ogólnego okresu konsultacji publicznych oraz usprawnienie i zwiększenie efektywności procedur dotyczących naruszeń.

1.4 EKES uważa jednak, że komunikat nie zawiera pożądanego elementu, a mianowicie odpowiedniej konkretyzacji prawnych aspektów realizacji strategii „Europa 2020” lub też stosowania środków priorytetowych w ramach Aktu o jednolitym rynku.

1.5 Zdaniem EKES-u niezbędne jest, by w następstwie komunikatu przygotowano rzeczywisty plan działań określający cele, środki i instrumenty oraz zawierający ocenę skutków, warianty i stosunek korzyści do kosztów. Będzie to wymagało wcześniejszej rozległej dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu wspólnotowym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.6 EKES wzywa zatem Komisję, aby w ramach działań podejmowanych w następstwie komunikatu zwróciła szczególną uwagę na ogólne wytyczne zawarte w niniejszej opinii i stanowisko, które Komitet już od lat zajmuje w tej dziedzinie.

1.7 EKES sądzi zwłaszcza, że należy lepiej określić niektóre aspekty, takie jak sposób dokonywania ocen skutków *ex ante* przez wszystkie instytucje wspólnotowe odpowiedzialne za ich wdrażanie, charakter i skład organu ds. kontroli ocen skutków, zastosowane parametry, szczególnie jeżeli chodzi o skutki praw podstawowych, jak też tryb i środki służące zagwarantowaniu większej przejrzystości. Sektor finansów, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego również wymagają bardziej szczegółowego podejścia sektorowego, a także lepszego określenia kryteriów ustalania priorytetów, mechanizmów oceny i rozpatrywania skarg, specjalnych instrumentów do nieformalnego wykrywania naruszeń, środków na rzecz poprawy działania sądów krajowych i innych środków uzupełniających.

1.8 Wreszcie, zdaniem EKES-u Komisja pominęła szereg ważnych aspektów, wzywa więc do ich odpowiedniego rozważenia oraz wyraźnego uwzględnienia. Chodzi tutaj szczególnie o wskaźniki i parametry ustalania jakości tekstów prawnych, konkretne środki upraszczania prawodawstwa, niewyjaśniony brak wyraźnego opowiedzenia się za opcją instrumentu „rozporządzenie”, zwłaszcza w celu osiągnięcia pełnej harmonizacji w kwestiach związanych z urzeczywistnieniem rynku wewnętrznego, niewybaczalne pominięcie systemów opcjonalnych czy

roli samoregulacji i współregulacji oraz zaskakujący brak jakiegokolwiek odniesienia do niezwykle ważnych prac prowadzonych w zakresie wspólnych ram odniesienia oraz do omawianych propozycji dotyczących większej harmonizacji europejskiego prawa umów.

1.9 Zdaniem Komitetu najsłabszym punktem komunikatu jest część dotycząca skutecznego wdrażania prawa wspólnotowego. Wzywa więc Komisję do dogłębnego rozważenia źródeł i zasadniczych przyczyn ogólnie niedoskonałego wdrażania wspólnotowego dorobku prawnego, co rokrocznie potwierdzają sprawozdania w tej sprawie, oraz do odpowiedniego uwzględnienia znaczącego wkładu i zaleceń EKES-u w różnych opiniach, a także do przeprowadzania systematycznej analizy środków niezbędnych do radykalnej zmiany obecnej sytuacji.

## 2. Wprowadzenie: pojęcia i kontekst

2.1 Według omawianego komunikatu „inteligentne regulacje” należy rozumieć jako regulacje:

- które obejmują cały cykl polityczny, od opracowania aktu prawnego po jego transpozycję, wdrożenie, ocenę i przegląd;
- które nadal należą do kompetencji dzielonych między państwa członkowskie i instytucje europejskie;
- w których zasadniczą rolę odgrywa opinia podmiotów najbardziej zainteresowanych tymi regulacjami, co wymaga wzmocnienia uczestnictwa obywateli i zainteresowanych stron.

2.2 Komisja uważa, zgodnie ze stanowiskiem wielokrotnie i uporczywie powtarzanym przez jej przedstawiciela na spotkaniach przygotowawczych w sprawie niniejszej opinii EKES-u że chodzi tu jedynie o dokument o charakterze politycznym, a nie technicznym, co oznacza, że na próżno byłoby w nim szukać prawdziwej definicji „inteligentnych regulacji”.

2.3 Obecna inicjatywa w sprawie „inteligentnych regulacji” ma być jednak postrzegana jako ciąg dalszy „lepszego stanowienia prawa”, któremu instytucje wspólnotowe, a w szczególności Komisja, poświęciły ze znacznym powodzeniem wiele wysiłków w ostatnich 10 latach, podobnie jak EKES, który zawsze wspierał tę inicjatywę, co wyraźnie widać w jego różnych opiniach<sup>(1)</sup>.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Obecna sytuacja w zakresie prawa wspólnotowego wymaga pogłębionej refleksji nad jego opracowywaniem, redagowaniem, transpozycją i wdrażaniem; należy również rozważyć jego przegląd i uproszczenie.

3.2 EKES uważa więc, że temat ten zasługuje na szeroko zakrojoną dyskusję z udziałem społeczeństwa obywatelskiego, nie tylko ze względu na wpływ, jaki wywiera na nie prawodawstwo wspólnotowe, lecz także dlatego, że udział społeczeństwa obywatelskiego może decydująco przyczynić się do pożądanej poprawy obecnych ram regulacyjnych.

3.3 W tym kontekście komunikat, który jest jedynie dokumentem politycznym, nie wychodzi naprzeciw potrzebom. Komunikat obfituje w interesujące propozycje i dobre intencje, lecz brakuje w nim konkretnych środków i skutecznych instrumentów.

3.4 Ogólnie rzecz biorąc można powiedzieć, że ze względu na jego czysto polityczny charakter niezbędne jest, by towarzyszył mu rzeczywisty plan działań określający cele, środki i instrumenty, zawierający ocenę skutków i obejmujący warianty i stosunek korzyści do kosztów.

3.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje analizę, od której wychodzi się w komunikacie, oraz proponowane w nim cele. Nie rozumie jednak potrzeby zmiany nazewnictwa z „lepszego stanowienia prawa” na „inteligentne regulacje”, chyba że chodzi tu o dokument o charakterze wyłącznie politycznym.

3.6 W związku z tym należy raz jeszcze podkreślić stanowisko EKES-u w tej dziedzinie:

- a) bardziej rygorystyczne stosowanie zasad „lepszego stanowienia prawa”;
- b) przejrzystość na wszystkich szczeblach opracowywania prawa;
- c) lepszy wybór instrumentów prawnych, w tym mechanizmów samoregulacji i współregulacji;
- d) rozwój systemu systematyczniejszego monitorowania transpozycji dyrektyw na szczeblu krajowym;
- e) nie należy pomijać nowej roli oraz uprawnień parlamentów krajowych wzmocnionych na mocy traktatu lizbońskiego;
- f) Komisja powinna częściej wydawać komunikaty interpretacyjne;
- g) konieczne są także większe wysiłki na rzecz uproszczenia i ujednolicenia przepisów.

## 4. Uwagi szczegółowe

### A. Aspekty satysfakcjonujące

4.1 Przy szczegółowej analizie można wskazać na szereg pozytywnych aspektów w komunikacie, które należy przyjąć z zadowoleniem i poprzeć.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107 i Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26.

4.2 Przede wszystkim komunikat zawiera propozycję wzmocnienia monitorowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także poprawy jakości tekstów prawnych, zwłaszcza poprzez bardziej rygorystyczne oceny skutków.

4.3 Wspomniano jednak także o zamiarze kontynuacji programów uproszczenia przepisów i zmniejszenia, co najmniej o 25 %, zbędnych obciążeń administracyjnych.

4.4 Należy także przyjąć z zadowoleniem pomysł oceny *ex post* o charakterze bardziej strategicznym i zintegrowanym, która uwzględniałaby nie tylko istniejące ramy prawne, lecz także odpowiednie skutki gospodarcze, społeczne i ekologiczne, i nie była prowadzona wybiórczo i w oderwaniu od inicjatyw prawodawczych *per se*.

4.5 W szczególności należy przyjąć z zadowoleniem wszystkie inicjatywy mające na celu skłonienie państw członkowskich do podjęcia obowiązków w zakresie stanowienia prawa, włączając przy tym parlamenty krajowe w sporządzanie tekstów prawnych, zgodnie z nowymi kompetencjami przyznanymi na mocy TFUE, a w szczególności art. 8 do 13.

4.6 W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje się gotowość Komisji nie tylko do udzielenia wsparcia różnym organom i instytucjom państw członkowskich zaangażowanym w transpozycję i wdrażanie prawa wspólnotowego, lecz także do zapewnienia udziału obywateli i innych zainteresowanych podmiotów w dyskusjach, które powinny odbywać się w każdym państwie członkowskim w ramach procesu przygotowywania przepisów wspólnotowych oraz ich transpozycji i dostosowaniu do prawa krajowego.

4.7 Szczególnie przychylnie ocenia się determinację Komisji, by usprawnić procedury dotyczące naruszeń oraz ustanowić priorytety, z uwzględnieniem roli SOLVIT, w obliczu potrzeby nowego impulsu oraz lepszego informowania zainteresowanych stron i zwiększenia ich zaufania.

4.8 Z zadowoleniem należy przyjąć zwłaszcza wydłużenie ogólnego okresu konsultacji publicznych z 8 do 12 tygodni w celu dalszego zwiększenia udziału wszystkich obywateli i zainteresowanych podmiotów. Środek ten należy z dniem EKES-u rozpatrywać w powiązaniu z treścią art. 11 traktatu lizbońskiego jako wkład w zapewnienie demokracji uczestniczącej w UE.

#### B. Aspekty, które można poprawić

4.9 EKES rozumie przyczyny, dla których zdaniem Komisji nadzór nad ocenami skutków powinien być nadal sprawowany przez wewnętrzny komitet odpowiedzialny za tę kwestię. Jednakże należy także uwzględnić poglądy wyrażone w konsultacji publicznej, zgodnie z którymi kontrola ta powinna być prowadzona przez zewnętrzną niezależną jednostkę. Ewentualnie można by też stworzyć wewnętrzną instytucję z udziałem przedstawicieli wszystkich państw członkowskich. W każdym razie należy wzmocnić uprawnienia Rady ds. Ocen Skutków poprzez ustanowienie obowiązku przeprowadzania takich ocen. Ponadto Rada ds. Ocen Skutków nie ma kompetencji do zawieszenia sprawozdania z oceny skutków, a tym samym danego wniosku ustawodawczego, jeśli analiza

wykaże znaczące braki w przeprowadzonych pracach badawczych. Są to kwestie wymagające głębszej dyskusji, zważywszy że, jak uznaje sama Komisja, stanowią one kluczowy element tego systemu.

4.10 Ponadto Europejski Trybunał Obrachunkowy stwierdził w niedawnym sprawozdaniu, że Komisja Europejska nie uważa za konieczne prowadzenia konsultacji na temat projektów ocen skutków, mimo częstych wniosków zainteresowanych stron w tej sprawie. Konsultacje na temat projektów ocen skutków przyczyniłyby się do ulepszenia tego procesu z punktu widzenia zainteresowanych stron, zapewniając w ten sposób wprowadzenia „najlepszego produktu” do procesu wspólnego stanowienia prawa obejmującego Radę Ministrów i Parlament Europejski.

4.11 Trybunał Obrachunkowy wyraźnie wskazał w tym samym sprawozdaniu, że jedną ze słabości systemu ocen skutków UE jest fakt, że ani Parlament Europejski, ani Rada nie analizują systematycznie wpływu swoich własnych zmian. EKES zachęca Radę i Parlament Europejski do opracowania i opublikowania przystępnych streszczeń ich ocen skutków oraz do przestrzegania umowy międzyinstytucjonalnej<sup>(2)</sup>.

4.12 W komunikacie nie objaśniono, jakie parametry mogą być wykorzystane w zamierzonych ocenach skutków<sup>(3)</sup>.

4.13 Jeżeli chodzi o poprawę przejrzystości systemu, Komisja powinna określić, w jaki sposób i za pomocą jakich nowych środków zamierza to osiągnąć.

4.14 Jeżeli chodzi o ocenę skutków w przypadku praw podstawowych, korzystne by było, gdyby Komisja określiła, w jaki sposób i za pomocą jakich środków zamierza ją przeprowadzić.

4.15 Obecny kryzys finansowy i gospodarczy uwydatnił potrzebę ponownego rozważenia roli regulacji i reglamentacji podmiotów rynkowych, w związku z czym nowa inicjatywa „inteligentnych regulacji” powinna dotyczyć poszczególnych sektorów, przy czym w komunikacie należy poświęcić szczególną uwagę sektorowi finansów, ochrony zdrowia i zabezpieczenia społecznego.

4.16 Jeżeli chodzi o realizację uprawnień w zakresie naruszeń, a zwłaszcza „środków organizacji wewnętrznej niezbędnych do sprawnego i bezstronnego wypełniania zadań w zgodzie z Traktatem”<sup>(4)</sup>, proponuje się, by Komisja określiła kryteria pierwszeństwa, mechanizmy oceny i rozpatrywania skarg, instrumenty służące nieformalnemu wykrywaniu naruszeń oraz sposoby poprawy funkcjonowania sądów krajowych i innych instrumentów uzupełniających (SOLVIT, FIN-NET, ECC-NET, rozwiązania alternatywne i pozasądowe).

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 23.

<sup>(4)</sup> COM(2002) 725 wersja ostateczna.

### C. Brakujące aspekty

4.17 Jeżeli chodzi o poprawę jakości tekstów prawnych, brakuje wskazania czynników i parametrów jej oceny.

4.18 Jeżeli chodzi o uproszczenie przepisów, brakuje odniesień do konkretnych środków, które wydają się oczywiste, np.:

— wysiłki na rzecz rzeczywistego i właściwego ujednoczenia, a nie tylko kompilacja tekstów;

— opublikowanie pełnych tekstów w wersji sprawdzonej i zmienionej, zamiast zwykłego „kolażu” i odsyłania do artykułów różnych aktów prawnych.

4.19 Brakuje wyraźnego uznania opowiedzenia się za instrumentem „rozporządzenie” zamiast stosowania dyrektyw, mimo że podejście to wynika ze strategii „Europa 2020”.

4.20 Brakuje powiązania między bardzo ważnymi pracami prowadzonymi w zakresie wspólnych ram odniesienia a niedawnymi i diskutowanymi propozycjami Komisji dotyczącymi większej harmonizacji europejskiego prawa umów <sup>(5)</sup>.

4.21 Brakuje wzmianki o potrzebie systematycznego uwzględniania opcji 28. systemu w ramach inicjatyw związanych z „lepszym stanowieniem prawa” <sup>(6)</sup>.

4.22 Komitet wyraża też zdziwienie, że nie wspomniano ani słowem o roli samoregulacji i współregulacji oraz konieczności wcześniejszego rozważenia kwestii, które mogą być korzystnie rozwiązane przy zastosowaniu „prawa miękkiego” zamiast regulacji.

4.23 Najślabszym elementem komunikatu są jednak aspekty związane ze stosowaniem prawa wspólnotowego. EKES pragnie tutaj zwrócić uwagę na swoje opinie w tej sprawie <sup>(7)</sup> oraz na konkluzje niedawnej konferencji prezydencji belgijskiej na ten temat <sup>(8)</sup>.

4.24 Szczególnie ważne jest tutaj sprawozdanie Komisji z 1.10.2010 <sup>(9)</sup> w sprawie wdrażania prawa wspólnotowego, w którym pomimo niewielkiej poprawy w porównaniu z poprzednim rokiem, stwierdzono, że opóźnienie transpozycji wystąpiło średnio w 51 % przypadków, zaś średni okres procedury w sprawie naruszeń wynosił 24 miesiące.

<sup>(5)</sup> Zielona księga Komisji w sprawie możliwości politycznych w zakresie postępów w kierunku ustanowienia europejskiego prawa umów dla konsumentów i przedsiębiorstw (COM(2010) 348 wersja ostateczna).

<sup>(6)</sup> Zob. opinia z inicjatywy własnej EKES-u „28. system” (Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 26), a także wzmianki o tej metodzie w niedawnych kluczowych sprawozdaniach, np. raporcie Montiego „Nowa strategia dla jednolitego rynku” z 9.5.2010, raporcie Felipe Gonzáleza „Projekt Europa 2030” z 8.5.2010 czy raporcie Lamasouré’a „Obywatel i stosowanie prawa wspólnotowego” z 8.6.2008.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52 i Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100.

<sup>(8)</sup> Konferencja wysokiego szczebla pt. „Dzień egzekwowania ochrony konsumenta europejskiego” (Bruksela, 22.9.2010).

<sup>(9)</sup> COM(2010) 538 wersja ostateczna, „27. Sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (za rok 2009)”.

4.25 Komisja nie wskazuje tutaj żadnych głównych przyczyn poruszanego często przez Komitet problemu powszechnego niedostatecznego wdrażania dorobku wspólnotowego w państwach członkowskich. Można to uzasadnić jedynie faktem, że jest to dokument o charakterze czysto politycznym. Jednakże ze względu na znaczenie tej kwestii w ramach inteligentniejszych regulacji należy zwrócić uwagę na pewne aspekty:

a) nieprawidłowe lub niepełne wdrożenie przepisów wspólnotowych w krajowych porządkach prawnych, gdzie często postrzegane są jako niepożądane i sprzeczne z praktyką, zwyczajami i interesami krajowymi;

b) brak woli politycznej ze strony władz krajowych do przestrzegania i egzekwowania przepisów postrzeganych jako obce krajowemu porządkowi prawnemu i tradycji;

c) utrzymującą się tendencję do uzupełniania przepisów wspólnotowych nowymi, zbędnymi uregulowaniami bądź do wybierania pewnych elementów przepisów, a ignorowania pozostałych (znane zjawiska *gold-plating*, czyli nadmiernie rygorystycznego wdrażania, oraz *cherry-picking*, czyli wybiórczego podejścia), z zaleceniami, by „tabele zgodności” odnoszące się do umowy międzyinstytucjonalnej <sup>(10)</sup> i umowy ramowej między Komisją a PE, które mają opracować państwa członkowskie, wskazywały wyraźnie, które z przepisów w zakresie transpozycji stanowią przypadki nadmiernej regulacji;

d) brak konkretnego przygotowania władz krajowych w zakresie zrozumienia i wdrażania dorobku wspólnotowego;

e) niekiedy brak konkretnego przeszkolenia niektórych sędziów i innych podmiotów systemu sądownictwa (adwokatów, urzędników sądowych itp.) w dziedzinie prawa wspólnotowego, co czasami prowadzi do błędnego stosowania, a nawet do niestosowania, transponowanych przepisów oraz do częstego wdrażania „równoległych” norm prawa krajowego;

f) konieczność rozszerzenia środków w zakresie współpracy administracyjnej, mających na celu zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a szczególnie organizacji zajmujących się ochroną konsumentów;

g) brak planowania i harmonizacji sankcji prawnych, co pozostawiono w gestii państw członkowskich.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 321 z 31.12.2003, s. 1.

4.26 Ponadto Komisja powinna priorytetowo potraktować informowanie i szkolenie krajowych władz publicznych, zwłaszcza tych, które mają bezpośrednie kompetencje w zakresie stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich. W tej dziedzinie należałoby wzmocnić informowanie i szkolenie sędziów oraz innych urzędników wymiaru sprawiedliwości, do których ostatecznie należy decyzja co do interpretacji i zastosowania prawa w konkretnych przypadkach będących przedmiotem sporu.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Polityka badania sprawozdań finansowych: lekcje wyciągnięte z kryzysu”

COM(2010) 561 wersja ostateczna

(2011/C 248/16)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 13 października 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi „Polityka badania sprawozdań finansowych: lekcje wyciągnięte z kryzysu”

COM(2010) 561 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 153 do 1 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

#### 1.1 Zarys

1.1.1 Zielona księga nosi tytuł „Polityka badania sprawozdań finansowych: lekcje wyciągnięte z kryzysu”. EKES uważa, że skala kryzysu wynikała z tego, że żadna z zaangażowanych stron – a już na pewno nie zarządy wielu banków – nie podejmowała takich działań, jakie powinna. Zważywszy na brak stosownych działań ze strony zarządów banków, organy regulacyjne, organy nadzorcze i zewnętrzni biegli rewidentzi powinni byli wykryć problemy, które doprowadziły do kryzysu. Niestety nie uczynili tego. UE zajęła się już kwestią odpowiednich uregulowań i nadzoru. Przegląd roli biegłego rewidenta jest bez wątpienia konieczny – w istocie EKES apelował o właśnie taki przegląd w swojej opinii z 2009 r. w sprawie raportu grupy de Larosièrè'a<sup>(1)</sup>. Tematyka zielonej księgi wykracza poza rolę samego badania sprawozdań finansowych, gdyż poruszone są również takie kwestie, jak zarządzanie, nadzór i koncentracja. EKES przyznaje, iż kwestie te rzeczywiście wywierają wpływ na postępowanie biegłych rewidentów w czasie kryzysu.

1.1.2 Zielona księga zawiera 38 pytań. Trzy z nich dotyczą niezwykle spornych kwestii: pytanie 18 (obowiązkowa procedura przetargowa), pytanie 28 (badania połączone) oraz pytanie 32 (odwrócenie konsolidacji „wielkiej czwórki”). W każdym przypadku, niezależnie od polityki przyjętej przez Komisję, EKES zaleca przeprowadzenie rygorystycznej oceny skutków przed podjęciem jakiegokolwiek decyzji.

#### 1.2 Rola biegłego rewidenta

1.2.1 Obecny sposób definiowania i wykonywania funkcji biegłego rewidenta nie odpowiada zamierzonemu celowi. Istotnym odpowiednikiem biegłego rewidenta jest komitet ds. audytu lub komitet nadzoru. Umocnienie niezależności zewnętrznego biegłego rewidenta oraz reforma komitetu ds. audytu w sposób zasadniczy wiąże się z propozycjami przedstawionymi w niniejszej opinii.

1.2.2 EKES proponuje wprowadzenie zmian do dyrektywy w sprawie badania sprawozdań finansowych w celu wzmocnienia roli komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru:

- większość członków komitetu, wraz z jego przewodniczącym, musi zachować niezależność;
- kompetencje niektórych członków komitetu muszą odpowiadać sektorowej charakterystyce danej spółki, zwłaszcza w sektorze bankowym;
- komitet ds. audytu lub komitet nadzoru nie mogą poprzestawać jedynie na monitorowaniu, ale powinny w istocie ponosić odpowiedzialność za rzetelność całego badania.

1.2.3 W przypadku systemów nadzoru w ramach systemu dualistycznego (rada nadzorcza i zarząd) EKES opowiada się za wzmocnieniem relacji między biegłym rewidentem a radą nadzorczą.

1.2.4 Ogólnie zdaniem EKES-u należy wprowadzić następujące usprawnienia:

- lepsze określenie zakresu zadań i powiązanego z tym zakresu odpowiedzialności biegłego rewidenta;
- poprawa przejrzystości i zrozumiałości sprawozdań biegłego rewidenta, zwłaszcza w odniesieniu do stwierdzonego ryzyka;
- dalszy rozwój badania sprawozdań finansowych w kierunku badania kondycji całego przedsiębiorstwa (stabilności modelu biznesowego, kondycji finansowej, zdolności do rozpoznawania ryzyka związanego z prowadzoną działalnością i zarządzania nim);

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

— poprawa śródrocznej komunikacji między biegłym rewidentem a organami nadzoru w przedsiębiorstwie już w trakcie przeprowadzania badania.

### 1.3 Zarządzanie i niezależność

EKES nie popiera obowiązkowej rotacji zatrudnionych firm audytorskich, ale zgadza się, że stałe zatrudnianie firm audytorskich powinno zostać ograniczone w czasie poprzez obowiązek przeprowadzania ponownego przetargu na usługi biegłych rewidentów co sześć – osiem lat. Świadczenie usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych przez biegłych rewidentów na rzecz ich klientów powinno być ściśle kontrolowane w drodze uzyskania wyraźnej zgody przez komitet ds. audytu lub komitet nadzoru; dodatkowo zakazać należy świadczenia przez biegłych rewidentów usług z zakresu zarządzania ryzykiem oraz usług audytu wewnętrznego na rzecz większych przedsiębiorstw z uwagi na związany z tym konflikt interesów. Należy ograniczyć doradztwo podatkowe świadczone przez biegłych rewidentów zawsze wtedy, gdy istnieje ryzyko istotnego konfliktu interesów.

### 1.4 Nadzór

Należy wprowadzić ustawowy obowiązek odbywania regularnych spotkań biegłych rewidentów z organami nadzorczymi. Jest to szczególnie konieczne w przypadku banków o znaczeniu systemowym.

### 1.5 Koncentracja

Skupienie większości dużych przedsiębiorstw na rynku usług biegłych rewidentów w rękach „wielkiej czwórki” jest formą oligopolu. Do czasu upadku firmy Arthur Anderson można było mówić o „wielkiej piątce”. Upadek kolejnej firmy byłby nie do pomyślenia. EKES zaleca działanie krótkoterminowe w postaci przyjęcia planów ewentualnej likwidacji w celu złagodzenia skutków potencjalnej upadłości firmy. W perspektywie długoterminowej Komitet uważa, że konieczna jest zmiana konfiguracji rynku. W związku z tym zaleca przedstawienie sprawy oligopolu krajowym organom ds. konkurencji w państwach członkowskich, poczynając od Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii.

### 1.6 Rynek europejski

Utworzenie skutecznego europejskiego rynku usług biegłych rewidentów byłoby niezwykle pożądane, ale różnice podatkowe, prawne i językowe nadal są ogromnymi przeszkodami. Możliwe jest jednak wprowadzenie pewnych usprawnień.

### 1.7 Uproszczenie procedur dla MŚP

MŚP występują w różnorodnych formach i rozmiarach. Jeśli występują inwestycje zewnętrzne lub ważne instrumenty bankowe, lub znaczący klienci i dostawcy dbający o integralność swoich łańcuchów wartości, trudno jest wprowadzić wiele ułatwień.

### 1.8 Współpraca międzynarodowa

EKES uważa, że współpraca międzynarodowa jest koniecznością. Wymaga ona podejmowania inicjatyw razem z Radą Stabilności Finansowej i grupą G-20, ale najpilniejsze potrzeby wymagają współpracy z USA w ramach grupy G-8.

### 1.9 Ład korporacyjny

EKES wyraża ubolewanie, że w zielonej księdze dotyczącej polityki badania sprawozdań finansowych nie uwzględniono

rozdziału poświęconego łaadowi korporacyjnemu. Niedawno opublikowana została nowa zielona księga w sprawie ładu korporacyjnego (COM(2011) 164 wersja ostateczna). Konieczne jest scalenie wniosków Komisji dotyczących ładu korporacyjnego z jej wnioskami w sprawie polityki badania sprawozdań finansowych. Kwestie te są nierozzerwalnie związane ze sobą, jeśli chodzi o prawdziwy obraz sytuacji finansowej w przedsiębiorstwie.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Zgodnie z obowiązującymi przepisami za prowadzenie ksiąg rachunkowych przedsiębiorstwa oraz przedstawienie rzetelnego i jasnego obrazu jego sytuacji finansowej odpowiada zarząd przedsiębiorstwa. Duże spółki mają obowiązek stosować międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej (MSSF). Obowiązkiem biegłego rewidenta jest wydanie opinii, w której stwierdza on, czy zarząd przedstawił w sprawozdaniu rzetelny i jasny obraz sytuacji finansowej spółki oraz czy stosowane były MSSF. Sprawozdanie zarządu z działalności i opinia biegłego rewidenta są publikowane razem z rocznym sprawozdaniem finansowym spółki. Sprawozdania roczne sporządzane przez zarządy banków przed kryzysem nie zawierały żadnego ostrzeżenia o zbliżającym się kryzysie, a biegli rewidentci wciąż oceniali te sprawozdania jako rzetelne i prawidłowe. Najważniejszą lekcją, którą należy wyciągnąć z kryzysu, jest konieczność zmiany takiej sytuacji. Zdaniem EKES-u zmiana ta powinna koncentrować się przede wszystkim na Komitecie ds. audytu lub Komitecie nadzoru oraz na zapewnieniu niezależności biegłego rewidenta.

2.2 Aktualna sytuacja odzwierciedlona jest w sprawozdaniu zarządu z działalności i opinii biegłego rewidenta, które publikowane są w rocznym sprawozdaniu finansowym. Komitet poddał analizie również opinie z badania sporządzone we Francji, Niemczech, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii. We wszystkich państwach członkowskich biegli rewidentci koncentrują się na procedurach i procesach. Odwołanie do zgodności z MSSF powtarza się we wszystkich opiniach biegłych rewidentów w całej UE. Obecnie rosnące zaniepokojenie wywołuje automatyczne potwierdzanie zgodności z MSSF, które odsuwa na bok analizę niektórych aspektów rachunkowości i badania sprawozdań finansowych.

2.3 Analiza opinii z przeprowadzonych w Niemczech przez jedną z firm „wielkiej czwórki” badań sprawozdań sporządzonych za 2009 r. przez Deutsche Bank, Munich Re i BMW pokazuje między innymi, że tekst opinii – po przetłumaczeniu na język angielski – został praktycznie identycznie sformułowany, mimo że te trzy spółki prowadzą zupełnie inną działalność. Tendencja do stosowania wystylizowanych formuł tekstowych przesłania użytkownikowi istotę badania. Biegły rewident potwierdza, że stosowane były odpowiednie procedury, ale nie pokazuje całej złożoności badania. EKES uważa, że wprowadzenie zmian jest konieczne do tego, by w opiniach z badania treść przeważała nad formą.

2.4 Biegli rewidentci polegają w dużej mierze na systemach kontroli wewnętrznej swoich klientów, a ogromna część badania koncentruje się na integralności tych systemów. W większych przedsiębiorstwach istnieje formalna funkcja audytu wewnętrznego, która jest niezależna od funkcji finansów i podlega bezpośrednio komitetowi ds. audytu. Celem audytu wewnętrznego jest sprawdzenie integralności systemów kontroli

wewnętrznej. Niektóre przedsiębiorstwa zlecają przeprowadzenie audytu wewnętrznego podmiotom zewnętrznym. Jednak w takim przypadku tego typu usługi nigdy nie powinny być świadczone przez wybraną firmę audytorską, z której pochodzą biegli rewidenci. Obowiązkiem komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru jest zapewnienie niezależności funkcji audytu wewnętrznego i w związku z tym integralności systemów kontroli wewnętrznej.

2.5 Chociaż badanie daje pewność co do informacji finansowych zawartych w rocznym sprawozdaniu finansowym, obecnie nie sporządza się żadnych specjalnych opinii na temat decyzji biznesowych podejmowanych przez przedsiębiorstwo. Kryzys nauczył nas również, że zarząd powinien przedstawiać w swoich sprawozdaniach czynniki prowadzące do obecnej sytuacji finansowej, w tym ocenę ryzyka, oraz że biegli rewidenci powinni dawać wystarczającą pewność w odniesieniu do takich orzeczeń. Dlatego właśnie biegli rewidenci nie powinni doradzać swoim klientom w zakresie oceny ryzyka i zarządzania ryzykiem<sup>(2)</sup>.

2.6 Po rozważeniu wad i braków obecnego systemu sprawozdawczości wobec udziałowców i zainteresowanych podmiotów, a zwłaszcza w świetle losu niektórych banków w czasie kryzysu, propozycja zwiększenia znaczenia komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru zyskała powszechne poparcie. Na przykład brytyjska Rada ds. Sprawozdawczości Finansowej zaproponowała jako podstawę reformy sprawozdawczości następujące zasady:

- sprawozdawczość narracyjna o wyższej jakości, zwłaszcza w zakresie strategii działalności i zarządzania ryzykiem;
- powszechniejsze uznanie znaczenia komitetów ds. audytu i w związku z tym położenie większego nacisku na ich wkład w rzetelność sprawozdawczości finansowej;
- zwiększenie przejrzystości wykonywania obowiązków przez komitety ds. audytu w odniesieniu do rzetelności sprawozdania rocznego, w tym nadzór ze strony zewnętrznych biegłych rewidentów;
- dostarczanie większej ilości informacji o procesie badania sprawozdań finansowych zarówno komitetom ds. audytu, jak i inwestorom, oraz rozszerzenie zakresu obowiązków biegłego rewidenta;
- ułatwienie dostępu do rocznych sprawozdań finansowych dzięki wykorzystaniu technologii.

2.7 EKES zgadza się z tymi zasadami. Wnioski są następujące:

1. Zarządy będą zobowiązane bardziej szczegółowo opisywać działania, które podejmują w celu zapewnienia zarówno rzetelności informacji, od których uzależnione jest zarządzanie i kierowanie spółką, jak i większej przejrzystości w odniesieniu do działalności spółki i związanego z nią ryzyka.

<sup>(2)</sup> Zarządzanie ryzykiem dotyczy określenia, oceny i ustalenia priorytetów zagrożeń (zgodnie z normą ISO 31000 ryzyko oznacza wpływ niepewności na cele, tj. odchylenie pozytywne lub negatywne od oczekiwanego rezultatu), po czym następuje skoordynowane i oszczędne zastosowanie środków w celu zminimalizowania, monitorowania i kontroli prawdopodobieństwa wystąpienia lub oddziaływania niekorzystnych wydarzeń lub też w celu zmaksymalizowania stopnia wykorzystania istniejących możliwości. Strategie zarządzania ryzykiem obejmują przeniesienie ryzyka na drugą stronę, unikanie ryzyka, zmniejszenie niekorzystnego wpływu ryzyka oraz akceptację niektórych następstw konkretnego ryzyka. Źródło: Wikipedia.org.

2. Biegli rewidenci będą zobowiązani przedstawiać opinię uwzględniającą sekcję poświęconą kompletności i racjonalności sprawozdania komitetu ds. audytu oraz wskazującą wszelkie kwestie w sprawozdaniu rocznym, które zdaniem biegłego rewidenta są niepoprawne lub niezgodne z informacjami zawartymi w sprawozdaniu finansowym lub pozyskanymi w czasie przeprowadzanego przez niego badania.

3. Rosnąca siła komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru w zakresie pociągania kierownictwa i biegłego rewidenta do odpowiedzialności powinna się opierać na większej przejrzystości wynikającej z pełniejszych sprawozdań komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru, w których wyjaśnione jest przede wszystkim, jak wywiązali się oni ze swoich obowiązków w zakresie zapewniania rzetelności sprawozdania rocznego oraz w odniesieniu do innych aspektów wchodzących w zakres ich uprawnień, np. nadzoru nad powołaniem biegłego rewidenta i wykonywanym przez niego badaniem.

2.8 Unijna dyrektywa z 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych zawiera następujące zalecenia dotyczące komitetów ds. audytu:

*Każda jednostka interesu publicznego posiada komitet ds. audytu. Państwo członkowskie określa, czy komitet ds. audytu powinien składać się z członków wykonawczych organu administracyjnego lub członków organu nadzorczego badanej jednostki lub członków wybranych na walnym zgromadzeniu wspólników badanej jednostki. Przynajmniej jeden członek komitetu ds. audytu jest niezależny i posiada kompetencje w dziedzinie rachunkowości lub rewizji finansowej.*

*Bez uszczerbku dla odpowiedzialności członków organów administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego albo pozostałych członków wybranych na walnym zgromadzeniu wspólników badanej jednostki, komitet ds. audytu między innymi:*

1. monitoruje proces sprawozdawczości finansowej;
2. monitoruje skuteczność istniejących w spółce systemów kontroli wewnętrznej, audytu wewnętrznego (w stosownych przypadkach) oraz zarządzania ryzykiem;
3. monitoruje badanie ustawowe rocznych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych.

2.8.1 Aby wprowadzić w życie zasady i reguły określone w pkt 2.8 i 2.9 powyżej, należy zdaniem EKES-u zmodyfikować jeden z zapisów, przy zachowaniu obowiązujących uregulowań dotyczących partycypacji pracowniczej, i wprowadzić obowiązek zachowania niezależności przez większość członków komitetu i jego przewodniczącego.

2.8.2 Prosty wymóg posiadania kompetencji w dziedzinie rachunkowości lub rewizji finansowej jest niewystarczający. Kompetencje niektórych członków komitetu muszą odpowiadać sektorowej charakterystyce danej spółki, zwłaszcza w sektorze bankowym.



2.8.3 EKES uważa, iż komitet ds. audytu lub komitet nadzoru nie mogą poprzestawać jedynie na monitorowaniu, ale powinny w istocie ponosić odpowiedzialność za rzetelność całego badania, zgodnie z zasadami i regułami określonymi w pkt 2.6 i 2.7 powyżej.

2.9 Jeśli odpowiedzialność za sprawozdania spoczywa na zarządzie, należy rozpatrzyć jego rolę i zakres obowiązków w odniesieniu do prawdziwości sprawozdań. Na przykład zarząd poświadcza, że zasięgnął wszelkich niezbędnych informacji, które pozwalają mu przedstawić sprawozdania z czystym sumieniem. Czy możemy wierzyć, że zarządy banków zasięgały wszelkich niezbędnych informacji w okresie poprzedzającym kryzys? Czy były one świadome ryzyka zagrażającego płynności, niskiej jakości swoich aktywów w postaci kredytów hipotecznych oraz ryzyka związanego z ich portfelem kredytowym? W przyszłości banki i inne przedsiębiorstwa będą zobowiązane dopilnować, by niezależni członkowie zasiadający w zarządzie mieli odpowiednią umiejętność i lepiej rozumieli swoją rolę i obowiązki.

2.10 Zasady przedstawione w pkt 2.6 powyżej będą wymagały szerzej zakrojonego przeglądu ładu korporacyjnego, jeśli mają zostać pomyślnie wdrożone. Niezwykle ważne jest, aby wnioski wyciągnięte z przeglądu zasad ładu korporacyjnego oraz z zielonej księgi dotyczącej polityki badania sprawozdań finansowych zostały zintegrowane, by nie występowały między nimi rozbieżności.

2.11 Zatem, podsumowując, choć zarząd odpowiada za przedstawienie rzetelnego i jasnego obrazu działalności, biegli rewidenci muszą upewnić się, czy rzetelny i jasny obraz działalności rzeczywiście został przedstawiony. Ograniczenie odpowiedzialności jest wyjątkowym przywilejem, z którego korzystają spółki akcyjne. Ustawowe badanie rocznego sprawozdania finansowego ma na celu zapewnienie nienadużywania tego przywileju. Udziałowcy, obligatariusze, bankierzy i inni wierzyciele są bezpośrednio narażeni na ryzyko finansowe. Polegają oni bezpośrednio na prawdziwości informacji zawartych w sprawozdaniu. Źródło utrzymania pozostałych zainteresowanych podmiotów, np. pracowników, klientów lub dostawców, zależy od kontynuowania działalności przez przedsiębiorstwo. W przypadku kryzysu bankowego zawiedli zarówno biegli rewidenci, jak i wszystkie pozostałe podmioty odpowiedzialne za ten stan rzeczy. Reformy i nadzór wprowadzane w innych obszarach systemu finansowego nie mogą pomijać dziedziny, jaką jest badanie sprawozdań finansowych. Obecna sytuacja musi się zmienić.

### 3. Pytania

#### 3.1 Wprowadzenie

1) **Czy mają Państwo ogólne uwagi dotyczące zastosowanego tu podejścia i celów niniejszej zielonej księgi?**

Zob. sekcja 1 w niniejszej opinii.

2) **Czy sądzą Państwo, że istnieje potrzeba lepszego określenia społecznej roli badania sprawozdań finansowych pod kątem ich prawdziwości?**

Prawdziwość sprawozdań finansowych jest warunkiem *sine qua non* funkcjonowania społeczeństwa, które w dużej mierze polega na wynikach spółek akcyjnych w gospodarce rynkowej. Interes publiczny wymaga, by przedsiębiorstwa kontynuowały i rozwijały swą działalność. Charakteryzuje się on złożonością, różnorodnością i współzależnością: udziałowcy, obligatariusze,

banki i inni wierzyciele w oparciu o sprawozdania oceniają bezpieczeństwo swoich inwestycji i kredytów; pracownicy polegają na sprawozdaniach, oceniając bezpieczeństwo swojego zatrudnienia i zarobków; inne zainteresowane podmioty wykorzystują sprawozdania do oceny bezpieczeństwa przedsiębiorstwa jako pracodawcy, dostawcy lub klienta; z kolei dla społeczności lokalnych, samorządów oraz rządów państw sprawozdania takie są miarą wkładu przedsiębiorstwa w rozwój społeczny oraz miarą jego zdolności podatkowej.

Oprócz powyższych względów banki i inne instytucje kredytowe odgrywają fundamentalną rolę w gospodarce rynkowej. W czasie kryzysu finansowego banki nie wypełniały należycie swojej funkcji polegającej na obrocie pieniądzem w gospodarce. W związku z tym prawdziwość ich sprawozdań finansowych przed kryzysem została słusznie zakwestionowana. Sprawozdanie finansowe dające rzetelny i jasny obraz sytuacji finansowej przedsiębiorstwa jest fundamentem politycznej, społecznej i gospodarczej organizacji UE. Firmy wykonujące ustawowe badanie sprawozdań finansowych są odpowiedzialne za ochronę interesu publicznego.

3) **Czy sądzą Państwo, że można jeszcze zwiększyć ogólny poziom „jakości badania sprawozdań finansowych”?**

Tak, można, opinia biegłego rewidenta z badania nie mówi bowiem zbyt wiele. Nie odzwierciedla ona pracy wykonanej przez biegłego rewidenta. Wraz z przyjęciem MSSF badane sprawozdania również mogą stać się mniej znaczące, zwłaszcza w przypadku banków.

#### 3.2 Rola biegłego rewidenta

4) **Czy sądzą Państwo, że badanie powinno gwarantować pewność co do dobrej sytuacji finansowej spółek? Czy badanie sprawozdań finansowych może pozwolić osiągnąć taki cel?**

W obecnej formie badanie sprawozdań finansowych nie przyczynia się do osiągnięcia takiego celu. Dobra sytuacja finansowa spółki jest odzwierciedleniem odporności jej modelu biznesu. Testowanie tego modelu jest zasadniczo rolą instytucji i analityków, a nie biegłych rewidentów. Mimo wszystko, należy wprowadzić zmiany. W swoich sprawozdaniach zarządy powinny w sposób bardziej przejrzysty przedstawiać rzeczywistą sytuację spółki. Zapewnienie pewności co do ujawnionych informacji powinno wówczas być zadaniem zewnętrznego biegłego rewidenta. W tym celu biegły rewident musi wykazać się znajomością nieodłącznego ryzyka, które jest typowe dla danego sektora. Wydaje się jednak, że znajomości tej zabrakło w miarę wzrostu złożoności aktywów bankowych. W związku z tym należy również uwzględnić objaśnienie dokonanych osądów w celu potwierdzenia możliwości kontynuowania działalności.

5) **Czy zastosowana metodyka badania powinna być lepiej wyjaśniana użytkownikom, aby ograniczyć rozbieżności oczekiwań i wytłumaczyć sens badania?**

Tak. Biegli rewidenci sporządzają krótkie oświadczenia w opinii z badania i w sprawozdaniu, które są zorientowane niestety na proces i nie zawierają ich ustaleń, obaw ani osądów. Nie chodzi tutaj o objaśnienie przyjętej metodyki. Zarząd musi wyjaśnić swoje osądy i decyzje, a następnie biegły rewident powinien

wyjaśnić, w jaki sposób doszedł do wniosku, że sprawozdanie finansowe rzeczywiście daje rzetelny i jasny obraz. Ale w tym przypadku istotne jest dopilnowanie, by biegły rewident nie posłużył się ponownie utartymi sformułowaniami.

**6) Czy należy wzmocnić zawodowy sceptycyzm? Jak to osiągnąć?**

Zawodowy sceptycyzm można wzmocnić dzięki szkoleniom, doświadczeniu niezwiązanemu z badaniem sprawozdań finansowych, wzajemnej ocenie ustaleń z badania oraz przywództwu partnerów firmy audytorskiej. Ponadto zobowiązanie biegłych rewidentów do zapewnienia większej przejrzystości, zgodnie z propozycjami w sekcji 2, będzie wymagało wykazywania przez nich zawodowego sceptycyzmu w sposób jeszcze bardziej rygorystyczny niż wcześniej. Sceptycyzm wzmocniłoby również powołanie komisji odpowiedzialności zawodowej w każdym państwie członkowskim.

Prawdopodobnie jeszcze większy zawodowy sceptycyzm można byłoby uzyskać w drodze ekonomicznej niezależności. Skala usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych, które oferowane są klientom firm audytorskich, powinna podlegać przeglądowi i krytycznej ocenie dokonywanymi przez komitet ds. audytu lub komitet nadzoru, tak aby ograniczyć wszelkie konflikty interesów pomiędzy wykazywaniem zawodowego sceptycyzmu a utrzymaniem dochodów uzyskiwanych od ważnych klientów. Możliwe, że sceptycyzm zostałby wzmocniony, gdyby obowiązkowa procedura przetargowa (pytanie 18) zmniejszyła prawdopodobieństwo zbyt długiego zatrudniania wybranej firmy audytorskiej.

**7) Czy należy zmienić negatywne postrzeganie zastrzeżeń zawartych w sprawozdaniach z badania? Jeśli tak, to w jaki sposób?**

Nie. Udziałowcy i zainteresowane podmioty powinni być zaniepokojeni, jeśli sprawozdanie zarządu wymaga opatrzenia go zastrzeżeniami przez biegłych rewidentów. Jednak większa przejrzystość sprawozdań zarządu lub komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru może zapewnić udziałowcom większą jasność co do powodów wyrażenia zastrzeżeń przez biegłego rewidenta.

W przypadku banków zastrzeżenia mogą prowadzić do kryzysu zaufania i wywołać potencjalne skutki o znaczeniu systemowym. Dlatego wszelkie obawy biegłych rewidentów powinny być możliwie najszybciej przedstawiane organom regulacyjnym i nadzorczym w celu bezzwłocznego rozwiązania potencjalnych problemów.

**8) Jakie informacje dodatkowe powinny być przekazywane zewnętrznym stronom zainteresowanym i w jaki sposób?**

Biegli rewidenty odpowiadają przed udziałowcami, a w dalszej kolejności przed pracownikami i innymi zainteresowanymi stronami. Nie przedstawiają oni odrębnych sprawozdań zainteresowanym podmiotom. Za informacje dostarczane zainteresowanym podmiotom odpowiada spółka. W sekcji 2 przedstawiono propozycję dostarczania większej liczby bardziej przejrzystych informacji organom nadzoru przedsiębiorstwa, udziałowcom, pracownikom i innym zainteresowanym stronom zarówno przez zarząd, jak i biegłych rewidentów.

EKES zaleca ponadto, by biegły rewident w sprawozdaniu składanym zarządowi i radzie nadzorczej przedstawiał jasne wypowiedzi co do stwierdzonego ryzyka. Powinien przekazywać informacje, które w większym stopniu uwidaczniać będą istotne zagrożenia dla istnienia przedsiębiorstwa. Powinny to być uwagi dotyczące możliwych scenariuszy rozwoju sytuacji, rozmiarów potencjalnych szkód oraz prawdopodobieństwa ich wystąpienia. Należy w przejrzystszy sposób przedstawiać wpływ stosowanych metod rachunkowości i wyceny na sytuację majątkową i finansową przedsiębiorstwa oraz jego dochody.

**9) Czy między zewnętrznymi biegłymi rewidentami, wewnętrznymi audytorami a komitetem ds. audytu prowadzony jest adekwatny i regularny dialog? Jeśli nie, jak można poprawić tę komunikację?**

Wystąpienie kryzysu bankowego sugerowałoby, że nie we wszystkich przypadkach prowadzony był regularny i adekwatny dialog, choć w wielu przypadkach ulegnie to zmianie. Wzmocnienie roli komitetu ds. audytu doprowadziłoby do poprawy komunikacji.

**10) Czy sądzą Państwo, że biegli rewidenty powinni odgrywać rolę w gwarantowaniu wiarygodności informacji przekazywanych przez spółki w dziedzinie społecznej i środowiskowej odpowiedzialności biznesu?**

Być może, ale nie przed przyjęciem ogólnoeuropejskiego porozumienia w sprawie potencjalnych standardów sprawozdawczości w tym zakresie.

**11) Czy biegli rewidenty powinni się regularnie komunikować z zainteresowanymi stronami? Czy należy zmniejszyć odstęp między końcem roku a datą badania?**

Sytuacja zainteresowanych podmiotów została omówiona w odpowiedzi na pytanie 8 powyżej. Odległość czasowa nie jest problemem.

**12) Jakie inne środki można przewidzieć w celu zwiększenia wartości badania?**

Komisja powinna ocenić skutki wprowadzenia MSSF, zwłaszcza w odniesieniu do ich zastosowania w bankach. Istnieje obawa, że koncepcje o istotnym znaczeniu, takie jak zasada ostrożności w księgowaniu, zostały wyparte w MSSF przez ukierunkowanie na proces i zgodność ze standardami. Wiele wskazuje na to, że MSSF oferują mniejszą pewność poprzez ograniczenie możliwości dokonywania ostrożnego osądu przez biegłych rewidentów. MSSF mają również swoje wady, np. niemożność rozliczenia oczekiwanych strat.

Z ustnych wypowiedzi udzielonych w ramach postępowania w sprawie koncentracji rynku audytu przeprowadzonego przez Izbę Lordów brytyjskiego parlamentu wynika, że słabe strony MSSF są szczególnie widoczne w przypadku badania sprawozdań finansowych banków<sup>(3)</sup>.

<sup>(3)</sup> Sprawozdanie Izby Lordów opublikowane 15 marca 2011 r. „Auditors: Market concentration and their role”, vol. 1, s. 32. <http://www.parliament.uk/hleconomicaffairs>.

*Międzynarodowe Standardy Rewizji Finansowej (MSRF)***13) Jaka jest Państwa opinia na temat wprowadzenia MSRF w UE?**

Popieramy wprowadzenie MSRF. Trzeba jednak zwracać przy tym uwagę na pełną neutralność względem systemów prawnych.

**14) Czy MSRF powinny być prawnie wiążące na obszarze UE? Jeśli tak, czy należy zastosować podejście zatwierdzające podobne do tego, które dotyczy międzynarodowych standardów sprawozdawczości finansowej (MSSF)? Alternatywnie, zważywszy na obecne rozpowszechnienie wykorzystania MSRF w UE, czy należy nadal zachęcać do stosowania MSRF w drodze niewiązanych instrumentów prawnych (zaleceń, kodeksów postępowania)?**

Tak, powinny być prawnie wiążące, w miarę możliwości na mocy rozporządzenia.

**15) Czy należy dalej dostosowywać MSRF tak, aby zaspokajały potrzeby MŚP i MŚFA?**

Niekoniecznie.

**3.3 Zarządzanie firmami audytorskimi i ich niezależność****16) Czy to, że biegły rewident jest wybierany i wynagradzany przez jednostkę badaną, prowadzi do konfliktu? Jakie inne rozwiązania proponowałoby Państwo w tym kontekście?**

Istnieje możliwość wystąpienia konfliktu, ale można temu zaradzić. Konieczne jest zapewnienie większej przejrzystości w odniesieniu do wyboru i ponownego wyboru biegłego rewidenta, która to kwestia została uwzględniona w propozycjach przedstawionych w sekcji 2. Dokonywanie wyboru przez spółkę (komitet ds. audytu lub komitet nadzoru oraz udziałowców) pozwala wybrać biegłego rewidenta, który jest w stanie najlepiej zaspokoić specyficzne wymagania danej spółki, np. posiada znajomość danego sektora i ma wymagany zasięg międzynarodowy.

**17) Czy w pewnych przypadkach wybór przez stronę trzecią byłby uzasadniony?**

Nie, w zwykłych okolicznościach nie byłby uzasadniony. Niemniej pytanie takie byłoby uzasadnione w przypadku instytucji o znaczeniu systemowym, takich jak duże banki. Jeśli organy nadzorcze utrzymują regularny kontakt z biegłymi rewidentami instytucji o znaczeniu systemowym, a są niezadowolone z ich wyników lub ich niezależności, takie organy nadzorcze powinny mieć prawo wymagać od danej instytucji, by dokonała zmian. Takie prawo powinno być wykonywane jedynie w sytuacjach wyjątkowych, ponieważ przedsiębiorstwo świadome obaw organu nadzorczego prawdopodobnie samo wdrożyłoby zmianę.

**18) Czy stałe zatrudnianie firm audytorskich powinno być ograniczone w czasie? Jeśli tak, jaki powinien być maksymalny czas zatrudniania firmy audytorskiej?**

Odpowiadając na to pytanie, EKES przede wszystkim wyraża zastrzeżenie, iż każda proponowana zmiana obecnego stanu rzeczy powinna najpierw podlegać rygorystycznej ocenie skutków.

Rotacja firm audytorskich i biegłych rewidentów oraz zwykłe cykle życia takich stanowisk, jak prezes, dyrektor generalny i dyrektor finansowy, oznaczają, że na poziomie indywidualnym występuje więcej niż odpowiednia sekwencja odnawialnych relacji. W tym przypadku problem ma charakter transakcji między firmami: biegły rewident chce zatrzymać klientów, a klient wyraża chęć utrzymania biegłego rewidenta, z którym

czuje się komfortowo. Takie długoterminowe relacje są potencjalnym zagrożeniem dla niezależności i zawodowego sceptycyzmu.

EKES nie popiera ograniczenia czasu zatrudnienia firmy audytorskiej za pomocą obowiązkowej rotacji, niemniej zaleca, by duże przedsiębiorstwa przeprowadzały co sześć – osiem lat obowiązkowy przetarg na wykonywanie ustawowego badania sprawozdania finansowego. Zaproszenie do składania ofert powinno zostać przesłane co najmniej jednej firmie spoza „wielkiej czwórki”. Procedura przetargowa nie musi koniecznie prowadzić do zmiany biegłego rewidenta. Dlatego cały ten proces musi być przejrzysty. Komitet ds. audytu powinien wyjaśnić podstawę ogłoszenia przetargu i podjęcia swojej decyzji. Powinien on również zorganizować spotkanie na ten temat z głównymi udziałowcami spółki.

**19) Czy należy zakazać świadczenia usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych przez firmy audytorskie? Czy zakazy tego rodzaju powinny stosować się do wszystkich firm i ich klientów, czy może do pewnych rodzajów instytucji, takich jak instytucje finansowe o znaczeniu systemowym?**

Nie należy wprowadzać ograniczeń w zakresie świadczenia usług niezwiązanych z badaniem sprawozdań finansowych przez firmy audytorskie na rzecz przedsiębiorstw innych niż ich klienci, na rzecz których wykonują badanie, choć usługi takie powinny być oferowane tymże klientom jedynie po uzyskaniu wyraźnej zgody komitetu ds. audytu lub komitetu nadzoru. Aby zwiększyć niezależność ustawowego badania dużych spółek, biegły rewident nie powinien oferować klientowi usług z zakresu zarządzania ryzykiem ani nie powinien wykonywać funkcji audytora wewnętrznego. Należy ograniczyć doradztwo podatkowe zawsze wtedy, gdy istnieje ryzyko istotnego konfliktu interesów. Mówiąc ogólnie, usługi niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych obejmują albo usługi konsultingowe, albo rachunkowe. Większe prawdopodobieństwo wystąpienia konfliktu interesów z ustawowym badaniem sprawozdań finansowych zachodzi w przypadku usług rachunkowych aniżeli konsultingowych. Wszystkie oferowane przez biegłego rewidenta usługi niezwiązane z badaniem sprawozdań finansowych powinny podlegać zatwierdzeniu przez komitety ds. audytu, które zobowiązane są unikać konfliktu interesów. Komitety powinny również monitorować ogólną wartość takich usług i podawać tę kwotę w rocznym sprawozdaniu finansowym.

W odniesieniu do MŚP można wprowadzić nieco łagodniejszy system. MŚP występują w różnorodnych formach i rozmiarach. W wielu przypadkach rozsądnym rozwiązaniem jest skorzystanie z oferowanego przez firmę audytorską doradztwa podatkowego i doradztwa z zakresu zarządzania ryzykiem.

**20) Czy należy uregulować kwestię maksymalnego wynagrodzenia, jakie firma audytorska może uzyskać od jednego klienta?**

Na to pytanie można odpowiedzieć tylko w kontekście całkowitych przychodów każdej firmy audytorskiej na szczeblu krajowym. Obecny próg na poziomie 15 % kwoty wynagrodzeń otrzymywanych przez krajowe firmy audytorskie od jednego klienta, zgodnie z kodeksem etyki IESBA, w sposób rozsądny uwzględnia to, że wynagrodzenie za wykonanie badania zależy od skali i złożoności badanej spółki. Klienci nieugięcie starają się obniżyć wysokość wynagrodzeń dla firm audytorskich. Z kolei wynagrodzenie wypłacane firmie audytorskiej za wykonanie pracy niezwiązanej z badaniem sprawozdania finansowego powinno być wykazywane osobno.

**21) Czy należy wprowadzić nowe zasady dotyczące przejrzystości sprawozdań finansowych firm audytorskich?**

Tak, ale zasady te muszą uwzględniać fakt, że sieci „wielkiej czwórki” składają się raczej z osobnych przedsiębiorstw krajowych, a nie są pojedynczymi podmiotami. Firmy audytorskie powinny publikować swoje sprawozdania finansowe, tak jak robią to badane przez nie spółki.

**22) Jakie dalsze środki zarządzania firmami audytorskimi można przewidzieć w celu wzmocnienia niezależności biegłych rewidentów?**

W niektórych państwach biegli rewidenci co roku wydają formalne potwierdzenie niezależności. W jednym z państw członkowskich biegli rewidenci stosują się do kodeksu zarządzania firmami audytorskimi. W przypadku wystąpienia konfliktu interesów zmuszeni są oni zrezygnować z jednego bądź drugiego zlecenia. Ponadto firmy audytorskie powinny zatrudniać niezależnych członków zarządu i doradców.

**23) Czy należy przeanalizować inne struktury w celu umożliwienia firmom audytorskim pozyskiwania kapitału ze źródeł zewnętrznych?**

„Limited liability partnership” (spółka partnerska z ograniczoną odpowiedzialnością) jest atrakcyjną strukturą dla firm audytorskich. Należy ją porównać ze strukturą spółki kapitałowej wykorzystywaną przez agencje ratingowe, która niewątpliwie wywarła pewien wpływ na katastrofalne w skutkach decyzje ratingowe, które doprowadziły do kryzysu finansowego. Jeśli nie zagrozi jej wizja ponoszenia nieograniczonej odpowiedzialności w organach sądowych państw członkowskich, model spółki partnerskiej powinien być dostatecznie solidny. Niemniej jeśli inne formy spółki będą sprzyjać rozwojowi rynku, należy zachęcać do ich wykorzystywania. Ograniczenie odpowiedzialności mogłoby nieść ze sobą podwójną korzyść w postaci napływu nowego kapitału oraz zachęcania firm audytorskich średnich rozmiarów do aktywnego udziału w przetargach na obsługę dużych spółek.

**24) Czy zgadzają się Państwo z sugestiami dotyczącymi biegłych rewidentów grup kapitałowych? Czy mają Państwo inne pomysły w tym zakresie?**

Biegli rewidenci grupy powinni z pewnością mieć niezbędne uprawnienia i dostęp do informacji, aby w pełni wykonać swoje obowiązki względem udziałowców grupy.

### 3.4 Nadzór

**25) Jakie środki należy przewidzieć, by dalej zwiększać integrację i zacieśniać współpracę w zakresie nadzoru nad firmami audytorskimi na szczeblu UE?**

Kwestie takie jak standardy, paszporty i międzynarodowe sieci firm audytorskich należy rozpatrywać po części w wymiarze międzynarodowym. Niemniej firmy audytorskie prowadzą działalność za pośrednictwem krajowych jednostek podlegających nadzorowi danego państwa członkowskiego. EKES wyraziłby poparcie dla ustanowienia kolegium krajowych organów nadzorczych powiązanego z nowymi ramami UE w zakresie nadzoru finansowego.

**26) Jak można osiągnąć wzmocnienie konsultacji i komunikacji między biegłym rewidentem dużych spółek notowanych na giełdzie a organem regulacyjnym?**

Już obowiązują pewne ustawowe wymogi w tym zakresie, choć wiele wskazuje na to, że w latach poprzedzających kryzys zabrakło dialogu między biegłymi rewidentami a organami nadzorczymi w niektórych państwach członkowskich. EKES zaleca, by nowy Europejski Urząd Nadzoru Bankowego określił specjalne wymogi dla sektora bankowego. Ponadto prezes i zarząd spółki powinni odpowiadać przed organem regulacyjnym za utrzymanie z nim komunikacji pod groźbą nałożenia sankcji, jeśli spółka nie będzie informowała o kwestiach mających duże znaczenie.

### 3.5 Koncentracja i struktura rynku

**27) Czy obecna konfiguracja rynku usług biegłych rewidentów może stwarzać ryzyko systemowe?**

Uważamy, że istnieje realne ryzyko zakłócenia działania rynku. Naszym zdaniem upadek którejkolwiek z firm audytorskich nie stwarza jednak bezpośredniego ryzyka systemowego dla rynku. Niemniej z punktu widzenia niezależności i rynku dominacja wyłącznie trzech firm byłaby całkowicie nieakceptowalna. Niedawny kryzys finansowo-gospodarczy pokazał, że w przypadku zarządzania ryzykiem należy zabezpieczyć się na każdą ewentualność.

**28) Czy sądzą Państwo, że obowiązkowe tworzenie konsorcjum firm audytorskich z włączeniem co najmniej jednej mniejszej firmy audytorskiej niemającej znaczenia systemowego mogłoby zdynamizować rynek usług biegłych rewidentów i umożliwić małym i średnim firmom większy udział w segmencie zleceń na badania większych podmiotów?**

Ustawowy wymóg badania spółek przez konsorcjum złożone z co najmniej dwóch firm obowiązuje we Francji. Podobne przepisy obowiązywały w Danii, ale uznano, że przestały być potrzebne. We Francji wspomniany wymóg ma zastosowanie do spółek notowanych na giełdzie od 1966 r. Następnie został on rozszerzony na spółki zobowiązane do publikowania skonsolidowanego sprawozdania finansowego – miało to miejsce w 1984 r., czyli w okresie gwałtownego zwiększania się udziału w rynku brytyjsko-amerykańskich firm audytorskich. W pewnym sensie polityka ta odniosła sukces. Z przeprowadzonego w 2006 r. badania<sup>(4)</sup> 468 francuskich spółek w oparciu o dane z 2003 r. wynika, że 54 spółki były badane przez dwóch biegłych rewidentów z „wielkiej czwórki”, 241 (51,5 %) przez jednego biegłego rewidenta z „wielkiej czwórki” i jednego z innej francuskiej firmy, a pozostałe 173 spółki badane były w różnym stopniu przez biegłych rewidentów z dużych i małych firm francuskich.

Kształt rynku usług biegłych rewidentów we Francji nie jest jedynie wynikiem interwencji ustawodawczej. Struktura własności spółek we Francji charakteryzuje się o wiele większą koncentracją niż w krajach anglosaskich, a to z kolei wpływa na wymogi w zakresie badania sprawozdań finansowych. Wykorzystując tę samą próbę, stwierdzono, że w przypadku 73 % francuskich spółek pojedynczy największy inwestor posiada co najmniej 25 % udziałów. Do największych grup w strukturze własności należą inne spółki (34 %), własność rodzinna (25 %) oraz ogół społeczeństwa (21 %), a w rękach inwestorów zagranicznych znajduje się jedynie 8,5 % udziałów.

<sup>(4)</sup> *Assessing France's Joint Audit Requirement: Are Two Heads Better than One?* [Ocena wymogu przeprowadzania badań połączonych: co dwie głowy to nie jedna?], Jere R. Francis, University of Missouri-Columbia, Chrystelle Richard, Université Paris Dauphine, oraz Ann Vanstraelen, Universiteit Antwerpen i Universiteit Maastricht.

W badaniu stwierdzono, że odsetek spółek korzystających z usług biegłych rewidentów z „wielkiej czwórki” zwiększa się, gdy struktura własności charakteryzuje się mniejszą koncentracją wynikającą z obecności jednego dużego udziałowca oraz większą liczbą inwestorów zagranicznych i publicznych; z kolei zatrudnianie biegłych rewidentów z „wielkiej czwórki” jest o wiele mniej prawdopodobne w przypadku dużej spółki rodzinnej. Ponadto w miarę zwiększania się własności instytucjonalnej (banki i fundusze emerytalne) zwiększa się prawdopodobieństwo zatrudnienia biegłego rewidenta z „wielkiej czwórki”. Co więcej, wiele wskazuje na to, że niektóre cechy struktur własności wiążą się również z zatrudnianiem raczej dwóch biegłych rewidentów z „wielkiej czwórki” aniżeli jednego.

Zważywszy na takie powiązania między strukturą własności a badaniem sprawozdań finansowych, można wyciągnąć wniosek, iż nie da się z całą pewnością stwierdzić, że francuski ustawodawca jako jedyny kształtuje strukturę rynku usług biegłych rewidentów we Francji. Należy tu jednak zauważyć, że wbrew temu, co proponuje Komisja, ustawodawstwo francuskie nie nakazuje obowiązkowej współpracy „małej” firmy audytorskiej z „dużą” w ramach badań połączonych. Zgodnie ze spostrzeżeniem Komisji odpowiedzi przedstawione w związku z tym pytaniem w ramach konsultacji dotyczących zielonej księgi nie były jednolite, zwłaszcza w kwestii tego, czy badania połączone przyczyniłyby się do sporządzania lepszych sprawozdań i czy zwiększyłyby biurokrację i koszty.

Odpowiadając na postawione pytanie, należy stwierdzić, że badanie połączone zwiększyłoby udział mniejszych firm w rynku dużych przedsiębiorstw. Natomiast jeżeli chodzi o to, czy rzeczywiście zmniejszyłoby to koncentrację oraz w jakim czasie mogłoby to nastąpić, EKES apeluje do Komisji o przeprowadzenie dokładnej oceny skutków przed wyciągnięciem jakichkolwiek wniosków na ten temat. EKES uważa, że dodatkowy sposób przeciwdziałania temu oligopolowi zapewnić może prawo konkurencji.

**29) Czy z punktu widzenia doskonalenia struktury rynku usług biegłych rewidentów zgodziliby się Państwo na obowiązkową rotację i ogłaszanie przetargu po upływie ustalonego okresu? Jak długi powinien być ten okres?**

EKES nie popiera obowiązkowej rotacji. Gdy chodzi o obowiązkowe przetargi, odsyłamy do odpowiedzi na pytanie 18.

**30) Jak rozwiązać kwestię „preferowania »wielkiej czwórki« ”?**

EKES popiera zniesienie wszelkich form sztucznego preferowania firm z „wielkiej czwórki”, na przykład w bankowych klauzulach umownych. Należy zakazać obowiązkowego zlecenia wykonania badania tylko firmom z „wielkiej czwórki”. Komisja może rozważyć wprowadzenie systemu certyfikacji umiejętności przeprowadzania badania dużych spółek dla mniejszych firm audytorskich.

**31) Czy zgadzają się Państwo, że plany awaryjne, w tym plany ewentualnej likwidacji, mogą mieć kluczowe znaczenie z punktu widzenia ryzyka systemowego i ryzyka upadłości firm?**

Plany awaryjne należy tworzyć zarówno dla firm audytorskich, jak i krajowych organów regulacyjnych. Firmy audytorskie tworzą międzynarodowe sieci. Najlepszą strategią byłoby skoncentrowanie się na ograniczeniu zasięgu upadku do poziomu państwa członkowskiego przy jednoczesnym utrzymaniu integralności pozostałych jednostek w sieci. Plany ewentualnej likwidacji miałyby zasadnicze znaczenie w każdej strategii ograniczania zasięgu upadku. Wczesne ostrzeżenie o potencjalnych problemach ułatwiłoby wdrażanie planów awaryjnych.

**32) Czy konsolidacja dużych firm audytorskich obserwowana w ciągu ostatnich dwudziestu lat (tj. oferta globalna, synergia) jest nadal uzasadniona? W jakich okolicznościach można by przewidzieć odwrócenie tej tendencji?**

Jak wspomnieliśmy w odpowiedzi na pytanie 18, EKES stanowczo obstaje przy tym, by każde działanie przewidywane w tym obszarze podlegało dokładnej ocenie skutków. Bardzo prawdopodobne jest, że w miarę wchodzenia przyszłych azjatyckich supermocarstw na światowe rynki azjatyckie firmy audytorskie będą podążały za swoimi klientami. Wszelkie działania usankcjonowane przez rząd w celu wymuszenia zmiany na rynku usług biegłych rewidentów powinny być analizowane w 20-letniej perspektywie czasowej. Ponadto należy poważnie zastanowić się nad potencjalnym działaniem prawa nieprzewidywanych konsekwencji.

Trudno jest wyobrazić sobie odwrócenie tej tendencji, toteż ważne jest egzekwowanie prawa konkurencji na rynku usług biegłych rewidentów. EKES zalecałby kierować sprawę do organów ds. konkurencji w państwach członkowskich, poczynając od Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii. Organy ds. konkurencji powinny również dokładnie analizować wszelkie projekty przejęcia przedsiębiorstw proponowane przez firmy z „wielkiej czwórki”.

**3.6 Tworzenie rynku europejskiego**

**33) Jak Państwa zdaniem można najlepiej zwiększyć transgraniczną mobilność zawodowych biegłych rewidentów?**

Należałoby zacząć od harmonizacji uregulowań i stosownych przepisów. Pomocne mogłoby się również okazać wprowadzenie MSRF. Jednak różnice podatkowe, prawne i językowe w 27 państwach członkowskich są niewątpliwie barierą dla pełnej mobilności transgranicznej.

**34) Czy zgadzają się Państwo na „maksymalną harmonizację” w połączeniu z jednolitym paszportem europejskim dla biegłych rewidentów i firm audytorskich? Czy sądzą Państwo, że powinno to również dotyczyć mniejszych firm?**

Tak, ale nie wolno nam lekceważyć związanych z tym trudności. Można byłoby sobie wyobrazić wprowadzenie europejskiego paszportu dla biegłych rewidentów w obszarze ustawowej sprawozdawczości finansowej opartej na MSSF. Zatem decyzja o tym, który biegły rewident lub która firma audytorska otrzyma taki paszport, musi uwzględniać posiadanie umiejętności w zakresie badania sprawozdań finansowych sporządzonych zgodnie z MSSF i czy będzie wykonywała takie badania.

3.7 Uproszczenie: małe i średnie przedsiębiorstwa oraz firmy audytorskie

35) Czy chcieliby Państwo wybrać usługę na poziomie niższym niż badanie sprawozdań finansowych, czyli tzw. „ograniczone badanie” lub „przeгляд ustawowy” sprawozdań finansowych MŚP zamiast badania wymaganego ustawą? Czy taka usługa powinna być uzależniona od przygotowania dokumentacji rachunkowej przez odpowiednio wykwalifikowanego księgowego (wewnętrznego lub zewnętrznego)?

MŚP występują w różnorodnych formach i rozmiarach. Jeśli występują inwestycje zewnętrzne lub ważne instrumenty bankowe, lub znaczący klienci i dostawcy dbający o integralność swoich łańcuchów wartości, trudno jest wprowadzić wiele ułatwień. Praca biegłego rewidenta mogłaby okazać się odpowiednia dla samofinansującego się mikroprzedsiębiorstwa.

36) Czy należy zapewnić „bezpieczną przystań” w zakresie potencjalnych przyszłych zakazów dotyczących usług niezwiązanych z badaniem w ramach obsługi klientów z sektora MŚP?

Tak, ale nie przedstawiono jeszcze wystarczającego uzasadnienia dla takiego zakazu.

37) Czy „ograniczonemu badaniu” lub „przeглядowi ustawowemu” powinny towarzyszyć przepisy dotyczące wewnętrznej kontroli jakości i nadzoru przez organy nadzorcze, które stanowiłyby mniejsze obciążenie? Czy mogą Państwo podać przykłady takich rozwiązań w praktyce?

Zob. pytanie 35. Małe spółki i tak przeprowadzają uproszczone badania na niewielką skalę.

3.8 Współpraca międzynarodowa

38) Jakie środki mogłyby Państwa zdaniem zwiększyć jakość nadzoru biegłych rewidentów na świecie poprzez współpracę międzynarodową?

Zaangażowanie grupy G-20 i Rady Stabilności Finansowej, ale na samym początku najważniejsza jest współpraca na szczeblu grupy G-8, ze szczególnym naciskiem na bliskie kontakty z organami regulacyjnymi w USA.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym”**

COM(2010) 579 wersja ostateczna

(2011/C 248/17)

Sprawozdawca: **Lena ROUSSENOVA**

Dnia 20 października 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym”*

COM(2010) 579 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 13 – 20 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela niepokój Komisji, że udzielanie wsparcia bankrutującym instytucjom finansowym kosztem finansów publicznych oraz równych szans na rynku wewnętrznym nie będzie już dopuszczalne w przyszłości i zasadniczo popiera proponowane wszechstronne ramy UE. Wdrożenie tych ram wymagać będzie od władz krajowych, jak również od banków, dodatkowych kosztów, kompetencji zawodowych i zasobów ludzkich, wraz z reformami ram i systemów prawnych państw członkowskich. EKES ma nadzieję, że Komisja przeprowadzi szczegółową **ocenę skutków w zakresie niezbędnych kosztów, zasobów ludzkich i reform prawnych** z uwzględnieniem wyników konsultacji społecznych. Realistycznej propozycji towarzyszyć powinny **ramy czasowe dla zatrudnienia pracowników**, biorąc pod uwagę, że mogą oni nie być od razu dostępni na rynku pracy.

1.2 Komitet zaleca holistyczne podejście i zachęca Komisję do oceny skumulowanego wpływu ram zarządzania kryzysowego oraz skutków wszystkich nowych wymagań regulacyjnych, nowych podatków w sektorze finansowym oraz opłat bankowych dla zdolności banków do zapewnienia gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom rozsądnie oprocentowanych kredytów bez narażania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy<sup>(1)</sup>.

1.3 EKES zaleca Komisji, aby przed przeprowadzeniem postępowania naprawczego przewidziała odpowiednie środki pozwalające na koordynację działań wybranego organu odpowiedzialnego za postępowania naprawcze, banku centralnego

i ministerstwa finansów (jeżeli ani bank centralny ani ministerstwo finansów nie zostały wybrane jako organ naprawczy w danym państwie członkowskim). W celu ochrony sektora przed ewentualnym efektem domina i kryzysem zaufania, taka koordynacja miałaby zasadnicze znaczenie w przypadku postępowania naprawczego wobec dużych instytucji o znaczeniu systemowym, jak również w przypadku prowadzenia postępowania naprawczego wobec kilku instytucji w tym samym czasie.

1.4 Poza proponowanym testem warunków skrajnych, który organy nadzoru mają przeprowadzić w ramach środków przygotowawczych i zapobiegawczych, EKES zaleca Komisji, aby zgodnie z propozycją zawartą w raporcie de Larosière'a<sup>(2)</sup> nałożyła na **wszystkie państwa członkowskie** obowiązek realizacji programów oceny sektora finansowego sporządzonych przez MFW i Bank Światowy. Analiza oraz test warunków skrajnych przeprowadzony w ramach programu oceny sektora finansowego łączą wydarzenia makroekonomiczne i zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z ich stabilnością makrofinansową i ryzykiem mikroostrożnościowym, co czyni z nich niezwykle trafny instrument analityczny użyteczny dla organów nadzoru.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie możliwości przenoszenia aktywów jako środka zapobiegawczego, jednak ostrzega, że udzielanie jakiegokolwiek wsparcia finansowego pozostałym podmiotom w grupie nie powinno być narzucane przez organy nadzoru, ale powinno utrzymywać charakter dobrowolny, a równe traktowanie zarówno państwa członkowskiego pochodzenia, jak i państwa przyjmującego jest kluczowe dla utrzymania stabilności finansowej.

<sup>(1)</sup> Zob. również Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16, gdzie szczegółowo omówiliśmy koszty związane z ramami zarządzania kryzysowego, a w szczególności bankowych funduszy naprawczych, a także ich znaczenia dla sektora finansowego i szerzej pojętej gospodarki.

<sup>(2)</sup> Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a opublikowany w dniu 25 lutego 2009 r., Bruksela, s. 64.

Wsparcie finansowe dla grupy może być udzielane wyłącznie na mocy umowy o finansowaniu zawartej z grupą i jeżeli spełnione zostaną liczne warunki:

- Główny warunek powinien przewidywać, że wsparcie finansowe może być udzielane jedynie, jeżeli jednostka, która udziela wsparcia spełnia i będzie nieustająco i we wszelkich okolicznościach spełniać wymagania dyrektywy 2006/48/WE lub wszelkich innych wyższych krajowych wymogów kapitałowych przewidzianych w państwie zlecniodawcy przelewu. EKES zaleca poszanowanie tego warunku przez wszystkie organy nadzoru i mediatorów, w tym przez Europejski Urząd Nadzoru Bankowego w razie różnic zdań między członkami kolegiów.
- EKES jest przekonany, że jako gwarancja stabilności makrofinansowej w państwie zlecniodawcy, organ nadzoru zlecniodawcy powinien być uprawniony do zakazywania lub ograniczania transferu aktywów na mocy umowy o wsparciu finansowym zawartej z grupą, jeżeli stanowi ono zagrożenie dla płynności, wypłacalności i stabilności finansowej zlecniodawcy i sektora finansowego w jego państwie.

1.6 Powołanie nadzwyczajnego zarządcy jest sygnałem, który świadczy o problemach banku, co może podważyć zaufanie deponentów i spowodować panikę bankową. Powołanie nadzwyczajnych zarządców dla wielu instytucji w tym samym czasie może przynieść skutek w postaci poważnych zakłóceń; w takim przypadku wskazane jest wprowadzenie dodatkowych środków ostrożności, aby chronić banki, których problem ten dotyczy i cały sektor przed wystąpieniem efektu domina i rosnącym kryzysem zaufania.

1.7 EKES zaleca Komisji oszacowanie skutków instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego (ang. *bail-in*) sektora bankowego i rynków finansowych, jak również przeprowadzenie analizy wykonalności oraz kosztów i korzyści różnych instrumentów dofinansowania prywatnego pod względem ich skutków transgranicznych, zbywalności i przejrzystości.

1.8 W odpowiedzi na wprowadzenie bardziej rygorystycznych regulacji oraz dodatkowych środków i instrumentów zarządzania kryzysowego, system pozabankowych instytucji pożyczkowych może znacznie się rozwinąć. Komisja powinna upewnić się, że organy regulacyjne i organy nadzoru byłyby zdolne do ograniczenia ryzyka związanego z efektem domina dla banków spoza sektora bankowego. Pozabankowe instytucje pożyczkowe powinny również podlegać bardziej rygorystycznym standardom regulacyjnym i należy im umożliwić ponoszenie strat.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Podczas kryzysu finansowego rządy uniemożliwiły bankom oraz innym instytucjom finansowym o znaczeniu systemowym ogłaszanie upadłości. Przyjęto szeroką gamę różnorodnych środków: w niektórych przypadkach bankom potrzebny był zastrzyk gotówki udzielony dużym kosztem dla finansów (który, miejmy nadzieję, zwróci się w przyszłości), w innych bankom potrzebna była pomoc w utrzymaniu płynności lub gwarancje wykonania zobowiązań. We wszystkich przypadkach wywołało to presję na rynkach finansowych i znaczne zakłócenie równych szans na rynku wewnętrznym i na świecie.

2.2 W odpowiedzi na powszechną obecnie zgodę co do tego, że taka sytuacja nie powinna nigdy się powtórzyć, Komisja

przyjęła kilka komunikatów w sprawie zarządzania kryzysowego i postępowania naprawczego. W pierwszym komunikacie, opublikowanym w październiku 2009 r. (3), omówiono zmiany, które są konieczne, by umożliwić skuteczne zarządzanie w sytuacji kryzysowej oraz przeprowadzenie postępowania naprawczego lub kontrolowanej likwidacji upadającego banku działającego w skali transgranicznej. W drugim komunikacie, opublikowanym w maju 2010 r. (4), omówiono sposoby finansowania postępowania naprawczego w taki sposób, aby ograniczyć pokusę nadużycia i chronić fundusze publiczne (5). W komunikacie (2010) 579 wersja ostateczna określono wszechstronne ramy UE dla banków w trudnej sytuacji lub w stanie upadłości oraz wytyczne polityki, którą Komisja zamierza realizować. W grudniu 2010 r. ogłoszono konsultacje społeczne w sprawie technicznych szczegółów planowanych ram ustawodawczych.

2.3 Komisja zamierza stopniowo dążyć do wprowadzenia unijnego systemu zarządzania kryzysowego. **Pierwszy krok** polega na planowanym przyjęciu do lata 2011 r. wniosku ustawodawczego w sprawie zharmonizowanego unijnego systemu zapobiegania kryzysom oraz sanacji i postępowania naprawczego w odniesieniu do banków, który może obejmować wspólny zestaw instrumentów oraz zacieśnienie współpracy między organami krajowymi w przypadku transgranicznej upadłości banków. W ramach **drugiego kroku** Komisja przeanalizuje potrzebę dalszej harmonizacji przepisów w zakresie postępowania upadłościowego wobec banków. Wreszcie **trzeci krok powinien objąć** utworzenie do roku 2014 r. zintegrowanego systemu naprawczego, opartego najprawdopodobniej na jednym europejskim organie odpowiedzialnym za postępowania naprawcze.

## 3. Uwagi

### 3.1 Zakres i cele

3.1.1 W komunikacie Komisja zaproponowała ramy zarządzania kryzysowego dla „wszystkich instytucji kredytowych i niektórych przedsiębiorstw inwestycyjnych”, które działają w skali transgranicznej lub w granicach poszczególnych państw, każdego rodzaju i wielkości, a w szczególności dla instytucji o znaczeniu systemowym. W przypisie Komisja wyjaśnia, że celem jej polityki „jest uwzględnienie tych przedsiębiorstw inwestycyjnych, których bankrutwo stwarza ryzyko niestabilności całego systemu, i analizuje ona w tym celu możliwości odpowiedniego zdefiniowania tej kategorii podmiotów”. W rzeczywistości w wielu miejscach komunikatu jest mowa nie tylko o instytucjach kredytowych, ale także o przedsiębiorstwach inwestycyjnych, przy czym kategoria ta nie została jasno zdefiniowana. EKES oczekuje od Komisji wyraźnego określenia kategorii **przedsiębiorstw inwestycyjnych i funduszy inwestycyjnych** o potencjalnym znaczeniu systemowym, biorąc pod uwagę wyniki konsultacji społecznych zainicjowanych w grudniu 2010 r. Komitet zachęca również Komisję do oszacowania, czy narzędzia i uprawnienia w ramach postępowania naprawczego zalecane w COM(2010) 579 wersja ostateczna byłyby wystarczające do odpowiedniego rozwiązania wszystkich konkretnych problemów związanych z upadłością przedsiębiorstwa inwestycyjnego lub funduszu inwestycyjnego.

(3) COM(2009) 561.

(4) COM(2010) 254.

(5) Zob. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/bank/crisis\\_management/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm).



3.1.2 Ramy zapobiegania kryzysowi, zarządzania w sytuacji kryzysowej i postępowania naprawczego oparte są na siedmiu założeniach i celach, które mają zagwarantować, że banki znajdujące się w trudnej sytuacji będą mogły zniknąć z rynku, nie zagrażając stabilności systemu finansowego. EKES popiera większość z tych założeń, jednak czwarte i ostatnie zasługują na komentarz i wyjaśnienie:

- Popieramy pogląd Komisji, że ważne jest, by zmniejszyć pokusę nadużycia przez zapewnienie sprawiedliwego i właściwego podziału strat między akcjonariuszami i wierzycielami związanego z postępowaniem naprawczym wobec banku, ale jedynie wtedy, jeśli są one traktowane w sposób, który odzwierciedla **normalną kolejność zaspokajania roszczeń i jest zbliżony do postępowania w przypadku banku w stanie likwidacji**. W tym procesie wierzyciele zazwyczaj traktowani są inaczej niż akcjonariusze. Propozycja podziału strat między akcjonariuszy i wierzycieli może budzić wątpliwości natury prawnej i wymaga dalszych wyjaśnień co do proporcjonalnego podziału strat i kryteriów uwzględnienia wierzycieli spośród uczestników: kiedy i w jakim stopniu? Obciążenie akcjonariuszy stratami stanowi bez wątpienia poprawną zasadę, jednak z obciążeniem stratami wierzycieli (bez wyjaśnienia tej koncepcji) wiążą się pewne obawy. Kiedy i w jakim zakresie konkretny wierzyciel ma ponosić straty? Czy należy wprowadzić rozróżnienie między „winnymi”, czy też „nieostrożnymi” wierzycielami a pozostałymi? Ponadto na jakiej podstawie i w jakich okolicznościach straty byłyby pokrywane przez cały sektor bankowy?
- I ostatni punkt: jesteśmy zgodni co do potrzeby unikania gorszych katastrof, ale twierdzenie, że jednym z celów proponowanych ram jest „ograniczenie zakłóceń konkurencji” to jedynie deklaracja, ponieważ samo udzielanie wsparcia instytucji w trudnej sytuacji lub, co gorsza, nieomal w stanie upadłości, stanowi zaburzenie konkurencji.

3.1.3 Zaostrzenie norm regulacyjnych i wprowadzenie dodatkowych środków i instrumentów zarządzania kryzysowego może spowodować dalszy rozwój systemu pozabankowych instytucji pożyczkowych. EKES zaleca, aby organy regulacyjne i organy nadzoru starały się ograniczyć ryzyko związane z efektem domina dla banków spoza sektora bankowego oraz by umożliwiły pozabankowym instytucjom pożyczkowym ponoszenie strat i podleganie odpowiednim normom regulacyjnym.

### 3.2 Główne elementy ram zarządzania w sytuacji kryzysowej

3.2.1 Przedstawiony przez Komisję zarys ram jest poprawny pod względem koncepcji i EKES popiera proponowane trzy kategorie środków:

- i) środki przygotowawcze i zapobiegawcze,
- ii) środki wczesnej interwencji nadzorczej oraz
- iii) postępowanie naprawcze.

Wdrożenie tych ram na pewno nie będzie łatwe i EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zapewnienia stopniowego i łagodnego przejścia od obecnych rozwiązań krajowych do proponowanych ram. Liczne inicjatywy wysuwane przez niektóre organy krajowe, a także różne przepisy krajowe w dziedzinie praw własności, upadłości, odpowiedzialności administracyjnej i karnej organów administracji stwarzają liczne przeszkody dla szybkiego przejścia na przedstawione ramy. Komitet ma nadzieję, że nie dojdzie do nadużyć „szerokich możliwości działania” w nadzwyczajnych sytuacjach politycznych, ekonomicznych lub społecznych, ale że zostaną one wykorzystane do zapewnienia elastyczności w dostosowaniu przepisów krajowych do prawodawstwa europejskiego i wspierania skutecznej koordynacji i współpracy w dziedzinie transgranicznych mechanizmów zarządzania w sytuacji kryzysowej i postępowania naprawczego dla wszystkich rodzajów instytucji kredytowych, bez względu na ich wielkość i wzajemne powiązania.

### 3.2.2 Organy odpowiedzialne za zarządzanie w sytuacji kryzysowej

W komunikacie Komisja wyraźnie stwierdza, że uprawnienia do wczesnej interwencji będą nadal posiadały organy nadzoru ostrożnościowego zgodnie z dyrektywą w sprawie wymogów kapitałowych (dyrektywa CRD), natomiast w odniesieniu do uprawnień w zakresie postępowania naprawczego, każde państwo członkowskie będzie musiało wskazać organ odpowiedzialny za postępowanie naprawcze obdarzony takimi uprawnieniami. EKES zgadza się z zaleceniem Komisji, że organ administracyjny, a nie sądowiczy, powinien być odpowiedzialny za postępowanie naprawcze, ale jest świadomy przeszkód i trudności, które towarzyszyć będą urzeczywistnieniu tego zamiaru. Komitet oczekuje również, że krajowe bankowe fundusze naprawcze finansowane ex ante zaproponowane w COM(2010) 254 wersja ostateczna oraz COM(2010) 579 wersja ostateczna miałyby swój własny udział w wykonywaniu uprawnień w zakresie postępowania naprawczego, jeżeli zostałyby utworzone zgodnie z zaleceniami przedstawionymi we wspomnianych komunikatach. Nawet jeżeli wybór organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze pozostaje w gestii państw, powinny one działać zgodnie z wspólnymi przepisami i zasadami określonymi w ramach UE.

3.2.2.1 EKES uważa również, że do pomyślnego przeprowadzenia postępowania naprawczego niezbędna będzie sprawna koordynacja działań wybranego organu odpowiedzialnego za postępowanie naprawcze, banku centralnego i ministerstwa finansów, jeżeli ani bank centralny ani ministerstwo finansów nie zostały wybrane jako organ naprawczy w danym państwie członkowskim. Ma to zasadnicze znaczenie w przypadku postępowania naprawczego wobec dużych instytucji o znaczeniu systemowym, jak również w przypadku prowadzenia postępowania naprawczego jednocześnie wobec kilku instytucji finansowych.

### 3.2.3 Środki przygotowawcze i zapobiegawcze

Wszystkie środki i inicjatywy proponowane w tej sekcji są poprawne pod względem koncepcyjnym i bez wątpienia są potrzebne w celu zapewnienia skutecznego wdrażania ram przedstawionych przez Komisję. Jest jednak kilka kwestii, których nie można pominąć:

- Jakie będą ich koszty i kto je ostatecznie poniesie?
- Czy władze i instytucje finansowe będą w stanie znaleźć pracowników w celu zaspokojenia potrzeb związanych z proponowanymi środkami?

— Jak długo potrwa wdrożenie w pełni operacyjnego systemu europejskiego?

3.2.3.1 Konkretnie rzecz ujmując, **organy nadzoru mają obowiązek** wprowadzenia wzmocnionego nadzoru, oceny i nadzorowania planów uzdrowienia i planów naprawczych, przyjęcia środków zapobiegawczych (sekcja 3.2, COM(2010) 579 wersja ostateczna), interwencji podczas postępowania naprawczego wobec firmy we współpracy z organami odpowiedzialnymi za postępowanie naprawcze itp. W praktyce organy nadzoru zostają superzarządcami instytucji.

Poza zwyczajną sprawozdawczością, **instytucje finansowe** mają obowiązek przygotowywania i przedstawiania władzom planów uzdrowienia i planów naprawczych, które należy stale aktualizować. Ponadto państwa członkowskie mają obowiązek **powołania organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze** lub rozszerzenia zakresu zadań obecnych organów, aby objąć nim postępowanie naprawcze wobec instytucji finansowych.

3.2.3.1.1 Wszystkie te działania są bez wątpienia niezbędne w celu stworzenia zdrowych i bezpiecznych rynków finansowych; problemem jest oszacowanie **ich kosztu** <sup>(6)</sup> oraz **upewnienie się, że zarówno organy władzy, jak i instytucje finansowe będą mogły znaleźć pracowników o odpowiednio wysokich kwalifikacjach** i przygotowanych do wykonywania nowych zadań. Znaczenie ostatecznego celu usprawiedliwiać może wysokie koszty planu, jednak niedobór zasobów ludzkich może stanowić ogromną przeszkodę. Komisja jest tego świadoma i w swoim dokumencie konsultacyjnym wezwała państwa członkowskie do oszacowania kosztów (w tym kosztów ludzkich), które prawdopodobnie zostaną poniesione w ramach wykonywania proponowanych działań związanych z zaostrzonym nadzorem, planami uzdrowienia i planami naprawczymi. **Realistycznej propozycji Komisji powinna towarzyszyć ocena kosztów oraz terminy zatrudnienia pracowników**, biorąc pod uwagę, że mogą oni nie być od razu dostępni na rynku pracy.

3.2.3.2 Poza proponowanym testem warunków skrajnych, który mają przeprowadzić organy nadzoru, EKES zaleca Komisji, aby nałożyła na **wszystkie państwa członkowskie** obowiązek realizacji programów oceny sektora finansowego <sup>(7)</sup> sporządzonych przez MFW i Bank Światowy, co jest zgodne z propozycją zawartą w raporcie de Larosièrè'a <sup>(8)</sup>. Obecnie programy oceny sektora finansowego są obowiązkowe w 25 państwach członkowskich MFW, z których tylko 11 to państwa członkowskie UE. Analiza oraz test warunków skrajnych przeprowadzony w ramach programu oceny sektora finansowego łączy wydarzenia makroekonomiczne i zaburzenia równowagi w państwach członkowskich z ich stabilnością makrofinansową i ryzykiem mikroostrożnościowym, co czyni z nich niezwykle trafny instrument analityczny użyteczny dla organów nadzoru.

3.2.3.3 **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje proponowaną przez Komisję możliwość przenoszenia aktywów stanowiącą środek zapobiegawczy w razie ryzyka utraty płynności przez**

**grupy podmiotów**. Komitet jest przekonany, że w celu zachowania modelu działalności opartego na jednostce zależnej, udzielenie jakiegokolwiek wsparcia finansowego podmiotom w grupie powinno nadal mieć charakter dobrowolny, a nie narzucony przez organy nadzoru. Aby zapobiec rozpowszechnianiu się problemów związanych z płynnością, Komitet zaleca Komisji uważne określenie okoliczności i warunków, w których możliwe jest przeniesienie aktywów i podkreśla, że równe traktowanie we wszystkich państwach członkowskich – zarówno pochodzenia, jak i w państwach przyjmujących – ma kluczowe znaczenie dla uniknięcia efektu domina i utrzymania stabilizacji finansowej.

3.2.3.3.1 Wsparcie finansowe dla grupy powinno być udzielane wyłącznie na mocy **umowy o finansowaniu zawartej z grupą** i jeżeli spełnionych zostanie szereg warunków kapitałowych i dotyczących płynności. Kluczowy warunek powinien przewidywać, że wsparcie finansowe można uzyskać jedynie, jeżeli jednostka, która udziela wsparcia **spełnia i będzie nieustająco i we wszelkich okolicznościach spełniać wymogi dyrektywy 2006/48/WE lub wszelkich innych wyższych krajowych wymogów kapitałowych stosowanych zwykle w państwie zleceniodawcy przelewu**. EKES zaleca spełnienie tego warunku przez wszystkie **organy nadzoru i mediatorów, w tym Europejski Urząd Nadzoru Bankowego**, w razie różnic zdań między członkami kolegiów lub jeżeli porozumienie nie zostało osiągnięte. Uważamy również, że wsparcie finansowe dla grupy powinno być zatwierdzane przez organy nadzoru wyłącznie po przeprowadzeniu **oceny ryzyka i testu warunków skrajnych, a rynek powinien być informowany o wszelkich przypadkach udzielenia wsparcia finansowego**.

3.2.3.3.2 Aby zagwarantować stabilizacji makrofinansowej w państwie zleceniodawcy przelewu **organ nadzoru nad zleceniodawcą** powinien być uprawniony do **zakazywania lub ograniczania transferu aktywów** na mocy zawartej z grupą umowy o udzieleniu wsparcia finansowego, jeżeli stanowi on zagrożenie dla płynności, wypłacalności i stabilności finansowej zleceniodawcy i jego państwa.

3.2.4 *Warunki, których spełnienie prowadzi do wczesnej interwencji i uruchomienia postępowania naprawczego*

3.2.4.1 Cały rozdział poświęcony temu zagadnieniu wydaje się poprawny i ogólnie możliwy do przyjęcia. Organom nadzoru powierzono trudne i delikatne zadanie wykrywania nie tylko okoliczności, w których wymogi dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych nie zostały spełnione, ale także sygnałów o możliwym niewywiązaniu się z tych wymogów. Oznacza to, że potrzebne są **wyrafinowane narzędzia i kompetencje zawodowe** oraz obserwowanie rynku ze wzmoczoną uwagą.

3.2.4.2 Zadania związane z podejmowaniem **decyzji** o interwencji, jak również działania opisane w sekcji 3.4 wymagają wysokiego stopnia **subiektywnej oceny**, która – mimo że poparta solidnym i fachowym uzasadnieniem – może zostać podważona na drodze sądowej lub w inny sposób przez strony trzecie, a nawet przez samą instytucję. Dla organów nadzoru oznacza to zobowiązanie lub odpowiedzialność, z którą powinny one być gotowe się zmierzyć. Być może kilka wyraźnych sygnałów ilościowych pomogłoby organom nadzoru podjąć decyzje dotyczące wczesnej interwencji przy mniejszym poleganiu na subiektywnej ocenie i narażeniu na niepewność prawną. Komitet z zadowoleniem przyjmuje pomysły Komisji

<sup>(6)</sup> Na temat kosztów finansowania zob. COM(2010) 579 wersja ostateczna, sekcja 3.4 i opinia Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

<sup>(7)</sup> Zob. MFW, program oceny sektora finansowego, 2011, [www.imf.org](http://www.imf.org).

<sup>(8)</sup> Raport grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE pod przewodnictwem Jacques de Larosièrè'a opublikowany w dniu 25 lutego 2009 r., Bruksela, s. 64.

w odniesieniu do warunków, których spełnienie prowadzi do wczesnej interwencji i postępowania naprawczego oraz uznaje potrzebę odpowiedniego bilansowania warunków ilościowych i jakościowych. Zalecamy również Komisji potraktowanie ze szczególną uwagą tych warunków powodujących wczesną interwencję, które mają zaszykalizować dokładny moment, w którym należy zastosować instrumenty dofinansowania z kapitału prywatnego.

### 3.2.5 Wczesna interwencja

Środki przewidywane przez Komisję wydają się poprawne i zadowalające, ale z uwagą potraktować należy kwestię powołania **nadzwyczajnego zarządcy**. W przeprowadzonych wcześniej analizach prawnych uznano, że koncepcja „wczesnej interwencji” przybiera różne znaczenie w różnych państwach członkowskich, podobnie jak mogą się różnić uprawnienia organów nadzoru w zakresie powoływania nadzwyczajnego zarządcy. W niektórych państwach członkowskich prawo krajowe **może umożliwiać** powoływanie nadzwyczajnych zarządców i potrzebne mogą być jedynie **niewielkie zmiany**. W wielu państwach członkowskich podstawa prawna powoływania nadzwyczajnych zarządców istnieje dzięki przepisom, które uruchamiają środki wczesnej interwencji w przypadku gdy bank nie wywiązuje się z wymogu kapitałowego. W innych państwach członkowskich **krajowe prawo spółek może zakazywać** powoływania nadzwyczajnych zarządców przez podmiot inny niż zarząd spółki lub walne zgromadzenie i **jedynie nowy akt prawny** może zmienić lub znowelizować istniejące prawo.

3.2.5.1 W odniesieniu do **zobowiązań** Komisja stwierdza, że powołanie nadzwyczajnego zarządcy nie powinno oznaczać gwarancji państwa, ani **przejęcia zobowiązań przez organy nadzoru**. Takie rozwiązanie trudno przyjąć z prawnego punktu widzenia: zasada ogólna przewiduje, że osoba podejmująca decyzję lub działanie ponosi odpowiedzialność za jej konsekwencje. Jakikolwiek wyjątek od takiej zasady pozbawionej uzasadnienia prawnego prawdopodobnie zostanie zakwestionowany na drodze sądowej.

3.2.5.2 EKES zaleca, aby powoływanie nadzwyczajnego zarządcy było możliwe na podstawie jasno określonych warunków, jeżeli organ nadzoru, w ramach wykonywania swych uprawnień **na mocy art. 136 dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych** jest przekonany, że zarząd instytucji kredytowej **nie chce lub nie może** podjąć wymaganych środków. Komitet jest przekonany, że jeżeli na mocy interwencji w odniesieniu do grupy decyzja powołania nadzwyczajnego zarządcy ma być prawnie wiążąca, taką decyzję podjąć powinien organ odpowiedzialny za nadzór skonsolidowany, **w konsultacji i ścisłej koordynacji z organami nadzoru w państwie przyjmującym**.

3.2.5.3 Powołanie nadzwyczajnego zarządcy jest sygnałem, który świadczy o problemach banku, co może podważyć zaufanie deponentów i spowodować panikę bankową. EKES obawia się, że powołanie nadzwyczajnych zarządców dla wielu instytucji w tym samym okresie może spowodować poważne zakłócenia i konieczność wprowadzenia dodatkowych środków ostrożnościowych w celu chronienia banków, których to dotyczy i całego sektora przed wystąpieniem efektu domina i kryzysu zaufania.

### 3.2.6 Postępowanie naprawcze

3.2.6.1 Wszystkie działania przewidziane w rozdziale poświęconym powyższemu zagadnieniu są dobrze pomyślane,

ale sama Komisja przyznaje, że konieczna może być **reforma prawa w dziedzinie postępowania upadłościowego** wobec banków i że należy rozważyć przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (s. 8–9 komunikatu). W rzeczywistości wszystkie proponowane działania można uznać za procedurę **niamal upadłościową, równoległą do zwyczajnych procedur lecz od nich oddzieloną**. Większość państw członkowskich prawdopodobnie potrzebować będzie nie reformy, lecz nowego prawodawstwa.

3.2.6.2 Zasadnicza różnica między postępowaniem naprawczym a upadłością jest taka, że po postępowaniu naprawczym instytucja lub jej część pozostanie aktywna, co uzasadnia udzielanie porad oraz zaangażowanie organów nadzoru i organów odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze w całą procedurę. Jednak **organy te nie mają uprawnień sądowych**, co komplikuje podział kompetencji i odpowiedzialności, a tym bardziej zobowiązań. Komisja wydaje się mieć pełną świadomość tego problemu, gdyż w przypadku zabezpieczeń chroniących kontrahentów i uzgodnień rynkowych mowa jest o **kontroli sądowej** służącej „zapewnieniu zaangażowanym stronom odpowiednich praw do zaskarżenia działań podejmowanych przez organy publiczne i domagania się finansowego zadośćuczynienia”.

3.2.6.3 Organy władzy mogą się tutaj znaleźć w delikatnej i ryzykownej sytuacji: strona, której to dotyczy, a która pragnie podważyć zasadność decyzji tych organów, może dochodzić odszkodowania na drodze sądowej, a sąd może podjąć **decyzję o wstrzymaniu całej procedury**. W świetle obecnych przepisów takie ryzyko może wystąpić i jego pojawienie się jest więcej niż prawdopodobne; należy zatem podjąć wszelkie wysiłki, aby uniknąć ewentualnego opóźnienia **lub zablokowania procedur w ramach postępowania naprawczego**. Takie procedury muszą się toczyć szybko i terminowo, gdyż jakiegokolwiek opóźnienie lub zablokowanie może zniweczyć inicjatywę organów władzy i wywołać negatywną reakcję rynku. **Zmiana w przepisach i procedurach sądowych** w większości państw członkowskich jest bez wątpienia potrzebna, jednak ze względu na znaczne różnice w zakresie niewypłacalności i procedur prawnych, zmiany wymagane w niektórych z nich będą bardzo istotne.

### 3.2.7 Odpisy obniżające wartość zobowiązań

EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do przeprowadzenia analizy wyzwań związanych z postępowaniem naprawczym dużych i złożonych instytucji finansowych (LCFI) i szczegółowych kwestii związanych z narzędziem „odpisów obniżających wartość zobowiązań”. Komitet zachęca Komisję do rozwinięcia ram, w których narzędzie to będzie się efektywnie przyczyniać do przeprowadzania postępowania naprawczego wobec wszystkich instytucji w ramach tego systemu, w tym LCFI, i podkreśla znaczenie wspólnych ram międzynarodowych. Mamy nadzieję, że w związku z tym Komisja uwzględni fakt uznany przez Komitet Bazylejski, że instytucje o znaczeniu systemowym powinny posiadać zdolności do pokrywania strat wykraczające poza minimalne normy. Komitet podkreśla, że instrumenty dofinansowania z kapitału prywatnego mogłyby być uznawane za środek zwiększenia zdolności pokrywania strat instytucji finansowych, w tym instytucji o znaczeniu systemowym i z zadowoleniem przyjmuje ich stosowanie jako alternatywy wobec dofinansowania z środków publicznych. EKES wyraża jednak wiele obaw co do konstrukcji

i stosowania instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego i zachęca Komisję do ich zbadania i potraktowania ze szczególną ostrożnością.

3.2.7.1 EKES wyraża przekonanie, że przy tworzeniu i wykonywaniu uprawnień w zakresie odpisów obniżających wartość zobowiązań należy w jak największym stopniu zachować normalną kolejność zaspakajania roszczeń przewidzianą w prawie upadłościowym. Jakiegokolwiek odstępstwo w nadzwyczajnych okolicznościach powinno zostać stwierdzone ex ante i zapowiedziane z wyprzedzeniem.

3.2.7.2 Komisja powinna upewnić się, że system jest wiarygodny i nie wystąpią skutki uboczne w przypadkach gdy głównymi inwestorami udzielającymi dofinansowania są inne banki o powiązanych interesach. Skuteczność instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego podczas kryzysu systemowego i skutki ich jednoczesnego uruchomienia przez wiele instytucji finansowych należy uważnie zanalizować i zaproponować dodatkowe środki, aby uniknąć poważnych problemów.

3.2.7.3 Komisja powinna przeprowadzić wnikliwą analizę potencjalnego zachowania procyklicznego i zmienności instrumentów dofinansowania z kapitału prywatnego w okresach kryzysu, a także rozważyć kiedy i w jakim zakresie można na nich polegać w takich okolicznościach.

3.2.7.4 EKES oczekuje od Komisji przeprowadzenia analizy wpływu różnych instrumentów, które można zastosować w ramach dofinansowania, na ogólną odporność sektora bankowego i rynków finansowych.

### 3.3 Koordynacja transgranicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej

#### 3.3.1 Skoordynowane postępowania naprawcze w przypadku unijnych grup bankowych

3.3.1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zaniepokojenie Komisji, czy uda się osiągnąć odpowiedni poziom koordynacji transgranicznej w przypadku transgranicznego zarządzania w sytuacji kryzysowej i nalega na wprowadzenie rozwiązań, które zapewnią równe traktowanie wierzycieli i akcjonariuszy w państwach członkowskich pochodzenia i przyjmujących, ochronę przed wystąpieniem efektu domina podczas kryzysu i przyczynią się do utrzymania stabilności finansowej we wszystkich państwach członkowskich.

3.3.1.2 Całkiem słusznie w pkt 4 Komisja stwierdza, że w razie upadłości niezbędne są skoordynowane działania oraz, że „środki przedstawione w pkt 2 zapewnią **organom odpowiedzialnym za postępowanie naprawcze takie same narzędzia i uprawnienia.**” Takie stwierdzenie wydaje się jednak sprzeczne z innym stwierdzeniem na początku pkt 3: „**ramy nie powinny narzucać konieczności stosowania ściśle określonych środków w poszczególnych przypadkach.**”

3.3.1.3 Skoordynowane działania wymagają zatem wspólnej chęci przyjęcia takich samych środków – co jest warunkiem, którego spełnienie, jak wynika z wcześniejszych doświadczeń, jest bardzo mało prawdopodobne. Faktem jest, że przy sporządzaniu pkt 3 Komisja prawdopodobnie odnosiła się tylko do przypadków krajowych, podczas gdy pkt 4 dotyczy kryzysu transgranicznego, gdzie kompetencje zostają przeniesione do Europejskiego Urzędu Nadzoru (ESA). Jednak komentarz ten nie jest pozbawiony słuszności, gdyż **jeżeli każdy organ krajowy ma swobodę wyboru** stosowanych procedur, to procedury **narzucone przez ESA** mogą się od nich **różnić**, a nawet być z nimi sprzeczne. W takim przypadku procedury

dotyczące wierzycieli oddziałów banku zagranicznego w danym kraju mogą być inne niż w przypadku wierzycieli banku krajowego. To może spowodować obawy związane z **równością praw** wierzycieli, a także możliwy **konflikt przepisów** na rynku wewnętrznym. Niektóre z tych kwestii poruszono szczegółowo w dokumencie konsultacyjnym i mamy nadzieję, że konsultacje pomogą w rozwiązaniu większości tych problemów.

3.3.1.4 Jesteśmy w pełni świadomi, że państwa członkowskie sprzeciwiłyby się idei przepisów normatywnych w tej dziedzinie i że przeciwnie stanowisko może nie być realistyczne; jednak zostawianie zbyt dużego wyboru organom krajowym mogłoby spowodować trudności w razie wystąpienia międzynarodowego kryzysu, który dotknąłby grupy. Prawdopodobnie **koordynacja niektórych ważnych aspektów** procedur (ostatecznie prowadzonych przez ESA) byłaby niezbędna przed przyjęciem przepisów krajowych.

3.3.1.5 Jeżeli chodzi o **ramy koordynacji**, to Komisja rozważa dwie reformy: jedną opartą na **kolegiach ds. postępowań naprawczych** oraz drugą opartą na **organach odpowiedzialnych za postępowanie naprawcze wobec grupy**. Te ostatnie wydają się bardziej racjonalne, elastyczne i skuteczne, ponieważ **rolę przewodnią odgrywałyby organy odpowiedzialne za postępowanie naprawcze** z zaangażowaniem Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego (EBA) w charakterze obserwatora. Propozycja pierwsza, polegająca na rozszerzeniu istniejących kolegiów ds. nadzoru poprzez włączenie organów odpowiedzialnych za postępowania naprawcze mogłaby stworzyć problemy z szybkim podejmowaniem decyzji ze względu na kwestie związane z nadzorem i postępowaniem naprawczym.

3.3.1.6 **Główną kwestią budzącą obawy jest to, że system postępowania naprawczego wobec grupy nie będzie wiążący.** Organy krajowe, które nie wyrażają zgody na ten system miałyby swobodę podejmowania „niezależnych działań”, chociaż „byłyby zobowiązane” uwzględnić wpływ podejmowanych decyzji na inne państwa członkowskie, „przekazać kolegium ds. postępowania naprawczego powody swojej decyzji” i „omówić te powody” z innymi członkami kolegium. Ponownie, wcześniejsze doświadczenia skłaniają do sformułowania pewnej uwagi krytycznej: kiedy w grę wchodzi interesy krajowe istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że każdy organ krajowy zapewni im ochronę, traktując to jako kwestię nadrzędną. Proponowana procedura jest zbyt nieudolna, pochłania zbyt wiele czasu i nie ma zastosowania w przypadkach, gdy organy krajowe będą musiały podjąć natychmiastowe działanie. Oczekiwanie od organów krajowych, że zczekają i wstrzymają się od przyjęcia przepisów krajowych do momentu podjęcia decyzji przez organy odpowiedzialne za postępowanie naprawcze na poziomie grupy jest nierealistyczne, szczególnie w przypadku gdy jednostki zależne są zbyt duże dla rynku lokalnego.

3.3.1.7 EKES zaleca Komisji uproszczenie procedury, na mocy której państwa członkowskie przeciwnie wobec proponowanego planu mogą wyrazić swoje zdanie.

### 3.4 Finansowanie postępowania naprawczego

EKES przedstawił już komentarz na ten temat w opinii „Bankowe fundusze naprawcze”<sup>(9)</sup>. Komitet pragnie ponownie podkreślić, że każdemu projektowi przepisów prawnych w tej

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 16.

d dziedzinie powinna towarzyszyć dogłębna analiza i ocena wpływu, z pełnym uwzględnieniem wprowadzenia opłat bankowych lub podatków w niektórych państwach członkowskich.

#### 3.4.1 Fundusze naprawcze a systemy gwarantowania depozytów

W odniesieniu do bankowych funduszy naprawczych i systemów gwarantowania depozytów EKES wyraził już swoje stanowisko w wydanej ostatnio opinii <sup>(10)</sup>.

#### 3.4.2 Kształt funduszy naprawczych

3.4.2.1 Istnieją pewne obawy związane z pozornie niewinnym zdaniem zamykającym: „(...) a **koszty przekraczające możliwości funduszu byłyby następnie odzyskiwane od sektora bankowego.**” Wezwanie całego sektora do pokrycia strat spowodowanych przez jeden z jego elementów stanowi normalną strategię, ale powinno się z nim łączyć rygorystyczne zdefiniowanie warunków i powinna je poprzedzać dogłębna analiza konsekwencji. Niezbędna jest odpowiednia **podstawa prawna**. Wprowadzenie obowiązkowej składki do funduszu w drodze **rozporządzenia** stanowi dopuszczalną procedurę, jednak jeżeli straty mają być pokrywane bezpośrednio przez strony trzecie, wymaga to przyjęcia aktu prawnego.

3.4.2.2 Jeżeli chodzi o **podstawę wpłacania składek** zaakceptować można podejście zharmonizowane oparte na sumie zobowiązań po przeprowadzeniu oceny ilościowej lub na zobowiązaniach za wyjątkiem depozytów gwarantowanych. Jednak ponownie elastyczność ma tutaj przewrotny charakter: każde państwo członkowskie mogłoby podjąć inną decyzję „pod warunkiem że nie prowadziło to do zakłóceń na rynku wewnętrznym”. Przyjęcie różnych kryteriów może doprowadzić do stworzenia różnych systemów składkowych i różnego poziomu kosztów dla każdego sektora krajowego, gdyż **zakłócenia stanowią nieunikniony skutek elastyczności.**

3.4.2.3 Wiele państw członkowskich wprowadziło już podatki i **opłaty, których parametry (podstawa, wielkość i zakres) znacznie się różnią.** W odniesieniu do tych różnic Komitet pragnie podkreślić znaczenie **zapewnienia należytej koordynacji w perspektywie krótkookresowej w drodze wprowadzenia rozwiązań praktycznych, w tym umów dwustronnych, tam gdzie ma to zastosowanie. Ponadto pragniemy ponownie podkreślić znaczenie, jakie mają w perspektywie krótkookresowej elementy elastyczności wbudowane do krajowych systemów opłat wobec zmian zachodzących w dziedzinie regulacji oraz zmian w kierunku znalezienia w perspektywie średniookresowej odpowiedniego rozwiązania w skali całej UE.**

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

#### 3.4.3 Wielkość funduszy

EKES przedstawił już komentarz na ten temat w wydanej niedawno opinii <sup>(11)</sup>. Ponownie wymagane jest przeprowadzenie **ilościowej oceny wpływu**, a także oceny skutków dalszej ucieczki funduszy z puli dostępnych środków kredytowych sektora finansowego, wraz ze skutkami dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych.

#### 3.5 Kolejne kroki i przyszłe prace

##### 3.5.1 Kolejne kroki: ramy koordynacji

Niewątpliwie niezbędne będzie wprowadzenie zmian w krajowych systemach prawa upadłościowego w celu przyjęcia nowych zasad dotyczących postępowania naprawczego, jednak to, w jaki sposób się to odbędzie **i jak długo będzie trwało, jest przedmiotem spekulacji.** Zmiana prawa wymaga zaangażowania rządów i parlamentów, z czym wiąże się zazwyczaj długotrwała procedura, która jest nawet jeszcze dłuższa w przypadku kwestii wrażliwych. Przed przyjęciem nowych przepisów Komisja powinna próbować uniknąć konfliktu z **zasadami obowiązującymi** w niektórych państwach członkowskich.

##### 3.5.2 Ramy postępowania upadłościowego (w perspektywie średniookresowej)

Administracyjne postępowanie likwidacyjne nie jest procedurą nieznaną, jednak w większości państw członkowskich jest zazwyczaj przeprowadzane przez **likwidatora mianowanego przez sąd i pod jego nadzorem.** Powierzenie postępowania likwidacyjnego administracyjnym podmiotom bankowym **oznaczałoby przeniesienie uprawnień organów sądowych na organy administracyjne,** co mogłoby być sprzeczne z prawem krajowym bądź nawet z konstytucjami.

3.5.3 Proponowane przez Komisję unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysowej w sektorze finansowym różnią się od podejścia do zarządzania kryzysowego stosowanego ostatnio w niektórych państwach członkowskich w ramach programów wspieranych przez UE i MFW <sup>(12)</sup>. Przewidują one rekapitalizację banków ze środków publicznych, w tym ze środków UE-MFW, które można utrzymać przez następne kilka lat dokładnie w momencie, gdy w pozostałej części UE mają zostać wprowadzone nowe europejskie ramy zarządzania kryzysowego i bankowe fundusze naprawcze. EKES oczekuje, że Komisja zaproponuje odpowiednie środki przejściowe wraz z realistycznymi ramami czasowymi, które umożliwią państwom członkowskim zorganizowanie szybkiego, płynnego i całkowitego przejścia na proponowane unijne ramy zarządzania kryzysowego i bankowe fundusze naprawcze, i które byłoby do pogodzenia z potrzebą uniknięcia osłabienia sektorów bankowych.

<sup>(10)</sup> Zob. przypis 9.

<sup>(11)</sup> Zob. przypis 9.

<sup>(12)</sup> Zobacz raporty krajowe MFW dla Grecji (nr 1168) i Irlandii (nr 10366 i nr 1147).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnienia systemów sankcji w branży usług finansowych**

COM(2010) 716 wersja ostateczna

(2011/C 248/18)

Sprawozdawca: **Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 8 grudnia 2010 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnienia systemów sankcji w branży usług finansowych*

COM(2010) 716 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 105 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie ponadnarodowego systemu skutecznych, odstraszających i proporcjonalnych sankcji oraz popiera stanowisko przyjęte przez Komisję w omawianym komunikacie, mające na celu ustanowienie pewnych minimalnych wspólnych standardów, których państwa członkowskie będą musiały przestrzegać przy określaniu sankcji administracyjnych za naruszenia przepisów dotyczących usług finansowych.

1.2 Ramy prawne, które zostaną wprowadzone, mają na celu ułatwienie wdrażania przepisów prawnych, które zostały już z powodzeniem wprowadzone przez Unię Europejską, takich jak zasada „zanieczyszczenia płaci”, obejmująca w tym wypadku sankcje proporcjonalne do wyrządzonej szkody oraz przykładne karanie naruszeń finansowych, jak też politykę łagodzenia sankcji właściwą dla procedur ścigania i karania za praktyki antykonkurencyjne. Przepisy te nabierają szczególnego znaczenia ze względu na wyjątkową rolę, jaką pracownicy instytucji finansowych mogą odgrywać w zgłaszaniu naruszeń.

1.3 EKES podziela opinię Komisji, iż należy nadać pojęciu „sankcje” szerokie znaczenie, obejmujące zarówno uciążliwe środki administracyjne, jak i przywrócenie zgodności z prawem, konfiskaty, odwoływanie kadry zarządzającej, sankcje uchylające (np. cofnięcia zezwoleń), grzywny, kary pieniężne i inne podobne środki.

1.4 Komitet wzywa Komisję do zbadania możliwych sposobów zapobiegania nieuczciwej działalności finansowej, mającej źródło lub miejsce docelowe w rajach podatkowych i finansowych, które są powiązane z przepływem kapitału oddziałującym na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

1.5 Należy wprowadzić konfiskaty nielegalnych korzyści oraz kary pieniężne jako środki pomocnicze w stosunku do

nałożonych kar, a uzyskane wkłady należałoby przeznaczyć – jak wskazywał Komitet <sup>(1)</sup> – na fundusz pomocy na potrzeby powództwa zbiorowego w celu ułatwienia podejmowania zbiorowych działań odszkodowawczych lub naprawczych przez stowarzyszenia konsumentów. W związku z tym Komitet <sup>(2)</sup> przypomina Komisji, że wielokrotnie opowiadał się za potrzebą ponadnarodowej harmonizacji prawa w odniesieniu do działań zbiorowych.

1.6 EKES zwraca się do Komisji o wzięcie pod uwagę konieczności zawarcia przez UE międzynarodowych umów z krajami trzecimi w celu wzmocnienia eksterytorialnych skutków obecnego prawodawstwa w zakresie sankcji finansowych, tak aby w przypadku naruszenia przepisów w dziedzinie usług finansowych zapewnić jego skuteczność i odstraszający charakter.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Kryzys finansowy wzbudził wątpliwości, czy przepisy dotyczące rynków finansowych są zawsze przestrzegane i właściwie stosowane w całej Unii. Ponadto nieskuteczne egzekwowanie przepisów unijnych w jednym państwie członkowskim może mieć poważne następstwa dla stabilności i funkcjonowania systemu finansowego w innym państwie członkowskim.

2.2 Rada ECOFIN zwróciła się do Komisji i do trzech komitetów skupiających europejskie organy nadzoru (Komitet Europejskich Organów Nadzoru Bankowego – CEBS, Komitet Europejskich Organów Nadzoru ds. Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych – CEIOPS, Komitet Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych – CESR) o przeprowadzenie ponadsektorowej „inventaryzacji” uprawnień w zakresie sankcji istniejących w państwach członkowskich, uwzględniającej ich spójność, równoważność i faktyczne stosowanie.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1–19 i Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 20–25.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 1.

2.3 Również na szczeblu międzynarodowym wzmocnienie systemów sankcji stanowi jeden z elementów reformy sektora finansowego, co zostało podkreślone przez szefów państw grupy G20 na szczycie, który odbył się w Waszyngtonie 15 listopada 2008 r. Natomiast ustawa o reformie Wall Street i ochronie konsumentów („Dodd Frank Wall Street Reform” oraz „Consumer Protection Act”) przewiduje kompleksową reformę amerykańskiego systemu finansowego.

### 3. Komunikat

3.1 Wykorzystując wspomniane wyżej badania oraz wyniki rozmów prowadzonych z państwami członkowskimi, Komisja przedstawia w omawianym komunikacie obszary, w których należałoby dokonać usprawnień, i wskazuje na ewentualne działania unijne, które pozwalałyby osiągnąć większą konwergencję i skuteczność tych systemów sankcji. W sektorze finansowym skuteczne systemy sankcji są kluczową częścią systemu nadzoru gwarantującego solidność i stabilność rynków finansowych oraz ochronę konsumentów i inwestorów.

3.2 Aby zapewnić ściśle przestrzeganie prawa UE, sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Sankcje można uznać za skuteczne, jeżeli są w stanie zapewnić przestrzeganie prawa UE; za proporcjonalne, gdy odpowiednio odzwierciedlają wagę naruszenia i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów; za odstraszające, jeżeli są na tyle surowe, by zniechęcić sprawcę naruszenia do ponownego dokonania takiego samego naruszenia, a innych potencjalnych sprawców odwieść od popełnienia takiego naruszenia.

3.3 Obowiązujące ramy prawne zapewniają państwom członkowskim znaczną autonomię w zakresie wyboru i nałożenia sankcji krajowych. Autonomię tę powinna jednak równoważyć konieczność skutecznego i spójnego stosowania prawa europejskiego.

3.4 W chwili obecnej europejskie dyrektywy i rozporządzenia obowiązujące w sektorze finansowym obejmują w szczególności cztery zasadnicze grupy przepisów dotyczących sankcji:

- koordynację uprawnień do nakładania sankcji między państwami członkowskimi;
- obowiązek zastosowania właściwych sankcji i środków administracyjnych przez państwa członkowskie oraz zapewnienia ich skuteczności, proporcjonalności i odstraszającego charakteru. W zasadzie nie wprowadza się rozróżnienia na działania śledcze, zapobiegawcze i represyjne;
- sankcje za konkretne naruszenia;
- obowiązek opublikowania przez organy, w określonych okolicznościach, informacji dotyczących nałożonych sankcji i środków.

3.5 Przegląd systemów sankcji wskazuje na różnice istniejące między państwami członkowskimi, których źródłem może być wiele czynników, w tym różnice między krajowymi systemami prawnymi, wymogi konstytucyjne, zasady funkcjonowania administracji krajowych oraz kompetencje sądów (administracyjnych lub karnych).

3.6 Przy omawianiu różnic i słabości w krajowych systemach sankcji Komisja wskazuje na to, że:

- w przypadku określonych naruszeń niektóre z właściwych organów nie dysponują istotnymi uprawnieniami w zakresie sankcji;
- wysokość administracyjnych sankcji pieniężnych (grzywnien) jest znacznie zróżnicowana w państwach członkowskich, a w niektórych z nich są one zbyt niskie;
- w przepisach krajowych występują różnice co do charakteru sankcji (administracyjne lub karne);
- częstość stosowania sankcji jest różna w poszczególnych państwach członkowskich.

3.7 Komisja uważa, że różnice w kluczowych aspektach systemów sankcji mogą skutkować naruszeniem przepisów UE w dziedzinie usług finansowych, poważnie zagrażać ochronie konsumenta i integralności rynku, zakłócać konkurencję na rynkach wewnętrznych, negatywnie wpływać na nadzór finansowy i ostatecznie spowodować utratę zaufania do sektora finansowego.

3.8 Komisja stoi na stanowisku, że konieczna jest dalsza konwergencja oraz wzmocnienie systemów sankcji, tak by zapobiec zagrożeniom związanym z niewłaściwym funkcjonowaniem rynków finansowych. W tym kontekście Komitet proponuje ustanowienie minimalnego zestawu wspólnych kryteriów w celu utrzymania minimalnego poziomu zbieżności krajowych systemów sankcji, które będą obejmowały:

- odpowiednie rodzaje sankcji administracyjnych wobec łamania podstawowych przepisów;
- publikację sankcji;
- odpowiednio wysokie administracyjne kary pieniężne;
- nakładanie sankcji zarówno wobec osób fizycznych, jak i osób prawnych;
- kryteria, które należy wziąć pod uwagę przy stosowaniu kar;
- możliwość wprowadzenia sankcji karnych za poważniejsze wykroczenia;
- odpowiednie mechanizmy wsparcia w celu skutecznego stosowania kar.

## 4. Uwagi ogólne

### 4.1 Ocena Komitetu

4.1.1 Komitet bardzo wysoko ocenia komunikat Komisji, w którym ogólnie wezwano do opracowania skuteczniejszych ponadnarodowych ram prawnych pozwalających na ściganie naruszeń popełnianych przez instytucje i podmioty finansowe w kontekście ponownego określenia międzynarodowych przepisów dotyczących rynku kapitałowego.

4.1.2 Komunikat odzwierciedla stanowisko polityczne ustalone na szczytach grupy G20, a zwłaszcza w Waszyngtonie (2008), Londynie (2009) i Seulu (2010), a także stanowisko UE uzgodnione na najwyższym poziomie instytucjonalnym (dotyczące m.in. tworzenia organów nadzoru finansowego, reformy dyrektywy w sprawie rynków instrumentów finansowych (MiFID), porozumienia w sprawie funduszy hedgingowych).

#### 4.2 Zasada pomocniczości

4.2.1 W komunikacie wyraźnie uwzględniono zasadę pomocniczości i podkreślono zasadniczą odpowiedzialność władz krajowych, działających w sposób skoordynowany i zintegrowany, za zapewnienie jednolitego stosowania obecnych i przyszłych przepisów ramowych dotyczących kar za naruszenia w sektorze usług finansowych. Ponadto ograniczono się do sankcji leżących w gestii tych władz.

4.2.2 Niemniej jednak możliwe są również „naruszenia wewnątrz europejskie”, których sprawcy działają w różnych państwach członkowskich i wywierają wpływ na cały jednolity rynek. W takim przypadku należy:

- jasno ustalić uprawnienia do wszczęcia postępowania w sprawie naruszenia prawa w celu ograniczenia ryzyka wyboru organów krajowych, które stosują najłagodniejsze sankcje (ang. *forum-shopping*);
- w określonych warunkach przekazać zadania i zakres odpowiedzialności innym właściwym organom;
- w wyjątkowych przypadkach nadawać uprawnienia w tym zakresie europejskim organom nadzoru w zależności od dziedziny.

4.2.3 Ponadnarodowe działania uzasadnione są potrzebą konwergencji krajowych systemów sankcji o charakterze administracyjnym lub karnym, które obecnie wykazują poważne braki lub luki niepozwalające na ich harmonizację, bądź też stosują zupełnie różne kryteria. Wszystkie państwa członkowskie powinny wybrać drogę karną lub administracyjną, ale zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności, zgodnie z orzecznictwem ETS.

4.2.4 Zgodnie z zasadą podziału kompetencji między organami administracyjnymi i prawnymi rozpatrywane ramy prawne mają na celu ułatwienie wdrażania zasad prawnych, które zostały już z powodzeniem zastosowane przez Unię Europejską, takich jak zasada „zanieczyszczający płaci”, obejmująca w tym wypadku sankcje proporcjonalne do wyrządzonej szkody oraz przykładowe karanie naruszeń finansowych, jak też politykę łagodzenia sankcji właściwą dla procedur ścigania i karania za praktyki antykonkurencyjne. Przepisy te nabierają szczególnego znaczenia ze względu na wyjątkową rolę, jaką pracownicy instytucji finansowych mogą odgrywać w zgłaszaniu naruszeń.

4.2.5 Oczywiście surowość kar i sankcji nakładanych na sprawców zawsze musi mieć skutek odstraszący w celu

zapobiegania popełnianiu przestępstw niedopuszczalnych w społeczeństwie demokratycznym. Musi być ona również zgodna z uprzywilejowanym traktowaniem w postaci znacznego zmniejszenia lub umorzenia kary lub sankcji dla osób, które współpracują w odkryciu i zbadaniu sytuacji uznanych za przestępstwa.

4.2.6 Komitet uważa, że ujawnienie przestępstwa lub zawiadomienie o nim na warunkach określonych w amerykańskiej ustawie „Dodd Frank Act” może przyczynić się do uzdrowienia rynku wewnętrznego usług finansowych i poprawy jego funkcjonowania poprzez stworzenie systemu zachęt ekonomicznych dla osób zgłaszających władzom nadzoru finansowego naruszenia przepisów regulujących usługi finansowe.

4.2.7 W tym celu należy usunąć przeszkody prawne w niektórych państwach członkowskich, uniemożliwiające takie działania ze względu na rzekomą ochronę tajemnic handlowych, a także inne ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania poufności, co może mieć niekorzystne skutki dla osób zgłaszających naruszenie. W każdym wypadku należy zapewnić ochronę pracowników poprzez programy ochrony ich interesów.

4.2.8 W tym sensie obowiązująca dyrektywa w sprawie prania pieniędzy zapewnia korzystne traktowanie pracowników instytucji finansowych, którzy zawiadamiają o podejrzanych transakcjach, jak również ochronę przed potencjalnym odwetem w miejscu pracy lub represjami innego rodzaju.

#### 4.3 Braki w komunikacie

4.3.1 Jak można zauważyć, w komunikacie Komisja zajmuje się głównie naruszeniami popełnianymi przez osoby prywatne, fizyczne lub prawne, które mogą być ścigane przez organy administracyjne lub karne. Nie uwzględnia natomiast nieuczciwych działań i zaniedbań ze strony władz publicznych, zwłaszcza tych, które posiadają uprawnienia do regulacji i nadzoru rynków finansowych. Niewłaściwe działania tych władz mogą stanowić poważne zagrożenie dla rynku wewnętrznego i interesów konsumentów.

4.3.2 Chodzi m.in. o potrzebę usunięcia tzw. niewidzialnych barier, które stanowiły i stanowią przeszkody nie do pokonania w korzystaniu z podstawowych swobód gospodarczych (np. nadużycia uprawnień decyzyjnych w zakresie zatwierdzania kadry zarządzającej instytucji kredytowych<sup>(3)</sup> lub ubezpieczeniowych, decyzje w sprawie niezgodności akcjonariuszy posiadających znaczne pakiety akcji w instytucji finansowej<sup>(4)</sup> itp.).

4.3.3 Należy również wprowadzić wewnętrzne przepisy we wszystkich państwach członkowskich, aby podkreślić odpowiedzialność zarządzających instytucjami finansowymi, które ze względu na swój charakter systemowy mogą spowodować niewyobrażalne szkody dla stabilności rynków finansowych i konsumentów, jeżeli są lekkomyślnie lub nieuczciwie zarządzane.

<sup>(3)</sup> Art. 11 dyrektywy 2006/48/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 czerwca 2006 r., Dz.U. L 177 z 30.6.2006, s. 1.

<sup>(4)</sup> Art. 12 dyrektywy 2007/44/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 5 września 2007 r., Dz.U. L 247 z 21.9.2007, s. 1.



4.3.4 Wydaje się co najmniej nieuzasadnione, że obecnie każdy pracownik instytucji finansowych, nawet o nikłym znaczeniu dla rynku, może być surowo karany za korupcję, oszustwa czy pranie brudnych pieniędzy, a mimo to w niektórych państwach członkowskich osoby zarządzające instytucjami odpowiedzialnymi za szkody finansowe wynikające z naruszenia unikają sankcji karnych lub administracyjnych. Można stwierdzić, że nadzór korporacyjny funkcjonuje w sposób bardzo nieskuteczny.

#### 4.4 Zasada wzajemności

4.4.1 Pod tym względem komunikat oferuje zbyt eurocentryczną perspektywę, ponieważ skoncentrowano się w nim na sytuacjach wewnątrzunijnych i nie starano się przeanalizować działań instytucji finansowych w państwach trzecich, które również mogą wpłynąć na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, zważywszy na otwarcie rynków kapitałowych oraz względną łatwość funkcjonowania tych instytucji w warunkach swobody przedsiębiorczości, poprzez przyjęte techniki, takie jak *joint ventures* lub *leap-frogging*.

4.4.2 Ponadto brak wspólnego systemu umożliwiającego prowadzenie jednolitej polityki „wzajemności” względem państw trzecich w zakresie usług finansowych wskazuje na konieczność zapewnienia przez władze krajowe nie mniej skutecznych i niezawodnych mechanizmów kontroli i sankcji wobec instytucji finansowych państw trzecich.

4.4.3 Komitet wzywa Komisję do zbadania możliwych sposobów zapobiegania nieuczciwej działalności finansowej, mającej źródło lub miejsce docelowe w rajach podatkowych i finansowych, które są powiązane z przepływem kapitału oddziałującym na funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

4.4.4 W tym względzie EKES wyraża zaniepokojenie faktem, że Komisja nie poświęca dość uwagi aspektom związanym ze śledzeniem postępowania dotyczącego naruszenia przepisów finansowych, gdy popełniane są one na obszarach krajów trzecich bądź odpowiedzialność za nie ponoszą pośrednio lub bezpośrednio osoby fizyczne lub prawne działające w tych krajach.

4.5 Jeśli chodzi o aspekty techniczne, należy zauważyć że:

4.5.1 EKES podziela opinię Komisji, iż należy nadać pojęciu „sankcje” szerokie znaczenie, obejmujące zarówno uciążliwe środki administracyjne, jak i przywrócenie zgodności z prawem, konfiskaty, odwoływanie kadry zarządzającej, sankcje uchylające (np. cofnięcia zezwoleń), grzywny, kary pieniężne i inne podobne środki.

4.5.2 Wszystkie procedury wymierzania sankcji powinny opierać się co najmniej na zasadzie legalności, kwalifikacji prawnej, stwierdzenia winy, niedziałania prawa wstecz, zakazie pogorszenia sytuacji oskarżonego (*reformatio in peius*), zasadzie domniemania niewinności, zasadzie proporcjonalności, zasadzie

podwójnego zagrożenia (*non bis in idem*), zasadzie przedawnienia, bezskuteczności postępowania, tymczasowego zawieszenia oraz możliwości odwołania się jako środka uzyskania skutecznej ochrony sądowej.

4.5.3 Wskazane byłoby także zapewnienie większego wpływu publikacji i podawania do publicznej wiadomości informacji na temat nakładanych kar, tak aby oprócz publikacji w wewnętrznych dziennikach urzędowych, w zależności od wagi naruszenia możliwa była również publikacja w dzienniku urzędowym Unii Europejskiej, w prasie lub mediach masowego przekazu, takich jak portale internetowe. Koszty z tym związane powinni ponosić sprawcy naruszeń.

#### 4.6 Kwestie dotyczące instrumentu prawnego

4.6.1 Komitet uważa, że wyjaśnienia dotyczące rodzaju instrumentu prawnego, który Komisja planuje przyjąć w przyszłości, mogą przyczynić się do ułatwienia osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie systemu skutecznych, proporcjonalnych i odstrasżających sankcji.

4.6.2 Chociaż idealnym rozwiązaniem byłoby przyjęcie rozporządzenia, nie należy pozostawić miejsca na uznaniowość w jego stosowaniu, a w kontekście obecnych zmian w prawie Unii Europejskiej może nie być ono właściwym instrumentem.

4.6.3 Za najbardziej odpowiedni środek EKES uważa dyrektywę ramową, ale Komisja jest zdania, że należy dążyć do minimalnej harmonizacji. W takim wypadku jej przepisy powinny być wystarczająco jasne, precyzyjne i bezwarunkowe, aby zapewnić bezpośrednie skutki, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Dyrektywa ta powinna zawierać szczegółowe przepisy w celu zagwarantowania realizacji ogólnych założonych celów.

4.6.4 W każdym razie w wypadku sankcji gospodarczych zawsze należy brać pod uwagę zasadę, zgodnie z którą pozwany nie może uzyskać żadnych korzyści z popełnienia przestępstwa, i należy ustanowić wspólne metody obliczania zwrotu takich nielegalnych korzyści jako dodatkowego środka względem nałożonej grzywny pieniężnej.

4.6.5 Należy wprowadzić konfiskaty nielegalnych korzyści oraz kary pieniężne jako środki pomocnicze w stosunku do nałożonych kar, a uzyskane wkłady należałoby przeznaczyć – jak wskazywał Komitet<sup>(5)</sup> – na fundusz pomocy na potrzeby powództwa zbiorowego, zgodnie z priorytetami poszczególnych państw członkowskich, w celu ułatwienia podejmowania zbiorowych działań naprawczych przez stowarzyszenia konsumentów i inne organizacje posiadające w tym interes prawny. W związku z tym Komitet<sup>(6)</sup> przypomina Komisji o potrzebie ponadnarodowej harmonizacji prawa w odniesieniu do działań zbiorowych w celu uzyskania wysokiego poziomu ochrony interesów ekonomicznych.

<sup>(5)</sup> Zob. przypis na stronie 1.

<sup>(6)</sup> Zob. przypis na stronie 2.

4.6.6 Inne okoliczności, które należy uwzględnić przy nakładaniu sankcji, to indywidualna sytuacja sprawcy, waga wykroczenia, stabilność finansowa sprawcy, chęć współpracy sprawcy naruszenia, czas trwania naruszenia, wpływ naruszenia na prawa i słuszne interesy konsumentów, klientów i innych podmiotów gospodarczych.

#### 4.7 *Traktat z Lizbony i konsumenci*

4.7.1 W komunikacie bierze się pod uwagę sytuację klientów usług finansowych i mówi się m.in. o umożliwieniu we wszystkich europejskich przedsiębiorstwach wnoszenia zbiorowego powództwa odszkodowawczego. Komitet wypowiedział się już przychylnie na ten temat w różnych opiniach. Z drugiej strony w dokumencie przeważa bierne podejście do sytuacji konsumentów, w oparciu o ochronę konsumentów oraz ściganie nadużyć i nielegalnych praktyk.

4.7.2 Traktat z Lizbony wskazuje na demokrację uczestniczącą jako jeden z filarów demokratycznego funkcjonowania Unii Europejskiej i dlatego należy również zapewnić udział konsumentów z najbardziej reprezentatywnych stowarzyszeń.

4.7.3 Przyszłe ramy rozważanego systemu sankcji powinny zawierać przepisy zapewniające wzmocnienie stowarzyszeń konsumenckich w tym obszarze. Ponadto należałoby zapewnić utworzenie stałych kanałów komunikacji między Parlamentem Europejskim, Komisją, Komitetem i wyżej wspomnianymi stowarzyszeniami, a także zapewnić finansowanie ze środków publicznych w celu zagwarantowania z wyprzedzeniem bardziej

efektywnego funkcjonowania, co umożliwi ostrzeżenie o ewentualnych zagrożeniach dla stabilności rynków finansowych, ułatwi opracowanie przepisów pozwalających na szybki rozwój produktów i praktyk rynkowych oraz uwzględni konsekwencje dla klientów nakładanych na instytucje finansowe sankcji.

4.7.4 W ten sposób, w połączeniu z uwzględnieniem ochrony konsumentów i ograniczenia przypadków naruszeń przepisów sektorowych, można by zastosować podejście prewencyjne w tym zakresie, co mogłoby się okazać o wiele skuteczniejsze.

4.7.5 EKES jest zdania, że należy utworzyć europejską agencję ds. ochrony klientów usług finansowych, i przypomina <sup>(7)</sup> o konieczności wzięcia pod uwagę możliwości utworzenia w ramach prawodawstwa europejskiego organu na wzór wprowadzonego amerykańską ustawą „Dodd Frank Act” Urzędu Finansowej Ochrony Konsumentów.

4.7.6 W związku z tym EKES proponuje, by Komisja skorzystała z okresu prac nad przyszłym wnioskiem, by przeprowadzić badania nad najlepszymi rozwiązaniami europejskimi w zakresie ochrony konsumentów usług finansowych lub by dokonać przeglądu tych badań, w oparciu o które można będzie wprowadzić instrumenty prawne gwarantujące wysoki poziom ochrony wszystkich użytkowników usług finansowych. Wysoki poziom ochrony użytkowników usług finansowych przewidziano w Karcie Praw Podstawowych i leży on w kompetencjach wszystkich instytucji europejskich.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 21.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli – swobodny przepływ dokumentów urzędowych i uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego (zielona księga)”**

COM(2010) 747 wersja ostateczna

(2011/C 248/19)

Sprawozdawca: Bernardo **HERNÁNDEZ BATALLER**

Dnia 14 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*„Ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli – swobodny przepływ dokumentów urzędowych i uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego(zielona księga)”*

COM(2010) 747 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę Komisji i uznaje potrzebę ułatwienia przepływu dokumentów urzędowych w całej Unii Europejskiej, ponieważ zniesienie istniejących przeszkód ułatwi życie obywatelom europejskim i pomoże im w skuteczniejszym egzekwowaniu swoich praw.

1.2 EKES popiera inicjatywy Komisji na rzecz swobodnego przepływu dokumentów urzędowych, w uzupełnieniu obywatelstwa europejskiego, co zwiększy gospodarcze i społeczne prawa obywateli.

1.3 EKES uważa, że w odniesieniu do aktów stanu cywilnego Komisja powinna:

- ustanowić ponadnarodowy fakultatywny system dla potrzeb europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego;
- rozpocząć niezbędne działania w celu harmonizacji norm kolizyjnych, oraz
- zanim zakończone zostaną wyżej wymienione działania doprowadzić do wzajemnego uznawania poprzez określenie minimalnych wymogów dla aktów stanu cywilnego oraz do konsensusu co do domniemania ich ogólnej ważności wewnątrz UE, po stwierdzeniu legalności ich wydania przez właściwe władze.

1.4 EKES wzywa w tym kontekście pozostałe instytucje i organy UE kompetentne w tej dziedzinie do bezzwłocznego poparcia wniosków Komisji w tej dziedzinie, aby o ile to

możliwe przyjąć normy ponadnarodowe podczas obecnej kadencji.

1.5 Komitet opowiada się więc za ogólnym wprowadzeniem dokumentów administracyjnych ze standardowymi, wielojęzycznymi formularzami, w oparciu o modele stosowane przez CIEC. Jedną z korzyści byłaby możliwość zrezygnowania z tłumaczenia dokumentu w państwie członkowskim, w którym jest on przedstawiany.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Formalności administracyjne, których trzeba dopełnić, aby móc wykorzystać dokumenty urzędowe poza państwem wydającym, mogą wymagać od zainteresowanego dużych nakładów czasu i znacznych kosztów finansowych, związanych ogólnie rzecz biorąc z dowodzeniem autentyczności lub przedstawieniem tłumaczenia przysięgłego tych dokumentów.

2.1.1 Jednym ze źródeł tych problemów jest obowiązek przedstawiania władzom obcego państwa członkowskiego przez obywateli dokumentów urzędowych potwierdzających prawa lub stwierdzających obowiązki. Dokumenty te mogą mieć bardzo różny charakter. Może chodzić o dokumenty administracyjne, akty notarialne, akty stanu cywilnego, różnorakie umowy lub decyzje sądowe.

2.1.2 W tym kontekście tradycyjną metodą uwierzytelniania dokumentów urzędowych przeznaczonych do wykorzystania za granicą, jest „legalizacja”, która w swej zwykłej formie polega na legalizacji dokumentu przez właściwe organy państwa wydającego, a następnie przez ambasadę lub konsulát państwa, w którym ma zostać wykorzystany. Uproszczoną formą tej procedury jest „apostille”, w ramach której państwo, które wydało dokument, wystawia również certyfikat autentyczności.

2.1.3 Rada Europejska w ramach programu sztokholmskiego <sup>(1)</sup> wzywa Komisję do dalszych działań, aby zapewnić warunki do pełnego korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób. W tym celu w planie działania służącym realizacji programu sztokholmskiego przewidziano dwa wnioski ustawodawcze, dotyczące:

- swobodnego przepływu dokumentów i zniesienia legalizacji dokumentów między państwami członkowskimi oraz
- uznawania skutków niektórych aktów stanu cywilnego, aby status prawny przyznany w jednym państwie członkowskim mógł zostać uznany z tym samym skutkiem prawnym w innym państwie członkowskim.

### 3. Zielona księga Komisji

3.1 Komisja rozpoczyna konsultacje odnośnie kwestii, które dotyczą swobodnego przepływu dokumentów urzędowych i uznawania skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego.

#### 3.2 Dokumenty urzędowe

3.2.1 Komisja pragnie rozpocząć rozważania na temat wszystkich dokumentów urzędowych, których wykorzystywanie poza państwem wydającym nie może przebiegać bez dopełnienia formalności administracyjnych. Formalności te mogą dotyczyć poświadczenia autentyczności lub tłumaczenia przysięgłego. Wspólną cechą tych dokumentów jest poświadczenie zdarzeń zarejestrowanych przez organy publiczne.

3.2.2 Obecnie formalności administracyjne, takie jak legalizacja i apostille dokumentów urzędowych w państwach członkowskich UE, regulowane są fragmentarycznie w różnych źródłach prawa:

- ustawodawstwie krajowym, które jest bardzo zróżnicowane;
- licznych wielostronnych i dwustronnych konwencjach międzynarodowych, które były ratyfikowane przez różną lub ograniczoną liczbę państw i które nie oferują rozwiązań koniecznych dla zapewnienia obywatelom europejskim swobody przemieszczania się;
- fragmentaryczne prawo unijne, które obejmuje tylko pewne ograniczone aspekty omawianych kwestii.

3.3 Rozwiązania, które mogłyby ułatwić swobodny przepływ dokumentów urzędowych między państwami członkowskimi:

#### 3.3.1 Likwidacja formalności administracyjnych:

Proponuje się zniesienie legalizacji i apostille w odniesieniu do wszystkich dokumentów urzędowych, aby zagwarantować ich swobodny przepływ.

#### 3.3.2 Współpraca właściwych organów krajowych:

3.3.2.1 W przypadku poważnych wątpliwości co do autentyczności dokumentu lub jeśli dany dokument nie istnieje w innym państwie członkowskim, właściwe organy krajowe będą mogły wymieniać informacje umożliwiające znalezienie właściwego rozwiązania.

3.3.2.2 Portal „e-sprawiedliwość” mógłby służyć obywatelom za źródło informacji na temat istnienia aktów stanu cywilnego i ich skutków prawnych; można by również rozważyć stworzenie obywatelom możliwości składania wniosków i otrzymywania aktów stanu cywilnego za pośrednictwem zabezpieczonego systemu internetowego.

#### 3.3.3 Ograniczenie tłumaczeń dokumentów urzędowych:

W wielu sektorach administracji można by rozważyć wprowadzenie standardowych formularzy opcjonalnych, przynajmniej jeśli chodzi o najczęściej wykorzystywane dokumenty urzędowe, co rozwiązywałoby kwestię tłumaczenia i pozwoliłoby uniknąć kosztów.

#### 3.3.4 Europejskie zaświadczenie z ksiąg stanu cywilnego:

Europejskie zaświadczenie z ksiąg stanu cywilnego funkcjonowałoby równoległe do krajowych aktów stanu cywilnego wydawanych przez państwa członkowskie, jako że nie byłoby obowiązkowe tylko opcjonalne. Dzięki temu modelowi europejskiemu zarówno forma, jak i treść zaświadczeń uległyby ujednoliceniu.

#### 3.4 Wzajemne uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego:

3.4.1 Akty stanu cywilnego sporządzane są przez organ w celu stwierdzenia zdarzeń w życiu obywateli, takich jak np. narodziny lub stosunek rodzicielstwa.

3.4.2 Wszystkim obywatelom europejskim, którzy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się, należy zagwarantować ciągłość i trwałość statusu związanego ze stanem cywilnym oraz to, że sytuacja prawna stwierdzona aktem stanu cywilnego może wywoływać skutki z nią związane.

3.4.3 Powstaje pytanie, czy działania Unii zmierzające do zagwarantowania obywatelom większej pewności prawnej w dziedzinie stanu cywilnego oraz zniesienia przeszkód, jakie napotykają oni w zakresie uznawania w jednym państwie członkowskim sytuacji prawnej powstałej w innym państwie członkowskim, są konieczne.

3.4.4 Rozwiązania wprowadzane przez Unię w prawie wtórnym <sup>(2)</sup> pozostawały dotąd bardzo zawężone i do tej pory nie istnieją zasady uznawania w jednym państwie członkowskim sytuacji związanych ze stanem cywilnym, które powstały w innym państwie członkowskim. Ponadto Unia Europejska nie ma kompetencji w zakresie prawa rodzinnego materialnego w państwach członkowskich, jako że TFUE nie stanowi podstawy prawnej do wdrażania tego typu rozwiązania.

<sup>(1)</sup> COM(2004) 401 wersja ostateczna.

<sup>(2)</sup> Art. 21 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 2201/2003.

3.4.5 Aby rozwiązać te problemy Komisja proponuje trzy różne warianty, mianowicie:

3.4.5.1 Pomoc władzom krajowym w znalezieniu rozwiązań praktycznych

Główna rola Unii Europejskiej w tym zakresie polegałaby na ułatwianiu organom krajowym ściślejszej współpracy.

3.4.5.2 Pełne uznawanie

Byłoby możliwe bez harmonizacji obecnie obowiązujących przepisów i pozwoliłoby na zachowanie systemów prawnych państw członkowskich, co wymagałoby od państw członkowskich, aby w poszanowaniu wzajemnego zaufania, akceptowały i uznawały skutki sytuacji prawnej powstałej w innym państwie członkowskim.

3.4.5.3 Uznawanie oparte na harmonizacji norm kolizyjnych

Chodziłoby o utworzenie zestawu wspólnych reguł opracowanych na poziomie Unii, których zadaniem byłoby określanie prawa właściwego dla sytuacji międzynarodowych dotyczących zdarzeń z zakresu stanu cywilnego.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Zielona księga opracowana przez Komisję Europejską posiada uzasadnienie z prawodawczego punktu widzenia ze względu na konieczność usprawnienia i pogłębienia funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, oraz wzmocnienia jej związków z egzekwowaniem uznanych w statusie obywatelstwa UE praw osobistych i podstawowych swobód gospodarczych.

4.2 W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje tę inicjatywę Komisji, która zgodnie z konstytucyjnymi zasadami i wartościami oraz celami Unii Europejskiej, wyrażonymi w TUE i TFUE przez traktat z Lizbony, nadaje priorytet perspektywie prawnej, która wzmacnia rolę indywidualnych obywateli w procesie integracji europejskiej.

4.3 Co za tym idzie, do instytucji i organów Unii należy obowiązek ułatwiania obywatelom jej państw członkowskich i ogólnie wszystkim osobom egzekwowania praw i swobód, które są im przypisane, w jak najszerszym możliwym zakresie, w granicach wyznaczonych traktatami i obowiązującym dorobkiem prawnym.

4.3.1 Spowoduje to równiejsze traktowanie, zgodnie z postanowieniami art. 9 TUE i przyczyni się do zniesienia przeszkód w egzekwowaniu wspomnianych praw i swobód, o ile przeszkody te nie są uzasadnione względami porządku publicznego; często chronią one jedynie interesy pewnych grup zawodowych (co oznacza możliwe interwencje urzędników, notariuszy, prowadzących rejestry itp.) lub stanowią ukryte przejawy absurdałnej nieufności związanej z suwerennością państw członkowskich.

4.4 Niemniej jednak przyjęcie w przyszłości środków na rzecz zniesienia przeszkód związanych z formalnościami administracyjnymi lub językowymi wymaga rozważnej analizy merytorycznego zakresu tych środków, jako że oprócz pożądanego

z ludzkiego punktu widzenia skutków w postaci zniesienia przeszkód i komplikacji administracyjnych oraz zmniejszenia kosztów i skrócenia terminów wykorzystania dokumentów urzędowych przez obywateli poza państwem wydającym, mogą pojawić się poważne kolizje prawne związane ze skutkami prawnymi tych dokumentów w delikatnej dziedzinie stanu cywilnego.

4.5 Podczas tej analizy należy osobno zbadać wykonalność omawianych środków i zająć się z jednej strony aspektami dotyczącymi kwestii czysto proceduralnych i językowych, a z drugiej strony, kwestii bardziej znaczących dotyczących sytuacji prawnej zainteresowanych osób.

4.6 Pełne wdrożenie praw do swobodnego przemieszczania się i pobytu, jak również swoboda przedsiębiorczości, świadczenia usług i przemieszczania się pracowników na rynku wewnętrznym, między innymi wymagają przyjęcia ponadnarodowych mechanizmów i aktów normatywnych, które eliminują formalności administracyjne związane z uwierzytelnianiem dokumentów urzędowych lub ograniczają je do bardzo szczególnych przypadków.

4.6.1 Interwencje organów administracyjnych państw członkowskich, innych niż państwo wydania oryginału dokumentu rządowego, często kryją interesy niezgodne z prawem UE i wiążą się z dyskryminacyjnym traktowaniem i nieuzasadnionymi obciążeniami.

4.6.2 Porządek publiczny i ochronę interesów finansowych państw członkowskich można naturalnie gwarantować za pomocą środków mniej kosztownych dla obywateli, które tak czy inaczej nie przynoszą uszczerbku prawom tych osób, uznanych w unijnym prawodawstwie. Jeśli istnieją poważne wątpliwości co do autentyczności dokumentu lub jeśli dany dokument nie istnieje w innym państwie członkowskim, właściwe organy krajowe wymieniają informacje i znajdują rozwiązania.

4.6.2.1 Komitet podkreśla w tym kontekście, że obowiązkiem administracji publicznej jest ułatwianie obywatelom wszelkimi sposobami ponadnarodowej legalizacji wszystkich dokumentów urzędowych opisujących status lub stan rzeczy i stanowiących warunek lub wymóg korzystania z uznanych przez Unię praw i swobód.

4.6.3 Wskazują na to liczne doświadczenia wykorzystywane w UE:

- Doskonałe wyniki współpracy administracyjnej między urzędami stanu cywilnego prowadzonej przez 11 państw sygnatariuszy konwencji CIEC nr 3<sup>(3)</sup> stanowią dobry argument przemawiający za wezwaniem do przystąpienia do tej konwencji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Można to potraktować jako fazę wstępną przed przewidywanym przyjęciem przepisów ponadnarodowych w tym obszarze.
- Wymiana informacji dotyczących kwalifikacji zawodowych poprzez system wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI).

<sup>(3)</sup> Zgodnie z konwencją nr 3, gdy urząd stanu cywilnego sporządza akt ślubu, informuje o nim za pomocą ustalonego formularza urząd stanu cywilnego w miejscu urodzenia każdego z małżonków.

— Stopniowa automatyzacja i zniesienie procedury *exequatur* w kontekście powszechnego korzystania z procedur elektronicznych, e-sprawiedliwości itp.

4.6.3.1 W świetle doświadczeń wydaje się słuszne, by Komisja powiązała wniosek dotyczący zielonej księgi w sprawie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych z innymi inicjatywami, np. „cyfrowa Europa” i „e-2020”. Zdaniem Komitetu byłaby to dobra okazja do promowania stworzenia sieci urzędów stanu cywilnego, która ułatwiłaby stosowanie zasady jednorazowego przedkładania dokumentów i uprościła procedury administracyjne.

4.6.3.2 EKES sądzi, że można by także rozważyć utworzenie wkrótce elektronicznej bazy zawierającej najczęściej wydawane przez państwa członkowskie dokumenty urzędowe. Bazą zarządzałaby Komisja w celu ułatwienia wzajemnego uznawania i automatycznego potwierdzania dokumentów na całym terytorium UE, wraz z odnośnymi wersjami w językach urzędowych.

4.6.4 Doświadczenia z innych obszarów działań UE pokazują, że możliwe jest wykorzystanie dokumentów przygotowanych w identycznych lub podobnych formatach, z użyciem identycznych lub podobnych technik i materiałów. Przykładem jest tu paszport europejski<sup>(4)</sup>, dokumenty służące uzyskaniu ochrony na mocy art. 20 ust. 2 lit. c) TFUE, prawo jazdy dla samochodów i motocykli w ich różnych kategoriach itp.

4.6.5 Komitet opowiada się więc za ogólnym wprowadzeniem dokumentów administracyjnych ze standardowymi wielojęzycznymi formularzami, w oparciu o modele stosowane przez CIEC. Jedną z korzyści byłaby możliwość zrezygnowania z tłumaczenia dokumentu w państwie członkowskim, w którym jest on przedstawiany.

4.7 Ścisła współpraca administracyjna i wystawianie dokumentów ważnych we wszystkich państwach UE z pewnością stanowią uzasadnione cele w kontekście wzajemnego zaufania i wzajemnego uznawania. Są również pożądane, by ułatwić korzystanie ze wspomnianych praw obywatelskich oraz podstawowych praw gospodarczych UE. Przyjęcie w pełni obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich przepisów europejskich jest zadaniem instytucjonalnym, leżącym w gestii UE i niezbędnym dla pogłębienia procesu integracji.

4.8 Niemniej jednak kwestia dotycząca udokumentowania stanu cywilnego jest bardziej skomplikowana i wymaga zbadania różnych rozwiązań legislacyjnych.

4.8.1 Chodzi o znalezienie wspólnego rozwiązania, np. w formie europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego, które pozwoliłoby przezwyciężyć obecne problemy związane z faktem, iż zaświadczenia wydawane przez właściwe władze państw członkowskich w różny sposób przedstawiają życiową

sytuację osób, a ich skutki nie są w pełni uznawane ani egzekwowane w poszczególnych państwach.

4.8.2 Status prawny jednostki nie ma takiego samego znaczenia w zależności od różnorodnych tradycji prawnych, kulturowych i religijnych państw członkowskich UE. Powoduje to różnice, począwszy od udowodnienia zdolności do zawarcia małżeństwa, czego wymagają niektóre państwa członkowskie, poprzez uznawanie związków osób tej samej płci, aż po ustalanie kolejności nazwisk czy sposób określania płci po zmianie płci.

4.9 Niezwykle ważne jest ścisłe przestrzeganie zasady pomocniczości, mając na uwadze, że kompetencje w tej dziedzinie przysługują obecnie państwom członkowskim, a traktat lizboński nie zawiera ani konkretnej podstawy umożliwiającej wspieranie ponadnarodowych działań w zakresie harmonizacji prawodawstwa w tym obszarze, ani też – w przeciwieństwie do art. 77 ust. 3 TFUE dotyczącego wydawania wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu – żadnej klauzuli na wypadek braku stosownych uprawnień.

4.10 W rezultacie hipotetyczne stosowanie zasady wzajemnego uznawania w drodze ponadnarodowego przepisu prawnego mającego oparcie w ogólnych postanowieniach art. 81 ust. 1 TFUE należy rozważać w świetle specjalnej procedury ustawodawczej wspomnianej w art. 81 ust. 3 TFUE, która wymaga udziału parlamentów narodowych państw członkowskich.

4.10.1 W tym kontekście należy odradzić szczegółową analizę, jak też wybiórczą ocenę opcji prawnych, które powinna stosować Unia w zależności od stanu cywilnego, który ma zostać uznany, gdyż prawdopodobnie o wiele łatwiej byłoby zastosować tę procedurę w wypadku stosunku rodzicielstwa, adopcji czy kolejności nazwisk danej osoby niż w wypadku małżeństwa.

4.10.2 Bez względu na wybraną przez UE opcję legislacyjną oraz czas potrzebny na jej wprowadzenie, należy dać pierwszeństwo osobom, które wnoszą o uznanie sytuacji prawnej bądź skutków płynących z aktu stanu cywilnego. W tym celu trzeba opracować wiążące kryteria lub wytyczne europejskie, które pomogą właściwym władzom państw członkowskich w znalezieniu spójnych i elastycznych rozwiązań, wolnych od dyskryminacji ze względu na narodowość.

4.11 Ze względu na pilną potrzebę ułatwienia przepływu dokumentów urzędowych, państwa członkowskie i instytucje UE powinny wspierać inicjatywy Komisji w zakresie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych i ustanowienia ponadnarodowego opcjonalnego systemu dla potrzeb europejskiego zaświadczenia z ksiąg stanu cywilnego. Należy rozpocząć niezbędne działania w celu harmonizacji norm kolizyjnych, a w międzyczasie doprowadzić do wzajemnego uznawania poprzez określenie minimalnych wymogów dla aktów stanu cywilnego oraz do konsensusu co do domniemania ich ogólnej ważności wewnątrz UE, po stwierdzeniu legalności ich wydania przez właściwe władze.

<sup>(4)</sup> Dz.U. C 241 z 19.9.1981 oraz Dz.U. C 179 z 26.7.1982.

4.12 W celu zagwarantowania jak największej skuteczności środków, które UE przyjmie w przyszłości w zakresie swobodnego przepływu dokumentów urzędowych, Komitet wzywa Komisję, by zbadała możliwość rozszerzenia zakresu obowiązywania przyszłych wniosków prawnych na obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i obywateli państw trzecich, z którymi UE podpisała obowiązujące umowy o stowarzyszeniu (w oparciu o zasadę wzajemności z obywatelami państw członkowskich), jak też na rezydentów długoterminowych z państw trzecich, którzy zamieszkują legalnie na terytorium jednego z państw UE.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 89/666/EWG, 2005/56/WE i 2009/101/WE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek**

COM(2011) 79 wersja ostateczna – 2011/0038 (COD)

(2011/C 248/20)

Sprawozdawca: **Miklós PÁSZTOR**

Parlament Europejski, w dniu 8 marca 2011 r., oraz Rada, w dniu 16 marca 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 50 ust. 2 lit. g) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 89/666/EWG, 2005/56/WE i 2009/101/WE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek*

COM(2011) 79 wersja ostateczna – 2011/0038 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 26 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES wyraża zadowolenie z publikacji dyrektywy, która jest ważnym krokiem naprzód w rozwoju jednolitego rynku. Umożliwia ona realizację szerszej zakrojonych celów przedsiębiorstw, pracowników, konsumentów i europejskich obywateli, zgodnie ze strategią „Europa 2020” i „Small Business Act”. Jednakże wniosek w obecnej formie, przewidujący ujednoczenie najważniejszych wytycznych i aktów oraz zastąpienie dobrowolnej współpracy wiążącym prawnie obowiązkiem na całym obszarze Unii, zaspokaja jedynie niektóre ze zgłoszonych podstawowych postulatów.

1.2 Jednocześnie wniosek pozostawia wiele niepewności jeśli chodzi o wdrożenie. Wiele spraw pozostawiono w gestii Komisji, która ma je uregulować w przyszłych przepisach. EKES ma nadzieję, że zostanie włączony również do dalszych prac prawodawczych i że pozostanie partnerem Komisji przy opracowywaniu tych przepisów.

1.3 EKES wolałby, aby wniosek konsolidował trzy zmienione dyrektywy i zawierał określony rzeczywiście niezależnie zakres wymagań Unii w tej dziedzinie<sup>(1)</sup>. Wraz ze zmianami i aktami delegowanymi, które zostaną przyjęte w późniejszym terminie, wdrażanie stanie się nieco mniej przejrzyste. Z tego powodu EKES podtrzymuje swoje stanowisko w tej sprawie wyrażone przy okazji omawiania zielonej księgi i ma nadzieję, że zostanie ono uwzględnione w przyszłych przepisach.

<sup>(1)</sup> Pierwsza i jedenasta dyrektywa mogą zostać rzeczywiście łatwo połączone, gdyż ich przedmiot jest podobny (ogłaszanie informacji o spółkach), podczas gdy w wypadku dyrektywy w sprawie transgranicznego łączenia się spółek ogranicza się to do jednego aspektu: przejrzystości rejestrów handlowych w wypadku operacji transgranicznych.

1.4 Komitet uważa, że poważnym brakiem jest pominięcie w przepisach kwestii przenoszenia siedziby, która – jak wskazano w zielonej księdze – staje się coraz istotniejsza na coraz bardziej jednolitym rynku. EKES uznaje za straconą okazję fakt, iż prawodawca nie dążył do uznania za model przywołanej skądinąd zasady przejrzystości papierów wartościowych.

1.5 EKES popiera zawarte we wniosku zmiany dotyczące dyrektyw 89/666/EWG i 2005/56/WE.

1.6 Jeśli chodzi o zmianę dyrektywy 2009/101/WE, Komitet uważa, że istotne jest, by:

— dane były publikowane możliwie najszybciej, tzn. tak szybko, jak tylko pozwalają na to ograniczenia techniczne i prawne;

— wniosek o podstawowe informacje był bezpłatny w ramach jednolitego systemu europejskiego (EKES zgłaszał już wcześniej takie zalecenie);

— wyjaśniono kwestię kosztów budowy i eksploatacji systemu, co obecnie nie jest jasne; Komitet żałuje tu, iż we wniosku nie zawarto analizy oddziaływania; podkreśla jednak, że Unia musi przewidzieć fundusze na pokrycie tych kosztów;

— korzystanie z systemu pozwalało na jak najbardziej bezpośredni dostęp do informacji i umożliwiało ograniczenie do minimum ich druku.



1.7 EKES przyjmuje 1 stycznia 2014 r. jako ostateczny termin wdrożenia przez UE i państwa członkowskie niezbędnych aktów prawnych. Uważa jednak za konieczne wyznaczenie przez UE wewnętrznego terminu wejścia w życie środków określonych w aktach delegowanych.

## 2. Treść wniosku dotyczącego dyrektywy

2.1 Dyrektywa ma na celu poprawę przejrzystości warunków prawnych i fiskalnych dla przedsiębiorstw, które coraz częściej korzystają z możliwości oferowanych przez jednolity rynek oraz wzmocnienie w ten sposób klimatu zaufania do tego rynku tak, aby sprzyjać wykorzystaniu przewag konkurencyjnych wynikających ze stosunków między partnerami handlowymi.

2.2 W oparciu o dyrektywę państwa członkowskie muszą przedsięwziąć niezbędne środki, aby partnerzy i strony trzecie mieli łatwy dostęp na całym terytorium UE do dokumentów i informacji dotyczących przedsiębiorstw i utrzymywanych przez nie stosunków z innymi podmiotami. Nie było dotąd żadnego skutecznego zobowiązania ani możliwości w tym zakresie. Problem przejrzystości jest szczególnie dotkliwy i wymaga podjęcia pilnych działań w przypadku łączenia się i podziału przedsiębiorstw położonych po obu stronach danej granicy lub lokalnych oddziałów danego przedsiębiorstwa podlegających prawu innego państwa członkowskiego.

2.3 Komisja proponuje rozwiązanie polegające na zmianie wcześniejszych dyrektyw:

- dyrektywa nr 89/666/EWG dotycząca wymogów ujawniania informacji odnośnie do oddziałów utworzonych w innym państwie członkowskim (jedenasta dyrektywa);
- dyrektywa 2005/56/WE w sprawie transgranicznego łączenia się spółek kapitałowych;
- dyrektywa 2009/101/WE dotycząca gwarancji, które mogą być udzielane partnerom i stronom trzecim (nowa dyrektywa dotycząca ujawniania informacji o przedsiębiorstwach, zastępująca pierwszą dyrektywę).

Dyrektywy tylko częściowo spełniają coraz większe wymogi dotyczące informacji.

2.4 Zmiany, które wprowadza nowa dyrektywa, poszerzają, precyzują i rozbudowują obowiązujące wymogi i procedury oraz nadają Komisji uprawnienia do zastosowania innych szczegółowych ustaleń i rozszerzeń podczas wdrażania dyrektywy. Ma to zasadniczo na celu zapewnienie wyraźnej i jak najszybszej identyfikacji wszystkich przedsiębiorstw, oddziałów i zrzeszeń podmiotów gospodarczych oraz zapewnienie, by wszelkie zmiany były bezzwłocznie rejestrowane i dostępne. Najlepszym instrumentem do tego celu okazało się elektroniczne przechowywanie oraz publikowanie dokumentów i informacji, a państwa członkowskie muszą zagwarantować cyfryzację i dostępność danych za pośrednictwem przewidzianej jednolitej platformy europejskiej.

2.5 Najwięcej zmian Komisja Europejska zaproponowała do dyrektywy 2009/101/WE:

- okres na opublikowanie danych ustalono na maksymalnie 15 dni kalendarzowych;
- każda spółka powinna mieć niepowtarzalny identyfikator umożliwiający jej jednoznaczny identyfikację w Europejskim Obszarze Gospodarczym;
- formalności nałożone przez państwa członkowskie powinny być zgodne z możliwością dostępu poprzez jednolitą europejską platformę elektroniczną;
- państwa członkowskie muszą zagwarantować wiarygodność dokumentów i informacji;
- koszty publikacji nie mogą przewyższać niezbędnych kosztów administracyjnych;
- do celów wykonania tych postanowień Komisja Europejska może ustanowić na podstawie aktów delegowanych metody techniczne w dziedzinie zarządzania, bezpieczeństwa i utworzenia niepowtarzalnego identyfikatora, zasady stosowania języków, metody i normy techniczne publikacji oraz możliwe kary za nieprzestrzeżenie przepisów.

2.6 Jeżeli chodzi o dyrektywy z 1989 i 2005 r., zmiana dotyczy niepowtarzalnej identyfikacji oddziałów lub spółek kapitałowych, które były przedmiotem fuzji transgranicznej, oraz wymogu zgodności elektronicznej z innymi rodzajami działalności w zakresie rejestracji.

2.7 Dyrektywa skierowana do państw członkowskich ustanawia następnie datę 1 stycznia 2014 r. jako ostateczny termin jej wdrożenia, zaś sama dyrektywa wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu.

## 3. Kontekst prawny

3.1 Przejrzystość rejestrów handlowych jest nie tylko ważnym celem samym w sobie, lecz także warunkiem wspierania harmonizacji prawa spółek. Interoperacyjność rejestrów krajowych jest zasadniczo kwestią o charakterze informacyjno-gospodarczym, lecz wniosek musi zostać opublikowany w formie prawnej, dlatego też nie można pominąć wymogów prawnych. Oprócz konieczności ustalenia odpowiedniej formy prawnej należy szczegółowo przeanalizować prawny kontekst harmonizacji.

3.1.1 W związku z tym można przede wszystkim postawić sobie pytanie, jak pogodzić interesy krajów, które są tradycyjnie eksporterami kapitału i tych, które są jego importerami. Poniższa tabela przedstawia główne rodzaje podejścia. W tym kontekście uwzględnienie podstawowych interesów państwa samo w sobie ogranicza w dłuższej perspektywie możliwości powodzenia głębokiej harmonizacji, nawet jeśli w dyskusjach kwestia ta nie wydaje się ważna w porównaniu z zagadnieniami technicznymi, takimi jak interoperacyjność rejestrów handlowych.

	Państwo członkowskie eksportujące kapitał	Państwo członkowskie importujące kapitał
1. Legitymizacja przedsiębiorstw (osobowość prawna)	Zasada fikcyjności (podejście uniwersalne)	Zasada realności (podejście konkretne)
2. Identyfikowalność osoby prawnej	Miejsce rejestracji	Faktyczna siedziba administracyjna
3. Jurysdykcja	Zasada jednostkowości	Zasada terytorialności
4. Zasada prawa gospodarczego	Pewność prawa	Zapobieganie naruszeniu prawa
5. Zasada prawa UE (polityka rynku wewnętrznego)	Zakaz ograniczania podstawowych wolności	Zakaz dyskryminacyjnego traktowania

3.2 Bariery dla krajowej rejestracji przedsiębiorstw są o wiele rzadsze w niektórych krajach – tych, które kierują się zasadą fikcyjności – (w których uznawanie przedsiębiorstw na szczeblu krajowym jest z zasady automatyczne, jeśli spełniają one pewne kryteria formalne), niż w innych (gdzie ma znaczenie również ochrona społeczności lokalnych związanych z danym przedsiębiorstwem), ponieważ przedsiębiorstwa ubiegające się o rejestrację obciążone są większą odpowiedzialnością niż państwo, tzn. w dziedzinie rejestracji przedsiębiorstw prawo prywatne ma pierwszeństwo przed prawem publicznym.

3.3 W niektórych krajach zmiana statutu przedsiębiorstw w ogóle nie jest możliwa, zaś w innych w przypadku zmiany faktycznej siedziby administracyjnej należy zmienić identyfikację przedsiębiorstwa, aby mogło zostać uznane przez prawo spółek, a co za tym idzie należy dokonać rejestracji. Stwarza to wiele problemów na rynku wewnętrznym (zob. przykład sprawy *Überseering*), nawet takich jak podwójna identyfikacja czy możliwy kosztowny scenariusz podwójnego braku identyfikacji (np. w przypadku grupy niemiecko-irlandzkiej).

3.4 Niektóre kraje postrzegają świat całościowo i uwzględniają całość działalności przedsiębiorstw, niezależnie od tego, czy jest ona wykonywana na ich terytorium, czy za granicą (zasada jednostkowości). W innych krajach jurysdykcję określa się na podstawie terytorium, ważne jest miejsce działalności przedsiębiorstwa; występuje tu także zasadnicza różnica między terytorium danego kraju a zagranicą. Harmonizacja ma więc ogromne znaczenie. W pierwszym przypadku (zasada jednostkowości) interoperacyjność rejestrów handlowych objęta jest zasadniczo prawem prywatnym, natomiast prawo spółek odnosi się do interesów samych przedsiębiorstw. W tym drugim przypadku konieczne są środki publiczne. Można przyjąć, że w pierwszym przypadku dla krajów eksportujących kapitał np. projekt BRITE wydaje się lepszym rozwiązaniem niż harmonizacja pozytywna.

3.5 Kraje eksportujące kapitał zazwyczaj niechętnie odnoszą się do zmiany (podczas rejestracji) identyfikacji otrzymanej na mocy prawa spółek, gdyż dla nich pewność prawa jest ważniejsza niż pozostałe aspekty. Z kolei inne kraje uważają ochronę społeczności lokalnych związanych z danym przedsiębiorstwem za kwestię najważniejszą i nie wahają się w odpowiednich przypadkach zakwestionować statusu prawnego przedsiębiorstwa. Dlatego też art. 11 pierwszej dyrektywy

(art. 12 w nowej dyrektywie) szczegółowo przedstawiający powody rozwiązania przedsiębiorstwa, może być wdrażany na różne sposoby w różnych krajach, zależnie od koncepcji danego państwa co do tworzenia przedsiębiorstw (zob. np. sprawy *Ubbink* lub *Marleasing*).

3.6 Kraje, które z zasady nie rozróżniają działalności wewnętrznej od zewnętrznej ogólnie rzecz biorąc lepiej korzystają z możliwości oferowanych przez rynek wewnętrzny, a zarejestrowane w tych krajach przedsiębiorstwa mogą także łatwo dojść do wniosku, że środki przyjmowane przez kraj goszczący są dla nich szkodliwe, gdyż ograniczają ich wolności w UE. Z drugiej strony w praktyce krajów uznających zasadę realności, tzn. terytorialności, nacisk może być raczej położony na problem dyskryminacyjnego traktowania przedsiębiorstw zagranicznych. Oczywiście to przede wszystkim państwa eksportujące kapitał zyskują na ujednoczeniu rejestrów handlowych, zaś przepisy w tej dziedzinie mają większe znaczenie dla państw importujących kapitał.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje opublikowanie dyrektywy, którą uważa za ważny krok w rozwoju rynku wewnętrznego. Umożliwia ona bowiem realizację szerszej zakrojonych celów firm handlowych, pracowników, konsumentów i obywateli europejskich, o czym wspominał już Komitet, wypowiadając się na temat zielonej książki: „Zintegrowana sieć rejestrów przedsiębiorstw powinna odzwierciedlać cele zawarte w dwóch dokumentach strategicznych: strategii »Europa 2020« i w Small Business Act (SBA)”. Integracja rejestrów handlowych powinna pozwolić na poprawę przejrzystości i ułatwienie współpracy między przedsiębiorstwami, a także zmniejszyć bariery dla rozwoju działalności transgranicznej i ograniczyć obciążenia administracyjne, zwłaszcza dla MŚP. Są to aspekty kluczowe dla konsolidacji jednolitego rynku oraz wspierania zrównoważonego i trwałego postępu społeczno-gospodarczego, jak podkreślono w komunikacie Komisji Europejskiej „Najpierw myśl na małą skalę. Program »Small Business Act« dla Europy” (COM(2008) 394 wersja ostateczna) <sup>(2)</sup>.

4.2 Komitet zauważa ponadto, że wniosek w swoim obecnym kształcie odpowiada na niektóre tylko podstawowe żądania, wyrażone w przewidywaniu ujednoczenia najważniejszych informacji i dokumentów oraz zastąpienia dobrowolnej współpracy obowiązkiem prawnym wiążącym na całym terytorium UE. Uważa też, że choć podejście przyjęte w przepisach dotyczących kosztów administracyjnych i ochrony danych jest możliwe do zaakceptowania, wiele kwestii wymaga precyzyjniejszego określenia.

4.3 Jednakże należy stwierdzić, że w kwestii wdrożenia wniosek nadal budzi wiele wątpliwości. Ogólnie rzecz biorąc metody wykonania pozostawia się do określenia w przyszłych przepisach. Jednakże korzystne byłoby przedstawienie tych uregulowań już teraz. Omawiany wniosek mógłby na przykład zawierać więcej informacji o pewnych przepisach i treściach, gdyż w zielonej księdze wspomniano o części z nich i oczekiwano odpowiedzi. Możliwe powinno być zatem wypowiedzenie się na temat zagadnień praktycznych. Z tego powodu

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 120, punkt 1.2.

EKES podtrzymuje odnośnie do tego aspektu stanowisko wyrażone przy okazji omawiania zielonej księgi i pragnie, by było ono uwzględnione w przyszłych przepisach.

4.4 EKES uważa też, że Unia Europejska nie wykorzystwała szansy na dokonanie większych postępów na drodze do głębszej harmonizacji prawa spółek, o czym mowa w punkcie 3. Komitet jest świadom faktu, że znaczne różnice prawne i instytucjonalne utrudniają postępy w zakresie tej szerokiej problematyki i że harmonizacja prawa spółek może potrwać nawet dziesięć lat. Jednakże rejestracja jest jednym z elementów tego procesu i zaniehbując ustalenie szczegółów zmarnowaliśmy okazję do wypracowania wspólnych rozwiązań i rozpoczęcia debaty na ten temat. Ponadto program BRITE dobrze ilustruje fakt, że zainteresowane podmioty mogą z powodzeniem ustalić szczegóły za pomocą samoregulacji.

4.5 Komitet uważa, że poważnym brakiem jest pominięcie w przepisach kwestii przenoszenia siedziby, która – jak wskazano w zielonej księdze – staje się coraz istotniejsza na coraz bardziej jednolitym rynku. EKES uznaje za straconą okazję fakt, iż prawodawca nie dążył do uznania za model przywołanej skądinąd zasady przejrzystości papierów wartościowych.

4.6 W ramach tego procesu we wniosku można było dokonać ujednoczenia trzech zmienianych dyrektyw i ustanowić w rzeczywistości niezależny sposób wymogi UE w tej dziedzinie<sup>(3)</sup>. Wraz ze zmianami i aktami delegowanymi przyjętymi w przyszłości, wdrażanie stanie się nieco mniej jasne, zważywszy przede wszystkim na fakt, że rozpatrywane wnioski nie określa dokładniej problematyki zarządzania rejestracją, ani współpracy między rejestrami handlowymi państw członkowskich.

4.7 Zdaniem Komitetu pojawią się nowe problemy w realizacji ustalonych celów, gdyż zgodnie z treścią wniosku – a nie, miejmy nadzieję, z pierwotnym celem – dla organów współpracujących w dziedzinie rejestracji działających dotąd na szczeblu europejskim – oficjalnych, dobrowolnych lub rynkowych – nie będzie miejsca w nowych ramach współpracy. EKES zgadza się również, że jednolity portal prawny Unii Europejskiej – europejski portal e-Sprawiedliwość – powinien stanowić główny punkt dostępu do informacji prawnych, lecz uważa za istotne zachowanie wystarczającego miejsca dla inicjatyw o innych – ewentualnie szerszych – celach. Komitet podkreśla też, że „szczególnie ważna jest współpraca w tej dziedzinie między instytucjami krajowymi i europejskimi, jak również między partnerami społecznymi i społeczeństwem obywatelskim”<sup>(4)</sup>. EKES ma nadzieję, że zostanie włączony również do dalszych prac prawodawczych i że pozostanie partnerem Komisji przy opracowywaniu przyszłych przepisów.

<sup>(3)</sup> Pierwsza i jedenasta dyrektywa faktycznie dają się łatwo połączyć zważywszy na ten sam przedmiot (ujawnianie informacji przez przedsiębiorstwa), zaś dyrektywa dotycząca transgranicznego łączenia się przedsiębiorstw ogranicza się do jednego konkretnego aspektu – przejrzystości rejestrów handlowych w przypadku działalności transgranicznej.

<sup>(4)</sup> Zob. Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 120, punkt 6.7.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES popiera zmiany przedstawione we wniosku, jeżeli chodzi o dyrektywy 89/666/EWG i 2005/56/WE.

5.2 Jeżeli chodzi o zmianę dyrektywy 2009/101/WE, Komitet uważa za istotne, by dane były publikowane możliwie najszybciej, tzn. tak szybko, jak tylko pozwalają na to ograniczenia techniczne i prawne. Zdaniem EKES-u w krótkoterminowej perspektywie możliwe jest radykalne skrócenie proponowanego terminu. Zwraca jednak uwagę na fakt, że nawet taki termin może okazać się w niektórych przypadkach zbyt długi i że w związku z tym może zaistnieć potrzeba szybszego wprowadzenia zmian, tzn. za pomocą jednolitej platformy europejskiej poprzez „ujawnienie informacji”<sup>(5)</sup> następujące niezwłocznie po zawiadomieniu organu lokalnego, co można by następnie zatwierdzać. Pozwalają na to obecne systemy informatyczne.

5.3 Jeżeli chodzi o koszty związane z tą usługą informacyjną, należy wyraźnie określić, czy wszystkie koszty powinny być pokrywane z kwoty uiszczanej przez powiadamiającego, czy podmiot zwracający się o informacje również powinien płacić. Obecne systemy w państwach członkowskich różnią się w tej kwestii. Według obowiązującej dotąd praktyki usługa jest płatna tylko w przypadku, gdy wymagane informacje mają pochodzić z rejestru przedsiębiorstw innego państwa. Komitet ma nadal nadzieję, że wnioski o udzielenie podstawowych informacji w ramach jednolitego systemu europejskiego będą bezpłatne<sup>(6)</sup>.

5.3.1 Zdaniem Komitetu za podstawowe informacje dla spółek handlowych będących partnerami biznesowymi, dla udziałowców, wierzycieli i pracowników uznać należy w szczególności informacje dotyczące siedziby, właścicieli i wyższej kadry kierowniczej przedsiębiorstwa, sytuacji gospodarczej i prawnej spółki, jej zdolności do przetrwania, a także dokładne dane księgowe i bilans.

5.3.2 W tym kontekście Komitet zwraca uwagę, że nie wyjaśniono kwestii kosztów budowy i eksploatacji systemu. Ubolewa też nad tym, że wniosek nie zawiera analizy oddziaływania, która pozwoliłaby te koszty oszacować. Podkreśla jednak, że Unia musi przewidzieć fundusze na ich pokrycie.

5.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że dane będą dostępne drogą elektroniczną. Ma jednak nadzieję, że działanie systemu pozwoli na jak najbardziej bezpośredni dostęp do informacji. Uznaje przy tym, że należy zachować równowagę między wymogami informowania a szybkim i pewnym działaniem. Komitet jest przekonany, że możliwy jest zadowalający kompromis i że w jego wyniku, w ostatecznym rozrachunku, poprawi się proces informowania. Komitet oczekuje też, że

<sup>(5)</sup> Chodziłoby tu o komunikaty lub informacje publikowane w europejskiej sieci elektronicznej i bezpośrednio dostępne dla zainteresowanych stron.

<sup>(6)</sup> Zob. Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 120, punkt 1.5.

jednolity system pozwoli ograniczyć do minimum przekazywanie informacji na nośniku papierowym, a co za tym idzie koszty związane z publikacją.

5.4.1 EKES zwraca uwagę na fakt, iż pojawić się mogą sprzeczności między europejskimi zobowiązaniami do przekazywania informacji a przepisami prawnymi pozostającymi w kompetencji krajowej (np. kwestia pewności prawnej). Sytuacja ta jest nie do utrzymania w dłuższej perspektywie czasowej.

5.5 Komitet uważa, że istnieją również proste rozwiązania techniczne problemów językowych, pod warunkiem przeprowadzenia szeroko zakrojonych prac przygotowawczych. Obecne oprogramowanie tłumaczeniowe umożliwia łatwą publikację standardowych tekstów w dowolnym języku, o ile teksty te są dostępne i zostały przyjęte po odpowiednich konsultacjach. Ten

rodzaj standaryzacji jest przede wszystkim możliwy dla informacji podstawowych i dokumentów księgowych.

5.6 Jeżeli chodzi o ochronę danych, zdaniem EKES-u w odniesieniu do rejestru przedsiębiorstw należałoby zastosować postanowienia dyrektywy 95/46/WE dotyczące ochrony danych osobowych.

5.7 EKES przyjmuje termin 1 stycznia 2014 r. na wdrożenie przez państwa członkowskie niezbędnych aktów prawnych. Uważa jednak za konieczne wyznaczenie przez UE wewnętrznego terminu wejścia w życie środków określonych w aktach delegowanych. Dzięki temu zapewnione zostanie odpowiednie funkcjonowanie struktury pozwalającej na szybki i jednolity dostęp do informacji na temat przedsiębiorstw na całym terytorium UE.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej”**

COM (2010) 609 wersja ostateczna

(2011/C 248/21)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 4 listopada 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej”

COM (2010) 609 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 16 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 9 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Unijne przepisy o ochronie danych opierają się na dyrektywie z roku 1995 (95/46 WE). Ich dwa cele wyrażono w sposób następujący:

- 1) Państwa członkowskie zobowiązują się chronić podstawowe prawa i wolności osób fizycznych, w szczególności ich prawo do prywatności w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych.
- 2) Państwa członkowskie nie będą ograniczać ani zakazywać swobodnego przepływu danych osobowych między państwami członkowskimi ze względów związanych z ochroną przewidzianą w ust. 1.

Konieczne jest zapewnienie równowagi między tymi celami, aby nie były one ze sobą sprzeczne. Najważniejszym celem nowego ustawodawstwa musi być wdrożenie ram prawnych umożliwiających realizację obu tych celów.

1.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat, który przedstawia podejście Komisji do uaktualnienia dyrektywy o ochronie danych nr 95/46 WE. Dynamiczny rozwój nowych technologii prowadzi do gwałtownego wzrostu natężenia przetwarzania danych on-line, co wymaga równoległego zwiększenia ochrony danych osobowych, by uniknąć naruszenia prywatności na dużą skalę. Należy uważnie ograniczyć gromadzenie i łączenie danych z różnych źródeł, jak również zarządzanie tymi danymi. Sektor publiczny przechowuje wiele różnych dokumentów dotyczących rozmaitych aspektów stosunku obywatel-państwo. Należy zbierać minimum danych wymaganych dla każdego celu oraz zakazać gromadzenia tych danych w bazie typu „wielki brat”.

1.3 Równocześnie EKES nawołuje do zachowania ostrożności. Ustawodawstwo regulujące działalność gospodarczą musi pozostać stabilne i przewidywalne. EKES popiera zatem stosowny przegląd dyrektywy o ochronie danych.

1.4 W komunikacie stwierdzono, że jednym z głównych problemów stale wskazywanych przez zainteresowane podmioty, w szczególności wielonarodowe spółki, jest brak dostatecznej harmonizacji obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich przepisów o ochronie danych, mimo wspólnych unijnych ram prawnych. EKES proponuje, by nowe ustawodawstwo bardziej konsekwentnie chroniło dane osobowe pracowników w całej UE i zawierało europejskie ramy służące zwiększeniu jasności i pewności prawnej. W związku z tym EKES ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie obowiązku powołania w przedsiębiorstwach niezależnych inspektorów ochrony danych oraz harmonizację przepisów dotyczących ich zadań i kompetencji.

1.5 Uwzględniając możliwy konflikt między prywatnością osoby fizycznej a wykorzystywaniem danych o osobie fizycznej do celów handlowych, jak również stawkę o jaką idzie w tej kwestii, należy w większym stopniu informować te osoby, w jakich celach ich dane są gromadzone i jakie mają uprawnienia do ich kontrolowania po zgromadzeniu. EKES wierzy zatem, że skuteczne mechanizmy egzekwowania i dochodzenia roszczeń są warunkiem *sine qua non*, jeśli projekt ten ma być prawdziwie „całościowy”. Należy również uwzględnić wymiar transgraniczny.

1.6 Jeśli chodzi o obywateli UE, odpowiednim prawem w ramach Unii Europejskiej powinno być prawo obowiązujące w państwie członkowskim administratora danych, bez względu na miejsce przechowywania danych. W odniesieniu do osób uprawnionych do ochrony danych, w szczególności pracowników i konsumentów, powinno mieć zastosowanie prawo do ochrony danych obowiązujące w miejscu ich zamieszkania.

1.7 Odniesienie do dzieci jest pobieżne. Należy konkretnie skupić się na kwestiach prywatności w stosunku do dzieci. Prawo do bycia zapomnianym mogłoby korygować ślady dziecięcej głupoty czy wykroczeń osób nieletnich, lecz może ono być niemożliwe do zrealizowania w rzeczywistości.

1.8 Należy sprecyzować obecną definicję danych szczególnie chronionych, ponieważ wciąż wzrasta liczba kategorii danych elektronicznych dotyczących osób fizycznych. Niepokój EKES-u budzi rozpowszechnione i bezkrytyczne korzystanie z kamer monitorujących. Konieczne jest wprowadzenie prawa ograniczającego nadużywanie tych obrazów. Inną kontrowersyjną kwestią jest wykorzystywanie danych GPRS do ustalania położenia osoby fizycznej. Coraz więcej gromadzonych jest danych biometrycznych. Definicja powinna obejmować powyższe nowe technologie i metodologie, powinna ona również uwzględnić dalszy rozwój technologiczny. Być może konieczne będzie ustalenie zasad zależnych od kontekstu. EKES popiera odpowiednie stosowanie tych nowych technologii.

1.9 Uwzględniając szczególny charakter między państwowej współpracy policyjnej, EKES uważa, że w każdej sytuacji najważniejsze jest przestrzeganie praw podstawowych, w tym ochrona danych osobowych.

1.10 EKES wspiera ogólne dążenie Komisji, by zagwarantować bardziej spójne stosowanie unijnych przepisów o ochronie danych we wszystkich państwach członkowskich. EKES obawia się, że nie wszystkich dwanaście nowych państw członkowskich zakończyło pełne i skuteczne wprowadzanie w życie dyrektywy 95/46.

1.11 Zdaniem EKES-u krajowe organy ochrony danych są najczęściej nieskuteczne i przepracowane, a zatem należy zwiększyć ich niezależność. Zgodnie z postanowieniami jakiegokolwiek nowej dyrektywy, organy krajowe powinny mieć status, uprawnień i zasoby do wypełniania swojej roli.

1.12 Uwzględniając dotychczasowy wkład grupy roboczej art. 29 w ochronę przetwarzania danych osobowych osób fizycznych, EKES uważa, że grupa ta wciąż ma cenną rolę do odegrania.

1.13 W kontekście agendy cyfrowej UE EKES wzywa Komisję do rozważenia utworzenia organu UE w celu rozpatrzenia szerszych ram społecznych internetu w perspektywie 10–20 lat. Obecne przepisy dotyczące ochrony danych osobowych i ogólnego cyberbezpieczeństwa są coraz bardziej nieadekwatne. Społeczeństwo próbuje za tym nadążyć. W kontekście ochrony danych EKES zaleca wyznaczenie ogólnounijnego inspektora ochrony danych. Obecny inspektor ochrony danych UE zajmuje się tylko instytucjami UE. Konieczny jest inspektor odpowiedzialny za koordynację państw członkowskich i standardy operacyjne. Odzwierciedlałoby to jednak tylko część uprawnień władzy nadrzędnej sugerowanej przez Komitet.

## 2. Wstęp

2.1 EKES nadal wspiera zasady, na których opiera się dyrektywa z roku 1995. Poniżej przedstawiono uproszczone i bezwarunkowe fragmenty tekstu dyrektywy. Jasno wyrażają one obowiązujące zasady:

### — Artykuł 6

Państwa członkowskie zapewniają, aby dane osobowe były:

- a) przetwarzane w sposób rzetelny i zgodny z prawem;
- b) gromadzone do określonych, jednoznacznych i legalnych celów;
- c) prawidłowe, istotne oraz nienadmierne w stosunku do celów, dla których zostały zgromadzone i/lub dalej przetworzone;
- d) dokładne oraz, w razie konieczności, aktualizowane;
- e) przechowywane w formie umożliwiającej identyfikację osób, których dane dotyczą, przez czas nie dłuższy niż jest to konieczne do celów, dla których dane zostały zgromadzone.

### — Artykuł 7

Państwa członkowskie zapewniają, że dane osobowe mogą być przetwarzane tylko wówczas gdy:

- a) osoba, której dane dotyczą, jednoznacznie wyraziła na to zgodę;
- b) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji umowy, której stroną jest osoba, której dane dotyczą; lub
- c) przetwarzanie danych jest konieczne dla wykonania zobowiązania prawnego, któremu administrator danych podlega; lub
- d) przetwarzanie danych jest konieczne dla ochrony żywotnych interesów osób, których dane dotyczą, lub
- e) przetwarzanie danych jest konieczne dla realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym; lub
- f) przetwarzanie danych jest konieczne dla potrzeb wynikających z uzasadnionych interesów administratora danych.

### — Artykuł 8

Państwa członkowskie zabraniają przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność do związków zawodowych, jak również danych dotyczących zdrowia lub życia seksualnego.

2.2 W ostatnim dziesięcioleciu sytuacja zmieniła się znacząco w związku z nowymi postanowieniami w art. 16 traktatu lizbońskiego oraz art. 8 Karty praw podstawowych.

2.3 W niniejszym komunikacie zamierza się określić podejście Komisji do kwestii modernizacji unijnego systemu prawnego w zakresie ochrony danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii, biorąc pod uwagę w szczególności wyzwania wynikające z globalizacji oraz nowych technologii, by w dalszym ciągu gwarantować wysoki poziom ochrony osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania danych osobowych we wszystkich obszarach działalności Unii.

2.4 W dzisiejszych czasach wymiana informacji na całym świecie jest łatwiejsza i szybsza. Dane osobowe osoby fizycznej – pocztę elektroniczną, zdjęcia lub agendy elektroniczne – można stworzyć w Wielkiej Brytanii przy użyciu oprogramowania umieszczonego na serwerze w Niemczech, przetwarzać je w Indiach, przechowywać w Polsce, a obywatel Włoch może mieć do nich dostęp z Hiszpanii. Ten szybki przepływ informacji na całym świecie stanowi ogromne wyzwanie, jeśli chodzi o prawa osoby fizycznej do ochrony własnych danych osobowych. Kwestie ochrony danych, w tym ich wymiar transgraniczny, codziennie wpływają na życie ludzi – w pracy, w kontaktach z władzami publicznymi, przy zakupie dóbr i usług, czy też w trakcie podróży lub surfowania po internecie.

2.5 Komisja zaproponuje w 2011 r. przepisy zmierzające do przeglądu prawnych ram ochrony danych w celu wzmocnienia stanowiska UE w zakresie ochrony danych osób fizycznych w kontekście wszystkich polityk UE, w tym egzekwowania prawa i zapobiegania przestępności, przy uwzględnieniu specyfiki tych obszarów. Równoległe wprowadzane będą środki nielegislacyjne, takie jak zachęcanie do samoregulacji oraz badanie możliwości wprowadzenia unijnych certyfikatów prywatności.

2.6 Komisja będzie również w dalszym ciągu zapewniać odpowiednie monitorowanie prawidłowego wdrażania unijnych przepisów w tym obszarze, prowadząc aktywną politykę ścigania naruszeń w przypadkach, w których unijne przepisy o ochronie danych nie są prawidłowo wprowadzane w życie i stosowane.

2.7 Całościowe podejście do kwestii ochrony danych jest ukierunkowane na następujące kluczowe cele:

- wzmocnienie praw osób fizycznych;
- poprawa wymiaru związanego z rynkiem wewnętrznym;
- przegląd przepisów o ochronie danych w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych;
- globalny wymiar ochrony danych;
- zapewnienie lepszych rozwiązań instytucjonalnych w celu skuteczniejszego egzekwowania przepisów o ochronie danych.

W sekcjach 3–7 poniżej podsumowano te cele i przedstawiono poglądy EKES-u w sprawie tych propozycji. Nagłówki zaznaczone **wytłuszczoną czcionką** mają taką samą strukturę jak komunikat. Tekst *kursywą* jest streszczeniem tego tekstu.

### 3. Wzmocnienie praw osób fizycznych

#### 3.1 Zagwarantowanie odpowiedniej ochrony osobom fizycznym we wszystkich okolicznościach

*W Karcie praw podstawowych zapisane są prawa do ochrony danych osobowych. Definicja „danych osobowych” ma na celu objęcie zakresem tego pojęcia wszystkich informacji dotyczących, bezpośrednio lub pośrednio, zidentyfikowanych lub możliwych do zidentyfikowania osób. Zostanie rozważone, w jaki sposób zagwarantować spójne stosowanie przepisów o ochronie danych, biorąc pod uwagę wpływ nowych technologii na prawa i wolności osób fizycznych oraz cel dotyczący zagwarantowania swobodnego obiegu danych osobowych w obrębie rynku wewnętrznego.*

3.1.1 Swobodny obieg danych osobowych w obrębie rynku wewnętrznego jest konieczny do pełnego funkcjonowania tego rynku, lecz stanowi potencjalne zagrożenie dla prywatności danych przechowywanych przez firmy i dotyczących ich pracowników. Potrzebne są konkretne gwarancje, takie jak odpowiedzialność administratorów danych w przypadku międzynarodowej wymiany danych oraz kodowanie danych szczególnie chronionych.

3.1.2 EKES pragnąłby podkreślić, że sektor zatrudnienia jest prawie całkowicie wykluczony nie tylko z niniejszego komunikatu, ale również z niemal całej debaty dotyczącej ochrony danych w Europie. Jako punkt wyjścia należy wykorzystać prace, które już wykonano na szczeblu europejskim, w szczególności propozycje przedstawione przez Grupę Roboczą ds. Ochrony Osób Fizycznych w zakresie Przetwarzania Danych Osobowych (Grupa Robocza Art. 29).

#### 3.2 Zwiększenie przejrzystości wobec osób, których dane dotyczą

*Przejrzystość stanowi jeden z podstawowych warunków sprawowania przez osoby fizyczne kontroli nad ich danymi i zagwarantowania skutecznej ochrony danych osobowych. Zostaną rozważone: ogólna zasada przejrzystego przetwarzania, szczególne obowiązki administratorów danych, w szczególności w stosunku do dzieci, standardowe oświadczenia o prawie do prywatności oraz obowiązek zawiadamiania o naruszeniach dotyczących danych osobowych.*

3.2.1 Standardowe oświadczenia są preferowane, ponieważ zlikwidowałyby konflikty interesu. Ich stosowanie powinno być dobrowolne.

3.2.2 Przejrzystość nie zawsze rozwiązuje kwestię stronniczych warunków umowy. Konieczne jest opracowanie bardziej rygorystycznych przepisów, aby zapewnić większą ochronę przed niesprawiedliwymi warunkami.

3.2.3 Odniesienie do dzieci jest pobieżne. Należy konkretnie skupić się na kwestiach prywatności w stosunku do dzieci. Prawo do bycia zapomnianym mogłoby korygować ślady dziecięcej głupoty czy wykroczeń osób nieletnich, lecz może ono być niemożliwe do zrealizowania w rzeczywistości. (punkt 3.3.2 poniżej).

3.2.4 Nowe ustawodawstwo musi wyjaśnić rolę osoby odpowiedzialnej za przetwarzanie danych i osoby odpowiedzialnej za ich zapisywanie, tak by nie było żadnych wątpliwości co do ich tożsamości oraz praw i obowiązków każdej z nich.

3.2.5 EKES popiera propozycję wprowadzenia obowiązku zawiadomienia o naruszeniach, jednak uważa, że może on nie mieć zastosowania do wszystkich sytuacji we wszystkich sektorach we wszystkich okolicznościach.

### 3.3 Zwiększenie kontroli nad własnymi danymi

Istotne warunki wstępne są ograniczeniami do przetwarzania danych stosownie do celu przetwarzania (zasada minimalizacji danych) oraz do zachowania przez osoby, których dane dotyczą, skutecznej kontroli nad ich własnymi danymi. Zostaną rozważone: wzmocnienie zasady minimalizacji danych, poprawa metod faktycznego korzystania z prawa do dostępu do danych, ich poprawiania, usuwania lub blokowania, wyjaśnienie prawa do bycia zapomnianym oraz zapewnienie jasno sformułowanego prawa do przenoszalności danych.

3.3.1 Ogólnie EKES wspiera każdy krok zmierzający do zwiększenia prywatności. Osoby fizyczne powinny mieć prawo swobodnego dostępu do gromadzonych danych, które ich dotyczą. Można tu przytoczyć jako przykład swobodny dostęp do danych dotyczących zdolności kredytowej. Wycofanie zgody bez podania powodu i skuteczne prawo do bycia zapomnianym są prawami zasadniczymi, ale prywatność byłaby bardziej chroniona, gdyby od początku gromadzona była mniejsza liczba danych. EKES wzywa zatem Komisję, by nadała rzeczywiste znaczenie propozycji wzmocnienia zasady minimalizacji danych.

3.3.2 Prawo do bycia zapomnianym jest atrakcyjną koncepcją, lecz będzie je trudno zrealizować ze względu na „wirusową” naturę danych w internecie i technologii, które usuwają dane, lecz ich nie zapominają.

### 3.4 Pogłębianie świadomości społeczeństwa

Należy zatem zachęcać do działań służących pogłębianiu świadomości, w tym dostarczanie informacji na stronach internetowych, wyraźne określenie praw przysługujących osobom, których dotyczą dane oraz odpowiedzialności administratorów danych. Szczególne zaniepokojenie budzi brak świadomości wśród młodzieży.

3.4.1 Trudno będzie osiągnąć konieczne zmiany zachowań, szczególnie w obliczu faktu, że szybkiemu rozwojowi sieci społecznych nie towarzyszy wzrost świadomości użytkowników na temat skutków ilości podawanych przez nich danych. Podczas gdy w zasadzie dobre byłoby wprowadzenie obowiązkowych powiadomień służących pogłębianiu świadomości w każdym serwisie internetowym, krok ten może rodzić problemy dla przedsiębiorstw. Należy rozważyć wprowadzenie protokołów służących pogłębianiu świadomości w zależności od kategorii usługi – handel internetowy, dostawcy usług internetowych, wyszukiwarki, portale społecznościowe itd.

3.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja ma zamiar przeznaczyć fundusze UE na wsparcie działań służących pogłębianiu świadomości. EKES pragnąłby, by do współfinansowania działań służących pogłębianiu świadomości przyłączyli się partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim i krajowym.

### 3.5 Zapewnienie świadomej i dobrowolnej zgody

Komisja rozważy sposoby wyjaśnienia i wzmocnienia zasad udzielania zgody.

3.5.1 Rodzaj wymaganej zgody powinien nadal być powiązany z typem przetwarzanych danych, a nie z typem stosowanej technologii. Jednak EKES wyraża zaniepokojenie, że w większości przypadków, gdy zgoda udzielana jest przez internet, aplikacja nie dostarcza żadnego potwierdzenia zgody, nie ma też skutecznych mechanizmów, by rejestrować wycofanie zgody. Ponadto, zgoda może pociągać za sobą kliknięcie przycisku, aby zatwierdzić mnóstwo zasad i warunków, wśród których zgoda może stanowić niewielki element. Sensowne byłoby, by zgoda odnosząca się do kontroli danych była prostym i oddzielnym dokumentem, aby była ona istotna, prześlana i konkretna.

3.5.2 Dla organizacji i przedsiębiorstw prowadzących swoją działalność w internecie przetwarzanie danych osobowych jest niezbędne. Opcja domyślna jest wyraźnie korzystna dla operatora, lecz jeśli nie jest używana uczciwie, może być niekorzystna dla klienta. Należy ograniczyć jej stosowanie, tak by wszyscy operatorzy byli zobowiązani do oferowania domyślnej opcji prywatności swoim klientom na ich życzenie.

3.5.3 Dobrowolne udzielenie zgody wymaga również sprawiedliwej umowy. Należy ustalić zasady, tak by uniknąć nieuczciwych praktyk handlowych.

### 3.6 Ochrona danych szczególnie chronionych

Zostanie rozważone rozszerzenie zakresu definicji „danych szczególnie chronionych”, aby obejmowała ona np. dane genetyczne oraz dalszą harmonizację warunków przetwarzania danych szczególnie chronionych.

3.6.1 Należy sprecyzować obecną definicję danych szczególnie chronionych, ponieważ wciąż rozbudowywane są i wzrasta liczba kategorii danych elektronicznych dotyczących osób fizycznych. Niepokój EKES-u budzi rozpowszechnione i bezkrytyczne korzystanie z kamer monitorujących. Konieczne jest wprowadzenie prawa ograniczającego nadużywanie tych obrazów. Inną kontrowersyjną kwestią są dane GPRS służące do ustalania położenia osoby fizycznej. Coraz więcej gromadzonych jest danych biometrycznych. Definicja powinna obejmować powyższe nowe technologie i metodologie, powinna ona również uwzględniać dalszy rozwój technologiczny. Być może konieczne będzie ustalenie zasad zależnych od kontekstu. EKES popiera odpowiednie stosowanie tych nowych technologii.

3.6.2 Należy również zapewnić wzmocnioną ochronę danych szczególnie chronionych. Kodowanie powinno być obowiązkowe w przypadku pewnych kategorii danych szczególnie chronionych. Należy stosować najlepsze dostępne technologie. Kontrolerzy powinni być odpowiedzialni za naruszenie bezpieczeństwa.



### 3.7 Zapewnienie większej skuteczności sankcji i środków zaradczych

Zostanie rozważone rozszerzenie uprawnień do wnoszenia spraw na forum sądów krajowych oraz ewentualne przewidzenie sankcji karnych za poważne naruszenia.

3.7.1 Uwzględniając możliwy konflikt między prywatnością osoby fizycznej a wykorzystywaniem danych o osobie fizycznej do celów handlowych, jak również stawkę, o jaką idzie w tej kwestii, należy w większym stopniu informować te osoby, w jakich celach ich dane są gromadzone i jakie mają uprawnienia do ich kontrolowania po zgromadzeniu. EKES wierzy zatem, że skuteczne egzekwowanie i dochodzenie roszczeń są warunkiem *sine qua non*, jeśli projekt ten ma być prawdziwie „całościowy”. Należy również uwzględnić wymiar transgraniczny.

3.7.2 Należy przeanalizować przypadek odszkodowania zbiorowego jako środka zaradczego na wyjątkowe niedociągnięcia w zakresie ochrony danych. Trzeba uwzględnić przypadek organizacji przedsiębiorstw i zawodów oraz związków zawodowych, aby reprezentować osoby fizyczne i wносить sprawy do sądów.

## 4. Poprawa wymiaru związanego z rynkiem wewnętrznym

### 4.1 Zwiększenie pewności prawnej oraz zapewnienie równych szans administratorom danych

Ochrona danych w UE ma silny wymiar związany z rynkiem wewnętrznym. Zostaną rozważone środki służące osiągnięciu dalszej harmonizacji przepisów w zakresie ochrony danych na poziomie UE.

4.1.1 EKES zaniepokojony jest tym, że z zakresu podejmowania decyzji przez państwa członkowskie, o którym mowa w dyrektywie, wynikał problem związany z wprowadzaniem w życie. W tym kontekście rozporządzenie mogłoby dać więcej pewności. Należy dokonać harmonizacji wokół zestawu norm wystarczających do zaspokojenia wymogów przedmiotowej dyrektywy.

4.1.2 W całym komunikacie nie ma odniesienia do pracowników oraz dostępu do ich danych osobowych, przechowywanych przez pracodawców. W przypadku firm międzynarodowych, które mogą centralizować spisy na terytorium UE, a nawet poza nim, jasno zdefiniowane prawa dostępu stanowiące część nowego ustawodawstwa są nieodzowne dla pracowników.

### 4.2 Zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla administratorów

Zostaną rozważone różne możliwości uproszczenia i harmonizacji obecnego systemu zawiadamiania, w tym ewentualność sporządzenia jednolitego, ogólnounijnego formularza rejestracyjnego. Zawiadomienia można by publikować w internecie.

4.2.1 EKES zdecydowanie wspierałby te inicjatywy.

### 4.3 Wyjaśnienie przepisów dotyczących prawa właściwego oraz odpowiedzialności państw członkowskich

W przypadkach dotyczących kilku państw członkowskich administratorzy danych oraz organy nadzorujące ochronę danych nie zawsze wiedzą, które państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność, oraz które prawo jest prawem właściwym. Sytuację komplikuje dodatkowo globalizacja i postęp techniczny. Zostanie rozważone zrewidowanie i wyjaśnienie obowiązujących przepisów o prawie właściwym, aby zwiększyć pewność prawną i wyjaśnić zakres odpowiedzialności państw członkowskich.

4.3.1 Jeśli chodzi o obywateli UE, odpowiednim prawem w ramach Unii Europejskiej powinno być prawo obowiązujące w państwie członkowskim administratora danych, bez względu na miejsce przechowywania danych. W odniesieniu do osób uczestniczących w przepływie danych, które są uprawnione do ich ochrony, w szczególności pracowników i konsumentów w UE, powinno mieć zastosowanie prawo do ochrony danych wynikające z przepisów i procedur obowiązujących w miejscu zamieszkania pracowników lub konsumentów.

### 4.4 Zwiększenie odpowiedzialności administratorów danych

Komisja zbada sposoby zagwarantowania, by administratorzy danych wdrożyli skuteczne polityki i mechanizmy mające zapewnić zgodność z przepisami o ochronie danych. Zostanie rozważone wprowadzenie obowiązku powołania inspektorów ochrony danych oraz harmonizacja zasad ich zaangażowania, aby wprowadzić obowiązek dokonywania oceny skutków regulacji w zakresie ochrony danych. Komisja będzie też nadal propagować technologie służące wzmocnieniu ochrony prywatności (PET) oraz realizację koncepcji „uwzględniania ochrony prywatności w fazie projektowania”.

4.4.1 PET oraz koncepcja „uwzględniania ochrony prywatności w fazie projektowania” mogą potencjalnie zabrać prawo do decydowania administratorom danych, którzy mogą być w konflikcie z priorytetami handlowymi swoich organizacji. EKES wzywa Komisję, by zapoczątkowała dalsze analizy i opracowanie tych narzędzi, ponieważ dają one możliwość zwiększenia ochrony danych przy jednoczesnej eliminacji konfliktów interesów. Najlepiej byłoby, gdyby stosowanie tych narzędzi mogło stać się obowiązkowe.

4.4.2 Aby zapobiec wszelkim wątpliwościom, administratorzy danych powinni podlegać rozliczeniom za wszystkie aspekty przetwarzania danych, za które są odpowiedzialni. Również w przypadkach, gdy w grę wchodzi podwykonawcy lub operacje w innych krajach, obowiązki w zakresie prywatności danych osobowych powinny być w pełni zapisane w kontrakcie.

4.4.3 EKES uważa, że każde państwo członkowskie powinno powołać profesjonalny organ, który odpowiadałby za poziom umiejętności i certyfikację inspektorów ochrony danych.

4.4.4 Wprowadzenie w życie przepisów w tej dziedzinie powinno być zgodne z celem, o którym mowa w pkt. 4.2, polegającym na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych doświadczanych przez administratorów danych.

#### 4.5 Zachęcanie do inicjatyw w dziedzinie samoregulacji oraz analiza unijnych systemów certyfikacji

Komisja głębiej przeanalizuje środki sprzyjające rozwojowi inicjatyw samoregulacyjnych, takie jak kodeksy postępowania, i przeanalizuje wykonalność unijnych systemów certyfikacji.

4.5.1 Zob. pkt. 3.7.1 powyżej: egzekwowanie i dochodzenie roszczeń są przedmiotem największej troski EKES-u. Propozycje te są atrakcyjne na tyle, na ile przyczyniają się one do zmniejszenia ogromnego obciążenia regulacyjnego doświadczanego przez przedsiębiorstwa. Każde państwo członkowskie powinno sfinansować wydanie poradnika lub przewodnika po najlepszych praktykach.

#### 5. Przegląd przepisów o ochronie danych w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych

Unijnym instrumentem ochrony danych osobowych w obszarze współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych jest decyzja ramowa 2008/977/WSiSW. Ma ona wiele niedociągnięć, które mogą negatywnie wpłynąć na zdolność osób fizycznych do dochodzenia swoich praw dotyczących ochrony danych w następującym zakresie: świadomość, jakie dane osobowe podlegają przetwarzaniu i przekazywaniu, kto to robi i w jakim celu oraz jak dochodzić swoich praw, takich jak prawo dostępu do własnych danych.

Zostanie rozważone rozszerzenie stosowania ogólnych przepisów o ochronie danych na obszar współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, obejmujące wprowadzenie nowych przepisów w takich dziedzinach jak przetwarzanie danych genetycznych, zapoczątkowanie konsultacji w sprawie zmiany systemów nadzoru w tym obszarze i ocena potrzeby długookresowego dostosowania konkretnych przepisów obowiązujących w różnych sektorach do nowych, ogólnych ram prawnych w zakresie ochrony danych.

5.1 Uwzględniając szczególny charakter międzypaństwowej współpracy policyjnej, EKES uważa, że w każdej sytuacji najważniejsze jest przestrzeganie praw podstawowych, w tym ochrona danych osobowych. EKES obawia się, że względy bezpieczeństwa, choć nieuzasadnione, często przyczyniają się do naruszenia praw podstawowych. Osoby fizyczne powinny być lepiej informowane o metodach i celach wykorzystywanych przez organy do gromadzenia danych osobowych z bilingów telefonicznych, kont bankowych, kontroli na lotniskach itd.

#### 6. Globalny wymiar ochrony danych

##### 6.1 Wyjaśnienie i uproszczenie przepisów dotyczących międzynarodowych transferów danych

Komisja zamierza przeanalizować, w jaki sposób:

— ulepszyć i usprawnić obecne procedury transferów danych na poziomie międzynarodowym, aby zagwarantować bardziej jednolite i spójne podejście UE do państw trzecich i organizacji międzynarodowych;

— lepiej określić kryteria i wymogi dotyczące oszacowania poziomu ochrony danych w państwach trzecich lub organizacjach międzynarodowych;

— zdefiniować podstawowe elementy ochrony danych UE do wykorzystania w umowach międzynarodowych.

6.1.1 EKES wspiera te pożyteczne inicjatywy i ma nadzieję, że Komisja osiągnie szerokie porozumienie międzynarodowe, bez którego propozycje te mogą być nieskuteczne.

##### 6.2 Propagowanie uniwersalnych zasad

Unia Europejska musi pozostać motorem rozwoju i promocji międzynarodowych norm prawnych i technicznych w dziedzinie ochrony danych osobowych. W tym celu Komisja będzie aktywnie działać w obszarze norm międzynarodowych i współpracować z państwami trzecimi i z organizacjami międzynarodowymi, takimi jak OECD.

6.2.1 EKES popiera również tę inicjatywę. Zważywszy na globalny charakter internetu konieczne jest, by przepisy i wytyczne były kompatybilne między kontynentami. Dane osobowe muszą być chronione ponad granicami. Należy zauważyć, że już istnieją wytyczne OECD, jak również konwencja nr 108 Rady Europy. Konwencja ta jest obecnie poddawana przeglądowi. Komisja powinna zapewnić spójność konwencji i nowej dyrektywy.

#### 7. Zapewnienie lepszych rozwiązań instytucjonalnych w celu skuteczniejszego egzekwowania przepisów o ochronie danych

Komisja przeanalizuje:

— w jaki sposób wzmocnić, wyjaśnić i zharmonizować status i kompetencje krajowych organów ochrony danych;

— sposoby poprawy współpracy i koordynacji między organami ochrony danych;

— w jaki sposób zapewnić bardziej spójne stosowanie unijnych przepisów o ochronie danych w obrębie całego rynku wewnętrznego. Środki mogłyby obejmować:

— wzmocnienie roli krajowych inspektorów ochrony danych;

— lepszą koordynację ich pracy za pośrednictwem Grupy Roboczej Art. 29;

— stworzenie mechanizmu zapewniającego spójność na rynku wewnętrznym, podlegającego Komisji Europejskiej.

7.1 Uwzględniając obawy EKES-u związane z egzekwowaniem i zadośćuczynieniem, propozycje te są dla Komitetu kwestiami kluczowymi. Z zadowoleniem przyjmujemy wyrażenia „wzmocnić, wyjaśnić i zharmonizować” oraz „współpraca i koordynacja” i wspieramy ogólne dążenie Komisji, by zagwarantować bardziej spójne stosowanie unijnych przepisów o ochronie danych we wszystkich państwach członkowskich. EKES obawia się, że nie wszystkich dwanaście nowych państw członkowskich zakończyło pełne i skuteczne wprowadzanie w życie dyrektywy 95/46.

7.2 Zdaniem EKES-u krajowe organy ochrony danych są najczęściej nieskuteczne i przepracowane, a zatem należy zwięk-

zyć ich niezależność. Zgodnie z postanowieniami jakiegokolwiek nowej dyrektywy, organy krajowe powinny mieć status, uprawnienia i zasoby do wypełniania swojej roli. Ich zadania oraz zasoby powinny być określane w wymiarze ogólnoeuropejskim. Należy rozważyć wyznaczenie Inspektora Ochrony Danych UE.

7.3 Uwzględniając dotychczasowy wkład Grupy Roboczej Art. 29 w ochronę przetwarzania danych osobowych osób fizycznych, EKES uważa, że grupa ta wciąż ma cenną rolę do odegrania.

Bruksela, 16 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

#### ZAŁĄCZNIK

#### do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące fragmenty opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

##### Punkt 1.6

*Jeśli chodzi o obywateli i pracowników UE, odpowiednim prawem w ramach Unii Europejskiej powinno być prawo obowiązujące w państwie członkowskim administratora danych, bez względu na miejsce przechowywania danych.*

##### Punkt 4.3.1

*Jeśli chodzi o obywateli i pracowników UE, odpowiednim prawem w ramach Unii Europejskiej powinno być prawo obowiązujące w państwie członkowskim administratora danych, bez względu na miejsce przechowywania danych.*

##### Wynik głosowania

Za: 86 głosów oddanych za zmianą powyższych punktów  
Przeciw: 72  
Wstrzymało się: 19

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”**

COM(2010) 758 wersja ostateczna

(2011/C 248/22)

Sprawozdawca: **Maureen O'NEILL**

Dnia 16 grudnia 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej”*

COM (2010) 758 wersja ostateczna.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 147 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

Opinia EKES-u w sprawie Europejskiej platformy współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym wpisuje się w strategię „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu. W opinii podkreślono nowe, holistyczne podejście, które ściśle łączy się z pozostałymi inicjatywami przewodnimi oraz pięcioma nadrzędnymi celami UE. Położono także nacisk na konieczność zapewnienia spójności strategii politycznych na szczeblu UE i na szczeblu krajowym, jak również na zaangażowanie i kluczową rolę zainteresowanych podmiotów pozarządowych<sup>(1)</sup>.

## 1. Zalecenia

EKES wysuwa następujące zalecenia:

- Ubóstwo to pogwałcenie praw człowieka. Dlatego rządy, partnerzy społeczni i społeczeństwo obywatelskie muszą wspólnie przyjąć odpowiedzialność za wykorzenienie tego zjawiska.
- W ramach strategii „Europa 2020” trzeba zapewnić spójność strategii politycznych obejmujących środki gospodarcze, finansowe, socjalne i dotyczące zatrudnienia – wszystkie one powinny przyczyniać się do spójności społecznej.
- Środki oszczędnościowe nie powinny podwyższać ryzyka ubóstwa. Trzeba także przeprowadzić skuteczną ocenę skutków społecznych i poddać ją dyskusji.
- Należy realizować strategię aktywnego włączenia, przyjmując zintegrowane podejście, tak aby zagwarantować odpowiednie wsparcie dochodów, rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz dostęp do wysokiej jakości miejsc pracy i usług.
- Trzeba położyć większy nacisk na zmniejszenie nierówności i zapewnienie przestrzegania podstawowych praw człowieka, między innymi przez bardziej sprawiedliwy podział

dochodów oraz wprowadzanie w życie horyzontalnych klauzul społecznych przedstawionych w traktacie lizbońskim.

- Należy bardziej zdecydowanie nalegać na inwestycje w kapitał ludzki poprzez uczenie się przez całe życie w ramach edukacji i szkoleń, co powinno także obejmować szkolenie w zakresie doskonalenia umiejętności dostosowanych do potrzeb w obrębie rynku pracy i poza nim.
- Trzeba wzmocnić uczestnictwo w platformie zainteresowanych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, w tym osób doświadczających ubóstwa, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych, prowadząc zorganizowany dialog na szczeblu unijnym i krajowym, a także zapewniając odpowiednie wsparcie finansowe ze środków UE. EKES powinien odgrywać aktywną, opartą na współpracy rolę w tym dialogu oraz w dorocznej konwencji.
- Należy zwiększyć fundusze UE przeznaczone na walkę z ubóstwem, zwłaszcza w ramach funduszy strukturalnych, a także położyć nacisk na uproszczenie procedur, poprawę przejrzystości i monitorowanie efektów.
- Trzeba wzmocnić społeczną otwartą metodę koordynacji (OMK), co oznacza także opracowanie krajowych strategii na rzecz ochrony socjalnej i włączenia społecznego oraz planów działań na poziomie krajowym i lokalnym. Konieczne jest wyjaśnienie powiązania z inicjatywą przewodnią dotyczącą ubóstwa.

<sup>(1)</sup> Zdanie dodane zgodnie z zaleceniem komitetu sterującego EKES-u ds. strategii „Europa 2020”.

## 2. Kontekst

„O ludziach mówi się, że żyją w ubóstwie, jeśli ich dochody i zasoby są do tego stopnia niewystarczające, że uniemożliwiają im osiągnięcie standardu życia uważanego za zadowalający w społeczeństwie, w którym żyją. Z powodu ubóstwa mogą oni znajdować się w niekorzystnej sytuacji pod wieloma względami – bezrobocia, niskich dochodów, złych warunków mieszkaniowych, niedostatecznej opieki zdrowotnej oraz przeszkód na drodze do uczenia się przez całe życie, dostępu do kultury, sportu i rekreacji. Często są oni wykluczani lub marginalizowani, jeśli chodzi o uczestniczenie w działaniach (gospodarczych, społecznych i kulturalnych), które są normą dla innych ludzi, a ich dostęp do praw podstawowych może być ograniczony”<sup>(2)</sup>.

2.1 Ponad 80 mln osób w całej UE żyje poniżej granicy ubóstwa<sup>(3)</sup>. Wśród nich ponad 50 % to kobiety, natomiast 20 mln to dzieci. Dane statystyczne dotyczące ubóstwa materialnego są bardzo istotne, jednak trzeba także dostrzec istnienie ubóstwa w sferze niematerialnej, np. analfabetyzmu. Obecny kryzys gospodarczy najciężiej dotknął najbardziej narażonych członków naszych społeczności, którzy znajdują się w najmniej korzystnym położeniu.

2.2 Komisja Europejska umieściła walkę z ubóstwem w samym centrum swojej strategii gospodarczej, społecznej i na rzecz zatrudnienia – strategii „Europa 2020”<sup>(4)</sup>. Szefowie państw i rządów osiągnęli porozumienie polityczne w sprawie wspólnego celu, którym ma być wydzwignięcie z ubóstwa i wykluczenia społecznego co najmniej 20 milionów osób w ciągu najbliższej dekady. Inicjatywa przewodnia „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem” jest integralną częścią owej strategii, wraz z wytyczną 10, która będzie podstawą dla państw członkowskich do wniesienia wkładu w walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym w ramach krajowych programów reform.

2.3 Europejski Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym zwrócił uwagę na złożoność i wielowymiarowość walki z ubóstwem, a także na pilną potrzebę przeciwdziałania ubóstwu w obliczu kryzysu gospodarczego i środków oszczędnościowych.

2.4 Młodzież, migranci oraz osoby o niskich kwalifikacjach stoją w obliczu rosnącego bezrobocia. „Ubodzy pracujący”, którzy nie mogą zdobyć wystarczającego wynagrodzenia, aby zaspokoić swoje codzienne potrzeby, jak również ludzie starsi i rodziny o obniżonych dochodach, żyją w coraz trudniejszych warunkach materialnych. Deprywacja materialna dotyczy 8 % Europejczyków, a w niektórych państwach członkowskich – nawet 30 %<sup>(5)</sup>.

<sup>(2)</sup> Wspólne sprawozdanie Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej na temat włączenia społecznego, marzec 2004 r.

<sup>(3)</sup> Próg zagrożenia ubóstwem ustalony jest na 60 % wartości krajowej mediany dochodu ekwiwalentnego do dyspozycji po uwzględnieniu transferów społecznych obowiązujących w danym państwie członkowskim.

<sup>(4)</sup> Uaktualniona wspólna ocena Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej dotycząca społecznych skutków kryzysu gospodarczego oraz rozwiązań w zakresie polityki (listopad 2010). „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”, COM(2010) 2020.

<sup>(5)</sup> Deprywacja materialna definiowana jest jako doświadczanie co najmniej czterech z dziewięciu rodzajów deprywacji. Takich osób nie stać na: płacenie czynszu lub rachunków za media; należyte ogrzewanie mieszkania; zapłatę niespodziewanych rachunków; jedzenie co drugi dzień ryb, mięsa lub równoważnego źródła białka; raz w roku tydzień wakacji poza domem; samochód; pralkę automatyczną; kolorowy telewizor lub telefon.

2.5 Rada Europejska uzgodniła, że główny cel dotyczący ograniczenia ubóstwa w kontekście strategii „Europa 2020” powinien opierać się na **trzech** wskaźnikach: wskaźniku zagrożenia ubóstwem, głębokiej deprywacji materialnej oraz odsetku osób mieszkających w gospodarstwach domowych osób bezrobotnych. Cele dotyczące zmniejszenia ubóstwa powinny być związane z priorytetami lokalnymi i regionalnymi.

## 3. Platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym

3.1 Proponowana platforma jest jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich w ramach strategii „Europa 2020”, która wyznacza trzy priorytety mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu zatrudnienia, wydajności i spójności społecznej:

— rozwój inteligentny;

— rozwój zrównoważony;

— rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu.

3.2 Celem platformy jest doprowadzenie do wspólnego zobowiązania państw członkowskich, instytucji UE i kluczowych zainteresowanych stron na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym poprzez ustanowienie „dynamicznych ram działania” na rzecz zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej, tak aby zatrudnienie, wzrost gospodarczy i włączenie społeczne były bardziej równomiernie dostępne w całej UE.

3.3 W tym celu Komisja określiła następujące obszary działania:

— realizacja działań we wszystkich obszarach polityki;

— intensywniejsze i skuteczniejsze wykorzystanie funduszy UE celem wsparcia włączenia społecznego;

— promocja innowacyjności społecznej opartej na dowodach;

— partnerska współpraca oraz wykorzystanie potencjału gospodarki społecznej;

— zwiększona koordynacja polityki wśród państw członkowskich.

## 4. Uwagi ogólne

4.1 Ubóstwo jest niedopuszczalne w XXI wieku w Europie i stanowi pogwałcenie praw człowieka. EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie do ograniczania ubóstwa i cel wydzwignięcia z ubóstwa co najmniej 20 milionów osób<sup>(6)</sup>, a także utworzenie platformy i przyjęcie środków na rzecz zmniejszania ubóstwa, z których wiele odzwierciedla poprzednie opinie EKES-u. Wzywa jednak do podjęcia konkretniejszych działań, aby zwalczyć zarówno przyczyny, jak i skutki ubóstwa, a także zapewnić przestrzeganie praw człowieka.

<sup>(6)</sup> Zob. deklaracja EKES-u na Radę Europejską z 17 czerwca 2010 r.

4.2 Polityka gospodarcza, finansowa i społeczna na szczeblu UE nie odpowiada obecnie realiom w poszczególnych państwach członkowskich. EKES podkreśla znaczenie spójnego i zintegrowanego podejścia, a szczególnie niepokoi się, by polityki skupiające się wokół zarządzania gospodarczego, wzrostu i zatrudnienia w kontekście kryzysu nie zwiększyły zagrożenia ubóstwem. Komitet wzywa do przeprowadzenia skutecznej oceny społecznych skutków tych środków, które powinny zostać poddane kompleksowej debacie.

4.3 Sporządzając opinię, EKES wziął pod uwagę inne skutki ubóstwa: nasila ono emigrację zarobkową i społeczną, a także wpływa niekorzystnie na amortyzację inwestycji w zasoby ludzkie na szczeblu państw członkowskich. Osoby ubogie, które są w niewielkim stopniu w stanie bronić swych interesów, mogą się znaleźć w jeszcze trudniejszej sytuacji, jeżeli podczas planowania reform gospodarczych, podatkowych, społecznych oraz w zakresie opieki zdrowotnej i oświaty mających na celu zmniejszenie wydatków publicznych nie uwzględną się ich ochrony. Wzrost liczby osób żyjących poniżej progu ubóstwa może sprawić, że potrzeba redystrybucji środków publicznych stanie się jeszcze bardziej nagląca.

## 5. Uwagi szczegółowe

### 5.1 Ochrona socjalna

5.1.1 EKES docenia znaczenie środków mających na celu zwiększenie zatrudnienia i stworzenie nowych miejsc pracy, podkreśla jednak, że najważniejsze jest wzmocnienie ochrony socjalnej, a nie ograniczanie świadczeń socjalnych lub wywieranie presji na obniżanie wynagrodzeń, co nieproporcjonalnie uderza w osoby najuboższe.

5.1.2 Systemy zabezpieczenia społecznego redukują zagrożenie ubóstwem o jedną trzecią<sup>(7)</sup> i mają istotne znaczenie dla zagwarantowania przestrzegania praw człowieka. Odgrywają zasadniczą rolę jako automatyczne stabilizatory gospodarcze, które łagodzą ubóstwo i wspierają spójność gospodarczą i społeczną, sprzyjają wzrostowi i są niezbędne do tego, by zagwarantować wsparcie opinii publicznej dla europejskiego projektu<sup>(8)</sup>.

5.1.3 EKES popiera troskę Komisji o zagwarantowanie stabilności systemów ochrony socjalnej i systemów emerytalnych państw członkowskich, tak aby zapewnić ludziom odpowiednie dochody w ciągu całego życia, także w wieku starszym<sup>(9)</sup>.

### 5.2 Strategie aktywnego włączenia

5.2.1 Należy kłaść ciągle i skoordynowany nacisk na zintegrowaną strategię **aktywnego włączenia**, obejmującą trzy filary: **rynek pracy sprzyjający włączeniu społecznemu, dostęp do usług wysokiej jakości oraz odpowiedni system wsparcia dochodów**<sup>(10)</sup>, tak by rozwiązać problem przeszkód, które napotykać ludzie doświadczający ubóstwa.

<sup>(7)</sup> Sprawozdanie Komitetu Ochrony Socjalnej dotyczące oceny społecznej strategii „Europa 2020” (luty 2011 r.).

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 132/26 z 3.5.2011.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C. 84/38 z 17.3.2011.

<sup>(10)</sup> Zalecenie Komisji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy (2008.867/WĘ).

5.2.2 EKES popiera położenie zdecydowanego nacisku zarówno na zapobieganie ubóstwu, jak i na zwalczanie tego zjawiska poprzez zrównoważony rozwój. Kluczowe znaczenie mają tu miejsca pracy wysokiej jakości **oraz** nowoczesne, skuteczne systemy zabezpieczenia społecznego, w połączeniu z działaniami mającymi na celu zniwelowanie nierówności w zakresie dochodów, poziomu zamożności i dostępu do usług. W rocznym sprawozdaniu Komisji z postępów prac (2011 r.) podkreślono, że „rozwój nie ma zrównoważonego charakteru, jeśli nie przynosi korzyści wszystkim warstwom społeczeństwa” oraz że kluczową kwestią jest zapewnienie „jednoczesnego wzrostu i spójności społecznej”<sup>(11)</sup>.

5.2.3 Kształtowanie polityki na szczeblu UE ma zasadnicze znaczenie, lecz aby zapewnić skuteczne wprowadzenie zmian, należy także wzmocnić rolę państw członkowskich, a w szczególności władz lokalnych i regionalnych. EKES pragnie współpracować w tym zakresie z Komitetem Regionów.

5.2.4 EKES podkreśla zasadniczą rolę, jaką będą musieli odgrywać zarówno partnerzy społeczni, jak i organizacje gospodarki społecznej (w tym spółdzielnie) w rozwoju rynku pracy sprzyjającego włączeniu oraz w promowaniu bardziej sprawiedliwego podziału dochodów, co będzie stanowić kluczowy wkład w realizację strategii „Europa 2020”.

5.2.5 EKES wzywa do położenia bardziej zdecydowanego nacisku na tworzenie trwałych miejsc pracy wysokiej jakości oraz na środki przeciwdziałania ubóstwu pracujących obejmujące uczciwe wynagrodzenie, dobre warunki pracy i minimalizację pułapek ubóstwa podczas przechodzenia z systemu świadczeń socjalnych do pracy.

5.2.6 W ramach strategii UE na rzecz aktywnego włączenia należy podjąć specjalne działania, aby stworzyć rynek pracy sprzyjający włączeniu<sup>(12)</sup> i przełamać bariery utrudniające dostęp do niego konkretnym grupom, w tym młodzieży i osobom starszym, mniejszościom etnicznym (w tym Romom), migrantom, kobietom, rodzicom samotnie wychowującym dzieci i osobom niepełnosprawnym<sup>(13)</sup>.

5.2.7 EKES podkreśla znaczenie legalnej pracy i wyraża zaniepokojenie skutkami, jakie nierejestrowane zatrudnienie, oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania niosą dla stabilności finansowania systemów zabezpieczenia społecznego, zatrudnienia i praw socjalnych. Konieczne jest zintegrowane działanie na poziomie UE, jak również zestaw różnych sankcji i skutecznych kontroli oraz zachęcanie do podejmowania legalnej pracy.

5.2.8 EKES wzywa do sporządzenia szczegółowego planu działań na rzecz realizacji strategii aktywnego włączenia na szczeblu lokalnym. Popiera fakt, że Parlament Europejski wezwał Komisję, by przeanalizowała wpływ wniosku legislacyjnego dotyczącego wprowadzenia odpowiednich dochodów minimalnych wynoszących co najmniej 60 % mediany dochodu w każdym państwie członkowskim.

<sup>(11)</sup> Zob. „Sprawozdanie z postępu prac dotyczących strategii „Europa 2020”” (Załącznik 1 do „Rocznego sprawozdania gospodarczego”), COM(2011) 11 – A1/2, pkt. 2.5.

<sup>(12)</sup> Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC), BusinessEurope i in.: Umowa ramowa w sprawie rynku pracy sprzyjającego włączeniu (marzec 2010 r.).

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 21/66 z 21.1.2011.

5.2.9 EKES wzywa do gromadzenia porównywalnych danych i do ulepszenia wskaźników, które odzwierciedlą korzyści społeczne i gospodarcze wynikające z wyeliminowania ubóstwa, jak również koszty niepodjęcia działań.

### 5.3 Zaangażowanie zainteresowanych podmiotów

5.3.1 EKES uważa, że zaangażowanie odpowiednich zainteresowanych podmiotów w regularny i zorganizowany dialog na szczeblu unijnym i krajowym jest niezbędne, aby znaleźć skuteczne rozwiązania i monitorować realizację programu platformy.

5.3.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji dotyczącą współpracy z instytucjami UE, ludźmi doświadczającymi ubóstwa, organizacjami pozarządowymi, organizacjami gospodarki społecznej, partnerami społecznymi i innymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego w ramach dorocznej konwencji służącej analizie postępów i stanowiącej element wyżej wymienionego zorganizowanego dialogu na szczeblu unijnym i krajowym. Musi ona objąć także przegląd skutków społecznych rocznego sprawozdania gospodarczego oraz osiągniętych postępów.

5.3.3 EKES pragnąłby wzmocnienia roli Parlamentu Europejskiego w zapewnieniu realizacji programu platformy w państwach członkowskich. Jest to zgodne z propozycjami wysuniętymi na forum obywatelskim Parlamentu Europejskiego AGORA.

5.3.4 EKES zdecydowanie popiera zawartą w inicjatywie przewodniej poświęconej platformie propozycję opracowania dobrowolnych wytycznych dotyczących udziału zainteresowanych stron na szczeblu UE oraz w krajowych programach reform.

5.3.5 EKES powinien być aktywnym partnerem w realizacji celów platformy oraz odgrywać kluczową rolę w zbliżaniu interesów partnerów społecznych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Rola ta mogłaby obejmować:

- organizowanie dorocznego wysłuchania służącego debacie na temat postępów na drodze do celu związanego ze zwalczaniem ubóstwa;
- wniesienie wkładu w przegląd śródkresowy planowany na 2014 r. w kontekście strategii „Europa 2020”;
- wniesienie wkładu w doroczną konwencję;
- uczestniczenie w regularnym dialogu z innymi zainteresowanymi podmiotami, w tym także Komitetem Regionów i krajowymi radami społeczno-gospodarczymi, oraz wydawanie opinii na temat kluczowych priorytetów.

### 5.4 Zwalczanie nierówności

5.4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem znaczenie, jakie w pracach platformy nadano walce z dyskryminacją, równości i integracji, tak by zapewnić włączenie osób niepełnosprawnych lub dotkniętych problemami ze zdrowiem psychicznym, młodzieży, osób starszych, osób należących do środowisk migranckich i mniejszości etnicznych, w tym Romów, a także rozwijać równouprawnienie płci<sup>(14)</sup>. EKES podkreśla, że należy

<sup>(14)</sup> Zob. deklaracja EKES-u na Radę Europejską z czerwca 2010 r., w której podkreślono znaczenie walki z nierównościami i dyskryminacją.

odnieć się kompleksowo do podstawowych praw człowieka i konkretnych propozycji realizacji horyzontalnych klauzul społecznych zawartych w art. 5, 8, 9 i 10 TFUE.

5.4.2 EKES popiera nadanie priorytetowego znaczenia zwalczaniu wykluczenia mieszkaniowego i bezdomności, a także ubóstwa energetycznego i wykluczenia finansowego. Komitet podkreśla znaczenie propagowania dostępu do usług wysokiej jakości po przystępnych cenach, w tym dostępu do technik informatycznych. Powyższe cele należy rozwijać w ramach strategii krajowych na rzecz ochrony socjalnej i włączenia społecznego w ramach wzmocnionej społecznej OMK.

5.4.3 EKES podkreśla konieczność inwestowania w kapitał ludzki i uwypukla rolę edukacji i szkoleń w zakresie kwalifikacji zawodowych, rozwoju osobistego i włączenia społecznego. Powinny one objąć wczesne lata życia, szkołę, edukację wyższą, kształcenie zawodowe i szkolenie w miejscu pracy i stanowić element zobowiązania na rzecz zapewnienia możliwości uczenia się przez całe życie dla wszystkich.

5.4.4 Sprawozdania OECD i Komisji podkreślają rosnące nierówności w dystrybucji dochodów i poziomie zamożności, a także nierówny dostęp do usług, w tym zdrowotnych, w obrębie danego państwa członkowskiego i między poszczególnymi państwami członkowskimi. Ubóstwo jest również jednym z kluczowych czynników społecznych powodujących zły stan zdrowia, a polityka UE powinna odzwierciedlać moralne zobowiązanie do ratowania życia. Niepodważalne dowody pokazują, że społeczeństwom, w których nierówności są mniejsze, niemal zawsze lepiej się powodzi. Priorytetem w ramach platformy należy uczynić opracowanie zintegrowanych strategii i konkretnych środków, aby zniwelować różnice i zbudować sprawiedliwsze społeczeństwo<sup>(15)</sup>.

5.4.5 EKES popiera propozycję Komisji, aby opracować wszechstronne zalecenie w sprawie ubóstwa wśród dzieci. Powinno ono przyczynić się do zapobiegania temu zjawisku i do łagodzenia go przez zagwarantowanie wystarczających dochodów w rodzinie, inwestowanie w opiekę i edukację, w szczególności we wczesnych latach życia, oraz umacnianie pozycji dzieci, zgodnie z prawami podstawowymi i Konwencją ONZ o prawach dziecka. Działania te należy rozwijać w połączeniu ze spójnym podejściem do polityki rodzinnej. Aby przyczynić się do osiągnięcia celu strategii „Europa 2020” w zakresie ubóstwa, należy prowadzić bieżący monitoring, wymianę doświadczeń, badania i wzajemne przeglądy<sup>(16)</sup>.

### 5.5 Wykorzystywanie funduszy UE do realizacji celów dotyczących włączenia społecznego i spójności społecznej

5.5.1 EKES zdecydowanie popiera propozycję skuteczniejszego wykorzystywania funduszy strukturalnych w celu zmniejszania ubóstwa i wspierania spójności społecznej, podkreśla jednak potrzebę podwyższenia kwoty dostępnych funduszy,

<sup>(15)</sup> OECD (2008): „Growing unequal? Income distribution and poverty in OECD countries” (Nierównomierny rozwój? Rozkład dochodów i ubóstwo w krajach OECD). Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Badań Naukowych, 2010 r.: „Why socio-economic inequalities increase: facts and policy papers in Europe” (Dlaczego rosną nierówności społeczno-gospodarcze: fakty i dokumenty dotyczące polityki w Europie), EUR 24 471.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 44/34 z 11.2.2011.

zwłaszcza dla społeczności znajdujących się w niekorzystnej sytuacji materialnej. Najistotniejsze jest inwestowanie w tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości oraz w skuteczne strategie wspierania dostępu do nich grup wykluczonych, także przy udziale gospodarki społecznej. Finansowanie powinno także umożliwiać lepszy dostęp do usług wysokiej jakości, w tym mieszkalnictwa.

5.5.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję uproszczenia dostępu organizacji lokalnych do funduszy strukturalnych, w szczególności przez przyznawanie globalnych dotacji, świadczenie pomocy technicznej i budowanie potencjału, podkreśla jednak, że konieczne jest:

- ograniczenie biurokracji poprzez zwiększenie elastyczności procedur dostępu do finansowania;
- opracowanie minimalnych standardów europejskich dotyczących poprawy przejrzystości i skuteczności procedur, w tym także uproszczenia informacji <sup>(17)</sup>.

Komisja powinna dostarczać wytycznych, propagować wymianę doświadczeń i monitorować wyniki, a w szczególności wyciągnąć wnioski z wykorzystania funduszy strukturalnych w czasie kryzysu.

5.5.3 EKES proponuje, by wykorzystać programy UE, takie jak PROGRESS, do finansowania rozwoju platform krajowych, tak by umożliwić skuteczne zaangażowanie zainteresowanych stron w Europejską platformę i ułatwić realizację jej priorytetów.

## 5.6 Społeczne innowacje i reformy

5.6.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie roli gospodarki społecznej i organizacji pozarządowych w realizacji strategii na rzecz walki z ubóstwem, wspierania nowych miejsc pracy, jak również rozwijania usług kreatywnie odpowiadających na potrzeby społeczności. Podkreśla także wspólną odpowiedzialność wszystkich zainteresowanych podmiotów, w tym

MŚP i przedsiębiorców, które powinny ze sobą współdziałać i razem poszukiwać skutecznych rozwiązań.

5.6.2 Wolontariat odgrywa ważną rolę w rozwoju społeczności, nabywaniu umiejętności, zapewnianiu edukacji nieformalnej i pozaformalnej oraz wzmacnianiu świadomości i pozycji jednostki. EKES pragnie propagować korzyści płynące z wolontariatu, o ile nie stanowi on zagrożenia dla płatnego zatrudnienia czy usług publicznych.

5.6.3 EKES z zadowoleniem przyjmuje zwiększenie wsparcia dla innowacyjności społecznej opartej na dowodach, jednak podkreśla znaczenie zachowania i wykorzystywania obecnych dobrych praktyk oraz wzywa do kontynuacji finansowania.

## 5.7 Wzmocniona koordynacja polityki

5.7.1 Krajowe programy reform i ustalenie celów krajowych są kluczowym elementem realizacji strategii „Europa 2020” oraz wprowadzania polityki służącej rozwiązaniu problemu ubóstwa. Niezbędne jest jednak podbudowanie tego procesu wzmocnioną społeczną otwartą metodą koordynacji opartą na strategiach krajowych, aby zapewnić solidniejsze podstawy do osiągnięcia wymaganych celów społecznych. Konieczne jest także wyjaśnienie jej powiązania z Europejską platformą współpracy w zakresie walki z ubóstwem.

5.7.2 EKES w swojej opinii w sprawie otwartej metody koordynacji i klauzuli społecznej przyjął z zadowoleniem horyzontalną klauzulę społeczną, ocenę skutków społecznych i wzmocnioną OMK jako narzędzia gwarantujące zintegrowane podejście i uwzględnienie celów społecznych we wszystkich obszarach polityki. EKES wzywa do zwiększenia widoczności i przejrzystości tego procesu, poprzez zaangażowanie kluczowych unijnych instytucji i zainteresowanych podmiotów, podkreśla także znaczenie opracowywania strategii na rzecz ochrony socjalnej i włączenia społecznego na szczeblu unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 132/8 z 3.5.2011.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”**

COM(2011) 248 wersja ostateczna

(2011/C 248/23)

Sprawozdawca generalny: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 4 maja 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji”*

COM(2011) 248 wersja ostateczna.

Dnia 14 czerwca 2011 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 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Luisa Miguela PARIZĘ CASTAÑOSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 109 do 2 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Rada Europejska postanowiła, że na swoim posiedzeniu w czerwcu omówi niektóre aspekty wspólnej polityki imigracyjnej. Przewodniczący Herman Van Rompuy zaproponował, by w ramach prac skupić się na następujących kwestiach:

- swobodny przepływ osób w UE;
- przepisy azylowe;
- rozwój partnerstwa z krajami południowego wybrzeża Morza Śródziemnego i kontrola granic zewnętrznych.

1.2 Komisja Europejska opublikowała w dniu 4 maja komunikat w sprawie migracji<sup>(1)</sup> jako wkład na posiedzenie Rady.

## 2. Uwagi ogólne

2.1 Przy opracowywaniu różnych opinii (zob. załącznik) EKES współpracował z pozostałymi instytucjami w dziedzinie wspólnej polityki i wspólnych przepisów UE w zakresie azylu i imigracji. Pomimo poczynionych postępów sytuacja nie jest zadowalająca. Zatwierdzanie wspólnych przepisów w zakresie przyjmowania imigrantów i osób wymagających ochrony międzynarodowej napotyka na wiele trudności w Radzie i Parlamencie.

2.2 Wspólna polityka imigracyjna powinna mieć charakter kompleksowy i uwzględniać rozmaite aspekty, takie jak: sytuacja demograficzna i na rynkach pracy, poszanowanie praw człowieka, równe traktowanie i zasada niedyskryminacji, przepisy dotyczące przyjmowania nowych imigrantów, przyjmowanie i ochrona osób ubiegających się o azyl, walka

z sieciami przestępczymi zajmującymi się przemytem ludzi, współpraca z krajami trzecimi, europejska solidarność, polityka społeczna i integracja.

2.3 Ostatnie miesiące przyniosły wydarzenia, deklaracje i decyzje polityczne, które Komitet obserwuje z wielkim zaniepokojeniem, gdyż szerzy się wśród nas odwieczna i dobrze znana choroba Europejczyków: ksenofobia i wykluczający je przeciw imigrantom i mniejszościom w kampaniach wyborczych. EKES wyraża nadzieję, że Rada Europejska dopilnuje, by na czerwcowym posiedzeniu program działań europejskich nie był skażony ksenofobią i populizmem.

2.4 Ksenofobia i populizm latami propagowane były wśród ekstremistycznych, choć mniejszościowych frakcji politycznych. Obecnie jednak tego rodzaju praktyki są częścią programu działań różnych rządów europejskich, które wykorzystują je przeciw imigrantom i mniejszościom w kampaniach wyborczych. EKES wyraża nadzieję, że Rada Europejska dopilnuje, by na czerwcowym posiedzeniu program działań europejskich nie był skażony ksenofobią i populizmem.

2.5 W ostatnich tygodniach byliśmy świadkami sytuacji nie do przyjęcia – w Europie doszło do poważnego kryzysu politycznego z powodu nieznacznie większego napływu imigrantów w regionie Morza Śródziemnego. We wcześniejszych tego rodzaju sytuacjach, wobec napływu o wiele większej liczby osób uciekających przed wojną i głodem, Europa wykazywała się solidarnością i gwarantowała ochronę praw człowieka oraz wzmocniała wartości integracji europejskiej.

2.6 Utworzenie strefy Schengen to zdaniem Komitetu oraz większości Europejczyków jeden z najważniejszych kroków w ramach integracji europejskiej. Jednakże niektóre państwa członkowskie ustanawiają kontrole graniczne wewnątrz Europy, które są niezgodne z Traktatem.

<sup>(1)</sup> COM(2011) 248 wersja ostateczna.

2.7 EKES jest zaniepokojony faktem, że niewielki kryzys migracyjny wynikający z napływu osób wymagających ochrony, stawia pod znakiem zapytania trwałość wartości niektórych rządów i samej UE.

2.8 Komitet pragnie zaapelować o umiarkowanie w wypowiedziach politycznych i przywrócenie równowagi oraz poszanowania zasad demokracji, a także otwartych i wolnych społeczeństw. Rządy europejskie powinny pamiętać, że integracja imigrantów to proces dwukierunkowy, który wymaga kompromisu także od europejskich społeczeństw przyjmujących i musi opierać się na podejściu integracyjnym. Nie ma charakteru integracyjnego społeczeństwo, które akceptuje, by jego przywódcy polityczni posługiwali się populizmem i ksenofobią wobec imigrantów i mniejszości podczas kampanii wyborczych i podejmowania decyzji politycznych.

2.9 Europa potrzebuje wizji średnio- i długoterminowej. Belgijska prezydencja UE zwróciła się do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej<sup>(2)</sup> w sprawie roli imigracji w kontekście wyzwań demograficznych w Europie. Wnioski były jasne – w nadchodzących latach musi wzrosnąć mobilność pracowników w UE, a także imigracja pracowników i ich rodzin pochodzących z krajów trzecich. Scenariusz ten stawia nas przed nowymi wyzwaniami wiążącymi się z zarządzaniem coraz większą różnorodnością w przedsiębiorstwach i w miastach. Komitet zachęca Komisję do rychłego przedstawienia nowego programu europejskiego na rzecz integracji, z uwzględnieniem prac Europejskiego Forum Integracji.

2.10 Niedawne wydarzenia na południu regionu Morza Śródziemnego, a także dyskusje i konflikty w obrębie Unii, są okazją do wzmocnienia wartości i zasad UE, istniejących wspólnych standardów i zapewnienia większego wymiaru europejskiego w polityce UE dotyczącej granic, swobodnego przepływu, azylu oraz imigracji.

### 3. Uwagi szczególne

#### 3.1 Swobodny przepływ osób – granice wewnętrzne

3.1.1 EKES uważa, że swobodny przepływ osób stanowi zasadę i podstawowe prawo w procesie integracji europejskiej, a także jeden z zasadniczych filarów, na których opiera się przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. EKES podziela przekonanie Komisji o potrzebie rozwoju bardziej przejrzystego i trwałego systemu zarządzania Schengen poprzez europejski system niezależnej i obiektywnej oceny stosowania kodeksu granicznego przez państwa członkowskie. System ten powinien być zarządzany i koordynowany przez Komisję oraz uwzględniać wkład ekspertów zewnętrznych.

3.1.2 Państwa członkowskie powinny przestrzegać swoich zobowiązań przewidzianych w kodeksie granicznym podczas tymczasowego przywracania kontroli granic wewnętrznych

w wyjątkowych przypadkach, gdy względy związane z porządkiem publicznym wymagają podjęcia natychmiastowych działań, chodzi tu zwłaszcza o obowiązek uprzedniego zawiadomienia Komisji, a także przestrzeganie praw procesowych (uzasadnienie) przewidziane w kodeksie oraz zasad proporcjonalności, solidarności i wzajemnego zaufania.

3.1.3 Komitet zgadza się, że należy wprowadzić na szczeblu europejskim mechanizm skoordynowanego przywrócenia kontroli granic wewnętrznych w „sytuacjach rzeczywiście krytycznych” lub gdy granice zewnętrzne podlegają silnej niespodziewanej presji migracyjnej. Negocjacje w Radzie dotyczące takiego mechanizmu nie powinny umożliwiać rządów renegeacji lub zmian prowadzących do ograniczenia wspólnych praw procesowych przewidzianych w kodeksie Schengen.

3.1.4 EKES popiera propozycję Parlamentu Europejskiego, by Komisja opracowała nowy mechanizm dotyczący uchybień (mechanizmy wczesnego wykrywania możliwych naruszeń praw i podstawowych wolności w UE), którego główną funkcją byłoby zawieszanie środków przyjmowanych przez państwa członkowskie w ramach prawa europejskiego naruszających podstawowe prawa i wolności jednostki, w czasie ustalania ich legalności w drodze przyspieszonej procedury przed Trybunałem w Luksemburgu<sup>(3)</sup>.

#### 3.2 Granice zewnętrzne

3.2.1 Unia Europejska potrzebuje wiarygodnej, skutecznej i legalnej polityki dotyczącej granic zewnętrznych, podlegającej silnej kontroli demokratycznej i niezależnym ocenom. Komitet apeluje, by Rada i Parlament Europejski doszły do porozumienia w sprawie wniosku Komisji z lutego 2010 r. dotyczącego wzmocnienia rozporządzenia o Agencji Frontex.

3.2.2 EKES uważa, że państwa członkowskie muszą przyznać więcej kompetencji operacyjnych i większą autonomię Agencji Frontex w zakresie jej działalności i środków (wyposażenie techniczne). Jednakże prowadzenie wspólnych działań koordynowanych przez agencję (i ich wpływ na prawa podstawowe oraz gwarancje administracyjne przewidziane w kodeksie granicznym) powinno podlegać demokratycznej kontroli Parlamentu i Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Powinna temu towarzyszyć stała ocena, w szczególności dotycząca działań i umów Agencji Frontex z krajami trzecimi, skuteczności wspólnych operacji i jakości prowadzonych przez nią analiz ryzyka.

3.2.3 Zdaniem EKES-u konieczne jest, by Frontex wypełniał swoje obowiązki dotyczące dostępu do ochrony międzynarodowej, jak na przykład zasada *non-refoulement*, niezależna kontrola poszanowania praw podstawowych i rozwój etycznego kodeksu postępowania w przypadku przymusowych powrotów.

<sup>(2)</sup> Dz. U. C 48 z 15.2.2011, s. 6–13.

<sup>(3)</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 15 grudnia 2010 r. w sprawie przestrzegania praw podstawowych w Unii Europejskiej (2009) – skuteczne wdrażanie po wejściu w życie traktatu lizbońskiego (2009/2161(INI)) - P7\_TA(2010)0483, punkt 39.

3.2.4 Komitet zgadza się również z przyszłym rozwojem europejskiej straży granicznej składającej się z europejskiego kontyngentu funkcjonariuszy straży granicznej, który ma mieć w przyszłości charakter scentralizowanej administracji europejskiej. Jej główną funkcją będzie stosowanie przepisów wspólnotowych przewidzianych w kodeksie granicznym.

### 3.3 Imigracja zarobkowa

3.3.1 UE powinna nadać impuls polityczny wspólnej polityce w zakresie legalnej imigracji i sprzyjać mobilności oraz sprawiedliwemu traktowaniu obywateli krajów trzecich przybywających do Europy ze względu na zatrudnienie. W różnych państwach członkowskich, zwłaszcza w niektórych sektorach i kategoriach zawodowych, przedsiębiorstwa potrzebują nowych pracowników pochodzących z innych krajów, ze względu na ich uzdolnienia i kwalifikacje. Unia powinna stworzyć wspólne ramy prawne na szczeblu europejskim w dziedzinie imigracji zarobkowej. Ramy te powinny być spójne, kompleksowe i horyzontalne oraz opierać się na poszanowaniu praw pracowniczych, zasady równego traktowania i potrzeb przedsiębiorstw.

3.3.2 Komitet opracował już opinie w sprawie dyrektywy o pracownikach czasowych, delegowanych, wysoko wykwalifikowanych i naukowcach. We współpracy z krajami pochodzenia, by uniknąć drenażu mózgow, UE powinna przyjmować nowe talenty niezbędne dla dynamicznej, innowacyjnej i konkurencyjnej gospodarki.

3.3.3 EKES uważa, że Rada i Parlament Europejski powinny jak najszybciej porozumieć się co do dyrektywy w sprawie wspólnego zbioru praw i jednego zezwolenia<sup>(4)</sup>. Należy na szczeblu UE zlikwidować różnice w prawach dla różnych kategorii pracowników z krajów trzecich. Obecne wspólne ramy prawne charakteryzują się podejściem sektorowym, które sprzyja nierównemu i dyskryminacyjnemu traktowaniu różnych kategorii pracowników imigracyjnych, jeżeli chodzi o warunki wjazdu i pobytu oraz ich prawa.

3.3.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje plan Komisji Europejskiej dotyczący przedstawienia wspólnego kodeksu imigracyjnego w 2013 r. Kodeks powinien konsolidować prawodawstwo

poprzez jednolite i przejrzyste ramy praw, gwarancji i obowiązków imigrantów. Powinien on opierać się na zasadach równości i sprawiedliwego traktowania. UE powinna bardziej aktywnie propagować transpozycję przez państwa członkowskie umów oraz traktatów międzynarodowych i europejskich w ramach organizacji takich jak ONZ, Rada Europy i MOP.

### 3.4 Dialog i partnerstwa na rzecz mobilności z krajami trzecimi

3.4.1 EKES popiera ogólne wytyczne przedstawione przez Komisję w komunikacie „Dialog na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa z państwami południowego regionu Morza Śródziemnego”<sup>(5)</sup>. UE powinna w dalszym ciągu rozwijać kompleksowe podejście do migracji i traktować priorytetowo usprawnianie legalnych dróg migracji i mobilności.

3.4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w zakresie ustanawiania partnerstw na rzecz mobilności między UE a Tunezją, Egiptem i Libią. Konieczne jest jednak przeprowadzenie niezależnego badania skuteczności i wpływu istniejących partnerstw. EKES popiera inicjatywę Komisji mającą na celu zapewnienie, by partnerstwa na rzecz mobilności dysponowały skutecznym mechanizmem oceny. Z drugiej strony partnerstwa te, utworzone na podstawie wspólnych deklaracji politycznych bez charakteru prawnie wiążącego dla krajów uczestniczących, powinny zostać przekształcone w umowy międzynarodowe.

## 4. Ochrona międzynarodowa

4.1 EKES wyraża nadzieję, że Rada i Parlament przyjmą w 2012 r. przepisy wspólnotowe konieczne do utworzenia wspólnego systemu azylowego.

4.2 Ponadto Komitet uważa, że konieczna jest większa solidarność między państwami członkowskimi, jeżeli chodzi o przyjmowanie osób przybywających do Europy i wymagających ochrony międzynarodowej. Sugeruje także, by UE mogła oferować programy przesiedleńcze, takie jak zaproponowała Komisja.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(4)</sup> COM(2007) 638 wersja ostateczna.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 292 wersja ostateczna.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi**

COM(2010) 781 wersja ostateczna – 2010/0377 (COD)

(2011/C 248/24)

Sprawozdawca: **David SEARS**

Dnia 24 stycznia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi*

COM(2010) 781 wersja ostateczna – 2010/0377 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 maja 2011 r. Sprawozdawcą był David SEARS.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 146 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

## 1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) konsekwentnie popiera wnioski Komisji dotyczące przepisów mających na celu zmniejszenie zarówno częstotliwości, jak i potencjalnych skutków poważnych awarii. Ponieważ zakres właściwych dyrektyw zależy w ogromnym stopniu od pozostałych przepisów prawnych UE, zwłaszcza dotyczących klasyfikacji i oznaczania substancji niebezpiecznych, EKES zgadza się, że obecnie, w związku ze zmianami wynikającymi z niedawnego przyjęcia globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, przygotowanego i proponowanego przez ONZ, konieczna jest nowa dyrektywa. Trudności z tym związane oraz nieliczne spodziewane korzyści, poza ułatwieniami w światowym handlu, zostały rozpoznane i dogłębnie omówione we wcześniejszej opinii (1).

1.2 EKES zgadza się też całkowicie z poglądem Komisji i większości zainteresowanych stron, że nie są konieczne żadne inne istotne zmiany i że zmiany te powinny ograniczać się do minimum, aby nie stracić z oczu kluczowych celów dawno istniejącego, skutecznego i szeroko popieranego prawodawstwa.

1.3 EKES uważa zatem, że należy podjąć wszelkie starania, aby krytycznie ocenić, w razie konieczności w odniesieniu do poszczególnych produktów, czy zmiany w klasyfikacji są istotne w kontekście prawdopodobieństwa wystąpienia poważnych awarii. Jeśli nie są lub jeśli w znacznym stopniu wpłynęłyby na sytuację większej liczby małych zakładów i MŚP mniejszego ryzyka, należy uważać, aby nie osłabić oddziaływania wniosku. Dotyczy to szczególnie sektora detergentów, w którym związek nowych klasyfikacji z codzienną praktyką regularnego stosowania produktów dla gospodarstwa domowego jest niewielki. W takich przypadkach należy również starannie przeanalizować próg wielkości, zwłaszcza gdy istnieje niewielkie prawdopodobieństwo pożaru lub wybuchu i gdy towary są pakowane w niewielkich ilościach z przeznaczeniem do sprzedaży detalicznej.

1.4 Gdy surowce, półprodukty i gotowe produkty podlegają kilku aktom prawnym będącym przedmiotem przeglądu zgodnie z różnymi harmonogramami, należy zachować dużą ostrożność w przypadku zalegających się okresów przejściowych, aby zapewnić ograniczenie do minimum łącznych kosztów dla operatorów i państw członkowskich oraz ewentualnych niejasności dla wszystkich zainteresowanych.

1.5 Zważywszy, że ogólnie zdaniem właściwych organów najważniejsze zakłady zostały już uwzględnione w omawianych przepisach, należy podjąć wszelkie starania na rzecz poprawy skuteczności i efektywności kontroli oraz późniejszych sprawozdań z kontroli tych zakładów, a także, w razie potrzeby, przyległych obszarów. W miarę możliwości działania te nie powinny polegać wyłącznie na częstszym żądaniu informacji, które państwa członkowskie mają zbierać i przekazywać Komisji. EKES zwraca uwagę, że system w swojej obecnej postaci nie jest prawie w ogóle przystosowany do tego celu, i wyraża zadowolenie z wysiłków Komisji służących uzgodnieniu zmian z państwami członkowskimi, jako że jest ona uzależniona od otwarcie i terminowo przekazywanych przez nie informacji. Proponowane zmiany w wykazie odpowiednich produktów i zakładów powinny być nadal dokładnie badane przez pozostałe instytucje i organy doradcze UE, zanim zostaną przyjęte.

1.6 EKES zdecydowanie popiera szybkie przekazywanie opinii publicznej istotnych i zrozumiałych informacji. Nadal potrzebne będą informacje w wersji papierowej, chociaż coraz częściej, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, będą wykorzystywane środki elektroniczne, w tym także sieci społecznościowe. Wszystkie organizacje przedstawicielskie społeczeństwa obywatelskiego w sąsiedztwie tzw. „zakładu Seveso” (czy innego zakładu produkcyjnego lub magazynu) mają do odegrania swoją rolę, zarówno jeśli chodzi o zapobieganie wszelkiego rodzaju wypadkom, jak i o reagowanie na nie – także na poważne sytuacje awaryjne w rozumieniu przepisów dyrektywy „Seveso”.

(1) Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

1.7 Nowe wnioski dotyczące „sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska” są istotne tylko wówczas, jeśli można wykazać „brak sprawiedliwości w kwestiach dotyczących środowiska” w odniesieniu do niebezpieczeństwa poważnych awarii. Wziąwszy pod uwagę niską częstotliwość występowania awarii zgłaszanych na podstawie omawianej dyrektywy, zwłaszcza w przypadku zakładów zwiększonego ryzyka, trudno mówić o braku takiej sprawiedliwości. Jakikolwiek dostarczane informacje powinny być udostępniane wszystkim grupom zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. EKES uważa zatem, że ten wymóg należy zastąpić bardziej nowoczesnym i uzgodnionym z większą liczbą podmiotów podejściem do zarządzania informacjami dotyczącymi bezpieczeństwa, należyście popartym dowodami i konieczną analizą skutków.

1.8 EKES zwraca uwagę, że UE jest w tyle za USA pod względem uznawania i nagradzania sprawdzonych rozwiązań, zwłaszcza w odniesieniu do bezpieczeństwa procesów i osób, i uważa, że stosowanie takich rozwiązań przyniosłoby większe korzyści niż niektóre środki proponowane w dyrektywie.

1.9 EKES popiera zatem omawiany wniosek, ale proponuje ponowne przeanalizowanie wielu punktów w celu zagwarantowania, by zostały w pełni osiągnięte powszechnie uznane długofalowe cele tego prawodawstwa dotyczące zmniejszenia częstotliwości i skutków poważnych awarii.

## 2. Wstęp

2.1 Ponad 40 lat temu w dyrektywie 67/548/EWG w sprawie substancji niebezpiecznych uznano potrzebę klasyfikacji, oznakowania i pakowania (CLP) „substancji” – tworzących, przynajmniej na początku, zamkniętą listę pierwiastków i ich związków – zdefiniowanych jako w różnym stopniu „niebezpieczne” dla zdrowia ludzi, ich bezpieczeństwa oraz dla środowiska. Ponad 20 lat później, w dyrektywie 88/379/EWG w sprawie preparatów niebezpiecznych, rozszerzono zakres tych przepisów na „preparaty” – dłuższą i potencjalnie otwartą listę celowo produkowanych mieszanin składających się z co najmniej dwóch substancji w różnych, lecz określonych proporcjach.

2.2 Te dwie dyrektywy, a także wiele dyrektyw je zmieniających oraz dostosowania do postępu technicznego stanowią podstawy zharmonizowanego systemu ochrony pracowników, konsumentów, producentów, sprzedawców, dystrybutorów i środowiska. Zapewniają one również istnienie w UE jednolitego rynku dla objętych nimi produktów, w tym surowców, półproduktów i strumieni odpadów, a także gotowych produktów, które mają być wprowadzane na rynek. Ponadto dyrektywy te ściśle wiążą się z praktycznie całym pozostałym prawodawstwem UE mającym na celu ochronę zdrowia i środowiska oraz bezpieczeństwo ludzi, a także wywierają na nie wpływ. Wszelkie zmiany w tym podstawowym systemie prawdopodobnie będą zatem złożone i kosztowne dla wszystkich zainteresowanych.

2.3 W ostatnich latach dokonano dwóch takich zmian. W 2006 r. Rada przyjęła rozporządzenie (WE) nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) wraz z dyrektywą 2006/121/WE po raz kolejny zmieniającą dyrektywę 67/548/EWG i ujednolicającą oba te znaczące akty prawne.

W 2008 r. Rada i Parlament Europejski przyjęły rozporządzenie (WE) nr 1272/2008 w celu wdrożenia nowego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, przygotowanego po wielu latach prac przez ONZ. Doprowadziło to w wielu przypadkach do zmian w nazwach, piktoqramach i standardowych określeniach poszczególnych zagrożeń oraz zaklasyfikowanych „substancji” i „mieszanin”. Rzeczywiste zagrożenia dla pracowników, dystrybutorów, konsumentów i całego społeczeństwa ze strony danego produktu lub procesu pozostały oczywiście takie same.

2.4 Stwierdzono wtedy, że korzyści płynące z zastąpienia jednego powszechnie uznanego, w pełni sprawnie funkcjonującego i efektywnego systemu przez inny prawdopodobnie będą niewielkie, przy czym może się okazać, że zmniejszenie kosztów w handlu międzynarodowym zostanie zrównoważone, a nawet przewyższone, przez większe koszty regulacyjne i koszty zapewnienia zgodności na obszarze UE. Problemy techniczne wynikające z wprowadzenia nowych klasyfikacji i punktów końcowych również byłyby znaczne i spowodowałyby większe koszty związane ze zmianami formuły lub zmianami w szeregu produktów dostępnych dla konsumentów, co mogłoby wywołać spore zamieszanie w okresach przejściowych i po ich zakończeniu w przypadku każdego ze zmienianych aktów prawnych.

2.5 Te problemy zostały uwidocznione, i do pewnego stopnia rozwiązane, we wniosku Komisji COM(2010) 781 wersja ostateczna, znanym także jako Seveso III, dotyczącym dyrektywy zastępującej istniejące przepisy w sprawie kontroli „niebezpieczeństwa poważnych awarii” związanych zwłaszcza z „substancjami niebezpiecznymi”, zgodnie z nazewnictwem zawartym w tych przepisach.

2.6 Pierwszy akt prawny w tej dziedzinie wprowadzono w 1982 r.: była to dyrektywa 82/501/EWG, przyjęta w następstwie poważnego wypadku w Seveso (który spowodował narażenie na szeroką skalę na działanie dioksyn), który miał miejsce w 1976 r. Dyrektywa ta została zmieniona po awariach w Bhopalu (poważny wyciek izocyjanianu metylu) oraz w Bazyli (seria pożarów i uwolnień substancji toksycznych). W 1996 r. dyrektywę zastąpiła dyrektywa Rady 96/82/WE. Po poważnych awariach w Tuluzie (azotan amonu), Baia Mare (rozlew cyjanku) i Enschede (wybuch w fabryce sztucznych ogni) dyrektywa ta została następnie zmieniona dyrektywą 2003/105/WE, w której określono szereg jasnych wymogów proceduralnych i sprawozdawczych dotyczących producentów i państw członkowskich.

2.7 Ogólnie uważa się, że te przepisy miały daleko idące i pozytywne skutki dla bezpieczeństwa i kontroli zakładów produkcyjnych, w których stosuje się, wytwarza lub przechowuje substancje niebezpieczne. Obejmują one około 10 000 zakładów produkcyjnych, z których obecnie ok. 4 500 określa się mianem „zakładów dużego ryzyka”, czyli objętych surowszymi wymogami w zakresie sprawozdawczości i kontroli niż 5 500 „zakładów zwiększonego ryzyka”. Prowadzone są regularne inspekcje. Obowiązują krajowe i unijne systemy sprawozdawczości. System cieszy się dużym poparciem i jest doceniany przez wszystkich zainteresowanych. Awary nadal się zdarzają, ale trzeba mieć nadzieję, że będzie ich mniej i że w mniejszym stopniu wpłyną na zdrowie ludzi i na środowisko, niż gdyby takiego systemu nie było.

2.8 Zgodnie z danymi statystycznymi zamieszczonymi przez Komisję w internecie, w ciągu 30 lat obowiązywania dyrektywy zgłoszono 745 takich awarii. Poinformowano również o 42 kolejnych, ale nie zostały one jeszcze uwzględnione w publicznie dostępnej bazie danych eMARS<sup>(2)</sup>. Chociaż dane statystyczne nie są ani kompletne, ani łatwo dostępne, uważa się, że 80 % z tych awarii miało miejsce w zakładach określanych mianem „zakładów dużego ryzyka”, a pozostałe w zakładach uznanych za „zakłady zwiększonego ryzyka”. 35 z nich zgłosiły dobrowolnie kraje należące do OECD niebędące państwami członkowskimi UE. Liczba wypadków zgłaszanych rocznie była najwyższa w latach 1996–2003 i od tamtej pory gwałtownie maleje. Nie jest jasne, czy oznacza to realną poprawę bezpieczeństwa zakładów, czy też po prostu dość duże opóźnienia w analizowaniu i zgłaszaniu awarii przez państwa członkowskie oraz następujące potem opóźnienia w tłumaczeniach.

2.9 Z zakresu tych kontroli wyłączone są zakłady wojskowe oraz zagrożenia spowodowane promieniowaniem jonizującym, eksploatacją minerałów i węglowodorów na obszarach morskich, transportem i składowaniem odpadów, jak również określone substancje wymienione w części 3 załącznika I do omawianej dyrektywy.

2.10 Niestety jeśli chodzi o substancje niebezpieczne, zakres tych przepisów w ogromnym stopniu zależy od wyżej opisanego prawodawstwa CLP. To, czy i w jakim stopniu dany zakład musi przestrzegać środków kontroli przewidzianych w dyrektywach Seveso, określa klasyfikacja i ilość stosowanych, wytwarzanych lub przechowywanych tam substancji. Środki kontroli mają za zadanie powstrzymanie lub zminimalizowanie skutków jedynie „poważnych awarii”, które zgodnie z definicją wiążą się z co najmniej jednym z poniższych zjawisk: śmiercią przynajmniej jednej osoby; obrażeniami doznanymi przez co najmniej sześć osób oraz hospitalizacją tych osób; uszkodzeniem mienia w zakładzie lub poza jego terenem; ewakuacją dużej liczby personelu lub osób przebywających w sąsiedztwie zakładu bądź też długotrwałymi szkodami dla środowiska. Naprawę „poważne awarie”, odnotowane w punkcie 2.6, które doprowadziły do zmian w przepisach, miały oczywiście dużo większy zasięg i nie należą zatem do typowych awarii, jakie są zwykle zgłaszane.

2.11 Obecne wprowadzenie prawodawstwa dotyczącego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów wymaga zmian, zwłaszcza w załącznikach do dyrektywy, w których zawarto konkretne kategorie zagrożeń oraz zaklasyfikowane „substancje” i „mieszanki”, które będzie należało uwzględnić bądź wykluczyć na podstawie zmienionej klasyfikacji zagrożeń.

2.12 Zważywszy, że zmiany te są zmianami definicji, a nie faktycznego ryzyka, i że Komisja nie zamierza w znacznym stopniu zmieniać ani rozszerzać zakresu obecnie obowiązującego prawodawstwa, należy się spodziewać, że realne korzyści pod względem bezpieczeństwa procesów, pracowników i konsumentów oraz korzyści dla środowiska będą minimalne. Oczywista jest zatem potrzeba kontroli kosztów i innych skutków dla operatorów i dla państw członkowskich; zarazem należy uniknąć osłabienia uwagi skupionej na niebezpieczeństwach poważnych awarii.

### 3. Streszczenie wniosku Komisji

3.1 Wniosek Komisji dotyczący nowej dyrektywy jest oparty na art. 191 TFUE. Dyrektywa jest skierowana do państw członkowskich i wejdzie w życie 20 dni po jej opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym. Dyrektywa 96/82/WE zostanie uchylona z dniem 1 czerwca 2015 r. Odbyły się konsultacje z zainteresowanymi stronami. Istniała zgoda co do tego, że nie są konieczne żadne zasadnicze zmiany oprócz dostosowania załącznika I do rozporządzenia (WE) nr 1272/2008.

3.2 Komisja dąży jednak do wyjaśnienia i uaktualnienia pewnych procedur i definicji, a także wprowadzenia nowych środków, dotyczących przede wszystkim częstotliwości kontroli, treści strategii operatorów w zakresie zapobiegania poważnym awariom, wymogów systemu zarządzania bezpieczeństwem, przekazywania informacji opinii publicznej, prawa do dostępu do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przedkładania Komisji sprawozdań przez państwa członkowskie oraz procesu zmiany załączników poprzez przyjmowanie aktów delegowanych.

3.3 Komisja dostrzega, że największe trudności dotyczą dostosowania aktualnie obowiązujących kategorii „bardzo toksyczne” i „toksyczne” do nowych kategorii „toksyczność ostra 1, 2 i 3”, które teraz podzielono na różne drogi narażenia (droga pokarmowa, skóra i wdychanie). Wprowadzone zostaną nowe i bardziej szczegółowe kategorie zagrożeń: utleniające, wybuchowe i łatwopalne, w tym „aerozole łatwopalne”. Szczególną uwagę zwraca się na kilka innych produktów, w tym azotan amonu i ciężki olej opałowy, powszechnie stosowane pomimo ich okazjonalnego wykorzystywania jako materiałów wybuchowych.

3.4 Do wniosku dołączono dokument roboczy oraz ocenę skutków, dwie zewnętrzne oceny wpływu przygotowane przez COWI A/S (Dania, międzynarodowa grupa konsultacyjna) w sprawie możliwych wariantów dotyczących ogólnego wniosku oraz dostosowania załącznika I, a także sprawozdanie technicznej grupy roboczej JRC na temat kryteriów klasyfikacji dla potrzeb określania „zakładów Seveso”. Na prośbę przedstawiono dodatkowe informacje w sprawie propozycji dotyczących zreformowania bazy danych eMARS.

3.5 Pomimo przyznania Komisji dodatkowych uprawnień i zadań, zmiany nie powinny mieć wpływu na budżet Wspólnoty. W ocenie skutków nie określono w pełni kosztów i korzyści dla państw członkowskich czy operatorów – sugeruje się natomiast, że oba te elementy powinny być znacznie mniejsze w porównaniu z okresem, gdy po raz pierwszy wprowadzono przepisy w omawianej dziedzinie. Zauważa się także, że ogólnie koszty są niższe w porównaniu z tymi ponoszonymi w razie wypadku. Jako przykład podaje się pożar terminalu w Buncefield w Wielkiej Brytanii w 2005 r. Niektóre nowe propozycje dotyczące informowania opinii publicznej czy przekazywania danych do Komisji nie zostały ocenione pod kątem kosztów czy rzeczywistej efektywności. Stosowanie oraz przewidywane skutki aktualnie obowiązującego prawodawstwa przeanalizowano w dokumentach pokrewnych, ale nie uwzględniono ich w ocenie skutków.

(2) Zob. <http://emars.jrc.ec.europa.eu/>.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 W swoich opiniach EKES wypowiedział się pozytywnie na temat wszystkich wspomnianych powyżej dyrektyw i zdecydowanie popierał szereg wniosków – zwanych powszechnie dyrektywami Seveso I, II, a teraz III – zmierzających do zminimalizowania częstotliwości i skutków poważnych awarii. Dlatego też popiera nowy wniosek, jego proponowaną podstawę prawną i wybór instrumentu. Istnieją jednak obawy dotyczące proporcjonalności i prawdopodobnego skutku wniosku, ponieważ niektóre przepisy ewidentnie wykraczają poza to, co jest absolutnie niezbędne do osiągnięcia pożądanego celu.

4.2 EKES zdecydowanie poparł także globalnie zharmonizowany system dla klasyfikacji, pakowania i oznakowania chemikaliów stworzony przez Organizację Narodów Zjednoczonych, mający wspierać światowy handel i wspomagać gospodarki mniej rozwinięte w ich dążeniach do ochrony bezpieczeństwa i zdrowia pracowników oraz konsumentów.

4.3 EKES przedstawił jednak szereg zastrzeżeń dotyczących powyższego w opinii opublikowanej w Dz.U. C 204 (s. 47) z dnia 9 sierpnia 2008 r. Wiele z nich miałyby zastosowanie do każdej transgranicznej lub, jak w tym przypadku, ogólnosiwiatowej harmonizacji – niezależnie od tego, jak dobrze byłaby ona umotywowana – kiedy jeden sprawnie funkcjonujący system zastępuje się innym w imię wyższego dobra, tzn. ułatwienia światowego handlu. Biurokracja i koszty mogą wzrosnąć. Obowiązujące od dawna procedury i definicje mogą stracić na znaczeniu. Cele podstawowe mogą ulec rozmyciu. Metody produkcji i wprowadzania do obrotu mogą wymagać przeglądu związanego ze znacznymi kosztami, który nie przyniesie żadnych korzyści pracownikom ani konsumentom. Jest prawdopodobne, że na wszystkich szczeblach pojawi się zamęt w trakcie nieuniknionych okresów przejściowych i po nich, i to w odniesieniu do każdego zmienianego aktu prawnego. Korzyści, o ile zostaną zmierzone, mogą być niewielkie albo prawie żadne, a dodatkowe koszty – trudne do uzasadnienia.

4.4 Wiele z powyższych uwag uwzględniono na etapie przygotowywania omawianego wniosku, zwłaszcza jeżeli chodzi o niemal powszechną zgodę co do tego, że przedmiot, zakres i ogólne wdrażanie obowiązującego prawodawstwa nie wymagają żadnych zasadniczych zmian oprócz przeglądu załącznika I pod kątem zgodności z nowymi definicjami dotyczącymi klasyfikacji, oznakowania i pakowania „substancji niebezpiecznych”, na których to definicjach prawodawstwo to się opiera.

4.5 Niestety, pozostaje jeszcze wiele problemów. Niektóre z nich poruszono podczas konsultacji, ale nie podjęto ich w obecnym tekście. Inne wątpliwości o charakterze ogólnym zostały w ogóle pominięte.

4.6 Przede wszystkim EKES wyraża ubolewanie, że przyjęcie negocjowanego na poziomie światowym, zasadniczo jednojęzycznego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów doprowadziło do zatraty znaczenia dobrze utrwalonych pojęć, takich jak „substancja”, które może obecnie obejmować zarówno „preparaty”, jak i „mieszanki”; ubolewa również, że tym dwóm ostatnim określeniom nadano identyczne znaczenie, inaczej niż to miało miejsce w dyrektywie w sprawie preparatów; że nadal nie podjęto żadnych działań, by potwierdzić, że trzy określenia – w języku angielskim i kilku innych językach UE – „chemikalia”, „substancja chemiczna” i „substancja” – to w prawodawstwie UE synonimy, mimo że

są stosowane w różnych kontekstach i że przypisuje się im różne znaczenia. Dla niektórych konieczne może być wyjaśnienie, że nie istnieją substancje „niechemiczne”. Odniesienia do „czynników m” czy „sformułowań R i S” mają sens tylko w jednym języku i mogą nastrożać problemów przy tłumaczeniu na inne języki.

4.7 Dlatego stracono szansę na stworzenie glosariusza kluczowych terminów we wszystkich językach UE, co pierwotnie sugerowano i co ma podstawowe znaczenie, kiedy prawodawstwo wkracza w nowe obszary dotyczące tej samej grupy produktów – na przykład w odniesieniu do ograniczenia dostępności dla terrorystów substancji wykorzystywanych do produkcji materiałów wybuchowych – lub kiedy mamy do czynienia z nakładaniem się i współoddziaływaniem przepisów horyzontalnych i wertykalnych, jak na przykład między przepisami REACH, regulacjami dotyczącymi emisji przemysłowych, jakości wody oraz WEEE a prawodawstwem dotyczącym określonych produktów: rozpuszczalników, detergentów, kosmetyków, aerozoli, nawozów i pestycydów.

4.8 W kontekście proponowanego procesu podobne spostrzeżenie dotyczy – wprowadzanych przez Komisję w drodze „aktów delegowanych” – zmian do załączników, które zasadniczo służą zwiększeniu lub zmniejszeniu liczby produktów, a w związku z tym obiektów podlegających omawianym przepisom. Będą one wymagały jasno sformułowanych wytycznych możliwych do przyjęcia przez wszystkie zainteresowane strony. Trzeba je dopiero opracować. Należy wyczerpująco określić podstawy naukowe tych decyzji oraz dokładnie przestrzegać wszystkich uprzednio uzgodnionych procedur. W przypadku zakwestionowania tych decyzji przez Parlament Europejski czy Radę obowiązkowy powinien być ich pełny przegląd przez inne instytucje i organy doradcze UE. Trzeba również przewidzieć możliwość zgłaszania sprzeciwu przez poszczególne państwa członkowskie lub inne zainteresowane strony.

4.9 Jest to także istotne, jeśli chodzi o zakres stosowania wniosku. Dyrektywa Seveso II ma zastosowanie do około 10 000 określonych zakładów z całej UE. Mniej więcej połowa tych zakładów podlega również nowo przyjętej dyrektywie w sprawie emisji przemysłowych zastępującej przepisy IPPC, która łącznie będzie obejmować ponad 50 000 zakładów. Do tak zwanych „zakładów Seveso” należą zakłady zajmujące się wytwarzaniem chemikaliów, rafinacją ropy, produkcją towarów konsumpcyjnych i innych produktów przetworzonych, a także niektóre zakłady utylizacji odpadów. Wydaje się, że właściwe organy państw członkowskich zgadzają się co do tego, że aktualnie obowiązujące definicje względnie dobrze uwzględniają zakłady, w których w ogóle możliwe są poważne awarie. Z pewnością wymieniono wszystkie główne zakłady. Jakikolwiek podniesienie poziomu w klasyfikacjach produktów, aby spełnić wymogi globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów, bez żadnych zmian dotyczących faktycznych możliwych zagrożeń, będą tylko powodowały uzupełnienie wykazu o mniejsze zakłady o malejącym ryzyku rzeczywistym lub zwiększenie, bez wystarczającego uzasadnienia, liczby zakładów zaklasyfikowanych jako charakteryzujące się zwiększonym ryzykiem. W przypadku surowców stosowanych do produkcji detergentów istnieją wyraźne obawy, że z uwagi na zmianę definicji mogłaby zostać dodana znaczna liczba zakładów zwiększonego ryzyka. Zważywszy, że według wyżej przytoczonych danych statystycznych Komisji na 5 500 zakładów zwiększonego ryzyka odnotowuje się nie więcej jak 5–10 awarii rocznie, nie wydaje się, aby był to obszar priorytetowy wymagający dalszych zmian regulacyjnych. Tak

naprawę to, że wymagająca zgłoszenia awaria w „zakładzie Seveso” zwiększonego ryzyka występuje co 500–1 000 lat (czy nawet, że w „zakładzie Seveso” dużego ryzyka odnotowuje się jedną awarię raz na 100–200 lat), oznacza, iż większe zagrożenia dla człowieka występują w domu albo w drodze do pracy – chociaż oczywiście rzadko mają one później zasadniczy wpływ na innych, a organy regulacyjne czy społeczeństwo nie uznają ich za poważne. Zagwarantowanie, by odpowiednie MŚP znały prawo i przestrzegały go oraz by zakłady były systematycznie kontrolowane przez właściwe organy, przynosi szybko zmniejszające się korzyści. W czasach ograniczeń budżetowych i zmniejszenia siły roboczej mogłoby to zwiększyć prawdopodobieństwo wystąpienia poważnych awarii gdzie indziej.

4.10 Dlatego EKES zdecydowanie wzywa do tego, aby w dalszym ciągu – podobnie jak pierwotnie w dyrektywach – kłaść główny nacisk na unikanie niebezpieczeństwa poważnych awarii, w rozumieniu odpowiednich definicji, lub na minimalizowanie skutków takich awarii. Stanowczo należy się powstrzymać od jakichkolwiek decyzji, które by rozmyły ten cel poprzez wprowadzenie jedynie nowego globalnie zharmonizowanego systemu klasyfikacji i oznakowania chemikaliów lub zmian w lokalnych i ogólnoeuropejskich systemach sprawozdawczości. Wymaga to starannego rozważenia nie tylko nowych limitów dotyczących klasyfikacji, lecz także prognozy wielkości dla przechowywanych produktów. Ryzyko poważnej awarii znacznie maleje tam, gdzie dotyczy to niewielkich ilości towarów już zapakowanych i przeznaczonych do sprzedaży detalicznej i gdzie istnieje niewielkie prawdopodobieństwo pożaru lub wybuchu.

4.11 EKES zauważa również, że we wniosku konkretnie i słusznie wyklucza się takie awarie, jak niedawny wybuch na platformie wiertniczej w Zatoce Meksykańskiej, w których przypadku konieczne może być nowe prawodawstwo, czy – by podać przykład z UE – wyciek „czerwonego szlamu” na Węgrzech, które przynajmniej teoretycznie były objęte dyrektywą z 2006 r. w sprawie odpadów pochodzących z przemysłu wydobywczego. Oczywiście zasadnicze znaczenie ma odpowiednie wdrożenie przepisów i kontrolowanie na szczeblu krajowym, bez względu na to, jakie prawodawstwo obowiązuje na szczeblu UE.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 EKES odnotowuje, że na mocy wielu z wymienionych wyżej dyrektyw istnieją wymogi zobowiązujące producentów i państwa członkowskie do przekazywania sprawozdań zgodnie z różnymi harmonogramami. Zwiększenie częstotliwości i zakresu sprawozdawczości w tych ramach, bez oczywistych dowodów na pozytywny skutek, zwiększa obciążenie wszystkich zainteresowanych. Scentralizowane gromadzenie danych w Brukseli lub gdziekolwiek indziej nasila problemy związane z zachowaniem zarówno jakości danych, jak i ich poufności.

5.2 Odnosi się to także do nowego wymogu, by „zakłady” przekazywały szczegółowe informacje o „zakładach sąsiadujących”, aby uniknąć „efektu domina” na sąsiednich terenach, które mogą być objęte omawianymi przepisami bądź wyłączone z ich zakresu. Nie jest jasne, jak należy to rozstrzygnąć w kontekście unijnego prawa konkurencji. Jest to jednak z pewnością ważne dla opracowywania planów reagowania na lokalne sytuacje kryzysowe i w tym względzie ma pełne poparcie EKES-u.

5.3 Dotyczący operatorów obowiązek sporządzania raportów, w tym dostarczania dowodów na istnienie „kultury

bezpieczeństwa”, wiąże się z awariami w USA, takimi jak katastrofa promu kosmicznego, a ostatnio także poważne awarie w Teksasie i Zatoce Meksykańskiej, w których przypadku, jak stwierdzono w późniejszych raportach, kultury takiej zabrakło. Są to jednak subiektywne uwagi, które trudno ocenić czy określić w kategoriach ilościowych. Takie systematyczne przedkładanie sensownie opracowanych uprzednich ocen mogłoby stanowić problem dla właściwych organów większości państw członkowskich ze względu na ich obecną sytuację kadrową. Dlatego też propozycja ta została odrzucona na posiedzeniu ekspertów ds. bezpieczeństwa, które odbyło się w Ispirze w 2010 r., i nie jest jasne, dlaczego ponownie uwzględniono ją w obecnym wniosku.

5.4 Ogólnie rzecz biorąc, EKES wolałby, aby utrzymać realny i sensowny poziom wymogów sprawozdawczych, dający się porównywać i egzekwować we wszystkich państwach członkowskich oraz by zarazem podjąć wszelkie starania w celu transgranicznej wymiany sprawdzonych rozwiązań. EKES ubolewa w szczególności, że w 745 raportach online dostępnych obecnie w bazie danych eMARS części dotyczące wniosków na przyszłość („Lessons learned”) są na ogół niewypełnione, a pozostałe „okienka” do odhaczenia zawierają mało użytecznych informacji, mimo że przedstawia się je opinii publicznej, a także ekspertom do spraw bezpieczeństwa jako kluczowe źródło ważnych danych. Widać wyraźnie, że pewne dane, na przykład dotyczące rozłożenia awarii między zakładami dużego i zakładami zwiększonego ryzyka, nie były systematycznie gromadzone, co utrudniło ocenę efektywności poszczególnych elementów składowych prawodawstwa oraz działań wymaganych na szczeblu krajowym. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje podejmowane przez Komisję działania na rzecz uzgodnienia z państwami członkowskimi nowych standardów sprawozdawczych i ma nadzieję, że przewidziane zostaną wystarczające zasoby, aby system mógł stale służyć swojemu pierwotnemu celowi.

5.5 EKES zapytuje również, dlaczego wymogi sprawozdawcze obowiązujące oba typy zakładów określone za pomocą ilości substancji wytwarzanych, stosowanych lub przechowywanych w zakładzie i za pomocą klasyfikacji zagrożeń związanych z tymi substancjami, są odmienne w odniesieniu do potrzeby polityki zapobiegania poważnym awariom i w odniesieniu do związanego z nią systemu zarządzania bezpieczeństwem oraz raportu bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę, że pierwszy z wymienionych elementów (polityka w zakresie zapobiegania poważnym awariom) ma niewielką wartość bez drugiego (system zarządzania bezpieczeństwem), EKES uważa, że wymóg ten powinien być w równym stopniu stosowany do wszystkich zakładów wymienionych w omawianej dyrektywie. Jednak konkretne wymogi dotyczące zakładów zwiększonego ryzyka powinny być lepiej dopasowane do znacznie mniejszego ryzyka rzeczywistego wystąpienia poważnej awarii.

5.6 EKES odnotowuje, że propozycje dotyczące przekazywania informacji opinii publicznej zostały znacząco rozszerzone, chociaż nie zawsze jest jasne, dlaczego tak się stało. „Szkoły i szpitale” zostały konkretnie ujęte w jednym akapicie, ale nie jest jasne, czy wymienia się je ze względu na cele związane z kształceniem, ze względu na to, że zatrudniona jest lub znajduje się w nich duża liczba osób wymagających konkretnych planów ewakuacji i szkolenia, czy też ze względu na to, że stanowią one kluczowe zasoby w wypadku sytuacji kryzysowych. Należy to wyjaśnić, aby zainteresowane podmioty mogły podjąć właściwe działania.



5.7 We wszystkich takich przypadkach należy wymagać, by – w odniesieniu do konkretnego przypadku – przedstawiano w stosownym czasie istotne i zrozumiałe informacje. W pewnych sektorach społeczeństwa stosowne będzie elektroniczne przekazywanie informacji, w innych nie. W przyszłości przez wiele lat konieczne będą informacje w wersji papierowej. Na szczeblu lokalnym w ramach planów radzenia sobie z konkretnymi sytuacjami kryzysowymi można by przeanalizować nowe formy komunikacji, na przykład korzystanie z dedykowanych wiadomości elektronicznych, portali społecznościowych, czy nawet portalu Twitter®.

5.8 Komisja wprowadza także nowy artykuł mający na celu zapewnienie „sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”, koncepcji, która narodziła się w Stanach Zjednoczonych w latach 80., w oparciu o zapoczątkowany 20 lat wcześniej ruch na rzecz praw obywatelskich, kiedy to kolor skóry, ubóstwo i pozbawienie praw obywatelskich, a zatem oczywisty brak „sprawiedliwości” były ze sobą ściśle powiązane. Te same zasady ujęto w konwencji z Aarhus z roku 1998. W roku 2006 przyjęto rozporządzenie określające zobowiązania instytucji UE. W opinii EKES-u w tej sprawie, opublikowanej w Dz.U. C 117, s. 52, z dnia 30 kwietnia 2004 roku, poparto wniosek, ale wyrażono obawy związane z wąską definicją „organizacji

zajmujących się ochroną środowiska”, ponieważ „pozostałe organizacje nienastawione na zysk, na przykład związki zawodowe, organizacje gospodarki społecznej i organizacje społeczno-zawodowe, zrzeszenia konsumentów itp., również odgrywają ważną rolę w ochronie środowiska na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim”. Uwaga ta jest aktualna także dziś, gdy wszystkie grupy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego są dość znacząco zaangażowane w formułowanie świadomych opinii w sprawach dotyczących omawianego prawodawstwa oraz w zagwarantowanie, by zdrowie i bezpieczeństwo pracowników oraz społeczności mieszkającej w pobliżu zakładów było odpowiednio chronione w wypadku rzeczywistego wystąpienia poważnej awarii. Według sprawozdań Komisji publikowanych online, a dotyczących wdrożenia rozporządzenia z roku 2006, we wnioskach o udzielenie informacji, których było stosunkowo niewiele, popierano raczej prowadzone kampanie ogólnoeuropejskie, zamiast kampanii dotyczących zagadnień związanych z konkretnymi zakładami. Dlatego nie jest jasne, dlaczego w tym miejscu dodano ten konkretny wymóg zamiast np. propozycji dotyczących wymiany, uznawania i nagradzania sprawdzonych rozwiązań. Jest to dziedzina, w której UE jest znacznie w tyle za Stanami Zjednoczonymi i w której, zgodnie z zadeklarowanymi celami omawianego wniosku, można osiągnąć rzeczywiste podwyższenie poziomu bezpieczeństwa procesów i jednostek.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie możliwości i wyzwań dla kina europejskiego w dobie cyfrowej**

COM(2010) 487 wersja ostateczna

(2011/C 248/25)

Sprawozdawca: **Eugen Mircea BURADA**

Dnia 24 września 2010 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie możliwości i wyzwań dla kina europejskiego w dobie cyfrowej*

COM(2010) 487 wersja ostateczna.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 maja 2011 r.

Na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 142 do 1 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

#### Motto

*Europa musi być światowym graczem, a nie może być podwykonawcą globalizacji<sup>(1)</sup>.*

#### PREAMBUŁA

**Kino europejskie odgrywa ważną rolę w kształtowaniu europejskich tożsamości, leżących u podstaw europejskiej agendy kultury.**

To zdanie, umieszczone na początku komunikatu Komisji, stanowi doskonałą deklarację intencji i podkreślając rzeczywisty wymiar zagadnienia, uprzedza o jego niezwykle znaczeniu dla powodzenia projektu Unii Europejskiej w takim wymiarze, jaki sobie wyobrażali i założyli jej twórcy. Kultura we wszelkich swoich przejawach, a zwłaszcza w interesującym nas wymiarze kina, stanowi podstawowy kanał komunikacji i wyraz solidarności, demokracji oraz spójności europejskiej. Kino należy chronić i traktować jako dziedzinę o dużym znaczeniu politycznym i strategicznym, jako prawdziwy *Holy Grail* („Święty Graal”) egzystencji. Kino cyfrowe stanowi okazję nie do przeoczenia, by powierzyć kinu europejskiemu kluczową rolę środka przekazu idei transcendentnych, a także jedyną w swoim rodzaju szansę dla Unii Europejskiej, by osiąść narzędzia konieczne do realizacji spójności w Unii Europejskiej przez kształtowanie tożsamości europejskich, którą to okazję zdecydowanie należy wykorzystać. Wszak takie zamierzenia skonkretyzować można wyłącznie za pomocą sztuki, a w szczególności kinematografii. Używając kategorii ekonomicznych, na całe to działanie potrzebny jest BUDŻET, czyli ogromny nakład finansowy, bez którego przyszłości Unii, tej dwudziestosięmiopiętrowej wieży Babel, może zagrazić odmienność wrażliwości wynikająca z różnych tożsamości jej państw członkowskich.

#### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Omawiany dziś temat stanowi kwestię złożoną, delikatną i poważną, ale również i przede wszystkim, polityczną:

- ZŁOŻONĄ, ze względu na kulturową różnorodność tożsamości europejskich;
- DELIKATNĄ: każde państwo członkowskie, dumne z bogactwa i różnorodności swego narodowego dziedzictwa filmowego, podchodzić będzie do tego nowego etapu z dużą ostrożnością, jeśli nie sceptycyzmem;
- POWAŻNĄ, z powodu braku prawdziwej strategii na skalę europejską i oczekiwanych rezultatów, co na dłuższą metę może zagrazić staraniom na rzecz umocnienia UE poprzez kształtowanie i harmonizację tożsamości europejskich;
- POLITYCZNĄ: o ile kino, wytwór kultury *par excellence*, było na początku rozrywką, nabyło ono z biegiem czasu nowego i złożonego znaczenia: stanowi wsparcie moralne, narzędzie komunikacji, propagandy, wywiera wpływ na historię i na podświadomość itp.

1.2 Komitet zaleca wszystkim decydom, którym leży na sercu przyszłość tego unikalnego w skali światowej projektu, by działali ostrożnie i unikali pułapki porównań przesiąkniętych marazmem kulturowym, w rodzaju przekonania o „wyższości kina amerykańskiego” lub o tym, że „widzowie wolą produkcje amerykańskie” itp. Konkurencja powinna działać jak dawka adrenaliny wstrzyknięta w europejskie kino cyfrowe. Widzowie lubią, kiedy z ekranu płynie przekaz, kiedy się ich oczarowuje, przekonuje, kiedy oferuje się im widowisko, kiedy zaprasza się ich do zajęcia miejsc w sali, do której wchodzi z własnymi przemyśleniami i z której powinni wyjść bogatsi o przemyślenia płynące z ekranu. To właśnie jest klucz do

<sup>(1)</sup> Spotkanie przewodniczącego Staffana NILSSONA i komisarza europejskiego Michela BARNIERA dnia 6 stycznia 2011 r.

sukcesu. Zalecamy więc, by od zaraz użyć wszelkich nasuwających się sposobów (czerpiąc z wiary we własne siły, determinacji, europejskich ambicji), by uzyskać środki i finanse niezbędne w celu zapewnienia powodzenia tego polityczno-kulturowego narzędzia, które bez wątpienia stanowi jeden z kamieni węgielnych powodzenia projektu integracji europejskiej.

1.3 Ta prawdziwa rewolucja cyfrowa w kinie europejskim, przez to, że powoduje zmianę programów, standardów i uregulowań, dokona w szczególności przewrotu w spokojnej rutynie, która jest udziałem wielu podmiotów tego sektora, narzucając im nowy system pracy, nowy rytm życia, a przede wszystkim, większy budżet. Stanowi ona nowe wyzwanie, które idzie też w parze z ryzykiem likwidacji wielu małych i średnich przedsiębiorstw, jak to doskonale wyjaśniono w dokumencie Komisji. Komitet pragnie pożytecznych interwencji Unii Europejskiej i je popiera, uważając, że należy niewątpliwie podjąć wszelkie działania na rzecz utrzymania przy życiu małych i wiejskich kin, jak również kin w dużych miastach, które są tak ważne dla spójności społecznej, oraz niszowych kin artystycznych.

1.4 Kino cyfrowe, jako gigantyczny krok w zakresie innowacji, imperatyw przyszłości Unii Europejskiej, istotna składowa europejskiej kultury, trwałe pomost łączący narody i kultury Unii, który umożliwia ich spotkania, lepsze wzajemne poznanie, odkrywanie siebie nawzajem, a może nawet, jeśli tak się stanie, odkrycie, że mogą wspólnie żyć, patrząc na siebie porozumiewawczo, z szacunkiem, a nawet podziwem, zwiastuje nowy sposób życia – bardziej towarzyski i konkurencyjny, a mniej kosztowny.

1.5 Komitet popiera wdrożenie szczegółowych, przejrzystych i stabilnych ram prawnych na poziomie europejskim. Państwa członkowskie powinny podjąć szczególne starania o przyciągnięcie do sal kinowych milionów widzów, którzy je opuścili. Należy zdać sobie sprawę z podstawowej kwestii: w dzisiejszych czasach oglądanie filmu w kinie stało się luksusem, a oglądanie filmu na DVD dzięki instalacjom kina domowego (na niezbędnym ekranie plazmowym) jest codziennością.

1.6 Należy zająć się tą sprawą, pamiętając o tym, że technologie TIK – nowe technologie, wymiana informacji w czasie rzeczywistym i bezpośrednia komunikacja ponad granicami językowymi – są niezwykle użyteczne do rozpowszechniania jakże różnorodnych europejskich wartości kulturowych i kreatywnych bez przeszkód i po coraz niższych kosztach. Jednocześnie oferują one dużą dostępność osobom o niepełnosprawnym wzroku lub słuchu.

1.7 Niemniej jednak nie da się zrealizować nic stałego i trwałego, jeśli Unia Europejska nie zapewni niezbędnych środków finansowych na realizację i odpowiednie wsparcie tego unikalnego w skali światowej wielokulturowego projektu. Złe zarządzanie tym programem niewątpliwie pociągnie za sobą

koszty, które trudno będzie ponieść małym salom kinowym, niektórym kategoriom specjalistów sektora, a zwłaszcza widzom, jego głównym adresatom. Zważywszy na to, że w zakresie pomocy publicznej nie istnieje wspólne podejście odpowiednie dla każdego państwa i regionu Europy, EKES podkreśla, że konieczne jest finansowanie na wystarczającym poziomie digitalizacji małych sal kinowych, zwłaszcza na terenach wiejskich oraz w dużych miastach. Należy przede wszystkim wykorzystywać fundusze strukturalne, zadbać o odpowiednie współfinansowanie ze środków krajowych i zapewnić operatorom kin lepszy dostęp do funduszu gwarantowanego produkcji programu MEDIA. Niemniej jednak nie może być mowy o niezróżnicowanej strategii pomocy publicznej, która dotyczyłaby wszystkich państw i regionów Europy. Każde państwo i region muszą posiadać możliwość wprowadzenia systemu, który jest dostosowany do istniejących realiów rynkowych.

1.8 Zaleca się wykorzystanie momentu przechodzenia na technologię cyfrową, który z pewnością nastąpi w nadchodzących latach, do digitalizacji archiwów filmowych, niezależnie od tego, czy chodzi o filmy dokumentalne, archiwalne nagrania, czy klasykę filmową, po to by nie pozbawiać przyszłych pokoleń dostępu do tej skarbnicy kina europejskiego oraz by umożliwić łatwy dostęp do jego produkcji.

1.9 Komunikat jest ściśle skoncentrowany na digitalizacji sal kinowych raczej niż na kinie europejskim i polityce audiowizualnej w środowisku cyfrowym. Przejście na zapis cyfrowy jest złożonym procesem, który daleko wykracza poza zwykłą wymianę aparatury. Aby kino europejskie stało się ważnym strategicznym elementem europejskiej agendy cyfrowej konieczne będzie bardziej zintegrowane podejście, uwzględniające nie tylko aspekt technologiczny i przemysłowy, lecz również problemy i cele kulturowe, czyli twórczość. Dostęp do kina cyfrowego w celach rozrywkowych lub informacyjnych powinien stać się częścią europejskiej agendy cyfrowej.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W kinie cyfrowym wykorzystuje się technologię cyfrową do dystrybucji i projekcji filmów w salach kinowych. Technologia cyfrowa obejmuje: zapis cyfrowy, cyfrową postprodukcję, wykonanie cyfrowej kopii wzorcowej (Digital Cinema Distribution Master, DCDM) oraz cyfrową projekcję filmów (standard DCI), która możliwa jest w rozdzielczości 2K lub 4K. System kina cyfrowego musi zapewniać najwyższą jakość obrazu i dźwięku.

2.2 Dystrybucja filmów w formacie cyfrowym pozwala dystrybutorom na znaczne oszczędności. 80 minut filmu dystrybuowanego na klasycznej taśmie filmowej kosztuje od 1 500 do 2 500 dolarów. Kwota ta, pomnożona przez miliony kopii, osiąga niebotyczne rozmiary. Przeciętnej długości film zajmuje maksymalnie 250 Mb na sekundę na nośniku cyfrowym i można go niedrogo zapisać na twardym dysku o pojemności zaledwie 300 Gb, nie zapominając o tym, że fizyczny nośnik cyfrowy jest łatwy w obsłudze, składowaniu i transporcie, a ponadto można go ponownie wykorzystać (źródło: Wikipedia).

2.3 Dystrybucja na nośniku cyfrowym (kino cyfrowe) nie istniałaby bez produkcji filmów, która pozostaje w tyle w dziedzinie dostosowania kamer filmowych do systemu cyfrowego. Nakłady finansowe są szczególnie potrzebne w celu nadrobienia nagromadzonych zaległości i poczynienia szybkich postępów w obliczu konkurencji.

Znajdujemy się dziś w dość paradoksalnej sytuacji, próbując tworzyć sieć kin cyfrowych, podczas gdy większość producentów filmowych w dalszym ciągu korzysta z taśm celuloidowych jako nośnika swoich rozpowszechnianych filmów.

To samo dotyczy filmów trójwymiarowych, gdzie w większości wypadków dystrybutorzy lub operatorzy kin sprzedają obywatelom europejskim, za kilka euro więcej za bilet, rodzaj namiastki pozbawionej wymaganej w standardach cyfrowych jakości. W momencie gdy cyfrowa kopia wzorcowa nie była oryginalnie nakręcona w formacie cyfrowym, nie może być mowy o naprawę cyfrowej projekcji. Na przykład film *Avatar* był nakręcony w technice trójwymiarowej, co wyjaśnia jednocześnie, dlaczego wywołał entuzjazm u milionów widzów.

### 3. Warunki wstępne

3.1 W komunikacie uwzględnia się kilka koncepcji kluczowych, których celem jest propagowanie wspólnego europejskiego kręgu kulturowego, wychodząc z założenia, że proces przechodzenia na zapis cyfrowy musi nastąpić zgodnie z opisem, a towarzyszyć mu będzie niezbędne wsparcie finansowe.

3.1.1 Przedmiotem najwyższego zainteresowania EUROPEJSKIEJ AGENDY KULTURY jest propagowanie kina europejskiego jako narzędzia kształtowania europejskich tożsamości i sposobu wzajemnego zbliżenia kultur Unii Europejskiej.

3.1.2 EUROPEJSKA AGENDA CYFROWA stanowi jedną z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu w ramach jednolitego rynku cyfrowego.

3.1.3 Jednolity rynek funkcjonuje jako centrum wymiany, które mimo wszystkich trudności zapewnia swobodny przepływ treści kulturalnych, stosunków społecznych i usług komercyjnych przez wewnętrzne granice Unii, oferując obywatelom europejskim możliwość czerpania w pełni z korzyści wiążących się z nastaniem doby cyfrowej, dzięki utworzeniu jednolitego rynku cyfrowego.

3.1.4 Konwencja UNESCO ratyfikowana przez Unię Europejską w 2006 roku zakłada ochronę i propagowanie różnorodności form wyrazu kulturowego i jest niezwykle użyteczna przy określaniu niezbędnych działań; ten ambitny zamiar musi być przez Unię Europejską w pełni skonkretyzowany w zakresie digitalizacji kin.

3.1.5 Zielona księga w sprawie uwalniania potencjału przedsiębiorstw z branży kultury i branży twórczej. Oprócz bezpośredniego wkładu w tworzenie PKB, przedsiębiorstwa z branży kultury i branży twórczej są także istotnym motorem innowacyjności w wymiarze gospodarczym i społecznym wielu innych sektorów.

3.1.6 Program **MEDIA 2007** jest szeroki i obejmuje również szkolenia dla specjalistów europejskiej branży audiowizualnej. Jego celem jest pomoc osobom zatrudnionym w tym sektorze w dostosowaniu się do europejskiego i międzynarodowego wymiaru rynku audiowizualnego przez propagowanie szkoleń ustawicznych i wykorzystania nowych technologii.

3.1.7 Brakuje finansowania digitalizacji małych sal kinowych, zwłaszcza na terenach wiejskich. Trzeba ją realizować za pomocą funduszy strukturalnych, przez odpowiednie współfinansowanie ze środków krajowych i zapewniając operatorom kin lepszy dostęp do funduszu gwarancyjnego produkcji programu MEDIA.

### 4. Analiza sytuacji

4.1 Rewolucja cyfrowa wywołuje dylematy polityczne na szczeblu regionalnym, krajowym i europejskim, jeśli chodzi o:

— konkurencyjność i obieg europejskich utworów;

— pluralizm oraz różnorodność językową i kulturową.

Problemy te powinny niewątpliwie zostać przeanalizowane i rozwiązane w jednolity i sprawiedliwy sposób przez wszystkie podmioty UE.

4.2 Należy zauważyć, że na poziomie pomocy finansowej przyznawanej przez organy państw członkowskich, wsparcie finansowe było jak dotąd zarezerwowane na twórczość i produkcje filmowe, co naszym zdaniem stanowi godny pochwały wybór, absolutnie niezbędny do propagowania kultury filmowej innych krajów, pod warunkiem, że przejdzie się na produkcję na nośnikach cyfrowych.

4.3 Ponadto w komunikacie podkreślono konieczność wdrożenia dodatkowej pomocy finansowej zarówno na wykonanie kopii wzorcowych, jak i na instalację ekranów cyfrowych po to, by filmy mogły być rozpowszechniane i oglądane przez jak największą liczbę widzów, pod warunkiem, że sfinansowane zostanie przekwalifikowanie i ponowne zatrudnienie osób, które utracą zatrudnienie w wyniku zmiany technologii.

4.4 W dokumencie poruszono kwestię zaangażowania na dużą skalę dystrybutorów i operatorów kin, co stanowi nieodzowny warunek zapewnienia powszechnej dostępności europejskich dzieł oraz różnorodności kina europejskiego. Fakt, że dystrybutorzy bywają też producentami filmów nie powinien stwarzać problemów, o ile ceny biletów nie są zaporowe. Należy wykorzystać ich komercyjne zainteresowania, aby skorzystało na tym krajowe lub europejskie kino cyfrowe.

4.5 Już na wiosnę 2008 roku Komisja Europejska i państwa członkowskie podjęły stałe działania, powołując grupę ekspertów do spraw kina cyfrowego. W dyskusjach wykazano potrzebę znalezienia alternatywy dla obecnego systemu VPF (*Virtual Print Fee* – opłata za kopię wirtualną), a także podkreślono znaczenie, jakie dla zapewnienia digitalizacji ma krajowa pomoc publiczna i wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej.

4.6 „Inwestorzy pośredniczący” wykładają fundusze na wyposażenie sal kinowych w aparaturę cyfrową. Dystrybutor ma obowiązek spłaty tego finansowania począwszy od pierwszej projekcji, w formie opłaty VPF, co sprowadza się *de facto* do zakupu aparatury cyfrowej.

4.7 O ile komunikat podaje kilka przykładów finansowania, z których można wnioskować, że proces przechodzenia na zapis cyfrowy wszedł już na dobrą drogę, nie dysponujemy jeszcze konkretną wizją, z jaką prędkością proces ten zachodzi, jak sprawnie jest prowadzony, jaka jest stabilność aparatury, a przede wszystkim jakie są rozmiary sieci zrzeszającej kina cyfrowe, która stanowi jeden z filarów realizacji jednolitego rynku na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu.

4.8 Konsultacja publiczna w sprawie możliwości i wyzwania dla kina europejskiego w epoce cyfrowej, zainicjowana przez Komisję Europejską 16 października 2009 r. przyniosła ponad 300 odpowiedzi pochodzących od operatorów sal kinowych, dystrybutorów, producentów, agentów sprzedaży i agencji filmowych, stowarzyszeń zawodowych i serwisów cyfrowych.

4.9 Komitet jest zdania, że jeśli chcemy osiągnąć sukces w tej sprawie, należy dostosować tego rodzaju monitoring, wpisujący się w długofalowe ramy, do wielkiej różnorodności treści, jaką oferuje kulturowy pejzaż Europy.

4.10 Na przestrzeni dziejów kino musiało stawiać czoła licznym wyzwaniom: nieme kino, technikolor, system Dolby Sound itp. Wielkim wyzwaniem naszych czasów jest rewolucja cyfrowa.

4.11 Komitet podkreśla fakt, że digitalizacja pociąga za sobą również poważne wyzwania natury technicznej i finansowej, związane z przechowywaniem, długotrwałą konserwacją i dostępem, a które nie zostały poruszone w komunikacie. Nie istnieje długoterminowy plan przechowywania materiałów cyfrowych, ani żaden system długotrwałego przechowywania treści cyfrowych w celu ich późniejszego odtworzenia, o sprawdzonej skuteczności. Przechowywany zapis cyfrowy ma krótszą trwałość niż film, generuje wyższe koszty, a treści cyfrowych przybywa w postępie geometrycznym. Jednocześnie pojawiają się kwestie dostępu, oryginalności i autentyczności.

4.12 Komitet zaleca, by podjąć te wyzwania poprzez zorganizowanie współpracy na poziomie sektora, w którą zaangażowałyby się wszystkie zainteresowane strony, w celu wprowadzenia odpowiednich systemów przechowywania i archiwizacji, określenia wspólnych standardów i podjęcia decyzji dotyczących stabilnego i niezawodnego finansowania. Zalecenia dotyczące spójnego systemu przechowywania i archiwizacji cyfrowej obejmują w szczególności gwarancję dostępu przez 100 lat, środki mające zapobiegać długim okresom niedoborów lub trudności finansowych, zdolność tworzenia kopii na zaspokojenie przyszłych potrzeb w zakresie dystrybucji, kwestię jakości obrazu i dźwięku, które dorównują jakości oryginału lub ją przewyższają, jak również ochronę przed zależnością od niestabilnych platform technologicznych.

4.13 W tym samym komunikacie podkreśla się możliwości stworzone przez cyfrową dystrybucję, które mają zapewnić przetrwanie archiwów filmowych, a następnie rozpowszechnić na szeroką skalę klasykę zagrożoną popadnięciem w niepamięć z powodu przestarzałej technologii.

4.14 Zapis cyfrowy pozwala ponadto znacznie obniżyć koszty produkcji i postprodukcji. Cyfrowa kopia wzorcowa (DSM – Digital Source Master) może być bowiem wykorzystana w różnych formach przekazu: w kinie, systemie wideo na życzenie (VOD), DVD, telewizji cyfrowej.

4.15 Cyfrowa dystrybucja stwarza również inną możliwość o kapitalnym znaczeniu: ułatwia przekraczanie granic fizycznych, kulturowych, lecz przede wszystkim językowych, począwszy od zwykłego wyświetlenia filmu w oryginale, przetłumaczonego na języki krajów, w których będzie on wyświetlany. Ponadto coraz więcej filmów na DVD proponuje napisy w wielu językach.

4.16 Ten system cyfrowy umożliwi również reżyserom filmów kontrolowanie jakości cyfrowej kopii wzorcowej aż do ostatniej chwili (obraz, efekty specjalne, światło, muzyka, efekty dźwiękowe itp.).

4.17 Komitet z zadowoleniem przyjmuje starania Komisji Europejskiej na rzecz zachęcenia państw członkowskich wspierających własną produkcję filmową do tego, by skorzystały z możliwości oferowanej przez dystrybucję cyfrową, jak również do tego, by przez stały udział w rewolucji cyfrowej podjęły wyzwanie, jakim jest zadbanie o pewną przyszłość kina cyfrowego, dzięki któremu obywatele UE zyskają dostęp do różnorodności wielokulturowej.

4.18 EKES podkreśla potencjał zatrudnienia w sektorze i specyfikę oferowanych w nim miejsc pracy. Niezwykle ważne jest, by inwestować obecnie w zasoby ludzkie, aby z powodzeniem upowszechnić kino cyfrowe w Europie, co zagwarantuje jakość i specyfikę europejskiego przemysłu filmowego w przyszłości. Należy również w jak największym stopniu (np. za pomocą odpowiednich środków na szkolenia i przekwalifikowanie) zmniejszyć koszty społeczne związane z przejściem na system cyfrowy, takie jak utrata pracy przez operatorów projektorów lub pracowników laboratoriów.

4.19 W art. 3 ust. 1 lit c) decyzji w sprawie programu MEDIA 2007 przewidziano szkolenia zawodowe obejmujące włączenie technologii cyfrowych w fazie przed- i poprodukcyjnej, na etapie dystrybucji, marketingu oraz archiwizowania europejskich programów audiowizualnych. Należy zmienić i rozszerzyć program MEDIA 2007 po to, by oprócz uwzględnienia wcześniej określonych wymogów, nadać priorytet nowym wymogom i umożliwić ich zaspokojenie.

4.20 W art. 5 programu MEDIA wspiera się również inny aspekt kina cyfrowego, mianowicie dystrybucję i rozpowszechnianie.

4.21 Kolejne źródło finansowania stanowi pomoc publiczna, przyznawana zgodnie z art. 107 ust. 3 lit. d) TFUE. Jak wynika z kontekstu, przykłady można mnożyć.

4.22 Standaryzacja: W 2002 r. sześć czołowych amerykańskich wytwórni filmowych (*majors*) określiło specyfikacje techniczne cyfrowej dystrybucji kinowej – *Digital Cinema Initiative* (DCI).

4.23 Specyfikacje te zostały opublikowane w 2005 r. przez organizację SMPTE (*Society of Motion Picture and Television Engineers*), a następnie przekształcone w standardy kina cyfrowego i przyjęte jako standardy międzynarodowe przez Międzynarodową Organizację Normalizacyjną (ISO). W 2011 r. Komisja zamierza przyjąć oczekiwane z dużym zainteresowaniem zalecenie w sprawie popularyzacji szczegółowych standardów europejskich na rzecz cyfrowego kina europejskiego.

4.24 W porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi odsetek produkcji filmowych w Europie, które są kręcone lub obrabiane na etapie postprodukcji w formacie cyfrowym, jest niepokojąco niski. Pozostajemy w tyle za tą istotną konkurencją. Dużo mówiący przykład: spośród wszystkich filmów cyfrowych

wyświetlanych we Francji (30 filmów w 2007 r., 50 w 2008 r.), 35 stanowiły produkcje północnoamerykańskie, 10 produkcje europejskie i 5 produkcje niezależne.

4.25 Starania, które podejmujemy na rzecz tworzenia cyfrowych sal kinowych, nie wspierając przy tym europejskiej produkcji filmów cyfrowych, sprowadzają się do „zakładania pętli na szyję” europejskiej twórczości filmowej i kapitulowania przed zagranicznymi produkcjami cyfrowymi.

4.26 W wypadku porażki tego szeroko zakrojonego programu europejskiego, kino cyfrowe oznaczać będzie śmierć idei spójności europejskiej opartej na konfiguracji europejskich treści wielokulturowych.

4.27 Wniosek: Europa kina cyfrowego ma wielkie zaległości do nadrobienia.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym**

COM(2011) 146 wersja ostateczna

(2011/C 248/26)

Sprawozdawca generalny: **Raymond HENCKS**

Dnia 23 marca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym*

COM(2011) 146 wersja ostateczna.

Dnia 3 maja 2011 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 (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Raymonda HENCKSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 136 do 6 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja w ramach dialogu z zainteresowanymi stronami podjęła rozważania na temat przeglądu i wyjaśnienia zasad finansowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.2 EKES w pełni aprobuje nowe, bardziej zróżnicowane i proporcjonalne podejście do różnych typów usług publicznych i popiera zwolnienie z obowiązku zawiadamiania w przypadku usług publicznych świadczonych na niewielką skalę oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych.

1.3 W tym kontekście EKES wnosi, by Komisja wyjaśniła w odniesieniu do każdej formy finansowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych, czy są one objęte kryteriami Altmark, a tym samym nie podlegają przepisom dotyczącym pomocy państwa.

1.4 Z myślą o tym, by nie uzależniać się już wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków, należy pochwalić dążenie Komisji do wyjaśnienia rozróżnienia między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego świadczonymi w interesie ogólnym, zważywszy że EKES jest przekonany, iż z uwagi na trudności ze zdefiniowaniem pojęcia tych dwóch rodzajów usług nie należy skupiać się na ich gospodarczym lub pozagospodarczym charakterze, lecz na poszczególnych zadaniach tych usług i obowiązkach świadczenia usług publicznych.

1.5 EKES uważa w związku z tym, że zasady stosowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych w powiązaniu z pomocą państwa, mogłyby być bardziej demokratyczne dla dziesiątków

tysięcy organów publicznych, które będą musiały je wdrożyć, jeśli zastosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą zgodnie z art. 14 TFUE, z zastrzeżeniem zgodności z traktatem.

1.6 O ile skierowana do państw członkowskich zachęta do szerszego uwzględniania czynników dotyczących efektywności jest stanowczo godna poparcia, to jednak nie należy koncentrować się wyłącznie na kryteriach gospodarczych, lecz także brać pod uwagę aspekty społeczne, terytorialne i środowiskowe oraz uwzględniać takie kryteria jak jakość, wyniki i zrównoważony rozwój.

1.7 EKES obawia się z kolei, że wprowadzenie pojęcia efektywności może być równoznaczne z dostosowaniem kryteriów oceny zawartych w decyzji i w ramach do czwartego kryterium z wyroku w sprawie Altmark. Ponadto mogłoby się to stosować do wszystkich rekompensat, również tych wypłacanych za usługi publiczne wyłączone z obowiązku zawiadamiania.

1.8 Jeśli chodzi o zamiar Komisji dotyczący wyjaśnienia ograniczeń, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, EKES przypomina, że od lat domaga się, by wyjaśniono warunki stosowania art. 106 ust. 2, który jest sprzecznie interpretowany.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W poszczególnych państwach członkowskich istnieje cały szereg różnych form publicznej pomocy finansowej, od pomocy państwa na zatrudnienie, na szkolenia, inwestycje, badania naukowe, ochronę środowiska, małe i średnie przedsiębiorstwa, ratowanie i restrukturyzację przedsiębiorstw przechodzących trudności, na rodziny, osoby w trudnej sytuacji, aż po usługi świadczone w interesie ogólnym.

2.2 W ramach reguł konkurencji i rynku wewnętrznego, Traktat o funkcjonowaniu UE określa pomoc państwa jako korzyść w jakiegokolwiek formie przyznaną wybiórczo przez władze krajowe jednemu lub większej liczbie przedsiębiorstw.

2.3 Tak więc pomoc państwa jest uznawana za taką tylko wtedy, jeśli spełnia wszystkie następujące kryteria:

- wiąże się z przekazaniem zasobów publicznych ze strony władz krajowych, regionalnych lub lokalnych, bezpośrednio lub za pośrednictwem organu publicznego lub prywatnego i w jakiegokolwiek formie (dotacje, bonifikaty, gwarancje kredytowe, wkład kapitału, zabezpieczenia itp.);
- nie wchodzi w zakres środków ogólnych, lecz pozostaje wybiórcza i dyskryminuje inne przedsiębiorstwa lub organizacje;
- jest równoznaczna z przyznaniem beneficjentowi (przedsiębiorstwu prywatnemu lub organizacji publicznej o celach zarobkowych lub niezarobkowych) korzyści ekonomicznej, której ten nie uzyskałby w normalnych warunkach prowadzenia działalności gospodarczej;
- ma potencjalny wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi.

2.4 Zasadniczo pomoc państwa, o której mowa powyżej, jest zabroniona na mocy traktatu (art. 107 i 108 TFUE); niemniej jednak niektóre jej rodzaje są dozwolone, jeśli są uzasadnione celami dotyczącymi wspólnego interesu (usługi świadczone w interesie ogólnym, spójność społeczna i regionalna, zatrudnienie, badania i rozwój, rozwój zrównoważony, promowanie różnorodności kulturowej itp.) bądź służą skorygowaniu zaburzeń rynku, pod warunkiem, że nie zakłócają konkurencji w zakresie sprzecznym ze wspólnym interesem UE.

2.5 Dana państwom członkowskim możliwość przyznawania pomocy państwa została obwarowana szeregiem aktów ustawodawczych oraz bogatym, ewoluującym orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które wprowadziły ścisłe zasady dla państw członkowskich pragnących wdrożyć takie mechanizmy.

2.6 Tak więc państwa członkowskie w zasadzie muszą – poza wyjątkowymi przypadkami (pomoc *de minimis*, pomoc w wysokości niższej od określonego progu, pomoc dla pewnych konkretnych sektorów) – stosować się do procedury zawiadomienia Komisji o pomocy, jaką zamierzają przyznać. Pomoc można zrealizować dopiero po oficjalnym zezwoleniu Komisji.

2.7 Komisja, która jako jedyna jest upoważniona do oceny zgodności pomocy państwa z traktatem (z możliwością wniesienia skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości), dysponuje zatem znacznymi uprawnieniami dotyczącymi przeprowadzania dochodzeń, podejmowania decyzji i nakładania kar w tym zakresie.

2.8 Usługi niemające charakteru gospodarczego świadczone w interesie ogólnym nie są objęte ustawodawstwem w dziedzinie pomocy państwa.

2.9 Co się tyczy usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, kwestia, przed jaką stają organy publiczne, polega na określeniu, czy rekompensata z tytułu wykonywania

zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych stanowi pomoc państwa zgodną z traktatem w ramach reguł konkurencji i rynku wewnętrznego.

2.10 Zgodnie z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości (sprawa Altmark Trans GmbH C280/00), nie mamy do czynienia z pomocą państwa na usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, jeśli spełnione są wszystkie następujące warunki:

1. Zobowiązania dotyczące świadczenia usług publicznych są jasno określone.
2. Uprzednio ustalono parametry, na których podstawie oblicza się rekompensatę.
3. Rekompensata za świadczenie usług publicznych obejmuje wyłącznie koszty oraz rozsądny zysk.
4. Albo wybór przedsiębiorstwa następuje w ramach procedury udzielania zamówień publicznych umożliwiającej wyłonienie kandydata będącego w stanie świadczyć dane usługi po cenie najkorzystniejszej dla danej społeczności, albo rekompensata jest ustalana w oparciu o analizę kosztów przeciętnego „dobrze zarządzanego” i właściwie wyposażonego przedsiębiorstwa z danego sektora.

2.11 W następstwie wspomnianego wyroku, zwanego wyrokiem Altmark, Komisja wzięła pod uwagę fakt, że niewiele rekompensat odpowiadało tym czterem warunkom i że zatem wszystkie pozostałe rekompensaty stanowiły „pomoc państwa”; w związku z tym przyjęła ona pakiet Montiego i Kroes, w którym określono:

1. w drodze decyzji – to, co stanowi pomoc państwa, jednak nie podlega obowiązkowi zawiadomienia (decyzja 2005/842/WE w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 traktatu WE / art. 106 ust. 2 TFUE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym);
2. w drodze ram wspólnotowych – zasady oceny zgłaszanych przypadków (ramy 2005/C297/04 w sprawie pomocy państwa w formie rekompensaty za świadczenie usług publicznych);
3. nowe podejście do czwartego kryterium Altmark polegające na obliczaniu rekompensat na podstawie dodatkowych kosztów związanych z poszczególnymi zadaniami, a nie poprzez porównanie z przeciętnym dobrze zarządzanym i właściwie wyposażonym przedsiębiorstwem.

2.12 W listopadzie 2011 r. wygasną wspomniane ramy wspólnotowe, zmierzające do ustalenia przepisów i zasad określających warunki, w jakich rekompensaty za świadczenie usług publicznych są zgodne ze „wspólnym rynkiem”, na podstawie art. 106 ust. 2 TFUE.

2.13 Jako że zarówno wspomniane ramy, jak i decyzja przewidują ponadto ocenę przepisów, które zawierają, Komisja zapoczątkowała przegląd pakietu Montiego i Kroes, m.in. zwracając się w roku 2008 i 2009 do państw członkowskich o przedstawienie sprawozdań na temat stosowania obecnego pakietu oraz inicjując w roku 2010 konsultacje społeczne w tej kwestii.



2.14 Na podstawie tych dwóch działań Komisja opracowała wytyczne zawarte w omawianym komunikacie, w którym planuje się, by wspólnie z instytucjami europejskimi i innymi zainteresowanymi stronami przeprowadzić do lipca 2011 r. debatę orientacyjną, zanim zostaną opracowane nowe projekty tekstów.

### 3. Treść komunikatu

3.1 W celu wprowadzenia bardziej przejrzystych, prostszych i bardziej proporcjonalnych instrumentów komunikat przewiduje:

- wyjaśnienie takich kwestii, jak:
  - rozróżnienie między działalnością gospodarczą i pozagospodarczą;
  - ograniczenia, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
  - świadczenie tych usług po najniższych kosztach w sposób jak najbardziej efektywny i skuteczny;
  - zależność z zasadami sektorowymi mającymi zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym;
- przyjęcie bardziej zróżnicowanego i proporcjonalnego podejścia w kwestii różnych rodzajów usług publicznych;
- uproszczenie stosowanych zasad w przypadku niektórych rodzajów usług publicznych na niewielką skalę o charakterze lokalnym i niewielkim oddziaływaniu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;
- szersze uwzględnianie czynników dotyczących efektywności i konkurencji w przypadku usług komercyjnych świadczonych na dużą skalę i mających wyraźny wymiar europejski.

### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES popiera działania państw członkowskich i innych bezpośrednio zainteresowanych podmiotów, które czy to w sprawozdaniach na temat stosowania obecnego pakietu Montego i Kroes, czy to w ramach konsultacji społecznych w tej sprawie, wyraziły pragnienie, by dokonano przeglądu zasad pomocy państwa mających zastosowanie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, tak aby wyeliminować przypadki braku pewności prawa oraz zapewnić większą równowagę między interesami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi.

4.2 EKES w pełni aprobuje bardziej zróżnicowane i proporcjonalne podejście do różnych typów usług publicznych, mające na celu wyjaśnienie zasad finansowania. Popiera również zwolnienie z obowiązku zawiadamiania w przypadku usług publicznych świadczonych na niewielką skalę oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych, które niemniej pozostają do określenia. Szczególnie ważne jest to, by utrzymać istniejące zwolnienia w pewnych dziedzinach (np. zatrudnianie osób z grup szczególnie narażonych, np. osób niepełnosprawnych).

4.3 W tym kontekście EKES zastanawia się, jakie racje sprawiły, że Komisja ograniczyła do obszaru lokalnego zwolnienia z obowiązku zawiadamiania w przypadku usług świadczonych na niewielką skalę, gdy tymczasem warunek, by usługa nie

wpływała na wymianę handlową między państwami członkowskimi, powinien wystarczyć zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym, a nawet krajowym.

4.4 Jak mowa w omawianym komunikacie, przegląd pakietu należy postrzegać w kontekście szerszych celów politycznych Komisji w obszarze usług publicznych, zwłaszcza celów jej komunikatu „W kierunku Aktu o jednolitym rynku” oraz strategii „UE 2020”.

4.5 EKES przypomina w związku z tym, że w opinii w sprawie Aktu o jednolitym rynku (INT/548 z 15 marca 2011 r.) uznał, iż „Celem komunikatu oraz innych środków odnoszących się do usług użyteczności publicznej powinno być wspieranie państw członkowskich w rozwoju i usprawnianiu tych usług zgodnie z Protokołem w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym”.

4.6 W tym kontekście EKES wnosi, by Komisja wyjaśniła w odniesieniu do każdej formy finansowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych, czy są one objęte kryteriami Altmark, a tym samym nie podlegają przepisom dotyczącym pomocy państwa. Obecnie odczuwany jest zakorzeniony brak świadomości procedur dotyczących powiadamiania i różnych zwolnień. Prowadzi to do ograniczenia rynku, jako że organizacje, których możliwości efektywnego świadczenia usług zależą od rekompensat, nie są w stanie sprostać konkurencji, co bezpośrednio wpływa na życie obywateli UE, gdyż pozbawia ich dostępnych usług dobrej jakości.

4.7 Zdaniem EKES-u fakt, że w Protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym zapisano rozróżnienie między usługami o charakterze gospodarczym i usługami niemającymi takiego charakteru, nie rozwiązując jednak trudności związanych z rzeczywistym odróżnieniem tych dwóch kategorii, dowodzi konieczności wyjaśnienia odpowiednich pojęć i systemów, w tym roli organizacji o celach niezarobkowych oraz pojęcia „rozsądnego zysku”, tak aby nie uzależniać się już wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków. Ze względu na dwoistość celów dotyczących polityki społecznej i polityki konkurencji należy jasniej określić pojęcie „rozsądnego zysku”. Dlatego bardziej pomocne byłoby zapewnienie wytycznych regulacyjnych i interpretacji odpowiednich pojęć na szczeblu europejskim.

4.8 Można zatem jedynie poprzeć dążenie Komisji do wyjaśnienia rozróżnienia między usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym a usługami niemającymi charakteru gospodarczego świadczonymi w interesie ogólnym. Zgodnie z tym, o czym była już mowa w opinii EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej (CESE 976/2006), rozróżnienie między charakterem gospodarczym a jego brakiem pozostaje nieprecyzyjne i niepewne.

4.9 EKES jest przekonany, że biorąc pod uwagę – z jednej strony – trudności z wyczerpującym określeniem pojęcia usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym oraz – z drugiej strony – ryzyko związane z podejściem ograniczającym, nie należy skupiać się na gospodarczym lub pozagospodarczym charakterze usług, lecz na ich poszczególnych zadaniach i na wymogach (zobowiązania do świadczenia usług publicznych), które nałożyły na nie władze publiczne w celu zapewnienia realizacji ich zadań i które powinny zostać jasno określone.

4.10 W traktacie lizbońskim określono – w Protokole w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym – sposób stosowania zasad dotyczących tego rodzaju usług, zarówno o charakterze gospodarczym, jak i pozagospodarczym, jednak wprowadzono w nim również – w art. 14 – nową podstawę prawną dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, powierzając Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu zadanie ustanowienia – w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą – zasad oraz warunków, zwłaszcza gospodarczych i finansowych, które umożliwią wykonywanie zadań związanych z tymi usługami.

4.11 EKES uważa w związku z tym, że zasady stosowania rekompensat z tytułu wykonywania zobowiązań dotyczących świadczenia usług publicznych w powiązaniu z pomocą państwa, mogłyby być bardziej demokratyczne dla dziesiątków tysięcy organów publicznych, które będą musiały je wdrożyć, jeśli zastosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą zgodnie z art. 14 TFUE, z zastrzeżeniem zgodności z traktatem.

4.12 EKES popiera zamysł Komisji polegający na tym, by zachęcać państwa członkowskie do szerszego uwzględniania czynników dotyczących efektywności. Nie należy jednak koncentrować się wyłącznie na kryteriach gospodarczych, lecz także uwzględniać aspekty społeczne, terytorialne i środowiskowe, w świetle poszczególnych zadań każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, określonych przez organy publiczne. Komisja nie powinna ograniczać kryteriów „efektywności” do zagadnień krótkoterminowych, ale wziąć pod uwagę również jakość, wyniki i stabilność usług, zwłaszcza w odniesieniu do świadczenia usług socjalnych i służby zdrowia. Ponadto należy również uwzględnić specyfikę przedsiębiorstw gospodarki społecznej (spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, stowarzyszenia i fundacje).

4.13 Tak na przykład cechą charakterystyczną znacznej części usług świadczonych w interesie ogólnym, jak i usług socjalnych czy zdrowotnych, jest asymetryczna relacja między usługodawcą a usługobiorcą, która różni się od relacji handlowej typu dostawca – konsument. Usługi świadczone w interesie ogólnym stanowią często rozwiązania na miarę, uwzględniające specyfikę sytuacji i potrzeby użytkowników;

mogą one funkcjonować tylko w oparciu o zasadę solidarności i są silnie uzależnione od finansowania publicznego. EKES pragnie wezwać Komisję do rozpoczęcia konsultacji dotyczących tego, jakie usługi publiczne należące do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym mogą kwalifikować się do wyłączenia grupowego, ponieważ nie mają znaczącego wpływu na konkurencję lub też niosą ze sobą możliwości w wymiarze transgranicznym.

4.14 Wprowadzenie kryterium efektywności byłoby równoznaczne z dostosowaniem kryteriów oceny zawartych w decyzji i w ramach do czwartego kryterium z wyroku w sprawie Altmark. Poza tym istniałoby ryzyko, że będzie się to stosowało do wszystkich rekompensat, także w przypadku usług publicznych na niewielką skalę o charakterze lokalnym i niewielkim oddziaływaniu na wymianę handlową między państwami członkowskimi oraz w przypadku niektórych rodzajów usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, które Komisja zamierza skądinąd zwolnić z obowiązku zawiadamiania i uznać za zgodne z rynkiem wewnętrznym. Oznacza to, że usługi te będą podlegały kontroli *a posteriori*, co stanowi kolejny przykład braku pewności prawa.

4.15 Z takim brakiem pewności prawa mamy również do czynienia w odniesieniu do kompetencji, jaką nadaje sobie Komisja w celu oceny efektywności, gdy tymczasem w sprawie M6/TF1 (T-568/08 i T-573/08) Sąd zaprzeczył posiadaniu przez nią tej kompetencji.

4.16 Jeśli chodzi o zamiar Komisji dotyczący wyjaśnienia ograniczeń, jakim podlegają państwa członkowskie przy definiowaniu działalności gospodarczej jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym, EKES domaga się od lat, by wyjaśniono warunki stosowania art. 106 ust. 2, który jest sprzecznie interpretowany, ponieważ z jednej strony przedstawia się go jako odstępstwo lub wyjątek od ogólnych zasad traktatu (zob. komunikat z 20 listopada 2007 r.), a z drugiej – w białej księdze z 2004 r. stwierdza się, że „w przypadku wystąpienia jakichkolwiek sprzeczności, efektywna realizacja zadań użyteczności publicznej ma pierwszeństwo nad zastosowaniem zasad traktatu”.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do opon pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz ich instalowania (tekst jednolity)**

COM(2011) 120 wersja ostateczna – 2011/0053 (COD)

(2011/C 248/27)

Rada, w dniu 1 kwietnia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 24 marca 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do opon pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz ich instalowania (tekst jednolity)*

COM(2011) 120 wersja ostateczna – 2011/0053 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z 15 czerwca) Komitet stosunkiem głosów 157 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity)**

COM(2011) 189 wersja ostateczna – 2011/0080 COD

(2011/C 248/28)

Rada, w dniu 3 maja 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 10 maja 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity)*

COM(2011) 189 wersja ostateczna – 2011/0080 COD.

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że była ona już przedmiotem opinii Komitetu CES 23/81 przyjętej 29 kwietnia 1981 r. (\*), na 472. sesji plenarnej w dniach 15–16 czerwca 2011 r. (posiedzenie z dnia 15 czerwca 2011 r.) Komitet stosunkiem głosów 154 do 2 – 10 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 15 czerwca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

(\*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. C 185, s. 8 z 27.7.1981.



2011/C 248/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Strategia Unii Europejskiej dla regionu Dunaju” COM(2010) 715 wersja ostateczna .....	81
2011/C 248/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Inteligentne regulacje w Unii Europejskiej” COM(2010) 543 wersja ostateczna .....	87
2011/C 248/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „Polityka badania sprawozdań finansowych: lekcje wyciągnięte z kryzysu” COM(2010) 561 wersja ostateczna .....	92
2011/C 248/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Centralnego „Unijne ramy zarządzania w sytuacji kryzysu w sektorze finansowym” COM(2010) 579 wersja ostateczna .....	101
2011/C 248/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wzmocnienia systemów sankcji w branży usług finansowych COM(2010) 716 wersja ostateczna .....	108
2011/C 248/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ograniczenie formalności administracyjnych w stosunku do obywateli – swobodny przepływ dokumentów urzędowych i uznawanie skutków powodowanych przez akty stanu cywilnego (zielona księga)” COM(2010) 747 wersja ostateczna	113
2011/C 248/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywy 89/666/EWG, 2005/56/WE i 2009/101/WE w zakresie integracji rejestrów centralnych, rejestrów handlowych i rejestrów spółek COM(2011) 79 wersja ostateczna – 2011/0038 (COD) .....	118
2011/C 248/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Całościowe podejście do kwestii ochrony danych osobowych w Unii Europejskiej” COM(2010) 609 wersja ostateczna .....	123
2011/C 248/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: europejskie ramy na rzecz spójności społecznej i terytorialnej” COM(2010) 758 wersja ostateczna .....	130
2011/C 248/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Komunikat w sprawie migracji” COM(2011) 248 wersja ostateczna .....	135
2011/C 248/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kontroli niebezpieczeństwa poważnych awarii związanych z substancjami niebezpiecznymi COM(2010) 781 wersja ostateczna – 2010/0377 (COD) .....	138



2011/C 248/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie możliwości i wyzwań dla kina europejskiego w dobie cyfrowej COM(2010) 487 wersja ostateczna .....	144
2011/C 248/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącego reformy zasad UE dotyczących pomocy państwa w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym COM(2011) 146 wersja ostateczna .....	149
2011/C 248/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady odnoszącej się do opon pojazdów silnikowych i ich przyczep oraz ich instalowania (tekst jednolity) COM(2011) 120 wersja ostateczna – 2011/0053 (COD) .....	153
2011/C 248/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko (tekst jednolity) COM(2011) 189 wersja ostateczna – 2011/0080 COD .....	154



## 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](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>

