

# Dziennik Urzędowy

## Unii Europejskiej

C 143



Wydanie polskie

### Informacje i zawiadomienia

Tom 55  
22 maja 2012

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
	I <i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	REZOLUCJE	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>478. sesja plenarna w dniach 22 i 23 lutego 2012 r.</b>	
2012/C 143/01	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społeczno-gospodarczej sytuacji Unii Europejskiej przyjęta na 478. sesji plenarnej .....	1
	OPINIE	
	<b>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny</b>	
	<b>478. sesja plenarna w dniach 22 i 23 lutego 2012 r.</b>	
2012/C 143/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak włączyć społeczeństwo obywatelskie w regulację rynków finansowych” (opinia z inicjatywy własnej) .....	3
2012/C 143/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (opinia z inicjatywy własnej) .....	10
2012/C 143/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ku obywatelskiej i humanistycznej perspektywie polityki rynku wewnętrznego” (opinia z inicjatywy własnej) .....	17

**PL**

Cena:  
8 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2012/C 143/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego (opinia z inicjatywy własnej) .....	23
2012/C 143/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarki społecznej w Ameryce Łacińskiej .....	29
2012/C 143/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kombinacja rolnictwa i rzemiosła – najlepsze rozwiązanie dla obszarów wiejskich” (opinia z inicjatywy własnej) .....	35
2012/C 143/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20) (opinia dodatkowa) .....	39

---

### III Akty przygotowawcze

#### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### **478. sesja plenarna w dniach 22 i 23 lutego 2012 r.**

2012/C 143/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020) COM(2011) 608 <i>final</i> – 2011/0269 (COD) .....	42
2012/C 143/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (wersja przekształcona) COM(2011) 714 <i>final</i> – 2011/0314 (CNS) .....	46
2012/C 143/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylającego decyzje nr 1482/2007/WE i 624/2007/WE COM(2011) 706 <i>final</i> – 2011/0341 (COD) .....	48
2012/C 143/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Roczna analiza wzrostu gospodarczego – rok 2012” COM(2011) 815 <i>final</i> .....	51
2012/C 143/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga dotycząca dystrybucji utworów audiowizualnych w Internecie w Unii Europejskiej: możliwości i wyzwania związane z jednolitym rynkiem cyfrowym” COM(2011) 427 <i>final</i> .....	69



## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## REZOLUCJE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 478. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2012 R.

**Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społeczno-gospodarczej sytuacji Unii Europejskiej przyjęta na 478. sesji plenarnej**

(2012/C 143/01)

Na sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 157 do 30 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą rezolucję:

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraził duże zaniepokojenie stanem UE i skierował gorący apel do instytucji europejskich oraz rządów państw członkowskich, by uczyniły wszystko, co leży w ich mocy w celu faktycznego potwierdzenia absolutnej i niezbędnej wartości jedności europejskiej, a także przyjął niniejszą rezolucję.

1. EKES:

— ubolewa z powodu niezgody i braku zdecydowania wśród państw członkowskich Unii Europejskiej w momencie, kiedy Europa powinna być stanowcza, zjednoczona i solidarna;

— mimo to przyjmuje z zadowoleniem porozumienie w sprawie drugiego planu wsparcia na rzecz Grecji, osiągnięte w poniedziałek, 20 lutego na posiedzeniu Eurogrupy, jednakże ubolewa z powodu opóźnień i powolności działań, które charakteryzowały proces dochodzenia do ostatecznego rozwiązania;

— niemniej jest zaniepokojony konsekwencjami społeczno-gospodarczymi i domaga się, by Rada Europejska poparła środki na rzecz ożywienia gospodarczego, adresowane zwłaszcza do krajów najbardziej dotkniętych kryzysem;

— przypomina o konieczności inwestowania w gospodarkę realną, zwłaszcza poprzez politykę przemysłową z prawdziwego zdarzenia, aby położyć kres obecnej spirali recesji;

— przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę dwunastu rządów adresowaną do Rady i Komisji.

2. EKES stwierdza, że obywatele mają coraz więcej powodów, by wyrażać zwątpienie w instytucje Unii, a zatem w samą Unię, i zarazem są skłonni przypisywać jej odpowiedzialność za trudności, z którymi się boryka.

3. EKES nie może zaaprobować postanowień, które ograniczają się do kwestii dyscypliny budżetowej i fiskalnej; uważa, że konieczne jest szersze i ambitniejsze zarządzanie polityką gospodarczą w strefie euro i w UE.

4. EKES podkreśla zasadniczą rolę, którą powinna odgrywać Komisja Europejska jako wyrazicielka europejskiego interesu ogólnego, zwłaszcza we wdrażaniu środków polityki gospodarczej i pieniężnej, w tym środków przewidzianych nowym traktatem międzyrządowym.

5. EKES potwierdza w związku z tym konieczność wznowienia strategii „Europa 2020”, w szczególności działań na

rzecz młodzieży, badań i innowacji oraz zielonej gospodarki. EKES gratuluje przewodniczącemu José Manuelowi Barroso zapowiedzianych przezeń na posiedzeniu Rady Europejskiej 30 stycznia br. nowych środków działania na rzecz dostępu młodzieży do zatrudnienia.

6. EKES nalega, by podczas negocjacji w sprawie przyszłych wieloletnich perspektyw finansowych 2014–2020 przyznano UE odpowiedniej wielkości budżet, który będzie stale wzrastał. W tym względzie EKES popiera propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą znalezienia nowych zasobów własnych w celu finansowania budżetu europejskiego, jak również popiera wykorzystywanie różnych form inwestycji publicznych i/lub prywatnych. Ze swej strony EKES przygotowuje sprawozdanie na temat kosztów zaniechania integracji europejskiej, w którym zostaną ukazane korzyści, jakich można się spodziewać w związku z pogłębieniem tej integracji. EKES domaga się również, aby kraje, które przystąpiły do UE w roku 2004 i później, nie były traktowane w sposób dyskryminujący, jeśli chodzi o progi i kryteria kwalifikowalności dotyczące funduszy europejskich.

7. EKES popiera większą rolę Europejskiego Banku Centralnego w stabilizowaniu sytuacji w strefie euro, jak również popiera instrumenty inżynierii finansowej odwołujące się do systemów prywatnego oszczędzania i do rynków (euroobligacje) w celu finansowania projektów ukierunkowanych na przyszłość i na ożywienie koniunktury.

8. EKES wzywa zatem instytucje europejskie i władze krajowe, by:

- unikały jakiegokolwiek formy osłabiania obowiązujących traktatów i przewidzianych w nich instytucji;
- wdrożyły narzędzia wspólnotowe, które będą sprzyjały wzrostowi, i wspierały budowę infrastruktury oraz wysiłki małych i średnich przedsiębiorstw, dostęp młodzieży do zatrudnienia, a także działania na rzecz wydajnej i ekologicznej europejskiej polityki energetycznej;
- przyjęły ambitny budżet na rzecz wdrożenia tych narzędzi i wzmocnienia spójności europejskiej;
- prowadziły jednolitą komunikację zarówno względem obywateli europejskich, jak i reszty świata;
- wystosowały pozytywne przesłanie do młodzieży europejskiej, w którym przedstawią Unię Europejską jako rozwiązanie w obliczu kryzysu i jako perspektywę na przyszłość tej młodzieży;
- opierały decyzje podejmowane na wszystkich poziomach na faktycznym udziale obywateli, poprzez proces rzeczywiście włączający Parlament Europejski i parlamenty krajowe, uwzględniający rzeczywiste konsultacje z organizacjami przedstawicielskimi społeczeństwa obywatelskiego i wykorzystujący wkład niezależnego dialogu społecznego.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

478. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2012 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak włączyć społeczeństwo obywatelskie w regulację rynków finansowych” (opinia z inicjatywy własnej)**

(2012/C 143/02)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

*„Jak włączyć społeczeństwo obywatelskie w regulację rynków finansowych”.*

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 66 – 41 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 Jedną z przyczyn kryzysu finansowego była niedostateczna i niewłaściwa regulacja rynków finansowych i takiż nadzór nad nimi. Trudność w regulowaniu rynków finansowych polega m.in. na zapewnieniu wyważonego udziału różnych, także przeciwnych, stanowisk. Uzasadniona reprezentacja interesów sektora finansowego nie znajduje znaczącej przeciwwagi w postaci zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego. Polemiki polityczne rozgrywają się przede wszystkim między ustawodawcą a danym sektorem finansowym.

1.2 Zwłaszcza w kwestii regulacji rynków finansowych Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zajmuje szczególnie predestynowaną pozycję do tego, by równoważyć niedostateczny udział społeczeństwa obywatelskiego. W EKES-ie reprezentowane są bowiem z jednej strony organizacje sektora finansowego, z drugiej zaś organizacje ochrony konsumentów i związki zawodowe. Należy przy tym dodać, że EKES nie zamierza i nie może zastąpić bezpośredniego uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dialog obywatelski to demokratyczny i publiczny proces kształtowania opinii, w którym muszą efektywnie brać udział wszystkie zainteresowane strony.

1.3 Dla EKES-u oczywiste jest przy tym, że udział sektora finansowego w kształtowaniu opinii jest uzasadniony. To przed-

siębiorstw tego sektora dotyczy regulacja i to one muszą spełnić wymogi i prawne zobowiązania. EKES dostrzega także, że większość branż i przedsiębiorstw sektora finansowego działa w sposób poważny i etyczny i to nie one były powodem kryzysu finansowego.

1.4 Wobec złożoności szczegółowych regulacji, kwestią o decydującym znaczeniu jest to, by wspomniane organizacje nie tylko określiły zasadnicze cele i wezwały do ogólnych obostrzeń, ale by przedstawiły kompetentne i celowe propozycje i argumenty. Aby to osiągnąć, trzeba poczynić znaczące starania zmierzające do tego, by organizacje te mogły w dyskusji z ustawodawcą i innymi organizacjami występować z równej pozycji.

1.5 Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie muszą same podjąć inicjatywy na rzecz zaangażowania szerszych kręgów społeczeństwa obywatelskiego w regulację rynków finansowych.

1.6 Europejski Bank Centralny, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz nowo utworzone europejskie organy nadzoru finansowego powinny w stosownym stopniu włączać w swoje prace organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

Sposób funkcjonowania przewidzianych ustawowo grup zainteresowanych stron działających w organach nadzoru finansowego powinien uwzględniać specyfikę organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.7 W określonych przypadkach wskazane może być finansowe wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze środków UE w celu wyrównania niedostatecznej reprezentacji ważnych interesów. Trzeba przy tym jednak zadbać o szeroko zakrojoną przejrzystość finansowania, zapewnić gwarancję niezależności organizacji oraz podjąć środki zapobiegające preferencyjnemu traktowaniu w stosunkach z Komisją organizacji wspieranych w porównaniu z tymi, które takiego wsparcia nie otrzymują.

1.8 Oprócz organizacji konsumentów i związków zawodowych istnieje szereg innych grup, które mogą wnieść znaczący wkład w dyskusję na temat rynku finansowego, takich jak np. organizacje dobroczynne, małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje inwestorów instytucjonalnych, przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe wykonujące większe operacje finansowe, zrzeszenia takich przedsiębiorstw, pośrednicy finansowi, a nawet agencje ratingowe. Ze względu na konkurencyjność na rynkach cenny wkład mogą wnieść także przedstawiciele innych branż niż te, które są bezpośrednio objęte regulacją.

1.9 Nie wszystkie zagadnienia są tak samo odpowiednie do tego, by wypowiadały się na ich temat organizacje społeczeństwa obywatelskiego. O ile w sposób naturalny nasuwają się takie kwestie, jak ochrona konsumentów, wykorzystanie dochodów podatkowych do ratowania instytucji finansowych czy opodatkowanie sektora finansowego, o tyle szczegółowe problemy o specjalistycznym charakterze, np. dotyczące obliczania wypłacalności czy rachunkowości, wydają się mniej atrakcyjne.

1.10 Nie wystarczy samo wysuwanie ogólnych postulatów zaostżenia przepisów bez względu na specyficzne uwarunkowania. To nie pomoże ustawodawcy podjąć odpowiednich kroków. Trzeba nie tylko przedstawić jak najbardziej konkretne propozycje, ale też samemu rozważyć korzystne i niekorzystne aspekty zaostżenia wymogów.

1.11 EKES zachęca europejskie i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, by bardziej intensywnie niż do tej pory zajęły się regulacją rynków finansowych. Niektóre z nich mogłyby wyraźnie wyodrębnić wspieranie stabilności rynku finansowego jako osobny i ewentualnie nowy cel statutowy oraz odpowiednio rozszerzyć zakres swoich zainteresowań i działalności.

1.12 Z punktu widzenia EKES-u pożądanym byłoby, aby organizacje wykorzystywały swój udział w regulacji rynków finansowych do szerokiego rozpowszechniania wśród swoich członków i wśród społeczeństwa informacji o skutecznych działaniach UE w tej dziedzinie i przedstawiania ich w pozytywnym świetle.

1.13 Mimo udowodnionych przypadków niewłaściwego działania, europejski sektor finansowy również ucierpiał z powodu kryzysu. Dlatego on także musi wnieść wkład

w skuteczną regulację rynków finansowych. Poszczególne branże nie powinny narzucać sobie fałszywej rezerwy, jeśli chodzi o komentowanie regulowania innych branż w interesie stabilności rynku finansowego.

1.14 Sektor finansowy ze swej strony powinien także otworzyć się na dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście zwiększonej uwagi, którą opinia publiczna kieruje na ten sektor w czasach kryzysu finansowego, nawiązanie dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim, wymiana argumentów i czerpanie inspiracji będzie korzystne dla jego przedsiębiorstw.

1.15 Media z natury rzeczy odgrywają dominującą rolę w kształtowaniu opinii publicznej w Europie. Dlatego pożądanym byłoby, by także w mediach w większym stopniu reprezentowane było stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.16 EKES będzie w dalszym ciągu intensywnie zajmował się propozycjami dotyczącymi regulacji rynków finansowych, prowadził szeroką debatę oraz wydawał konkretne opinie na ten temat. Będzie przy tym przykładał szczególną wagę do uwzględniania stanowiska przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Komitecie. W trakcie dyskusji będzie w większym stopniu i bardziej bezpośrednio angażował organizacje społeczeństwa obywatelskiego w swój proces opiniotwórczy, poprzez wysłuchania w grupach roboczych i analitycznych.

1.17 Organizując przebieg swych prac, sesji plenarnych, posiedzeń grup roboczych i analitycznych, Komitet będzie dbał o zapewnienie dostatecznego miejsca na intensywną debatę o regulacji rynków finansowych. W ramach zarządzania zasobami finansowymi i ludzkimi zadba także o to, by członkowie mieli do dyspozycji wykwalifikowane doradztwo w dziedzinie regulacji rynków finansowych.

## 2. Cel i kontekst opinii

2.1 Trwający od 2008 r. kryzys na rynkach finansowych<sup>(1)</sup> miał poważne niekorzystne skutki dla obywateli na całym świecie, a zwłaszcza w Unii Europejskiej. EKES kilkakrotnie zajmował się intensywnie tym zagadnieniem. Jedną z przyczyn załamania rynków, spekulacji, która je poprzedziła, oraz handlu produktami finansowymi wysokiego ryzyka była niedostateczna i niewłaściwa regulacja rynków finansowych i takież nadzór nad nimi.

2.2 Trudność w stanowieniu przepisów w tej dziedzinie polegała w przeszłości i nadal polega m.in. na zapewnieniu wyważonego udziału różnych, także przeciwnych, stanowisk w pluralistycznym i demokratycznym procesie kształtowania opinii. Uzasadniona reprezentacja interesów sektora finansowego nie ma obecnie znaczącej przeciwwagi w postaci organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Opracowując nową regulację rynków finansowych, trzeba wyrównać tę asymetrię.

<sup>(1)</sup> W niniejszej opinii nie będzie mowy o kryzysie wywołanym nadmiernym deficytem publicznym, chociaż i w tym przypadku można by zadać pytanie, dlaczego społeczeństwo obywatelskie wcześniej i silniej nie naciskało na zmniejszenie zadłużenia.

2.3 EKES jako europejska instytucja reprezentująca społeczeństwo obywatelskie uważa, że jego zadaniem jest, oprócz wydawania opinii, także promowanie szerokiego i kompleksowego włączania w europejski proces ustawodawczy wszystkich zainteresowanych stron oraz tych, których prawa te dotyczą. Dlatego z troską zauważa, że w poszczególnych dziedzinach polityki stale nie udaje się doprowadzić do wyważonej debaty.

2.4 Celem niniejszej opinii jest zatem analiza udziału społeczeństwa obywatelskiego w regulacji rynków finansowych oraz przedstawienie zaleceń, jak zapewnić lepsze włączenie.

### 3. Udział społeczeństwa obywatelskiego: niedostatki i przeszkody

3.1 W regulacji rynków finansowych uczestniczyły dotychczas przede wszystkim zainteresowane strony z sektora finansowego. Odczucie to dobitnie potwierdziło się podczas wysłuchania zorganizowanego przez EKES 28 listopada 2011 r. Przyczyną nie był brak otwartości ze strony instytucji UE. Zagadnienie to nie budziło dotychczas zainteresowania organizacji spoza sektora finansowego, na co wskazuje choćby ich niewielki udział w konsultacjach Komisji Europejskiej, wysłuchaniach w Parlamencie Europejskim czy w debacie publicznej.

3.2 Polemiki polityczne wokół dyrektyw i rozporządzeń dotyczących sektora finansowego także obecnie nadal rozgrywają się przede wszystkim między ustawodawcą a danym sektorem finansowym. Tymczasem w innych dziedzinach spory polityczne, także między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, należą, zwłaszcza w Brukseli, do zasadniczych elementów pluralistycznej debaty. Mają one miejsce np. między pracodawcami a związkami zawodowymi w polityce społecznej, między przemysłem a organizacjami ekologicznymi w polityce ochrony środowiska czy między handlem a organizacjami konsumentów w polityce konsumenckiej.

3.3 Zdaniem EKES-u niedostatki regulacji rynków finansowych wynikają z szeregu przyczyn:

3.3.1 Celem regulacji rynków finansowych jest utrzymanie bezpieczeństwa i stabilności tych rynków – czyli ochrona mało konkretnego i wymiernego dobra publicznego, które ponadto przez długi czas w ogóle nie wydawało się zagrożone. Konkretnie interesy obywateli, które należało forsować, nie były oczywiste. Dlatego też środowiska niedziałające na rynkach finansowych nie miały zachęt, powodu ani motywacji do zajmowania się tymi zagadnieniami.

3.3.2 Rynki finansowe są bardzo skomplikowane, laicy nie są w stanie zrozumieć ich bez przygotowania. Różnorodność podmiotów, złożoność produktów i wielowarstwowe związki przyczynowo-skutkowe utrudniają organizacjom spoza sektora udział w debatach ze względu na brak koniecznej wiedzy fachowej.

3.3.3 Często trudno jest dostrzec bezpośredni, a przede wszystkim także pośredni wpływ danej regulacji na interesy członków organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza gdy nie jest to dyrektywa ani rozporządzenie, ale skomplikowane przepisy wykonawcze lub specjalistyczne normy.

3.3.4 Proces regulacji w zakresie rynków finansowych jest stosunkowo trudny do zrozumienia. Wcześniejsza procedura Lamfalussy'ego, a obecnie system aktów delegowanych, aktów wykonawczych i wiążących specjalistycznych norm, polegający na wielostopniowej procedurze, w którym uczestniczy w różnej formie wiele instytucji, powoduje, że często trudno jest wydać we właściwym czasie konkretne, ukierunkowane opinie. Ponadto merytoryczną zawartość regulacji w coraz większym stopniu określają instytucje o zasięgu globalnym, takie jak G20, Komitet Bazylejski czy RMSR (Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości), których prace są mało przejrzyste.

3.3.5 Wobec dużej liczby projektów regulacyjnych, szybkości przebiegu procesów ustawodawczych oraz mnogości zainteresowanych stron, granice możliwości osiągnięta także zdolność decydentów w instytucjach do prowadzenia rozmów, analizowania dokumentów czy do udziału w konferencjach.

3.3.6 Daleko posunięta integracja rynków finansowych w skali światowej, globalna mobilność kapitału oraz duża podatność handlu na zakłócenia stanowiły dotąd zawsze trudne do odparcia argumenty przeciwko ingerencjom w procesy rynkowe w Europie. Ze względu na konkurencję w przyciąganiu płynnego kapitału na inwestycje służące wspieraniu wzrostu i tworzeniu miejsc pracy, rozsądnym rozwiązaniem wydawała się strategia „łagodnej regulacji”, która najwyraźniej przez długi czas wystarczała.

3.4 Te trudności były także powodem utworzenia inicjatywy „Finance Watch”, zapoczątkowanej przez posłów do PE, w ramach której zrzeszyły się różne organizacje europejskie i krajowe, by krytycznie obserwować ustawodawstwo dotyczące sektora finansowego.

3.5 Podobne problemy najwyraźniej występują także w państwach członkowskich. Nie widać, aby organizacje społeczeństwa obywatelskiego zdobyły tam znaczący wpływ na regulację rynków finansowych.

3.6 Wydaje się, że podobnie jak w przypadku udziału społeczeństwa obywatelskiego, trudności sprawia też uwzględnianie interesów małych i średnich przedsiębiorstw sektora finansowego. Wiele mniejszych instytucji finansowych skarży się na wysokie nakłady administracyjne i złożoność przepisów, które trudno im wdrażać.

## 4. Uwagi ogólne

4.1 Demokracja uczestnicząca jest stałym elementem europejskiego modelu społecznego i sprawowania rządów w Europie. Demokracja przedstawicielska i uczestnicząca zawarte są w Traktacie z Lizbony. Zapisano w nim jednak tylko zobowiązanie do umożliwienia „obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim” wyrażenia swojej opinii (art. 11 TUE). Organy europejskie muszą zatem same podejmować inicjatywę, jeżeli działania nie wywołują oddźwięku w społeczeństwie obywatelskim lub oddźwięk ten nie jest dostatecznie wyważony.

4.2 Jest przy tym oczywiste, że to instytucje o demokratycznej legitymizacji podejmują decyzje, a dialog obywatelski przyczynia się jedynie do ich przygotowania i ma charakter wspomagający.

4.3 EKES jest podstawową platformą reprezentacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, wymiany poglądów i wyrażania opinii oraz niezastąpionym pomostem między Europą a jej obywatelami. Tę rolę Komitet odgrywa szczególnie w procesie stanowienia prawa.

4.4 Zwłaszcza w kwestii regulacji rynków finansowych EKES jest zajmuje szczególnie predestynowaną pozycję, by podjąć się pierwszoplanowej roli polegającej na równoważeniu niedostatecznego udziału społeczeństwa obywatelskiego. W EKES-ie reprezentowane są bowiem z jednej strony organizacje sektora finansowego, z drugiej zaś organizacje ochrony konsumentów i związki zawodowe. Jako że Komitet zobowiązany jest wydawać opinie na temat wniosków Komisji, jego członkowie automatycznie zajmują się tekstami ustawodawczymi i nie potrzebują do tego osobnego wezwania ani dodatkowej motywacji.

4.5 I tak od początku kryzysu finansowego Komitet wielokrotnie przedstawiał stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego; od połowy 2008 r. opracował ok. 30 opinii, zarówno ogólnie w sprawie kryzysu finansowego, jak i w sprawie konkretnych inicjatyw ustawodawczych.

4.6 Wobec niedostatku innego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, EKES tym bardziej zachęca instytucje UE, by poświęciły uwagę jego opiniom.

4.7 Należy przy tym dodać, że EKES nie zamierza i nie może zastąpić bezpośredniego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Dialog obywatelski to demokratyczny i publiczny proces kształtowania opinii, w którym musi brać udział, w różnorodny sposób, możliwie wiele zainteresowanych stron.

4.8 Dla EKES-u oczywiste jest przy tym, że udział sektora finansowego w kształtowaniu opinii jest tak samo uzasadniony, jak udział innych organizacji. To przedsięwzięcie tego sektora dotyczy regulacja i to one muszą spełnić wymogi i zobowiązania ustawowe. Udział organizacji sektora finansowego jest konieczny także dlatego, że sama branża jest z oczywistych względów najbardziej zainteresowana stabilnością finansową. Wiedza fachowa, którą branża ta dysponuje, jest także niezbędna do przeprowadzenia rzetelnych ocen skutków.

4.9 EKES dostrzega także, że branże i przedsiębiorstwa sektora finansowego przeważnie działają w sposób poważny i etyczny i to nie one były powodem kryzysu finansowego. Zdaniem Komitetu uogólniona negatywna ocena całego sektora finansowego, jaką się niekiedy spotyka, jest nieuzasadniona. Większość przedsiębiorstw w tym sektorze nie skorzystała na zbyt śmiałych posunięciach na rynkach finansowych, lecz sama doświadczyła negatywnych skutków kryzysu. Liczba klientów instytucji finansowych, którzy ponieśli straty, pozostała ograniczona – także w wyniku pomocy państwowej.

4.10 Niemniej główny ciężar kryzysu finansowego i gospodarczego ponoszą obywatele, jako podatnicy, pracownicy i konsumenci. Dlatego powinni oni, poprzez reprezentujące ich organizacje społeczeństwa obywatelskiego, starać się uczestniczyć w większym stopniu w opracowaniu nowych przepisów dla sektora finansowego, aby kryzys podobnych rozmiarów już więcej się nie powtórzył.

4.11 Wobec złożoności szczegółowych regulacji, kwestią o decydującym znaczeniu jest to, by wspomniane organizacje nie tylko określiły zasadnicze cele i wezwały do ogólnych obostrzeń, ale by przedstawiły kompetentne i celowe propozycje i argumenty. Aby to osiągnąć, trzeba podjąć znaczące starania zmierzające do tego, by organizacje te mogły w dyskusji z ustawodawcą i innymi organizacjami występować z równą pozycją.

## 5. Szczegółowe zalecenia

5.1 Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada i państwa członkowskie muszą same podjąć inicjatywy na rzecz zaangażowania szerszych kręgów społeczeństwa obywatelskiego w regulację rynków finansowych.

5.1.1 Decydujące znaczenie ma to, by we wnioskach przedstawiano w prosty, otwarty i precyzyjny sposób bezpośrednie skutki regulacji dla społeczeństwa obywatelskiego, tak aby organizacje wyraźniej dostrzegały, na ile dotyczą one obywateli.

5.1.2 Jeżeli okaże się – jak to często miało miejsce w przeszłości – że w konsultacjach na tematy związane z rynkiem finansowym napłynęło niewiele odpowiedzi z kręgów społeczeństwa obywatelskiego, trzeba zwrócić się z prośbą o udział bezpośrednio do poszczególnych organizacji. W razie potrzeby należy przedłużyć termin konsultacji, tak jak przewidziano to już w przypadku inicjatywy Komisji dotyczącej „inteligentnych regulacji”. W konsultacjach powinno się pytać nie tylko o aspekty specjalistyczne, ale konkretnie o opinie społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba też uwzględnić specyficzną perspektywę organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.1.3 W wysłuchaniach publicznych organizowanych przez Komisję Europejską czy Parlament Europejski należy od początku zapewnić udział odpowiednich organizacji. Mimo napiętych harmonogramów prac, instytucje powinny być otwarte na dyskusje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i uczestniczyć w organizowanych przez nie wydarzeniach.

5.1.4 W skład grup ekspertów w Komisji Europejskiej i Parlamencie Europejskim powinni wchodzić nie tylko przedstawiciele sektora finansów, ale także innych grup. Trzeba jednak dbać o to, by wyznaczano osoby posiadające konieczną wiedzę fachową w danej dziedzinie. Nic się bowiem nie zyska na takim posunięciu, jeżeli kompetencje merytoryczne nie będą równe.

5.1.5 W określonych przypadkach wskazane może być finansowe wsparcie organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze środków UE w celu wyrównania niedostatecznej reprezentacji ważnych interesów. Jest to jednak sprzeczne z istotą samoorganizacji i samofinansowania ochrony interesów obywateli



i może ograniczać niezależność organizacji oraz prowadzić do konfliktu lojalności u obu stron. W każdym razie trzeba zadbać o szeroko zakrojoną przejrzystość finansowania środków, zapewnić gwarancję niezależności organizacji oraz podjąć środki zapobiegające preferencyjnemu traktowaniu w stosunkach z Komisją organizacji wspieranych w porównaniu z tymi, które takiego wsparcia nie otrzymują.

5.2 Inne instytucje UE zajmujące się regulacją rynków finansowych, takie jak Europejski Bank Centralny, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego oraz trzy europejskie organy nadzoru finansowego (ds. nadzoru bankowego, papierów wartościowych i ubezpieczeń) powinny uwzględnić w swej pracy stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.3 Sposób funkcjonowania przewidzianych ustawowo grup zainteresowanych stron działających w organach nadzoru finansowego powinien uwzględniać perspektywę organizacji społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiać przekazywanie tym organizacjom informacji zwrotnych i tym samym tworzyć kolejny kanał służący włączaniu społeczeństwa obywatelskiego. Obecnie nie zawsze tak się dzieje, zwłaszcza z powodu nadmiernych z punktu widzenia przejrzystości wymagań co do poufności dokumentów i obrad.

5.4 Większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w regulację rynków finansowych nie osiągnie się samymi tylko abstrakcyjnymi postulatami politycznymi. Konieczne jest konkretne wyobrażenie o tym, kto i kiedy powinien wypowiadać się, na jakie tematy związane z rynkiem finansowym.

5.4.1 Oprócz organizacji konsumentów i związków zawodowych istnieje szereg innych grup, które mogą wnieść znaczący wkład w dyskusję na temat rynku finansowego, np. organizacje dobroczynne, małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje inwestorów instytucjonalnych, przedsiębiorstwa produkcyjne i usługowe, które wykonują większe operacje finansowe, zrzeszenia takich przedsiębiorstw, pośrednicy finansowi, a nawet agencje ratingowe. Cenny wkład mogą wnieść także przedstawiciele innych branż finansowych niż te, które są bezpośrednio objęte regulacją.

5.4.2 Nie wszystkie tematy są w równym stopniu odpowiednie do tego, by wypowiadały się na nie organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

5.4.2.1 O ile w sposób naturalny nasuwają się takie kwestie, jak ochrona konsumentów, wykorzystanie dochodów podatkowych do ratowania instytucji finansowych czy opodatkowanie sektora finansowego, o tyle szczegółowe problemy o specjalistycznym charakterze, np. dotyczące obliczania wypłacalności czy rachunkowości, wydają się mniej atrakcyjne.

5.4.2.2 Organizacje powinny jednak zajmować się regulacją nie tylko z okazji przyjmowania przepisów, ale obserwować wszystkie jej aspekty, także przepisy wykonawcze i specjalistyczne normy, nawet jeśli wydaje się to uciążliwe.

5.4.2.3 Niemniej EKES zdaje sobie sprawę, że długoterminowa stabilność i równowaga na rynkach finansowych powstaje

w wyniku współdziałania wielu szczegółowych przepisów merytorycznych, które są przedmiotem osobnych dyskusji. Nawet jeżeli organizacje nie mogą zajmować się wszystkimi przedstawianymi dokumentami, społeczeństwo obywatelskie musi jednak odnieść się do kwestii, które są decydujące dla powodzenia całej regulacji. Chodzi przy tym nie tylko o prawo dotyczące ochrony konsumentów, ale także np. dotyczące nadzoru, wysokości kapitału własnego czy ładu korporacyjnego.

5.4.2.4 Trudność polega ponadto na tym, że za rzekomo bardzo specjalistycznymi problemami często kryją się kwestie o charakterze politycznym, bezpośrednio dotyczące obywateli. Na przykład ustalenie stopy procentowej w celu obliczenia rezerw na indywidualne ubezpieczenia emerytalne ma znaczący wpływ na zdolność ubezpieczycieli do zagwarantowania wysokości emerytury w perspektywie długoterminowej.

5.4.2.5 Nie wystarczy samo wnoszenie ogólnych postulatów zaostrenia przepisów bez względu na specyficzne uwarunkowania. To nie pomoże ustawodawcy podjąć odpowiednich kroków. Trzeba nie tylko przedstawić jak najbardziej konkretne propozycje, ale też przeprowadzić własną analizę korzystnych i niekorzystnych aspektów zaostrenia wymogów. Należy przy tym uwzględnić takie czynniki, jak obciążenia dla przedsiębiorstw, przede wszystkim małych i średnich instytucji finansowych, dostęp do kredytów dla osób prywatnych i przedsiębiorstw oraz sprawne działanie rynków.

5.4.3 Społeczeństwo obywatelskie powinno zabierać głos możliwie na wszystkich etapach procesu decyzyjnego. Zasadnicze ustalenia zapadają często we wczesnej fazie, np. po pierwszych konsultacjach Komisji lub przy opracowywaniu projektów propozycji przez organy nadzoru finansowego. Dlatego organizacje muszą zapoznać się z tymi skomplikowanymi i odbiegającymi od przyjętej procedury procesami i obserwować je.

5.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zachęca europejskie i krajowe organizacje społeczeństwa obywatelskiego, by kwestią regulacji rynków finansowych zajęły się bardziej intensywnie niż do tej pory.

5.5.1 Uważa, że niektóre z nich mogłyby wyraźnie wyodrębnić wspieranie stabilności rynku finansowego jako osobny i ewentualnie nowy cel statutowy oraz odpowiednio rozszerzyć zakres swoich zainteresowań i działalności.

5.5.2 Wobec opisanej złożoności rynków finansowych i związanych z nimi regulacji konieczne jest, by organizacje tworzyły i rozwijały zasoby ludzkie wyposażone w niezbędną wiedzę fachową. Ewentualnie potrzebne będzie także utworzenie nowych gremiów, zacieśnienie współpracy z organizacjami krajowymi i włączenie ekspertów zewnętrznych.

5.5.3 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem powstanie „Finance Watch”, nowej organizacji na szczeblu europejskim, która postawiła sobie za cel wspieranie stabilności rynków finansowych. Nie wystarczy to jednak, by umożliwić szeroki udział społeczeństwa obywatelskiego.

5.5.4 Organizacje powinny także uczestniczyć w debatach publicznych na szczeblu europejskim i w państwach członkowskich, by w ten sposób wnieść polityczny wkład w regulację rynków finansowych.

5.5.5 Z punktu widzenia EKES-u pożądane byłoby, aby organizacje wykorzystywały swój udział w regulacji rynków finansowych do szerokiego rozpowszechniania wśród swoich członków i wśród społeczeństwa informacji o skutecznych działaniach UE w tej dziedzinie i przedstawiania ich w pozytywnym świetle.

5.5.6 Szczególnie znaczenie ma w tej dziedzinie współpraca organizacji krajowych i europejskich. Z jednej strony europejski i krajowy poziom regulacji uzupełniają się wzajemnie, zwłaszcza w przypadku regulacji rynków finansowych. Z drugiej strony organizacje krajowe często dysponują większymi zasobami niż organizacje parasolowe na poziomie europejskim, które z kolei powinny być wykorzystywane do działań na tym właśnie szczeblu.

5.5.7 W związku z łatwością przepływu kapitału w skali globalnej trzeba doprowadzić do tego, by regulacja rynków finansowych na całym świecie miała porównywalny poziom. Mogą się do tego przyczynić przede wszystkim te organizacje, które prowadzą międzynarodową działalność lub mają międzynarodowe powiązania. Mogą one propagować na arenie światowej skuteczną regulację rynków finansowych na porównywalnym poziomie, która przyczyni się do ograniczenia globalnej konkurencji opartej na obniżaniu standardów. O stabilność globalnego rynku finansowego trzeba walczyć z jednakowym zapałem we wszystkich ośrodkach finansowych na całym świecie.

5.6 Mimo udowodnionych przypadków niewłaściwego działania, europejski sektor finansowy także ucierpiał z powodu kryzysu. Dlatego należy żądać od niego wnieśnięcia wkładu w skuteczną regulację rynków finansowych.

5.6.1 Poszczególne branże nie powinny narzucać sobie fałszywej rezerwy, jeśli chodzi o komentowanie regulowania innych sektorów w interesie stabilności rynku finansowego.

5.6.2 Dla EKES-u oczywiste jest, że interesy sektora finansowego muszą być reprezentowane w sposób przejrzysty, etyczny i z szacunkiem dla decydentów. Zrzeszenia reprezentujące przedsiębiorstwa spełniają te oczekiwania, w przeszłości nie zawsze natomiast miało to miejsce w przypadku konkretnych działań poszczególnych przedsiębiorstw i ich przedstawicieli.

5.6.3 Sektor finansowy zobowiązany jest otworzyć się na dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. W kontekście zwiększonej uwagi, którą opinia publiczna kieruje na ten sektor w czasach kryzysu finansowego, nawiązanie dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim, wymiana argumentów i czerpanie inspiracji będzie korzystne dla przedsiębiorstw. Byłby to ważny gest w kierunku całego społeczeństwa.

Gdyby sektor finansowy miał zamiar zobowiązać się w ramach samoregulacji do konkretnych zachowań, włączenie społeczeństwa obywatelskiego byłoby także wskazane przy opracowywaniu takich zasad.

5.6.4 W interesie uczciwego i przejrzystego dialogu obywatelskiego EKES przyjmuje z zadowoleniem utworzenie wspólnego rejestru lobbystów Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej i z uznaniem dostrzega wyniki prac grupy Jerzego Buzka w Parlamencie Europejskim. EKES zwraca jednak uwagę, że zaostrzenie zasad nie może prowadzić do ograniczania i utrudniania uczestnictwa organizacji. Dotyczy to zwłaszcza kwestii praktycznych, np. łatwego dostępu do instytucji europejskich i udziału w otwartych posiedzeniach.

5.7 Środowiska naukowe, fundacje społeczne oraz ośrodki badawcze powinny wnieść do debaty dotyczącej rynków finansowych swą zdolność oceny, wiedzę fachową i doświadczenie. Chociaż działalność takich instytucji często nie zakłada uczestnictwa w konkretnych pracach ustawodawczych, powinny one jednak wykorzystywać okazję i spożytkować swój potencjał w celu przeciwdziałania wystąpieniu kryzysów w przyszłości.

5.8 Media z natury rzeczy odgrywają dominującą rolę w kształtowaniu opinii publicznej w Europie. Dlatego pożądane byłoby, by także w mediach w większym stopniu reprezentowane było stanowisko organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu konieczne może być skłonienie odpowiednich organizacji do kształtowania i wypowiadania opinii w konkretnych sprawach, jako że obecnie niewielu przedstawicieli uczestniczy w debacie publicznej.

5.9 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ze swej strony deklaruje zamiar zwiększenia swego udziału w dyskusjach na temat działań dotyczących regulacji rynków finansowych.

5.9.1 EKES będzie w dalszym ciągu intensywnie zajmował się propozycjami dotyczącymi regulacji rynków finansowych, prowadził szeroką debatę oraz wydawał konkretne opinie na ten temat. Będzie przy tym przykładał szczególną wagę do uwzględniania stanowiska przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego w Komitecie.

5.9.2 Komitet zadba o to, by przedstawiciele wszystkich trzech grup działających w EKES-ie w równym stopniu wnosili wkład w tę dyskusję i uczestniczyli we wszystkich etapach procedury.

5.9.3 W trakcie pracy nad opiniami EKES będzie w większym stopniu i bardziej bezpośrednio, poprzez wysłuchania w grupach roboczych i analitycznych, angażował organizacje społeczeństwa obywatelskiego w swój proces opiniotwórczy.

5.9.4 Organizując przebieg prac, sesji plenarnych, posiedzeń grup roboczych i analitycznych, Komitet będzie dbał o zapewnienie dostatecznego miejsca na intensywną debatę o regulacji rynków finansowych.

5.9.5 EKES będzie także czynił starania, by jego członkowie reprezentujący zainteresowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego intensywnie zajmowali się zagadnieniami związanymi z regulacją rynków finansowych i odpowiednio wpływali na te organizacje.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/03)

Sprawozdawca: **Carmelo CEDRONE**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Wzrost gospodarczy i dług państwowy w UE: dwie nowatorskie propozycje” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 121 do 46 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

### 1. Główne zalecenia

J. Monnet: „Europa może osiągnąć postęp i zjednoczyć się jedynie dzięki zmaganiom z kryzysem”

1.1 EKES jest zdania, że problem euro ma przede wszystkim charakter polityczny, zaś w mniejszym stopniu gospodarczy. Wiarygodność euro jest bowiem osłabiona, odkąd agencje ratingowe straciły nadzieję, że rządy podejmą zdecydowane działania, by uniknąć niewypłacalności nadmiernie zadłużonych państw członkowskich. Najnowsze inicjatywy, takie jak wniosek Komisji w sprawie obligacji stabilności służą osiągnięciu stabilności, a nie ożywieniu wzrostu<sup>(1)</sup>, podczas gdy projekt traktatu Rady o koordynacji i zarządzaniu<sup>(2)</sup> charakteryzuje się znacznym „deficytem demokracji”, ponieważ powstaje bez uwzględnienia Parlamentu Europejskiego i innych instytucji UE.

1.2 EKES uważa ponadto, że warunkiem wyjścia z kryzysu strefy euro, który jest kryzysem systemowym, nie jest powrót do egoizmu narodowego czy ograniczenie praw, lecz raczej zmiana polityki gospodarczej, zwiększenie konkurencyjności, umocnienie sprawiedliwości, solidarności i spójności. Pomogłoby to przywrócić zaufanie społeczne do Unii Europejskiej oraz wiarę w możliwość odbudowania europejskiego modelu społecznego, odsuwając zagrożenie, jakim dla wszystkich byłoby niepowodzenie w przezwyciężeniu kryzysu, co z kolei mogłoby doprowadzić do sprzeniewierzenia samej idei Europy i do jej fiaska.

1.3 EKES jest zdania, że instytucje UE nie powinny ulegać pokusie kierowania się jedynie opiniami agencji ratingowych, chociaż czasami agencje te potrafią skutecznie zidentyfikować słabości rynku. Instytucje UE mają natomiast obowiązek wskazać obywatelom drogę skutecznego wyjścia z kryzysu, która zarazem będzie zakładała wizję przyszłości UE budującą zaufanie i optymizm, umacniającą poczucie przynależności oraz uczestnictwa we wcielaniu w życie wspólnego ideału postępu społecznego i osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia. W

szczególności wyborcy powinni widzieć, że stabilności towarzyszy wzrost, a nie tylko cięcia budżetowe, a silny wzrost gospodarczy mógłby przywrócić zaufanie do strefy euro i rynków finansowych oraz ich wiarygodność.

1.4 W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje działania podejmowane przez instytucje europejskie na rzecz wspólnej polityki budżetowej i fiskalnej, chociaż podjęte dotychczas działania są niepełne, a ich zakres jest ograniczony. Uważa jednak, że – bez uszczerbku dla bezzwłocznego uruchomienia i wykorzystania Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej (EFSSF), a następnie europejskiego mechanizmu stabilności (EMS) – należy jak najszybciej opracować dwie konkretne propozycje mające na celu podjęcie kwestii wzrostu (euroobligacje) oraz stabilizacji długu państwowego (obligacje unijne)<sup>(3)</sup>. Dzięki tym propozycjom niektóre państwa i UE mogłyby działać na rzecz obrony euro nie tylko za pomocą ograniczania wydatków publicznych, które prowadzi do pogorszenia warunków socjalnych, hamuje wzrost i powoduje zagrożenie recesją.

1.5 W szczególności, by doprowadzić do szybkiego pobudzenia wzrostu, konieczne jest opracowanie planu ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, swego rodzaju „nowego paktu europejskiego”, który można by porównać do amerykańskiego Nowego Ładu (ang. *New Deal*), by pomóc państwom członkowskim cieszyć się silnym i trwałym

<sup>(1)</sup> Komisja Europejska. Wykonalność wprowadzenia obligacji stabilności. Zielona księga. COM(2011), 23 listopada.

<sup>(2)</sup> Rada Europejska, projekt Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzania w Unii Gospodarczej i Walutowej. 10 stycznia.

<sup>(3)</sup> Należy zauważyć, że przyjęta w niniejszej opinii definicja euroobligacji nie odpowiada ściśle definicji zastosowanej w innych źródłach. W zielonej księdze Komisji Europejskiej analizuje się wykonalność wprowadzenia obligacji stabilności w podobny sposób co w odniesieniu do obligacji unijnych proponowanych w niniejszej opinii, z tą jednak różnicą, że zakłada się, iż obligacje stabilności wymagać będą szeregu gwarancji lub gwarancji wspólnych. Inne propozycje, takie jak ta, której autorem jest Lorenzo Bini Smaghi, wykorzystują w tym samym kontekście drogi do stabilności termin „euroobligacje”, podczas gdy w niniejszej opinii euroobligacje odnoszą się do emisji netto obligacji w celu przywrócenia i utrzymania ożywienia gospodarczego. Zob. także Von Weizsäcker, J. i Delpla, J. (2010). *The Blue Bond Proposal*. The Bruegel Institute. Policy Brief 2010:3. Schmidt, C. M i in., (2011). *Proposal for a European Redemption Pact*, 9 listopada. Sachverständigenrat zu Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

rozwojem opartym na konkurencyjności, wydajności, zatrudnieniu, opiece społecznej, dobrobycie, a przede wszystkim demokratycznym konsensusie. Pomogłoby to także stworzyć warunki do skutecznego wprowadzenia wspólnego zarządzania gospodarczego i fiskalnego.

1.6 Jako ewentualne rozwiązanie obecnego kryzysu zaproponowano szereg obligacji, których wprowadzeniu towarzyszyłyby niezbędne reformy strukturalne <sup>(4)</sup>, do przyjęcia których należy zachęcać i motywować państwa członkowskie. Jednak propozycje te, w tym także zawarte w zielonej księdze Komisji, nie są zadowalające z politycznej perspektywy, ponieważ przewidują opcję oferowania gwarancji wspólnych lub szeregu gwarancji przez państwa członkowskie, co jest nie do przyjęcia dla rządów państw o kluczowym znaczeniu, takich jak Niemcy.

1.7 EKES uważa natomiast, że takie gwarancje i transfery nie są konieczne, by móc przekształcić część obligacji krajowych na unijne, ani w celu emisji netto euroobligacji. Uważa też, że finansowanie w oparciu o obligacje nie prowadziłoby do zbyt mało rygorystycznego zarządzania finansami publicznymi, jeśli przekształcony na dług unijny dług krajowy znajdowałby się na kontach obciążeniowych, a nie kredytowych. Emisje netto obligacji służyłyby nie finansowaniu deficytu, a przenoszeniu oszczędności, w tym światowych nadwyżek kapitału, na finansowanie inwestycji, które mogą poprawić spójność i konkurencyjność.

1.8 EKES proponuje zatem, by wprowadzić dwa uzupełniające się, lecz różne rodzaje obligacji UE: **obligacje unijne** mające przyczynić się do stabilizacji długu; **euroobligacje** mające pobudzać koniunkturę i wzrost. EKES zaleca także wykorzystanie części przyływu kapitału netto zasilającego euroobligacje w celu finansowania **Europejskiego funduszu kapitału wysokiego ryzyka** (*venture capital*), co było jednym z pierwotnych celów Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (EFI) <sup>(5)</sup>.

1.9 Obligacje unijne: Zadłużenie publiczne, w wysokości większej niż 60% PKB zamienione – choćby stopniowo – na obligacje unijne, mogłoby znajdować się na skonsolidowanym rachunku obciążeniowym <sup>(6)</sup>. Ponieważ obligacje te nie są przedmiotem obrotu, byłyby one zabezpieczone przed spekulacją związaną z działalnością agencji ratingowych. Żaden transfer fiskalny nie byłby potrzebny w ich przypadku. Państwa członkowskie, których zadłużenie jest przechowywane w formie obligacji unijnych, same wzięłyby na siebie ciężar obsługi swej części długu. Konwersja oznaczałaby także, iż większość z nich spełniałaby kryteria z Maastricht w odniesieniu do pozostałej części długu publicznego. Grecja nadal stanowiłaby szczególny problem, ale nie problem, którego nie można rozwiązać, a tym samym dający się kontrolować.

<sup>(4)</sup> Począwszy od realizacji jednolitego rynku, zgodnie z propozycją zawartą w sprawozdaniu Montiego.

<sup>(5)</sup> Holland, Stuart (1993). *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. Przedmowa: Jacques Delors. Nottingham: Spokesman Press.

<sup>(6)</sup> Prywatni właściciele papierów wartościowych uzyskaliby w ten sposób znaczne korzyści, jeśli chodzi o ryzyko bankructwa, gdyż krajowe papiery wartościowe zostałyby zamienione według wartości nominalnej obligacji unijnych przy wcześniejszej stopie rentowności.

1.10 Aby można było ten cel osiągnąć, pakt stabilności i wzrostu nie wymagałby wprowadzania zmian, natomiast zyskałby na wiarygodności, której mu obecnie brakuje z punktu widzenia rynków oraz wyborców, gdyż możliwe byłoby osiągnięcie stabilności bez stosowania środków oszczędnościowych. Ponadto zamiana znaczącej części (do 60%) długu krajowego zadłużonych państw UE mogłaby przebiegać w drodze wzmocnionej współpracy. Państwa członkowskie, które pragnęłyby zachować swoje obligacje, mogłyby to zrobić <sup>(7)</sup>.

1.11 W odróżnieniu od obligacji unijnych euroobligacje, emitowane w celu pobudzenia koniunktury i wzrostu, mogłyby być przedmiotem obrotu i przyczynić się do napływu kapitału do UE. We wrześniu 2011 r. tzw. kraje BRICS, czyli Brazylia, Rosja, Indie, Chiny i Republika Południowej Afryki, oświadczyły, że są zainteresowane utrzymywaniem rezerw w euro, aby w ten sposób przyczynić się do stabilizowania strefy euro. Wykorzystywanie w tym celu euroobligacji, a nie wyłącznie obligacji krajowych, pomogłoby wzmocnić euro jako światową walutę rezerwową, a gospodarkom rozwijającym się pomogłoby w realizowaniu ambicji polegających na stworzeniu bardziej pluralistycznego światowego systemu rezerw walutowych.

1.12 Euroobligacje nie muszą obciążać zadłużenia publicznego Niemiec lub jakiegokolwiek innego państwa członkowskiego, nie wymagają też gwarancji wspólnych ani szeregu gwarancji państwowych. Europejski Bank Inwestycyjny skutecznie emituje obligacje bez potrzeby odwoływania się do gwarancji krajowych przez ponad 50 lat, czyniąc to z wielkim powodzeniem, dzięki czemu obroty jego dwukrotnie przewyższyły obroty Banku Światowego.

1.13 Zasilenie euroobligacji światowymi nadwyżkami kapitału pomogłoby ożywić wzrost, co stanowi najskuteczniejszy sposób ograniczenia długu i deficytów, czego dowiedziano podczas drugiej kadencji prezydenta Clintona, kiedy każdego roku odnotowywano nadwyżki w budżecie federalnym. Byłaby to forma współfinansowania inwestycji EBI, które są finansowane raczej z wpływów państw członkowskich będących ich beneficjentami niż z transferów fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi.

<sup>(7)</sup> Państwa członkowskie, które pragną ustanowić między sobą procedurę wzmocnionej współpracy w ramach kompetencji niewyłącznych Unii, mogą korzystać w tym celu z jej instytucji i wykonywać te kompetencje, stosując odpowiednie postanowienia traktatów, z zastrzeżeniem ograniczeń oraz zgodnie ze szczegółowymi postanowieniami określonymi w art. 20 (TUE) i w art. 326–334 (TFUE). Wzmocniona współpraca powinna służyć realizacji celów Unii, chronić jej interesy i wzmacniać proces integracji. Taka forma współpracy powinna być w każdej chwili dostępna dla wszystkich państw członkowskich. Decyzja zezwalająca na wzmocnioną współpracę powinna zostać przyjęta przez Radę jako procedura ostatniej szansy, po stwierdzeniu, że cele takiej współpracy nie mogą zostać osiągnięte w odpowiednim terminie przez Unię jako całość oraz pod warunkiem uczestniczenia w niej co najmniej dziewięciu państw członkowskich. Akty przyjęte w ramach procedury wzmocnionej współpracy są wiążące jedynie dla uczestniczących w niej państw członkowskich i nie powinny być uznawane za dorobek prawny UE, który musi zostać przyjęty przez państwa kandydujące do członkostwa w Unii (art. 20 TUE). Wszyscy członkowie Rady mogą uczestniczyć w jej obradach w sprawie wzmocnionej współpracy, jednak tylko członkowie Rady reprezentujący państwa członkowskie uczestniczące we wzmocnionej współpracy biorą udział w głosowaniu (art. 330 TFUE).

1.14 Wzrost finansowany dzięki obligacjom i oparty na inwestycjach w ramach powierzonych w 1997 r. na mocy Amsterdamskiego Programu Działań Specjalnych Grupie EBI kompetencji w zakresie spójności i konwergencji mogłyby uzyskać poziom makroekonomiczny dla transferów fiskalnych.

1.15 Wzrosłaby **spójność**: Euroobligacje mogłyby współfinansować projekty inwestycyjne EBI, w przypadku których bank ten w 1997 r. otrzymał uprawnienia dotyczące wspierania spójności i konwergencji w następujących sektorach: opieka zdrowotna, kształcenie, rewitalizacja miast, środowisko naturalne, technologie ekologiczne, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz dla podmiotów rozpoczynających działalność w sektorze nowych technologii.

1.16 Wzrosłaby **konkurencyjność**, pod warunkiem, że część przepływu kapitałów zgromadzonych dzięki emisji euroobligacji byłaby przeznaczona na finansowanie funduszu venture capital dla małych i średnich przedsiębiorstw, dzięki czemu powstałaby europejska Mittelstandspolitik (polityka wsparcia MŚP), która była jednym z pierwotnych celów Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, obecnie połączonego z Grupą EBI.

1.17 Podczas gdy Europejski Bank Centralny jest strażnikiem stabilności, Grupa EBI może zapewnić wzrost, gdy projekty inwestycyjne są współfinansowane dzięki euroobligacjom. Po kryzysie finansowym z 2008 r. EBI został zapytany o to, czy podjąłby się utrzymywania i emisji obligacji w celu stabilizacji długów. Odpowiedź brzmiała „nie”, co wówczas było zrozumiałe. Jednak oprócz tego jednym z pierwotnych celów Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego miała być emisja obligacji unijnych zaproponowanych przez Jacques'a Delorsa w białej księdze Komisji z 1993 r. w sprawie wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia. Jako część Grupy EBI i na podstawie doświadczenia EBI związanego z uwieńczoną sukcesem emisją obligacji, Europejski Fundusz Inwestycyjny mógłby podjąć się emisji netto euroobligacji (zob. dalej, pkt 5.2–5.8 niniejszej opinii).

1.18 Euroobligacje mogłyby zatem posłużyć do współfinansowania europejskiego planu na rzecz wzrostu i „europejskiego paktu na rzecz wzrostu”, przy zaangażowaniu wszystkich swoich najlepszych sił: przedsiębiorstw, związków zawodowych, stowarzyszeń w pakt stanowiący siłę napędową, dzięki której można będzie podejmować konkretne działania w odpowiedzi na obecny kryzys. Byłby to europejski „Nowy Ład” (New Deal), wzorowany na modelu amerykańskim, zdolny pobudzić rozwój i zatrudnienie, ograniczyć zadłużenie, odbudować ufność i nadzieję w przyszłość UE, a zwłaszcza w zmniejszenie bezrobocia wśród młodych ludzi.

1.19 Jednocześnie konieczne będzie zapoczątkowanie procesu, który umożliwi niezwłoczne stawienie czoła fundamentalnym kwestiom UE, takim jak **wymiar gospodarczy** i fiskalny, jak to uczyniono na szczycie brukselskim w dniach 8–9 grudnia 2011 r., i który objąłby także wzmocnienie EBC jako gwaranta stabilności finansowej oraz **wymiar społeczny i polityczny**, aby zaradzić problemowi deficytu demokratycznego i przyspieszyć proces decyzyjny. W praktyce chodzi o to, by przewyżczyć wszelkie ograniczenia (a w szczególności ograniczenia w procesie decyzyjnym i problemy polityczne), które utrudniały i nadal utrudniają UE szybkie i skuteczne działanie z myślą nie tylko o wspieraniu euro, lecz także o tym, by nie narażać na niebezpieczeństwo samego istnienia Unii i jej racji bytu przez pogłębianie kryzysu, w jakim się ona znajduje.

## 2. Kontekst

2.1 Głównym celem niniejszej opinii jest więc opracowanie programu działań do natychmiastowego wdrożenia, bez konieczności tworzenia nowych instytucji lub zmian traktatów, który mógłby stać się podstawą wspólnego zarządzania zadłużeniem strefy euro. Uznając potrzebę ograniczenia poziomu długu krajowego, który zagrażałby równowadze, opinia ta uzupełnia inne opinie już sporządzone lub właśnie opracowywane przez EKES w sprawach dotyczących wzrostu, polityki przemysłowej i finansowej, wydajności i konkurencyjności.

2.2 Po zakończeniu kryzysu finansowego z lat 2007–2008, wyrażano nadzieję, że najgorsze już minęło. Wychodzenie z kryzysu drogo kosztowało obywateli europejskich i spowodowało wzrost długu publicznego. Ale po dwóch latach, pomimo krótkoterminowego wzrostu długu krajowego spowodowanego kosztami związanymi z pomocą dla banków, winą zaczęto obciążać nie dług prywatny, lecz dług publiczny.

2.3 Atak na kraje uznawane za najsłabsze wyraźnie unaoczniał niestabilność strefy euro, chociaż całkowita suma zadłużenia krajowego, którą w każdym razie należy zmniejszyć i poddać kontroli, pozostaje na poziomie niższym niż w Stanach Zjednoczonych. Środki, które zostały podjęte, jakkolwiek z opóźnieniem, oznaczają wielki krok naprzód, są jednak niewystarczające, ponieważ mamy do czynienia z kryzysem systemowym, który nie zależy od zadłużenia jednego czy drugiego państwa.

2.4 Wszystko to wyraźnie unaoczniało podstawowy problem, z którym wiąże się przetrwanie zarówno strefy euro, jak i samego projektu integracji europejskiej – chodzi mianowicie o to, kto dyktuje prawa i kto ma ostatnie słowo. Obecnie bowiem europejskie społeczeństwo obywatelskie jasno zrozumiało, że kontrolę nad sytuacją sprawują już nie wybrane przez obywateli rządy, lecz struktury nie pochodzące z wyboru, które je zastąpiły. Zagrożone jest więc nie demokratyczne umocowanie poszczególnych rządów, lecz przetrwanie procesu demokratycznego na szczeblu europejskim.

2.5 Do 2008 r. euro nie odczuwało wahań kursów walutowych i umacniało się w stosunku do dolara, zdobywając pozycję drugiej światowej waluty rezerwowej. Sytuacja zmieniła się, a euro znalazło się w ogniu krytyki, między innymi dlatego, że do czasu kryzysu w Grecji agencje ratingowe zakładały, iż Unia nie pozwoli na bankructwo kraju należącego do strefy euro. Jako że grecki kryzys nie został szybko rozwiązany, rosły gwałtownie tzw. spready dla nowo emitowanych obligacji. Ze względu na brak woli politycznej przez ponad dwa lata nie znaleziono rozwiązania na wyjście z kryzysu spowodowanego zadłużeniem państwowym w Europie, a w związku z tym agencje ratingowe obniżyły rating długu kolejnych państw strefy euro, co obecnie negatywnie wpływa na wszystkie państwa Europy.

2.6 UE, mając świadomość konieczności zmniejszenia długu (w sposób stopniowy, tak aby „winny” pacjent nie umarł, lecz wyzdrowiał), musi działać z większą determinacją. W istocie państwa, nie tylko te najbardziej zadłużone, mają związane ręce, ponieważ nie mogą zwiększać deficytu, zaś niska

stopa wzrostu sprawia, że tak jak UE wstrzymują się one z decyzjami lub też podejmują je z opóźnieniem. Rynki obligacji również nie reagują dobrze na politykę oszczędności, ograniczeń i cięć budżetowych, które łączą się z zagrożeniem niskiego lub ujemnego wzrostu.

2.7 Należy m.in. skończyć z fałszywym przekonaniem, że nadwyżki jednego państwa są związane z deficytami w innym. To samo dotyczy fałszywej hipotezy wypierania sektora prywatnego z rynków kapitałowych (ang. *crowding out*) i równie nieprawdziwego poglądu, że ograniczanie inwestycji publicznych i trzymanie się jedynie koniecznych wydatków spowoduje napływ kapitału z sektora prywatnego. Przeoczono także fakt, iż choć w przeszłości w niektórych przypadkach w UE po realizacji programów oszczędnościowych w mniejszych państwach członkowskich następował okres ożywienia gospodarczego, działo się to, gdy UE jako całość zwiększała popyt na eksport, a w szeregu przypadków towarzyszyła temu depresja walut, co obecnie nie jest możliwe w państwach należących do strefy euro.

2.8 UE musi przywrócić wiarę obywateli Europy w to, że jedna waluta jest dla nich korzystna. Wiąże się to z wprowadzeniem programu działań na rzecz ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, swego rodzaju „nowego europejskiego paktu”, wzorowanego na amerykańskim Nowym Ładzie, którego powodzenie zachęciło prezydenta Trumana do poparcia planu Marshalla, który nie tylko pomógł w powojennej odbudowie, ale także pozwolił wszystkim europejskim państwom cieszyć się trwałym rozwojem opartym na konkurencyjności, wydajności, zatrudnieniu, opiece społecznej, dobrobycie, a przede wszystkim konsensusie (społecznym udziale i partnerstwie).

2.9 Taka perspektywa, obejmująca stabilność i wzrost, sprzyjałaby politycznemu konsensusowi w sprawie przyszłych narzędzi wspólnego zarządzania gospodarczego i fiskalnego. Wbrew logice jest stosowanie wspólnej waluty przy 17 różnych krajowych strategiach politycznych zarządzania długiem. By rozwiązać ten problem nie wystarczy jednak rygorystyczna polityka fiskalna. Potrzebne są zarówno spójne strategie zarządzania długiem, jak i wspólne instrumenty finansowe, które pomogą finansować europejski wzrost w okresie, gdy dąży się do obniżania nadmiernego poziomu zadłużenia krajowego.

2.10 Odpowiedź UE na kryzys nie może sprowadzać się do słów: „dyscyplina, oszczędność, cięcia, wyrzeczenia”, bez względu na konsekwencje. Nie wspominając już o ocenie i rozróżnieniu pomiędzy państwami „rozwąznymi” i „lekkomyślnymi”, które często nie są zgodne z prawdą i faktyczną odpowiedzialnością. Takie podejście prowadzi do niezadowolenia, egoizmu, urazy i rozgoryczenia, także między na poziomie międzykulturowym, i może powodować osłabienie Europy przez atmosferę małości i niebezpiecznego populizmu. Przyczyny tego stanu rzeczy leżą w złej diagnozie i moralistycznej ocenie kryzysu, co powstrzymuje tzw. „rozwąznych” przed pomaganiem innym.

2.11 Konflikt interesów pomiędzy „przymusem oszczędzania” a „wzrostem” jest dylematem, który UE musi rozwiązać za zgodą swoich obywateli, działając jednocześnie na dwóch płaszczyznach, o czym mowa jest w kolejnych punktach.

2.12 Z jednej strony należy sformułować nową, śmielszą propozycję w sprawie długu państwowego, która w oparciu o wspólną solidarność będzie przewidywała obniżenie poziomu zadłużenia, utrzymanie odpowiedzialności państw członkowskich i obronę przed atakami spekulacyjnymi, w oparciu o postanowienia Traktatu. Obrona euro, będąca przede wszystkim sprawą polityczną, wyszłaby na dobre wszystkim krajom, zwłaszcza bogatszym, i pozwoliłaby zapobiec paradoksalnej sytuacji, w której marzenie o wspólnej walucie staje się koszmarem dla obywateli UE.

2.13 Celem drugiej propozycji powinno być zdobycie zaufania obywateli Europy. Należy w związku z tym uruchomić program działań na rzecz ożywienia gospodarczego, społecznego i kulturalnego, który pomoże do 2020 r. zrealizować założenia Europejskiego programu naprawy gospodarczej, przy zapewnieniu odpowiednich środków finansowych. UE powinna ponadto zaprezentować wielką ideę, w rodzaju „nowego paktu europejskiego”, wzorowanego przykładowo na amerykańskim „Nowym Ładzie” (New Deal). Jak wiadomo, „Plan Marshalla” nie tylko przyczynił się do powojennej odbudowy, lecz także umożliwił wszystkim europejskim krajom trwały rozwój w oparciu o konkurencyjność, wydajność, zatrudnienie, opiekę społeczną, dobrobyt, a przede wszystkim konsensus (społeczny udział i partnerstwo).

2.14 Dlatego też UE musi podjąć wzmocniony wysiłek i odpowiedzieć jednym głosem na pytania rynków, które na skutek działania w sposób nieuregulowany i niekontrolowany natrafiły na swoje ograniczenia. Nie oznacza to jednak, że wszystkie państwa członkowskie będą musiały jednogłośnie opowiedzieć się za nowymi instrumentami finansowymi. Zasada wzmocnionej współpracy może zostać zastosowana w tej dziedzinie. Zamiast ograniczać strefę euro do „twardego jądra” państw, które mogłyby na tym ucierpieć, należałoby raczej umożliwić krajom poddawanych atakom spekulacyjnym przeniesienie znacznej części ich długu państwowego na europejskie konto dłużników, z korzyścią dla wszystkich państw członkowskich.

### 3. Obligacje unijne służące stabilizacji długu krajowego

3.1 W Europie dług państwowy nie może już być uważany za problem niezależnych państw. Ograniczenia i błędy UE i jej państw członkowskich oraz brak skutecznych ram nadzorowania i kontrolowania instytucji finansowych ułatwiły ataki na waluty krajowe<sup>(8)</sup>. Złe zarządzanie publicznymi finansami umniejszyło niezależność kilku państw członkowskich znajdujących się w słabszej pozycji.

3.2 Zdaniem EKES-u konieczne jest skonsolidowanie dyscypliny rachunków publicznych w niektórych państwach, m.in. za pomocą sprawiedliwych i wspólnie uzgodnionych reform strukturalnych. W perspektywie długoterminowej można planować utworzenie unii fiskalnej i Ministerstwa Gospodarki i Skarbu strefy euro. Wbrew logice jest stosowanie

<sup>(8)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 w sprawie agencji ratingowych, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 37.

wspólnej waluty (i budżetu) przy 17 różnych strategiach politycznych zadłużenia. Jednak w tej chwili konieczne są pilne działania w celu stabilizacji zadłużenia krajowego, a także wspólne zarządzanie budżetami państw członkowskich poprzez nadzór UE.

3.3 Na płaszczyźnie politycznej należy także dobitniej podkreślić, że podczas gdy niektóre państwa członkowskie odnotowują wysokie zadłużenie, sama Unia nie jest obciążona długiem. Do maja 2010 r. i początku wykupywania długów krajowych Unia nie była wcale zadłużona. Nawet w następstwie działań związanych z wykupywaniem i ratowaniem banków zadłużenie Unii nieznacznie przekroczyło 1% jej PKB. Jest to mniej niż jedna dziesiąta stosunku długu do wartości PKB Stanów Zjednoczonych w latach trzydziestych ubiegłego stulecia, gdy administracja prezydenta Roosevelta zaczęła przenosić oszczędności na finansowanie inwestycji poprzez rozszerzenie emisji obligacji amerykańskiego skarbu państwa<sup>(9)</sup>. **W przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych UE może odnieść korzyści wynikające z późnego rozpoczęcia emisji obligacji.**

3.4 Niezależność państw można przywrócić dzięki Unii, pozwalając rządowi, a nie rynkom finansowym, na podejmowanie decyzji, oraz wspierając ten proces poprzez zaostrenie nadzoru i oceny odpowiedzialności uczestników rynków finansowych, w tym agencji ratingowych. Można tego dokonać jednak bez wykupu długów, wspólnych gwarancji państwowych lub transferów fiskalnych. Przykładowo w celu finansowania Nowego Ładu administracja Roosevelta nie wykupywała długów poszczególnych stanów USA ani też nie zobowiązywała ich do udzielania gwarancji dla obligacji skarbowych rządu federalnego USA, czy też domagała się od nich transferów fiskalnych. Stany Zjednoczone finansują swoje obligacje skarbowe z podatków federalnych, natomiast Europa nie prowadzi wspólnej polityki podatkowej. Jednakże państwa członkowskie mogą finansować część swoich obligacji krajowych zamienionych na obligacje Unii Europejskiej bez dokonywania transferów fiskalnych pomiędzy sobą.

3.5 Wraz z przyjęciem, w odpowiedzi na wydarzenia na rynkach finansowych, strategii na rzecz oszczędzania, odroczony został europejski program naprawy gospodarczej. Większość wyborców nie wie nawet o zobowiązaniach Unii w kontekście tego programu, ma natomiast pełną świadomość wyrzeczeń, jakich się od nich wymaga w celu ratowania banków i funduszy hedgingowych. Szeroka opinia publiczna nie jest bliżej zaznajomiona z pojęciem europejskiego programu naprawy gospodarczej.

3.6 Zamiana części długu krajowego na zadłużenie wobec Unii Europejskiej mogłaby nastąpić także w ramach wzmocnionej współpracy, przy czym główne państwa członkowskie, w tym Niemcy, zachowałyby swoje obligacje. Zgodnie z traktatem lizbońskim wzmocniona współpraca odbywa się pomiędzy mniejszością państw członkowskich. Jednak samo wprowadzenie euro było w istocie przypadkiem wzmocnionej współpracy pomiędzy większością państw członkowskich. Instytut Bruegla zaproponował utworzenie nowej instytucji, która przechowywałaby obligacje będące wynikiem zamiany

długów krajowych państw członkowskich na zadłużenie wobec Unii<sup>(10)</sup>. Nowa instytucja nie jest jednak potrzebna.

3.7 Zamieniona na obligacje unijne część długu krajowego zamiast stać się przedmiotem obrotu mogłaby być przechowywana przez Europejski Instrument Stabilności Finansowej (a następnie przez europejski mechanizm stabilności) na odpowiednim rachunku zamiany długu<sup>(11)</sup>. Pozwoliłoby to zabezpieczyć te powstałe z zamiany obligacje przed spekulacją. Inwestorzy mogliby zachować swoje aktywa do ostatecznego terminu wykupu obligacji z zastosowaniem dominującej stopy procentowej. Pomogłoby to uniknąć potencjalnych nadużyć, ponieważ obligacje na rachunkach obciążeniowych nie mogłyby być wykorzystywane do kreacji kredytów netto. Korzyścią zarówno dla rządów, jak i posiadaczy obligacji byłoby znaczne obniżenie ryzyka bankructwa pewnych państw członkowskich.

#### 4. Euroobligacje mające wspierać ożywienie koniunktury i zrównoważony wzrost

4.1 Ostatnie wydarzenia dobitnie pokazały, że aby można było skuteczniej zaradzić kwestii pogłębiającej się nierównowagi makroekonomicznej, koniecznością dla Unii jest wspólne zarządzanie gospodarcze i społeczne, realizowane zgodnie z jednością, jaką tworzy wspólna waluta. Dotychczas jednak Komisja Europejska i Rada Europejska zajmowały się jedynie stabilnością, odraczając zajęcie się potrzebą ożywienia wzrostu.

4.2 Takie podejście nie bierze pod uwagę społecznych i globalnych konsekwencji przedłużającego się okresu stosowania środków oszczędnościowych, chociaż dla państw rozwijających się ważne jest utrzymanie europejskiego popytu na produkty przez nie eksportowane. Nie bierze się także pod uwagę faktu, że wzrost gospodarczy można pobudzać nie za pomocą transferów fiskalnych pomiędzy państwami członkowskimi, ale dzięki ponownemu wykorzystaniu nadwyżek odnotowanych przez gospodarki wschodzące.

4.3 Przykładowo jeden z argumentów przywoływanych z całą mocą w różnych publikowanych w prasie propozycjach, które nawiązują do propozycji Instytutu Bruegla oraz wcześniejszej propozycji Delorsa (z 1993 r.) w sprawie obligacji Unii Europejskiej, głosi, że emisje netto euroobligacji przyciągnęłyby nadwyżki banków centralnych krajów wschodzących oraz funduszy majątkowych gwarantowanych przez państwo, co spowodowałoby efekt mnożnikowy.

4.4 Dzięki wspomnianemu napływowi kapitału zasilającego euroobligacje można byłoby zrealizować zobowiązanie państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego z 2008 r. związane ze wspomnianym już europejskim programem naprawy gospodarczej. Jakkolwiek początkowo emisja tych obligacji wzrastałaby, skumulowany napływ kapitału pochodzącego z nadwyżek banków centralnych krajów o gospodarkach wschodzących oraz funduszy majątkowych gwarantowanych przez państwo, których wartość wynosi prawie 3 bln dolarów, byłby znaczący.

4.5 Wartość napływającego kapitału mogłaby dorównać wartości zasobów własnych Komisji lub też ją przewyższyć i to bez potrzeby dokonywania transferów fiskalnych, którym sprzeciwiają się Niemcy i pewne inne państwa członkowskie. Pomogłoby one także współfinansować inwestycje Grupy EBI w dziedzinach objętych polityką spójności, takich jak zdrowie, edukacja, rewitalizacja miast i ochrona środowiska.

<sup>(9)</sup> Stany Zjednoczone nie zdecydowały się na finansowanie deficytu aż do drugiej kadencji Roosevelta. Jednak główną siłą napędową pozwalającą podnieść się z kryzysu podczas zarówno pierwszej, jak i drugiej kadencji Roosevelta były finansowane z obligacji inwestycje społeczne i ekologiczne, a z tego przykładu mogłaby obecnie skorzystać Europa, by wspomóc ożywienie gospodarcze.

<sup>(10)</sup> Zob. także Von Weizäcker, J. i Delpla, J. (2010), *The Blue Bond Proposal*, Bruegel Policy Brief 2010/03.

<sup>(11)</sup> Prywatni posiadacze niezbywalnych papierów wartościowych na rynku mogliby zbyć je w ramach europejskiego mechanizmu stabilności, w razie potrzeby, według wartości nominalnej, aby osiągnąć ustalony próg.



4.6 W ramach amsterdamskiego programu działań specjalnych z 1997 r. przyznano EBI uprawnienia dotyczące celów w zakresie spójności i konwergencji, co pozwoliło mu czterokrotnie zwiększyć wartość udzielanych przez siebie pożyczek na finansowanie inwestycji. Dalsze czterokrotne zwiększenie inwestycji EBI przyniosłoby efekt porównywalny z planem Marshalla, czyli amerykańskim programem pomocy gospodarczej dla Europy po II wojnie światowej<sup>(12)</sup>. Jednak w odróżnieniu od planu Marshalla czy funduszy strukturalnych środki finansowe nie opierałyby się na pożyczkach, ale pochodziły z przeniesienia oszczędności do budżetu na inwestycje. Dzięki oddziaływaniu mnożników ekonomicznych takie inwestycje wiązałyby się z trwałym popytem w sektorze prywatnym i wzrostem zatrudnienia. Przywróciłyby to wiarę na rynkach i pośród opinii społecznej w to, że zamiast wprowadzać środki oszczędnościowe można dążyć do wyższego poziomu życia i dobrobytu. Wzrost gospodarczy i wyższa stopa zatrudnienia poprzynosiłyby także bezpośrednie i pośrednie dochody podatkowe i mogłyby przyczynić się do obniżenia zadłużenia i deficytu.

## 5. Ramy prawno-instytucjonalne propozycji

### 5.1 Obligacje Unii Europejskiej a Europejski Instrument Stabilności Finansowej

5.1.1 Europejski Instrument Stabilności Finansowej mógłby obejmować część zadłużenia publicznego zamienioną na obligacje unijne i znajdującą się na odpowiednim rachunku zamiany długu, co byłoby zgodne ze stabilizującą funkcją tego instrumentu. Nie byłby w tym przypadku przeszkodą fakt, że w lipcu 2012 r. instrument ten ma zostać zastąpiony przez Europejski Mechanizm Stabilności (EMS), który od tej pory obejmowałby dług zamieniony na obligacje.

5.1.2 Zasada, zgodnie z którą zadłużenie zamienione na obligacje unijne nie może być przedmiotem obrotu, zabezpieczyłaby Europejski Instrument Stabilności Finansowej przed degradacją spowodowaną działaniami agencji ratingowych i rynków obligacji. Przechowywanie obligacji na rachunku obciążeniowym upewniłoby Niemcy i pozostałe państwa członkowskie, że zadłużenie państwowe zamienione na obligacje Unii Europejskiej nie może być wykorzystywane do kreacji kredytów.

### 5.2 Koncepcja EFI a euroobligacje

5.2.1 EBC nie musi się angażować w emisje obligacji netto. Początkowo przewidywano, że emisja własnych obligacji przez Unię Europejską będzie się odbywała za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego, który został utworzony w 1994 r., a od roku 2000 jest częścią Grupy EBI. Pierwotnym zadaniem EFI było powiązanie wspólnotowej waluty ze wspólnotowymi obligacjami, natomiast drugim zadaniem było udzielanie wsparcia finansowego małym i średnim przedsiębiorstwom oraz przedsiębiorstwom zakładanym w sektorze zaawansowanej technologii. Od roku 1994 jest to jego jedyna funkcja<sup>(13)</sup>.

5.2.2 Początkowa koncepcja EFI brała pod uwagę fakt, iż wspólna waluta pozbawi państwa członkowskie dewaluacji

jako środka równoważenia bilansów płatniczych, a także fakt braku wsparcia politycznego dla transferów fiskalnych osiągających rozmiary zalecane w sprawozdaniu MacDougalla<sup>(14)</sup>. Jednak wskazując na wcześniejsze doświadczenia związane z Nowym Łądem, liczone się także z tym, że europejskie obligacje mogą posłużyć do finansowania polityki strukturalnej, społecznej i regionalnej, co sugerowano już w raporcie Spaaka z 1956 roku w sprawie wspólnego rynku<sup>(15)</sup>. Było to także zgodne z celami sprawozdania MacDougalla w sprawie strukturalnych i koniunkturalnych środków polityki zatrudnienia i polityki regionalnej mających zmniejszyć dysproporcje między regionami pod względem wyposażenia w kapitał i wydajności.

### 5.3 Zadania EFI w zakresie kapitału venture

5.3.1 Zalecenie z 1993 r., zgodnie z którym EFI powinien wspierać małe i średnie przedsiębiorstwa, dotyczyło nie tylko gwarancji kapitałowych lub kredytów dla MŚP, ale także europejskiego funduszu kapitału podwyższonego ryzyka (venture capital), posiadającego budżet w wysokości do 60 mld ecu i szczególne kompetencje w dziedzinie finansowania nowo powstałych przedsiębiorstw zajmujących się zaawansowanymi technologiami.

5.3.2 Zasoby tego funduszu, finansowane z obligacji UE, byłyby inwestowane na przestrzeni kilku lat, lecz posiadałyby potencjał makroekonomiczny. Racjonalne zarządzanie funduszem, odbywające się we współpracy z krajowymi agencjami kredytowymi i regionalnymi agencjami rozwoju dysponującymi wiedzą o lokalnych MŚP, powinno zapewnić możliwość finansowania obligacji z wpływów z kapitału własnego tych MŚP, gdyby pozwalały na to dobre rezultaty tych przedsiębiorstw.

5.3.3 Celem funduszu było złagodzenie niedostatku prywatnego kapitału venture w Europie (w porównaniu z USA), zmniejszenie zależności MŚP od kredytów o stałym oprocentowaniu, co stawało w gorszym położeniu nowo tworzone przedsiębiorstwa, zanim były one w stanie zdobyć sobie rynek, a tym samym zwiększenie innowacyjności i konkurencyjności w skali mikro, co oddziaływałoby pozytywnie w skali makroekonomicznej i przynosiłoby korzyści społeczne.

5.3.4 Po utworzeniu EFI w 1994 r. jego rola jako gwaranta raczej kapitału typu venture niż kredytów była zaniedbywana, w wyniku czego do chwili włączenia do Grupy EBI w 2000 r. udzielił on małym i średnim przedsiębiorstwom gwarancji na sumę jedynie 1 mld ecu. Do pierwotnej koncepcji instrumentu mikroekonomicznego oddziałującego w sposób makroekonomiczny powrócono dopiero we wrześniu 2008 r. na posiedzeniu Rady ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) w Nicei, na którym opracowano program pomocy dla MŚP w wysokości 30 mld EUR, jakkolwiek nadal w postaci raczej kredytów niż wkładów w kapitał tych firm.

5.3.5 Należy ponownie przemyśleć rolę EFI jako funduszu kapitału typu venture, a nie jedynie funduszu udzielającego kredytów w kontekście emisji netto euroobligacji, gdyż mogłby on być uzupełniającym środkiem zamiany części długu krajowego na dług wobec Unii.

<sup>(12)</sup> Sondaż zlecony w połowie 1950 r. objął próbę 2 000 osób we Francji, Norwegii, Danii, Holandii, Austrii i Włoszech. Ogółem 80% respondentów słyszało o planie Marshalla, zaś od 25% do 40% potrafiło wytłumaczyć jego działanie.

<sup>(13)</sup> Stuart Holland (1993). *The European Imperative: Economic and Social Cohesion in the 1990s*. Op. Cit.

<sup>(14)</sup> Od 5 do 7% PKB – Komisja Europejska (1977). *Sprawozdanie grupy analitycznej ds. roli finansów publicznych w integracji europejskiej*.

<sup>(15)</sup> Międzyrządowy Komitet ds. Integracji Europejskiej (1956). *Report on the General Common Market* (raport Spaaka).

#### 5.4 EBI

5.4.1 EBI zawsze emitował własne obligacje i wyraźnie opowiedział się za utrzymaniem ich swoistego charakteru, odrębnego od euroobligacji. Jest to uzasadnione z paru powodów. Po pierwsze, EBI emituje własne obligacje przede wszystkim w ramach finansowania projektów i tę specyfikę należałoby jego zdaniem zachować. Po drugie, zakładano, że obsługa euroobligacji będzie wymagała transferów fiskalnych, natomiast EBI do obsługi swoich zobowiązań wykorzystywał wpływy z finansowanych przez siebie projektów. Po trzecie, transfery fiskalne mogłyby wymagać zwiększenia środków własnych Komisji, co jest mało prawdopodobne. EBI obawia się także obniżenia własnego ratingu kredytowego jako konsekwencji jego udziału w stabilizacji zadłużenia.

#### 5.5 Uzupełniający charakter funkcji EBI i EFI

5.5.1 Ograniczenia te nie miałyby zastosowania do emisji netto euroobligacji przez Europejski Fundusz Inwestycyjny. EBI i EFI są różnymi instytucjami, chociaż wchodzą w skład tej samej grupy. Tym samym euroobligacje emitowane przez EFI różniłyby się od obligacji EBI i od obligacji unijnych służących i stabilizowaniu zadłużenia i znajdujących się w posiadaniu Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej.

5.5.2 Euroobligacje emitowane przez EFI mogłyby dopełniać obligacje EBI w procesie wspólnego finansowania projektów. Do obsługi obligacji mogłyby służyć raczej wpływy z projektów inwestycyjnych, a nie transfery fiskalne. EBI zachowałaby kontrolę, zastrzegając sobie kompetencje w zakresie zatwierdzania projektów i zarządzania nimi, a tym samym utrzymałaby swoje kierownicze prerogatywy w tym zakresie.

5.5.3 Tam gdzie potrzebne byłoby zaangażowanie ze strony partnerów lokalnych, które samo w sobie jest istotnym elementem, EBI mogłyby je uzyskać, zapraszając do współpracy przy zarządzaniu projektami takie krajowe instytucje kredytowe, jak Caisse des Dépôts et Consignations, Cassa Depositi e Prestiti oraz Kreditanstalt für Wiederaufbau.

#### 5.6 Zarządzanie obligacjami EFI

5.6.1 EFI potrzebowałby nowego planu operacyjnego w celu zarządzania emisjami obligacji na otwartym rynku, co w jego pierwotnej koncepcji było zasadniczą funkcją. Wymagałoby to powołania zespołu specjalistów o wysokich umiejętnościach zawodowych, niemniej mogliby oni rekrutować się z EBI i kontaktować się z krajowymi agencjami zarządzającymi długiem publicznym. Z uwagi na fakt, że emisje euroobligacji wzrastałyby stopniowo, taki nowy zespół mógłby postawić etapami przez pewien czas.

5.6.2 Rada ds. Gospodarczych i Finansowych (Ecofin) jest organem zarządzającym Grupy EBI. Do podjęcia decyzji w sprawie emisji euroobligacji przez EFI **nie będzie konieczna zmiana traktatu**, tak samo jak nie była ona potrzebna w celu ustanowienia EFI w 1994 r.

5.7 Do ustalenia kryteriów europejskiego programu naprawy gospodarczej niepotrzebna jest decyzja Rady Ecofin ani też wniosek Komisji. Od czasu amsterdamskiego programu działań specjalnych oraz szczytów Rady w Luksemburgu w 1997 r. i w Lizbonie w 2000 r. EBI otrzymał od Rady Europejskiej uprawnienia w zakresie spójności i konwergencji dotyczące inwestowania w zdrowie, edukację, renowację miast, środowisko miejskie, ekologiczne technologie, wsparcie finansowe dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz przedsiębiorstwa zakładane w sektorze zaawansowanej technologii, a także transeuropejskie sieci transportowe i komunikacyjne.

5.8 Od 1997 r. EBI udało się czterokrotnie zwiększyć roczną wartość finansowania inwestycji do poziomu równego dwóm trzecim środków własnych Komisji. Jej dalsze czterokrotne zwiększenie do 2020 r., uzyskane dzięki współfinansowaniu w postaci inwestowania banków centralnych oraz funduszy majątkowych krajów posiadających nadwyżki w euroobligacje, mogłoby urzeczywistnić realizację europejskiego programu naprawy gospodarczej. Jest to tym bardziej prawdopodobne w świetle dowodów, że mnożnik inwestycyjny wynosi trzy, a tym samym jest dwu lub trzykrotnie wyższy niż mnożnik podatkowy<sup>(16)</sup>.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(16)</sup> J. Creel, P. Monperrus-Veroni & F. Saraceno (2007). *Has the Golden Rule of public finance made a difference in the United Kingdom?* Observatoire Français des Conjonctures Économiques, Working Papers 2007-13.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Ku obywatelskiej i humanistycznej perspektywie polityki rynku wewnętrznego” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/04)

Sprawozdawca: **Jorge Pegado LIZ**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Ku obywatelskiej i humanistycznej perspektywie polityki rynku wewnętrznego”.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 3 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

„Argumenty przemawiające za Europą stale się zmieniają. Europa to pojęcie, które trzeba dostosowywać do zmian uwarunkowań politycznych i gospodarczych”.

(José Manuel Durão Barroso, *Expresso*, 19 listopada 2011 r.)

### 1. Wprowadzenie

1.1 W chwili, gdy mija 20 lat od dnia, w którym według Jacques’a DELORSA miało zakończyć się tworzenie wewnętrznego rynku europejskiego, bez jakichkolwiek barier i przeszkód, konieczne i właściwe jest, by reprezentowane w EKES-ie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie zadało sobie pytanie na temat stanu obecnego i przyszłych perspektyw.

1.2 Jednakże refleksja nad rynkiem wewnętrznym pociąga za sobą ponowne rozważenie całości projektu integracji europejskiej. Istnieją powody, by zadać sobie pytanie, czy Europa – tak jak sobie ją wyobrażają niektórzy z nas, którzy z takim zaangażowaniem starali się ją budować, podczas gdy inni próbowali ją powoli rozparcelować na przestrzeni ostatnich 60 lat – będzie nadal istniała w 2050 r. jako model wolności, ostoja kultury, promotor pokoju i braterstwa między narodami oraz orędownik równości, w świecie bez dyskryminacji i barier. Takie pytania postawił ostatnio komisarz Barnier podczas dobrze przygotowanej przemowy na Uniwersytecie Humboldta.

1.3 Jest to tym bardziej na czasie w chwili szczególnych wstrząsów, gdy Europa boryka się z uporczywym kryzysem o charakterze bardziej systemowym niż tylko koniunkturalnym. Chodzi tu nie tylko o kryzys gospodarczy i finansowy, lecz także o kryzys wartości społecznych i kulturalnych, z którego ogół zainteresowanych stron reprezentowanych w EKES-ie nie widzi prostego wyjścia.

1.4 Stoimy w obliczu kryzysu zatrudnienia. W obecnej sytuacji Europa nie może już zagwarantować pracy swoim obywatelom. Jedynym wyjściem jest generowanie wzrostu, a najważniejszym narzędziem jego osiągnięcia musi być pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego.

1.5 **Spółeczeństwo obywatelskie zadaje sobie więc uzasadnione pytanie** o możliwości obecnego modelu instytucjonalnego UE, mającego podstawę w traktacie lizbońskim, w zakresie zarządzania kryzysem. **Wyraża też wątpliwości** co do zdolności aktualnego modelu gospodarczo-finansowego do efektywnej i odpowiedniej samoregulacji, a także jest zdzi-

wione brakiem spójnych i skutecznych środków regulacyjnych oraz mnożeniem się oderwanych i sprzecznych decyzji różnych podmiotów. **Zastanawia się**, jak można osiągnąć skuteczniejszą i dokładniejszą kontrolę systemu finansowego w świetle kolejnych krachów na giełdzie i nieodłącznych problemów społeczno-gospodarczych. **Obawia się**, że głęboko zakorzenione symptomy kryzysu, w kontekście grożącej recesji światowej, wskazują na możliwe załamanie modelu europejskiego w jego obecnej formie. Społeczeństwo obywatelskie apeluje więc do obecnych przywódców o wykazanie się odpowiednimi ambicjami i wizją, by skutecznie ożywić europejski model społeczno-gospodarczy charakteryzujący się poszanowaniem wartości i zasad zapisanych w Traktacie.

1.6 Z tego względu bardzo pozytywnym wydarzeniem był, obok opracowania niniejszej opinii, fakt, iż Komitet Konsultacyjny EFTA uznał za konieczne przygotowanie opinii na ten sam temat oraz że zaistniała możliwość uzgodnienia punktów widzenia na wspólnym posiedzeniu w Oslo <sup>(1)</sup>.

### 2. Rynek wewnętrzny – co i dlaczego?

2.1 Koncepcja „wspólnego rynku” pojawiła się już na samym początku jako **instrument** służący harmonijnemu rozwojowi działalności gospodarczej, stałej i wyważonej ekspansji gospodarczej, zwiększaniu poziomu stabilności oraz przyspieszeniu poprawy standardu życia i zacieśnianiu stosunków między państwami członkowskimi (art. 2). **Od początku rynek wewnętrzny nie miał być oddzielną polityką czy zwykłą strefą wolnego handlu jak EFTA, lecz częścią ogólnej strategii.**

2.2 W ten sposób określono ramy rozwoju przyszłej polityki rynku wewnętrznego, słusznie uważanej przez niektórych za zwiędzenie polityki europejskiej. „Stopniowe” ustanawianie tego rynku było przewidziane na okres przejściowy 12 lat (art. 8), a maksymalnie 15 lat od wejścia w życie Traktatu.

<sup>(1)</sup> Zob. wspólne wnioski Komitetu Konsultacyjnego EFTA i CMRZ: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.smo-observatory-smo-spotlight.21343>.

2.3 Mimo przewidzianych instrumentów realizacji, rzeczywistość polityczna, społeczna i ekonomiczna zdominowała ideały z 1957 r. i nieuchronnie trzeba było stwierdzić, że po 15 latach realizacja celów mających doprowadzić do faktycznego utworzenia „wspólnego rynku” była daleka od ukończenia.

2.4 Biała księga z 1985 r. w sprawie urzeczywistnienia rynku wewnętrznego określiła bardzo precyzyjne cele do 1992 r. Jednocześnie odczuwano potrzebę wprowadzenia zmian do traktatu rzymskiego, które ułatwiłyby realizację celów politycznych ustanowionych w białej księdze. Były to początki Jednolitego Aktu Europejskiego<sup>(2)</sup>, który w części dotyczącej rynku wewnętrznego, wprowadził następujące ważne zmiany:

- a) **Zasada kwalifikowanej większości** zamiast jednomyślności przy przyjmowaniu środków dotyczących zbliżenia legislacji w celu urzeczywistnienia rynku wewnętrznego (art. 8A i 100A);
- b) Pierwsza wzmianka o **wysokim poziomie ochrony** w odniesieniu do środków dotyczących zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony konsumentów (art. 100A ust. 3);
- c) Ogólne przyjęcie **zasady wzajemnego uznawania**, na podstawie słynnego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie „Cassis de Dijon” (art. 100B);
- d) Wyraźne wezwanie do **spójności gospodarczej i społecznej** jako zasadniczego celu, który należy uwzględnić podczas urzeczywistniania rynku wewnętrznego (art. 130A i B).

2.5 Jednakże w rzeczywistości dopiero w 1992 r., dzięki traktatowi z Maastricht ustanawiającemu Unię Europejską<sup>(3)</sup> nowe przepisy dotyczące urzeczywistnienia rynku wewnętrznego nabrały znaczenia, kiedy oczywiste stało się, że rynek wewnętrzny jest daleki od ukończenia w terminie wyznaczonym na 1992 r.<sup>(4)</sup>

2.6 Przeciwnie, stwierdzono nasilenie przeszkód legislacyjnych i pozalegisacyjnych w większości państw członkowskich, co w powiązaniu z liberalną i przyzwalającą polityką Komisji doprowadziło do praktycznej stagnacji procesu realizacji rynku wewnętrznego w niektórych szczególnie ważnych dziedzinach, zwłaszcza jeżeli chodzi o usługi.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 169 z 29.6.1987.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 191 z 29.7.1992; uznano to za echo Projektu Spinelli’ego, próbę pogodzenia federalistów z ich przeciwnikami.

<sup>(4)</sup> Komunikat Komisji w sprawie „Funkcjonowanie rynku wewnętrznego Wspólnoty po 1992 r. – działania w następstwie raportu Sutherlanda” (SEC (92) 2277 z 2 grudnia 1992 r.) i opinia EKES-u (Dz.U. C 201 z 26.7.1993, s.59). Wnioski zawarte w tych dokumentach są nadal aktualne i zasługują na uważną refleksję.

2.7 W istocie wiele inicjatyw podjętych w dziedzinie realizacji rynku wewnętrznego przełożyło się **jedynie na akumulację odosobnionych i niezbyt skoordynowanych środków na rzecz harmonizacji przepisów, oderwanych od całości polityki**. Inicjatywy te z kolei były często hamowane przez strategię krajowe ograniczające wolną konkurencję, przyznające nielegalną pomoc państwa, ustanawiające nowe ograniczenia ilościowe lub ich odpowiedniki, a także systematycznie torpedujące postępy w kluczowych dziedzinach, takich jak integracja przemysłu, opodatkowanie czy zarządzanie gospodarcze.

2.8 Nawet pozornie udane inicjatywy, takie jak przyjęcie zasad z Schengen, wprowadzenie euro i niedawne uwspólnotowanie przestrzeni sprawiedliwości i wolności oraz włączenie Karty praw podstawowych do ostatecznej wersji traktatu lizbońskiego, co należy przyjąć z zadowoleniem, miały ograniczony zakres oddziaływania i stosowania, choć nie były otwarcie hamowane, to nie towarzyszyły im inne niezbędne środki uzupełniające, takie jak prawdziwa europejska polityka finansowa. Jest to powodem **niezdolności Europy do sprostania obecnemu kryzysowi**, który doprowadził „na skraj przepaści”, jak stwierdził Jacques Delors w wywiadzie z 18 sierpnia 2011 r. dla dzienników Le Soir i Le Temps.

2.9 EKES od dawna zwracał uwagę na potrzebę wyraźnej zmiany paradygmatu, która kładłaby nacisk na jakość realizacji rynku wewnętrznego i stawiała w centrum konkretne interesy i prawa podstawowe obywateli i konsumentów, a w szczególności pracowników, oraz jednocześnie zrównałaby aspekty społeczne i ekonomiczne, w duchu humanizmu, wbrew dotychczasowemu czysto ekonomicznemu podejściu, które doprowadziło do ograniczeń, niechęci, wahań i braku zaufania<sup>(5)</sup>.

2.10 Na początku drugiej kadencji obecny przewodniczący Komisji przedstawił swoją nową wizję rynku wewnętrznego na XXI wiek<sup>(6)</sup>, w nawiązaniu do wcześniejszego komunikatu Komisji „Plan osiągnięcia wyników dla Europy z myślą o obywatelach”<sup>(7)</sup>. Wydawało się wówczas, że Komisja optuje za fundamentalną zmianą swojego podejścia politycznego do jednolitego rynku, tak aby w ostatecznym rozrachunku korzyści czerpali z niego obywatele i konsumenci, co w naturalny sposób zwiększyło oczekiwania. Komisja odeszła od uznawania tej kwestii za odosobnioną politykę na rzecz włączenia jej do ogólnej strategii poprzedzającej strategię „Europa 2020” i ogłosiła, że głównymi celami rynku wewnętrznego będzie poprawa zaufania konsumentów, promowanie integracji gospodarczej i spójności społecznej oraz rozwój społeczeństwa opartego na wiedzy w zrównoważonej Europie należącej do zglobalizowanego świata. Zasadniczym elementem tego nowego podejścia były coraz lepsze regulacje w uzdrowionym i uproszczonym otoczeniu prawnym<sup>(8)</sup>.

<sup>(5)</sup> Zob. m.in. następujące ważne opinie EKES-u: Dz.U. C 39 z 12.2.1996, s. 70, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 22, Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 1, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 8, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 68, oraz raport informacyjny „Wpływ traktatu lizbońskiego na funkcjonowanie rynku wewnętrznego”.

<sup>(6)</sup> Komunikat „Wspólny rynek dla obywateli”, COM(2007) 60 wersja ostateczna z 21 lutego 2007 r.

<sup>(7)</sup> COM(2006) 211 wersja ostateczna z 10 maja 2006 r.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 15.

2.11 Aby skonsolidować to nowe podejście, Komisja zleciła byłemu komisarzowi Máriowi Montiemu przeprowadzenie ważnej analizy, która następnie została przedstawiona w maju 2010 r. <sup>(9)</sup> Mniej więcej w tym samym czasie Rada zwróciła się do grupy refleksyjnej złożonej ze znanych osobistości oraz Mária Montiego i kierowanej przez byłego ministra Hiszpanii Felipe Gonzaleza, o opracowanie sprawozdania w sprawie perspektyw Europy do 2030 r. <sup>(10)</sup> Z kolei Parlament Europejski w maju 2010 r. przedstawił raport Grecha, który był podstawą rezolucji z 20 maja w sprawie przybliżenia jednolitego rynku konsumentom i obywatelom <sup>(11)</sup>.

2.12 Zasadniczo wszystkie te ważne dokumenty wskazują na konieczność podstawowej zmiany paradygmatu w określaniu i wdrażaniu polityki dotyczącej urzeczywistnienia rynku wewnętrznego, zważywszy na wyczerpanie się możliwości obecnego modelu. Podkreśla się w nich także, że pomimo istotnych osiągnięć w niektórych dziedzinach, ogólnie rzecz biorąc wyniki są mało znane, niewystarczające i rozczarowujące pod wieloma względami, mając na uwadze, że Europa stoi przed niespodziewanymi wyzwaniami i mroczną przyszłością.

2.13 Te uwagi i wnioski są szeroko odzwierciedlone w kolejnych zestawieniach wyników dotyczących rynku wewnętrznego <sup>(12)</sup>, szczegółowych analizach okresowych Eurobarometru dotyczących opinii i doświadczeń obywateli i przedsiębiorstw w odniesieniu do rynku wewnętrznego w państwach członkowskich, takich samych zestawieniach wyników dotyczących konsumentów na rynku wewnętrznym <sup>(13)</sup>, a także sprawozdaniach rocznych Komisji w sprawie ogólnego stosowania prawa wspólnotowego <sup>(14)</sup> oraz dorobku wspólnotowego w dziedzinie praw konsumenta w szczególności <sup>(15)</sup>, które, jeśli się je odpowiednio zinterpretuje, krytycznie i według właściwych kryteriów, całkowicie potwierdzają obawy i wątpliwości wyrażone w wyżej wspomnianych dokumentach.

2.14 Oczekiwano, że Komisja faktycznie zmieni swoje podejście polityczne do jednolitego rynku, uwzględni wszystkie te wnioski i zaproponuje rzeczywiście nowy i inny, w kontekście obecnego kryzysu finansowego, jednolity rynek na miarę XXI w., odpowiadający oczekiwaniom wynikającym z szeregu deklaracji najważniejszych decydentów politycznych. Jednak z rozczarowaniem można stwierdzić, że dokument w sprawie priorytetów dla wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, mimo jego licznych zalet, jedynie wymienia 50 oderwanych od siebie środków, bez wytyczenia strategicznych kierunków <sup>(16)</sup>. Jego słabe punkty i braki dobrze wskazano w rezolucji PE z 6 kwietnia 2011 r. <sup>(17)</sup>

<sup>(9)</sup> „Nowa strategia na rzecz jednolitego rynku – w służbie gospodarki i społeczeństwa Europy”.

<sup>(10)</sup> „Projekt Europa 2030 – wyzwania i szanse” opublikowany również w maju 2010 r.

<sup>(11)</sup> Rezolucja PE A7-0132/2010.

<sup>(12)</sup> SEC(2011) 372 wersja ostateczna z 21 marca 2011 r.

<sup>(13)</sup> SEC(2011) 299 wersja ostateczna z 4 marca 2011 r., potwierdzony w dużym stopniu w sprawozdaniu Eurobarometru „E-Communications Household Survey” z lipca 2011 r.

<sup>(14)</sup> COM(2010) 538 wersja ostateczna z 11 października 2010 r.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 100.

<sup>(16)</sup> Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 47.

<sup>(17)</sup> Doc A7-0072/2011, na podstawie sprawozdania Komisji IMCO w sprawie jednolitego rynku dla Europejczyków (2010/2278 (INI). PE 456.691v02-00 z 24 marca 2011 r.), sprawozdawca Correia de Campos.

2.15 Łuki tej nie zapełnił niedawny komunikat Komisji w sprawie wyboru 12 „dźwigni”, nie wiadomo też, jaki motyw przewodni podstawowego podejścia politycznego na rzecz realizacji rynku wewnętrznego leżał u podstaw wyboru tych właśnie „dźwigni”, a nie innych, np. wymienionych w opinii EKES-u <sup>(18)</sup>.

2.16 Jednakże różne wypowiedzi publiczne w ostatnim czasie, zwłaszcza przewodniczącego Komisji i komisarza Michela Barniera, a także przedstawiony w międzyczasie program Komisji <sup>(19)</sup> zdają się potwierdzać zamiar rzeczywistej zmiany paradygmatu w przyszłej realizacji rynku wewnętrznego. Wskazuje na to także deklaracja krakowska <sup>(20)</sup> i deklaracja europejskiego komitetu sterującego ośrodka analitycznego „Notre Europe”.

### 3. Nowy paradygmat realizacji rynku wewnętrznego

3.1 Należy raz jeszcze podkreślić, że w kontekście polityk wspólnotowych i na mocy podstawowych zasad zawartych w traktacie lizbońskim **realizacja rynku wewnętrznego nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem i instrumentem** realizacji szeregu celów politycznych w różnych dziedzinach <sup>(21)</sup>.

3.2 Trzeba też podkreślić, że cele te mają **jednocześnie charakter gospodarczy, społeczny i ekologiczny z zachowaniem równoważności każdego z tych elementów**, zaś ostatecznym celem jest dobrobyt narodów i promowanie wartości godności ludzkiej, równości, wolności, solidarności, demokracji, państwa prawa i poszanowania praw człowieka (art. 2 i 3 TUE) <sup>(22)</sup>.

3.3 W rezultacie środki realizacji rynku wewnętrznego należy rozpatrywać w świetle tych zasad, wartości i celów, których zakres jest dziś na mocy prawa znacznie szerszy niż w 1957 r.

3.4 Rynek wewnętrzny, wyraźnie zaplanowany od początku jako gospodarczy filar Europy federalnej, należy dziś przemyśleć w kontekście zmian ostatnich 30 lat oraz obecnej sytuacji. Pewne jest, że aktualne warunki pchają rynek wewnętrzny coraz bardziej w kierunku zwykłej strefy wolnego handlu, na wzór EFTA, co sprawia, że w przyszłości nie będzie już naturalną pochodną ponadnarodowego projektu politycznego, lecz **najmniejszym wspólnym dzielnikiem interesów narodowych państw europejskich**.

3.5 Dlatego też należy zdecydowanie poprzeć wizję rynku wewnętrznego jako **spoiwa tych interesów narodowych w całkowicie zintegrowanym instytucjonalnym systemie**

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 99.

<sup>(19)</sup> COM(2011) 777 wersja ostateczna z 15 października 2011 r.

<sup>(20)</sup> W ramach dalszych działań związanych z tworzeniem Forum Jednolitego Rynku (co przyjmujemy z zadowoleniem) w dn. 3–5 października 2011 r.

<sup>(21)</sup> Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 25.

<sup>(22)</sup> Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 1.

**zarządzania gospodarczego i finansowego, którego model musi zostać przekształcony i skonkretyzowany w krótkim czasie.**

3.6 Konieczne jest zatem przede wszystkim realistyczne spojrzenie na **ograniczenia samego rynku wewnętrznego**, odstąpienie od wyznaczania mu dróg, którymi nie powinien ani nie może podążać oraz nienarzucanie siłą często niepotrzebnych i nieuzasadnionych środków, które jedynie utrudniają funkcjonowanie przedsiębiorstw, zwłaszcza MSP<sup>(23)</sup>, do których zaliczają się także wolne zawody. Niekiedy nieuzasadnione są także środki na rzecz pełnej harmonizacji, gdyż przeważają tu inne wartości (jak choćby zapewnianie jakości), co ma miejsce np. w pewnych dziedzinach praw konsumentów i ochrony konsumentów. W tym kontekście w europejskiej polityce dotyczącej rynku wewnętrznego główną rolę – obok aspektów harmonizacji – powinna ponownie odgrywać maksyma *in credo* „siła tkwi w różnorodności”.

3.7 Konieczna jest zdecydowana, nieustępliwa i nieprzerwana kontynuacja **programu „Lepsze stanowienie prawa”**. EKES zawsze był aktywnie zaangażowany w ten program<sup>(24)</sup>, nie tylko z uwagi na tworzenie tekstów prawidłowych pod względem technicznym i likwidację niepotrzebnych i szkodliwych przeszkód biurokratycznych, lecz przede wszystkim z myślą o przyjęciu **proaktywnego podejścia do opracowywania przepisów i do praktyk administracyjnych**, z faktycznym udziałem społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych podmiotów gospodarczych na wszystkich etapach opracowywania i kształtowania, zwłaszcza z lepszym uwzględnieniem **analiz wpływu ex ante**, z bardziej systematycznym wykorzystywaniem **rozporządzeń zamiast dyrektyw** do ujednolicania przepisów, gdy jest to zalecane, a także ze śmiałym korzystaniem z nowych i bardziej odpowiednich niż obecnie instrumentów prawnych, jak na przykład wybór **systemów opcjonalnych**, zawsze w odpowiednio uzasadnionych przypadkach<sup>(25)</sup>. Trzeba także mieć odwagę, by zupełnie zrezygnować z inicjatyw unijnych, jeśli nie widać dostatecznych efektów i korzyści.

3.8 Równie ważne jest dokonanie **przeglądu, uproszczenie i ujednolicenie dorobku wspólnotowego i formalności administracyjnych**<sup>(26)</sup>, a także wyeliminowanie wszystkiego, co jest nieużyteczne, niepotrzebne, przynoszące efekty przeciwne do zamierzonych, a nawet szkodliwe<sup>(27)</sup>. Należy jednak zachować ostrożność, gdyż brak koordynacji może spowodować pominięcie zasadniczych aspektów regulacji, które są niezbędne w pewnych dziedzinach.

<sup>(23)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s.51.

<sup>(24)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 39, Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 21, Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 107.

<sup>(25)</sup> Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 26, Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 26.

<sup>(26)</sup> Powrót do podejścia określonego przez samą Komisję w komunikacie „Aktualizacja i uproszczenie wspólnotowego dorobku prawnego” (COM(2003) 71 wersja ostateczna z 11 lutego 2003 r.), wyraźnie popartego przez EKES (Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 4), które następnie zostało najwyraźniej zapomniane.

<sup>(27)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 1, Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 105, Dz.U. C 133 z 6.6.2003, s. 5, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 18, Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 8.

3.9 **Dewizą powinno być regulowanie bez dławienia**. Dlatego też konieczne jest podejście innowacyjne i kreatywne, a także ponowne przyjrzenie się propozycjom z pierwszego sprawozdania niezależnych ekspertów w sprawie uproszczeń prawnych i administracyjnych, których większość nie została wdrożona, choć nadal jest aktualna i wymaga skutecznego wdrożenia<sup>(28)</sup>.

3.10 Ważną rolę odgrywa **normalizacja czy standaryzacja** według nowego podejścia, zastosowanego nie tylko do produktów, lecz także do usług<sup>(29)</sup>. Także w tym przypadku trzeba jednak przeprowadzić dokładną analizę potrzeby i rezultatów przedsięwziętych środków, tak by przy normalizacji usług na rynku wewnętrznym dokonywano sensownego zróżnicowania usług.

3.11 Konieczne będzie także nadanie nowego impulsu i szerszego zakresu **systemowi wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI)**, rozszerzając jego zasięg i poprawiając współpracę administracyjną, zgodnie z sugestiami i zaleceniami wyrażonymi przez EKES przy różnych okazjach<sup>(30)</sup>, a także ponowne rozważenie sieci SOLVIT oraz nadanie jej nowych ram i odpowiednich środków.

3.12 Należy także przemyśleć **główne zasady kierujące tworzeniem rynku wewnętrznego**, zwłaszcza zasady wzajemnego uznawania<sup>(31)</sup>, pomocniczości<sup>(32)</sup>, proporcjonalności<sup>(33)</sup> i zasadę ostrożności, która dotąd ograniczała się jedynie do dziedzin specjalistycznych, takich jak bezpieczeństwo żywności, lecz powinna stać się zasadą ogólną, a także nadać im nowe ramy i formy zastosowania, które byłyby bliższe rzeczywistym interesom obywateli.

3.13 Należy **rozważyć ustanowić priorytety**. Nie chodzi jednak o wybór, mniej lub bardziej arbitralny, szeregu emblematycznych środków, lecz raczej o działanie zgodnie z dobrze określonymi kryteriami jasnego podejścia politycznego, które nadal nie zostało zdefiniowane i w ramach którego **absolutny priorytet przypadałby ludziom**.

<sup>(28)</sup> COM(95) 288 wersja ostateczna z 21 czerwca 1995 r.

<sup>(29)</sup> Zob. Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 1, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 69 oraz Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 35.

<sup>(30)</sup> Zob. Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 14, a także pozostałe wcześniej cytowane opinie.

<sup>(31)</sup> Odniesienie w szczególności do sprawozdań Komisji w sprawie stosowania zasady wzajemnego uznawania, zainicjowanych komunikatem Komisji z 16 czerwca 1999 r. (COM(99) 299 wersja ostateczna), lecz następnie zarzuconych. Zob. opinia Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 14.

<sup>(32)</sup> Odniesienie do sprawozdania Monitor w celu odrzucenia niesłusznego oskarżenia o „krok w przód, dwa kroki w tył” (zob. Alexis Feral, „Le principe de subsidiarité, progrès ou statu quo après le Traité d'Amsterdam?”, w: Rev. du Marché Unique Européen, I, 1998, s. 95), ze względu na nieumiejętny sposób wdrażania jej przez Komisję, co przekształciło ją w prawdziwe „wyzwanie zmian”, według Jacquesa Delorsa.

<sup>(33)</sup> Należy tu wziąć pod uwagę różne opinie EKES-u w sprawie kolejnych sprawozdań rocznych Komisji, zgodnie z art. 9 protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

3.14 Wśród priorytetów szczególne miejsce należy przyznać **ogólnie sektorowi usług** <sup>(34)</sup>, a **w szczególności usługom finansowym dla klientów indywidualnych** <sup>(35)</sup>, gdyż w tej dziedzinie najbardziej widoczne są braki rynku wewnętrznego. Konieczne jest tu bardziej innowacyjne podejście nie tylko w odniesieniu do środków, lecz także narzędzi. W szczególności EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o monitorowanie wdrażania dyrektywy usługowej i składanie regularnych i jawnych sprawozdań w tym zakresie zważywszy, że jest to jedyny do tej pory akt prawny, który przewiduje otwarcie transgranicznego handlu usługami.

3.15 Na szczególną uwagę zasługuje praktyczne wdrażanie **wewnętrznego rynku transgranicznego handlu elektronicznego** ze względu na korzyści społeczno-gospodarcze dla konsumentów europejskich, a zwłaszcza dla mieszkańców obszarów mniej dostępnych oraz osób dotkniętych niepełnosprawnością, a także dla przedsiębiorstw UE, w szczególności MŚP. Rozwiązałoby to szereg problemów i kwestii, o których już wspomniano. Dotąd jednak nie opracowano instrumentów i mechanizmów niezbędnych dla uzyskania zaufania i zagwarantowania ochrony konsumentów oraz stworzenia otoczenia sprzyjającego przedsiębiorstwom i pracownikom <sup>(36)</sup>.

3.16 W szczególności chodzi tu o kwestie związane z fragmentacją rynku, rozbieżnościami stosowanych norm, niepewnością co do prywatności i poufności danych, bezpieczeństwem transakcji, ochroną prawną w przypadku konfliktów, występowaniem nielegalnych usług online, piractwem oraz cyberprześcieralską. Konieczne jest przekrojowe podejście ze strony różnych dyrekcji generalnych Komisji, aby **określić spójne ramy prawne na rzecz prawdziwego jednolitego rynku cyfrowego**.

3.17 Dodatkowych wysiłków wymaga dziedzina **skutecznego stosowania przepisów wspólnotowych**, w której niestety UE nie osiągnęła przekonujących wyników, a która jest jedyną gwarancją poszanowania prawa oraz skuteczności regulacji <sup>(37)</sup> i rozciąga się ponad wąskie ramy samej „współpracy administracyjnej” <sup>(38)</sup>. W tym względzie dla europejskich obywateli kluczowe znaczenie ma ustanowienie, bez niejasności i kolejnych opóźnień, **prawa do działań zbiorowych na szczeblu europejskim**, co byłoby ostatecznym gwarantem

odpowiedniej reakcji na nieprzestrzeganie przepisów wspólnotowych, tym samym przyczyniając się do ich dobrowolnego wypełniania <sup>(39)</sup>.

3.18 Jednak najważniejsze będzie określenie **parametrów jednolitego rynku, który w centrum stawia człowieka i obywatela**. Tego zadania nie wolno powierzyć grupie mniej lub bardziej oświeconych mędrców, lecz trzeba zapewnić bezpośredni wkład obywateli i społeczeństwa obywatelskiego oraz uwzględnić zarówno ich obawy i żądania, jak też frustracje i rozczarowania.

3.19 Istnieje pilna potrzeba podjęcia działań, lecz jednocześnie ważne jest, by nie były one nieskoordynowane lub tylko impulsywne. EKES proponuje **czas na refleksję** z okazji upływu 20 lat od 1992 roku. Jako swój wkład EKES pragnęby wskazać szereg parametrów, które wydają mu się konieczne podczas takiej refleksji.

3.19.1 Po pierwsze konieczna jest refleksja nad wyraźnym poddaniem polityki rynku wewnętrznego podstawowym zasadom i kluczowym celom **Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**, zwłaszcza wspomnianym w Tytule IV i V, ze szczególnym naciskiem na wzmocnienie wymiaru społecznego i praw konsumentów <sup>(40)</sup>.

3.19.2 Z drugiej strony potrzebna jest refleksja nas sposobem **wpisania polityki sektorowej we wspólny cel strategiczny**, obejmujący politykę gospodarczą, przemysłową, handlową, transportową, energetyczną, a także dotyczącą środowiska, konsumentów i konkurencji, **w ogólnych ramach prawnych wspierających integrację i wzmacniających zaufanie do partnerów społecznych** (konsumentów, gospodarstwa domowe, pracownicy, przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe itp.). Wymagałoby to ponownej oceny i wznowienia strategii „Europa 2020”.

3.19.3 Należy też zastanowić się nad sposobem wzmocnienia i zagwarantowania **swobody poruszania się i mobilności obywateli**, a zwłaszcza pracowników bądź osób samozatrudnionych, przedstawicieli wolnych zawodów, nauczycieli i studentów, zapewniając im równe przestrzeganie praw socjalnych (zabezpieczenie społeczne, ochrona prawna, ubezpieczenie wypadkowe i zdrowotne, emerytury itp.) we wszystkich warunkach bez dyskryminacji, a jednocześnie dokonując przeglądu systemu uznawania kwalifikacji zawodowych i dyplomów. Punktem odniesienia muszą tu być wysokie wymogi dotyczące jakości celem zagwarantowania bezpieczeństwa i zdrowia konsumentów w UE.

<sup>(34)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 113, Dz.U. C 175 z 27.7.2007, s. 14, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 109.

<sup>(35)</sup> Zob. opinie: Dz.U. C 56 z 24.2.1997, s. 76, Dz.U. C 95 z 30.3.1998, s. 72, Dz.U. C 209 z 22.7.1999, s. 35, Dz.U. C 157 z 28.6.2005, s. 1, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 12, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 126, Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 113, Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 134, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 26, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 51, Dz.U. C 115 z 16.5.2006, s. 61, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 84, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 18, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 22, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 62, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 66, Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 30, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 133.

<sup>(36)</sup> Mimo komunikatu Komisji z 22 października 2009 r. w sprawie transgranicznego elektronicznego handlu konsumenckiego w UE (COM(2009) 557 wersja ostateczna).

<sup>(37)</sup> Zob. opinie Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 67, Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 95.

<sup>(38)</sup> Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 103.

<sup>(39)</sup> EKES jest słusznie uważany za promotora działań zbiorowych; kwestii tej poświęcił szereg opinii: Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 1, Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 1, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 1, Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 40, Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 97.

<sup>(40)</sup> Należy tutaj poświęcić uwagę i wyciągnąć wnioski ze sprawozdania Komisji w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w latach 2007–2010 (COM(2010) 602 wersja ostateczna z 27 października 2010 r.) i z opublikowanego równoległe sprawozdania na temat obywatelstwa UE – 2010 r. „Usuwanie przeszkód w zakresie praw obywatelskich UE” (COM(2010) 603 wersja ostateczna z 27 października 2010 r.).

3.19.4 W celu propagowania włączenia społecznego i zatrudnienia, konieczna jest refleksja nad **efektywnym otwarciem rynków pracy** dla wszystkich obywateli europejskich oraz zlikwidowaniem, po przeprowadzeniu dokładnej analizy, niezasadnionych ograniczeń i przejawów dyskryminacji.

3.19.5 Na szczególną uwagę zasługuje dawno zaległe określenie **odpowiednich ram prawnych dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej**, a w szczególności fundacji, товариств wzajemnych i stowarzyszeń europejskich.

3.19.6 Istnieje też pilna potrzeba refleksji nad określeniem **jasnych ram prawnych dla usług świadczonych w interesie**

**ogólnym, a zwłaszcza usług socjalnych**, z ustaleniem kryteriów jakości niezbędnych usług publicznych oraz objaśnieniem systemu zamówień publicznych, konkurencji i odpowiedniej pomocy państwa <sup>(41)</sup>.

3.20 Wreszcie, należy zgromadzić środki i poczynić wysiłki na rzecz **skutecznej polityki komunikacji o jednolitym rynku**, w szerszych ramach spójnej i zintegrowanej polityki informowania na temat Europy, angażującej obywateli i odpowiednio uwzględniającej opinię publiczną i europejskie środki komunikacji społecznej, tak aby zapewnić prawidłowe informowanie obywateli europejskich, a w szczególności konsumentom, poprzez innowacyjne wykorzystanie mediów cyfrowych <sup>(42)</sup>.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(41)</sup> Dz.U. opinia CESE, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 80.

<sup>(42)</sup> Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s.152 i opinia z inicjatywy własnej, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 62.



## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/05)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 14 lipca 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego (opinia z inicjatywy własnej).*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 8 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europa musi mówić jednym głosem, działać szybciej i bardziej zdecydowanie oraz stosować właściwe rozwiązania, aby w sposób przekonujący stawić czoła najcięższemu od czasu powstania UE kryzysowi finansowo-gospodarczemu i kryzysowi zaufania.

1.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem zamiar rządów, by skorygować wady, które towarzyszą strefie euro od samego początku oraz zacząć tworzyć elementy nowej struktury będącej podstawą europejskiego rządu gospodarczego. Jest to niezbędne, ponieważ dotychczasowe instrumenty i metody nie doprowadziły do pożądanego zmniejszenia zadłużenia i makroekonomicznych nierówności. Nowy system zarządzania gospodarczego Europy musi jednak respektować zarówno demokratyczne prawa państw członkowskich i ich parlamentów pochodzących z wolnego wyboru, jak i niezależność partnerów społecznych i ich swobodę prowadzenia rokowań zbiorowych.

1.3 W zarządzaniu tym wprowadzie na pierwszym miejscu stoi polityka gospodarcza, ale będzie ono miało wpływ przede wszystkim na systemy socjalne, ponieważ groźba (pół)automatycznie nakładanych kar zmusi państwa członkowskie do określonych reform. Komitet zaleca inteligentną i trwałą konsolidację budżetową, która zagwarantuje potrzebne inwestycje społeczne, tak aby uniknąć asymetrii społecznych.

1.4 Niektóre z wdrożonych już lub zaplanowanych środków oszczędnościowych będą miały negatywne skutki na przykład dla obywateli i przedsiębiorstw, jeśli ograniczone zostanie świadczenie usług socjalnych lub aktywna polityka rynku pracy na rzecz grup potrzebujących wsparcia i jeśli zlikwiduje się potrzebną infrastrukturę społeczną służącą np. opiece nad dziećmi czy szkoleniom. Będzie to miało niekorzystny wpływ na dostęp do usług oraz ich jakość, a tym samym znacznie pogorszy jakość życia grup znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.5 EKES zwraca uwagę na wewnętrzne sprzeczności między celami strategii „Europa 2020” a zarządzaniem gospodarczym Europy. Wdrażanie europejskiego semestru i pakietu sześciu aktów ustawodawczych (tzw. sześciopaku) nie może uniemożliwiać realizacji celów strategii „Europa 2020” dotyczących na przykład ograniczenia ubóstwa; wszystkie podejmowane działania trzeba analizować pod kątem tego, czy nie zwiększają ubóstwa.

1.6 EKES podkreśla, że pilnie potrzebne są oceny społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego, i domaga się w szczególności:

- 1) paktu na rzecz inwestycji społecznych;
- 2) odpowiednio wczesnego i szeroko zakrojonego włączenia we wszystkie działania organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, a zwłaszcza partnerów społecznych ze względu na ich szczególne zadania i kompetencje;
- 3) zwołania konwentu, który miałby zadbać o uwzględnienie koncepcji postępu społecznego w związku z przewidywanymi wkrótce zmianami traktatu;
- 4) zapewnienia siatki bezpieczeństwa socjalnego dzięki odpowiednio większemu nastawieniu na aspekty społeczne (*social governance*);
- 5) zagwarantowania i wspierania niezależności partnerów społecznych w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych;
- 6) pozyskania nowych źródeł wpływów w celu konsolidacji budżetów publicznych;
- 7) zwiększenia efektywności i poprawy ukierunkowania wydatków publicznych oraz lepszego zwalczania uchylania się od płacenia podatków.

### 2. Nowy system służący zwalczaniu kryzysu

2.1 Traktat lizboński wzmocnił społeczny wymiar Europy, określił społeczną gospodarkę rynkową jako cel, uczynił podstawowe prawa socjalne prawnie wiążącymi oraz wprowadził obowiązek dokonywania oceny skutków społecznych wszystkich projektów i inicjatyw UE. EKES od dawna podkreśla, że społeczna gospodarka rynkowa w Europie musi łączyć konkurencyjność ze sprawiedliwością społeczną. Dynamika gospodarcza oraz postęp społeczny nie stoją wobec siebie w sprzeczności, lecz się ząbają (<sup>1</sup>).

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie agendy społecznej, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 65.

2.2 EKES przyjął z zadowoleniem fakt, że obierając nową strategię „Europa 2020”, UE uzgodniła, że będzie dążyć do tworzenia inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

2.3 Unia Europejska przeżywa obecnie najcięższy od czasu swego powstania kryzys. Kryzys finansowy przerodził się w wielu krajach w głęboki kryzys gospodarczy, społeczny i zadłużeniowy. Ponadto mamy do czynienia z kryzysem zaufania do instytucji europejskich i kryzysem ich zdolności do działania. Europa musi mówić jednym głosem, działać szybko i bardziej zdecydowanie oraz stosować właściwe rozwiązania.

2.3.1 W centrum uwagi znajdują się programy oszczędnościowe i mechanizmy ratunkowe, a konieczne środki na rzecz lepszego zarządzania gospodarczego (*economic governance*) i większego wzrostu nadal są niekompletne i mało przejrzyste. Brakuje też debaty nad zaletami i wadami pogłębionej integracji.

2.3.2 Coraz częściej słychać głosy zaniepokojenia, że kryzys zaufania przeradza się w kryzys demokracji, zwłaszcza gdy pojawia się obawa przed sankcjami. EKES podkreśla, że bezpośrednio wybierane krajowe parlamenty muszą, zgodnie ze swoimi kompetencjami i zakresem odpowiedzialności, móc swobodnie podejmować decyzje dotyczące budżetów i składu rządów.

2.3.3 EKES podkreślił już w szeregu opinii, że obecny kryzys stał się szczególnym testem wytrzymałości dla Europy. Polityka oszczędnościowa prowadzi w wielu państwach do niepokojów społecznych i sprzyja nastrojom antyeuropejskim i nacjonalistycznym.

2.4 Polityka UE i rządy krajowe zareagowały na tak zwany kryzys zadłużenia – powstały w ostatnich latach w wyniku znacznej deregulacji rynków finansowych w następstwie kryzysu finansowego – narzucając programy oszczędnościowe i próbując w ten sposób uspokoić rynki finansowe. Komitet niejednokrotnie już z aprobatą wspominał o tym, że Komisja Europejska pomimo licznych sprzeciwów przedłożyła propozycje w sprawie podatku od transakcji finansowych i w sprawie obligacji stabilnościowych<sup>(2)</sup>.

2.5 Jednocześnie usiłowano skorygować niektóre wady strefy euro, które towarzyszą jej od samego początku, oraz zacząć tworzyć elementy nowej struktury dla europejskiego rządu gospodarczego. W przyszłości powinno to pozwolić osiągnąć lepszą koordynację polityki gospodarczej, ścisłą politykę i kontrolę budżetową oraz poprawę konkurencyjności<sup>(3)</sup>. Jesienią 2011 r. Parlament Europejski poparł przyjęcie pięciu rozporządzeń i dyrektywy mających na celu zreformowanie zarządzania gospodarczego Europy (tzw. sześciopak).

2.5.1 Podstawą tego pakietu sześciu aktów ustawodawczych dotyczących zarządzania gospodarczego są trzy elementy:

<sup>(2)</sup> Opinie EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81, oraz w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26.

<sup>(3)</sup> Zob. wyliczenie w opinii EKES-u w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26.

— Wzmocnienie obecnego paktu stabilności i wzrostu: procedura nadmiernego deficytu wprowadza dodatkowe, znacznie ostrzejsze przepisy dotyczące konsolidacji budżetowej i ograniczenia zadłużenia państwa, zgodnie z którymi państwa członkowskie są zobowiązane do obniżenia swego obecnego zadłużenia, niezależnie od rozwoju sytuacji gospodarczej, w ciągu 20 lat do zapisanego w traktacie z Maastricht limitu wynoszącego 60%. Jest to procykliczne i może stanowić zagrożenie dla wzrostu i zatrudnienia.

— Wprowadzenie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi: chodzi tu o całkowicie nowe podejście polityczne na poziomie UE, które ma umożliwić stwierdzenie i usuwanie zakłóceń równowagi gospodarczej mogących zagrozić stabilności wspólnej waluty.

— Wdrożenie paktu stabilności i procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi przewidujących sankcje, które są rzeczywiście „odczuwalne”: zalecenia UE dotyczące optymalizacji decyzji politycznych na poziomie krajowym mogą być wydawane już od czasu podpisania traktatu z Maastricht. Całkowicie nowe jest jednak to, że zaleceniom tym mają towarzyszyć prawie automatyczne kary dla państw strefy euro. Ma to dojść do skutku w ramach tzw. głosowania większością odwróconą, które budzi co najmniej wątpliwości, jako że chodzi przecież o zupełnie nową procedurę, nieprzewidzianą jak dotąd w traktacie. Mówiąc prosto, oznacza to, że wniosek Komisji o nałożenie na państwo, które nie wypełniło jej zaleceń, rocznej kary w wysokości 0,1 do 0,2% PKB, jest przyjmowany, o ile Rada w składzie ministrów finansów nie sprzeciwi się temu w ciągu dziesięciu dni większością kwalifikowaną. Procedura kar została tym samym w dużym stopniu zautomatyzowana, co zmusza państwa członkowskie, by poważnie traktowały polityczne zalecenia UE.

2.5.2 23 listopada 2011 r. Komisja uzupełniła sześciopak dwoma dalszymi rozporządzeniami: pierwsze dotyczy wzmocnienia nadzoru nad państwami członkowskimi, których stabilność finansowa jest poważnie zagrożona, a drugie dotyczy kontroli i korekty projektów budżetów państw członkowskich. Pierwsze rozporządzenie poszerza, wzmacnia i pogłębia zalecenia ekonomiczne dla poszczególnych państw objętych programem dostosowań makroekonomicznych. Nieprzestrzeganie zaleceń prowadzi do wstrzymania płatności z funduszy strukturalnych i Funduszu Społecznego UE. Zgodnie z drugim rozporządzeniem Komisja otrzymuje dalej idące uprawnienia do monitorowania krajowych procedur budżetowych, przy czym państwa członkowskie są zobowiązane do wprowadzenia wiążących zasad dotyczących wielkości deficytu budżetowego. Oba rozporządzenia zwiększyłyby wzajemne naciski oraz nieodłączne oddziaływanie procykliczne, czego skutki są dobrze znane.

2.5.3 Obejmujący sześć miesięcy każdego roku tzw. europejski semestr wprowadzono, aby uniknąć sprzecznych wymagań państw członkowskich dotyczących polityki budżetowej oraz kontrolować realizację celów strategii „Europa 2020”. Powinno to zagwarantować, że państwa członkowskie faktycznie uwzględnią główne cele UE w swych planach budżetowych w odpowiednim momencie, tzn. przed głosowaniem w parlamencie krajowym nad budżetem na rok następny.

W zarządzaniu tym wprowadzie na pierwszym miejscu stoi polityka gospodarcza, ale będzie ono miało wpływ przede wszystkim na systemy socjalne, ponieważ groźba (pół)automatycznie nakładanych kar zmusi państwa członkowskie do zreformowania tych systemów.

### 3. Społeczne skutki nowych przepisów

3.1 W czwartym obecnie roku kryzysu finansowo-gospodarczego perspektywy gospodarcze i w zakresie zatrudnienia w Europie nadal się pogarszają. 23 miliony ludzi nie ma pracy, a zgodnie z najnowszymi danymi dotyczącymi bezrobocia<sup>(4)</sup> we wrześniu 2011 r. stopa bezrobocia w 27 państwach członkowskich wynosiła 9,7%, a w strefie euro – 10,2%, co oznacza wzrost w porównaniu z rokiem ubiegłym. W latach 2008–2011 stopa bezrobocia wśród młodzieży wzrosła z 15,5% do 21,4%, a wskaźnik bierności zawodowej wzrósł z 55,6% do 56,9%. W Grecji i Hiszpanii prawie co drugi młody człowiek jest bezrobotny<sup>(5)</sup>. Oznacza to, że ponad 5 mln młodych ludzi nie ma pracy bądź nie kształci się. Zanotowany do połowy 2011 r. wzrost liczby zatrudnionych o 1,5 mln nie mógł zrekompensować utraconych w czasie kryzysu 6 mln miejsc pracy. Wzrost zatrudnienia wynika przede wszystkim z wzrostu liczby umów o pracę na czas określony oraz liczby osób pracujących w niepełnym wymiarze godzin.

3.2 W rezultacie drastycznie obniżono przewidywania dotyczące wzrostu gospodarczego, a Komisja Europejska stwierdziła w opublikowanej niedawno jesiennej prognozie 2011–2013, że „ożywienie unijnej gospodarki uległo zahamowaniu” i „prognozowane jest utrzymanie się obecnej wysokiej stopy bezrobocia”<sup>(6)</sup>.

3.3 Światowy kryzys bankowy z lat 2007–2009 płynnie przerodził się w obecny kryzys zadłużenia państw, ponieważ państwa wyłożyły znaczne środki na ratowanie banków i gwarancje państwowe, aby nie dopuścić do upadku systemu walutowego. Średnie zadłużenie wzrosło więc z 60% do 80% PKB, co znacznie zawężyło możliwości stosowania automatycznych stabilizatorów i innych środków antycyklicznych. Oznacza to, że największą część obciążeń musi ponieść polityka dotycząca zatrudnienia i polityka społeczna. Różnorodne inicjatywy polityczne UE łączy to, że głównym instrumentem dostosowawczym mają stać się wynagrodzenia, a dokładniej obniżka i deflacja płac.

3.4 EKES jest zdania, że taki rozwój sytuacji może mieć niebezpieczne skutki zarówno dla zasadniczego powodzenia gospodarczego, jak i dla struktury społecznej w Europie. Jak zauważył Komitet Ochrony Socjalnej w sprawozdaniu dotyczącym społecznych skutków kryzysu gospodarczego, wprowadzone już bądź planowane środki oszczędnościowe będą miały konsekwencje dla włączenia społecznego, ponieważ zlikwidowane zostaną usługi i inne działania na rzecz grup o słabszej pozycji, jak np. osób niepełnosprawnych. Będzie to miało niekorzystny wpływ na dostęp do usług publicznych i ich

jakość, co przyniesie negatywne następstwa dla obywateli i przedsiębiorstw<sup>(7)</sup>. Wysokie stopy procentowe niemalże uniemożliwiają państwom członkowskim zmniejszenie deficytów budżetowych i długu publicznego. W Grecji na przykład od wiosny 2011 r. odnotowuje się nadwyżkę pierwotną w budżecie państwa, a jednak deficyt niezmiennie rośnie w związku z niemożliwym do sfinansowania obciążeniem odsetkami.

3.5 Środki oszczędnościowe, które zagrażają właśnie niezbędnym inwestycjom społecznym, jeszcze wzmocnią ten negatywny trend. Ponieważ nie pojawiają się żadne nowe możliwości wzrostu, cięcia wydatków mają jednocześnie negatywny wpływ po stronie „ma” i prowadzą na przykład do zmniejszenia się wpływów z podatków i wzrostu wydatków socjalnych na rzecz bezrobotnych. Istnieje zagrożenie dalszym wzrostem deficytu budżetowego, co może mieć katastrofalne skutki na rynkach finansowych, które z uwagą śledzą tendencje rozwoju sytuacji we wszystkich państwach członkowskich.

3.5.1 Przy tym rozwiązania oszczędnościowe, które powodują spadek popytu końcowego w danym państwie członkowskim, mogą wywołać reakcję łańcuchową w innych państwach, co prowadziłyby do powstania tendencji negatywnej albo w łańcuchu tworzenia wartości na całym rynku wewnętrznym, albo w handlu. Jednoczesne wprowadzenie programów oszczędnościowych w kilku państwach członkowskich jeszcze pogarsza perspektywy na wzrost i jest możliwe, że w ten sposób powstanie błędne koło niepewności w dziedzinach takich jak inwestycje w kształcenie i szkolenie, badania i innowacje, zatrudnienie i konsumpcja.

3.6 Jeśli chodzi o przygotowywanie i wprowadzanie rozwiązań z zakresu zarządzania gospodarczego UE, Komitet jest zdania, że należy dokładnie przeanalizować, czy – a jeśli tak, to w jakim stopniu – negatywny rozwój sytuacji gospodarczej w państwach członkowskich i regionach jest powiązany także z zaburzeniami równowagi na rynku, procesami koncentracji gospodarczej i nadużyciami na rynku ze strony dużych koncernów handlowych. Aby temu zaradzić, zdaniem Komitetu należy podjąć skuteczne, np. skoordynowane, działania zaradcze z zakresu polityki podatkowej oraz uwzględnić je w środkach służących konsolidacji. Należy przy tym w równym stopniu wzmocnić konkurencyjność MŚP i produkcję przemysłową przeznaczoną na eksport, czemu powinny także towarzyszyć niezbędne środki strukturalne na rzecz zagwarantowania wzrostu i tworzenia zatrudnienia.

3.7 EKES ubolewa nad tym, że wszystkie powiązane z tym rozwiązania polityczne są oparte na asymetrii i strukturalnie jednostronne. Z pisma członka Komisji Europejskiej Ollego Rehna wynika, że jeśli chodzi o brak równowagi w strefie euro, Komisja wprawdzie dostrzega trudności, które mogą zostać spowodowane przez wysokie deficyty w bilansie płatniczym, jednak uznaje wysokie nadwyżki na rachunkach obrotów bieżących za niestwarzające problemów dla spójności wspólnej

<sup>(4)</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_PUBLIC/3-31102011-BP/EN/3-31102011-BP-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/3-31102011-BP/EN/3-31102011-BP-EN.PDF).

<sup>(5)</sup> Wspólne sprawozdanie w sprawie zatrudnienia 2011, COM(2011) 815 wersja ostateczna, s. 2 i 4.

<sup>(6)</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/1331&format=HTML&aged=0&language=PL&guiLanguage=en>

<sup>(7)</sup> Wspólna ocena społecznych skutków kryzysu gospodarczego oraz rozwiązań w zakresie polityki sporządzona przez Komitet Ochrony Socjalnej i Komisję Europejską (rok 2010), s. 9–10.

waluty<sup>(8)</sup>. Określenie na nowo warunków konkurencji oznacza, że problem leży po stronie tych, którzy zaciągają długi, aby sfinansować deficyty w bilansie płatniczym, natomiast państwa, które osiągają nadwyżki, są utwierdzane w swych działaniach.

3.8 W odniesieniu do oceny „zakłóceń równowagi makroekonomicznej” Komisja tak określiła wskaźniki, że dynamiczne zmiany wynagrodzeń w różnych sektorach gospodarki są natychmiast sygnalizowane i analizowane, natomiast państwa członkowskie, które stawiają na stagnację płac, pozostają poza polem widzenia. Rozważane są także „względne” porównania, gdzie rozwój jednostkowych kosztów pracy jest porównywany z sytuacją u głównych konkurentów. Tego rodzaju porównania mogą pomóc dostrzec rozbieżności dotyczące konkurencyjności, jednak nie mogą prowadzić do tego, że wzrost płac będzie oceniany automatycznie jako zjawisko negatywne, zaś niskie płace i porozumienia w sprawie wynagrodzeń – jako pozytywne. Zamiast tego należy uznać rozwój wydajności i inflację za punkt odniesienia dla wzrostu płac.

3.9 EKES ubolewa w szczególności nad tym, że państwa członkowskie zobowiązały się do działań i zasad postępowania, które leżą poza zakresem ich kompetencji i na które nie mają wpływu. W art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania jest mowa o mechanizmie ostrzegania, którego głównym elementem jest tabela wskaźników (ang. *scoreboard*). Za pośrednictwem tych wskaźników określono zarówno dolne, jak i górne progi wewnętrznych i zewnętrznych zakłóceń równowagi, których przekroczenie ma powodować wszczęcie procedury dotyczącej nadmiernego zakłócenia równowagi. Do tych wskaźników zaliczają się także jednostkowe koszty pracy, mimo że są one zasadniczo wynikiem niezależnych rokowań zbiorowych między partnerami społecznymi i nie są elementem polityki gospodarczej państwa.

3.10 Dlatego też EKES jest zdania, że partnerzy społeczni zarówno w całej strefie euro, jak i na poziomie krajowym powinni być na stałe włączeni we wdrażanie rozporządzenia. Komitet podkreśla, że niezależnie od tego, jaką instytucjonalną formę przybierze udział partnerów społecznych we wdrażaniu, nie można podawać w wątpliwość ich niezależności i trzeba w pełni respektować konwencje MOP nr 87 i 98. Ponadto istotnym elementem powinno być przestrzeganie ogólnych celów Unii Europejskiej, zwłaszcza dotyczących postępu społecznego i harmonizacji polityki społecznej UE idącej w kierunku poprawy norm, a ponadto trzeba uwzględnić podstawowe prawa socjalne wynikające z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

3.11 W czasach trudności i zmian gospodarczych i społecznych ważne jest włączanie organizacji społecznych w te procesy oraz we wdrażanie środków dotyczących zarządzania i koordy-

nacji. Organizacje te wnoszą cenny wkład w zakresie kształcenia i zapobiegania, zatrudnienia i pokoju społecznego, którego podstawą jest poszanowanie dla godności ludzkiej i solidarności społecznej.

#### 4. Społeczne skutki działań podejmowanych w państwach członkowskich

4.1 EKES jest bardzo zaniepokojony społecznymi skutkami kryzysu, które wyraźnie widać w większości państw członkowskich, i zaleca, by ukształtować reformy strukturalne w sposób sprzyjający wzrostowi i zatrudnieniu. Uznawanie i promowanie praw pracowniczych i podstawowych praw socjalnych pozytywnie wpływa na wydajność całej gospodarki. Zasadniczo trzeba zadbać o to, by wystarczające wpływy z podatków zapewniły rządowi zdolność do działania oraz by zdecydowanie zwalczać oszustwa podatkowe.

4.1.1 EKES z zaniepokojeniem odnotowuje rosnące różnice między krajami i regionami. Stanowią one znaczne zagrożenie dla procesu integracji, ponieważ po raz pierwszy w obecnej Unii ogromnie zmniejsza się spójność gospodarcza i społeczna. W przeszłości różnice społeczne i gospodarcze zwiększały się tylko przejściowo w związku z przystąpieniem nowych państw członkowskich.

4.2 Komitet Ochrony Socjalnej w sprawozdaniu *The social impact of the crisis* formułuje wniosek, że sytuacja społeczna znacznej części ludności, a zwłaszcza młodzieży, pracowników czasowych i imigrantów, znacząco pogorszyła się w wyniku kryzysu finansowo-gospodarczego, a bezrobotni we wszystkich państwach członkowskich są jedną z grup najbardziej zagrożonych ubóstwem<sup>(9)</sup>. Skutkiem są niepokoje społeczne i protesty w Grecji, Hiszpanii i wielu innych państwach członkowskich.

4.3 Z najnowszego badania Eurostatu z 2011 r. wynika, że obywatele UE są zaniepokojeni i stwierdzają wzrost ubóstwa.

Znaczna i wciąż rosnąca większość Europejczyków jest zdania, że ubóstwo się rozprzestrzeniło. Na pytanie, czy ubóstwo w ostatnich trzech latach wzrosło, czy zmalało, 87% wszystkich Europejczyków odpowiedziało, że wzrosło. Przekonanie, że ubóstwo w ostatnich trzech latach się nasiliło, jest znacznie bardziej rozpowszechnione niż jesienią 2010 r. Tylko 22% obywateli w Europie sądzi, że podejmowane są wystarczające działania, by zwalczać ubóstwo<sup>(10)</sup>.

4.4 EKES jest bardzo zaniepokojony tym, że w wyniku społecznych skutków zwalczania kryzysu podziały w Europie jeszcze się pogłębiają i w rezultacie traci ona poparcie ludności. Europa musi jednak odzyskać zaufanie swych obywateli.

<sup>(8)</sup> Pismo z 4 listopada 2011 r. do Jana Vincenta-Rostowskiego dotyczące traktowania deficytów i nadwyżek na rachunku obrotów bieżących w procedurze nadmiernej nierównowagi.

<sup>(9)</sup> Zob. uaktualniona wspólna ocena Komitetu Ochrony Socjalnej i Komisji Europejskiej dotycząca społecznych skutków kryzysu gospodarczego oraz rozwiązań w zakresie polityki, 26 listopada 2010 r. (16905/10, SOC 793, ECOFIN 786), s. 2.

<sup>(10)</sup> Eurobarometer Special 377.

4.5 Komitet jest zdania, że trzeba zrobić wszystko, aby środki oszczędnościowe nie zwiększyły zagrożenia ubóstwem. Należy przeprowadzić skuteczną ocenę skutków społecznych, w której przeanalizuje się, czy uda się w zmienionych warunkach urzeczywistnić cele dotyczące stworzenia w następnych dziesięciu latach co najmniej 20 milionom ludzi możliwości wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego, oraz jakie rozwiązania są w związku z tym konieczne. Rosnące ubóstwo to jedna strona medalu, drugą jest wzrost majątków i zysków, któremu w niektórych państwach członkowskich sprzyjają nieodpowiednie strategie podatkowe i budżetowe. System zarządzania gospodarczego Europy oraz wdrażanie europejskiego semestru nie mogą prowadzić do tego, że nie będzie możliwe osiągnięcie celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa w ramach nadrzędnej strategii „Europa 2020”.

### 5. Konieczność przeprowadzania szeroko zakrojonych ocen skutków społecznych

5.1 EKES podkreślił w 2011 r., że horyzontalna klauzula społeczna (art. 9 TFUE) stanowi istotne novum i zobowiązanie dla Unii w zakresie realizowania jej polityki <sup>(11)</sup>.

5.2 EKES zwrócił już w tym kontekście uwagę na to, że horyzontalną klauzulę społeczną trzeba stosować w głównych dziedzinach oraz w całej strukturze nowego zarządzania polityką społeczną i gospodarczą na szczeblu UE w ramach strategii „Europa 2020”, uzgodnionej przez Radę Europejską w 2010 roku <sup>(12)</sup>. Dotyczy to zarówno europejskiego semestru i tzw. sześciopaku, jak i paktu euro plus oraz mechanizmów ratunkowych.

5.3 EKES potwierdza, że środki antykrzysowe w żadnym wypadku nie mogą prowadzić do naruszenia praw zagwarantowanych w Karcie praw podstawowych. Poza tym należy określić, jakie działania zostaną podjęte w ciągu roku, aby zapewnić respektowanie praw podstawowych <sup>(13)</sup>.

5.4 Komitet Ochrony Socjalnej i Komisja Europejska wspólnie skrytykowały fakt, że dotychczas tylko nieliczne państwa członkowskie przeprowadziły oceny społecznych skutków rozwiązań na rzecz konsolidacji budżetowej <sup>(14)</sup>.

5.5 EKES podkreśla, że pilnie potrzebne są oceny społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego. UE zobowiązała się do promowania włączenia społecznego i nie tylko powiązała to z celami ilościowymi, ale także zapisała w formie jakościowej w traktacie jako podstawowe prawa socjalne. Dotyczy to pośrednio jakości życia ludzi i musi być w sposób ilościowy i jakościowy uwzględniane i objaśniane w ocenach skutków. W przypadku wniosków ustawodawczych tylko sporadycznie przeprowadzano oceny skutków, w których skutki społeczne wielokrotnie odgrywały tylko ograniczoną rolę i których wyniki często nie były brane pod uwagę <sup>(15)</sup>.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wzmocnienia spójności UE i koordynacji polityki UE w dziedzinie społecznej (CESE 1591/2011, 26.10.2011).

<sup>(12)</sup> Tamże.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie strategii skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych, Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74.

<sup>(14)</sup> Zob. przypis 9.

<sup>(15)</sup> Zgodnie z oceną Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) z 2011 r.

### 6. Europa potrzebuje paktu na rzecz inwestycji społecznych

6.1 Ze względu na dokonywaną w niespotykany dotąd sposób bezpośrednią i pośrednią ingerencję w prawa, dorobek i struktury społeczne potrzebne staje się szeroko zakrojone podejście, w którym – na podstawie szczegółowych i niezależnych ocen skutków społecznych – ściśle połączy się ze sobą następujące elementy:

#### 6.1.1 Odpowiednio wczesne i szeroko zakrojone włączenie partnerów społecznych we wszystkie działania

6.1.1.1 Wszystkie już przyjęte i zaplanowane na przyszłość działania powinny być realizowane wyłącznie po przeprowadzeniu szczegółowych konsultacji z partnerami społecznymi. Wynika to notabene z art. 152 TFUE. Dotyczy to w szczególności także rozwiązań oszczędnościowych określanych jako czysto gospodarcze czy budżetowe, które jednak prowadzą do pogorszenia sytuacji w dziedzinie społecznej. Za przykład działania, w którym konieczny byłby udział partnerów społecznych, może posłużyć utworzenie grupy zadaniowej UE ds. Grecji. Ponadto we wszystkie działania należy dostatecznie wcześniej i w sposób kompleksowy włączać organizacje społeczne i pozarządowe.

#### 6.1.2 Pakt na rzecz inwestycji społecznych

6.1.2.1 Zasadniczo EKES jest zdania, że z kryzysu – takiego jak w Grecji i innych państwach członkowskich – można wyjść nie poprzez oszczędności, ale dzięki wzrostowi. EKES proponuje, by w ramach zarządzania gospodarczego dokonywać zrównoważonych inwestycji w umiejętności, infrastrukturę i produkty oraz wspierać inwestycje w gospodarkę społeczną, przedsiębiorczość społeczną <sup>(16)</sup> i usługi społeczne.

6.1.2.2 Dokonać tego należy za pośrednictwem paktu na rzecz inwestycji społecznych. EKES przyłącza się w związku z tym do tak samo brzmiącego apelu, który sformułowali Vandenbroucke, Hemerijk i Palier. Główne zadanie upatrują oni w tym, że zarówno na poziomie UE, jak i w państwach członkowskich należy zadbać o to, by długofalowe inwestycje społeczne i krótkofalowe działania na rzecz konsolidacji budżetowej wzajemnie się wzmacniały. Cele określone w strategii „Europa 2020” mogłyby stworzyć w tym kontekście odpowiednie ramy, pod warunkiem że pakt UE na rzecz inwestycji społecznych zostanie uwzględniony jako stały element w polityce budżetowej nakierowanej na wzrost i w przepisach finansowych. Z tego względu nowemu nadzorowi makroekonomicznemu i budżetowemu powinien towarzyszyć pakt na rzecz inwestycji społecznych <sup>(17)</sup>.

<sup>(16)</sup> Przedsiębiorczość społeczna to kluczowy element europejskiego modelu społecznego. EKES popiera zaproponowane przez Komisję ramy polityczne i plan działań na rzecz upowszechniania przedsiębiorczości społecznej w Europie. Zgadza się, iż plany te należy w pełni wdrożyć na poziomie unijnym i krajowym. Opinia EKES-u w sprawie przedsiębiorczości społecznej i przedsiębiorstw społecznych, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

<sup>(17)</sup> Vandenbroucke, Frank, et al., *The EU needs a social investment pact*, OSE, nr 5, 2011, s. 5.

Komitet z dużym zaniepokojeniem zastanawia się nad tym, jakie skutki pociąga za sobą zmniejszanie emerytur, zwłaszcza niskich, w ramach środków antykryzysowych. Ponownie domaga się, by Komisja poczyniła pierwsze kroki w celu wypracowania ogólnounijnej definicji odpowiedniej emerytury<sup>(18)</sup>.

### 6.1.3 Pozyskanie nowych źródeł wpływów do budżetów publicznych

6.1.3.1 Z budżetów publicznych nie da się sfinansować wszystkiego, od ratowania banków i zwiększania wydatków na cele socjalne, przez inwestycje w innowacje, aż po wspieranie przedsiębiorstw. Trzeba znaleźć nowe źródła dochodów państwa, a jednocześnie musi temu towarzyszyć zwiększenie efektywności i poprawa ukierunkowania wydatków publicznych. Komitet uważa, że konieczne jest wzmocnienie podstawy wpływów podatkowych państw członkowskich, m.in. poprzez pobieranie podatku od transakcji finansowych, zlikwidowanie rajów podatkowych, zakończenie konkurencji podatkowej, jak też zwalczanie oszustw podatkowych. Jednocześnie gdy państwa członkowskie zobowiązują się do inwestycji społecznych i konsolidują budżety dzięki wzrostowi i reformom, trzeba zwracać znacznie większą uwagę na jakość inwestycji. Ponadto wskazana jest ogólna refleksja nad systemem podatkowym, w której trzeba uwzględnić kwestie opodatkowania różnych rodzajów dochodów i majątku<sup>(19)</sup>.

### 6.1.4 Zapewnienie siatki bezpieczeństwa socjalnego dzięki odpowiednio większemu nastawieniu na aspekty społeczne (social governance)

6.1.4.1 Bez „siatki bezpieczeństwa socjalnego” (Jean-Claude Juncker) system UE jest niepełny i UE cofa się w rozwoju. Europa zostałaby sprowadzona jedynie do unii gospodarczej i budżetowej, dalekiej od zaangażowania na rzecz społecznej gospodarki rynkowej. EKES zdecydowanie przed tym przestrzega.

6.1.4.2 EKES opowiada się za odpowiedzialnym działaniem państw w dziedzinie gospodarczej i społecznej (*economic and social governance*). Krótkofalowa konsolidacja musi zostać

znacznie silniej powiązana z celami strategii „Europa 2020” dotyczącymi wzmocnienia inteligentnego wzrostu, spójności społecznej i włączenia społecznego.

6.1.4.3 UE musi nadal dbać o to, by wszystkie działania polityki gospodarczej i budżetowej były w pełni zgodne z celami społecznymi określonymi w prawie pierwotnym oraz z podstawowymi prawami socjalnymi, w tym zwłaszcza prawem do rokowań zbiorowych i strajku, oraz by nie naruszały dorobku w dziedzinie społecznej.

### 6.1.5 Zwołanie konwentu, który miałby zadbać o uwzględnienie koncepcji postępu społecznego w związku z przewidywanymi wkrótce zmianami traktatu

6.1.5.1 EKES zdecydowanie apeluje o zwołanie konwentu. Z uwagi na planowane daleko idące zmiany traktatu potrzebna jest zarówno szeroka debata, jak i legitymacja demokratyczna. Podobnie jak w przypadku poprzedniego konwentu, udział w tych obradach powinny wziąć parlamenty krajowe, Parlament Europejski, partnerzy społeczni oraz EKES. Jeśli chodzi o sprawozdanie okresowe i plan działania, trzeba zagwarantować, że zmianom w traktacie towarzyszyć będą odpowiednie przepisy dotyczące kwestii społecznych oraz że rezultat zostanie uwzględniony w przewidzianym na marzec sprawozdaniu w sprawie sposobu wdrożenia uzgodnionych rozwiązań.

### 6.1.6 Zagwarantowanie i wspieranie niezależności partnerów społecznych w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych

6.1.6.1 EKES ponownie stwierdza, że zobowiązania wynikające z Karty praw podstawowych wiążą wszystkie instytucje i organy UE, w związku z czym ograniczenia niezależności w zakresie prowadzenia rokowań zbiorowych są całkowicie niedopuszczalne i Komisja powinna niezwłocznie podejmować działania, by temu przeciwdziałać. W żadnym wypadku nie powinna sama wydawać państwom członkowskim zaleceń sprzecznych z Kartą praw podstawowych. Powinna raczej robić wszystko, by nie tylko chronić prawa podstawowe, ale także je upowszechniać. Obecny kryzys stanowi sprawdzian tego, jak dobrze zakorzeniona jest w Europie kultura przestrzegania praw podstawowych<sup>(20)</sup>.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi dotyczącej systemów emerytalnych, Dz.U. C 84 z 17.3.2011, s. 38.

<sup>(19)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia, pkt 3.4.2, Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70.

<sup>(20)</sup> Zob. przypis 13.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie gospodarki społecznej w Ameryce Łacińskiej

(2012/C 143/06)

Sprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Dnia 18 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

*gospodarki społecznej w Ameryce Łacińskiej.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 3 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Celem niniejszej opinii jest omówienie gospodarki społecznej (GS) w Ameryce Łacińskiej (AŁ) jako zorganizowanego sektora społeczeństwa obywatelskiego, który zasadniczo pozostaje poza zakresem działań podejmowanych przez Unię Europejską (UE) w dziedzinie współpracy. Niniejsza analiza uwzględnia różnorodność Ameryki Łacińskiej, a także istniejące różnice między oboma regionami. Z tego względu, niezależnie od możliwej innej terminologii, do celów niniejszej opinii za właściwsze uznaje się stosowanie terminu „gospodarka społeczna i solidarna” (GSS).

1.2 W rezolucji nr 47/90 ONZ obwieściła, że pierwsza sobota lipca obchodzona będzie każdego roku jako Międzynarodowy Dzień Spółdzielczości, a w rezolucji nr 64/136 ogłosiła rok 2012 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) wielokrotnie uznawała (zwłaszcza w rezolucji nr 193) pozytywne aspekty związane ze spółdzielczością oraz GSS. MFW oraz Bank Światowy także deklarowały swoje zainteresowanie tym sektorem. Ze swej strony UE wypowiadała się przy różnych okazjach na rzecz uznania roli spółdzielczości i GS, a EBI uczestniczy w projektach realizowanych z udziałem przedsiębiorstw z Ameryki Łacińskiej z sektora GSS. MERCOSUR oraz inne instytucje latynoamerykańskie także wielokrotnie wypowiadały się w podobnym tonie. Autorzy niniejszej opinii podzielają ten punkt widzenia.

1.3 Niniejsza opinia ma także służyć za podstawę przygotowań EKES-u do 7. zjazdu organizacji społeczeństwa obywatelskiego UE i Ameryki Łacińskiej, który odbędzie się w 2012 r. w Santiago w Chile. Proponuje się zaprosić przedstawicieli GSS z AŁ i z UE do udziału zarówno w pracach przygotowawczych, jak i w samym zjeździe, w celu omówienia treści niniejszej opinii w ramach konstruktywnego dialogu. Proponuje się także, by uczestnicy 7. zjazdu wypowiedzieli się na temat rezultatów owego dialogu. EKES stwierdza, że GSS w AŁ przyczynia się do rozwiązywania poważnych problemów związanych z brakiem równości społecznej i gospodarczej oraz naruszaniem praw podstawowych. Jest ona kluczowym instrumentem walki na rzecz godnej pracy i zniesienia nieformalnych struktur społeczno-gospodarczych, co czyni ją niezbędną w procesach związanych z rozwojem lokalnym i spójnością społeczną. GSS wspiera pluralizm i demokrację gospodarczą i z tego względu

za priorytetowe uznaje się zwiększanie wszystkich związanych z nią możliwości i skutków, jakie niesie, a które przyczyniają się do niezbędnej zmiany modelu produkcyjnego.

1.4 Za bardzo pożyteczne uznaje się także współistnienie różnych nurtów GSS w AŁ oraz ich współdziałanie. Z jednej strony należy zachęcać do tego, by GSS, w ramach której kładzie się większy nacisk na przedsiębiorczość, obejmowała cele oparte na zasadach solidarności, i by nie uznawała zwiększania zysków za priorytet, lecz przyczyniała się w większym stopniu do tworzenia ogólnego dobrobytu. Z drugiej strony należy dążyć do tego, by w ramach GSS, która jest w największym stopniu nastawiona na osiągnięcie transformacji społeczno-politycznej, uznano, że przedsiębiorstwa powinny być efektywne i dochodowe i że należy rozwijać sieci, które umożliwiłyby ich przetrwanie na rynku. Z tego względu nie należy plasować GSS w logice gospodarki biedy, ale wpisywać ją w zmianę tendencji, oraz łączyć rozwój, efektywność gospodarczą i sprawiedliwość społeczną, by wyeliminować wszelkiego rodzaju asymetrię.

1.5 GSS w AŁ napotyka zasadnicze problemy, które utrudniają jej rozwój: jednym z najpoważniejszych jest jej słaba rozpoznawalność społeczna i instytucjonalna. Przyczynia się do tego brak rygorystycznych procesów pomiarowych i kwantyfikacyjnych, co uniemożliwia ocenę jej wielkości oraz jej istotnych skutków społecznych. Należy pilnie podjąć szersze działania na rzecz opracowania ujednoliconych w skali międzynarodowej danych statystycznych w krajach Ameryki Łacińskiej, przy współdziałaniu międzynarodowych organizacji, takich jak ECLAC, ACI-Americas, FUNDIBES, CICOPA lub CIRIEC. Brak instytucjonalnej obecności reprezentowanych przez nią organizacji także stwarza poważny problem, który należy rozwiązać poprzez uznanie GSS przez administrację publiczną i inne podmioty społeczne jako partnera instytucji konsultacyjnych w kwestiach dotyczących polityki społecznej i gospodarczej. Również rady społeczno-gospodarcze oraz inne zaangażowane społecznie organizacje są pożytecznym instrumentem wspierania udziału organizacji GSS.

1.6 Z pewnymi istotnymi wyjątkami, brak zintegrowanych i opartych na uczestnictwie polityk publicznych w odniesieniu do GSS stanowi dużą przeszkodę dla jej konsolidacji i rozwoju.

Należy koniecznie wyjść poza propozycje oparte wyłącznie na bezpośredniej i bezwarunkowej pomocy gospodarczej; należy ponadto wspierać działania na rzecz rozwiązania problemu dotyczącego źródeł jej finansowania. Konieczne jest opracowanie polityki strukturalnej służącej interesowi ogólnemu, która obejmowałaby decyzje dotyczące legislacji, rozwoju edukacji oraz innowacyjności i kształcenia zawodowego, także w środowisku uniwersyteckim. Należy wzmocnić udział GSS w rozwijaniu ochrony socjalnej za pośrednictwem systemów opieki zdrowotnej zarządzanych wspólnie z beneficjentami. Konieczna jest także konsolidacja prawdziwej polityki państwowej, by zapewnić ciągłość niezależnie od kolejnych zmian rządów.

1.7 Związki zawodowe oraz inne podmioty społeczne, w tym GSS, mogą poprzez współdziałanie odgrywać kluczową rolę w rozwijaniu mechanizmów instytucjonalnych mających na celu zwalczanie odchyłeń i oszustw związanych z gospodarką nieformalną i pojawianiem się osób fikcyjnie pracujących na własny rachunek, a także w zapewnianiu godnej pracy oraz powszechnych usług publicznych wysokiej jakości oraz inicjowaniu działań mających na celu rozwijanie potencjału.

1.8 Polityka UE wobec AŁ w zakresie współpracy międzynarodowej w dziedzinie GSS powinna opierać się na refleksjach i propozycjach zawartych w niniejszej opinii. Należy opracować projekty współpracy mające na celu zakładanie rentownych przedsiębiorstw GSS jako podmiotów działających na rzecz spójności społecznej, lokalnego rozwoju, pluralizmu, demokracji gospodarczej i powszechnej formalizacji gospodarki i rynku pracy. W ramach prowadzonej przez UE współpracy należy uznać GSS za priorytet w celu wspierania konsolidacji sieci, które służyłyby wdrażaniu polityki współpracy gospodarczej i wspólnego rozwoju. Projekty współpracy dotyczące GSS powinny sprzyjać koordynacji jej podmiotów i sieci, by unikać rozproszenia i powielania: konieczne jest podejmowanie działań mających bardziej międzynarodowy i strategiczny charakter.

1.9 Z drugiej strony w obecnych czasach globalnego kryzysu konieczne jest zacieśnienie stosunków biznesowych i handlowych w ramach GSS między UE a AŁ. Doświadczenie AŁ związane ze stosowaniem sprawdzonych rozwiązań przez GSS może stanowić przykład do naśladowania. Zwraca się uwagę na to, że umowy handlowe zawierane z krajami AŁ powinny koniecznie wspierać rozwój średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw, a konkretnie GSS.

## 2. Gospodarka społeczna w Ameryce Łacińskiej

### 2.1 Dualizm koncepcji

2.1.1 Przyjęte w niniejszej opinii podejście do GSS w AŁ opiera się na dwóch niezbytych przesłankach: z jednej strony na stwierdzeniu istniejących różnic między rzeczywistością społeczną w UE i w AŁ, a z drugiej strony na uznaniu, że sytuacja w AŁ nie jest jednolita. W tym kontekście punktem wyjścia niniejszej analizy jest jak największe poszanowanie tej różnorodności. Jej celem jest także znalezienie punktów zbieżnych, które umożliwiłyby współpracę na zasadzie partnerstwa oraz uwzględnienie zmian dokonujących się w obydwu regionach (1).

(1) Dokument COM(2009) 647 final dotyczący strategii „UE 2020”. Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 48–54 w sprawie propagowania aspektów społeczno-gospodarczych w stosunkach między UE a Ameryką Łacińską.

2.1.2 W AŁ w większości stosuje się dwa terminy: „gospodarka społeczna” i „gospodarka solidarna”. Ten ostatni termin używany jest w sposób bardziej ogólny; istnieją przy tym sprzeczne poglądy na temat tego, co on oznacza (na przykład koncepcja „gospodarki popularnej”). W Europie przyjął się termin „gospodarka społeczna” (GS). Odpowiada on koncepcji, która w niewątpliwie większym stopniu uwzględnia przedsiębiorczość, i która wpisuje się w istniejący system jako alternatywna i odmienna forma prowadzenia działalności, w ramach której „dążenie do zysku” nie jest postrzegane jako stanowiący problem sam w sobie. W tej kwestii zasadnicze pytanie dotyczy sposobu podziału uzyskanej nadwyżki, ponieważ działalność przedsiębiorstw w gospodarce społecznej ma być konkurencyjna i przynosić zysk. W UE panuje powszechna zgoda co do znaczenia terminu GS i związanej z tym koncepcji (2). Natomiast w AŁ stosuje się różne kryteria.

2.1.3 W ostatnich latach, przede wszystkim na skutek zmian politycznych i gospodarczych zachodzących w AŁ, powszechnie stosuje się termin „gospodarka społeczna i solidarna” (GSS) w odniesieniu do tego sektora (3). W związku z tym proponujemy stosowanie tego terminu w odniesieniu do AŁ.

2.1.4 W pierwszym rzędzie należy zasygnalizować, że cechą wspólną całej GSS jest to, że w jej skład wchodzi podmioty prywatne utworzone w celu zaspokojenia potrzeb osobistych i społecznych, a nie po to, by wynagradzać inwestorów kapitałowych. Sytuacja związana z GSS w AŁ różni się w zależności od danego kraju, ale pewne związane z nią modele są wspólne. Biorąc za punkt wyjścia owe cechy wspólne można określić bardziej spójną koncepcję tej gospodarki. GSS w AŁ zasadniczo obejmuje: spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie pracy, organizacje solidarności społecznej, ugrupowania obywatelskie oraz różnego rodzaju mikroprzedsiębiorstwa. Te przedsiębiorstwa i podmioty opierają się na solidarności i odpowiedzialności społecznej. Większość z nich działa na rynku, ale niekiedy tworzą one rynki specjalne (sprawiedliwy handel), na których stosuje się zasady inne niż konkurencyjność.

2.1.5 Organizacje i przedsiębiorstwa GSS posiadają inne cechy niż podmioty z udziałem kapitału publicznego lub prywatnego, ale także wytwarzają dobra i usługi. Z tego powodu przedsiębiorstwa te nie są wyłącznie lub głównie podmiotami charytatywnymi, nie są też pozbawione wszelkiego celu zarobkowego zważywszy, że osiągnięcie dochodów jest konieczne. Główny problem polega na sposobie rozdziału korzyści z działalności, które nie są mierzone wyłącznie dochodowością finansową i korzyściami oferowanymi ich członkom i otoczeniu, ale także dodaną wartością społeczną.

(2) Opinia CESE INT/447 w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 22–28; sprawozdanie posłanki Patrizii Toi INI/2250/2008; opinia EKES-u w sprawie promocji spółdzielczości w Europie, Dz.U. C 234 z 22.9.2005; opinia EKES-u w sprawie „Gospodarka społeczna a jednolity rynek”, Dz.U. C 117 z 26.4.2000; oraz niedawno przyjęte ustawy hiszpańska i portugalska w sprawie gospodarki społecznej z 2011 r., jak też inne przepisy regulujące podmioty GSS.

(3) Na przykład MOP stosuje ten termin w niedawnym dokumencie roboczym z 2010 r. opracowanym przez Międzynarodowe Centrum Szkoleniowe MOP-u w sprawie „Gospodarka społeczna i solidarna: budowanie wspólnego zrozumienia”.



## 2.2 Wielkość i pomiar

2.2.1 Jednym z istotnych problemów, które utrudniają rozwój latynoamerykańskiej GSS jest trudność, jaką stwarza usystematyzowanie informacji na temat tego sektora, co zwiększa brak jego zauważalności społecznej. Ważne jest, by posiadać faktyczną, a nie wyłącznie intuicyjną wiedzę o rzeczywistym wpływie GSS. Ów brak narzędzi pomiaru sprawia, że bardzo trudno jest ocenić jej prawdziwe znaczenie społeczne oraz to, co różni ją od innych rodzajów przedsiębiorstw, jeśli chodzi o skutki jej działań gospodarczych, społecznych i solidarnych. W Europie formułuje się te same wymagania wobec tego sektora, czyli uznanie w statystykach, tworzenie wiarygodnych publicznych rejestrów statystycznych oraz rachunków satelickich dla każdego sektora instytucjonalnego i sektora działalności w celu zwiększenia widoczności tego sektora <sup>(4)</sup>.

## 2.3 Organizacje GSS

2.3.1 Podobnie jak w wielu krajach UE, także w AŁ priorytetowym zadaniem jest zaradzenie problemowi związanemu z brakiem wystarczająco skonsolidowanej, zintegrowanej i skutecznej reprezentacji GSS. Chociaż w ostatnich latach osiągnięto znaczący postęp, to niezbędne jest zintegrowanie struktur reprezentujących różne kategorie GSS według kryteriów konstrukcji piramidalnej, sektorowej i terytorialnej, z dołu do góry; należy przy tym uniknąć ich rozproszenia, wzajemnej rywalizacji i korporacjonizmu. Bliskie kontakty tych organizacji z władzami lokalnymi i regionalnymi ułatwiają postrzeganie ich jako ośrodków użyteczności publicznej oraz innowacji mogących rozwiązać najważniejsze problemy społeczno-gospodarcze.

2.3.2 W momencie osiągnięcia przez organizacje GSS <sup>(5)</sup> uznania dającego im realną możliwość prowadzenia dialogu i negocjacji, wzmacniają one obszar wpływów, by osiągnąć synergii w zakresie rozwijania potencjału, wzmacniania skuteczności przedsiębiorstw, ich społecznej odpowiedzialności,

<sup>(4)</sup> W Ameryce Łacińskiej brakuje wiarygodnych statystyk, ale z badań przeprowadzonych w 2009 r. przez FUNDIBES wstępnie wynika, że istnieje tam ponad 700 000 organizacji GSS zrzeszających około 14 milionów członków. Ponadto skala nieformalnego sektora gospodarki w całym tym regionie bardzo utrudnia ich całościowe i ścisłe, bądź nawet zbliżone, oszacowanie. Międzynarodowy Związek Spółdzielczy (skrót ang. ICA) szacuje, że Ameryka Łacińska jest regionem, w którym najszybciej rośnie liczba nowych spółdzielni oraz ich członków (2009 r.). INACOOOP z Urugwaju podaje pewne dane za 2008 r.: 1 164 spółdzielni, 907 698 aktywnych członków, wartość rocznej produkcji równa 1 708 mln dolarów (3,2% całkowitej produkcji), 27 449 pracowników. Inne dane za 2008 r.: Argentyna: 12 760 spółdzielni i 9 392 713 członków; 4 166 towarzystw wzajemnych i 4 997 067 członków oraz 289 460 pracowników (źródło: INAES). Chile: 1 152 spółdzielni i 1 178 688 członków oraz 536 towarzystw wzajemnych (źródło: FUNDIBES). Kolumbia: 8 533 spółdzielni i 139 703 członków oraz 273 towarzystw wzajemnych i 4 758 członków. (źródło: CONFECOOP). Gwatemala: 841 spółdzielni i 1 225 359 członków (różne źródła). Paragwaj: 453 spółdzielni i 1 110 000 członków (źródło: FUNDIBES). Jeśli chodzi o Brazylię zob. przypis 9. Przeprowadzono także badania wskazujące na to, że GSS radzi sobie dobrze w obliczu kryzysu. Jednakże wszystkie powyższe dane i oceny są bardziej intuicyjne i szacunkowe niż weryfikowalne.

<sup>(5)</sup> Przykładowe podmioty reprezentacyjne: CONFECOOP (Kolumbia), CONACOOOP (Kostaryka), CONFECOOP (Gwatemala), CONPACOOOP (Paragwaj), Honduraska Konfederacja Spółdzielni, OCB (Brazylia), CONACOOOP (Republika Dominikańska), CUDECOOP (Urugwaj), Meksykańska Rada Przedsiębiorstw Gospodarki Solidarnej i COSU-COOOP (Meksyk), a na szczeblu międzynarodowym: ACI-América, CICOPA oraz inne.

nowych modeli zarządzania, zwalczania złych praktyk, i w końcowym efekcie osiągania lepszych rezultatów w ramach systemu gospodarczego.

## 2.4 Polityka publiczna

2.4.1 Jednym z zadań stojących przed GSS jest znalezienie sposobu osiągnięcia porozumień i zawierania sojuszy z władzami publicznymi z pozycji wzajemnego szacunku i niezależności. W związku z tym polityka publiczna jest jednym z głównych obszarów zaangażowania i priorytetów GSS w AŁ. Polityki, które są zasadniczo oparte na bezpośredniej i bezwarunkowej pomocy gospodarczej stanowią niekontrolowane i nieprzewidywalne źródła, a z czasem mogą przekształcić się w instrument presji i manipulacji. Polityki mające jedynie na celu łagodzenie skutków lub zapewnianie wsparcia sprzyjają złym praktykom.

2.4.2 Należy promować zintegrowaną i opartą na uczestnictwie politykę, która byłaby zgodna z głównymi celami GSS i rządów zainteresowanych możliwościami GSS w zakresie mobilizowania środków wspólnotowych i rynkowych w celu uzyskania ogólnych korzyści i znajdowania innowacyjnych rozwiązań złożonych problemów. Władze publiczne i organizacje GSS niewątpliwie stawiają sobie podobne cele społeczne, by zaspokoić niezbędne potrzeby ludzi <sup>(6)</sup>.

2.4.3 Dostęp do finansowania jest powszechnym problemem dla GSS, który istotnie spowalnia jej rozwój. GSS finansowana jest głównie ze składek jej członków i promotorów, a nie ze spekulacyjnego kapitału osób trzecich. Jednocześnie rozpowszechnia ona praktyki służące interesowi ogólnemu. Ogólnie rzecz biorąc działania publiczne są nieliczne i niewystarczające, jeśli chodzi o znajdowanie sposobu regularnego finansowania za pośrednictwem reform prawnych i środków makroekonomicznych dostosowanych do GSS. Brakuje polityki państwowej, która angażowałaby GSS w ogólne planowanie gospodarcze, brakuje także strategii finansowania przemysłu w celu zapewnienia nowego kapitału i wzmocnienia kapitału wysokiego ryzyka, finansowania udziału pracowników i członków w gospodarce, wspierania tworzenia grup przedsiębiorstw oraz zachęcania GSS do udziału w zamówieniach publicznych. Należy pilnie przemyśleć działania, które bezzasadnie utrudniają rozwój podmiotów finansowych związanych z GSS, takich jak bank etyczny i mikrofinansowanie.

2.4.4 Większość państw nie prowadzi jasno ukierunkowanych działań politycznych i nie opracowuje programów, które byłyby skoordynowane na różnych szczeblach oraz pod względem kompetencji i struktur administracyjnych i które przyznawałyby GSS miejsce instytucjonalne i podejście międzysektorowe. Procedury administracyjne nie są wystarczająco elastyczne, a na szczeblu krajowym i ponadkrajowym brakuje skutecznej harmonizacji głównych wytycznych dotyczących promowania i wspierania GSS. Brakuje polityki publicznej, która miałaby na celu uniknięcie likwidacji małych przedsiębiorstw społecznych oraz lokalnej i solidarnej struktury produkcyjnej; brakuje także polityki dotyczącej szkoleń zawodowych

<sup>(6)</sup> Instytucje publiczne działające w ramach GSS: INFOCOOP (Kostaryka), DANSOCIAL (Kolumbia), INCOOP (Paragwaj), INAES (Argentyna), SENAES (Brazylia), INACOOOP (Urugwaj) i INSAFOCOOP (Salwador).

i zarządzania przedsiębiorstwami, zwłaszcza na szczeblu gminnym<sup>(7)</sup>. Nie prowadzi się również polityki mającej na celu dostosowywanie ram regulacyjnych różnych kategorii GSS. Należy zwłaszcza wspomnieć o potrzebie wdrażania polityki publicznej w dziedzinie kształcenia (zalecenie nr 193 MOP-u z 2002 r.) ukierunkowanej na GSS. Administracja publiczna, w tym szkoły wyższe, oraz GSS, nie podjęły dostatecznych starań w celu nawiązania współpracy.

## 2.5 Rozwój gospodarczy w AŁ i rola GSS

### 2.5.1 Sprawiedliwy rozwój i wzrost gospodarczy

2.5.1.1 W AŁ dokonują się pozytywne zmiany makroekonomiczne, jeśli chodzi o wzrost konwencjonalny, choć istnieją różnice między poszczególnymi krajami. Jednak z uwagi na stwarzane przeszkody wzrost ten dokonuje się w rzeczywistości społecznej charakteryzującej się ogromnymi nierównościami, powszechnym i długotrwałym bezrobociem wśród określonych grup społecznych, ogólnym brakiem pewności zatrudnienia oraz strefami wykluczenia społecznego i ubóstwa. Niemniej wskrzeszenie „państwa proaktywnego”, które świadome jest istnienia niemożliwej do utrzymania dwoistości społecznej, wydaje się sprzyjać zapewnianiu bardziej sprawiedliwego i ekologicznego wzrostu gospodarczego<sup>(8)</sup>.

2.5.1.2 Wkład wzmocnionej GSS w zarządzanie rozwojem w AŁ skupia się na rozwiązywaniu poważnych problemów związanych z ubóstwem, brakiem równości, wykluczeniem, gospodarką nieformalną, wyzyskiem ludzi, brakiem spójności społecznej, delokalizacją przedsiębiorstw i w rezultacie na zapewnieniu bardziej sprawiedliwego rozdziału dochodów i bogactwa, co przyczynia się do niezbędnej zmiany modelu produkcyjnego. Tymi względami kieruje się GSS, która zapewnia usługi w zakresie opieki społecznej i w porównaniu z innymi sektorami oferuje przewagę, jeśli chodzi o skuteczność w przydzielaniu i zapewnianiu preferencyjnych dóbr i usług socjalnych. Łatwy dostęp GSS do szerokich warstw społeczeństwa i do regionów, które w normalnych warunkach oddalone są od ośrodków władzy i centrów gospodarczych, predestynują ją do osiągnięcia bardziej sprawiedliwego rozwoju.

### 2.5.2 Gospodarka nieformalna i prawa socjalne

2.5.2.1 Gospodarka nieformalna jest powszechnym zjawiskiem w AŁ. Występuje także w niektórych regionach UE (szara strefa) i charakteryzuje się świadczeniem pracy lub działalnością

gospodarczej przy całkowitym lub częściowym braku zabezpieczeń społecznych i poszanowania obowiązującego prawa. Bezrobocie, niepełne zatrudnienie i złe warunki pracy są sprzeczne z deklaracjami MOP-u w sprawie godnej pracy<sup>(9)</sup>. Jest to poważny problem. Stwierdzono istnienie bezpośredniego związku między nieformalnym lub niepełnym zatrudnieniem a wskaźnikami ubóstwa: zjawisko to jest powszechne wśród kobiet, ludzi młodych, populacji lokalnej lub osób pochodzenia afrykańskiego, a także osób niepełnosprawnych, i dotyczy zarówno nieformalnego charakteru zatrudnienia, jak i braku równego wynagrodzenia i traktowania. Natomiast GSS oraz inne podmioty stanowią skuteczne narzędzie zwalczania gospodarki nieformalnej, gdyż legalizuje ona sytuację przedsiębiorstw i osób i zapewnia im ochronę socjalną. Ponadto GSS przyczynia się do uniknięcia sytuacji, w której osoby fikcyjnie pracujące na własny rachunek wykorzystywane są do interesownego outsourcingu usług publicznych, które nie gwarantują świadczeń i są niskiej jakości oraz zmniejszają ochronę socjalną beneficjentów. Związki zawodowe oraz inne podmioty społeczne, w tym GSS, mają do odegrania kluczową rolę w rozwijaniu mechanizmów instytucjonalnych mających na celu zwalczanie odchyłeń i oszustw związanych z gospodarką nieformalną i pojawianiem się osób fikcyjnie pracujących na własny rachunek, gwarantowaniu godnej pracy oraz powszechnych usług publicznych wysokiej jakości oraz inicjowaniu działań mających na celu rozwijanie potencjału.

2.5.2.2 MOP uznaje rolę GSS, gdyż wartości i zasady, na jakich opierają się jej przedsiębiorstwa, obejmują poszanowanie podstawowych zasad i praw w pracy<sup>(10)</sup>. W tym kontekście GSS wykazała swoją zdolność do rozszerzenia usług ochrony socjalnej na osoby i konsumentów nieobjętych fiskalnymi systemami zabezpieczenia społecznego w celu łatwiejszego skorygowania nierównowagi na rynku pracy i zapewnienia równego traktowania.

2.5.2.3 Istnieje wiele nieformalnych grup osób zatrudnionych na własny rachunek w ramach GSS, które pozbawione są możliwości szkoleń zawodowych, finansowania oraz zdobycia oficjalnego uznania. Istnienie więzi wzajemności i zaufania między drobnymi wytwórcami lub rzemieślnikami może zapoczątkować procesy formalizacji za pośrednictwem przedsiębiorstw GSS zważywszy, że na przykład producenci niezrzeszeni praktycznie nie mają możliwości dostępu do rynku formalnego. Należy wzmocnić udział GSS w zwiększaniu ochrony społecznej za pośrednictwem systemów opieki zdrowotnej zarządzanych wspólnie z beneficjentami. Niezbędne jest wyeliminowanie gospodarki nieformalnej, która może istnieć w ramach samej GSS.

<sup>(7)</sup> Jest to zgodne z tym, co zaszyfrowano w stosunku do MŚP w opinii CESE REX/180 (z 15 lutego 2006 r.) w sprawie stosunków UE – Meksyk, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 85–93.

<sup>(8)</sup> Według danych Komisji Gospodarczej ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów (ang. ECLAC), ponad połowa populacji (350 mln osób) żyje poniżej progu ubóstwa, a 22 mln dzieci musi pracować, by się utrzymać. Jako przykład godny naśladowania należy wymienić działania podejmowane w ostatnich dziesięciu latach przez kolejne rządy Brazylii, w wyniku których milionom osób udało się pokonać skrajne ubóstwo. GSS w Brazylii współpracuje w tym celu w ramach SENAES i strategii jej kierownika prof. Paula Singera, który niedawno stwierdził, że „GSS potrzebuje więcej pieniędzy, więcej rynku i więcej wiedzy.”

<sup>(9)</sup> Według mapy gospodarki solidarnej Brazylii istnieje w tym kraju 22 000 przedsiębiorstw, z których jedna trzecia należy do szarej strefy ([www.fbcs.org.br](http://www.fbcs.org.br)). Zob. także opinię CESE REX/232 w sprawie stosunków między UE a Ameryką Środkową, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 138–143; opinię CESE SOC/250 w sprawie upowszechniania godnej pracy dla wszystkich, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 38–41 i dokument roboczy z 12 października 2009 r. w sprawie strategii utrzymywania i tworzenia miejsc pracy, zwłaszcza dla kobiet i ludzi młodych, opracowany przez Europejsko-Latynoamerykańskie Zgromadzenie Parlamentarne.

<sup>(10)</sup> Dokument roboczy z 2011 r. „Gospodarka społeczna i solidarna: nasza wspólna droga do godnej pracy” <http://socialeconomy.itcilo.org/en/2011-readers>. Stanowił on także dokument źródłowy dla punktu 3.2 niniejszej opinii.

### 2.5.3 Rozwój lokalny i spójność społeczna

2.5.3.1 Cel dotyczący stworzenia minimalnych parametrów spójności społecznej jest niezbędny dla opracowania każdego planu rozwoju<sup>(11)</sup>. Władze lokalne zaczynają zdawać sobie sprawę z tego, jak ważne jest wspieranie przedsiębiorstw GSS w celu rewitalizacji społeczności wiejskich i miejskich. Przedsiębiorstwa te tworzą lokalne miejsca pracy, a wypracowane przez nie nadwyżki krążą w obiegu lokalnym i kumulują się, a następnie inwestowane są w tym samym regionie. W ten sposób zapewniane są podstawowe procesy spójności społecznej, którym towarzyszy lokalna kontrola inwestycji, produktów i usług oraz obieg nadwyżek. Te ostatnie wykorzystywane są w gospodarce lokalnej i regionalnej i zapewniają stabilność gospodarczą.

2.5.3.2 GSS wykazuje, że jest zdolna do tworzenia i rozpowszechniania kultury przedsiębiorczości oraz struktury przedsiębiorstw i łączenia działalności gospodarczej z potrzebami lokalnej produkcji. GSS pobudza procesy rozwoju lokalnego na obszarach wiejskich, rewitalizację upadających obszarów przemysłowych i regenerację zdegradowanych obszarów miejskich, dzięki czemu łagodzi istotną nierównowagę terytorialną. Nie podaje się przy tym za jedynego ordynownika rozwoju lokalnego, lecz umożliwia współistnienie różnych modeli rozwoju w zależności od społecznych i gospodarczych potrzeb danego regionu.

2.5.3.3 GSS ułatwia autonomię regionów poprzez uznanie szczególnej roli społeczeństwa obywatelskiego w określaniu modelu rozwoju w omawianej strefie i kontrolowaniu zmian zachodzących w procesach wzrostu i przekształceń strukturalnych. Spółdzielczość rolnicza jest niezbędną częścią owych procesów. Polityka spójności społecznej powinna skupić się na szczeblu lokalnym (wiejskim i miejskim), by zapewnić podstawowe usługi socjalne, infrastrukturę i kształcenie. GSS jest niezbędna dla osiągnięcia tego celu.

### 2.5.4 Pluralizm i demokracja gospodarcza

2.5.4.1 GSS nie jest marginalnym sektorem, ale instytucjonalnym elementem systemu gospodarczego, który współistnieje z publicznym i prywatnym sektorem kapitałowym. Zapewnia ona pluralizm gospodarczy, który stanowi przeciwwagę dla obu wyżej wskazanych sektorów. GSS przyczynia się do zrównoważonego rozwoju, promuje struktury stowarzyszeniowe i zapewnia równość szans poprzez system wspierania edukacji. Jest ona niezbędna dla osiągnięcia stabilności społecznej, trwa-

łego wzrostu gospodarczego, ponownego rozdziału dochodów i wprowadzania alternatywnych scenariuszy gospodarczych.

2.5.4.2 GSS jest także ciągłą lekcją demokracji i postawy obywatelskiej z uwagi na to, że jej funkcjonowanie oparte jest na demokratycznych zasadach i udziale obywateli w podejmowaniu decyzji dotyczących procesów gospodarczych. Buduje ona tkankę społeczną, a jej potencjał w zakresie udanego przyczyniania się do rozwiązywania konfliktów oraz działania na rzecz pokoju i sprawiedliwości społecznej czynią z niej niezbędny element społeczno-gospodarczego systemu w AŁ. Należy wspierać ten potencjał.

## 3. Międzynarodowa współpraca w zakresie GSS

### 3.1 Potrzeba współpracy

3.1.1 GSS opiera się na zasadach i praktykach, które są zbliżone zarówno dla UE, jak i dla AŁ. Z tego względu owe wspólne elementy mogą sprzyjać współpracy między oboma regionami, zarówno w ramach rozwoju zrównoważonego, jak i kontaktów handlowych i biznesowych.

3.1.2 EKES podkreśla, jak już czynił przy innych okazjach, że umowy handlowe z krajami AŁ powinny pobudzać rozwój średnich i małych przedsiębiorstw oraz mikroprzedsiębiorstw, a konkretnie GSS<sup>(12)</sup>.

### 3.2 Sieci

3.2.1 Sieci tworzone przez podmioty reprezentujące GSS, przedsiębiorstwa społeczne, ośrodki informacji, kwantyfikacji, innowacji oraz kształcenia uniwersyteckiego mogą tworzyć platformy, które przyczyniałyby się do wyeliminowania wskazanych powyżej poważnych braków. UE mogłaby być szczególnie użyteczna w osiągnięciu tych celów, lecz nie należy ukierunkowywać działań wyłącznie na kraje lub regiony o najniższych dochodach, lecz także na kraje wschodzące o średnich dochodach, które potrzebują zwiększyć swoją spójność społeczną i osiągnąć bardziej sprawiedliwy wzrost. Oparcie GSS na solidnych sieciach pomogłoby w określeniu najpilniejszych potrzeb i najsukuteczniejszych projektów oraz sprawiłoby, że współpraca międzynarodowa UE byłaby bardziej selektywna. Działania UE na rzecz tworzenia sieci między AŁ a innymi rozwijającymi się regionami (Afryką, Azją, itd.) mogą mieć bardzo duże znaczenie<sup>(13)</sup>.

### 3.3 Współpraca na rzecz rozwoju i wspólny rozwój w ramach GSS

3.3.1 UE mogłaby przystąpić do współpracy poprzez wdrażanie **planów przedsiębiorstw GSS na rzecz zrównoważonego rozwoju**<sup>(14)</sup>, z udziałem zaangażowanych rządów AŁ

<sup>(11)</sup> Spośród wielu różnych dokumentów zob. m.in.: EKES: 6. zjazd zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE – AŁ w 2010 r.; dokumenty robocze ECLAC na iberoamerykański szczyt szefów państw i rządów w Santiago w 2007 r.; CESE REX/257 w sprawie stosunków między UE a Brazylią, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 93–99; CESE REX/232 w sprawie stosunków między UE a Ameryką Środkową, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 138–143. EKES: Układ o stowarzyszeniu między UE a Ameryką Środkową; szczyt UE – Ameryka Łacińska w Guadalajarze. EKES: 4. Zjazd zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE – AŁ i Karaibów w 2006 r.; CESE REX/210 w sprawie stosunków między UE a Andyjską Wspólnotą Narodów, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 81–90; CESE REX/180 w sprawie stosunków UE – Meksyk, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 85–93; CESE REX/135 w sprawie Układu o wolnym handlu Ameryk, Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 40–54; CESE REX/13, Dz.U. C 169 z 16.6.1999. Szczególnie istotna jest tu opinia CESE REX/152 w sprawie spójności społecznej w Ameryce Łacińskiej i na Karaibach, Dz.U. C 110 z 30.4.2004, s. 55–71.

<sup>(12)</sup> CESE REX/277 w sprawie propagowania aspektów społeczno-gospodarczych w stosunkach między UE a Ameryką Łacińską, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 48–54. Zob. także stanowisko EKES-u w sprawie różnych umów handlowych zawieranych z krajami tej strefy.

<sup>(13)</sup> W tym kontekście należy uwzględnić rolę Chin na szczeblu globalnym oraz wieloaspektowe znaczenie tego kraju jako podmiotu strategicznych sojuszy. W AŁ istnieją ważne sieci, takie jak RED DEL SUR (MERCOSUR); UNISOL (Brazylia) lub fundusz FIDES (Meksyk).

<sup>(14)</sup> Związek między GSS a zrównoważeniem środowiskowym jest jedną z jej charakterystycznych cech. W tym kontekście zob. także Rozdział IX dokumentu przytoczonego w przypisie 10. niniejszej opinii, odnoszący się do ekologicznych miejsc pracy. Zob. także Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 14–20 i Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 65–71.

i przy współpracy organizacji GSS z obu kontynentów, a także poprzez tworzenie programów wsparcia i pomocy technicznej dla przedsiębiorstw w ramach aktywnej polityki zatrudnienia. W ten sposób obecność UE w AŁ postrzegana będzie szerzej niż tylko w kategorii interesu handlowego.

**4. Rok 2012 punktem zwrotnym: Międzynarodowy Rok Spółdzielczości (ogłoszony przez ONZ); 7. zjazd zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej i Ameryki Łacińskiej**

4.1 W rezolucji (nr 64/136) przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne ONZ ogłoszono **rok 2012 Międzynarodowym Rokiem Spółdzielczości**. Rezolucja zawiera ważne deklaracje,

w których podkreśla się wkład spółdzielczości w rozwój gospodarczy i społeczny na całym świecie oraz zachęca do czynnego wspierania tego ruchu, szczególnie w 2012 r. W niniejszej opinii wyraża się poparcie dla całego tekstu rezolucji i zawartych w nim propozycji.

4.2 Także w roku 2012 odbędzie się **7. zjazd zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Unii Europejskiej i Ameryki Łacińskiej**. W ramach tego spotkania i jego sesji przygotowawczych zorganizowane zostaną posiedzenia robocze poświęcone treści niniejszej opinii z udziałem przedstawicieli GSS, AŁ oraz UE. Ich celem będzie uzgodnienie wytycznych, które zostaną uwzględnione w dokumencie końcowym.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Kombinacja rolnictwa i rzemiosła – najlepsze rozwiązanie dla obszarów wiejskich” (opinia z inicjatywy własnej)

(2012/C 143/07)

Sprawozdawca: **Adalbert KIENLE**

Na sesji plenarnej w dniu 22 września 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Kombinacja rolnictwa i rzemiosła – najlepsze rozwiązanie dla obszarów wiejskich” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 184 głosami – 8 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

### 1. Streszczenie i zalecenia

1.1 W niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES pragnie przekazać Komisji Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sugestie dotyczące kształtowania polityki, szczególnie w odniesieniu do dalszego rozwoju 2. filara WPR oraz funduszy strukturalnych na lata 2014–2020. Celem opinii z inicjatywy własnej jest także wniesienie wkładu we wdrażanie unijnej strategii „Europa 2020”, czyli sformułowanie konkretnych propozycji dotyczących przyszłego finansowania w ramach EFRROW i pomocy strukturalnej oraz innych regulacji unijnych. Dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sektorach rolnictwa i rzemiosła wyrażne uznanie wymiaru regionalnego i regionalnych łańcuchów wartości stanowi ważne wsparcie ich działalności. EKES ma jednocześnie nadzieję, że niniejsza opinia dostarczy również istotnych inspiracji dla dyskusji na poziomie krajowym.

1.2 W związku z przedstawionymi przez Komisję wnioskami z 5 i 12 października 2011 r. dotyczącymi wsparcia w ramach EFFROW i funduszy strukturalnych na okres finansowania 2014–2020, EKES zaleca co następuje:

1.2.1 Proponowane rozszerzone możliwości wsparcia inwestycyjnego dla MŚP w ramach EFRROW należy jeszcze zwiększyć i odpowiednio ukierunkować pod kątem wspierania regionalnej współpracy między przedsiębiorstwami działającymi na obszarach wiejskich, a zwłaszcza w sektorze rzemiosła i rolnictwa. W tym celu należy także inicjować i wspierać regionalne sieci przedsiębiorców służące komunikacji i mentorin-gowi.

1.2.2 Ukierunkowane na lokalne inicjatywy podejście UE w ramach EFRROW i funduszy strukturalnych jest istotne, ponieważ otwiera możliwość wspierania regionalnej działalności rzemieślniczej, rolniczej, turystycznej i handlowej. W tym celu jednak podejście takie powinno stawiać na pierwszym planie interesy partnerów gospodarczych i społecznych.

1.2.3 Trzeba trwale wspomagać transfer wiedzy, informacji i innowacji wśród MŚP, tak by w ten sposób wspierać i zapewniać zatrudnienie na obszarach wiejskich oraz promować metody gospodarowania efektywne pod względem wykorzystania zasobów i pod względem klimatu. Tradycyjne umiejętności i doświadczenie nie mogą popaść w zapomnienie; stanowią one cenny dorobek, który trzeba chronić i wykorzystywać.

1.2.4 Regionalne łańcuchy wartości są ogromną przyszłościową szansą dla rzemiosła, rolnictwa, turystyki i handlu, a także dla ogółu obszarów wiejskich. To im trzeba poświęcić szczególną uwagę, zwłaszcza jeśli chodzi o regionalne wspólne marki oraz wspólne przetwórstwo i wprowadzanie na rynek.

1.2.5 Niezbędnym warunkiem działalności przedsiębiorstw rzemieślniczych i rolniczych jest dostateczna infrastruktura biznesowa. Do tworzenia takich warunków trzeba wykorzystać przede wszystkim fundusze strukturalne, np. zapewniając elastyczne budżety regionalne.

### 2. Wprowadzenie

2.1 Rolnictwo i rzemiosło, w których strukturze dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, w bardzo różnorodny sposób kształtują gospodarkę na obszarach wiejskich i w znacznym stopniu zapewniają funkcjonowanie struktur zaopatrzenia i życia społecznego we wsiach i w małych miasteczkach UE.

2.2 W ramach planowanego dalszego rozwoju wsparcia UE dla obszarów wiejskich na lata 2014–2020 niniejsza opinia ma także przyczynić się do wykorzystania dodatkowego potencjału tworzenia wartości dodanej, który leży w rolnictwie i rzemiośle na tych obszarach. Aktualną okazją do tego są wnioski ustawodawcze Komisji w sprawie WPR i polityki spójności po 2013 r. We wnioskach tych rozszerzono wsparcie w ramach EFFROW na małe, czy też na wszystkie przedsiębiorstwa na obszarach wiejskich, co stanowi istotną zmianę. Jeśli chodzi o przekazywanie wiedzy i umiejętności, niniejsza opinia z inicjatywy

własnej ma stanowić wkład do europejskiej dyskusji na temat inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ponadto chodzi także o poprawę warunków, tak aby międzybranżowe środki sprzyjające włączeniu zaczęły wywierać trwały wpływ na jakość życia i potencjał gospodarczy obszarów wiejskich oraz zapewniały funkcjonowanie struktur zaopatrzenia w kontekście malejącej liczby ludności. Jednocześnie opinia z inicjatywy własnej ma na celu ożywienie publicznej dyskusji na temat przewyciężenia skutków przemian demograficznych oraz wniesienie wkładu do toczonych na szczeblu krajowym debat o tym, jak zapewnić konkurencyjność i żywotność obszarów wiejskich.

### 3. Aktualna sytuacja

3.1 Małe i średnie przedsiębiorstwa rzemieślnicze i rolnicze mające siedzibę na obszarach wiejskich i trwale z nimi związane tworzą – zarówno przez swą działalność gospodarczą, jak i zaangażowanie w życie społeczne – wielki potencjał, który można wykorzystać do wzmocnienia istniejących struktur gospodarczych i społecznych oraz do stawienia czoła wyzwaniom przyszłości. Mają one bezpośredni wpływ na jakość życia, a ich produkty i usługi przyczyniają się do kształtowania tożsamości regionalnej. Przedsiębiorstwa te pielęgnują ważne tradycje, a jednocześnie są także nośnikami innowacji. Rolnictwo i rzemiosło to nowoczesność i trwały rozwój, wysokiej jakości produkty, zapewnienie dostaw energii, zrównoważona ochrona środowiska i przyrody oraz zachowanie dziedzictwa kulturowego. Ludzie, którzy pracują w rzemiośle i w rolnictwie, mają wysokie kwalifikacje, umieją działać samodzielnie i odpowiedzialnie, łatwo się dostosowują i uczą. Te cechy leżą u podłoża wielu sukcesów gospodarczych i społecznych we wsiach i w małych miastach na obszarach wiejskich.

3.2 W niemal wszystkich regionach wiejskich w UE istnieje jeszcze duży potencjał w zakresie wspólnego tworzenia wartości dodanej przez rzemiosło i rolnictwo. Potencjał ten leży we współpracy na szczeblu regionalnym i ponadregionalnym w dziedzinie produkcji, przetwórstwa i wprowadzania na rynek. Ważne są tu jednak także uczciwa konkurencja między podmiotami oraz równy udział kobiet i mężczyzn.

3.3 Obszary wiejskie w UE mają bardzo zróżnicowaną strukturę. Obok bardzo zamożnych regionów wiejskich o niskim bezrobociu i stabilnym wzroście istnieją obszary, na których koncentrują się problemy związane z trudną sytuacją gospodarczą, emigracją i starzeniem się społeczności. Mieszkańcy nie zawsze mają możliwość kształcenia się i szkolenia w rozsądnej odległości od miejsca zamieszkania. Istnieje niebezpieczeństwo, że rozdział między sytuacją społeczną i gospodarczą a standardami infrastruktury jeszcze się pogłębi.

3.4 Szczególnie dla ludzi starszych istotne jest, by nie musieli poruszać się na dużych odległościach oraz by ośrodki zaopatrzenia znajdowały się blisko i były łatwo dostępne. Ludziom młodym z kolei potrzebna jest sprawnie działająca podstawowa infrastruktura, np. dostęp do internetu, przedszkola, szkoły. W związku z przemianami demograficznymi infrastruktura wiejska oraz systemy zaopatrzenia i utylizacji będą wymagały szeroko zakrojonych dostosowań. Przy podejmowaniu tych wyzwań obecnie często niedostatecznie wykorzystuje się kompetencje miejscowych podmiotów gospodarczych – szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw.

Odpowiedzialne społecznie i działające na miejscu przedsiębiorstwa rzemieślnicze i rolnicze w istotnym stopniu przyczyniają się do integracji społecznej osób niepełnosprawnych.

3.5 Aby przedsiębiorstwa rzemieślnicze i rolnicze oraz inni regionalni partnerzy gospodarczy mogli – indywidualnie lub wspólnie – odnieść sukces ekonomiczny, niezbędny jest im na miejscu dostęp do szybkiego internetu. Często jednak szerokopasmowy internet jest niewystarczająco rozpowszechniony, zwłaszcza na najbardziej oddalonych obszarach wiejskich.

3.6 W dyskusji społecznej coraz większe miejsce zajmuje zagadnienie wymiaru regionalnego. Podejście regionalne to cecha społeczeństwa odpowiedzialnego i opartego na poszanowaniu wartości, a także warunek konieczny zrównoważonej gospodarki i koegzystencji. Często jednak w regionie brakuje odpowiednich bodźców lub też zbyt słabe są zachęty do wykorzystywania regionalnego potencjału tworzenia wartości dodanej. W wielu przypadkach nie istnieje wymiana między przedsiębiorstwami danego regionu bądź jest ona niedostatecznie rozwinięta.

3.7 Rzemiosło i rolnictwo stoją wspólnie w obliczu rosnących wyzwań związanych z poprawą ochrony zasobów i łagodzenia zmiany klimatu. Efektywne gospodarowanie zasobami i efektywność klimatyczna to pojęcia kluczowe dla kształtowania zorientowanych na przyszłość strategii przedsiębiorstw, zarówno w rzemiośle, jak i w rolnictwie. Dzięki współpracy tych dwóch sektorów obszary wiejskie będą mogły stać się źródłem rozwiązań umożliwiających skuteczne podjęcie wyzwań dotyczących całego społeczeństwa.

### 4. Cele

4.1 EKES uważa za konieczne, by instytucje europejskie oraz rządy i administracje krajowe lepiej dostrzegali potencjał rzemiosła i rolnictwa, uwzględniali go w swej polityce i przyczyniali się w ten sposób do zapewnienia przyszłościowych perspektyw dla regionów wiejskich.

4.2 EKES zdecydowanie popiera wykorzystywanie dodatkowego, wspólnego potencjału rzemiosła i rolnictwa w zakresie tworzenia wartości dodanej.

— Trzeba inicjować bądź wzmacniać regionalne łańcuchy wartości w rolnictwie i rzemiośle, a także w innych branżach, takich jak handel, turystyka, ochrona zdrowia czy przemysł związany z leśnictwem. Należy przy tym stosować uczciwe zasady konkurencji i tworzyć struktury służące lepszemu wykorzystaniu regionalnego potencjału gospodarczego przy pomocy miejscowych MŚP.

— Należy wspierać zachowanie, dywersyfikację, tworzenie i dalszy rozwój MŚP na obszarach wiejskich, a także międzybranżową współpracę gospodarczą.

— W celu lepszego wspierania mniejszych przedsiębiorstw na obszarach wiejskich należy rozwinąć łatwo dostępne możliwości pomocy ekonomicznej oraz w zakresie innowacji

i umiejętności. We wszystkich regionach Europy trzeba zapewnić wystarczający dostęp do kształcenia i szkolenia oraz transfer praktycznej wiedzy na temat wiodących technologii, które będą kształtować przyszłość.

- Dzieci szkolne powinny poznawać u miejscowych rzemieślników i rolników tradycyjne i nowoczesne metody produkcji oraz wartość samodzielnej i odpowiedzialnej pracy.
- Produkcja, przetwórstwo i wprowadzanie na rynek regionalnych produktów spożywczych i innych surowców regionalnych powinny być konsekwentnie ukierunkowywane na specyficzne regionalne wymogi i właściwości. Należy także promować systemy zapewnienia jakości oraz budowę marki i marketing.
- Trzeba wspierać metody gospodarowania efektywne pod względem wykorzystania zasobów i pod względem klimatu.
- Należy zapewniać i umacniać funkcjonowanie usług zaopatrzenia, infrastruktury i życia społecznego.
- Aby MŚP na obszarach wiejskich mogły wykorzystywać potencjał tworzenia wartości dodanej, najważniejszym warunkiem jest wspieranie przyłączania do nowoczesnych sieci szerokopasmowych.
- Trzeba nauczyć się dostrzegać w decentralizacji systemów zaopatrzenia w energię oraz w działaniach na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej ogromne możliwości wykorzystania dodatkowych potencjałów tworzenia wartości dodanej.
- W kontekście poważnych przemian demograficznych trzeba utrzymać wykwalifikowanych pracowników na obszarach wiejskich i zachęcać ich, by podejmowali przyszłościową działalność w przedsiębiorstwach rzemieślniczych i rolniczych.
- Absolutnie konieczne jest zachęcanie instytucji, organizacji i przedsiębiorstw działających na obszarach wiejskich – przede wszystkim z branż rzemieślniczych i rolniczych – do zacieśniania dialogu obywatelskiego i współpracy gospodarczej, a także korzystanie z istniejących przykładów sprawdzonych rozwiązań.

4.3 Aby w przyszłości można było skuteczniej, w oparciu o partnerskie podejście, uruchomić ten potencjał z korzyścią dla gospodarki regionalnej, EKES pragnie, by szczególną uwagę zwrócono na trzy wymienione poniżej cele wsparcia.

#### 4.3.1 Wymiar regionalny i tworzenie wartości dodanej

Istotny potencjał rolnictwa i rzemiosła leży w ich tradycyjnej więzi z obszarem lokalnym lub regionem. W zglobalizowanym świecie wymiar lokalny i regionalny nabiera szczególnego znaczenia. Kluczem do rozwiązania aktualnych problemów jest często działanie na szczeblu miejscowym. Dlatego coraz

większą rolę odgrywa rozwijanie regionalnych łańcuchów wartości. Zwłaszcza w branżach związanych z żywnością istnieją w wielu regionach tradycyjne ścisłe powiązania i współpraca między rolnictwem a rzemiosłem, co jest źródłem istotnej wartości dodanej dla konsumentów. Znanych jest wiele pozytywnych przykładów, które należałoby dalej rozwijać i rozpowszechniać w innych regionach. Powinno to stanowić wzór również dla innych dziedzin produkcji i usług, takich jak obróbka drewna czy turystyka wiejska. Jednocześnie współpraca ta może przyczynić się do zapewnienia lokalnych struktur zaopatrzenia i do ograniczenia transportu, a tym samym do skuteczniejszego łagodzenia zmiany klimatu.

Myślenie w kategoriach łańcuchów wartości opartych na zwiększonej współpracy istotnych podmiotów działających na obszarach wiejskich przyczynia się także do kształtowania produkcji i sprzedaży produktów spożywczych pod kątem specyficznych wymogów i właściwości regionalnych oraz do budowania unikatowej tożsamości lokalnej. Tworzenie regionalnych wspólnych marek w celu wspólnego wprowadzania na rynek zaspokaja rosnące potrzeby konsumentów dotyczące jakości i pochodzenia produktów. Podobnie jak to ma miejsce w przypadku żywności, także w odniesieniu do produktów rzemiosła należy wprowadzić oznaczenia jakości i pochodzenia.

#### 4.3.2 Energia i surowce

Wprowadzanie na obszarach wiejskich zdecentralizowanych systemów zaopatrzenia w energię oraz środków na rzecz zwiększenia efektywności energetycznej będzie w przyszłości miało w Europie coraz większe znaczenie. Jest to jednocześnie idealna dziedzina do współpracy między rzemiosłem a rolnictwem. Energia ze źródeł odnawialnych oraz odnawialne surowce tylko wtedy mogą w pełni przyczynić się do ekologicznego bilansu energetycznego, gdy będą przetwarzane w tym regionie, w którym zostały wyprodukowane. Do tego potrzebni są eksperci lokalni.

Kolejna dziedzina współpracy regionalnej o przyszłościowych perspektywach to uprawa, przetwórstwo i dystrybucja odnawialnych surowców i materiałów.

#### 4.3.3 Zapewnienie wykwalifikowanych pracowników

W związku z przemianami demograficznymi oraz z odczuwalną na najbardziej oddalonych obszarach wiejskich migracją do ośrodków miejskich przedsiębiorstwom rolniczym i rzemieślniczym coraz trudniej jest zdobyć wysoko wykwalifikowanych pracowników<sup>(1)</sup>. W innej opinii EKES-u wykazano, że szczególną uwagę należy zwrócić na zatrudnienie kobiet<sup>(2)</sup>. Aby w dłuższej perspektywie zapewnić stabilność gospodarczą danego obszaru, trzeba wzmocnić związane z jakością życia „miękkie” czynniki sprzyjające działalności, tzn. zwiększyć możliwości w zakresie mieszkalnictwa, edukacji, kultury i rekreacji, a przede wszystkim poprawić warunki dla młodych rodzin. Starania podmiotów gospodarczych, które odpowiednio wcześniej uwrażliwiają uczniów i młodych ludzi na przyszłościowe zawody rzemieślnicze i rolnicze, trzeba wesprzeć działaniami politycznymi realizowanymi za pośrednictwem urzędów pracy i szkół publicznych. Osoby wykształcone

(1) CESE 1704/2007, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 47.

(2) CESE 1175/2011, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 43.

w tych zawodach mają wysokie bądź szczególnie wysokie szanse na zatrudnienie, zwłaszcza w sytuacji, gdy wymagana jest zdolność dostosowania się do nowych wyzwań na rynku pracy<sup>(3)</sup>.

## 5. Działania

5.1 Zdaniem EKES-u realizacja wymienionych powyżej celów wymaga konsekwentnego oparcia się na strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, adekwatnego uwzględnienia pomocy dla obszarów wiejskich w ramach EFRROW i jego sześciu priorytetów wsparcia oraz w ramach funduszy strukturalnych, a także trwałego kształtowania jakości życia i potencjału gospodarki na obszarach wiejskich za pomocą zintegrowanego podejścia politycznego. Podejście ponadsektorowe i wielofundusze sprzyjałoby rozwijaniu wspólnych łańcuchów wartości, ograniczaniu migracji z obszarów wiejskich, stabilizacji struktur zaopatrzenia na tych obszarach, a tym samym byłoby korzystne dla wszystkich miejscowych gałęzi gospodarki i grup ludności.

5.2 EKES wyodrębnił następujące konkretne sugestie, które uważa za istotne dla kształtowania przyszłej polityki strukturalnej UE na obszarach wiejskich:

- wsparcie inwestycyjne dla dywersyfikacji, zakładania, przekazywania i dalszego rozwijania małych i średnich przedsiębiorstw na obszarach wiejskich;
- wspieranie i inicjowanie przedsięwzięć i platform współpracy międzybranżowej (np. poprzez organizowanie regularnych dyskusji „okrągłego stołu”);
- wspieranie regionalnych (tradycyjnych) obiegów gospodarczych o krótkich trasach transportu;
- wspieranie regionalnych wspólnych marek w celu wspólnego przetwórstwa i sprzedaży regionalnych produktów i usług;
- wspieranie jakości i systemów zapewniania jakości jako czynników decydujących o powodzeniu sprzedaży produktów;
- wspieranie metod gospodarowania efektywnych pod względem wykorzystania zasobów i pod względem klimatu;
- wspieranie konkretnie ukierunkowanego transferu wiedzy i umiejętności do przedsiębiorstw rzemieślniczych i rolniczych oraz innych partnerów gospodarczych na obszarach wiejskich;
- wspieranie partnerstw innowacyjnych łączących badania z praktycznym zastosowaniem, ze szczególnym uwzględnieniem innowacji ukierunkowanych na praktykę i procesy, przeznaczonych dla MŚP;
- zapewnienie i rozwój infrastruktury biznesowej na obszarach wiejskich (zwłaszcza sieci szerokopasmowych);
- wspomaganie działań podejmowanych przez partnerów gospodarczych i społecznych w celu zapewnienia pracowników odpowiednio do zapotrzebowania w przyszłości;
- działania informacyjne polegające na organizowaniu wizyt w przedsiębiorstwach dla uczniów i mieszkańców;
- rozwijanie obecnego podejścia LEADER w celu znacznego zwiększenia zaangażowania przedsiębiorców oraz zapewnienia lepszego wykorzystania potencjału gospodarczego obszarów wiejskich;
- wspieranie sieci mentorów, do których należą mali i średni przedsiębiorcy, zwłaszcza pod kątem pomagania we współpracy;
- tworzenie i rozwijanie platform służących gromadzeniu i rozpowszechnianiu najlepszych praktyk w zakresie rozwoju regionalnego oraz współpracy między partnerami gospodarczymi i społecznymi na obszarach wiejskich;
- wsparcie dla regionów wiejskich dzięki zapewnieniu elastycznych budżetów regionalnych.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Tamże.



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stanowiska EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20) (opinia dodatkowa)**

(2012/C 143/08)

Sprawozdawca generalny: **Hans-Joachim WILMS**

Dnia 17 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 lit. a) przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

*stanowiska EKES-u w sprawie przygotowań do Konferencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zrównoważonego Rozwoju (Rio+20) (opinia dodatkowa).*

Mając na względzie pilny charakter prac, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z dnia 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Hansa-Joachima WILMSA na sprawozdawcę generalnego oraz 211 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wprowadzenie

1.1 Organizacja Narodów Zjednoczonych zwołała Konferencję w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w Rio de Janeiro, w Brazylii, w dniach 20–22 czerwca 2012 r. Podczas drugiego posiedzenia komitetu przygotowawczego w związku z tą konferencją poproszono wszystkie państwa członkowskie, właściwe instytucje Organizacji Narodów Zjednoczonych i istotne zaangażowane strony o przedstawienie Sekretariatowi do dnia 1 listopada 2011 r. wkładu i uwag do uwzględnienia we wspólnie redagowanym tekście, który ma służyć za podstawę do przygotowania pierwszego projektu dokumentu końcowego, który ma zostać przedstawiony w styczniu 2012 r.

1.2 EKES przyczynił się do sformułowania wspólnego stanowiska UE i jej państw członkowskich w dokumencie zbiorczym przez swoją opinię<sup>(1)</sup> „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania” przyjętą we wrześniu 2011 r.

1.3 Jak stwierdzono w planie działania zawartym w tej opinii, EKES dalej rozwija dialog ze społeczeństwem obywatelskim w Europie i poza nią. Na szczeblu międzynarodowym prowadzi się dialog w ramach posiedzeń okrągłych stołów społeczeństwa obywatelskiego: UE – Brazylia, UE – Chiny oraz spotkań EKES-u z przedstawicielami Rosyjskiej Izby Obywatelskiej i Międzynarodowego Stowarzyszenia Rad Społeczno-Gospodarczych oraz Analogicznych Instytucji (AICESIS). Dalsze działania planowane są w ramach współpracy z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP).

1.4 Na szczeblu europejskim EKES organizuje szeroko zakrojony proces dialogu poświęcony zagadnieniom, które pojawiają się podczas Konferencji Rio+20, w tym pierwszym reakcją na projekt dokumentu końcowego opublikowany 10 stycznia. Proces dialogu miał na celu przygotowanie dużej konferencji społeczeństwa obywatelskiego „Postaw na zrównoważony rozwój, bądź odpowiedzialny! Europejskie społeczeństwo

obywatelskie na drodze do Rio+20” zorganizowanej przez EKES w dniach 7–8 lutego 2012 r. oraz osiągnięcie porozumienia w sprawie wspólnego przesłania tej konferencji.

1.5 Niniejsza opinia przypomina zalecenia i wnioski przedstawione w poprzedniej opinii EKES-u w sprawie „Rio+20: w kierunku gospodarki ekologicznej i lepszego zarządzania – Wkład europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”<sup>(2)</sup> oraz w pełni popiera przesłanie konferencji EKES-u zorganizowanej pod hasłem „Postaw na zrównoważony rozwój, bądź odpowiedzialny! Europejskie społeczeństwo obywatelskie na drodze do Rio+20”.

## 2. Wnioski i zalecenia

2.1 EKES jest przekonany, że obecny kryzys gospodarczy, kryzys społeczny i kryzys ekologiczny to zjawiska ściśle powiązane i że niemożliwe jest kontynuowanie tych samych sposobów działania, jak gdyby nic się nie stało.

2.2 EKES przypomina przesłanie konferencji społeczeństwa obywatelskiego „Postaw na zrównoważony rozwój, bądź odpowiedzialny! Europejskie społeczeństwo obywatelskie na drodze do Rio+20” zorganizowanej przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w dniach 7–8 lutego 2012 r. w Brukseli:

2.3 Podczas konferencji ONZ Rio+20 światowi przywódcy muszą zobowiązać się do realizacji konkretnego planu działania służącego wzmocnieniu zrównoważonego rozwoju i eliminacji ubóstwa przy uwzględnieniu ograniczeń naszej planety. Promowanie ekologicznej gospodarki musi być częścią nadrzędnej strategii zrównoważonego rozwoju, która wprowadza równowagę między zagadnieniami społecznymi, ekologicznymi i gospodarczymi przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwości społecznej i międzypokoleniowej.

2.4 Walka z ubóstwem i zapewnienie dostępu do wystarczającej ilości pożywienia, czystej wody i zrównoważonej energii dla wszystkich ludzi muszą być priorytetami agendy Rio+20.

<sup>(1)</sup> Dz.U C 376 z 22.12.2011, s.102.

<sup>(2)</sup> Dz.U C 376 z 22.12.2011, s.102.

Promowanie ekologicznego lokalnego rolnictwa w krajach rozwijających się odgrywa zasadniczą rolę w walce z ubóstwem i działaniach na rzecz poprawy bezpieczeństwa żywnościowego, jest także siłą napędową rozwoju dobrze prosperujących obszarów wiejskich. Należy zapewnić przestrzeganie praw politycznych, gospodarczych i społecznych kobiet.

2.5 Przywódcy polityczni muszą wypełniać swoje zobowiązania w zakresie milenijnych celów rozwoju i przyjąć dodatkowe środki zapewniające konieczne skuteczne finansowanie. W szczególności państwa rozwinięte winny skutecznie wypełniać swoje zobowiązanie dotyczące przekazania 0,7% dochodu narodowego brutto na pomoc rozwojową.

2.6 Europejscy negocjatorzy muszą zwracać większą uwagę na społeczny wymiar zrównoważonego rozwoju niż przewiduje się to w pierwszym projekcie. Rosnące nierówności społeczne i ekonomiczne wewnątrz państw i pomiędzy nimi wymagają pilnych działań, ponieważ utrudniają one wysiłki na rzecz zrównoważonego rozwoju i sprawiedliwości społecznej. Ponadto sprawiedliwa przemiana musi zapewnić godną pracę i wysokiej jakości miejsca pracy dla obywateli. Konieczne jest ratyfikowanie i wdrożenie podstawowych standardów pracy MOP, należy także w pełni wspierać inicjatywę ONZ na rzecz minimum ochrony socjalnej.

2.7 Przywódcy polityczni muszą zobowiązać się w Rio do realizacji planu działań na rzecz ekologizacji gospodarki, planu zawierającego jasne cele i uwzględniającego mechanizmy monitorowania, zapewniającego wdrażanie wydajnej ekonomicznie, sprawiedliwej społecznie i przyjaznej dla środowiska przemiany w społeczeństwo o zrównoważonym trybie życia. Proces przemian musi opierać się na ciągłym zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego, z uwzględnieniem dialogu społecznego.

2.8 Państwa europejskie i inne kraje rozwinięte muszą zobowiązać się w Rio do znacznego obniżenia wykorzystania ograniczonych zasobów naturalnych Ziemi. Przywódcy europejscy winni realizować ustalone cele UE i przygotowywać się do bardziej ambitnych działań. Kraje rozwijające się powinny bardziej wydajnie wykorzystywać zasoby naturalne.

2.9 Należy powoli likwidować niezrównoważony model konsumpcji i produkcji, przy wykorzystaniu szerokiej gamy narzędzi politycznych, w tym środków regulacyjnych, narzędzi polityki fiskalnej, ekologicznych i społecznych zamówień publicznych, jednocześnie wycofując subwencje szkodliwe dla środowiska, wspierając badania nad ekoinnowacjami, internalizując ekologiczne efekty zewnętrzne i stosując inne rynkowe systemy zachęt oraz promując zrównoważony styl życia i czynne zaangażowanie konsumentów w tą przemianę. Przyjęcie 10-letniego programu działań dotyczącego zrównoważonego modelu konsumpcji i produkcji w Rio.

2.10 W pierwszym projekcie dostrzega się ograniczenia związane z wykorzystaniem PKB jako miary dobrostanu i stwierdza się, że obecnie społeczeństwo obywatelskie musi zostać włączone w pilne działania na rzecz rozwoju dodatkowych wskaźników.

2.11 Z zadowoleniem przyjmuje się inicjatywę polegającą na ustanowieniu do 2015 r. szeregu globalnych celów w zakresie zrównoważonego rozwoju, uwzględniających harmonijne podejście do wszystkich trzech wymiarów zrównoważonego rozwoju. Konieczne jest rozpoczęcie w Rio procesu polegającego na łączeniu milenijnych celów rozwoju z kompleksowymi celami w zakresie zrównoważonego rozwoju oraz ustanowieniu strategii i wskaźników zrównoważonego rozwoju z uwzględnieniem przejrzystych mechanizmów odpowiedzialności.

2.12 Konieczne jest zawarcie w Rio nowego światowego porozumienia, by zapewnić potrzebne inwestycje w ekologizację gospodarki.

2.13 Uznaje się kluczową rolę i odpowiedzialność sektora prywatnego za przejście na system oparty na zrównoważonym rozwoju. Ekologizacja gospodarki stanowi szansę dla biznesu. Biznes i przemysł powinny skorzystać z tej szansy. Przywódcy polityczni muszą sporządzić jasne, stabilne i przewidywalne ramy ekologicznej gospodarki, by dać przedsiębiorstwom pewność sytuacji, ramy regulacyjne i zachęty potrzebne do inwestowania.

2.14 Należy utworzyć nową Radę ds. Zrównoważonego Rozwoju, zastępującą Komisję ds. Zrównoważonego Rozwoju, a także nową agendę ONZ ds. środowiska w oparciu o przykład UNEP. Obydwa organy powinny działać na rzecz skutecznego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, reprezentowanego przez tzw. główne grupy (*Major Groups*).

2.15 Z zadowoleniem przyjmuje się propozycję powołania rzecznika praw przyszłych pokoleń.

2.16 Polityczni przywódcy muszą osiągnąć porozumienie podczas konferencji Rio+20 odnośnie do dodatkowych środków służących wzmocnieniu skutecznego udziału społeczeństwa obywatelskiego oraz jego zdolności, by na poziomie światowym, krajowym i lokalnym uczestniczyć w przejściu do społeczeństwa o zrównoważonym stylu życia. Należy wprowadzić ramy prawne i instytucjonalne zapewniające powszechny dostęp do informacji, dialogu, demokratycznej partycypacji i nadzoru. Należy promować fora zrzeszające różnorodne zaangażowane strony, takie jak komitety społeczno-gospodarcze i krajowe rady ds. zrównoważonego rozwoju, jako modele organizacji stymulujących debatę z udziałem społeczeństwa obywatelskiego. Konieczne jest przeprowadzenie większej liczby kampanii uświadamiających i edukacyjnych dotyczących zrównoważonego rozwoju.

2.17 Społeczeństwo obywatelskie na całym świecie powinno w dalszym ciągu opowiadać się za takim wynikiem konferencji, który umożliwiłby sprostanie obecnym wyzwaniom. Społeczeństwo obywatelskie musi przyjąć odpowiedzialność w skali globalnej.

2.18 Pierwszy projekt dokumentu końcowego opublikowany przez prezydium konferencji ONZ Rio+20 jest dobrym punktem wyjścia dla dalszych negocjacji. Jednak w tym pierwszym projekcie wciąż nie przewiduje się wystarczających rozwiązań dla obecnych wyzwań.

2.19 Europejscy szefowie rządów muszą przyjąć odpowiedzialność i zaangażować się w konferencję Rio+20. Negocjatorzy z ramienia UE muszą pracować nad bardziej ambitnym dokumentem w odniesieniu do celów, harmonogramu, finansowania, zobowiązań prawnych i dalszych działań. W następstwie konferencji Rio+20 nadrzędna strategia UE na rzecz zrównoważonego rozwoju musi zostać zmieniona i trzeba tchnąć w nią nowe życie.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

## III

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

## 478. SESJA PLENARNA W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2012 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020)**

COM(2011) 608 final – 2011/0269 (COD)

(2012/C 143/09)

Sprawozdawca: **Martin SIECKER**  
Współsprawozdawca: **Jean-Pierre HABER**

Rada, w dniu 24 października 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 175 ust. 3 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (2014–2020)*

COM(2011) 608 final – 2011/0269(COD).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z dnia 23 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 158 do 10 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1 EKES wyraża zadowolenie, że Komisja zgłosiła wniosek dotyczący przedłużenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji. Jednocześnie Komitet nie jest przekonany, że wszystkie propozycje Komisji rozwiążą problemy z tym funduszem. Liczba wniosków kierowanych do EFG była – i nadal jest – bardzo niska, a EKES nie sądzi, by rozszerzenie funduszu na rolnictwo było właściwym sposobem zaradzenia tym brakom. Zamiast tego Komitet proponuje pewne dodatkowe środki na rzecz poprawy wykorzystania EFG, np. obniżenie progów i przyspieszenie procedury, gdyż sam instrument sprawdził się stosunkowo dobrze w sytuacjach, w których został zastosowany.

1.2 Jedną z przyczyn niewystarczającego wykorzystania funduszu jest powolna i biurokratyczna procedura związana ze szczególnym charakterem EFG. Komisja nie może podjąć decyzji bez udziału Parlamentu Europejskiego i Rady. Od chwili zaangażowania władzy budżetowej konieczne są pewne bardzo czasochłonne procedury, które doprowadziły do przyjęcia

wszystkich wniosków, przy czym odbyło się to kosztem ogromnych nakładów administracyjnych, które można było lepiej wykorzystać.

1.3 EKES sugeruje obniżenie progu dla składania wniosków do 200 zwolnień zamiast proponowanych 500. Aby jeszcze bardziej usprawnić wykorzystanie EFG, zaleca też zwiększenie współfinansowania UE do 75%. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że pojęcie „pracownika” rozszerzono na osoby zatrudnione na czas określony oraz przez agencje pracy tymczasowej. EKES zgadza się, że EFG należy rozszerzyć na osoby prowadzące działalność na własny rachunek. Są one zasadniczymi i ważnymi podmiotami na rynku pracy i jako jedne z pierwszych stają się dotknięte skutkami globalizacji i kryzysów gospodarczych. EFG nigdy nie miał na celu wspierania pracodawców i dlatego EKES sprzeciwia się rozszerzeniu EFG na właścicieli czy dyrektorów MŚP. Dyrekcja Generalna ds. Przedsiębiorstw ma odrębny dział zajmujący się polityką wobec MŚP, dysponujący poważnymi programami wsparcia. EFG nie powinien z nimi kolidować.

1.4 EKES chciałby zasugerować dwie dodatkowe możliwości poprawy funkcjonowania EFG. Pierwsza polegałaby na informowaniu MŚP o możliwościach związanych z EFG za pośrednictwem szerokiej kampanii informacyjnej, a druga na zaangażowaniu partnerów społecznych od samego początku procedury składania wniosków do funduszu. Ponadto EKES pragnie wyrazić wielkie zdziwienie w związku z decyzją Rady z grudnia 2011 r. o cofnięciu możliwości wykorzystywania EFG do radzenia sobie z nieoczekiwanymi społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego w ostatnich dwóch latach obowiązywania obecnego funduszu (2012 i 2013 r.). Tym bardziej, że przegląd wniosków wskazuje, że fundusz funkcjonował dobrze pod tym względem. W związku z tym EKES wzywa Radę do ponownego rozważenia tej decyzji i pragnie jednoznacznie zaznaczyć, że chciałby, aby uwzględniono wspomniany aspekt w następnym okresie funkcjonowania funduszu, czyli w latach 2014–2020.

1.5 EKES nie zgadza się z propozycją rozszerzenia EFG na rolnictwo, lecz przyznaje, że należy podjąć działania na rzecz tego sektora, gdy wejdą w życie przyszłe umowy handlowe, takie jak umowa z Mercosurem. Umowa z Mercosurem będzie korzystna dla całej UE, ale korzyści odnosią przemysł i usługi, zaś rachunki przyjdzie płacić rolnictwu. Komisja spodziewa się, że przyszłe umowy handlowe mogą mieć takie same konsekwencje. Sprawiedliwe byłoby zrekompensowanie rolnikom niekorzystnej sytuacji, lecz należałoby w tym celu znaleźć specjalne rozwiązanie sektorowe, na przykład poprzez fundusze strukturalne powiązane ze wspólną polityką rolną. EKES domaga się, by EFG, który powstał po to, aby pomagać zwolnionym pracownikom w reintegracji na rynku pracy, nadal pozostał zarezerwowany na ten cel.

1.6 EKES nalega, by fundusz nadal działał w okresie kryzysu i by można go było wykorzystywać zwłaszcza w przypadkach delokalizacji lub relokacji działalności przemysłowej w obrębie Unii Europejskiej.

## 2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 W marcu 2006 r. Komisja przedstawiła wniosek w sprawie ustanowienia Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFG). Miał on na celu zapewnienie specjalnego jednorazowego wsparcia ułatwiającego reintegrację zawodową pracowników w niektórych obszarach lub sektorach zwolnionych w wyniku poważnych zakłóceń gospodarczych, takich jak przeniesienie miejsc pracy do krajów trzecich, masowy wzrost importu lub stopniowy spadek udziału danego sektora w rynku UE. Głównym kryterium uzyskania środków z EFG było wystąpienie sytuacji, w której ponad 1 000 osób zostało zwolnionych przez przedsiębiorstwo lub grupę przedsiębiorstw w tym samym sektorze lub w jednym regionie bądź w dwóch sąsiadujących ze sobą regionach.

2.2 EFG został stworzony na okres programowania 2007–2013. Przewidziane nim środki obejmowały przekwalifikowanie zawodowe, pomoc w wypadku zwolnienia spowodowanego delokalizacją, wsparcie dla przedsiębiorstw rozpoczynających działalność oraz dodatki uzupełniające do zarobków. Interwencje funduszu dokonywane są na wniosek państwa członkowskiego. Kwoty wypłacane przez UE miały nie przekraczać 50% całkowitej szacowanej kwoty pełnego zestawu środków przewidywanych przez państwo członkowskie. W 2009 r. kryteria uzyskania pomocy zostały skorygowane w wyniku presji spowodowanej kryzysem gospodarczym.

Liczba wymaganych zwolnień została obniżona z 1 000 do 500, zaś udział UE w projektach EFG podwyższono z 50 do 65%.

2.3 W październiku 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady mający na celu przedłużenie EFG na okres programowania 2014–2020 (aby przyczynił się on do realizacji celów strategii „Europa 2020”) oraz rozszerzenie wsparcia na rolnictwo. Aby zapewnić dostępność wsparcia z EFG dla pracowników niezależnie od rodzaju umowy o pracę lub stosunku pracy, pojęcie „pracowników” poszerzono tak, by obejmowało nie tylko osoby zatrudnione w oparciu o umowę o pracę na czas nieokreślony, ale także pracowników zatrudnionych w oparciu o umowę na czas określony, pracowników zatrudnionych przez agencje pracy tymczasowej i właścicieli zarządzających małymi i średnimi przedsiębiorstwami oraz osoby prowadzące działalność na własny rachunek, w tym rolników. Udział UE w projektach EFG będzie oscylował między 50 a 65%.

2.4 Komisja zaproponowała, by EFG pozostał wyłączony z wieloletnich ram finansowych (WRF) z powodu nieprzewidywalnego i pilnego charakteru okoliczności, które są warunkiem jego uruchomienia. Wydatki na szczeblu unijnym powinny być powiązane z osiąganiem konkretnych wyników. W odniesieniu do wydatków związanych z EFG w WRF określono cel, zgodnie z którym co najmniej 50% pracowników otrzymujących pomoc z EFG powinno w ciągu 12 miesięcy znaleźć nowe stabilne zatrudnienie. W celu umożliwienia Komisji monitorowania, czy państwa członkowskie z powodzeniem zbliżają się do osiągnięcia tego celu, państwa członkowskie po 15 miesiącach muszą przedstawić sprawozdanie okresowe.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 EFG powstał jako swego rodzaju zestaw pierwszej pomocy czy też instrument umożliwiający UE szybkie i elastyczne reagowanie w celu wspierania pracowników, którzy utracili pracę wskutek globalizacji. Dostępne środki dla EFG wynosiły 3,5 mld EUR przez cały okres 7 lat od 2007 do 2013 r. W ciągu pierwszych 5 lat, od 2007 do 2011 r., wykorzystano nieco ponad 364 mln EUR z 2,5 mld EUR dostępnych na ten okres. Najważniejszymi przyczynami tak skromnego wykorzystania EFG były powolna i biurokratyczna procedura administracyjna, wysoki próg 1 000 pracowników i niski poziom współfinansowania wynoszący 50%. Stopień wykorzystania środków poprawił się w 2009 r. po obniżeniu progu dla składania wniosków z 1 000 do 500 pracowników, podwyższeniu progu współfinansowania UE z 50 do 65% – pod pewnymi warunkami – oraz zezwoleniu na to, by wnioski dotyczyły nie tylko walki ze skutkami globalizacji, lecz także z konsekwencjami kryzysu gospodarczego.

3.2 Po tych korektach wykorzystanie EFG wzrosło z 8 wniosków w 2007 r. i 5 w 2008 r. do 29 w 2009 i 2010 r. W roku 2011 zatwierdzono 8 wniosków, a 18 wniosków jest wciąż w trakcie rozpatrywania. EFG w większym stopniu wykorzystywany jest do walki ze skutkami kryzysu niż ze skutkami globalizacji: 53 wnioski w ciągu 3 lat dotyczyły kryzysu (od czasu rozszerzenia zakresu EFG na konsekwencje kryzysu w 2009 r. do listopada 2011 r.), w porównaniu z 26 wnioskami w ciągu 5 lat, dotyczącymi globalizacji. 53 wnioski dotyczące kryzysu obejmowały 48 697 pracowników, zaś 26 wniosków dotyczących globalizacji objęło 28 135 pracowników, czyli łącznie zapewniono wsparcie w zakresie utrzymania zdolności do zatrudnienia dla 76 742 osób.

3.3 Podczas śródkresowej oceny EFG zbadano, ilu objętych nim pracowników znalazło pracę w ciągu roku. Analiza oparta była na 15 raportach końcowych dostępnych w tym czasie z okresu 2007–2009. Przeciętny odsetek ponownego zatrudnienia wyniósł 41,8%. W 6 z 15 pierwszych przypadków współfinansowanych z EFG stopy ponownego zatrudnienia przekroczyły próg 50%, natomiast w 9 na 15 przypadków były niższe od zamierzonego celu. Zróznicowanie wyników w zakresie ponownego zatrudnienia jest bardzo duże: od wysokiego poziomu 78,2% w Niemczech do znacznie niższego poziomu 4–6% w Portugalii, Hiszpanii i Włoszech. Warto rozważyć, czy w celu osiągnięcia porównywalnej efektywności pomocy nie powiązać części wsparcia z osiąganymi dzięki niemu wynikami. W średniej perspektywie (ponad 12 miesięcy po ustaniu pomocy z EFG) stopa ponownego zatrudnienia wzrosła w większości przypadków (tam, gdzie dostępne były informacje) pomimo negatywnego oddziaływania globalnego kryzysu gospodarczego na gospodarki lokalne. Stopa zatrudnienia beneficjentów EFG wzrosła z czasem w 8 przypadkach, a zmalała w 3 przypadkach. Średnio stopa ponownego zatrudnienia w tych przypadkach wzrosła o 7 punktów procentowych. Uzasadniony wydaje się zatem ogólny wniosek, że poza skromnym wykorzystaniem Funduszu jego wyniki są dobre.

3.4 Nie zajęto się jednak trzecią przyczyną skromnego wykorzystania EFG, a mianowicie brakiem własnego budżetu tego funduszu. Dlatego też władza budżetowa – w tym przypadku Parlament Europejski i Rada – musi podejmować osobną decyzję o przyznaniu wsparcia w przypadku każdego wniosku. Mimo że model instrumentu istniejącego poza obecnymi strukturami UE, umożliwił szybką i elastyczną reakcję, to procedura administracyjna, niezbędna dla zachowania ścisłości, jest bardzo długa i zbiurokratyzowana. Trzeba pamiętać, że nakłady na procedurę zatwierdzania wniosków są wysokie – np. tłumaczenie pisemne na 22 języki, sale na posiedzenia, dokumenty robocze, czas uczestników, tłumaczenia ustne, i to na różnych etapach zatwierdzania wniosków. Wszystkie przedłożone wnioski zostały przyjęte i na miejscu jest pytanie, czy nakładów na to poświęconych nie należało raczej przeznaczyć dla pracowników w trudnej sytuacji. Zaletą obecnej procedury dla EFG jest jej duża przejrzystość oraz pokazanie, iż UE zobowiązała się do walki z wykluczeniem społecznym. Choć przejrzystość i widoczność są bardzo ważne, to należy podjąć działania na rzecz przyspieszenia procedury i obniżenia nakładów.

3.5 Inne możliwe modele wspomniane we wniosku i towarzyszących mu dokumentach<sup>(1)</sup> to włączenie EFG do EFS lub utrzymanie EFG jako niezależnego organu z własnym budżetem. Oba modele mają wady i zalety. Główną wadą włączenia EFG do EFS byłaby konieczność konkretnego przydziału środków z budżetu UE, mimo że niemożliwe jest przewidywanie czy planowanie masowych zwolnień. Wyraźną zaletą byłaby natomiast spójność i komplementarność z EFS, możliwe skrócenie procesu decyzyjnego oraz uproszczenie i usprawnienie procedury składania wniosków do EFG. Wariant 3, utrzymanie EFG jako niezależnego organu z własnym budżetem, oprócz wielu wad ma tylko jedną zaletę – zapewnia większą widoczność solidarności europejskiej.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Przede wszystkim EKES pragnie wyrazić zdumienie decyzją Rady z grudnia 2011 r. dotyczącą zniesienia możliwości wykorzystania EFG do walki z niespodziewanymi społecznymi skutkami kryzysu gospodarczego, wymagającymi „pierwszej pomocy” w ostatnich dwóch latach obecnego okresu obowiązywania funduszu (2012 i 2013 r.). Przegląd wniosków EFG do 17 listopada 2011 r. wskazuje bardzo wyraźnie, że fundusz sprawdził się stosunkowo dobrze w tej dziedzinie, natomiast nieco gorzej w realizacji swojego pierwotnego celu walki ze skutkami globalizacji. W 2009 r. i 2010 r. przyjęto po 23 wnioski dotyczące walki ze skutkami kryzysu, w porównaniu z 6 wnioskami dotyczącymi walki ze skutkami globalizacji. Dlatego też EKES wzywa Radę do uwzględnienia możliwości wykorzystywania EFG do walki ze skutkami kryzysu, dopóki kryzys się nie zakończy. EKES pragnie wyraźnie zaznaczyć swoje poparcie dla objęcia walki ze skutkami kryzysu gospodarczego kolejną transzą funduszu przy jednoczesnym, dalszym obniżeniu progów dla wniosków.

4.2 Choć liczba wniosków wzrosła po 2008 r., poziom wykorzystania EFG jest nadal bardzo skromny. Dlatego też logiczne wydaje się obniżenie progów dla składania wniosków jeszcze bardziej niż zostało to zaproponowane. W nawiązaniu do zmniejszenia progów dotyczącego liczby zwolnień z 1 000 do 500, we wstępnych wnioskach ze śródkresowego przeglądu EFG stwierdzono: „Jednak w niektórych sytuacjach ta zmniejszona liczba może być nadal uważana za zbyt wysoką, gdyż nawet utrata 200–300 miejsc pracy może spowodować znaczny wstrząs w kontekście lokalnym i regionalnym”. Obecny próg (500 pracowników) może być nadal zbyt wysoki, jeśli przyjrzyć się trwającym procesom delokalizacji i outsourcingu. W związku z tym EKES proponuje obniżenie go do 200 osób.

4.3 EKES pragnie zasugerować dwie dodatkowe możliwości poprawy funkcjonowania EFG. MŚP są z reguły zbyt małe i mają zbyt mało środków, by dysponować bieżącymi informacjami na temat możliwości, które UE stwarza w niektórych przypadkach. Prawdopodobnie wiele MŚP borykających się z problemami, które EFG jest w stanie rozwiązać, nawet nie wie o istnieniu tego funduszu i w związku z tym nie może z niego skorzystać. EKES zakłada, że można by bardzo wiele osiągnąć, gdyby właściciele lub dyrektorzy MŚP byli informowani o możliwościach oferowanych przez EFG za pośrednictwem szerokiej kampanii informacyjnej. Innym pomysłem, który mógłby mieć bardzo pozytywny wpływ na funkcjonowanie EFG, jest zaangażowanie partnerów społecznych od samego początku procedury składania wniosków do funduszu.

4.4 Dotychczasowa ocena wykazała, że poważne zastrzeżenia państw członkowskich podczas pierwszego etapu funkcjonowania EFG dotyczyły częściowo wymaganego wysokiego wkładu własnego. Z tego względu w 2009 r. zmieniono proporcje udziału i wydaje się, że przyniosło to pozytywne skutki. Jako że obecny kryzys nadal wymusza stosowanie silnych instrumentów na rzecz aktywizacji rynku pracy, EKES zaleca zwiększenie współfinansowania UE do 75%, aby jeszcze bardziej usprawnić wykorzystanie EFG.

<sup>(1)</sup> SEC (2011) 1130, 1131 i 1133 final.

4.5 Komisja proponuje utrzymanie obecnego modelu EFG jako instrumentu kryzysowego poza ramami finansowymi. Wadą tego modelu są powolne i biurokratyczne procedury. Biurokracja wiąże się częściowo z wąskimi gardłami w Brukseli, a częściowo z wąskimi gardłami w państwach członkowskich. EKES wzywa Komisję do znalezienia rozwiązania tych problemów tak, aby procedura stała się szybsza i bardziej elastyczna, a potencjalni kandydaci nie postrzegali jej jako bariery. Wnioski są zgłaszane np. przez regiony, lecz muszą przejść przez szczebel krajowy. To znacznie spowalnia proces, a przebieg takich procedur mógłby wyraźnie zwiększyć wydajność.

4.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w nowym rozporządzeniu pojęcie „pracowników” nie ogranicza się do osób z umową na czas nieokreślony i że rozszerzono je na osoby zatrudnione w oparciu o umowę na czas określony lub przez agencje pracy tymczasowej. EKES ma zastrzeżenia co do uwzględnienia osób prowadzących działalność na własny rachunek. EFG został stworzony jako elastyczne narzędzie wspierania pracowników, którzy utracili pracę w wyniku globalizacji. Status osób samozatrudnionych bardzo się różni w państwach członkowskich. Dotyczy zarówno wysoko wykwalifikowanych ekspertów, którzy cieszą się silną pozycją na rynku pracy, jak i osób prowadzących własną działalność, które są zależne od pracodawcy i wypełniają takie same obowiązki jak zwykli pracownicy, oraz jednoosobowych mikro-przedsiębiorstw. Wiele tych samozatrudnionych osób stanowi ważną część rynku pracy. Samozatrudnieni jako jedni z pierwszych będą dotknięci konsekwencjami globalizacji i kryzysów gospodarczych. W związku z tym EKES sugeruje rozszerzenie funduszu na tych uczestników rynku pracy, aby zapobiec bezrobociu i stymulować lepsze wykorzystanie EFG.

4.7 EKES nadal ma zastrzeżenia co do właścicieli czy dyrektorów MŚP. Z tytułu bycia właścicielami bądź dyrektorami MŚP, które zatrudniają pracowników, są oni pracodawcami, i w związku z tym nie kwalifikują się do wsparcia, gdyż EFG został utworzony z myślą o pracownikach, którzy stracili pracę. Pomoc zaangażowanym przedsiębiorstwom może łatwo doprowadzić do zakłócenia konkurencji z innymi MŚP. Wnioski o wsparcie z EFG dla tej grupy kolidowałyby z polityką Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw wobec MŚP, prowadzącej szeroki wachlarz programów w zakresie edukacji, szkoleń i innowacji. Dlatego też EKES jest zdania, że właściciele czy dyrektorzy MŚP jako tacy nie kwalifikują się do wsparcia z funduszu. Jednakże

pracownicy tych MŚP mogą być objęci wsparciem z funduszu, jeśli tracą pracę w wyniku nieoczekiwanych skutków globalizacji i jeśli spełniają pozostałe warunki EFG.

4.8 EKES nie popiera rozszerzenia EFG na rolników. Komisja uzasadnia swą propozycję, zgodnie z którą dla gospodarstw rolnych ma być przeznaczony nawet ponad 80% środków z EFG, wzmianką o negocjacjach dotyczących przyszłych umów handlowych. Wyliczenia UE wskazują, że umowy takie jak umowa z Mercosurem, obejmująca UE i szereg krajów Ameryki Południowej, przyniosą korzyści dla całej UE, ale w jej obrębie głównymi beneficjentami będą przemysł i usługi, zaś negatywne skutki wpłyną na rolnictwo. Wiele przyszłych umów będzie miało prawdopodobnie taki sam skutek.

4.9 We wniosku stwierdzono, że EFG ma zapewnić „specjalne jednorazowe wsparcie pracownikom zwolnionym w wyniku zasadniczych zmian strukturalnych zachodzących w związku z postępowaniem globalizacji produkcji i struktury handlu”. W kolejnym akapicie Komisja dodaje, że „w ramach EFG Unia będzie mogła zapewniać wsparcie także w przypadku zwolnień na dużą skalę wynikających z poważnych zakłóceń na poziomie gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej, pojawiających się wskutek nieoczekiwanego kryzysu. Zakres EFG zostanie ponadto rozszerzony, aby zapewnić przejściowe wsparcie rolnikom w celu ułatwienia im dostosowania się do nowej sytuacji rynkowej, wynikającej z zawarcia przez Unię umów handlowych dotyczących produktów rolnych”.

4.10 Istnieje wiele ważnych przyczyn, dla których EFG nie jest odpowiednim instrumentem dla rolnictwa. Problemy tego sektora, wynikające z umów handlowych, będą miały charakter strukturalny, ponieważ przyszłe umowy prawdopodobnie wiązać się będą z takimi samymi konsekwencjami, zaś EFG będzie jedynie instrumentem tymczasowym. Ponadto umowy handlowe, takie jak umowa z Mercosurem, negocjuje się całymi latami i nie można ich uznawać za „poważne zakłócenia na poziomie gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej, spowodowane nieoczekiwanym kryzysem”. Doprowadzą one do poważnych zawirowań na poziomie gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej, spowodowanych celowymi i dokładnie przygotowanymi działaniami Unii Europejskiej. Oczywiście jest, że rolnictwu należy się rekompensata za to obciążenie. Powinna ona jednak pochodzić ze specjalnego instrumentu dla rolnictwa. EKES domaga się, by EFG, który powstał po to, aby pomagać zwolnionym pracownikom w reintegracji na rynku pracy, nadal pozostał zarezerwowany na ten cel.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (wersja przekształcona)**

COM(2011) 714 final – 2011/0314 (CNS)

(2012/C 143/10)

Sprawozdawca: **Peter MORGAN**

Dnia 20 grudnia 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich (wersja przekształcona)*

COM(2011) 714 final – 2011/0314 (CNS).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 230 do 4 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem proponowaną zmianę zakresu dyrektywy, a także ujednoczenie zmienionej dyrektywy z dyrektywą w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych. Za szczególnie istotne uważa ustalenie na poziomie 10 % progu minimalnego udziału pozwalającego uznać spółki za spółki powiązane. Komitet postulował wprowadzenie tego wymogu już w lipcu 1998 r. <sup>(1)</sup>

1.2 Komitet zauważa, że skutkiem wniosku będzie zmniejszenie dochodów podatkowych wielu państw członkowskich. W dobie kryzysu budżetów krajowych należy założyć, że uzyskanie poparcia 27 państw członkowskich będzie wymagało dłuższego czasu. Poprzednią dyrektywę Rada przyjęła dopiero pięć lat po opublikowaniu wniosku.

1.3 EKES popiera wniosek i wzywa państwa członkowskie, by zatwierdziły go możliwie wcześniej, tak by zracjonalizować pobieranie podatków u źródła i usunąć kolejną przeszkodę utrudniającą sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W Unii Europejskiej biegły dwa równoległe nurty legislacyjne zmierzające do wyeliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku spółek dominujących i zagranicznych spółek zależnych. Dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych dotyczyły podwójnego opodatkowania dywi-

dend, natomiast drugi nurt legislacyjny miał zlikwidować podwójne opodatkowanie odsetek i należności licencyjnych. Tych dwóch nurtów nie zsynchronizowano.

2.2 Pierwszą dyrektywę w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych (90/435/EWG) przyjęto w 1990 r. Kluczową kwestią było to, że aby móc skorzystać ze zwolnienia z opodatkowania, spółka dominująca musiała posiadać przynajmniej 25 % udziałów w spółce zależnej. Pod koniec 2003 r. Rada przyjęła dyrektywę zmieniającą (2003/123/WE). Przewidziano w niej stopniowe obniżanie minimalnego progu posiadanych udziałów kwalifikującego do uzyskania zwolnienia, tak by do stycznia 2009 r. osiągnął poziom 10 %. W dyrektywie zmieniającej zaktualizowano także wykaz spółek nią objętych.

2.3 Wysunięto propozycję, by w tym samym czasie, gdy zmieniono dyrektywę w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych, zająć się także dyrektywą w sprawie odsetek i należności licencyjnych. Istotnie, w raporcie Rudinga z 1992 r. <sup>(2)</sup> uznano to za zagadnienie priorytetowe. Nie udało się jednak osiągnąć porozumienia, aż w końcu w 1998 r. Komisja opublikowała swe propozycje (COM(1998) 67). Nadal budziły one kontrowersje – niektóre państwa członkowskie korzystały na zmianach, inne traciły – dlatego dyrektywa (2003/49/WE) została przyjęta przez Radę dopiero w czerwcu 2003 r. W związku z tymi kontrowersjami wprowadzono okresy przejściowe dla Grecji, Hiszpanii i Portugalii, zarówno w odniesieniu do odsetek, jak i należności licencyjnych. Kolejna dyrektywa z 2004 r. rozszerzyła przepisy przejściowe na niektóre nowe państwa członkowskie (Republikę Czeską, Łotwę, Litwę i Polskę, a następnie Bułgarię i Rumunię na mocy protokołu z 2005 r.).

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania stosowanego do odsetek oraz należności licencyjnych między powiązаныmi spółkami różnych państw członkowskich, Dz.U. C 284 z 14.9.1998, s. 50.

<sup>(2)</sup> Raport Komisji Niezależnych Ekspertów w sprawie opodatkowania przedsiębiorstw („Report of the Committee of Independent Experts on Company Taxation”), marzec 1992 r.



2.4 EKES pozytywnie odniósł się do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych w opinii przyjętej na sesji plenarnej w lipcu 1998 r.<sup>(3)</sup> Opinia zawierała cztery uwagi szczegółowe: w jednej z nich proponowano obniżenie progu udziałów z 25 % do 10 %, trzy inne dotyczyły wyjaśnienia pewnych kwestii.

2.5 W czerwcu 2006 r. Komisja Europejska opublikowała badanie dotyczące wdrożenia dyrektywy. W wyniku tego badania Komisja przyjęła 11 listopada 2011 r. nowy wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy w celu rozszerzenia zakresu jej stosowania. Celem jest także ujednoczenie przepisów dotyczących odsetek i należności licencyjnych z przepisami dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych.

2.6 Komisja przeprowadziła ocenę skutków uwzględniając szereg wariantów, a następnie zaproponowała wariant obejmujący ujednoczenie przepisów dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych z przepisami dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych w odniesieniu do odsetek.

2.7 Z oceny skutków wynika, co następuje:

— Jeżeli chodzi o odsetki, uszczuplenie dochodów z tego tytułu nie powinno przekroczyć 200–300 mln EUR i dotknęłyby 13 państw członkowskich UE, które nadal pobierają podatek u źródła od wychodzących płatności odsetek, a mianowicie Belgię, Bułgarię, Republikę Czeską, Grecję, Węgry, Irlandię, Włochy, Łotwę, Polskę, Portugalię, Rumunię, Słowenię i Zjednoczone Królestwo.

— Uszczuplenie dochodów z tytułu należności licencyjnych nie powinno z kolei przekroczyć 100–200 mln EUR i dotknęłyby siedem państw o największym ujemnym saldzie należności licencyjnych wyrażonych jako część PKB, a mianowicie Bułgarię, Republikę Czeską, Grecję, Polskę, Portugalię, Rumunię i Słowację. Wariant ten preferuje większość zainteresowanych stron, które wzięły udział w konsultacjach społecznych.

2.8 Z oceny skutków wynika także, że inicjatywy przewidziane we wniosku w sprawie przekształcenia dyrektywy zmierzające do zniesienia podatków u źródła w większej liczbie przypadków przyczyniłyby się do obniżenia ponoszonych przez przedsiębiorstwa kosztów przestrzegania przepisów o kwotę od 38,4 mln EUR do 58,8 mln EUR.

### 3. Treść wniosku

3.1 Przyjmując wniosek z dnia 11 listopada 2011 r., Komisja ma na celu:

— Zmianę zakresu dyrektywy poprzez poszerzenie wykazu spółek, do których ma ona zastosowanie.

— Obniżenie wymogów w zakresie wielkości posiadanych udziałów, które spółki muszą spełnić, aby można je uznać za spółki powiązane, z bezpośredniego udziału w wysokości 25 % do udziału w wysokości 10 %.

— Poszerzenie definicji „spółki powiązanej”, tak by uwzględniała udział pośredni.

— Doprecyzowanie, że państwa członkowskie muszą przyznać korzyści wynikające z dyrektywy odpowiednim spółkom danego państwa członkowskiego wyłącznie w przypadku, gdy dane odsetki lub należności licencyjne nie podlegają zwolnieniu z opodatkowania podatkiem od osób prawnych. Dotyczy to w szczególności przypadku przedsiębiorstwa uiszczającego podatek od osób prawnych, lecz korzystającego ze szczególnego krajowego mechanizmu podatkowego zwalniającego z opodatkowania odsetki lub należności licencyjne otrzymane z zagranicy. Państwo źródła nie miałoby w takich przypadkach obowiązku zwolnić na podstawie dyrektywy takich odsetek lub należności licencyjnych z opodatkowania podatkiem u źródła.

— Okres przejściowy pozostaje bez zmian.

3.2 Podobnie jak w przypadku dyrektywy w sprawie łączenia spółek oraz dyrektywy w sprawie spółek dominujących i spółek zależnych, korzyści wynikające z dyrektywy w sprawie odsetek i należności licencyjnych przyznawane są wyłącznie spółkom, które podlegają podatkowi od osób prawnych w UE, posiadają siedzibę podatkową w państwie członkowskim UE oraz wybierają jedną z form wymienionych w załączniku do dyrektywy. Ponieważ załącznik do dyrektywy zawierał tylko formy spółek występujące w 15 państwach członkowskich, które należały do UE przed 1 maja 2004 r., rodzaje spółek występujące w nowych państwach członkowskich dodano dyrektywą Rady 2004/66/WE z 26 kwietnia 2004 r.

3.3 Przyjęty przez Komisję nowy wniosek zmieniający przekształca wszystkie te dyrektywy i zawiera zaktualizowany wykaz spółek będący załącznikiem do dyrektywy. Zaproponowany nowy wykaz obejmuje także:

— spółkę europejską (rozporządzenie Rady (WE) 2157/2001 i dyrektywa Rady 2001/86/WE), która jest formą prawną dostępną od 2004 r.;

— spółdzielnię europejską (rozporządzenie Rady (WE) 1435/2003 i dyrektywa Rady 2003/72/WE), która jest formą prawną dostępną od 2006 r.

3.4 Przekształcona dyrektywa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 284 z 14.9.1998, s. 50.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylającego decyzje nr 1482/2007/WE i 624/2007/WE**

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD)

(2012/C 143/11)

Sprawozdawca: **Bryan CASSIDY**

Rada, w dniu 20 grudnia 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 14 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 33 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla cel i podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (FISCUS) i uchylającego decyzje nr 1482/2007/WE i 624/2007/WE*

COM(2011) 706 final – 2011/0341 (COD).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 231 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ogólnym zarysie EKES popiera propozycję wdrożenia programu FISCUS. Pragnie jednak zwrócić szczególną uwagę na następujące kwestie:

- Należy zadbać o to, by krajowe administracje celne i podatkowe były w wystarczającym stopniu przygotowane do stawienia czoła wyzwaniom kolejnej dekady.
- Sektory podatkowe i celne muszą zostać wyposażone w nowoczesny i wydajny system informatyczny. System ten powinien obejmować takie elementy, jak zmodernizowany kodeks celny.
- Komitet opowiada się za przeprowadzeniem bardziej szczegółowej oceny wpływu programu na budżety UE i państw członkowskich.
- W porównaniu z obecnymi działaniami skrócona wersja budżetu na program FISCUS wykazuje 9-procentowy wzrost całkowitego budżetu zarówno w obszarze podatków, jak i cel. Środki budżetowe przewidziane dla sektora cel wynoszą 479 622 792 EUR, natomiast dla sektora podatkowego 23 692 892 EUR. Stanowi to wzrost rządu 13 % dla sektora cel i 1 % dla sektora podatkowego.

1.2 Komitet zdaje sobie sprawę z różnych stanowisk prezentowanych przez państwa członkowskie uczestniczące w pracach grup roboczych Rady. Uważa, iż Komisja powinna być w stanie wykazać, że państwa członkowskie zaoszczędzą znaczne środki w budżecie na program FISCUS w porównaniu z ustaleniami dotyczącymi obecnych działań. Komitet jest zdania, że Komisja może mieć trudności ze zdobyciem zgody Parlamentu na

zwiększenie wydatków w ramach budżetu UE, jeśli nie uzyska od państw członkowskich informacji o odpowiednich oszczędnościach wyrównawczych w budżetach krajowych.

1.3 Komitet przypomina o swojej uwadze przedstawionej w opinii „Plan działań dla cel”<sup>(1)</sup>, w której wzywa do większej integracji procedur celnych w poszanowaniu celów lizbońskich i podkreśla, że głębsza integracja tego typu nie powinna prowadzić do integracji samych administracji celnych.

1.4 Jednym z kluczowych założeń nowego programu jest poprawa systemu szkoleń (i ich skuteczności) dla urzędników z państw członkowskich<sup>(2)</sup>.

## 2. Wprowadzenie i kontekst

2.1 Rok rocznie polityka celno-podatkowa UE w dużym stopniu przyczynia się do generowania przychodów dla budżetów UE i państw członkowskich. Strategie dotyczące cel i podatków przynoszą również wymierne korzyści obywatelom i przedsiębiorstwom UE, wynikające np. z blokowania niebezpiecznego lub nielegalnego importu, upłynniania obrotu handlowego, umacniania rynku wewnętrznego czy też ograniczania kosztów przestrzegania przepisów i biurokracji dla firm transgranicznych.

2.2 Wniosek dotyczący rozporządzenia (COM(2011) 706 final) to ważny krok naprzód w zapoczątkowanym wiele lat temu procesie racjonalizacji i koordynacji działań państw członkowskich, podejmowanych w celu ochrony własnych i unijnych interesów finansowych. W roku 2010 opłaty celne i powiązane z nimi opłaty stanowiły 12,3 % budżetu UE. W najbliższych

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78, punkt 1.3.

<sup>(2)</sup> Mowa jest o tym w punkcie 1.2 opinii EKES-u w sprawie poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Fiscalis 2013), Dz. U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, przyjętych przez Komisję w czerwcu 2011 r., proponuje się m.in. **nową generację programów „Cła” i „Fiscalis”**. Na przestrzeni lat rozwój obu projektów następował w obrębie dwóch niezależnych (choć równoległych do siebie) ścieżek: ostatnie z nich to „Cła 2013” i „Fiscalis 2013”. Obecnie połączono je w **jeden program (FISCUS)**, co stanowi poważną innowację w strategii Komisji.

2.3 FISCUS jest nie tylko owocem „polityki na rzecz uproszczenia” – jak nazywa swoją strategię Komisja – ale także potwierdzeniem wagi **„współpracy między organami celnymi i podatkowymi a innymi zainteresowanymi stronami”**. Najważniejszym pozytywnym aspektem programu tego typu jest **znaczenie nadawane czynnikowi ludzkiemu**: współpraca w dziedzinie cel i podatków jest skupiona wokół tworzenia sieci kontaktów i budowania kompetencji<sup>(3)</sup>; oczywiście niezbędna jest skuteczność technologii i rozwiązań informatycznych, ale jeszcze bardziej istotny jest czynnik ludzki – takie stanowisko bardzo odpowiada EKES-owi.

2.4 Zaproponowany przez Komisję projekt FISCUS zakłada, że program będzie wdrażany przez siedem lat, począwszy od 1 stycznia 2014 r. **Pula środków finansowych** na pokrycie jego kosztów w całym okresie (2014–2020) wynosi 777 600 000 EUR w cenach bieżących. Jest to kwota niemała i trudno określić, czy odpowiada zamierzeniom. Program przewiduje dofinansowanie w ramach dziewięciu, różnych rodzajów **ogólnych działań wspólnych**. Chodzi o wsparcie dotacji, kontraktów na zamówienia publiczne lub zwrotu kosztów ponoszonych przez ekspertów zewnętrznych.

2.5 Choć większość kosztów dotyczy szkoleń dla urzędników i wspólnych inicjatyw w zakresie informatyki, przydzielone środki mogą zostać także przeznaczone na pokrycie **„wydatków związanych z działaniami przygotowawczymi, monitorowaniem, kontrolą, audytami i oceną”**<sup>(4)</sup>. EKES rozumie, że wymaga to położenia głównego nacisku na kontrolę wdrażania **ogólnych działań wspólnych**, ma jednak nadzieję, że – dla zachowania spójności – nie mniej uwagi poświęcone zostanie wdrażaniu **działań krajowych**.

2.6 **Konkretne cele** programu działań są takie same, jak w programach przeszłych i bieżących. EKES wypowiadał się już w tej kwestii i nie powtarzałby swoich uwag, gdyby nie temat poruszany wielokrotnie i jak dotąd pozostawiony bez odpowiedzi: **regularna wymiana informacji między organami podatkowymi i celnymi** jako środek wykrywania oszustw i/lub przypadków unikania płacenia podatków<sup>(5)</sup>.

2.7 Pierwszy element – tworzenie sieci kontaktów – powinien umożliwiać **wymianę dobrych praktyk i wiedzy operacyjnej**. Nie jest to nic nowego, gdyż kwestia ta była poruszana – przy użyciu tego samego słownictwa – w większości poprzednich programów (jeśli nie we wszystkich). Działania podejmowane w przeszłości nie zawsze były skuteczne i to z wielu

powodów: głównie ze względu na trudności językowe i różne doświadczenia lub pochodzenie uczestników. Nowy nacisk na współpracę między różnymi administracjami, przewidywany w programie FISCUS, powinien zachęcać do wymiany doświadczeń i sprzyjać rozwojowi specjalistów wysokiego szczebla, na czym powinno zależeć UE.

2.8 Komisja twierdzi, że drugi element „umożliwia **finansowanie** w ramach programu **nowatorskiej infrastruktury informatycznej** i nowoczesnych systemów informatycznych, które pozwalają administracjom celnym i podatkowym w Unii dojść do poziomu pełnoprawnych e-administracji”<sup>(6)</sup>. Ta sprawa również była już poruszana (i opisywana mniej więcej tymi samymi słowami) w dotychczasowych programach. W tym przypadku rezultaty nie były jednak zadowalające – z racji niejednorodnego poziomu zaawansowania technologii informatycznych w państwach członkowskich oraz (niestety dość często) z powodu niechęci niektórych (wielu) państw członkowskich do zmiany metod lub sprzętu.

2.9 Niechęć państw członkowskich do współpracy stanowi główną przeszkodę na drodze do utworzenia solidnej **europeskiej sieci fiskalnej**. Nie chodzi tylko o technologie informatyczne, ale są one tutaj czynnikiem najbardziej eksponowanym. EKES krytykował takie podejście w wielu swoich opiniach dotyczących inicjatyw fiskalnych UE<sup>(7)</sup>. Ma nadzieję, że obecny kryzys udowodni, że żaden kraj nie może odciąć się od wydarzeń wywierających wpływ w skali globalnej i że współpraca jest jedynym rozwiązaniem problemu.

2.10 W roku 2011 wykonawca przeanalizował – po odbyciu konsultacji z przedstawicielami przedsiębiorstw – śródkresowe wyniki dwóch odrębnych programów: „Fiscalis 2013” i „Cła 2013”. Inny wykonawca przeprowadził badanie dotyczące możliwych ram przyszłego programu FISCUS. Wyniki śródkresowe nie wykazały poważnych przeszkód ani nie stanowiły podstawy do podjęcia żadnych specjalnych działań w celu skorygowania niepożądaných zdarzeń.

2.11 FISCUS łączy obydwa obowiązujące obecnie, odrębne programy dotyczące cel i podatków. Pozwala zatem na realizację celów Komisji w zakresie „polityki na rzecz upraszczania” i redukcji kosztów, nie wywierając przy tym negatywnego wpływu na działania uwzględnione w poszczególnych projektach.

2.12 Nowe rozporządzenie zastępuje decyzję nr 1482/2007/WE ustanawiającą wspólnotowy program poprawy skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (program „Fiscalis 2013”). Decyzja nr 624/2007/WE ustanowiła z kolei program działań dla cel we Wspólnocie („Cła 2013”). Obie decyzje zostaną zatem uchylone.

<sup>(3)</sup> COM(2011) 706 final, punkt 1, trzeci akapit.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 706 final, s. 21 – artykuł 10, ust. 2.

<sup>(5)</sup> Opinie EKES-u; „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73 oraz „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61.

<sup>(6)</sup> COM(2011) 706 final – punkt 1, trzeci akapit.

<sup>(7)</sup> Opinie EKES-u; „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; „Uchylanie się od płacenia podatków związane z importem i innymi transakcjami transgranicznymi”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; „Odzyskiwanie wierzytelności dotyczących podatków”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120, oraz „Współpraca administracyjna w obszarze opodatkowania”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.

2.13 Komisja przeprowadziła zakrojone na szeroką skalę konsultacje w **sektorze ceł** i w **sektorze podatków**. Na ich podstawie sporządzono listę problemów, które przedstawiono w dokumencie roboczym służb Komisji – podsumowanie oceny skutków, Część I (Cła) i Część II (Fiscalis) <sup>(8)</sup>.

2.14 Jeszcze przed opracowaniem programu Komisja dokonała oceny skutków, która wykazała, że utrzymuje się znaczna niepewność co do europejskich systemów informacyjnych i wymiany informacji związanych z dalszym rozwojem strategii. Część z tych kwestii została poruszona w opinii EKES-u „Program działań dla ceł” <sup>(9)</sup>. W opinii EKES-u „Poprawa skuteczności systemów podatkowych na rynku wewnętrznym (Fiscalis 2013)” szczegółowo opisano natomiast czynniki potrzebne do usprawnienia programu Fiscalis <sup>(10)</sup>.

2.15 EKES popiera w zasadzie środki proponowane przez Komisję. Pragnie jednak podkreślić, że temat współpracy między różnymi organami – zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym – jest motywem powracającym w wielu sprawach dotyczących funkcjonowania UE. Postęp w tym zakresie jest zwykle trudny i czasochłonny. Dzieje się tak z wielu powodów, lecz główną przyczyną wydaje się być brak entuzjazmu ze strony władz krajowych.

2.16 EKES zgadza się z propozycją Komisji, dotyczącą ściślejszej współpracy między organami celnymi i podatkowymi. Współpraca ta powinna dawać impuls do działań, o których podjęcie EKES wielokrotnie zabiegał w swoich opiniach <sup>(11)</sup>. Chodzi m.in. o zorganizowaną współpracę między agencjami krajowymi i europejskimi, zajmującymi się zwalczaniem oszustw i przestępstw finansowych (takich jak pranie brudnych pieniędzy, przestępczość zorganizowana, terroryzm, przemyt, itd.).

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Dokument roboczy służb Komisji – podsumowanie oceny skutków, SEC(2011) 1318 final.

<sup>(9)</sup> Dz.U. C 324 z 30.12.2006, s. 78.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 1.

<sup>(11)</sup> Opinie EKES-u: „Zwalczanie oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej”, Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 73; „Wspieranie dobrych rządów w dziedzinie opodatkowania”, Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 61; „Uchylenie się od płacenia podatków związane z importem i innymi transakcjami transgranicznymi”, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 112; „Odzyskiwanie wierzytelności dotyczących podatków”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120 oraz „Współpraca administracyjna w obszarze opodatkowania”, Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 120.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Roczna analiza wzrostu gospodarczego – rok 2012”**

COM(2011) 815 final

(2012/C 143/12)

Sprawozdawca generalny: **David CROUGHAN**

Dnia 23 listopada 2011 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 „Roczna analiza wzrostu gospodarczego – rok 2012”

COM(2010) 815 final.

Dnia 6 grudnia 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Komitetowi Sterującemu ds. Strategii „Europa 2020”.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Davida CROUGHANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 171 do 19 – 21 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

#### WPROWADZENIE

- i Niniejszy projekt opinii, wydany w związku z wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej, zawiera uwagi dotyczące sporządzonej przez Komisję rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r.
- ii Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. rozpoczyna europejski semestr 2012 w zakresie zarządzania gospodarczego, który jest jednocześnie pierwszym europejskim semestrem po przyjęciu uzgodnionych umocnionych ram prawnych zarządzania gospodarczego (tzw. „sześciopaka”).
- iii W rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisja określa priorytety UE na najbliższe 12 miesięcy z punktu widzenia polityki gospodarczej i budżetowej oraz reformy mające na celu zwiększenie wzrostu i zatrudnienia zgodnie ze strategią „Europa 2020”. Po zatwierdzeniu na marcowym posiedzeniu Rady Europejskiej priorytety te będą musiały zostać uwzględnione przez państwa członkowskie w krajowych strategiach politycznych i budżetach.
- iv W **części I** niniejszego projektu opinii przedstawione są uwagi dotyczące ogólnych **kwestii związanych z roczną analizą wzrostu gospodarczego**, takich jak nacisk na wzrost, konsolidacja fiskalna i wdrożenie reform uzgodnionych w ramach semestru europejskiego oraz udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w procesie rocznej analizy wzrostu gospodarczego.
- v **Część II** gromadzi **konkretne uwagi i zalecenia w sprawie różnych strategii UE**. Odnoszą się one szczegółowo do pięciu priorytetów przedstawionych przez Komisję w rocznej analizie wzrostu gospodarczego: zróżnicowanej konsolidacji fiskalnej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu; przywrócenia normalnych warunków kredytowania gospodarki; działań na rzecz wzrostu gospodarczego i konkurencyjności; walki z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu oraz modernizacji administracji publicznej. Te uwagi pochodzą z różnych niedawnych opinii EKES-u i służą aktualizacji

stanowiska Komitetu w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego na 2011 r. <sup>(1)</sup> przyjętej w marcu 2011 r.

- vi Niniejszy projekt opinii został ponadto sporządzony w związku z opinią w sprawie semestru europejskiego 2011, przyjętą przez Komitet w grudniu 2011 r. <sup>(2)</sup>

#### CZĘŚĆ I

#### PRZESŁANIE EKES-U NA WIOSENNE POSIEDZENIE RADY EUROPEJSKIEJ

**W odróżnieniu od wszystkich ostatnich szczytów, tym razem Unia będzie musiała udowodnić swoją polityczną zdolność do przezwyciężenia kryzysu zadłużeniowego za pomocą ambitnych i wystarczających środków służących odbudowie zaufania. Jednym z tych środków jest dużo większy nacisk na wzrost.**

#### A. WPROWADZENIE

1. Komisja opublikowała roczną analizę wzrostu gospodarczego na 2012 r. w **ponurym kontekście**: Unia doświadcza najgorszego w swojej historii kryzysu finansowego, gospodarczego i społecznego oraz kryzysu zaufania. Konsekwencje tego kryzysu są rozległe: trudności dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw, wzrost długoterminowego bezrobocia oraz bezrobocia osób młodych, wzrost liczby ludzi zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem, niepokoje społeczne, ryzyko eskalacji nastrojów nacjonalistycznych i populistycznych.

2. Komitet jest **poważnie zaniepokojony brakiem wdrażania na szczeblu krajowym** zobowiązań uzgodnionych

<sup>(1)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”, COM(2011) 11 final, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26–38.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie „Zakończenie pierwszego europejskiego semestru koordynacji polityki gospodarczej: wytyczne dla polityki krajowej na lata 2011–2012”, Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 8–12.

w procesie europejskiego semestru. Bardziej niż kiedykolwiek UE musi zademonstrować swoją zdolność do skutecznego działania, aby odbudować zaufanie konsumentów i inwestorów, udzielając ambitnej odpowiedzi na obecne wyzwania. Jeżeli **instytucje europejskie i państwa członkowskie nie podejmą zdecydowanych działań i nie wdrożą skutecznych reform**, Europa popadnie w długoterminowy kryzys wzrostu i będzie doświadczała coraz to większych różnic, co zwiększy napięcia w strefie euro.

3. Z uwagi na fakt, że proces europejskiego semestru 2012 rozpoczyna się od bardzo **negatywnych prognoz wzrostu** i poważnego ryzyka recesji, Komitet wyraża ubolewanie, że na **szczyście europejskim w grudniu 2011 r.** nie udało się odbudować zaufania do zarządzania Unią Europejską, które ze szczytu na szczyt stopniowo zmniejszało się na przestrzeni ostatnich osiemnastu miesięcy. Okazana przez uczestników szczytu oczywista niechęć zmierzenia się z głęboko zakorzenionymi problemami, które zostały stwierdzone na podstawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego, poskutkowałą dalszym wykonywaniem zaleceń politycznych, które nie budzą zaufania rządów i inwestorów na świecie, a w szczególności zaufania obywateli europejskich.

4. Komitet uważa, że **środki naprawcze** zaproponowane do tej pory w związku z długiem państwowym i związanym z nim kryzysem finansowym **nie są kompletne** i że w związku z tym grożą doprowadzeniem do sytuacji, w której niektóre głęboko zadłużone kraje zostaną odsunięte od rynków na dłużej niż planowano, oraz że istnieją poważne obawy o rozprzestrzenienie się kryzysu na niektóre większe państwa członkowskie. Chaotyczna niewypłacalność Grecji nadal jest możliwa; takie zdarzenie mogłoby mieć poważny negatywny wpływ na inne państwa borykające się z problemem długu państwowego i mogłoby wywołać szereg kolejnych zdarzeń, które miałyby poważne konsekwencje nie tylko dla gospodarki europejskiej, lecz także dla gospodarki światowej. Unia Europejska nie znalazła sposobu na wykorzystanie swojej niezaprzeczalnej siły gospodarczej w celu ochrony państw członkowskich znajdujących się w trudnej sytuacji przed atakami ze strony rynków finansowych; to z kolei doprowadziło do sytuacji, w której rynki światowe poważnie osłabiły system europejski poprzez wykorzystanie jego rozdrobnienia strukturalnego. Problem ten ma zatem charakter na równi polityczny i gospodarczy.

5. Komitet niepokoi fakt, że wynikający z tego wysoki poziom niepewności wywiera **szkodliwy wpływ na gospodarkę realną** Unii pod względem zmniejszenia inwestycji, produkcji i zatrudnienia, gdyż inwestorzy szukają „bezpieczniejszych przystani”, a nawet opracowują plany na wypadek rozpadu strefy euro, który wywołałby ogromne konsekwencje w skali światowej.

6. Doświadczenia z poprzednich kryzysów integracji europejskiej pokazały, że Europa dysponuje zasobami umożliwiającymi jej znalezienie rozwiązań. Komitet wzywa instytucje europejskie i państwa członkowskie do nabrania **odwagi politycznej** i wykształcenia **wizji politycznej** oraz do wsparcia dalszej integracji i ożywienia gospodarczego i inwestycji, co jest obecnie jedynym możliwym rozwiązaniem kryzysu.

7. UE musi odejść od obecnie stosowanego wyjątkowego i fragmentarycznego podejścia do kryzysu i skupić się na **trwałych rozwiązaniach** wyzwań strukturalnych, jakie ujawnił ten kryzys, które zapewnią Europejczykom dobrobyt w perspektywie

długoterminowej. Wymaga to zbudowania niezbędnej zapory w Europie, która chroniłaby przed dalszymi atakami, co dałoby krajom przeżywającym trudności czas na naprawę gospodarki oraz przyjęcie konkretnych dodatkowych środków w celu pobudzenia wzrostu europejskiej gospodarki.

8. Oprócz podjęcia działań niezbędnych dla wiarygodnego zarządzania kryzysem zadłużeniowym w Europie ważne jest również **poszerzenie unii fiskalnej**. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie do procesu europejskiego semestru znacznie ściślejszego nadzoru polityki budżetowej państw członkowskich oraz zobowiązań wymaganych od państw członkowskich zgodnie z nowym paktem fiskalnym, choć podkreśla konieczność zbadania społecznych skutków takich działań. Niemniej jednak nowy system europejskiego zarządzania gospodarczego powinien utrzymać niezależność partnerów społecznych i swobodę zawierania przez nich umów zbiorowych.

9. Ponadto Komitet po raz kolejny wyraża pełne poparcie dla nadrzędnej **strategii „Europa 2020”**, która oferuje pozytywną wizję przyszłości oraz spójne ramy przeprowadzenia perspektywicznych reform na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Komitet przypomina również o potrzebie osiągnięcia właściwej równowagi pomiędzy gospodarczymi, społecznymi i związanymi z zatrudnieniem aspektami tej strategii.

10. Komitet jest głęboko zaniepokojony **alarmującym osłabieniem metody wspólnotowej** na rzecz podejścia międzyrządowego prowadzonego głównie przez zaledwie kilka państw członkowskich, które przyczyniło się do ograniczenia działań politycznych. Po części, jako że instytucje wspólnotowe odgrywały rolę podrzędną względem podejścia międzyrządowego, które przyjęto w ciągu ostatnich dwóch lat, poważne problemy Unii Europejskiej rozwiązywane były nie z perspektywy Unii, lecz z perspektywy poszczególnych państw członkowskich i zgodnie z ich politycznymi wymogami.

11. Komitet zauważa, że najpóźniej po pięciu latach od wejścia w życie Traktatu o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, uzgodnionego przez 25 państw członkowskich 30 stycznia 2012 r., na podstawie oceny doświadczeń z jego wdrażania podjęte zostaną niezbędne kroki w celu **wprowadzenia treści tego traktatu** do dorobku prawnego Unii Europejskiej. Dlatego też Komitet nalega, aby kraje, które postanowiły, iż nie przyłączą się<sup>(3)</sup> do procesu międzyrządowego, który zaowocował przyjęciem traktatu, aby ponownie przemyślały swoje stanowisko w tej sprawie.

12. Komitet popiera ideę **nadania Komisji Europejskiej znaczącej roli**, zachęcając ją przy tym do przedkładania odważnych wniosków, oraz **pełnego zaangażowania Parlamentu Europejskiego** w proces semestru europejskiego w celu zwiększenia jego przejrzystości i legitymizacji.

13. Komitet dziękuje Komisji za opublikowanie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r. pod koniec listopada 2011 r., tj. wcześniej niż wstępnie przewidywano. Jakkolwiek harmonogram pozostaje napięty, umożliwiło to EKES-owi przeprowadzenie dyskusji na jej temat, skonsultowanie się z siecią krajowych rad społeczno-gospodarczych i z podobnymi instytucjami oraz wydanie niniejszej opinii jeszcze przed wyznaczeniem rocznych priorytetów działań na wiosennym posiedzeniu Rady Europejskiej.

<sup>(3)</sup> Zjednoczone Królestwo i Republika Czeska.

## B. ODPOWIEDNI NACISK NA WZROST

14. Komitet uważa, że roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. pod wieloma względami jest lepsza od poprzedniej analizy.

15. Komitet z zadowoleniem przyjmuje ogólny nacisk na wzrost i z satysfakcją zauważa, że roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. uwzględnia wiele pomysłów przedstawionych w poprzedniej opinii EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2011 r.<sup>(4)</sup>

16. EKES podkreśla, że **bez wystarczającego tempa wzrostu nie da się przezwyciężyć kryzysu długu państwowego**, zwłaszcza w krajach przeżywających trudności. Nadanie wzrostowi niskiego priorytetu wiązałoby się z wysokim ryzykiem pchnięcia wielu gospodarek Unii w recesję, a niektórych nawet w depresję.

17. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego uznano, że **rynki finansowe** oceniają zdolność państw członkowskich obsługi zadłużenia publicznego na podstawie długoterminowych prognoz wzrostu, zdolności do podejmowania dalekosiężnych decyzji dotyczących reform strukturalnych oraz zobowiązania do poprawy konkurencyjności.

18. Komitet zgadza się ze stwierdzeniem przedstawionym w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r., że prognozy wzrostu wszystkich państw członkowskich UE zależą od **stanowczej walki z kryzysem długu państwowego i od wdrożenia rozsądnej polityki gospodarczej** oraz że w środowisku politycznym zbyt dużo czasu i energii poświęca się środkom nadzwyczajnym, a za mało czasu wdrażaniu reform, które z powrotem skierują nasze gospodarki na wyższe poziomy wzrostu.

19. Komitet w pełni zgadza się, że nacisk należy położyć jednocześnie na reformy, które służą osiągnięciu wzrostu w perspektywie krótkoterminowej, oraz na właściwy model wzrostu w perspektywie średnioterminowej.

20. Komitet ponownie podkreśla, że trzy aspekty wzrostu – inteligentny charakter, trwałość i sprzyjanie włączeniu społecznemu – są ze sobą powiązane i nawzajem się wzmacniają. Aspekty gospodarcze, społeczne i środowiskowe należy **uwzględniać w takim samym stopniu**.

21. Przywrócenie wzrostu musi być ponadto spójne z innymi celami zapisanymi w Traktacie z Lizbony, w tym z dobrobytem obywateli. Potrzebę reform powinno się postrzegać jako **okazję** do zmiany sposobu życia na bardziej zrównoważony.

22. **Wszystkie** państwa członkowskie powinny położyć nacisk na reformy sprzyjające wzrostowi.

23. **Szczególna sytuacja pięciu państw członkowskich korzystających z programów pomocy finansowej UE/MFW<sup>(5)</sup>**

23.1 Komitet uważa, że Komisja i Rada powinny nadal zachęcać państwa członkowskie – za pomocą szczegółowych

zaleceń dla poszczególnych krajów – do planowania i wdrażania długoterminowych strategii na rzecz wzrostu. Komitet ubolewa, że w 2011 r. jedyne zalecenie przekazane **pięciu państwom członkowskim korzystającym ze wsparcia finansowego UE – MFW** dotyczyło kontynuowania wdrażania środków określonych w decyzjach, na mocy których udzielono im wsparcia finansowego.

23.2 Komitet jest obecnie **zaniepokojony** decyzją Komisji, że tych pięć państw nie powinno być zobowiązanych do udziału w przygotowaniach **drugiej rundy krajowych programów reform (KPR)** w 2012 r. EKES uznaje fakt, że KPR-y w dużej mierze obejmują ten sam zakres tematyczny, zaś wspomniane kraje przedkładają swoje krajowe cele związane ze strategią „Europa 2020”. Niemniej wyklucza to wymienione państwa z nowego procesu sprawowania rządów zajmującego kluczową pozycję w strategii „Europa 2020”, która została opracowana w celu osiągnięcia niezbędnej konwergencji gospodarczej za pomocą reform i przyjęcia sprawdzonych rozwiązań. W szczególności utrudni to udział obywateli i partnerów społecznych na szczeblu krajowym we wdrażaniu i weryfikowaniu krajowych programów reform. Jest to sprzeczne z konkluzjami Rady Europejskiej z marca 2011 r. dotyczącymi zapewnienia pełnego zaangażowania parlamentów narodowych, partnerów społecznych i innych zainteresowanych stron w tworzenie nowych ram europejskiego semestru.

## 24. Inwestowanie we wzrost – szczególne wyzwanie w obecnej sytuacji

24.1 Komitet zdaje sobie sprawę, że określenie właściwych środków na rzecz wzrostu może być szczególnym **wyzwaniem**. Obecna trudna sytuacja UE pod względem wzrostu nie wynika z samego kryzysu, lecz także z dodatkowych problemów, które wpływają na wyniki gospodarcze UE, takich jak utrata konkurencyjności, globalizacja, ograniczone zasoby (energii, umiejętności itp.), zmiana klimatu i starzenie się społeczeństwa.

24.2 Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” będzie wymagało **znaczących inwestycji** np. w ICT, tradycyjną i nową infrastrukturę, badania, rozwój i innowacje, edukację i umiejętności oraz efektywność energetyczną. Inwestowanie w ekologiczną gospodarkę będzie pobudzało innowacje i popyt na nowe produkty, przyczyniając się do zrównoważonego charakteru gospodarki światowej.

24.3 Stanowi to szczególne wyzwanie w czasach oszczędności. Korzyści płynące z tego rodzaju inwestycji podejmowanych na szczeblu krajowym lub europejskim z myślą o inteligentnym i zrównoważonym wzroście sprzyjającym włączeniu społecznemu są jednak istotne i mogą spowodować ważny **efekt dźwigni** sprzyjający dodatkowym inwestycjom w sektorze prywatnym.

24.4 Komitet jest zdania, że Unia musi **zwiększyć inwestycje w projekty**, które promują zmiany strukturalne i mogą pomóc państwom członkowskim w dążeniu do wprowadzenia gospodarek na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. Właściwe projekty powinny być zgodne z celami strategii „Europa 2020” – na przykład długoterminowe projekty infrastrukturalne, które są szczególnie istotne dla interesu publicznego i mają potencjał dochodowy.

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”, COM(2011) 11 final, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26–38.

<sup>(5)</sup> Grecja, Irlandia, Łotwa, Portugalia i Rumunia.

24.5 W tym kontekście Komitet w pełni popiera **inicjatywę w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020”** <sup>(6)</sup>, mającą na celu finansowanie zakrojonych na szeroką skalę projektów infrastrukturalnych w dziedzinie energii, transportu i ICT. Inicjatywa ta przyniesie korzyści dla rynków obligacji projektowych i pomoże promotorom indywidualnych projektów w pozyskiwaniu długoterminowego finansowania przez sektor prywatny za pośrednictwem papierów dłużnych.

24.6 Komitet uważa, że należy zwiększyć wysiłki na szczeblu europejskim w celu sprzyjania inwestycjom. Dostępne fundusze strukturalne należy ukierunkować na poprawę konkurencyjności i odbudowę wzrostu. Unijne finansowanie powinno zależeć od wyników i zgodności z celami strategii „Europa 2020”.

24.7 Komitet z zadowoleniem przyjmuje szybkie przyjęcie przez Parlament i Radę porozumienia w sprawie **zwiększenia stawek współfinansowania** w odniesieniu do funduszy strukturalnych w państwach objętych pomocą finansową ze strony UE, EBC i MFW, w celu umożliwienia szybkiej mobilizacji unijnych środków finansowych na rzecz wzrostu i poprawy ich wykorzystania <sup>(7)</sup>.

24.8 W związku z poważną presją, pod jaką znajdują się budżety krajowe, państwa członkowskie i prawodawcy europejscy muszą dokonywać trudnych wyborów i określać priorytety ukierunkowane na **inwestowanie w dziedzinę pobudzającą wzrost gospodarczy**, takie jak edukacja i umiejętności, badania, rozwój i innowacje, środowisko naturalne, sieci – np. szybki internet, wzajemne połączenia energetyczne i transportowe.

24.9 Należy podkreślać ważną rolę, jaką w odbudowie gospodarczej odgrywają **przedsiębiorczość**, przedsiębiorczość społeczna i tworzenie przedsiębiorstw, a w szczególności **MŚP** (w tym przedsiębiorstw społecznych). Są one głównymi motorami wzrostu gospodarczego, innowacji i umiejętności przedsiębiorczych, a także ważnym źródłem miejsc pracy.

24.10 W wielu państwach członkowskich UE stopa bezrobocia zbliża się do poziomu, który niesie ze sobą olbrzymie koszty społeczne i gospodarcze i jest nie do przyjęcia. Dlatego też niezbędne są działania w krótkiej i średniej perspektywie, ułatwiające dostęp młodych ludzi i kobiet do rynku pracy, powrót na rynek pracy osób, którzy utracili zatrudnienie w wyniku kryzysu, a także kształcenie i przekwalifikowanie zawodowe. Do 2020 r. trzeba stworzyć w UE 17,6 mln miejsc pracy.

### C. ZBYT DUŻY NACISK NA KONSOLIDACJĘ BUDŻETOWĄ

25. Komitet zgadza się w pełni, że konsolidacja budżetowa jest potrzebna, aby można było zaradzić poważnej nierównowadze i przywrócić zaufanie. Jednakże Komitet jest zaniepokojony

znacznym naciskiem, jaki w nowym pakcie fiskalnym kładzie się na **środki oszczędnościowe**. Należy dokonać dokładnej oceny społecznych skutków tychże środków i dołożyć wszelkich starań, aby zapewnić, że nie przyczynią się one do zwiększenia zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Komitet uważa, że należy znaleźć odpowiednią równowagę między konsolidacją fiskalną a wzrostem. Sama dyscyplina budżetowa i oszczędności nie wystarczą, aby nakierować UE na ścieżkę zrównoważonego wzrostu. W przypadku konieczności zaplanowania pewnych oszczędności należy zadbać o ich społeczne wyważenie oraz uwzględnić to, w jaki sposób oddziałują one na różne grupy społeczne. Komitet zgadza się z Christine Lagarde, dyrektorką zarządzającą Międzynarodowego Funduszu Walutowego, która ostrzegła, że „zastosowanie powszechnych cięć budżetowych w całej Europie przyczyni się jedynie do nasilenia się recesji”.

26. Komitet jest zaniepokojony faktem, że przyjęty 30 stycznia 2012 r. przez 25 państw członkowskich **Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej** nie przyniesie rozwiązania obecnego kryzysu. Wprawdzie w przyszłości traktat ten doprowadzi do większej zgodności z paktem stabilności i wzrostu, należy jednak wskazać na pewne jego braki, takie jak niedostateczna koncentracja na równowadze budżetowej, brak odniesienia do systemu wczesnego ostrzegania i do tabeli wyników, a zatem instrumentów opracowanych w celu zapobiegania nierównowagom narastającym w innych dziedzinach gospodarki. Można w tym kontekście wymienić sektor prywatny, utratę konkurencyjności lub bańkę spekulacyjną na rynku nieruchomości, czyli wszystkie te czynniki, które odegrały znaczącą rolę w przypadku obecnego kryzysu. Wzrost gospodarczy jest częścią tego rozwiązania i wymaga pewnych rygorystycznych, szczególnych środków na rzecz pobudzania wzrostu, zwłaszcza w państwach członkowskich zagrożonych głęboką recesją. Wysiłki na rzecz konsolidacji i reform muszą iść w parze ze środkami na rzecz pobudzania wzrostu.

27. Komitet jest zaniepokojony tym, że roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. zawiera apel o zwiększenie oszczędności, by można było osiągnąć cele związane z konsolidacją budżetową nawet w świetle **pogarszającego się klimatu makroekonomicznego**. Zaleca państwom członkowskim korzystającym z programów pomocy finansowej, by „w dalszym ciągu realizowały uzgodnione cele budżetowe, mimo możliwości wystąpienia zmian w warunkach makroekonomicznych”. Radzi tym państwom członkowskim, w przypadku których utrzymują się znaczące luki w korekcie budżetowej w ramach procedury nadmiernego deficytu, by „zwiększyły wysiłki na rzecz konsolidacji”; poza tym „ewentualne korekty podstawowego scenariusza makroekonomicznego przewidujące obniżenie wskaźników nie powinny skutkować opóźnieniami w korekcie nadmiernego deficytu”.

### 28. Stabilizacja za pomocą euroobligacji

28.1 Instytucje finansowe inwestują w obligacje rządowe, oczekując, że będą one wolne od ryzyka w kontekście ich własnych celów bilansowych. Z tego względu instytucje wolą obecnie deponować pieniądze w EBC niż kupować bardziej ryzykowne obligacje niektórych państw członkowskich, co pozbawia system finansowy płynności.

28.2 Przewycięzenie tego kryzysu będzie zatem wymagało zwiększenia i wzmocnienia wiarygodności ochrony europejskiej przed naciskami rynkowymi poprzez umożliwienie Europejskiemu Bankowi Centralnemu odgrywania jeszcze pełniejszej

<sup>(6)</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Etap pilotażowy realizacji inicjatywy w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii »Europa 2020«” – COM(2011) 660 final.

<sup>(7)</sup> Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 13 grudnia 2011 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr .../2011 w sprawie zmiany rozporządzenia Rady (WE) nr 1698/2005 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych – P7\_TC1-COD(2011)0209.



roli – bezpośrednio lub pośrednio – w ramach Europejskiego Instrumentu Stabilności Finansowej lub Europejskiego Systemu Walutowego.

28.3 Komitet uznaje, że ważne implikacje dla pokusy nadużycia są prawdziwe i że wymagają rozwiązania. Ten problem błędnie jednak w porównaniu z możliwością rozpadu strefy euro. Biorąc pod uwagę niechęć państw członkowskich do przejmowania długów innych państw członkowskich oraz trudności związane z pełnieniem takiej funkcji przez EBC, Komitet wzywa do niezwłocznego zastanowienia się nad **wprowadzeniem obligacji stabilności**. Po opublikowaniu przez Komisję Europejską zielonej księgi w sprawie obligacji stabilności Komitet rozważa tę kwestię w odrębnej opinii.

#### D. WŁAŚCIWY NACISK NA WDROŻENIE

29. Celem strategii „Europa 2020” jest zapewnienie Unii Europejskiej zdolności do konkutowania w warunkach nieustannie narastającej konkurencji światowej. Dlatego też Komitet zdecydowanie popiera **znaczny nacisk**, jaki w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. Komisja kładzie na kwestię braku właściwego wdrożenia reform na szczeblu krajowym.

30. Komitet zauważa z ogromnym zaniepokojeniem, że mimo iż sytuacja nagli, postępy państw członkowskich we **wdrażaniu** wytycznych zawartych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2011 r. pozostają **poniżej oczekiwań**. Podejmowanie decyzji na szczeblu UE trwa zbyt długo, aby można je było uwzględnić w krajowych decyzjach politycznych.

31. EKES **apeluje do państw członkowskich o pełne wdrożenie reform**, do których się zobowiązały w krajowych programach reform. Muszą one wziąć odpowiedzialność za zmiany, które są niezbędne w kontekście przyszłego zarządzania gospodarką. Podkreśla to potrzebę wzmocnienia procesu semestru europejskiego poprzez zwiększenie zaangażowania parlamentów narodowych, partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich w omawianie i monitorowanie postępów we wdrażaniu krajowych programów reform.

32. Komitet ubolewa, że zobowiązania określone w krajowych programach reform na 2011 r. nie wystarczają na osiągnięcie większości **celów** wyznaczonych na szczeblu UE. W świetle rosnącego zaniepokojenia sytuacją, w której cele strategii „Europa 2020” nie zostaną osiągnięte, Komitet wzywa Komisję i państwa członkowskie do zdwojenia wysiłków na rzecz nadrobienia opóźnienia, które stwierdzono już na tak wczesnym etapie realizacji tego programu, oraz do dołożenia starań, by rządy, zainteresowane podmioty i obywatele w każdym kraju zaangażowali się w programy reform i zrealizowali je.

33. EKES ponadto wzywa Komisję do dopilnowania, aby wszystkie państwa członkowskie, w tym państwa korzystające z pomocy finansowej UE – MFW, przyczyniały się do osiągnięcia najważniejszych celów odpowiednio do swojego potencjału.

#### E. ZNACZENIE ROCZNEJ ANALIZY WZROSTU GOSPODARCZEGO ORAZ KONSEKWENCJE DLA ZORGANIZOWANEGO SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO I PARTNERÓW SPOŁECZNYCH

34. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. jest podstawą, na której należy zbudować konieczne **powszechne zrozumienie priorytetów działania na szczeblu krajowym**

**i unijnym w 2012 r.** Cele te państwa członkowskie powinny następnie uwzględnić w krajowych decyzjach gospodarczych i budżetowych oraz przy opracowywaniu krajowych programów reform, a także programów stabilności i konwergencji.

35. W związku z tym roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2012 r. ma duże **znaczenie polityczne**, dlatego Komitet uważa, że nie powinna się ona ograniczać do technokratycznego procesu, lecz musi uwzględniać poglądy Parlamentu Europejskiego i najważniejszych zainteresowanych stron, takich jak zorganizowane społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni.

36. W obecnym kontekście całkowitego braku zaufania do dotychczasowego sposobu walki z kryzysem oraz braku zaufania do samej Unii, Europa musi zaangażować swoich obywateli. **Dialog społeczny i obywatelski** należy wzmocnić na wszystkich szczeblach w celu osiągnięcia szerokiego konsensusu co do potrzeby przeprowadzenia reform.

37. Środkom ukierunkowanym na poprawę zarządzania gospodarką europejską powinny towarzyszyć działania mające na celu poprawę jej legitymizacji, rozliczalności i **odpowiedzialności**.

38. Komitet apeluje o **zwiększenie skuteczności zaangażowania podmiotów zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w semestr europejski**: na szczeblu UE – w odniesieniu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego i opracowywania zaleceń dla poszczególnych krajów, a na szczeblu krajowym – w całym procesie przygotowywania, wdrażania i monitorowania przyszłych krajowych programów reform. W krajowych programach reform należy przedstawić szczegółowe informacje o zakresie, w jakim zainteresowane strony aktywnie uczestniczyły w przedmiotowym procesie, oraz o sposobie uwzględnienia ich wkładu.

39. Osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu gospodarczego będzie możliwe tylko przy zaangażowaniu całego społeczeństwa oraz jeżeli wszystkie podmioty wezmą na siebie pełną odpowiedzialność. W chwili gdy podejmowane są ważne decyzje wpływające na działalność wszystkich zainteresowanych stron, jak nigdy dotąd potrzebna jest ich **współodpowiedzialność** za reformy.

40. Komitet zamierza utrzymać swoje aktywne zaangażowanie we wdrażanie strategii „Europa 2020” oraz w działania, które będą podejmowane w następstwie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r. Komitet będzie kontynuował współpracę ze swoją siecią krajowych rad społeczno-gospodarczych i podobnymi organizacjami w celu poprawy **konsultacji, udziału i mobilizacji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego** zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym.

#### CZĘŚĆ II

#### PROPOZYCJE KOMITETU W SPRAWIE PRIORYTETÓW PRZEDSTAWIONYCH PRZEZ KOMISJĘ EUROPEJSKĄ

i Komitet popiera pięć priorytetów, na których według Komisji należy skupić strategię polityczną w 2012 r., a mianowicie: dalsze dążenie do osiągnięcia zróżnicowanej konsolidacji

budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu, przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki, działania na rzecz obecnego i przyszłego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności, walkę z bezrobociem i społecznymi skutkami kryzysu oraz modernizację administracji publicznej.

ii W niniejszej Części II przedstawiono szereg wypowiedzi będących wkładem Komitetu do realizacji powyższych priorytetów. Są to głównie cytaty z różnych opinii EKES-u przyjętych w 2011 r., które są rozwinięciem stanowiska EKES-u dotyczącego rocznej wizji wzrostu gospodarczego na 2011 r. <sup>(8)</sup>, przyjętego w marcu 2011 r.

## 1. Dalsze dążenie do osiągnięcia zróżnicowanej konsolidacji budżetowej sprzyjającej wzrostowi gospodarczemu

### 1.1 Konsolidacja fiskalna

1.1.1 EKES podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w opinii na temat rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 w punkcie 1: „Rygorystyczna konsolidacja fiskalna” i punkcie 2: „Korekta nierówności makroekonomicznych”.

1.1.2 Jeśli chodzi o konsolidację budżetową, to zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym w punkcie 1.1 i 1.2 opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 <sup>(9)</sup>, EKES uważa, że najważniejsze jest **przywrócenie równowagi finansów publicznych przy jednoczesnym unikaniu ograniczenia popytu**, które doprowadziłoby do dalszych deficytów spychających gospodarkę europejską w spiralę recesji. Aby europejski plan naprawy gospodarczej się powiódł, program zmniejszenia długu publicznego należy wdrożyć w sposób sprzyjający ożywieniu gospodarczemu oraz zgodny z celami społecznymi i dotyczącymi zatrudnienia, wyznaczonymi w strategii „Europa 2020”.

1.1.3 Europa musi poprawić zarządzanie gospodarcze, żeby zagwarantować **dyscyplinę fiskalną** w każdym państwie członkowskim, a zwłaszcza w strefie euro. Należy sprawnie i prawidłowo wdrożyć uzgodniony pakiet reform, tzw. sześciopak, w połączeniu z nowymi wnioskami dotyczącymi rozporządzeń i towarzyszącym im europejskim semestrem na rzecz lepszej koordynacji polityki gospodarczej i budżetowej państw członkowskich oraz ściślejszego nadzoru ze strony UE.

1.1.4 Jednakże sama dyscyplina fiskalna w państwach członkowskich nie wystarczy jako warunek wstępny wzrostu, zatrudnienia oraz spójności gospodarczej i społecznej. Komitet jest szczerze zaniepokojony tym, że obecne warunki emisji obligacji skarbu państwa doprowadziły do takiej sytuacji rynkowej, która może zagrozić odzyskanej stabilności i wzrostowi.

1.1.5 Dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje zieloną księgę w sprawie **wykonalności wprowadzenia obligacji stabilności**. Komitet uważa, że jeśli wprowadzone zostaną ściśle zasady i odpowiednie zarządzanie na poziomie UE, które wykluczy pokusy nadużyć i będzie propagować odpowiedzialne i przewidywalne zachowanie rządów państw członkowskich, zarządzanie długami krajowymi ze wspólnymi gwarancjami w strefie euro będzie ważnym wkładem w przewyżnienie

poważnych problemów i impasu związanego z koniecznością znalezienia równowagi między środkami oszczędnościowymi a wzrostem.

1.1.6 Postępy w tej dziedzinie pozwolą również **Europejskiemu Bankowi Centralnemu** stopniowo zakończyć program zakupu obligacji rządowych, potrzebny obecnie do tego, by umożliwić poszczególnym państwom członkowskim refinansowanie długu publicznego. Zamiast tego EBC mógłby zdecydować się na wsparcie nowych obligacji stabilności, dając podmiotom rynkowym dodatkową pewność, przynajmniej na etapie przejściowym.

### 1.2 Priorytetowe znaczenie wydatków sprzyjających wzrostowi gospodarczemu

1.2.1 Komitet wyraża pełne poparcie dla nadania priorytetowego znaczenia **wydatkom sprzyjającym wzrostowi gospodarczemu**. Należy w szczególności nie dopuścić do sytuacji, w której działania na rzecz przewyżnienia kryzysu gospodarczego i zmniejszenia długu państwowego odbiłyby się negatywnie na inwestycjach w kształcenie i szkolenie. Podczas oceny celów budżetowych w średniej perspektywie państwa członkowskie powinny zwrócić szczególną uwagę na inwestycje publiczne w edukację, badania i szkolenie zawodowe.

1.2.2 Publiczne środki wspierające **badania i innowacje** wraz z konkretnymi przeznaczonymi na nie programami okazały się nadzwyczaj ważne dla energochłonnych gałęzi przemysłu. EKES wzywa Komisję Europejską, Radę i Parlament do wzmocnienia tych programów skierowanych na efektywność energetyczną i dywersyfikację oraz do włączenia ich, jako stałego elementu, do inicjatyw w dziedzinie rozwoju.

1.2.3 Ponadto w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej EKES zaleca jeszcze większe inwestycje w **badania, rozwój, wdrożenie i szkolenia oraz w działalność naukową**, która ma zastosowanie w energochłonnych gałęziach przemysłu. Inwestycje te powinny uzyskać wystarczające wsparcie w ramach przyszłego programu ramowego i umożliwić wymianę doświadczeń i dzielenie się wynikami co najmniej na poziomie europejskim. Programy europejskie i krajowe powinny bardziej skupiać się na badaniach i innowacjach dotyczących efektywności energetycznej.

### 1.3 Aktywna polityka rynku pracy i służby zatrudnienia

1.3.1 Jak już Komitet wskazał w swej opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 <sup>(10)</sup>, „motywowanie” do aktywnego poszukiwania pracy powinno przede wszystkim polegać na udostępnianiu sprawnie działających usług urzędów pracy, a w mniejszym stopniu na tzw. zachętach związanych z zasiłkami dla bezrobotnych. (...) Przy obecnym rekordowym poziomie bezrobocia, problemem **na rynkach pracy** nie jest brak siły roboczej w ogóle, ale w niektórych państwach członkowskich brak wykwalifikowanej siły roboczej oraz ogromny niedobór dostępnych miejsc pracy. Należy zwrócić większą uwagę na rozwój inteligentnej polityki zarządzania popytem, która wspiera przyszły wzrost i innowacje oraz przyczynia się do tworzenia dalszych miejsc pracy.

1.3.2 Komitet zwracał uwagę na to, że **publiczne służby zatrudnienia** powinny odgrywać aktywniejszą rolę w polityce kształcenia priorytetowych grup docelowych, np. pracowników

<sup>(8)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Roczna wizja wzrostu gospodarczego: wsparcie całościowej odpowiedzi UE na kryzys”, COM(2011) 11 final, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 26–38.

<sup>(9)</sup> Ibid.

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

o mniejszych umiejętnościach i kwalifikacjach bądź zatrudnionych na niestabilnych warunkach, czy grup znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, takich jak osoby niepełnosprawne, bezrobotni w starszym wieku i imigranci. Publiczne służby zatrudnienia powinny ogrywać aktywniejszą rolę w znajdowaniu pracy dla osób dotkniętych długotrwałym bezrobociem i rozwijaniu proaktywnych strategii w zakresie rynku pracy i szkolenia zawodowego. W wielu krajach konieczne będzie znaczne zwiększenie specjalnego wsparcia udzielanego przez publiczne służby zatrudnienia, przy czym należy zwrócić większą uwagę na osoby znajdujące się w gorszej sytuacji.

#### 1.4 *Reforma i modernizacja systemów emerytalnych*

1.4.1 Komitet świadom jest potrzeby zreformowania i zmodernizowania systemów emerytalnych, ale uważa, że obciążenie systemu emerytalnego wynika raczej z braku miejsc pracy i inwestycji niż z problemów demograficznych. To, czego potrzeba, to inicjatywy sprzyjających możliwościom wydłużenia okresu aktywności zawodowej, którym towarzyszy skuteczna polityka wzrostu i zatrudnienia. Tylko prawdziwa **polityka w zakresie aktywności osób starszych**, zmierzająca do zwiększenia udziału w szkoleniach i uczeniu się przez całe życie, może trwale podnieść stopę zatrudnienia osób starszych, które przedwcześnie porzucają pracę z powodu problemów zdrowotnych, dużego natężenia pracy, przedwczesnych zwolnień i braku możliwości korzystania ze szkoleń lub powrotu na rynek pracy. Komitet jest także bardzo sceptyczny co do celowości wydłużenia ustawowego wieku emerytalnego w odpowiedzi na wyzwania demograficzne. Ponadto podniesienie ustawowego wieku emerytalnego może zwiększyć presję na inne filary zabezpieczenia społecznego, takie jak renty inwalidzkie czy minimalny dochód, co miało miejsce w niektórych państwach członkowskich i co uczyniłoby pozornym postępem na drodze ku zdrowszemu finansom publicznym. Zdaniem Komitetu znacznie lepiej byłoby zbliżyć faktyczny wiek przechodzenia na emeryturę do obecnego wieku ustawowego.

1.4.2 Zdaniem EKES-u potrzebna jest systemowa transformacja zmierzająca do stworzenia środowiska pracy uwzględniającego potrzeby **osób starszych**. Powinna ona opierać się na pakiecie środków, do którego należą zwłaszcza: zachęty dla przedsiębiorstw do tworzenia miejsc pracy dostosowanych do potrzeb osób starszych i do stabilizacji zatrudnienia starszych pracowników; aktywna polityka rynku pracy mająca na celu ponowne włączenie starszych bezrobotnych do życia zawodowego, zapewniająca kompleksowe doradztwo i pomoc dla osób szukających pracy; środki umożliwiające dłuższą aktywność zawodową zarówno w aspekcie fizycznym, jak i psychicznym; środki na rzecz zwiększenia integracji społecznej w miejscu pracy dla osób niepełnosprawnych w starszym wieku; działania zwiększające gotowość poszczególnych pracowników do dłuższego świadczenia pracy, w tym też gotowość do uczenia się przez całe życie i do stosowania profilaktyki zdrowotnej; rozwijanie i negocjowanie przez partnerów społecznych na poziomie sektorowym i zakładowym modeli czasu pracy wspierających zdrowie w czasie całego życia zawodowego; zakładowe, zbiorowe i prawne środki zapewniające większy udział osób starszych w doskonaleniu zawodowym; działania mające na celu zmianę świadomości społecznej na korzyść starszych pracowników, w tym szeroko zakrojone kampanie społeczne mające na celu pokonanie stereotypów i uprzedzeń wobec starszych pracowników oraz przedstawienie zjawiska „starzenia się” w korzystnym świetle; doradztwo i wsparcie dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, w długoterminowym planowaniu zatrudnienia i rozwijaniu form organizacji pracy uwzględniających aspekt wieku i potrzeby starszych pracowników; tworzenie

odpowiednich zachęt do zatrudniania osób starszych i utrzymywania ich na rynku pracy, bez jednoczesnego zakłócania konkurencji; tworzenie akceptowalnych społecznie zachęt do dłuższej aktywności zawodowej dla wszystkich tych osób, które znajdują zatrudnienie i mogą pracować; oraz tam, gdzie jest to możliwe lub pożądane, rozbudowanie nowoczesnych i atrakcyjnych modeli płynnego przejścia od aktywności zawodowej na emeryturę w ramach ustawowych systemów emerytalnych.

1.4.3 Ponadto, jeśli chodzi o dyrektywę 2003/41/WE w sprawie działalności **instytucji pracowniczych programów emerytalnych** oraz nadzoru nad takimi instytucjami, EKES potwierdza swoje stanowisko wyrażone w punkcie 5.7 opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 <sup>(1)</sup>.

#### 1.5 *Polityka podatkowa sprzyjająca wzrostowi gospodarczemu*

1.5.1 EKES podtrzymuje stanowisko wyrażone w punkcie 1.4 opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 <sup>(2)</sup>, a mianowicie, że **obciążenia podatkowe** należy przesunąć w kierunku nowych źródeł dochodu.

1.5.2 EKES jest zdania, że także **sektor finansowy** powinien wносить sprawiedliwy i znaczący wkład w działania na rzecz konsolidacji fiskalnej.

Należy preferować wprowadzenie globalnego (a nie tylko wewnątrzunijnego) podatku od transakcji finansowych. Jeśli jednak okazałoby się to niemożliwe, wtedy należałoby przewidzieć przyjęcie tego rodzaju podatku w obrębie UE.

1.5.3 Jeśli chodzi o podatek od wartości dodanej (**VAT**), to Komitet bez zastrzeżeń przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą rozważenia możliwości przeprowadzenia ogólnej reformy systemu podatku VAT. Należy zmniejszyć koszty operacyjne ponoszone przez użytkowników, obciążenia biurokratyczne administracji oraz ograniczyć próby oszustw. Szczególnie trudnym zagadnieniem jest obsługa transakcji transgranicznych.

1.5.4 EKES popiera i akceptuje wniosek dotyczący nowego rozporządzenia regulującego współpracę administracyjną w obszarze **podatków akcyzowych** <sup>(3)</sup>, jest to bowiem niezbędne i użyteczne uaktualnienie obecnych przepisów z myślą o zapewnieniu skutecznego poboru podatków i zwalczaniu oszustw w dziedzinie podatków akcyzowych.

1.5.5 EKES zaleca następujące działania zmierzające do eliminacji podwójnego opodatkowania oraz uproszczenia procedur administracyjnych obowiązujących w przypadku sytuacji o charakterze transgranicznym: utworzenie **punktów kompleksowej obsługi**, w których obywatele będą mogli zasięgać informacji, płacić podatki oraz w których wydawane będą niezbędne zaświadczenia i dokumentacja ważne na obszarze całej UE, a także uproszczenie procedur administracyjnych stosowanych w przypadku sytuacji o charakterze transgranicznym.

1.5.6 W tym kontekście EKES wzywa do utworzenia pod auspicjami Komisji Europejskiej **Centrum Monitorowania Transakcji Transgranicznych** w celu gromadzenia na bieżąco szczegółowych, praktycznych informacji na temat istniejących barier podatkowych i tendencji w tym zakresie.

<sup>(1)</sup> Ibidem.

<sup>(2)</sup> Ibidem.

<sup>(3)</sup> Zob. COM(2011) 730.

1.5.7 EKES popiera plan wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dlatego, że stwarza ona lepsze warunki dla przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną.

1.5.8 EKES oczekuje, że CCCTB przyczyni się do znaczącego ograniczenia kosztów przestrzegania przepisów podatkowych, jak również do wyeliminowania zakłóceń konkurencji wewnątrz UE spowodowanych przepisami prawa podatkowego. W ten sposób CCCTB przyczyniłaby się do wspierania uczciwej, równoważonej konkurencji, która oddziałuje korzystnie na wzrost gospodarczy i zatrudnienie.

1.5.9 Komitet popiera zmianę **dyrektywy w sprawie opodatkowania energii**, gdyż umożliwia ona zainteresowanym państwom członkowskim przeniesienie części podatków związanych z zatrudnieniem lub kapitałem na taką formę opodatkowania, która zachęcać będzie do zachowań z poszanowaniem środowiska i sprzyjających efektywności energetycznej, zgodnie z celami strategii „Europa 2020”.

1.5.10 Czynniki „podatku od CO<sub>2</sub>” uzupełniają system handlu uprawnieniami do emisji (EU ETS).

1.5.11 Tym niemniej EKES żąda, że przekształcenie dyrektywy nie jest szersze i spójniejsze. Komisja Europejska przejęła inicjatywę i umieściła w tekście wyjątki lub odstępstwa, po to by pewne państwa członkowskie nie wyraziły swego niezadowolenia, albo by zadowolić inne.

1.5.12 Ponadto w odniesieniu do paliw grzewczych sygnał cenowy związany z opodatkowaniem pozostaje niesłyszalny i sytuacja ta może nie ulec zmianie po przekształceniu dyrektywy w sprawie opodatkowania energii.

1.5.13 Niektóre sektory (takie jak rolnictwo, budownictwo, transport publiczny itd.) dalej podlegają całkowitemu lub częściowemu wyłączeniu. Trudno znaleźć spójną ideę przyświecającą wszystkim tym zwolnieniom, tym bardziej że mogą one zagrozić prawidłowemu odbiorowi komunikatu związanego z opodatkowaniem przez tych, którym one nie przysługują.

## 2. Przywrócenie normalnych warunków kredytowania gospodarki

### 2.1 Zdrowy system finansowy

2.1.1 Istotne jest zarazem, aby zająć się poważnymi wadami charakteryzującymi **system nadzoru nad finansami międzynarodowymi i dotyczące ich regulacje**. Należy pilnie rozwiązać problem coraz większego zachwiania równowagi między prywatyzacją zysków i socjalizacją strat w sektorze finansowym. Warunki ramowe dotyczące uregulowań powinny zostać określone w taki sposób, aby pośrednicy finansowi odgrywali swą podstawową rolę polegającą na służeniu gospodarce realnej, zapewnianiu środków na rzeczywiste projekty, inwestując w aktywa zamiast stawiać na pasywa. W parze z wszelkim wsparciem publicznym dla instytucji finansowych powinny iść niezbędne udoskonalenia ładu korporacyjnego, gdyż jest to pierwszy krok do zasadniczej reformy sektora z myślą o realizacji programu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

2.1.2 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. EKES ma nadzieję, że Komisja przeprowadzi szczegółową ocenę skutków w zakresie niezbędnych kosztów, zasobów ludzkich i reform prawnych.

Realistycznej propozycji towarzyszyć powinny ramy czasowe dla zatrudnienia pracowników, z uwzględnieniem faktu, iż mogą oni nie być od razu dostępni na rynku pracy.

2.1.3 EKES dostrzega, że Komisja Europejska zareagowała na rosnącą złożoność i nieprzejrzystość systemu finansowego. Komitet wzywa w związku z tym sektor finansowy do **właściwego stosowania nowych przepisów** oraz do wykorzystywania samoregulacji w celu promowania odpowiednich i rzetelnych działań oraz ułatwienia dostępu do przejrzystych produktów finansowych.

2.1.4 EKES wzywa do wprowadzenia **edukacji finansowej** jako obowiązkowego przedmiotu w ramach systemu szkolnictwa, co powinno mieć swoją kontynuację w planach kształcenia i przekwalifikowywania pracowników. Wśród celów tego przedmiotu powinno znaleźć się między innymi wspieranie świadomego oszczędzania oraz wskazywanie wartości odpowiedzialnych społecznie produktów finansowych. W pełni dostępna edukacja finansowa przynosi korzyści całemu społeczeństwu.

2.1.5 EKES podtrzymuje swoje stanowisko wyrażone w punkcie 3.6 opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011<sup>(14)</sup> i z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w sprawie **krótkiej sprzedaży i swapów ryzyka kredytowego**. Pomoże to położyć kres sprzecznym systemom prawnym, zapewni przejrzystość w tym sektorze rynków finansowych i zapewni właściwym organom uprawnienia do żądania dodatkowej przejrzystości instrumentów objętych zakresem stosowania rozporządzenia.

2.1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje przepisy dotyczące przejrzystości rynku, które, jak się spodziewa, będą bardzo korzystne. Ocena również pozytywnie regulacyjną rolę Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUN-GiPW), ale uważa, że nadmiar interwencji mógłby zdestabilizować rynki.

2.1.7 EKES jest przekonany, że ustanowienie funkcjonalnego **systemu bankowych funduszy naprawczych** wymaga uprzedniego poczynienia przez państwa członkowskie uzgodnień w sprawie przyjęcia wspólnych metod i jednolitych zasad pozwalających uniknąć zakłóceń konkurencji.

2.1.8 Główna obawa wiąże się z sytuacją makroekonomiczną. EKES obawia się, że bankowe fundusze naprawcze będą miały wpływ na potencjał kredytowy sektora bankowego poprzez **przekierowywanie środków**.

2.1.9 EKES uważa, że zanim podjęte zostaną jakiegokolwiek kroki zmierzające do nałożenia **opłat na banki**, Komisja powinna przeprowadzić dokładną ocenę łącznych skutków wprowadzenia opłat i bankowych funduszy naprawczych. Podjęcie decyzji o wprowadzeniu bankowych funduszy naprawczych wymaga oszacowania, ile kosztowałyby cały system, w jakim zakresie wywierałyby on wpływ na potencjał kredytowy sektora bankowego oraz kiedy system bankowych funduszy naprawczych stanie się dostatecznie silny lub osiągnie swoją docelową wielkość. EKES zaleca dostosowanie tych szacunków do najgorszego scenariusza.

2.1.10 EKES zdecydowanie popiera zawarty we wniosku zapis, zgodnie z którym stosowanie **wielostronnych opłat interchange od transakcji polecenia zapłaty** będzie w

<sup>(14)</sup> Ibid.

przyszłości zasadniczo zabronione. Zapewni to jasność i przejrzystość złożonych stosunków umownych leżących u podstaw transakcji płatniczych. Skorzystają na tym zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa.

2.1.11 Wyniki przeprowadzonego przez Komisję badania skutków wskazują, iż MŚP nie ucierpią szczególnie w związku z nowymi wymogami kapitałowymi, niemniej jednak Komitet zachowuje w tej kwestii sceptycyzm i postuluje, by Komisja ściśle monitorowała rozwój sytuacji w zakresie **akcji kredytowej banków i opłat bankowych dla MŚP**. Ponadto EKES popiera ideę, by Komisja dokonywała przeglądów oceny ryzyka w odniesieniu do kredytów udzielanych MŚP.

2.1.12 Przeciwwagą dla nowego rozporządzenia musi być realizacja **systemów sanacji i naprawy** opartych na takich instrumentach, jak „testamenty życia”. Podczas gdy państwo nadal gwarantować będzie niewielkie depozyty, należy usunąć pokusę nadużyć w związku z nieograniczonym wsparciem ze strony państwa dla upadających banków. Jeśli sytuacja będzie wystarczająco jasna, inwestorzy, wierzyciele i dyrektorzy instytucji kredytowych zmuszeni będą ponosić bezpośrednią odpowiedzialność za ich kondycję w przyszłości.

### 3. Działania na rzecz obecnego i przyszłego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności

3.1 EKES potwierdza swój pogląd wyrażony w opinii na temat rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011 w punkcie 8 „Wykorzystanie potencjału jednolitego rynku”, w punkcie 9 „Przyciągnięcie prywatnego kapitału do finansowania wzrostu” i w punkcie 10 „Zapewnienie przystępnej ceny energii”.

#### 3.2 Badania naukowe i innowacje

3.2.1 EKES zaleca Komisji Europejskiej opracowanie zintegrowanej strategii na rzecz **badania naukowych i innowacji** poprzez uzupełniające działania strukturalne wewnątrz Komisji i wspierających ją organów doradczych. Zaleca także, by w końcu zwiększyć przyszły budżet przewidziany na finansowanie badań i innowacji.

3.2.2 Ponadto EKES wspiera najważniejsze zadanie polityczne, za jakie uznaje się opracowanie solidnych, **ogólnoeuropejskich i sprzyjających innowacjom warunków ramowych** oraz umożliwienie wystarczającej swobody działania, tak aby uwolnić potencjalnych wynalazców i potencjalne procesy innowacji od przeszkód wynikających z obecnego rozdrobnienia i przeciążenia przepisów oraz różnorodnych barier biurokratycznych – występujących zarówno w 27 państwach członkowskich, jak i ze strony Komisji Europejskiej.

3.2.3 Komitet zaleca skupienie znacznie większych wysiłków na **usuwaniu wszelkich przeszkód** uniemożliwiających lub utrudniających szybkie wprowadzenie innowacji oraz utworzenie **Unii Innowacji**. Aby lepiej wspierać cały proces innowacji, Komitet wzywa do starannego przeanalizowania, w porozumieniu z zainteresowanymi stronami, przepisów dotyczących pomocy państwa, zamówień publicznych i konkurencji, które mogłyby stać na drodze do osiągnięcia tego celu<sup>(15)</sup>. Dzieje się tak ze względu na kwestię równowagi lub też ewentualny konflikt między prawem konkurencji a wspieraniem innowacji. Dlatego też przepisy w zakresie konkurencji, pomocy państwa i zamówień publicznych nie mogą być stosowane w sposób hamujący innowacje. Być może konieczne będą nawet reformy. Innowacje trzeba niekiedy chronić także przed wykupywaniem

ich przez konkurencyjne przedsiębiorstwa, które potem wstrzymują ich rozwój, aby zahamować proces innowacji.

3.2.4 Komitet ze szczególnym zadowoleniem przyjmuje **całościowe** zdefiniowanie innowacji.

3.2.5 Komitet zaleca dostosowanie działań towarzyszących, wsparcia finansowego i kryteriów oceny do dwóch rodzajów innowacji: zarówno do tych raczej **stopniowych**, które reagują na panujące siły rynkowe i potrzeby społeczne, jak i do bardziej **radykałnych** innowacji, które ze swojej strony wpływają na siły rynkowe i same tworzą nowe potrzeby społeczne, lecz często muszą sobie najpierw poradzić w obliczu „doliny śmierci”.

3.2.6 Komitet podkreśla ważną rolę **MŚP i mikroprzedsiębiorstw** w procesie innowacji oraz zaleca dostosowanie programów i środków wsparcia w szczególności do ich konkretnych wymogów. Ponadto zaleca zastanowienie się, czy i w jaki sposób nowo powstałe przedsiębiorstwa mogłyby przez odpowiedni okres karencji zostać zwolnione z większości zwykle stosowanych obciążeń administracyjnych i z obowiązku stosowania przepisów i czy można w tym celu stworzyć dodatkowe, specjalne zachęty. To samo dotyczy przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

#### 3.3 Jednolity rynek

3.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje ambitne zamiary Komisji dotyczące pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania do jednolitego rynku. Komitet przypomina, że jednolity rynek należy do **centralnych elementów integracji europejskiej**, z którym wiążą się potencjalne korzyści bezpośrednio odczuwalne dla zainteresowanych stron w UE i który może być źródłem zrównoważonego wzrostu gospodarek europejskich. W obecnej sytuacji należycie funkcjonujący, przyszłościowy rynek jednolity staje się więc elementem nie tylko pożądanym, lecz wręcz kluczowym z punktu widzenia politycznej i gospodarczej przyszłości Unii Europejskiej. Aby korzyści te można było urzeczywistnić, propozycje Komisji muszą być ambitne i wykraczać poza rozwiązywanie drobnych, pojedynczych problemów.

3.3.2 EKES pragnie jeszcze raz podkreślić swój apel o przyjęcie całościowego podejścia. Choć niewątpliwie promowanie wzrostu i przedsiębiorczości ma kluczowe znaczenie, Komitet uważa jednak, że przedstawione propozycje powinny w większym stopniu skupiać się na **konsumentach i obywatelach** jako niezależnych podmiotach uczestniczących w budowaniu jednolitego rynku.

3.3.3 EKES wzywa, by w **żadnym wypadku nie tolerować braku wdrożenia prawodawstwa UE przez państwa członkowskie**, oraz przypomina Radzie i Komisji, że spóźnione, niejednolite i niepełne wdrażanie regulacji stanowi istotną barierę utrudniającą funkcjonowanie jednolitego rynku. Komitet z ogromnym zadowoleniem przyjąłby opublikowanie przez państwa członkowskie tabeli zgodności, gdyż przyczyniłoby się to do lepszej promocji i zrozumienia jednolitego rynku

#### 3.4 Jednolity rynek cyfrowy UE

3.4.1 Jeśli chodzi o jednolity rynek cyfrowy UE, to EKES podtrzymuje stanowisko wyrażone w punkcie 8.12 opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011. Ponadto

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 8, punkt 4.8.

Komitet potwierdził w szeregu opiniach przyjętych w 2011 r.<sup>(16)</sup> swoje zdecydowane poparcie dla wdrożenia **europejskiej agendy cyfrowej** w celu uzyskania zrównoważonych korzyści gospodarczych i społecznych z jednolitego rynku cyfrowego w oparciu o szybki internet wysokiej jakości, dostępny po przystępnej cenie obywatelom w całej UE.

3.4.2 W tym kontekście Komitet wyraża uznanie dla twórczego podejścia Komisji wyrażającego się poprzez silne wsparcie dla możliwości współinwestowania w celu wspierania szybkich i bardzo szybkich łączy szerokopasmowych. Komitet uważa jednak, że aby utrzymać konkurencyjność Europy na arenie światowej, należy wyznaczyć jeszcze ambitniejsze cele w zakresie dostępu do internetu. Komitet podkreśla, że **zasada neutralności sieci** ma zasadnicze znaczenie i stanowi podstawowy cel polityczny na poziomie UE i wzywa do pilnego podjęcia proaktywnych działań, by zagwarantować tę zasadę w prawie UE i w ten sposób zapewnić otwartość internetu w całej Europie.

3.4.3 Co się tyczy administracji elektronicznej i ram interoperacyjności, EKES popiera plan działań Komisji w służbie zrównoważonej i innowacyjnej **elektronicznej administracji publicznej** i przypomina o konieczności dotrzymania zobowiązań podjętych na konferencji ministerialnej w 2009 r. w Malmö. Komitet opowiada się także za **platformą wymiany informacji**, doświadczeń i kodów w oparciu o wolne oprogramowanie, zgodnie z europejskimi ramami interoperacyjności. Komitet podkreślił, że większość przeszkód wynika obecnie z braku transgranicznych podstaw prawnych, różnic w prawie krajowym i wzajemnej niekompatybilności rozwiązań przyjętych przez państwa członkowskie.

3.4.4 W opinii dotyczącej poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji EKES twierdzi, że nierówności w dostępie do technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT) stanowią w dużej mierze przedłużenie nierówności ekonomicznych i społecznych. Komitet zaznacza, że WSZYSCY obywatele mają prawo do krytycznego zapoznania się z treściami wszystkich środków przekazu. Stwierdza także, że UE i państwa członkowskie powinny gwarantować e-dostępność poprzez **stałe kształtowanie umiejętności informatycznych** w celu ich wykorzystania w pracy i w życiu osobistym, a także w życiu obywatelskim, a dostęp do infrastruktury i narzędzi należy traktować jako prawo podstawowe.

### 3.5 Społeczeństwo informacyjne

3.5.1 Jeśli chodzi o **nowe rozporządzenie w sprawie roamingu**, EKES uznaje proponowane obniżki pułapów opłat za działania współmierne i właściwe z punktu widzenia zagwarantowania istnienia usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym i dostępu do niej po przystępnych cenach. Są one krokiem we właściwym kierunku, tzn. prowadzą do zniesienia w perspektywie średnioterminowej wszelkich odrębnych opłat za usługi roamingowe. Niemniej Komitet ubolewa, że wnioskowi Komisji nie towarzyszy ocena wpływu tych nowych środków na zatrudnienie i warunki pracy w branży łączności komórkowej.

### 3.6 Energia

3.6.1 Zdaniem EKES-u **wydajność transgranicznych rynków energii** zwiększa bezpieczeństwo zaopatrzenia,

zapewnia optymalizację zarządzania kryzysem oraz ograniczenie ryzyka wzrostu kosztów, którymi zawsze obciążony zostaje użytkownik końcowy. Nieustanna poprawa funkcjonowania wewnętrznego rynku energii pozwala na dokonanie znacznych oszczędności z korzyścią dla przedsiębiorstw i użytkowników prywatnych.

3.6.2 EKES odnotowuje, że na hurtowych rynkach energii w UE wciąż występują nierówne warunki konkurencji oraz **dyskryminacja**. Integracja rynków jest zupełnie niewystarczająca, częściowo z powodu braków strukturalnych sieci, a zwłaszcza transgranicznych połączeń wzajemnych. Istnieją wciąż znaczne przeszkody w niedyskryminacyjnym dostępie do sieci i sprzedaży energii elektrycznej.

3.6.3 Komitet uważa, że konieczna jest dalsza **budowa „Europy energii”**, w której ochronie podlegałyby ogólne interesy UE i interesy konsumentów, a także w której zagwarantowane byłoby zaopatrzenie w energię i objęte ochroną – za pomocą odpowiedniej polityki dystrybucji korzyści i kontroli adekwatności kosztów – zrównoważony rozwój społeczny, środowiskowy i gospodarczy oraz integralność rynku jako niezbędnego elementu rozwoju społecznej gospodarki rynkowej.

3.6.4 EKES wzywa do przyjęcia **zintegrowanego podejścia** w odniesieniu do polityki wewnętrznej i zagranicznej oraz powiązanych strategii, takich jak np. polityka sąsiedztwa, a także polityka ochrony środowiska. Należy przewyższyć energetyczny unilateralizm za sprawą zdecydowanej wspólnej polityki solidarności energetycznej, opartej na dywersyfikacji, koszyku energetycznym dostosowanym do warunków i charakterystyki poszczególnych państw członkowskich, a przede wszystkim na zrównoważeniu środowiskowym.

3.6.5 W kwestii **wkładu energii w osiągnięcie wzrostu gospodarczego** EKES:

- zwraca uwagę, że efektywność energetyczna i oszczędzanie energii zależą przede wszystkim od działań podejmowanych przez obywateli, przedsiębiorstwa i pracowników, tj. od zmiany ich zachowań;
- podkreśla, że oszczędność energii powinna służyć rozwojowi gospodarczemu, dobrobytowi społecznemu i jakości życia;
- podkreśla znaczenie wyboru właściwych instrumentów oraz uważa, że dobrowolne porozumienia spełniają swą rolę, natomiast jeśli pozytywne zachęty nie odnoszą skutku, potrzebne są wiążące przepisy;
- podkreśla znaczenie kogeneracji jako wysoce efektywnego sposobu wytwarzania energii;
- nie popiera wyznaczenia wiążącego ogólnego celu w zakresie efektywności energetycznej, ale zaleca skupienie wysiłków na osiągnięciu rzeczywistych rezultatów;
- podkreśla potrzebę zapewnienia wsparcia finansowego oraz inwestycji w celu wykorzystania ogromnego potencjału w nowych państwach członkowskich.

<sup>(16)</sup> Np. opinie: Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53; Dz.U. C 376 z 22.12.2011, p.92; Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9; Dz.U. C 24, z 28.1.2012, s. 131; Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139.

### 3.6.6 W odniesieniu do **planu na rzecz efektywności energetycznej** EKES zaleca Komisji, by:

- przeprowadziła dokładną analizę kwestii białych certyfikatów i opublikowała jej wyniki;
- korzystała z ukierunkowanych środków w celu zaradzenia konkretnym sytuacjom, gdy niewykorzystany pozostaje znaczny potencjał w zakresie efektywności energetycznej, zapewniając przy tym możliwość świadczenia w określonych przypadkach pomocy państwa;
- wymagała zapewnienia dostępu do sieci dla energii elektrycznej pochodzącej z kogeneracji, tak by zwiększyć udział kogeneracji w produkcji ciepła i energii.

### 3.6.7 W odniesieniu do środków sprzyjających **zmianie zachowań**, EKES zaleca Komisji, iż należy:

- w większym stopniu skupiać się na użytkownikach energii;
- wzmocnić rolę sektora publicznego jako wzorca efektywności energetycznej do naśladowania przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe;
- analizować zachowania ludzkie i dostosowywać informacje i działania uświadamiające, adresując je do różnych grup użytkowników;
- zapewnić użytkownikom korzyści z podejmowanych działań;
- w przypadku, kiedy będzie to konieczne, zaproponować odpowiednio zaprojektowane, skuteczne zachęty – nawet najskromniejsze z nich mogą przynieść rezultaty;
- zadbać, by zarówno przedsiębiorstwa budowlane, jak i odpowiednie władze dołożyły starań, aby dodatkowe inwestycje w przypadku budynków znajdowały odzwierciedlenie w ich wartości;
- poszerzyć i dostosować kształcenie i szkolenia w budownictwie;
- promować organizację szkoleń dla administracji publicznej nt. efektywności energetycznej, w tym w zakresie ekologicznych zamówień;
- przeanalizować występujące problemy i w miarę potrzeby zmienić przepisy dotyczące świadectw charakterystyki energetycznej budynków oraz nowego systemu ekologicznego oznakowania urządzeń;
- ocenić skutki wprowadzenia inteligentnego opomiarowania dla użytkowników energii oraz zaproponować dodatkowe rozwiązania zmierzające do osiągnięcia realnych korzyści;
- kontynuować stosowanie dobrze funkcjonujących krajowych systemów długookresowych porozumień dobrowolnych, rozwijać je i zastosować również w sektorze publicznym;
- rzeczywiście angażować wszystkie zainteresowane strony – obywateli, przedsiębiorstwa i pracowników.

### 3.6.8 EKES wzywa do zastosowania bardziej zdecydowanych środków na rzecz zwalczania **ubóstwa energetycznego**, które

zagroza wykluczeniem coraz szerszych grup obywateli (ekologiczne rozwiązania mogą być kosztowne z uwagi na wyższe ceny i/lub obciążenia fiskalne, zwłaszcza w przypadku słabszych grup społeczeństwa), a także do zintegrowania doświadczeń europejskich na rzecz tworzenia nowych, „ekologicznych” – wydajnych, trwałych i konkurencyjnych – miejsc pracy i zmniejszenia nierówności<sup>(17)</sup>, przy jednoczesnym zagwarantowaniu „obywatelom jako konsumentom dostępu do usług energetycznych oraz miejsc pracy powstałych dzięki gospodarce niskiemisyjnej”<sup>(18)</sup>.

### 3.7 Transport

3.7.1 Co się tyczy wkładu sektora transportu w osiąganie wzrostu gospodarczego, EKES zgadza się z tym, że długoterminowy **cel ograniczenia do 2050 r. emisji CO<sub>2</sub> o 60%**, określony w białej księdze na temat transportu, jest zgodny z ogólnym stanowiskiem UE w sprawie ochrony klimatu i pozwala na zapewnienie równowagi między koniecznością szybkiego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych a możliwością szybkiego zastosowania paliw alternatywnych dla sektora transportu, który jest istotną dziedziną działalności w gospodarce unijnej. Komitet sugeruje, by te długoterminowe cele planu uzupełnić o bardziej szczegółowe, wymierne cele średnio-terminowe dotyczące ograniczenia uzależnienia od ropy naftowej oraz zmniejszenia hałasu i zanieczyszczenia powietrza.

3.7.2 W planie wzięto pod uwagę konieczność wzmocnienia konkurencyjności **rodzajów transportu alternatywnych wobec transportu drogowego**. Komitet popiera ten cel pod warunkiem, że będzie on realizowany poprzez podnoszenie potencjału i jakości transportu kolejowego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego na małych odległościach oraz skuteczności usług intermodalnych, a nie kosztem rozwoju skutecznych i zrównoważonych usług transportu drogowego w UE.

3.7.3 Jeśli chodzi o transport na rynku wewnętrznym, EKES uznaje żywotną rolę transportu jako **czynnika konkurencyjności i dobrobytu**, potrzebę stworzenia zintegrowanego europejskiego systemu transportu oraz lepszego uwzględnienia kwestii zrównoważonego rozwoju i promowania niskoemisyjnych środków transportu, efektywności energetycznej, efektywności wykorzystania zasobów, bezpieczeństwa dostaw i niezależności energetycznej oraz ograniczenia zatorów komunikacyjnych. EKES może poprzeć nacisk położony na zoptymalizowaną wydajność multimodalnych łańcuchów logistycznych i skuteczniejsze wykorzystanie infrastruktury transportowej. Popiera także zawartą w planie strategię dotyczącą szerszego – niż w poprzednich wersjach białej księgi – wykorzystania narzędzi rynkowych.

### 3.8 Przemysł

3.8.1 Co się tyczy przemysłu, EKES zdecydowanie popiera **podejście całościowe** oraz ulepszony mechanizm wzajemnych połączeń między politykami UE, a także pogłębioną koordynację na rzecz przemysłu między UE a państwami członkowskimi. Celem jest zrównoważony europejski sektor przemysłowy, który byłby konkurencyjny w gospodarce światowej.

3.8.2 Zdaniem EKES-u ulepszony mechanizm wzajemnych połączeń powinien prowadzić do przyjęcia zintegrowanych sposobów podejścia na **w pełni rozwiniętym rynku**

<sup>(17)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 65.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 81.

wewnętrznym funkcjonującym w ramach społecznej gospodarki rynkowej za sprawą inteligentnych rozwiązań legislacyjnych, badań i rozwoju oraz innowacji, dostępu do finansowania, energooszczędnej i niskoemisyjnej gospodarki, strategii w zakresie ochrony środowiska, transportu, konkurencji i zatrudnienia, podniesienia poziomu umiejętności i kwalifikacji, handlu oraz związanych z nim kwestii, a także dostępu do surowców.

3.8.3 Pomimo wyraźnego postępu ciągle borykamy się z rozdrobnieniem rynku wewnętrznego i brakiem koncentracji, co wynika częściowo z rozbieżności w podejściu do biznesu. Często także nie dostrzega się związku między **ukończeniem procesu tworzenia rynku wewnętrznego a polityką przemysłową**. EKES nieustannie apeluje o wdrożenie właściwych warunków i jednocześnie uwzględnienie konieczności opracowania zasad dostosowanych do konkretnych potrzeb sektorów oraz zagadnień tematycznych biorących pod uwagę sieci wartości szeroko rozgałęzione w skali całego świata.

3.8.4 Polityka przemysłowa dotyczy wszystkich rodzajów wzajemnie połączonych **mechanizmów produkcji i świadczenia usług**. Zacierają się granice pomiędzy poszczególnymi sektorami. MŚP odgrywają coraz ważniejszą rolę zarówno z punktu widzenia wartości dodanej, jak i tworzenia miejsc pracy. Wspomniane czynniki wymagają inteligentnych horyzontalnych i sektorowych rozwiązań legislacyjnych lub regulacyjnych, a także zapewnienia środków towarzyszących. Należy wziąć pod uwagę złożoność międzynarodowych sieci powiązań i zintegrowanych procesów produkcyjnych.

### 3.9 Usługi

3.9.1 EKES uważa wnioski Komisji dotyczące **skutków dyrektywy usługowej** i działania sektora usług za przedczesne. Dyrektywa obowiązuje zaledwie od kilku lat i nie wszystkie państwa członkowskie są z niej w równym stopniu zadowolone. Ponadto muszą one wdrożyć dyrektywę do własnego ustawodawstwa na swój własny sposób.

3.9.2 **Dyrektywa usługowa** powstała w czasie obowiązywania starego traktatu, w którym najważniejszym priorytetem był wciąż rynek wewnętrzny. W traktacie lizbońskim inne interesy są równie ważne jak interesy gospodarcze; nie są już im podporządkowane. Interesujące byłoby zbadanie, jakie jest odniesienie prawodawstwa i orzecznictwa powstałego w czasie obowiązywania starego traktatu do nowego traktatu.

### 3.10 Zewnętrzny wymiar wzrostu

3.10.1 Odnośnie do zewnętrznego wymiaru wzrostu i **bezpieczeństwa dostaw surowców** EKES apeluje o prowadzenie aktywniejszej polityki zagranicznej w kwestii bezpieczeństwa dostaw surowców dla przemysłu UE. W tym celu państwa członkowskie powinny określić i uzgodnić między sobą najważniejsze wytyczne polityki w zakresie surowców. Dwustronne umowy handlowe i dyplomacja mają największe znaczenie dla zapewnienia dostaw kluczowych surowców dla unijnego sektora przemysłu. Stanowi to najpilniejsze i trudne wyzwanie dla nowo utworzonych służb dyplomatycznych UE. Nie tylko należy bezpośrednio dążyć do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw kluczowych surowców, lecz również należy tworzyć warunki sprzyjające interesom UE w krajach docelowych. Należy wykorzystać to, że UE znajduje się wśród najbardziej popularnych i najważniejszych światowych rynków.

3.10.2 Co się tyczy dostępu do **rynków zamówień publicznych w krajach trzecich**, zdaniem EKES-u UE musi zwiększyć siłę przetargową, aby poprawić – na podstawie własnego prawa pierwotnego i wtórnego – dostęp do zamówień publicznych w państwach trzecich, biorąc pod uwagę to, że UE otwarła ponad 80% własnych rynków zamówień publicznych, podczas gdy pozostałe duże gospodarki rozwinięte otworzyły tylko 20% swoich rynków.

3.10.3 EKES zdecydowanie wzywa Parlament Europejski, Radę i Komisję, aby zapewniły – zarówno na szczeblu unijnym, jak i międzynarodowym – skuteczniejszą i bardziej strategiczną **ochronę interesów UE** w dziedzinie dostępu do zamówień publicznych, poprzez zwiększanie wiarygodności Unii na arenie międzynarodowej, a także wspieranie trwałości i rozwoju europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.

3.10.4 Jako zewnętrzny aspekt strategii „Europa 2020”, **polityka handlowa UE** ma gwarantować, że wymiana handlowa istotnie przyczyni się do stałego wzrostu, którego brak uniemożliwia obecnie wyjście z kryzysu, a jednocześnie zapewnić trwałość społecznej gospodarki rynkowej i wspierać przejście do gospodarki niskoemisyjnej. W kilku sprawach, zdaniem Komitetu, należy wyjaśnić obowiązujące przepisy, zwłaszcza w dziedzinie dotacji i pomocy państwa, i promować własne wartości i standardy, w razie potrzeby przy pomocy mechanizmów Organu Rozstrzygania Sporów WTO, aby wzbogacić orzecznictwo w większym stopniu zgodne z własną wizją uczciwej konkurencji, szczególnie wobec państw wschodzących.

3.10.5 Jeśli chodzi o **handel i inwestycje**, EKES uważa, że konieczne jest utrzymanie bezpieczeństwa inwestorów unijnych, zarówno w interesie przedsiębiorstw z UE, jak i krajów rozwijających się. EKES z zadowoleniem przyjmuje przyznanie UE nowych kompetencji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które zwiększą jej siłę przetargową. Powinny one także wzmocnić pozycję UE i zapewnić jej łatwiejszy dostęp do kluczowych rynków krajów trzecich, przy jednoczesnej ochronie inwestorów, co wzmocni jej konkurencyjność międzynarodową. Jednocześnie Komitet nalega, by polityka UE dotycząca handlu oraz inwestycji była zgodna z polityką gospodarczą oraz innymi politykami Unii, w tym z polityką w zakresie ochrony środowiska, godnej pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz rozwoju. Umowy inwestycyjne zawierane przez UE powinny przynosić połączenie otwartego otoczenia inwestycyjnego ze skuteczną ochroną unijnych inwestorów oraz zapewnieniem elastyczności operacyjnej w krajach, w których dokonują oni inwestycji. W związku z tym Komitet apeluje, by UE wykorzystwała tę szansę do ulepszenia i aktualizacji negocjowanych przez nią umów inwestycyjnych dzięki swoim mocnym stronom, a nie tylko naśladowała innych. UE musi krytycznie przyrzeć się ostatnim zmianom w międzynarodowym prawie inwestycyjnym, a także polityce i praktykom inwestycyjnym (w tym kwestii arbitrażu w sporach między inwestorami a państwem), aby jej podstawy koncepcyjne i podejście do przyszłych umów inwestycyjnych i rozdziałów dotyczących inwestycji w umowach o wolnym handlu były zarówno nowoczesne, jak i możliwe do utrzymania w dłuższej perspektywie.

3.10.6 Zdaniem EKES-u należy przyspieszyć proces **internacjonalizacji MŚP** poprzez zwiększenie ich dostępu do nowych rynków, a co za tym idzie – ich zdolności tworzenia miejsc pracy.



3.10.7 **Dwustronne umowy handlowe**, takie jak zawarte ostatnio umowy o wolnym handlu z Kolumbią, Peru i Koreą Południową, oferują wiele potencjalnych korzyści, jakie można uzyskać dzięki wynikającym z nich nowym możliwościom. Wiedzę na ten temat należy odpowiednio rozpowszechniać wśród przedsiębiorców. Komitet jest zdania, że umowy dwustronne powinny być zgodne z układami wielostronnymi i w ostatecznym rozrachunku sprzyjać ich wzmocnieniu. Nasz dobrobyt, jak stwierdza Komisja Europejska, zależy bowiem od handlu. Komitet podkreśla jednak, że w podejściu do nowej rundy negocjacji potrzebna jest zmiana jakościowa: podejście dwustronne może umożliwić większe poszanowanie różnic regionalnych i krajowych niż w przypadku umów wielostronnych, które z zasady wymagają bardziej ogólnych rozwiązań. EKES zwraca uwagę na znaczenie tych umów dla wspierania oraz zachęcania do przyjmowania i tworzenia sprawdzonych rozwiązań w zakresie poprawy stanu środowiska naturalnego, wspierania zrównoważonego rozwoju, a także poprawy standardów społecznych i warunków zatrudnienia. W ramach negocjacji dwustronnych Europa powinna wyraźnie podkreślać, że podtrzymuje wspólne preferencje w kwestiach społecznych oraz w dziedzinie bezpieczeństwa żywności i ochrony środowiska naturalnego. Handel międzynarodowy jest elementem problemu i elementem rozwiązania kwestii bezpieczeństwa żywnościowego w skali światowej. Zasady handlu międzynarodowego powinny sprzyjać bezpieczeństwu żywnościowemu, zwłaszcza w krajach mniej rozwiniętych, i zapewnić im bezpłatny dostęp do rynków krajów rozwiniętych, a także krajów wschodzących, zgodnie z zasadą szczególnego i zróżnicowanego traktowania.

3.10.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej Antonia Tajaniego dotyczącą wprowadzenia „**testu konkurencyjności**” przed podpisywaniem umów o partnerstwie handlowym między UE a krajami trzecimi. Zgadza się także, że przed realizacją wszystkich innych inicjatyw politycznych (dotyczących np. energii, handlu, ochrony środowiska, spraw społecznych i ochrony konsumenta) konieczne byłoby dokonywanie oceny ich wpływu na konkurencyjność przemysłu.

3.10.9 Aby rozwijać ekologiczną gospodarkę w sytuacji zglobalizowanej konkurencji i zachować czołową pozycję w tej dziedzinie, Europa powinna, w swoim własnym interesie oraz w trosce o klimat, zachować swój bardzo ambitny cel w zakresie stopniowego ograniczania emisji gazów cieplarnianych. Komitet proponuje, aby opracowano ocenę skutków (dla konkurencyjności, zatrudnienia i środowiska naturalnego) oraz przeprowadzono publiczne debaty, by antycypować działania na przyszłych etapach w latach 2020–2050 i określić perspektywy na przyszłość z punktu widzenia podmiotów gospodarczych i obywateli.

### 3.11 Wykorzystanie budżetu UE dla wzrostu i konkurencyjności

3.11.1 EKES uważa, że na skutek kryzysu gospodarczego i finansowego oraz kaskadowego wzrostu deficytu budżetowego w większości państw członkowskich Unia Europejska nie dysponuje obecnie wystarczającymi **środkami budżetowymi**, by zrealizować swą strategię polityczną, ani by wypełnić zobowiązania wynikające z nowego traktatu lizbońskiego.

3.11.2 Komitet jest zdania, że **budżet europejski powinien zostać wzmocniony i oddziaływać stymulująco**. Należy zapewnić komplementarność budżetów krajowych i europejskich, co pozwoliłoby na uzyskanie korzyści skali na rzecz realizacji głównych celów politycznych

3.11.3 EKES domaga się, aby budżet UE był **wzorem** dobrego zarządzania, skuteczności, przejrzystości i ścisłej kontroli wydatków administracyjnych.

3.11.4 EKES uważa, że należy porzucić **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.

3.11.5 EKES zdecydowanie opowiada się za zapewnieniem odpowiedniego poziomu prywatnych i publicznych środków finansowych przeznaczanych na **konkurencyjność i innowacje** oraz równoważących kurczące się budżety. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje zapowiedzianą poprawę warunków transgranicznych dla kapitału wysokiego ryzyka oraz wnioski w sprawie publicznych i prywatnych obligacji projektowych UE na rzecz finansowania inwestycji w dziedzinie energii, transportu i ICT. Należy poddać analizie obligacje projektowe w innych dziedzinach, takich jak projekty badawcze czy demonstracyjne. Fundusze strukturalne i fundusz spójności także muszą skupić się na realizacji celów polityki przemysłowej. Z myślą o przyciągnięciu kapitału prywatnego do sektora przemysłowego należy opracować nowe, innowacyjne koncepcje.

3.11.6 Utrzymanie, a nawet zwiększenie unijnych środków finansowych przeznaczonych na **badania i rozwój** ma nadrzędne znaczenie. **Duże przedsięwzięcia europejskie**, takie jak projekty realizowane w sektorze energetycznym, oraz tworzenie ogólnoeuropejskiej infrastruktury, współfinansowane przez jedno państwo członkowskie lub większą ich liczbę, powinny uruchamiać mechanizmy dźwigni.

3.11.7 W październiku 2010 roku Komisja przyjęła komunikat zatytułowany „Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020”<sup>(19)</sup>, w którym wyraźnie podkreśla wagę wspierania innowacji, badań i rozwoju w całej UE, zwracając jednocześnie uwagę na rolę, jaką może odegrać w tej kwestii polityka regionalna. W komunikacie zwraca się ponadto uwagę na względnie niskie dotychczasowe wykorzystanie **funduszy przeznaczonych na innowacje**. Należy w związku z tym wyrazić ubolewanie, że wniosek Komisji z 2011 r. zmieniający rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 w odniesieniu do niektórych przepisów dotyczących zarządzania finansowego dla niektórych państw członkowskich doświadczających poważnych trudności w zakresie ich stabilności finansowej lub nimi zagrożonych (COM(2011) 482 final) nie przewiduje 100-procentowego finansowania przez UE innowacyjnych projektów, które byłoby szczególnie korzystne dla firm z sektora MŚP.

3.11.8 EKES zawsze wspierał **program transeuropejskich sieci transportowych** i pragnie ponownie wyrazić swoje poparcie 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.

<sup>(19)</sup> Zob. document COM(2010) 553.

3.11.9 Osiągnięcie stanu, w którym **alternatywne rodzaje transportu** zajmować będą większą niż obecnie część rynku, wymaga ogromnych inwestycji w infrastrukturę, w tym w infrastrukturę drogową. Powszechnego wykorzystania inwestycji prywatnych i opłat za użytkowanie infrastruktury nie można uznać za panaceum. Komitet opowiada się za internalizacją w sektorze transportu, o czym wielokrotnie wspominał we wcześniejszych opiniach. Komitet zgadza się, że według zasady „zanieczyszczający płaci” instrumenty gospodarcze mają odzwierciedlać rzeczywisty koszt transportu dla społeczeństwa, tak by trwale ukierunkować zachowania rynkowe na zrównoważony rozwój. W tym względzie dochody z dodatkowych opłat powinny zostać przeznaczone na rozwój transportu z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz na optymalizację całego systemu transportu w celu realizacji prawdziwie zrównoważonej polityki mobilności. Opłaty te należy odróżnić od opłat mających na celu finansowanie, czyli pobieranych na zasadzie „użytkownik płaci”.

3.11.10 EKES uważa, że niezbędne jest stworzenie **systemów łączących środki polityki** obejmujących:

- środki efektywności energetycznej;
- bezpieczne systemy wychwytywania i składowania CO<sub>2</sub> (CCS);
- konkurencyjny rozwój odnawialnych źródeł energii;
- przekształcenie elektrowni z myślą o niskoemisyjnym wytwarzaniu energii elektrycznej;
- środki na rzecz rozwoju wysoko sprawnej kogeneracji.

3.11.11 Co się tyczy „wyposażenia” zintegrowanego europejskiego rynku energetycznego, EKES uważa, że konieczne jest natychmiastowe opracowanie opartego na konsensusie **programu inwestycji** w następujących obszarach:

- inteligentnych sieci i ulepszenia sieci przesyłu energii;
- badań naukowych i opracowywania wspólnych programów w dziedzinie zrównoważonej energetyki, nanonauki i nanotechnologii, informatyki stosowanej w makrosystemach sieciowych i w dziedzinie mikrosystemów wykorzystywanych w gospodarstwach domowych;
- zdolności zarządzania złożonymi systemami i zapewnienia stabilnych ram odniesienia dla przemysłu oraz podmiotów publicznych i prywatnych;
- pogłębienia zorganizowanego i interaktywnego dialogu z partnerami społecznymi, konsumentami i opinią publiczną;

3.11.12 EKES wzywa do nadania priorytetowego charakteru realizowanym w państwach sąsiedzkich projektom **dywersyfikacji źródeł energii** – takim jak budowa korytarza energetycznego UE – Morze Kaspijskie – Morze Czarne – a w szczególności budowie gazociągu Nabucco, infrastruktury do skroplonego gazu ziemnego (LNG), realizacji połączeń między sieciami elektroenergetycznymi, połączeń eurośródziemnomorskiej infrastruktury elektrycznej (Med-ring) i gazowej, a także nowym projektom obejmującym budowę infrastruktury naftowej o znaczeniu europejskim, takim jak projekty Odessa – Gdańsk i Konstanca – Triest oraz Nord Stream.

#### 4. Rozwiązanie problemu bezrobocia i społecznych skutków kryzysu

4.1.1 Zdaniem EKES-u najważniejszym **warunkiem tworzenia nowych miejsc pracy** jest trwały i stabilny wzrost gospodarczy. Komitet wyraża zadowolenie z faktu, że szereg instytucji i organizacji przedstawiło propozycje dotyczące wyjścia z kryzysu gospodarczego, w których uwzględniono społeczny wymiar uzdrowienia gospodarki.

4.1.2 EKES uważa, że ważne jest opracowywanie inicjatyw ułatwiających rozwój **sektorów o największym potencjale w obszarze zatrudnienia**, w tym w zakresie gospodarki niskoemisyjnej, zasobooszczędnej („zielone” miejsca pracy), w sektorze zdrowia i opieki społecznej („srebrne” miejsca pracy), a także w ramach gospodarki cyfrowej.

4.1.3 Wśród działań priorytetowych EKES wyróżnia: rozwój potencjału nowej **przedsiębiorczości**, zwłaszcza przedsiębiorczości kobiet, wspieranie **zatrudnienia młodzieży** oraz realizację inicjatywy przewodniej „Mobilna młodzież”.

4.1.4 EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma rozpowszechnianie **kultury przedsiębiorczości** i ducha inicjatywy w środowisku, które wspiera przedsiębiorców, rozumie ryzyko rynkowe oraz podkreśla wartość kapitału ludzkiego, a jednocześnie szanuje układy zbiorowe i praktyki krajowe.

4.1.5 EKES wnosi zwłaszcza o przyjęcie planu działania, aby jak najszybciej zapewnić warunki konieczne do **rozwoju nowych innowacyjnych przedsiębiorstw i wsparcie dla istniejących MŚP**, przyczynić się do tworzenia nowych miejsc pracy niezbędnych do wyjścia z kryzysu, a także aby pobudzić trwały wzrost. Przewidziane działania należy zaprogramować na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym oraz włączyć do nich przedsiębiorstwa komercyjne i niekomercyjne, a także przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. W uzupełnieniu do tego planu działania należy także zadbać o szkolenie bezrobotnych i młodzieży pod kątem dostępu do nowych miejsc pracy.

4.1.6 Wspieranie **ekologicznych miejsc pracy** powinno następować poprzez zestaw zachęt i sankcji, które powinny dostarczyć koniecznych środków, nie obciążając znacząco wyczerpanych kas publicznych. Kwestia środków finansowych będzie miała kluczowe znaczenie i będzie wymagać udziału wszystkich stron, gdyż nie będzie można skutecznie realizować strategii „Europa 2020” i programów pomocowych, jeżeli państwa członkowskie nie będą miały większego pola manewru w sferze budżetowej. Przedsiębiorstwom, które zobowiążą się poprawić jakość zatrudnienia i produkować w sposób bardziej zrównoważony, powinno się pomagać oraz należy je wspierać. Przedsiębiorstwa potrzebują jasnych, stabilnych ram prawnych, których zasady, o ile to możliwe, byłyby skoordynowane na poziomie światowym. Wspólne, niezwłoczne rozwiązanie kwestii patentu europejskiego byłoby z pewnością krokiem we właściwym kierunku.

4.1.7 Jak Komitet stwierdził w opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011, główną rolę w przezwyciężaniu kryzysu odgrywa **odpowiednia polityka płacowa**. Patrząc na całość gospodarki, określenie przyrostu płac według danego przyrostu wydajności gospodarki narodowej zapewni, z makroekonomicznego punktu widzenia, równowagę między wystarczającym wzrostem popytu a zachowaniem konkurencyjności

cenowej. Partnerzy społeczni muszą więc dołożyć starań, by uniknąć polityki płacowej polegającej na przerzucaniu kosztów na innych (tzw. strategia beggar-thy-neighbour) i zamiast tego by dostosowywać politykę płacową do wydajności produkcji. W tym kontekście EKES zdecydowanie odrzuca propozycję zawartą także w komunikacie Komisji „Roczna analiza wzrostu gospodarczego – rok 2012”, zgodnie z którą należy wywierać wpływ na krajowe systemy ustalania wysokości wynagrodzeń, między innymi poprzez wprowadzenie wymogu „działań reformatorskich” w celu decentralizacji rokowań zbiorowych. W żadnym wypadku nie wolno nadal kwestionować niezależności partnerów społecznych i swobody zawierania przez nich umów zbiorowych, co zostało bardzo jasno wyrażone w rozporządzeniu nr 1176/2011 (pakiecie 6 środków, czyli „sześciopak”).

4.1.8 EKES uznaje, że przedsiębiorstwa mogą używać różnych rodzajów umów o pracę. Prowadzi to do powstania **nowych form zatrudnienia**. Chodzi tu również o pracę o niepewnym charakterze, kiedy ludzie zatrudniani są na umowy czasowe, za niskie wynagrodzenie, ze słabą ochroną socjalną i bez ochrony prawnej. Nie wszystkie rodzaje pracy czasowej mają niepewny charakter; wysoko wykwalifikowane osoby pracujące na własny rachunek mogą sobie doskonale radzić na rynku pracy, pracując na zlecenie. Praca czasowa z definicji jest jednak niepewna, jeśli dotyczy nisko wykwalifikowanej lub niewykwalifikowanej siły roboczej w sektorze produkcji lub usług. Pewnym rozwiązaniem dotyczącym zapotrzebowania przedsiębiorstw na elastyczne zatrudnienie może być flexicurity, jednak tylko pod warunkiem, że związane z tym modelem zabezpieczenia są na podobnym poziomie jak zabezpieczenia oferowane przy zatrudnieniu stałym.

#### 4.2 Strukturalne niedopasowanie podaży i popytu na pracę

4.2.1 Jednym z głównych sposobów rozwiązania wyżej wspomnianego problemu jest dobra i skuteczna **współpraca między instytucjami edukacyjnymi, przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i władzami publicznymi**, zwłaszcza jeśli chodzi o przewidywanie przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności i podejmowanie odpowiednich inicjatyw w dziedzinie kształcenia ogólnego oraz kształcenia zawodowego i szkoleń. Komitet wzywa do poprawy jakości i skuteczności kształcenia i szkolenia zawodowego w celu zwiększenia ich atrakcyjności i znaczenia. Określanie liczby młodych ludzi kontynuujących edukację w szkołach wyższych i stosowanie tego jako jedyne go wskaźnika jest mylące, jeśli chodzi o formułowanie polityki edukacyjnej, ponieważ ma tylko częściowe znaczenie z punktu widzenia potrzeb rynków pracy w zakresie umiejętności. Systemy kształcenia i szkolenia muszą być wyważone.

4.2.2 W wyniku zmian demograficznych – starzejącej się siły roboczej i zmniejszającej się liczby osób młodych wchodzących na rynek pracy – oraz szybko postępujących technologicznych przemian w procesie produkcyjnym Europie grozi znaczny niedobór **wykształconej siły roboczej**. Dlatego tak ważne jest to, by każdy posiadał i zachowywał dostęp do rynku pracy i nikt nie był z niego wykluczony. EKES podkreśla, że pracownicy muszą mieć możliwość utrzymywania umiejętności i kwalifikacji zawodowych na wysokim poziomie i nabywania nowych kwalifikacji przez cały czas życia zawodowego. Dzięki temu będą w stanie dostosowywać się do zmian w środowisku pracy, co pozwoli zaspokoić popyt rynku pracy na wykwalifikowanych pracowników. Zorganizowanie tego procesu w odpowiedni i sprawny sposób jest jednym z najważniejszych zadań,

jakie UE musi wypełnić, aby zachować konkurencyjność w stosunku do innych regionów świata.

4.2.3 EKES podkreśla, że osoby pracujące muszą mieć dostęp zwłaszcza do **programów szkolenia zawodowego**. Jako że z badań wynika, że często pracownicy, którym szkolenia są najbardziej potrzebne, korzystają z nich w najmniejszym stopniu, trzeba będzie znaleźć różne środki dla różnych grup pracowników.

4.2.4 Dużą część budżetu należałoby przeznaczyć na **najsłabiej wykształconych pracowników**, jako że to oni najbardziej potrzebują szkoleń uzupełniających. Można by tego dokonać przez przyznanie im indywidualnych budżetów na szkolenia, których wielkość byłaby odwrotnie proporcjonalna do ich poziomu wykształcenia, tak że najsłabiej wykształceni mieliby do dyspozycji najwięcej pieniędzy.

4.2.5 Dla **pracowników starszych** potrzebna jest polityka kadrowa w większym stopniu uwzględniająca kwestię wieku. Chociaż w licznych państwach członkowskich UE podwyższa się wiek emerytalny, wiele osób starszych traci miejsce na rynku pracy jeszcze przed osiągnięciem obecnego wieku emerytalnego, na przykład dlatego, że nie są w stanie nadążyć za postępem. Specjalne ukierunkowane szkolenia mogłyby przyczynić się do rozwiązania tego problemu.

4.2.6 Duże znaczenie ma **skuteczność** kształcenia i szkoleń. W różnych państwach członkowskich eksperymentuje się z nowymi, skuteczniejszymi metodami szkolenia i na nowo odkrywa się znaczenie uczenia się poprzez praktykę. EKES podkreśla znaczenie dalszego rozwoju tego typu projektów i zwraca się do Komisji o stymulowanie tej działalności przez zapewnienie wymiany sprawdzonych rozwiązań.

#### 4.3 Wspieranie zatrudnienia, zwłaszcza ludzi młodych i długotrwale bezrobotnych

4.3.1 EKES ponawia swój apel o opracowanie **mierzalnych celów europejskich w zakresie zatrudnienia osób młodych**, zwłaszcza: 1) celu dotyczącego znacznego zmniejszenia bezrobocia osób młodych, a także 2) maksymalnego okresu czterech miesięcy na aktywizację młodzieży poszukującej pracy lub miejsca kształcenia. Przekazanie określenia konkretnych celów w zakresie zatrudnienia osób młodych państwom członkowskim nie przyniosło dobrych wyników, gdyż jedynie niektóre kraje wytyczyły odpowiednie cele w swych krajowych programach reform.

4.3.2 EKES wyraża zadowolenie, że jego postulat zapewnienia przez państwa członkowskie, by wszystkie młode osoby w ciągu 4 miesięcy od ukończenia szkoły otrzymały pracę, dalej się kształciły lub brały udział w działaniach aktywizacyjnych, został uwzględniony w inicjatywie przewodniej „Mobilna młodzież”, w formie propozycji **„gwarancji dla młodzieży”**.

4.3.3 Państwa członkowskie o szczególnie napiętej sytuacji na rynku pracy osób młodych, które jednocześnie muszą obecnie spełnić restrykcyjne zalecenia budżetowe, powinny mieć łatwiejszy dostęp do **środków z funduszy UE** na działania zgodnie z „gwarancją dla młodzieży” oraz na inwestycje służące tworzeniu miejsc pracy. Konieczne jest wprowadzenie przez administrację pragmatycznych i elastycznych sposobów postępowania oraz uproszczeń przy wydatkowaniu środków aż do tymczasowego zniesienia krajowego współfinansowania w przypadku korzystania ze środków EFS i innych funduszy europejskich.

4.3.4 EKES podkreślał wielokrotnie, jak istotne jest utrzymanie, a w razie potrzeby również zwiększenie, krajowych i **europajskich środków na kształcenie, szkolenie i zatrudnienie osób młodych**, niezależnie od ponownej oceny priorytetów budżetowych, która była niezbędna we wszystkich państwach członkowskich z powodu kryzysu gospodarczego. W związku z tym EKES apeluje, by w nowym programowaniu finansowym od 2014 r. zapewnić w ramach EFS wystarczające środki na inicjatywy adresowane do młodzieży.

4.3.5 W czasie kryzysu niektóre kraje ułatwiły, pod odpowiednimi warunkami, dostęp grup znajdujących się w gorszym położeniu, a więc również młodzieży, do **świadczeń dla bezrobotnych**. Środki te są jednak ograniczone czasowo lub mogą zostać wycofane w ramach planowanego pakietu oszczędnościowego. EKES domaga się, by zbadać warunki dostępu osób młodych do świadczeń z tytułu bezrobocia i by poprawić możliwości otrzymywania tych świadczeń przez poszukujące pracy osoby, które do tej pory z nich nie korzystały. Wskazane jest również przyjęcie odpowiednich celów w krajowych programach reform. Byłby to znaczący wkład w walkę z niepewną sytuacją wielu osób młodych na etapie wchodzenia na rynek pracy.

4.3.6 W przedziale wiekowym 15–24 lat dwa razy wyższy niż w starszej grupie wiekowej jest nie tylko wskaźnik bezrobocia, lecz również odsetek **niepewnych stosunków pracy** (w niektórych krajach ponad 60%), wzrost liczby nieuregulowanych szkoleń i staży (zwłaszcza w krajach Europy Południowej), a także praca poniżej kwalifikacji. EKES odradza przyjmowanie rozwiązań polegających na integracji na rynku pracy poprzez formy zatrudnienia nietrwałe i niedające perspektyw: zamiast niepewnego zatrudnienia i niepewnych umów o pracę należy wprowadzić środki, które gwarantowałyby, że zatrudnienie na czas określony oraz miejsca pracy o niewielkim wynagrodzeniu i gorszym zabezpieczeniu społecznym nie staną się normą w wypadku młodzieży. Jeżeli chodzi o **inicjatywę Komisji dotyczącą staży**, EKES popiera odpowiednie europejskie ramy jakości, które należy propagować również w przedsiębiorstwach, tak by oferowały one możliwość zatrudnienia w połączeniu z nauką w oparciu o wiążące umowy, szczególnie młodzieży w gorszym położeniu pod względem kształcenia. Dwutorowy system nauki łączący kształcenie ogólne z zawodowym, przynosi w wielu krajach pozytywne wyniki i należy zbadać możliwość zastosowania niektórych jego elementów w innych krajach.

4.3.7 Utrzymująca się związana z kryzysem stagnacja popytu na siłę roboczą prowadzi do nasilenia długotrwałego bezrobocia, które powoduje poważne trudności z integracją na rynku pracy oraz w konsekwencji wzrost ubóstwa mierzonego odsetkiem osób w wieku produkcyjnym i przedprodukcyjnym żyjących w gospodarstwach domowych, w których nikt nie jest zatrudniony. **EKES zaleca państwom członkowskim, by zwróciły szczególną uwagę na tworzenie sprzyjających włączeniu pośrednich rynków pracy, na których ze środków publicznych tworzone by odpowiednią liczbę adekwatnych miejsc pracy.** Długotrwale bezrobotni mogliby w ten sposób utrzymać kontakt ze środowiskiem pracy oraz zwiększyć swoją wiedzę. Zapobiegłoby to wzrostowi ubóstwa wynikającego z utraty kontaktu z rynkiem pracy i umożliwiłoby płynne przechodzenie osób zatrudnionych w tym systemie na otwarty rynek pracy po zakończeniu kryzysu.

#### 4.4 Przedsiębiorczość społeczna

4.4.1 Przedsiębiorstwa społeczne to kluczowy element **europajskiego modelu społecznego**. Przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020”, tworząc miejsca pracy, opracowując innowacyjne rozwiązania pozwalające spełnić publiczne potrzeby oraz budując spójność społeczną, włączenie społeczne i aktywność obywatelską.

4.4.2 Komitet jest zdania, że propagowanie przedsiębiorczości społecznej, zwłaszcza w obecnej trudnej sytuacji gospodarczej, umożliwi wykorzystanie zarówno jej **potencjału wzrostu, jak i wnoszonej przez nią wartości dodanej** na płaszczyźnie społecznej. Aby wykorzystać ten potencjał, trzeba opracować i wdrożyć wszechstronne ramy polityczne uwzględniające szeroki zakres zainteresowanych podmiotów ze wszystkich segmentów społeczeństwa (społeczeństwa obywatelskiego, sektora prywatnego, publicznego) na wszystkich szczeblach (lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim).

4.4.3 Państwa członkowskie i instytucje UE muszą zadbać o to, by przedsiębiorstwa społeczne były uwzględniane we wszystkich **inicjatywach i programach publicznych skierowanych do przedsiębiorstw**, na równych zasadach z innymi przedsiębiorstwami.

4.4.4 W przypadku przedsiębiorstw społecznych priorytetem jest łatwiejszy **dostęp do kapitału** i do instrumentów finansowych dostosowanych do potrzeb. Komisja powinna gromadzić i rozpowszechniać sprawdzone rozwiązania oraz inicjatywy z zakresu innowacji istniejące w państwach członkowskich, takie jak kapitał hybrydowy, a także różne formy współpracy między kapitałem prywatnym i publicznym, oraz dbać o to, by obecne przepisy prawne nie utrudniały rozwoju nowych instrumentów.

4.4.5 Kwestią o kluczowym znaczeniu jest jednoznaczne uwzględnienie programów na rzecz zakładania i rozwoju przedsiębiorstw społecznych w **następnym okresie programowania funduszy strukturalnych**.

4.4.6 Komisja powinna zapoczątkować ogólnounijną analizę porównawczą na temat **podejść do finansowania publicznego**, które są szczególnie korzystne dla przedsiębiorstw społecznych. Powinna zachęcać do przetargów, w których uwzględnia się aspekty społeczne, oszacować częstotliwość ich występowania, a także zająć się kwestią nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów dotyczących zamówień publicznych. Dokonując przeglądu zasad pomocy państwa, Komisja powinna rozważyć pełne wyłączenie z nich usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym lub przewidzieć zwolnienie z obowiązku zgłaszania w przypadku wszystkich usług publicznych na małą skalę oraz określonych usług socjalnych, aby pobudzić do tworzenia przedsiębiorstw społecznych.

4.4.7 W związku ze zróżnicowanymi formami prawnymi przedsiębiorstw społecznych oraz ich szczególnymi zadaniami społecznymi, w niektórych państwach członkowskich przyznaje im się **ulgi podatkowe**. Należy dokonać ich przeglądu i wymieniać informacje na ich temat, aby zachęcić do opracowania odpowiednich zasad.

#### 4.5 Ochrona osób najbardziej zagrożonych

4.5.1 Jak Komitet stwierdził już wcześniej w opinii w sprawie rocznej wizji wzrostu gospodarczego 2011, i jak przyznaje pośrednio sama Komisja, **świadczenia socjalne** powinny być

traktowane nie jako ciężar, ale jako wydajna inwestycja, na której wszyscy zyskują. Zasiłki dla bezrobotnych, w połączeniu z aktywną polityką rynku pracy, stabilizują gospodarkę i wspierają aktywne dostosowanie się do zmian dzięki podnoszeniu umiejętności oraz skutecznym inicjatywom w dziedzinie poszukiwania pracy i przekwalifikowania. Należałoby zachować ostrożność, jeśli chodzi o środki mające na celu wzmocnienie kryteriów kwalifikowalności. Istnieje ryzyko pogłębienia niepewności sytuacji osób wykluczonych, co stanowi znaczną przeszkodę w zakresie (re)integracji zawodowej. Te polityki wykluczenia mogą również negatywnie skutkować przesunięciami do innych sektorów opieki społecznej, takich jak pomoc społeczna lub niezdolność do pracy, co nie jest pożądane

4.5.2 EKES podkreśla, że pracownicy potrzebują **bezpieczeństwa dochodów i ochrony socjalnej**, aby w szybko zmieniającym się społeczeństwie móc funkcjonować optymalnie, a zatem bez obaw o przyszłość.

4.5.3 EKES wzywa instytucje europejskie do większej determinacji w utrzymywaniu **europejskich norm socjalnych**. Brak zdecydowania w tej dziedzinie doprowadził między innymi do rosnącej liczby pracujących ubogich, rosnących nierówności i coraz większych obaw związanych z przyszłością, a jednocześnie malejącego zaufania obywateli do siebie nawzajem, do instytucji społecznych i do władz. Dotyczy to zarówno władz krajowych, jak i instytucji europejskich, co przejawia się rosnącym eurosceptycyzmem w wielu państwach członkowskich.

4.5.4 Zdaniem EKES-u **środki oszczędnościowe** nie powinny zwiększać zagrożenia ubóstwem ani dalej pogłębiać nierówności, które wzrosły już w ostatnich latach. Podejmując działania w celu przezwyciężenia kryzysu, należy dbać o to, by nie były one sprzeczne z celem dotyczącym ożywienia popytu i zwiększenia zatrudnienia oraz złagodzenia niekorzystnych skutków społecznych. Państwa członkowskie muszą również zadbać o to, by środki na rzecz wyjścia z kryzysu gospodarczego i z długu publicznego nie stanowiły zagrożenia dla inwestycji publicznych w ramach polityki rynku pracy oraz dla kształcenia ogólnego i zawodowego. EKES apeluje o rzetelne oceny skutków społecznych, by zbadać, w jaki sposób można osiągnąć cel UE polegający na tym, by do 2020 r. co najmniej 20 mln osób otworzyć drogę do wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego.

4.5.5 Środki oszczędnościowe najdotkliwiej odczuwają te osoby, które są zależne od transferów socjalnych, w tym osoby o niepewnej sytuacji zawodowej i inne grupy w gorszej sytuacji na rynku pracy. Bezrobocie z reguły dotyka najmocniej również tych, którzy mają utrudniony i ograniczony dostęp do świadczeń. Stąd potrzebne są wystarczające, skuteczne i trwałe systemy zabezpieczenia społecznego, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na pomoc dla najbardziej dotkniętych obywateli i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

## 5. Modernizacja administracji publicznej

5.1.1 Jeśli chodzi o modernizację administracji publicznej, to zdaniem Komitetu dobre rządy oznaczają **wielopoziomowość oraz partnerstwo z reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu regionalnym**.

5.1.2 **Wielopoziomowe sprawowanie rządów** jest elastyczną strukturą relacji między Komisją, rządami oraz władzami regionalnymi i lokalnymi, specjalnie dostosowaną

raczej do konkretnych sytuacji i względów tematycznych niż do hierarchicznych ram kompetencji poszczególnych szczebli władzy. Dobre rządy charakteryzują się wolnymi od uprzedzeń relacjami i mniej surowym stosowaniem zasady pomocniczości.

5.1.3 **Partnerstwo** stanowi zasadniczy instrument wspólnego zobowiązania oraz przyczynia się do lepszej efektywności wydatków publicznych i publicznych strategii politycznych. Nowe formy „skutecznego partnerstwa” mogłyby odrywać tutaj zasadniczą rolę. Tego rodzaju platformy mogłyby także uzupełniać strategię innowacji, z udziałem i przy wsparciu wszystkich zainteresowanych podmiotów – publicznych i prywatnych, w tym także banków – w oparciu o proste, jasne i skuteczne zasady, które pozwalałyby monitorować projekty przez cały okres ich trwania oraz określać terminy, kompetencje i ewentualne kary.

5.1.4 EKES zachęca instytucje UE, oraz państwa członkowskie i regiony, do umieszczenia zasady „**najpierw myśl na małą skalę**”, która jest podstawową zasadą programu Small Business Act (SBA), w centrum decyzji podejmowanych na szczeblu europejskim, krajowym i samorządowym. Zaleca również państwom członkowskim i regionom przyjęcie tej zasady jako podstawy prowadzonej przez nie polityki na rzecz MŚP oraz polityki gospodarczej i przemysłowej. Uważa ponadto, że program SBA powinien przybrać bardziej zobowiązującą formę, zwłaszcza wobec instytucji UE. W tym kontekście EKES sprzeciwia się obecnej propozycji Komisji Europejskiej, by wyłączyć MŚP i mikroprzedsiębiorstwa z zakresu obowiązywania prawa europejskiego.

5.1.5 Zdaniem EKES-u powołanie **krajowych przedstawicieli do spraw MŚP** powinno pomóc państwom członkowskim w realizacji programu SBA. Komitet zaleca również powołanie takich przedstawicieli na poziomie regionów.

5.1.6 Należy teraz przejść do etapu „**najpierw działaj na małą skalę**”. Program SBA nie odniesie planowanego sukcesu, jeśli nie zostanie wdrożone prawdziwe partnerskie wielopodmiotowe i wielopoziomowe zarządzanie. Należy zapewnić włączenie partnerów gospodarczych i społecznych oraz wszystkich reprezentatywnych podmiotów publicznych i prywatnych od samego początku w refleksje polityczne i proces prawodawczy. EKES apeluje zatem o to, by organizacje reprezentujące różne kategorie MŚP faktycznie uczestniczyły w procesie prawodawczym i decyzyjnym na wszystkich poziomach.

5.1.7 EKES zgadza się z Radą i Komisją, że potrzebne jest skuteczne wielopoziomowe sprawowanie rządów i lepsze rządy w dziedzinie **stosowania funduszy UE i wdrażania strategii UE**. Pytaniem, jakie się tu nasuwa, jest nie „czy” ale „jak”. Jest to kwestia dostosowania inicjatyw oddolnych i określanych odgórnie warunków ramowych.

5.1.8 Komitet 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.

5.1.9 EKES przyjmuje z zadowoleniem modernizację polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w celu podniesienia

poziomu efektywności w kontekście lepszego funkcjonowania jednolitego rynku, który dzięki temu może stać się bardziej innowacyjny, bardziej ekologiczny i bardziej prospołeczny. EKES podkreśla wpływ i znaczenie aspektów strategii „Europa 2020” w zakresie innowacyjności, ochrony środowiska i kwestii społecznych, także w dziedzinie zamówień publicznych.

5.1.10 EKES podkreśla, że zasady otwartości i przejrzystości, a także efektywność, pewność prawa, relacja ceny do jakości, konkurencja, dostęp do rynku dla MŚP i wolnych zawodów, proporcjonalność, rosnąca liczba umów transgranicznych, unikanie dyskryminacji i korupcji oraz potrzeba profesjonalizmu pozostają tak samo ważne jak poprzednio.

5.1.11 Należy zmniejszyć niepotrzebną biurokrację, tak aby wszystkie zainteresowane strony osiągnęły najlepsze rezultaty. Należy unikać tworzenia skomplikowanego ustawodawstwa oraz rozpowszechnionego nadmiernie rygorystycznego wdrażania, czyli tzw. „połączenia regulacji” (ang. „gold-plating”) w państwach członkowskich.

5.1.12 EKES zaleca przeprowadzenie w państwach członkowskich analizy sprawdzonych rozwiązań i przykładów, której towarzyszyć będą działania na rzecz otwierania rynków.

5.1.13 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja wykazała zainteresowanie pogłębieniem **procedur** politycznych, legislacyjnych i administracyjnych prowadzących do bardziej racjonalnego i odpowiedniego projektowania i stosowania prawa wspólnotowego w całym cyklu polityki.

5.1.14 EKES sądzi, 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, stosowane parametry, szczególnie jeżeli chodzi o skutki praw podstawowych, jak też tryb i środki służące zagwarantowaniu większej przejrzystości.

5.1.15 Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę modernizacji usług administracji publicznej przez wprowadzenie tzw. **„pojedynczych punktów kontaktowych”**. Współpraca administracyjna w sprawach transgranicznych zasługuje wyłącznie na pochwałę. Należy też ją rozszerzać i objąć nią te obszary polityki, w których chodzi o przestrzeganie obowiązków.

5.1.16 Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji dotyczący poprawy zarządzania jednolitym rynkiem dzięki ściślejszej współpracy administracyjnej oraz rozwoju **systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („IMI”)**.

5.1.17 System ten jest najważniejszym narzędziem technicznym umożliwiającym współpracę między administracjami krajowymi, a ponadto może on pełnić rolę interfejsu dla użytkowników jednolitego rynku.

5.1.18 EKES uważa, że IMI może odgrywać zasadniczą rolę w procesie przemiany współpracy administracyjnej na rynku wewnętrznym i jej dostosowania do potrzeb i oczekiwań obywateli i przedsiębiorstw, a także organizacji społeczeństwa obywatelskiego, które mogą w przyszłości przyczynić się do rozwoju i funkcjonowania tego systemu.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zielona księga dotycząca dystrybucji utworów audiowizualnych w Internecie w Unii Europejskiej: możliwości i wyzwania związane z jednolitym rynkiem cyfrowym”**

COM(2011) 427 final

(2012/C 143/13)

Sprawozdawca: **Jacques LEMERCIER**

Dnia 13 lipca 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Zielona księga dotycząca dystrybucji utworów audiowizualnych w internecie w Unii Europejskiej: możliwości i wyzwania związane z jednolitym rynkiem cyfrowym”

COM(2011) 427 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 1 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 226 głosami – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet pragnie zwrócić uwagę na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, który wymaga zachowania równowagi między wieloma prawami podstawowymi w odniesieniu do praw autorskich w wypadku wymiany plików w internecie<sup>(1)</sup>. Prawo autorskie nie ma wartości absolutnej i jego poszanowanie nie może zostać narzucone za pomocą powszechnego filtrowania internetu przez jego dostawców (zob. sprawa SABAM przeciwko Scarlet). Opodatkowanie nośników danych cyfrowych w wielu państwach członkowskich nie może dotyczyć nośników wykorzystywanych do innych celów niż kopiowanie cyfrowych treści audiowizualnych, jak np. w wypadku dysków twardej używanych w zarządzaniu przedsiębiorstwami (sprawa Padawan). W związku z ewolucją orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE zbyt rygorystyczne przepisy w niektórych krajach powinny zostać zmienione, by nie hamować rozwoju dystrybucji utworów audiowizualnych *on-line*.

1.2 Innym czynnikiem wzrostu rynku tych utworów byłoby stworzenie atrakcyjnych modeli dystrybucji po przystępnych cenach, gdyż oferta taka wiąże się ze znacznie mniejszymi kosztami niż dystrybucja płyt CD i DVD z cyfrowymi treściami audiowizualnymi. Ta znaczna oszczędność kosztów dystrybucji powinna przynieść korzyści konsumentom, a jednocześnie zapewnić wystarczające dochody twórcom, umożliwiając im dalszą artystyczną i literacką pracę twórczą. Prawa autorskie powinny być tak kształtowane, by odpowiadały interesowi ogólnemu i wymaganiom interesu publicznego, np. dostępności dla osób niepełnosprawnych bez ograniczeń związanych z kosztami dostępu. Ponadto należy się zastanowić nad możliwościami rozciągnięcia wyjątków i ograniczeń, aby ułatwić osobom w bardzo trudnym położeniu dostęp do publicznych bibliotek i ośrodków kultury, jak zaproponował to Komitet w opinii z 2010 r.<sup>(2)</sup>

1.3 Internet stał się powszechnym nośnikiem oferty *on-line*. Niektóre wymogi techniczne i prawne powinny zostać ustalone na mocy prawnie wiążących norm, aby zagwarantować poszanowanie prywatności przez dystrybutorów treści oraz neutralność internetu, który nie może być przedmiotem powszechnego filtrowania<sup>(3)</sup>, bez wyraźnego i imiennego nakazu wydanego przez sąd, pod warunkiem, że istnieją wystarczające dowody nielegalnego kopiowania, w odpowiedzi na imienną skargę właściciela praw autorskich lub praw pokrewnych.

1.4 Podobnie, zdaniem Komitetu, instytucje zarządzające utworami audiowizualnymi i biblioteki nie powinny być poszkodowane z powodu nadmiernego zaostrzenia przepisów chroniących prawa autorskie. Ich rola polega bowiem na przechowywaniu i udostępnianiu utworów w celu kulturalnym, jakim jest popularyzacja i ochrona artystów i twórców w długiej perspektywie czasowej, a także na umożliwianiu dostępu do dzieł umysłu jak najszerszej publiczności, a zwłaszcza uczniom, licealistom i studentom, w celach związanych z interesem ogólnym, takich jak powodzenie strategii „Europa 2020”, agendy cyfrowej i strategii kulturalnej<sup>(4)</sup>. Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie utworów osieroconych, popierany przez Komitet<sup>(5)</sup>, powinien przyczynić się do powodzenia europejskich i krajowych strategii promowania kultury.

1.5 Transgraniczny rynek dystrybucji utworów *on-line* nie stanowi w sensie dostępności szczególnego problemu dla trzech głównych międzynarodowych dystrybutorów kontrolujących trzy czwarte rynku i dysponujących wszelkimi środkami finansowymi i technologicznymi, by oferować swe katalogi publiczności europejskiej i światowej.

<sup>(1)</sup> Niedawne sprawy: Padawan i SABAM.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 52.

<sup>(3)</sup> Sprawa SABAM przeciw Scarlet.

<sup>(4)</sup> COM(2007) 242 final.

<sup>(5)</sup> Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 66.

1.5.1 Komitet zwraca się specjalnie do Komisji o wysunięcie odrębnych i konkretnych propozycji z myślą o licznych MŚP, które stanowią rzeczywiste bogactwo kulturalne i artystyczne Europy pod względem różnorodności języków, twórczości literackiej i kinematograficznej, aby umożliwić ich aktywny udział w jednolitym rynku dystrybucji treści audiowizualnych *on-line*.

1.6 Komitet zwraca uwagę na niektóre propozycje zawarte w analizie KEA-Cema z października 2010 r., jak np. wspólna oferta katalogów i pojedyncze punkty dystrybucji treści dla publiczności europejskiej<sup>(6)</sup>. Ponadto ta analiza przemian na rynku jest szczegółowa i trafna. Strategie rozpowszechniania, nowe modele biznesowe są pomyślane, by sprzyjać legalnej dystrybucji utworów celem osiągnięcia maksymalnego zysku z każdego kanału rozpowszechniania i by jak najpełniej wykorzystać wartość utworów. Promocję tych ofert cechuje używanie, poza klasycznymi środkami reklamy, także mediów społecznościowych i zjawiska *buzz*.

1.7 Opracowanie całościowego i jednolitego europejskiego kodeksu praw autorskich, jak proponuje Komisja, może – w formie dyrektywy – przyczynić się do niezbędnego wzmocnienia harmonizacji przepisów państw członkowskich. Kodeks ten zastąpiłby liczne istniejące dyrektywy UE w dziedzinie praw autorskich i byłby przedmiotem regularnych sprawozdań dotyczących jego rzeczywistego wdrażania przez państwa członkowskie. Do tego europejskiego kodeksu praw autorskich powinna zostać włączona strategia „Europa 2020”<sup>(7)</sup>.

1.7.1 Dzięki takiemu kodeksowi sprawą względną mogłaby stać się kwestia kraju pochodzenia i właściwych przepisów, w perspektywie rzeczywistej harmonizacji. W wypadku finansowania twórczości kinematograficznej ze środków publicznych przez dane państwo członkowskie, państwo to powinno zasadniczo być traktowane jako kraj pochodzenia w celu określenia, jakie przepisy są właściwe. Komisja powinna też rozważyć ewentualność ustanowienia „pochodzenia europejskiego” dla celów wyboru właściwych przepisów<sup>(8)</sup>.

1.7.2 Należałoby także rozważyć, jak uniknąć nadużyć w umowach dotyczących odstąpienia praw przez rzeczywistego autora (rzeczywistych autorów) utworu na rzecz producentów lub dystrybutorów. Zbyt często bowiem prawa te są odstępowane przez autora producentom z uwzględnieniem wszystkich istniejących i przyszłych technologii, bez klauzuli udziału w przyszłych zyskach osiągniętych dzięki wykorzystaniu nowych nośników i sposobów rozpowszechniania (Blu-ray, IPTV<sup>(9)</sup> itp.).

1.7.3 Treści nie mogą być traktowane jak towar. Trzeba o tym pamiętać, dyskutując o dystrybucji *on-line*, która jest usługą kulturalną polegającą na rozpowszechnianiu znaczeń („*meaning*”).

1.7.4 Komitet ponownie podkreśla potrzebę umożliwienia dostępu do łączny szerokopasmowych, aby użytkownicy internetu mogli korzystać z szybkiego i dobrego jakościowo odbioru utworów audiowizualnych drogą telewizji kablowej, telewizji internetowej i w systemie VoD<sup>(10)</sup>.

1.8 Trzeba też rozważyć możliwości utworzenia systemów zarządzania danymi dotyczącymi własności praw do utworów audiowizualnych<sup>(11)</sup>, ze szczególnym uwzględnieniem cech i potrzeb MŚP tego sektora w ramach refleksji prowadzonej przez odpowiednie służby Komisji. To samo dotyczy ustanowienia licencji wieloterytorialnych, które stanowiłyby jednolity tytuł własności na rynku europejskim. Mali producenci europejscy powinni być wspierani i wspomagani<sup>(12)</sup>, by ich katalogi stały się dostępne w skali europejskiej w systemie identyfikacji utworów zawierającym część (dobrowolną) poświęconą informacji na temat posiadaczy praw autorskich i praw pokrewnych ujętych w formie wieloterytorialnego tytułu własności.

1.9 System nabywania praw powinien zapewnić przejrzystą i sprawiedliwą dystrybucję części dochodu przeznaczoną dla właścicieli praw<sup>(13)</sup>. Zarządzanie firmami pobierającymi opłaty musi być koniecznie przedmiotem corocznych niezależnych kontroli dostępnych dla autorów i publiczności, aby kontrolować demokratycznie działalność tych firm i ich wkład w rozwój kultury<sup>(14)</sup>.

1.10 Komitet uważa, że na podstawie odpowiedzi otrzymanych od uczestników konsultacji w sprawie zielonej księgi Komisja powinna rozważyć – po konferencji w pierwszej połowie 2012 r. z udziałem zainteresowanych stron, w tym instytucji publicznych<sup>(15)</sup>, Komitetu ze względu na jego status, związków zawodowych, przedstawicielskich stowarzyszeń szczebla europejskiego konsumentów, autorów i dystrybutorów – opracowanie w drugiej połowie 2012 r. białej księgi zawierającej konkretniejsze propozycje co do ewentualnych dalszych kroków na drodze do jednolitego europejskiego rynku utworów audiowizualnych, pomimo barier językowych. Komitet jest świadomy trudności prawnych i technicznych, z którymi trzeba będzie się zmierzyć, aby dokonać postępów w tej ważnej sprawie; nie sądzi jednak, by były one niemożliwe do przewyżnienia.

<sup>(10)</sup> *Video on demand*.

<sup>(11)</sup> Prace producentów nad międzynarodowym systemem identyfikacji utworów (ISAN – *International Standard Audiovisual Number*). System ten nie zawiera jednak informacji o tym, kto posiada prawa autorskie; ponadto udział w nim jest dobrowolny. Niektórzy wielcy producenci amerykańscy pracują nad podobnym systemem (EIDR – *Entertainment Identifier Registry*) <http://eidr.org/how-eidr-works/>. System ten przyznaje odrębny kod każdemu twórcy i udostępnia programistom interfejs programowania aplikacji, ale nie zawiera żadnych informacji o własności praw do utworów.

<sup>(12)</sup> Na przykład za pośrednictwem programu MEDIA, przewidzianego do 2013 r., który następnie mógłby zostać zastąpiony przez nowy program wsparcia.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 68, z 6.3.2012, s. 28.

<sup>(14)</sup> *Id.*

<sup>(15)</sup> Krajowe instytucje finansujące filmy, biblioteki i ośrodki kultury.

<sup>(6)</sup> „Multi-Territory Licensing of Audiovisual Works in the European Union”, niezależne opracowanie dla Komisji Europejskiej, DG ds. Społeczeństwa Informacyjnego i Mediów, październik 2010 r. Zob. także komunikat w sprawie kreatywnych treści *on-line* na jednolitym rynku, COM(2007) 836 final.

<sup>(7)</sup> Dz.U. C 68, z 6.3.2012, s. 28.

<sup>(8)</sup> 28. system, zaproponowany już przez Komitet w odniesieniu do europejskiego prawa umów. Dz.U. C 21, z 21.1.2011, s. 26.

<sup>(9)</sup> Telewizja internetowa.



## 2. Streszczenie komunikatu Komisji

2.1 Omawiany tekst opublikowano w związku ze strategią „Europa 2020”, a także w związku z komunikatem Komisji „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej” („strategia w zakresie praw własności intelektualnej”) <sup>(16)</sup>.

2.2 Sektor kultury ma istotne znaczenie, gdyż zatrudnia on około 6 mln pracowników w UE i generuje wartość rynkową wynoszącą 500 mld EUR rocznie, co odpowiada około 3% całkowitego PKB w UE. W rozpowszechnianiu utworów audiowizualnych zachodzą gwałtowne przemiany spowodowane zmianami technologicznymi. Technologie cyfrowe, szybki i bardzo szybki internet, informatyka „w chmurze”, możliwość odbioru utworów audiowizualnych za pośrednictwem komputerów osobistych i telefonów komórkowych to zjawiska wpływające w znacznym stopniu na tradycyjne sieci dystrybucji.

2.3 W zielonej księdze omówiono wiele rozwiązań, ale zagwarantowano promowanie jednolitego modelu zarządzania prawami autorskimi w oparciu o międzynarodowe i ogólnoeuropejskie licencje.

2.4 Zdaniem Komisji nabywanie praw do transmisji utworów audiowizualnych *on-line* poza terytorium kraju pochodzenia powinno zostać uproszczone. To samo dotyczy nadawania programów na żądanie, które wymagają uzyskania innych praw niż te, które są nabywane w wypadku pierwotnego nadania.

2.5 W zielonej księdze uściślono, że równoczesna transmisja danego programu wymaga uzyskania odrębnego zezwolenia od właścicieli praw.

2.6 W wypadku równoczesnego nadawania z innych państw członkowskich dyrektywa dotycząca transmisji satelitarnej i kablowej <sup>(17)</sup> wymaga, by prawami zarządzała organizacja zbiorowego zarządzania prawami. Prawa te mają charakter dodatkowy wobec praw udzielanych bezpośrednio przez organy nadawcze.

2.7 Co do nadawania drogą kablową, Komisja zauważa, że nie wszystkie organizacje reprezentujące właścicieli praw są upoważnione z prawnego punktu widzenia do przyznawania licencji na te prawa.

2.8 Ponadto od kilku lat operatorzy sieci DSL (*Digital Subscriber Line*), IPTV (televizji internetowej) i TNT (naziemnej telewizji cyfrowej) oraz nowe platformy cyfrowe oferują usługi retransmisji programów, co jeszcze bardziej utrudnia przestrzeganie obecnych przepisów.

2.9 Z punktu widzenia gospodarczego, produkcja UE wynosiła w 2009 r. niemal 1 200 filmów. Filmy europejskie przyciągnęły zaledwie 25% ogółu widzów w kinach UE, natomiast udział w rynku filmów wyprodukowanych w Stanach Zjednoczonych wynosił 68%. W przeciwieństwie do tego, w Stanach Zjednoczonych udział filmów europejskich wynosił tylko 7%. W UE producenci i dystrybutorzy dokonują promocji filmów,

rozkładając w czasie eksploatację utworów. Standardowa kolejność obejmuje najpierw dystrybucję kinową, następnie nośnik wideo, VoD, płatną telewizję i na końcu telewizję bezpłatną. Rozwój usług VoD oferowanych poza krajem produkcji powoduje wzrost liczby partnerów, a zatem i umów.

Aby ograniczyć liczbę tych procedur, Komisja proponuje zbiorowe zarządzanie utworami i ustanowienie pojedynczego punktu kontaktowego dla udzielania licencji zbiorowych.

### 2.10 Inna część zielonej księgi dotyczy wynagradzania autorów:

W większości krajów UE autorzy przekazują swoje prawa producentowi w zamian za kwotę ryczałtową za „wykupienie” ich udziału w utworze audiowizualnym. W państwach tych autorzy nie otrzymują zatem regularnie dodatkowego wynagrodzenia w wypadku rozpowszechniania utworu *on-line*. W niektórych państwach członkowskich organizacje zbiorowego zarządzania prawami autorskimi, które reprezentują autorów, pobierają wynagrodzenie za każde użycie utworu. W innych państwach odpowiedzialność za wypłacanie takiego wynagrodzenia ponosi końcowy dystrybutor.

### 2.11 W odniesieniu do wynagrodzenia wykonawców:

Jest ono obecnie głównie umowne i ryczałtowe, podobnie jak w wypadku autorów. Komisja proponuje ustanowienie sprawliwszego systemu wynagradzania i zarządzania odnośnymi prawami przez organizacje zbiorowego zarządzania prawami. W zielonej księdze wskazano jednak, że te nowe prawa spowodowałyby niepewność ekonomiczną, a zatem prawną, z punktu widzenia producentów i zahamowałyby rozpowszechnianie utworów *on-line*.

## 3. Uwagi ogólne

3.1 Zielona księga jest kolejnym krokiem Komisji na drodze do jednolitego rynku europejskiego budowanego za pomocą konwergencji przepisów krajowych.

Omawiany sektor dotyczy kultury i kanałów dystrybucji cyfrowej. Jest to bardzo specyficzna dziedzina i delikatna materia, gdyż ma ścisły związek z historią danego kraju, jego językiem, tradycjami i dążeniami. Nie można jej traktować jak klasyczny sektor gospodarki, ani nawet jak tradycyjny sektor działalności prowadzonej w ogólnym interesie gospodarczym. Podejście Komisji w zielonej księdze może wydawać się zbyt mocno skierowane na konsumenta. Jednak przeprowadzona przez nią analiza poszczególnych mechanizmów jest dogłębna i niemal wyczerpująca.

3.2 Tekst, bardzo gęsty, porusza liczne i bardzo różne tematy, ale głównym celem Komisji jest budowa jednolitego rynku w omawianym sektorze.

3.3 **Jeśli chodzi o sytuację w obszarze rozpowszechniania utworów audiowizualnych i związane z nimi prawa, Komisja opiera się na kilku stwierdzonych elementach:**

<sup>(16)</sup> COM(2011) 287 final.

<sup>(17)</sup> Dyrektywa 93/83/EWG (Dz.U. L 248 z 6.10.1993, s. 15).

Pierwszy to fakt, iż obecny system nie działa, jest złożony i kosztowny dla końcowego konsumenta. Drugi to założenie, że zgrupowanie produkcji krajowych może prowadzić do zwiększenia całościowej rentowności sektora. Usługa VoD niezależna od głównych dostawców internetu lub aplikacji iTunes napotyka na trudności z uzyskaniem wyłącznych praw do utworów na dane terytorium lub praw europejskich, gdyż prawa te są często skupione w rękach producentów, którzy dążą do maksymalizacji swych dochodów innymi drogami (zwłaszcza poprzez sprzedaż DVD).

**3.4 W kierunku scentralizowanego zarządzania licencjami** (skupić środki i źródła informacji, by zapewnić rozwój sektora):

W zielonej księdze zaproponowano zatem sprzedaż *on-line* praw w odniesieniu do usług na terytorium wielu krajów oraz ustanowienie jednolitego wzoru licencji pozwalającego na przyznawanie licencji na wiele krajów.

Zdaniem EKES-u może to być rozwiązanie dla danego, jednego obszaru językowego.

3.5 Wielość kanałów nadawania i interaktywnych odbiorców oraz mobilność klientów wywierają silny nacisk na modele gospodarcze sieci dystrybucji.

3.6 Obecnie wydawanie zezwoleń i licencji odbywa się głównie na poziomie krajowym w wyniku negocjowania umów między producentem utworu a nadawcą *on-line*. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyznaje, że system proponowany przez Komisję ma niezaprzeczone zalety, zwłaszcza jeśli chodzi o szybkość i łatwość dostępu do danych dostarczanych przez producentów. Może to być dodatkowa szansa na rozpowszechnianie utworów krajowych, które w przeciwnym wypadku pozostałyby znane tylko lokalnie.

3.7 Należy jednak zauważyć, że wdrożenie piętnaście lat temu dyrektywy dotyczącej nadawania przez satelitę nie doprowadziło do powstania ogólnoeuropejskich satelitarnych usług nadawczych.

**3.8 Ustanowienie europejskiego rejestru utworów może nieść ze sobą trudne do oszacowania zagrożenia.**

EKES uważa, że taka baza danych powinna mieć charakter czysto informacyjny.

W szczególności fakt zarejestrowania w niej nie może być warunkiem objęcia ochroną praw autorskich.

3.9 Zaletą tego rodzaju struktury europejskiej byłoby zgrupowanie europejskiego potencjału produkcji i rozpowszechniania, by stawić czoła głównym wytwórniom hollywoodzkim organizującym swe działania w Europie.

Interesujące jest zresztą, iż wielkie studia amerykańskie (Warner Bros, Disney itd.) pracują nad międzynarodowym systemem identyfikacji utworów audiowizualnych (*Entertainment Identifier Registry*).

3.10 Podobnie, od 2004 r., producenci francuscy budują z kolei system ISAN (*International Standard Audiovisual Number*). Wspomniane wyżej liczby dotyczące produkcji filmów europejskich i amerykańskich są niepokojące. Przypomnijmy, że w obecnym systemie 75% biletów do kin w Europie to bilety na produkcje amerykańskie. Zarządzanie ma tu zatem podstawowe znaczenie.

3.11 Przypomnijmy, że to producenci – w trakcie negocjacji z nadawcami – ustalają na podstawie umów i w formie ryczału wysokość kwoty wypłacanej autorom i właścicielom praw i gwarantują jej wypłatę. Problem wynagrodzenia dla właścicieli praw może zostać częściowo rozwiązany dzięki scentralizowanemu zarządzaniu. Natomiast świetny pomysł, by rozpocząć wynagradzanie w zależności od liczby odbiorców mierzonej na przestrzeni lat, wydaje się trudny do realizacji.

3.12 Istnieje rzeczywisty konflikt interesów pomiędzy producentami filmów, nadawcami i współtwórcami. Z jednej strony producenci pragną najpierw kierować filmy do sal kinowych, by zapewnić jak najlepszą promocję utworów, a z drugiej nadawcy domagają się oddania im ich jak najszybciej do dyspozycji, by móc je udostępnić na nośnikach wideo, w płatnych kanałach telewizyjnych i w ramach usługi VoD.

3.13 EKES uważa, że konieczne są negocjacje, by określić te terminy w związku z coraz ważniejszą rolą telewizji internetowej, łączy ADSL i platform cyfrowych. Co do utworów starszych, nie będących już przedmiotem wyłączności, stworzenie systemu identyfikacji i spisu utworów związanego z bazą danych o właścicielach praw jest bardzo interesującym pomysłem.

3.14 Komisja stawia zatem na zbiorowe zarządzanie utworami (baza danych), by ożywić omawiany sektor! **Czy UE zdoła stawić czoła potężnym koncernom amerykańskim? Istnieją realne zagrożenia wynikające z gwałtownego porzucenia obecnych systemów krajowych.**

3.15 Według EKES-u należy dokonać dogłębnej oceny przed porzuceniem lub osłabieniem obecnych systemów krajowych. Jak wskazano już wcześniej, grupy nacisku występujące w obronie interesów firm amerykańskich są skuteczne i dążą oczywiście do liberalizacji tego bardzo dochodowego sektora.

3.16 Komisja pragnie, dzięki omawianemu projektowi, pobudzić i uregulować obieg utworów produkowanych w UE. Sygnały techniczne i prawne wysyłane przez Komisję są zatem istotne, gdyż mogą one przyspieszyć proces liberalizacji rozpoczęty już przez inne podmioty.

3.17 EKES popiera wszelkie działania Komisji mające na celu ułatwienie obywatelom dostępu *on-line* do utworów. Dostęp ten powinien być możliwy – po przystępnej cenie – wszędzie na obszarze UE. Pozwoliłoby to na lepsze rozpowszechnianie kultury państw członkowskich i ułatwiłoby edukację młodych Europejczyków. Ponadto Komitet uważa, że niektóre formy preparowania wersji utworów mogą naruszyć cele kulturalne rozpowszechniania *on-line*, jak np. w wypadku przerywania reklamami utworów, których wersje oryginalne nie zawierały wstawek reklamowych, i to nawet jeśli te wersje gorszej jakości miałyby umożliwić bezpłatne lub tanie rozpowszechnianie tak okaleczonych utworów. Uwaga na ten temat mogłaby widnieć w dobrowolnym kodeksie jakości dla podmiotów zajmujących się dystrybucją przez internet, drogą kablową lub za pomocą fal radiowych, którzy zobowiązaliby się do jak najdalej idącego poszanowania utworów oryginalnych.

3.18 W opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Jednolity rynek w obszarze praw własności intelektualnej”<sup>(18)</sup> przypomniano o różnorodności modeli krajowych i sprzecznych podejściach do zarządzania prawami autorskimi w dziedzinie kultury. **Dlatego też, świadom, że refleksja nie jest jeszcze wystarczająco zaawansowana, EKES uważa, że pierwszym krokiem powinno być określenie zasad kodeksu europejskiego.** W pierwszej kolejności kodeks ten, oparty na zasadzie przestrzegania specyfiki kulturowej każdego kraju powinien ograniczać się do ustalenia prostych i oczywistych zasad, których przestrzegaliby każdy kraj przy wydawaniu licencji.

3.19 EKES sądzi, że nie jest pożądane rozciągnięcie prawa kraju pochodzenia, gdyż wybór kraju siedziby przez daną firmę umożliwia łatwe ominięcie tej, skądinąd słusznej, zasady.

Komisja zainicjowała równoległe działania i konsultacje z myślą o tym, by podmioty prowadzące transmisję danych zainwestowały w nowe sieci zdolne skanalizować przepływ danych z zachowaniem dobrej jakości i po przystępnych cenach.

3.20 W omawianej zielonej księdze Komisja stwierdza, że zbiorowe zarządzanie prawami pobudzi wzrost sieci cyfrowych. W tym celu trzeba jednak upewnić się, że operatorzy sieci posiadają zdolności finansowe niezbędne do modernizacji i zwiększenia potencjału sieci. Dlatego też w opinii EKES-u w sprawie „Otwarty internet i neutralność sieci w Europie”<sup>(19)</sup> wyraźnie poparto niektóre założenia omówione w zielonej księdze.

3.21 W wypadku równoczesnego nadawania z innych państw członkowskich dyrektywa dotycząca transmisji satelitarnej i kablowej wymaga, by prawami zarządzała organizacja zbiorowego zarządzania prawami. Prawa te mają charakter dodatkowy wobec praw udzielanych bezpośrednio przez organizacje nadawcze. Ta podwójna procedura, która może wydać się zbyt złożona, jest konieczna, aby uniknąć przerw w programach (ze względu na używanie nośników zajętych już przez inne programy).

3.22 Zdaniem Komisji finansowanie krajowe jest niezbędne dla rozwoju sektora audiowizualnego; Komisja wspiera program MEDIA utworzony, by nadać większą dynamikę rozpowszechnianiu utworów w wielu krajach. EKES zgadza się z tym, ale stwierdza spadek subwencji i masowe zjawisko grupowania sponsorów, by sfinansować dany film.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 68, z 6.3.2012, s. 28.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającego rozporządzenie (EMIR) w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji**

COM(2011) 652 final – 2011/0296 (COD)

(2012/C 143/14)

Sprawozdawca generalny: **Edgardo Maria IOZIA**

Rada, w dniu 25 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 15 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającego rozporządzenie [EMIR] w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji*

COM(2011) 652 final – 2011/0296 (COD).

Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji dnia 25 października 2011 r.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Edgarda Marię IOZIE na sprawozdawcę generalnego oraz 99 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia i wyraża nadzieję, że zostanie on wkrótce przyjęty w celu zwiększenia skuteczności ochrony oszczędzających i przyjęcia tych samych, zawartych w nim zasad, w stosunku do wszystkich instrumentów finansowych <sup>(1)</sup>.

1.2 EKES uważa, że celem wniosku dotyczącego rozporządzenia jest:

- zwiększenie przejrzystości operacji i informacji dla organów odpowiedzialnych za dane dotyczące transakcji;
- nadanie obowiązkowego charakteru obrotowi instrumentami pochodnymi w systemach zorganizowanych;
- ułatwienie usuwania barier utrudniających niedyskryminacyjny dostęp do systemów rozliczeń;
- zwiększenie nadzoru w zakresie instrumentów finansowych oraz pozycji w instrumentach pochodnych;
- kontrola świadczenia usług przez firmy z państw trzecich nieposiadające oddziały w UE;
- kontrola i ograniczenie wpływu metod obrotu automatycznego i opartego o algorytmy.

1.3 W omawianym rozporządzeniu zwiększono przejrzystość rynku i przyjęto pewne środki ograniczające jego fragmentację. Jednolite zastosowanie przepisów zapobiega ryzyku arbitrażu regulacyjnego, które jest bardzo wysokie na rynkach finansowych, w związku z czym użytkownicy końcowi odniosą korzyści dzięki spodziewanemu obniżeniu kosztów transakcji (przynajmniej w teorii).

1.4 Komisja powinna wyraźnie podkreślić w sporządzanych przez siebie wnioskach ustawodawczych, jakie korzyści odniosą poszczególne podmioty, których dotyczą te przepisy: indywidualni użytkownicy usług finansowych, małe i średnie przedsiębiorstwa, podmioty gospodarcze oraz administracja publiczna.

1.5 Elementem ogólnym, który Komisja musi popierać z pełnym przekonaniem, jest program edukacji finansowej. EKES powrócił niedawno do tego tematu w swej opinii z inicjatywą własną <sup>(2)</sup>.

1.6 Chociaż koszty związane z nowym rozporządzeniem nie wydają się zbyt wysokie, EKES wyraża wątpliwości co do ich ewentualnego wpływu na koszty makroekonomiczne systemu finansowego, które nie zostały odpowiednio rozważone w ocenie skutków. Jeżeli o to chodzi, EKES już od długiego czasu, wielokrotnie apelował o „dogłębną analizę wszystkich inicjatyw regulacyjnych pod kątem środków niezbędnych dla systemu finansowego i rynku kapitałowego. Stabilny i skuteczny system powinien sprzyjać stabilności finansowej i płynności gospodarki realnej” <sup>(3)</sup>. EKES wyraża zadowolenie, że Komisja postanowiła zapoczątkować analizę niezbędną do zrozumienia całościowego wpływu wszystkich środków regulacyjnych i wyraża nadzieję, że zostanie ona szybko opublikowana.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 44.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 24.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 21.

1.7 EKES pragnie poruszyć kwestię zgodności art. 40 rozporządzenia dotyczącego aktów delegowanych z art. 290 TFUE. Liczba, treść i przepisy aktów delegowanych nie są zgodne z postanowieniami Traktatu i pozostawiają poza normalną procedurą legislacyjną zbyt wiele kwestii o zasadniczym znaczeniu dla struktury rozporządzenia. EKES zaleca uważne zastanowienie się nad pełnym zharmonizowaniem przepisów TFUE i art. 40.

## 2. Wniosek dotyczący rozporządzenia

2.1 W ostatnich latach rynki finansowe przeszły istotne zmiany. Pojawiły się nowe produkty i systemy obrotu, a innowacje technologiczne takie jak trading wysokich częstotliwości zrewolucjonizowały rynek.

2.2 Propozycje te mają na celu zwiększenie skuteczności, odporności i przejrzystości rynków, a także wzmocnienie ochrony inwestorów. W nowych ramach prawnych organom regulacyjnym nadaje się większe uprawnienia do nadzoru i przedstawia jasne zasady funkcjonowania całej działalności handlowej.

### 2.3 Kluczowe elementy wniosku

2.3.1 Mocniejsza i skuteczniejsza struktura rynku: dyrektywa w sprawie rynków instrumentów finansowych (dyrektywa MiFID) miała już zastosowanie do wielostronnych systemów obrotu i do rynków regulowanych, lecz podczas obecnego przeglądu zakres jej stosowania obejmuje nowy rodzaj systemów obrotu, czyli zorganizowane platformy obrotu (OTF), które są platformami nieuregulowanymi odgrywającymi coraz istotniejszą rolę. Na przykład na platformach tych coraz częściej przedmiotem obrotu są standardowe kontrakty pochodne. Celem nowego wniosku jest zapewnienie tej luki. Nowa dyrektywa MiFID będzie nadal umożliwiać stosowanie różnych modeli obrotu, lecz zagwarantuje również funkcjonowanie wszystkich systemów według tych samych zasad przejrzystości i ograniczy konflikty interesu.

2.3.2 Uwzględnienie innowacji technologicznych: w nowej dyrektywie MiFID wprowadzona zostanie ponadto nowa forma ochrony handlu algorytmicznego i transakcji wysokich częstotliwości, które w ogromnym stopniu przyspieszyły przekazywanie zleceń i które mogą pociągnąć za sobą ryzyko systemowe.

2.3.3 Wszystkie przedsiębiorstwa handlu algorytmicznego zostaną poddane odpowiedniej regulacji oraz przepisom zakazującym zwiększania zmienności poprzez wchodzenie i wychodzenie z rynku, a także będą zapewniać właściwy poziom płynności. Wreszcie, propozycje te przyczynią się do poprawy dostępu do niektórych niezbędnych usług potransakcyjnych, takich jak rozliczanie, które w przeciwnym razie mogą zakłócić konkurencję między systemami obrotu.

2.4 Zwiększenie przejrzystości: wprowadzenie kategorii zorganizowanych platform obrotu poprawi przejrzystość działalności handlowej na rynkach kapitałowych, w tym ukrytej płynności (*dark pools*) (wolumen obrotu lub płynność niedostępna na platformach publicznych). Odstępstwa przyznaje się wyłącznie w ściśle określonych sytuacjach. Zostanie ponadto

wprowadzony nowy system przejrzystości dla rynków instrumentów nieudziałowych (obligacje, strukturyzowane i pochodne produkty finansowe). Co więcej, nowe wymogi gromadzenia wszystkich danych rynkowych w jednym miejscu umożliwią inwestorom uzyskanie pełnego obrazu całej działalności handlowej w UE i podejmowanie bardziej świadomych decyzji.

2.5 Wzmocnienie uprawnień do nadzoru i bardziej rygorystyczne zasady dla rynków towarowych instrumentów pochodnych. Dzięki tym propozycjom wzmocnione zostaną rola i uprawnienia organów regulacyjnych. W koordynacji z Europejskim Urzędem Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUN-GiPW), w ściśle określonych sytuacjach, organy nadzoru mogą wprowadzić zakaz określonych produktów, usług lub praktyk, które mogłyby zagrozić ochronie inwestorów, stabilności finansowej lub prawidłowemu funkcjonowaniu rynków.

2.6 Większa ochrona inwestorów: rozwijając wszystkie obecnie obowiązujące przepisy, w nowej MiFID zawarto bardziej rygorystyczne postanowienia w zakresie zarządzania portfelem zamówień, doradztwa w sprawie inwestycji i oferty złożonych produktów finansowych, takich jak produkty strukturyzowane. By uniknąć ewentualnych konfliktów interesu, niezależnych doradców i administratorów inwestycji portfelowych obowiązywać będzie zakaz przyjmowania od osób trzecich lub przekazywania im płatności bądź innych korzyści finansowych. Wreszcie, w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw inwestycyjnych wprowadza się przepisy dotyczące ładu korporacyjnego i odpowiedzialności kierownictwa.

## 3. Uwagi i refleksje

3.1 Zgodnie z danymi Banku Rozrachunków Międzynarodowych wartość referencyjna instrumentów pochodnych będących w obrocie wzrosła z 601 046 mld dolarów w grudniu 2010 r. do 707 569 w czerwcu 2011 r. (BIS Quarterly Review, grudzień 2011 r.).

3.2 Celem nowego wniosku jest podniesienie poziomu skuteczności, integracji i przejrzystości rynków, zwłaszcza mniej regulowanych i tym samym zwiększenie ochrony inwestorów.

3.3 W ciągu ostatnich 20 lat gwałtownie wzrósł wolumen transakcji globalnych, co stanowiło duży zastrzyk środków płynnych dla rynków finansowych. Temu niespotykanemu dotąd wzrostowi, wynikającemu głównie ze spekulacji krótkoterminowej, nie towarzyszył równoległy wzrost gospodarki realnej, rynku pracy czy też wynagrodzeń. EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia jest niezbędny i odpowiedni, by pomóc w złagodzeniu tych skutków dla rynków.

3.4 Pierwotną funkcją rynków finansowych jest wsparcie rozwoju gospodarczego poprzez ograniczenie nierównego dostępu do informacji i tym samym przyczynienie się do skutecznej alokacji środków. Jak już wspomniano, kryzys zwrócił uwagę na błędny mechanizm funkcjonowania rynków, na których podmioty działały według logiki innej niż zasady gospodarki informacyjnej i wykorzystywały rynki finansowe wyłącznie do bardzo krótkoterminowej i krótkoterminowej spekulacji.

3.5 Nasze rynki zostały zatem zalane bardzo krótkoterminowymi środkami płynnymi i zabrakło im (i nadal brakuje) zachęt do wspierania przemysłu realnego zamiast sektora finansowego. To postępowanie jeszcze bardziej zakłóca naturalne powiązanie przemysłu i rynków finansowych, na których powstają coraz bardziej nieprzejrzyste, abstrakcyjne i złożone instrumenty.

3.6 Spekulacja jest jedną z zasad funkcjonowania rynku. Jest ona nierozłącznie związana z samym rynkiem, gwarantuje płynność i zwraca uwagę na anomalie, lecz spekulacja bardzo krótkoterminowa jest bezużyteczna z gospodarczego i społecznego punktu widzenia i przyczynia się w znaczący sposób do powstawania baniek finansowych. Pilnie potrzebne jest odwrócenie obecnej tendencji poprzez ponowne skierowanie uwagi inwestorów na wzrost realny.

3.7 W tym kontekście we wniosku dotyczącym rozporządzenia proponuje się niewątpliwie skuteczne środki i instrumenty mające na celu stawienie czoła oczywistym słabościom i zaburzeniom równowagi naszego systemu.

3.8 W nowych ramach prawnych dotyczących zorganizowanych platform obrotu cała działalność handlowa podlega jaśniejszym zasadom funkcjonowania. Usługi zarządzania arkuszami zleceń, doradztwo w sprawie inwestycji w papiery wartościowe i oferta produktów finansowych podlegają rygorystycznym przepisom. Nowe przepisy, nakładające nowe wymogi dotyczące odpowiedzialności kierownictwa i przeglądu ładu korporacyjnego, będą wymagać od pośredników znacznej reorganizacji struktury korporacyjnej. EKES uważa, że chociaż wymogi związane z nowymi przepisami są uciążliwe, to są one jednocześnie odpowiednie i zgodne z celami rozporządzenia.

3.9 We wniosku dotyczącym rozporządzenia wprowadza się zorganizowane platformy obrotu OTF (*Organized Trading Facilities*). EKES odnosi się pozytywnie do tego postanowienia, gdyż umożliwia ono integrację różnych platform obrotu wykorzystywanych przez różnych kontrahentów. System ten pomoże całemu rynkowi dostrzec możliwości wykorzystania różnych, konkurujących ze sobą instrumentów, które będą jednak musiały być zgodne z zasadą najlepszej realizacji (*best execution*).

3.10 Przepisy dotyczą ponadto zakresu uprawnień zarezerwowanych dla organów, przyznając im specjalne uprawnienia z zakresu sprzedaży klientom produktów i usług, które mogą poważnie zagrozić interesom inwestorów, a także stabilności rynku.

3.11 Ponadto zasada przejrzystości ma zastosowanie nie tylko do rynków, lecz również na poziomie organów. Właściwe organy mogą bowiem wymieniać między sobą informacje na temat obrotu, unikając ewentualnych, budzących obawy nadużyć na rynku. EKES wyraża duże zadowolenie z tych aspektów wniosku dotyczącego rozporządzenia, gdyż chodzi o skuteczne działania mające na celu wzmocnienie ochrony inwestorów.

3.12 Według wiarygodnych podmiotów rynkowych „nowe przepisy mają zasadnicze znaczenie i zmieniają strukturę europej-

skich rynków finansowych”. Na przykład należy pamiętać o rzeczywistym ryzyku systemowym, które pojawiło się podczas ostatniego kryzysu finansowego. Niewypłacalność banku może zagrozić wykonaniu zobowiązań związanych z transakcjami pozagiełdowymi i tym samym objąć również jego kontrahentów oraz inne podmioty. W nowych przepisach zmniejsza się ryzyko kontrahenta rynku pozagiełdowego. Wniosek dotyczący rozporządzenia doprowadzi do znacznego ograniczenia transakcji pozagiełdowych.

3.13 Kolejnym celem nowego rozporządzenia, który EKES ocenia bardzo pozytywnie, jest gromadzenie danych na temat wszystkich transakcji pozagiełdowych, a nie tylko tych, które przeprowadzane są przez partnera centralnego. Informacje zostaną przekazane organom nadzoru, które będą mogły w ten sposób skutecznie monitorować rynek. Obecnie działań tych nie można prowadzić z powodu braku danych. W odniesieniu do tych aspektów w rozporządzeniu nakreśla się jednak strukturę otwartą, niezdefiniowaną a priori. Na przykład od dalszych decyzji podmiotów lub EUNGI<sup>IPW</sup> będzie zależało ustalenie, które klasy instrumentów pochodnych zostaną skierowane do centralnego rozliczenia. Dlatego też obecnie nie można konkretnie określić, których z bieżących transakcji będzie to dotyczyć.

3.14 Inny istotny aspekt wiąże się z faktem, że w przyszłym rozporządzeniu europejskim nie przedstawia się żadnych informacji na temat struktury rynku przyszłych partnerów centralnych. Możliwe jest zatem, że wzmocnią się obecne struktury istniejące już w poszczególnych państwach członkowskich, takie jak na przykład Cassa di Compensazione e Garanzia – partner centralny giełdy włoskiej lub że powstaną nieliczne duże organy na skalę europejską. Niemniej są to jedynie hipotezy, gdyż w rozporządzeniu kwestię tę pominięto. Oprócz specjalnej struktury należy jednak przypomnieć również, jak istotny dla uniknięcia dalszych katastrofalnych przypadków niewykonania zobowiązania jest sposób, w jaki prowadzone będą działania w zakresie zarządzania ryzykiem, i skuteczność mechanizmów nadzoru.

3.15 Ponadto proces standaryzacji transakcji poprzez poddanie ich partnerom centralnym powinien obniżyć koszty. Proces koncentracji może mieć niewątpliwie taki efekt, lecz nie można mieć co do tego pewności. Jeżeli nowe przepisy zostaną prawidłowo wdrożone, mogą one z pewnością umożliwić lepszą ocenę ryzyka, które było ostatnio często bagatelizowane przez pośredników kredytowych dążących do zwiększenia wolumenu sprzedaży i zysków krótkoterminowych.

#### 4. Problemowe aspekty

4.1 Jedną z obaw dotyczy kosztów zastosowania omawianego rozporządzenia, które wydają się zaniżone i które obciążą instytucje finansowe w chwili, gdy znajdują się już one pod presją z prawnego punktu widzenia, a także z punktu widzenia opłacalności i kosztów. Instytucje finansowe muszą być skuteczne i stanowić podporę gospodarki, utrzymując przy tym odpowiedni profil przychodów. Istnieją obawy, że koszty te mogą obciążyć wyłącznie inwestorów i klientów. EKES uważa, że należy przed tym chronić użytkowników i przedsiębiorstwa, zwłaszcza MŚP.

4.2 Zdaniem Komisji koszty przestrzegania przepisów będą wynosić jednorazowo od 512 do 732 mln euro, podczas gdy koszty wydatków bieżących wyniosą 312–586 mln euro. Koszty te wydają się zaniżone; na przykład koszty operacyjne tworzenia infrastruktury technologicznej niezbędnej do spełnienia wymogów dotyczących samej sprawozdawczości danych są dyskusyjne i mogą one same przewyższyć całościową kwotę. Komisja rozpoczęła wreszcie analizę w celu dokonania oceny całościowego wpływu wszystkich kosztów nowych inicjatyw regulacyjnych, o którą EKES apelował od dłuższego czasu. Komitet uważa, że dla pełnego zrozumienia skutków rozporządzenia pod względem terminów i kosztów analiza ta powinna zostać szybko dokończona i upubliczniona.

4.3 Ze względu na to, że całościowe zmiany prawne nadal wiążą się ze wzrostem kosztów i zwiększają złożoność instytucji finansowych, instytucje te zwróciły się z pytaniem, które obszary ich działalności powinny zostać zawieszane i czy powinny one zmienić swą jurysdykcję.

4.4 Chociaż wiele podmiotów zaakceptuje zasadę ograniczenia ryzyka poprzez zwiększenie przejrzystości, istnieje potrzeba lepszego zrozumienia, jaki będzie całościowy wpływ tych przepisów na konkurencyjność Europy na światowym rynku usług finansowych.

4.5 Jeżeli chodzi o większą przejrzystość wynikającą z nowego rozporządzenia, istotne byłoby zastanowienie się, jakie są bezpośrednie i rzeczywiste korzyści z nowych działań. Banki inwestycyjne lub fundusze hedgingowe z pewnością czerpią korzyści z większego dostępu do informacji, lecz czy to samo można powiedzieć o rynkach komercyjnych?

4.6 EKES zastanawia się, czy wysoce nakazowy charakter przepisów w odniesieniu do ukrytej płynności (*dark pool*) może zmniejszyć również zdolność spółek zarządzających oszczędnościami do prowadzenia optymalnych transakcji w imieniu swych klientów (czyli ostatecznie klientów detalicznych).

4.7 Jednym z celów wniosku dotyczącego rozporządzenia jest ujednoczenie, zharmonizowanie i zintegrowanie rynków

finansowych. Inwestorzy detaliczni często dysponują niewielką wiedzą na temat instrumentów finansowych dostępnych na ich własnym rynku odniesienia. Dlatego też, chociaż EKES z jednej strony popiera zasadę konsolidacji różnych platform obrotu, to z drugiej strony zaleca Komisji pilne propagowanie programów edukacji finansowej. Uważa bowiem, że bez odpowiedniego przygotowania i podniesienia świadomości inwestorów prowadzony proces harmonizacji może nie przynieść oczekiwanych rezultatów.

4.8 Ponadto do najistotniejszych konsekwencji nowego rozporządzenia należy poszerzenie kategorii aktywów, których ono dotyczy: oprócz akcji rozporządzenie ma się stosować do wszystkich innych instrumentów finansowych w tym samym czasie. Jeżeli będzie się dążyć do konkurencyjnej wymiany opartej na rozliczaniu instrumentów pochodnych notowanych na giełdzie, do czego daje impuls omawiane rozporządzenie, to będzie to miało bardzo istotne konsekwencje dla struktury rynku. Być może najbardziej prawdopodobna jest sytuacja, że niektóre rynki o stałym dochodzie działające już na większej liczbie platform elektronicznych szybko rozwiną się w tym kierunku.

4.9 W art. 40 wniosku dotyczącego rozporządzenia zamieszczono długą i wyczerpującą listę aktów delegowanych, które przyjąć może Komisja. Zakres tych aktów jest raczej szeroki (by podać tylko parę przykładów: specyfikacja notowań bid/ask, rodzaje i wielkość zamówień, treść informacji, jakie rynki regulowane i przedsiębiorstwa inwestycyjne powinny przekazywać obywatelom w odniesieniu do każdej kategorii instrumentów finansowych itd.). EKES zwraca uwagę na problem zgodności art. 40 z art. 290 TFUE, w formie zmienionej i uzupełnionej przez traktat lizboński. Zgodnie z postanowieniami Traktatu „akt prawodawczy może przekazywać Komisji uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego”. Analizując elementy wniosku dotyczącego rozporządzenia, które mogą zostać oddelegowane, EKES dochodzi do wniosku, że należy je uznać raczej za istotne, a nie marginalne. Dlatego też uważa, że listę aktów delegowanych zamieszczoną w art. 40 rozporządzenia należy uznać za zbyt rozbudowaną, za długą i niezgodną z TFUE.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, oraz dyrektywę Komisji 2007/14/WE**

COM(2011) 683 wersja ostateczna – 2011/0307 (COD)

(2012/C 143/15)

Sprawozdawca: **Paulo BARROS VALE**

Rada, dnia 30 listopada 2011 r., oraz Parlament Europejski, dnia 15 listopada 2011 r., działając na podstawie art. 50 i 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, oraz dyrektywę Komisji 2007/14/WE*

COM(2011) 683 wersja ostateczna – 2011/0307 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 232 do 3 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Streszczenie i wnioski

1.1 Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie przejrzystości jest częścią szerszego pakietu środków zainicjowanych przez Komisję w celu ułatwienia dostępu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do finansowania. Jednocześnie wyraża się w nim obawy w związku z przywróceniem zaufania inwestorów oraz ze znaczeniem udostępniania na rynku informacji wysokiej jakości. Omawiany wniosek został przygotowany w oparciu o zalecenia zawarte w niezależnym sprawozdaniu przygotowanym przez Mazars, wyniki wysłuchania publicznego, stanowisko zainteresowanych stron, sprawozdanie Komisji z maja 2010 r. oraz ocenę skutków każdego z wariantów. Komitet zgadza się z celami i treścią wniosku, lecz niniejszym pragnie poczynić parę uwag.

1.2 Zaproponowane zmiany, które mają uatrakcyjnić rynek dla małych i średnich emitentów, będą miały zastosowanie do wszystkich. Proponowane uproszczenia mogą mieć największy wpływ nie na faktycznych adresatów zmian, lecz na wielkie przedsiębiorstwa działające na rynku. Wymogi dyrektywy w sprawie przejrzystości niewielu postrzega jako przeszkodę we wchodzeniu na rynek małych i średnich emitentów, tak więc nie wiadomo, czy uproszczenia będą decydującym czynnikiem przy podejmowaniu decyzji i czy ich wpływ na atrakcyjność rynku dla MŚP będzie istotny. Zdaniem zainteresowanych stron, jeśli proponowane uproszczenia nie podważą wiarygodności rynku ani nie naruszą ochrony inwestorów, to powinny mieć wpływ na gospodarkę, który – choć może okazać się poważniejszy w wypadku dużych przedsiębiorstw – nie ominie również MŚP. Okaże się więc ważny dla najbardziej reprezentatywnego rodzaju firmy w strukturze przedsiębiorczości europejskiej.

1.3 Wymóg publikacji sprawozdań kwartalnych już w 2004 r. wywołał żywą dyskusję i głosy sprzeciwu, a EKES

zalecał ostrożność w jego egzekwowaniu. Ówczesne przewidywania co do negatywnych aspektów tego wymogu (więcej informacji o niekoniecznie lepszej jakości, wzrost kosztów finansowych i kosztów utraconych możliwości, skoncentrowanie się na doraźnych rezultatach ze względu na konieczność osiągnięcia wyników na rynku, kosztem bardziej strategicznej i długofalowej wizji) potwierdziły się. Presję na uzyskanie rezultatów w krótkim czasie można uznać za jeden z czynników kryzysu, gdyż sektor finansowy czuł się zmuszony do tego, by co kwartał przedkładać coraz lepsze wyniki. EKES popiera zawieszenie wymogu publikacji, gdyż wymagana i pożądana przejrzystość nie będzie zagrożona, a dostęp do ważnych informacji pozostaje gwarantowany przez dyrektywę w sprawie prospektu emisyjnego i dyrektywę w sprawie nadużyć na rynku. To rynek powinien zdecydować o ilości niezbędnych informacji.

1.4 Niektórzy wskazują na złożoność sprawozdań jako na istotne źródło kosztów utraconych możliwości i innych kosztów związanych z podzlecaniem zadań specjalistom w tej dziedzinie. Nie jest pewne, czy opracowanie tych wzorów przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGiPW) będzie miało znaczący pozytywny wpływ na zmniejszenie kosztów. Jednak inicjatywa mogłaby przynieść pewne oszczędności MŚP, które nie musiałyby zlecać opracowania treści firmom zewnętrznym. Komitet zwraca uwagę, iż trudno jest przewidzieć wszystkie sytuacje, co może prowadzić do upraszczania udostępnianych informacji, a nawet do nierozpowszechniania pewnych informacji tylko dlatego, że nie zostały one uwzględnione we wzorach.

1.5 Poszerzenie definicji instrumentów finansowych podlegających zawiadomieniu jest dowodem na dążenie do uaktualnienia przepisów dotyczących innowacji rynkowych, a tym samym do monitorowania zmian. Zmiana ta przybliży dyrektywę w sprawie przejrzystości do środków przedsięwziętych już przez Wielką Brytanię i Portugalię, a także planowanych



w innych państwach członkowskich i na całym świecie. We Francji inicjatywa legislacyjna w tym zakresie okazała się niewystarczająca. Choć może istnieć obawa zalania rynku niepotrzebnymi informacjami, to doświadczenie w krajach, które wymagają tego rodzaju zawiadomienia, przeczy tym obawom. Wiele zainteresowanych podmiotów sugeruje, by skorzystać w tym względzie z doświadczenia angielskiego.

1.6 Jeśli chodzi o stworzenie europejskiego systemu gromadzenia informacji, EKES zwraca uwagę, że integracja istniejących krajowych baz danych może się okazać trudna ze względu na niekompatybilność między stosowaną w nich technologią. Choć wiele zainteresowanych podmiotów postrzega stworzenie tego systemu jako użyteczne, głównie z uwagi na informacje dla inwestorów i analityków, to stosunek kosztów do korzyści w wypadku jego utworzenia i utrzymania musi być wyważony. Tak czy inaczej, jest to ważny środek służący rozwojowi jednolitego rynku.

1.7 Jeśli chodzi o nowe brzmienie art. 6 dyrektywy, dotyczącego obowiązku ujawniania płatności dokonanych na rzecz władz państwowych, EKES opowiada się za rozszerzeniem tego przepisu. Znaczenie ujawniania płatności dokonanych przez emitentów działających w przemyśle wydobywczym lub w przemyśle pozyskiwania drewna z lasów nie podlega dyskusji, lecz zasięg artykułu mógłby być szerszy i obejmować działalność związaną z interesem publicznym zleconą jednostkom prywatnym, np. w sektorze transportu, telekomunikacji, energii i hazardu, w drodze koncesji lub partnerstw publiczno-prywatnych. Każda transakcja z władzami publicznymi powinna być ujawniona, z podziałem na poszczególne kraje i projekty. Celem jest zapewnienie odpowiedzialnego wykorzystywania dochodów przez rządy. Nie można pominąć tu sum pozyskanych z eksploatacji innych zasobów i infrastruktury w danym kraju, które nie zostały objęte dyrektywą.

1.8 W odniesieniu do przewidzianych sankcji Komitet uważa, że oprócz ustalenia ich maksymalnej wysokości, należałoby też ustalić wartości minimalne, aby uniknąć bezkarności albo stosowania sankcji, które nie miałyby odstraszać albo charakteru bądź wręcz nie karałyby nielegalnych zachowań, a jednocześnie ujednolicić praktykę państw członkowskich.

1.9 Mając na uwadze obecne ramy, mało prawdopodobny jest scenariusz stopniowego wzrostu popytu, lecz należy wskazać możliwość, iż zaproponowane uproszczenie przepisów dyrektywy w sprawie przejrzystości oraz inne działania przewidziane w celu zwiększenia atrakcyjności rynku mogą doprowadzić do wzrostu liczby transakcji. Nie zbadano dotychczas wpływu takiej sytuacji na funkcjonowanie rynku. Jednocześnie zwiększenie widoczności MŚP i atrakcyjności dla inwestorów mogłoby uwypuklić istniejące luki w wiedzy konsumentów, które uniemożliwiają im interpretowanie dostępnych informacji, a tym samym podejmowanie świadomych decyzji.

## 2. Kontekst wniosku

2.1 Zgodnie z postanowieniami art. 33 dyrektywy w sprawie przejrzystości (dyrektywy 2004/109/WE) <sup>(1)</sup>, Komisja przedstawiła sprawozdanie informacyjne na temat realizacji tejże dyrek-

tywy od czasu jej wejścia w życie. W sprawozdaniu podkreślono, że większość zainteresowanych stron uważa wymogi nałożone w dyrektywie za ważne dla właściwego i wydajnego funkcjonowania rynku.

2.2 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy uwzględnia priorytet polityczny Komisji, jakim jest polepszenie otoczenia regulacyjnego małych i średnich emitentów oraz ułatwienie im dostępu do kapitału. Celem jest zapewnienie, by zobowiązania MŚP notowanych na giełdzie były bardziej proporcjonalne, a przy tym ochrona inwestorów pozostała nienaruszona. Propozycja zmiany ma na celu wzmocnienie stabilności finansowej dzięki zagwarantowaniu przejrzystości w wypadku nabycia udziałów i zapewnieniu zaufania konsumentów, a jednocześnie koncentruje się w większym stopniu na rezultatach długofalowych. Ponadto polepszenie dostępu do informacji regulowanych na poziomie Unii ma na celu funkcjonalną integrację europejskich rynków papierów wartościowych i zapewnienie lepszej transgranicznej widoczności małych i średnich przedsiębiorstw notowanych na giełdzie.

2.3 Należy podkreślić, że zmiana opiera się na niezależnym badaniu przeprowadzonym przez Mazars, którego celem było zebranie ilościowych i jakościowych danych, by wesprzeć Komisję w opracowaniu przedłożonego Parlamentowi i Radzie sprawozdania przewidzianego w art. 33 dyrektywy w sprawie jego stosowania. Uwzględniono również sprawozdania opublikowane przez Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (EUNGI) i Grupę Ekspertów ds. Europejskich Rynków Papierów Wartościowych (ESME).

2.4 Dwa zagadnienia wymagają ulepszeń: fakt, że dyrektywa, która optuje za minimalną harmonizacją, pozwala państwom członkowskim na przyjmowanie bardziej restrykcyjnych środków stwarzających problemy z wdrażaniem i zwiększających koszty, oraz brak łagodniejszych środków dla MŚP, co prawdopodobnie powstrzymuje je przed wejściem na rynek. Z drugiej strony konieczne jest wyjaśnienie niektórych definicji zawartych w dyrektywie, jak też zapewnienie w całym dokumencie większej spójności i jasności w stosowaniu niektórych terminów o podobnych znaczeniach. Komitet podkreśla też potrzebę ulepszenia przepisów dotyczących zawiadamiania.

2.5 Zbadano wpływ różnych wariantów i dokonano następujących wyborów:

2.5.1 W celu umożliwienia większej elastyczności odnośnie do częstotliwości i terminów publikowania okresowych informacji finansowych, zwłaszcza dla MŚP, zniesiono wymóg przedstawiania sprawozdań kwartalnych dla wszystkich spółek giełdowych. Mimo że celem jest uproszczenie otoczenia dla MŚP, rozwiązanie powinno polegać na nierozróżnianiu adresatów danego środka, by nie wprowadzać podwójnych norm, które mogłyby zmylić inwestorów. Oczekuje się, że zniesienie wymogu przedstawiania sprawozdań kwartalnych doprowadzi do zmniejszenia kosztów oraz skoncentrowania się na bardziej długofalowych wynikach. Ochrona inwestorów nie została zakwestionowana, gdyż w mocy pozostają przepisy dyrektywy

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 390 z 31.12.2004, s. 38–57; opinia EKES-u: Dz.U. C 80 z 30.3.2004 r., s. 128.

w sprawie prospektu emisyjnego i dyrektywy w sprawie nadużyć na rynku. Zagwarantowano udostępnianie rynkom informacji o wydarzeniach i faktach, które potencjalnie mogą wpłynąć na cenę papierów wartościowych.

2.5.2 Aby uprościć część opisową sprawozdań finansowych MŚP, zdecydowano się na zastosowanie wariantów do wszystkich podmiotów i zwrócono się do EUNGiPW o stworzenie niewiążących wzorów dla tych elementów. Ma to nie tylko zmniejszyć koszty, lecz także zapewnić inwestorom pewien poziom porównywalności informacji oraz zwiększyć transgraniczną widoczność MŚP.

2.5.3 Odnośnie do wyeliminowania luk w wymogach zawiadomienia o znaczących pakietach praw głosu, zaproponowano rozszerzenie systemu na wszystkie instrumenty o skutkach podobnych do posiadania akcji i praw do nabywania akcji.

2.5.4 Aby znieść rozbieżności w odniesieniu do wymogów zawiadomienia o znaczących pakietach, wybrano konsolidację pakietów akcji z pakietami instrumentów finansowych dających dostęp do akcji (włączając w to instrumenty pochodne rozliczane w gotówce).

2.6 Główne zmiany wprowadzone w celu ułatwienia dostępu MŚP do rynku oraz wyjaśnienia tekstu dyrektywy przedstawiają się następująco:

2.6.1 Dla emitentów z państw trzecich, którzy w terminie trzech miesięcy nie wybrali swojego macierzystego państwa członkowskiego, urzędowo ustala się macierzyste państwo członkowskie.

2.6.2 Zniesiono wymóg publikowania śródrocznych sprawozdań zarządu lub sprawozdań kwartalnych.

2.6.3 Definicja instrumentów finansowych podlegających wymogom zawiadomienia została poszerzona.

2.6.4 Pakiety akcji zostały skonsolidowane z pakietami instrumentów finansowych dla celów zawiadomienia o znaczących pakietach. Jednakże pozostawiono państwom członkowskim możliwość ustalania niższych krajowych progów powodujących obowiązek zawiadomienia o znaczących pakietach niż progi określone w dyrektywie, mając na uwadze specyfikę każdego rynku i na wypadek, gdyby było to konieczne dla zapewnienia przejrzystości w tej dziedzinie.

2.6.5 Komisja jest uprawniona do przyjęcia regulacyjnych standardów technicznych opracowanych przez EUNGiPW w wypadku wymogów technicznych dotyczących dostępu do informacji regulowanych na poziomie UE, tak aby usprawnić dostęp do informacji finansowych i uniknąć konieczności sprawdzania 27 różnych krajowych baz danych. Celem jest stworzenie europejskiego systemu zapewniającego gromadzenie informacji regulowanych.

2.6.6 Ustanowiono obowiązek informowania o płatnościach dokonanych na rzecz władz państwowych na poziomie indywidualnym lub skonsolidowanym przedsiębiorstwa z tytułu eksploatacji zasobów naturalnych.

2.6.7 Wzmocniono uprawnienia właściwych organów do nakładania sankcji, a ponadto wprowadzono wymóg publikowania sankcji bądź środków nałożonych za naruszenie przepisów.

### 3. Kwestie poruszone we wniosku

3.1. Obecna zmiana dyrektywy ma na celu m.in. zwiększenie atrakcyjności rynków regulowanych dla małych i średnich emitentów. Większa atrakcyjność rynku dla MŚP ma fundamentalne znaczenie dla rozwoju i wzrostu na rynku. Zmiany zaproponowane w dyrektywie w sprawie przejrzystości stanowią pozytywną inicjatywę, gdyż umożliwiają uproszczenie niektórych procedur, bez wystawiania na szwank jakości informacji niezbędnych inwestorom do podjęcia decyzji, a analitykom rynków do dokonania właściwej interpretacji. Uproszczenie to miało by niewątpliwie pozytywny wpływ na koszty wszystkich notowanych na giełdzie przedsiębiorstw, lecz mogłoby także wpłynąć w dużym stopniu na MŚP.

3.2. Jednakże bez względu na uproszczenia, sektor ten jest i będzie sektorem, w którym obowiązujące przepisy i pojęcia są mało zrozumiałe dla konsumenta. Mimo trudności w edukowaniu społeczeństwa w tej dziedzinie, ochrona konsumentów ma ogromne znaczenie, gdyż zabezpiecza ich przed żargonem, dzięki kształceniu i informacjom zapewnianym przez organy nadzoru i rządy. Kwestia ta powinna być uwzględniana w przyszłych działaniach.

3.3. Dla ułatwienia interpretacji dostępnych informacji, jak też w celu zwiększenia poziomu porównywalności informacji, użyteczne mogłyby okazać się przewidziane już we wniosku wzory. Mimo że opracowanie tych wzorów jest skomplikowane i potencjalnie wiąże się z niebezpieczeństwem bądź nadmiernego uproszczenia, bądź nieuwzględnienia wszystkich sytuacji, korzystanie z nich mogłoby doprowadzić do zmniejszenia kosztów, zwłaszcza dla MŚP, a nawet ułatwić konsumentom interpretację dostępnych danych.

3.4. Należy również podkreślić znaczenie zniesienia wymogu publikowania sprawozdań kwartalnych. Fundamentalnego znaczenia dla zrównoważonego rozwoju rynku nabiera przewidywanie panującej na nim krótkowzroczności, za którą w dużym stopniu odpowiada właśnie ten środek. Tylko długofalowa perspektywa umożliwia innowacje stanowiące kluczowy element zrównoważonego wzrostu służącego włączeniu społecznemu – priorytetu strategii „Europa 2020”.

3.5. Poszerzenie definicji instrumentów podlegających zawiadomieniu jest zasadniczym aspektem zmian w dyrektywie w sprawie przejrzystości. Innowacje finansowe doprowadziły do powstania nowych rodzajów instrumentów, które wymagają stworzenia ram dotyczących przejrzystości. Oczekuje się, że zmiany doprowadzą do wyeliminowania luk w zakresie wymogów zawiadomienia o znaczących pakietach praw głosu i znaczących pakietach, a tym samym pozwolą uniknąć przypadków ukrytego gromadzenia akcji oraz zawiadomienia rynku bez wcześniejszego ostrzeżenia o dużych pakietach, co miało już miejsce.

3.6. Utworzenie jednolitego europejskiego systemu zapewniającego gromadzenie informacji regulowanych na poziomie Unii jest ambitnym celem, który należy propagować. Byłby to bez wątpienia ważny instrument pogłębiania jednolitego rynku,

należy jednak pamiętać o relacji kosztów i korzyści wynikających zarówno z utworzenia, jak i z utrzymania tego rodzaju instrumentu.

3.7. Dyrektywa w sprawie przejrzystości będzie teraz obejmować płatności dokonywane przez emitentów, którzy prowadzą działalność w przemyśle wydobywczym, na rzecz władz państwowych w krajach, w których prowadzą działalność. Propozycja Komisji jest innowacyjna i ma na celu wykazanie wpływu finansowego działalności przedsiębiorstw w kraju, w którym te przedsiębiorstwa ją prowadzą, co pozwoli zwiększyć przejrzystość. Zdaniem Komitetu można by się posunąć krok dalej i objąć obowiązkiem ujawniania informacji również działalność związaną z interesem publicznym zleconą podmiotom prywatnym, która może osiągać znaczne sumy, szczególnie w odniesieniu do koncesji w sektorze transportu, telekomunikacji, energii, a nawet hazardu.

3.8. Proponowana zmiana obejmuje też przegląd systemu sankcji; wzmocniono uprawnienia właściwych organów i uwzględniono niektóre instrumenty, takie jak zawieszenia

prawa głosu bądź umożliwienie opublikowania sankcji. Komitet podkreśla, iż mimo ustanowienia maksymalnej wysokości sankcji finansowych, nadal nie ustalono wartości minimalnych. Nałożenie tychże pułapów może odegrać istotną rolę odstrasżającą.

3.9. Uproszczenie przepisów powinno zwiększyć atrakcyjność rynku, a w konsekwencji liczbę transakcji. Nie wiadomo, jaki będzie to miało wpływ na normalne funkcjonowanie zarówno giełd, jak i organów regulacyjnych. Oczekuje się, że będą one zdolne zareagować na nagły wzrost liczby transakcji.

3.10. Komitet pragnie wykorzystać okazję i zwrócić uwagę na kwestię, która nie wiąże się bezpośrednio z dyrektywą w sprawie przejrzystości, ale stanowi jedną z poważnych przeszkód w rozszerzaniu rynku – chodzi o wysokie koszty na giełdach papierów wartościowych. Koszty dopuszczenia do obrotu i roczne koszty pozostania na rynku są spore. Zniechęca to przedsiębiorstwa do wchodzenia na rynek, tak więc wszelkie działania w tej dziedzinie mogłyby ułatwić w dużym stopniu tę decyzję.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006**

COM(2011) 607 final – 2011/0268 COD

(2012/C 143/16)

Sprawozdawca: **Xavier VERBOVEN**

Współsprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Rada, w dniu 27 października 2011 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 25 października 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006*

COM(2011) 607 final – 2011/0268 (COD).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 217 do 5 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zasady spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności są zawarte w traktatach i stanowią dwa z najważniejszych filarów integracji narodów, obywateli i terytoriów. EFS, jako główny europejski instrument finansowania na rzecz wspierania kapitału ludzkiego, będzie w dalszym ciągu przyczyniał się do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, zgodnie z postanowieniami art. 162 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

1.2 Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna powinna nadal być w centrum strategii „Europa 2020”. Wszystkie podmioty społeczeństwa obywatelskiego, w tym te, które działają na zasadzie wolontariatu, należy również wyraźnie uznać za ważny czynnik w realizacji celów strategii „Europa 2020”, jak podkreślono w konkluzjach Rady z 3 października 2011 r. <sup>(1)</sup>

1.3 EKES uważa, że zgodnie z art. 10 Traktatu realizacja priorytetów finansowanych przez EFS powinna przyczynić się do zwalczania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną, a także wspierać wypełnianie obowiązków wynikających z Konwencji ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych w zakresie m. in. edukacji, zatrudnienia i ogólnej dostępności.

1.4 Europejski Fundusz Społeczny powinien być uprzywilejowanym instrumentem służącym realizacji celów strategii „Europa 2020”, w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Powinien wspierać politykę prowadzoną przez państwa członkowskie w ramach zintegrowanych wytycznych oraz krajowych programów reform (KPR). EKES jest zdania, że KPR powinny obejmować, m.in. cele w zakresie włączenia społecznego grup najbardziej zagrożonych, takich jak młodzież, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze i niepełnosprawne – aby ukierunkować KPR na wypełnienie zobowiązań nałożonych przez Konwencję ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych – oraz mniejszości etniczne. KPR winny dotyczyć również realizacji zadań ukierunkowanych na osiągnięcie jednego z priorytetowych celów strategii „Europa 2020”, jakim jest ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów do roku 2020.

1.5 Propagowanie zatrudnienia i włączenia społecznego (zwłaszcza poprzez zatrudnienie), w szczególności grup najbardziej zagrożonych, takich jak młodzież, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze, niepełnosprawni i mniejszości etniczne, jest i powinno pozostać priorytetem EFS we wszystkich regionach UE. Co najmniej 40 % całkowitych zasobów EFS w każdym państwie członkowskim należy przeznaczyć na realizację tematycznego celu „promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników”.

1.6 EKES popiera położenie nacisku na innowacje społeczne i możliwości wspierania projektów w dziedzinie gospodarki społecznej, przedsiębiorczości społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych.

<sup>(1)</sup> 3114. posiedzenie Rady ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów (EPSCO), Luksemburg, 3 października 2011 r., punkt 12.

1.7 Zwiększeniu inwestycji w infrastrukturę, konkurencyjność regionalną i rozwój przedsiębiorstw muszą towarzyszyć środki na rzecz tworzenia trwałych miejsc pracy w dziedzinie polityki dotyczącej rynku pracy, kształcenia i szkolenia, włączenia społecznego, zdolności dostosowawczych pracowników, przedsiębiorstw i kierowników przedsiębiorstw, a także potencjału administracyjnego.

1.8 Europejska strategia zatrudnienia oraz polityka europejska w zakresie włączenia społecznego powinny ponownie stać się głównymi priorytetami Unii Europejskiej. Należy uruchomić większe środki na rzecz tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

1.9 EKES uważa, że wspólne ramy strategiczne odzwierciedlają priorytety inwestycyjne wynikające z celów strategii „Europa 2020”, poprzez wskazanie szans na bardziej otwarty i dostępny rynek pracy, zwłaszcza dla osób najbardziej od niego oddalonych (takich jak ludzie młodzi, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze, niepełnosprawni, mniejszości etniczne itp.).

1.10 EKES popiera wkład EFS w pozostałe priorytety strategii „Europa 2020” – badania i innowacje, dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych i ich stosowanie, zwiększenie konkurencyjności MŚP, ochrona środowiska, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i zrównoważone wykorzystanie zasobów.

1.11 EKES popiera koncentrację tematyczną i komplementarność z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi, aby uzyskać odpowiedni i widoczny wpływ.

1.12 EKES zgadza się z propozycją, by co najmniej 20 % całkowitych zasobów EFS przeznaczano na realizację celu tematycznego „wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem”, ukierunkowanego na włączenie obywateli najbardziej oddalonych od rynku pracy.

1.13 Zasada partnerstwa, obejmująca partnerów gospodarczych i społecznych oraz organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, w tym partnerów działających w dziedzinie środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz organizacje promujące równość szans i niedyskryminację, stanowi niezbędną gwarancję dobrego funkcjonowania środków związanych z funduszami strukturalnymi, a w szczególności z Europejskim Funduszem Społecznym.

1.14 Europejski kodeks postępowania w zakresie wdrażania zasady partnerstwa powinien objaśniać i definiować rolę każdego partnera na różnych poziomach, a także stanowić, że nawet jeśli dialog społeczny opiera się na wyłącznych kompetencjach partnerów społecznych, to wszyscy partnerzy uznani w art. 5 wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy<sup>(2)</sup> muszą mieć zagwaran-

towany dostęp do różnych etapów wdrażania funduszy, w tym do określania i wdrażania programów operacyjnych, a także dysponować odpowiednim finansowaniem w celu zagwarantowania ich udziału.

1.15 EKES całkowicie odrzuca propozycję Komisji dotyczącą stosowania kar lub zachęt finansowych związanych z paktem stabilności i wzrostu w przypadku funduszy strukturalnych.

1.16 Fundusze strukturalne same w sobie nie wystarczą, by stawić czoła kryzysowi. Europa potrzebuje innego zarządzania gospodarczego, w którym przeważać będzie odpowiedzialność, które będzie zorientowane na wzrost i konkurencyjność i które sprzyjać będzie inwestycjom w zasoby ludzkie, a także promować sprawiedliwość, spójność i zasadę solidarności i integracji społecznej. Budżet UE należy zreformować zgodnie z tymi zasadami.

1.17 Budżet przyznany Europejskiemu Funduszowi Społecznemu musi zostać utrzymany przynajmniej na tym samym poziomie co w poprzednim okresie programowania. Fundusz ten powinien wspierać również aktywność obywatelską, społeczeństwo obywatelskie oraz uświadamianie obywatelom wspólnych wartości europejskich.

## 2. Kontekst: propozycje wieloletnich ram finansowych UE i polityki spójności na lata 2014–2020

2.1 Nowe ramy polityczne na przyszłe dziesięciolecie, czyli strategia „Europa 2020” zostały przyjęte przez Radę Europejską 17 czerwca 2010 r.

2.2 Komisja przedstawiła 29 czerwca 2011 r. wniosek dotyczący budżetu dla tej strategii, określający nowe perspektywy finansowe UE na okres 2014–2020.

2.3 W dniu 6 października 2011 r. Komisja przedstawiła swoje propozycje legislacyjne dotyczące funduszy strukturalnych, w tym Europejskiego Funduszu Społecznego.

2.4 Propozycje te były przedmiotem szerokich konsultacji z udziałem społeczeństwa obywatelskiego i zainteresowanych podmiotów. Konsultacje te sfinalizowano pod koniec ubiegłego roku. W styczniu 2012 r. Komisja opublikuje ostatni zbiór propozycji dotyczących wspólnych ram strategicznych, który zostanie przedłożony Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Regionów i Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu.

2.5 Jeżeli chodzi o szczegóły dotyczące przyszłości EFS, EKES przyjął w dniu 15 marca 2011 r. opinię w sprawie przyszłości Europejskiego Funduszu Społecznego po roku 2013<sup>(3)</sup>. Należy zbadać, czy w omawianym tu wniosku dotyczącym przyszłego rozporządzenia w sprawie EFS uwzględniono główne elementy tej opinii.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 615 final.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 132, 3.5.2011, s. 8–14.

2.6 Kontekst gospodarczy: aby odpowiednio przeanalizować nowe perspektywy finansowe nie można pominąć ogólnego kontekstu związanego z wyzwaniem globalizacji, trendami demograficznymi i migracyjnymi, a przede wszystkim głębokim kryzysem gospodarczym, który radykalnie zmienił zasady, na których opiera się strategia „Europa 2020”. W związku z tym konieczne jest, by zwiększeniu inwestycji w infrastrukturę, konkurencyjność regionalną i rozwój przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej, towarzyszyły środki na rzecz tworzenia trwałych miejsc pracy w dziedzinie polityki dotyczącej rynku pracy, kształcenia i szkolenia, włączenia społecznego, zdolności dostosowawczych pracowników, przedsiębiorstw i kierowników przedsiębiorstw.

2.7 Cele i instrumenty zawarte w strategii „Europa 2020”, które są zasadniczo pozytywne, powinny być lepiej ukierunkowane i dostosowane do nowej sytuacji. Należy tego dokonać w ramach regulowanego rynku zatrudnienia sprzyjającego włączeniu społecznemu i oferującego wszystkim obywatelom europejskim, szczególnie tym najbardziej oddalonym od rynku pracy (takim jak ludzie młodzi, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze, niepełnosprawni, mniejszości etniczne itp.), możliwości trwałego zatrudnienia wysokiej jakości, dostosowanego do ich umiejętności.

2.8 Należy wprowadzić liczne usprawnienia dotyczące wdrażania oraz praktycznych aspektów dostępu do finansowania z EFS. Usprawnienia te polegają przede wszystkim na ograniczeniu biurokracji podczas przygotowywania i wdrażania programu operacyjnego, poprzez uelastycznienie procedur dostępu do finansowania, przyspieszenie płatności w celu minimalizacji obciążeń finansowych wykonawców programów oraz uproszczenie procedur fakturowania i rozliczania rachunków. Należy między innymi wprowadzić szersze, choć realistyczne, stosowanie zasady jednolitych stóp.

2.9 EKES uważa, że wspólne ramy strategiczne odzwierciedlają priorytety inwestycyjne wynikające z celów strategii „Europa 2020”, poprzez wskazanie szans na bardziej otwarty i dostępny rynek pracy, zwłaszcza dla osób najbardziej od niego oddalonych (takich jak ludzie młodzi, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze, niepełnosprawni, mniejszości etniczne itp.). Dotacje globalne należy wykorzystać w większym stopniu na ułatwienie dostępu do funduszy ze strony małych organizacji pozarządowych.

2.10 Europejski Fundusz Społeczny powinien być uprzywilejowanym instrumentem służącym realizacji celów strategii „Europa 2020”, w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Powinien wspierać politykę prowadzoną przez państwa członkowskie w ramach zintegrowanych wytycznych oraz krajowych programów reform. EKES jest zdania, że KPR powinny obejmować, m.in. cele w zakresie włączenia społecznego grup najbardziej zagrożonych, takich jak młodzież, kobiety, migranci, długotrwale bezrobotni, osoby starsze i niepełnosprawne – aby ukierunkować KPR na wypełnienie zobowiązań nałożonych przez Konwencję ONZ w sprawie praw osób niepełnosprawnych – oraz mniejszości etniczne. KPR winny dotyczyć również realizacji zadań ukierunkowanych na osiągnięcie jednego z priorytetowych celów strategii „Europa 2020”, jakim jest ograniczenie liczby osób zagrożonych ubóstwem o 20 milionów do roku 2020.

2.11 Europejski Fundusz Społeczny powinien wspierać aktywność obywatelską, społeczeństwo obywatelskie oraz uświadamianie obywatelom wspólnych wartości europejskich.

### 3. Uwagi ogólne na temat wniosku dotyczącego przyszłego rozporządzenia w sprawie ESF

3.1 Należy wzmocnić budżet UE, a w szczególności rozdziały dotyczące wspierania wzrostu gospodarczego, spójności społecznej, innowacji (w tym innowacji społecznych) i rozwoju zrównoważonego, na szczeblu krajowym i regionalnym.

3.2 EKES uważa, że w związku z wnioskiem Komisji całkowita kwota budżetu UE zostałaby ograniczona pomimo ewentualnego wprowadzenia podatku od transakcji finansowych (PTF) i zwiększenia EFS.

3.3 Jak to już miało miejsce w obecnym okresie programowania, regiony korzystałyby ze zróżnicowanego wsparcia, w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Jednakże poziom ten nie powinien być ustalany jedynie na podstawie PKB na mieszkańca. Należy uwzględnić także inne kryteria, takie jak stopa bezrobocia, stopa zatrudnienia i aktywności zawodowej, poziom umiejętności, wskaźniki ubóstwa, poziom dobrobytu i integracji społecznej, a także wskaźnik dotyczący przerywania nauki szkolnej.

3.4 Jeżeli chodzi o wprowadzenie nowej kategorii regionów „w okresie przejściowym”, o średnim PKB na mieszkańca między 75% a 90%, EKES może zgodzić się z tym kryterium, pod warunkiem, że nie nadwerży ono poziomu środków przyznawanych dla kategorii regionów najsłabiej rozwiniętych. Zważywszy na trudną sytuację grup najbardziej oddalonych od rynku pracy (osoby długotrwale bezrobotne, ludzie młodzi, kobiety, migranci, osoby starsze, niepełnosprawni i mniejszości etniczne) powinny istnieć możliwości finansowania działań na rzecz ich zatrudnienia niezależnie od kategorii regionów.

3.5 Fundusze strukturalne to kluczowe instrumenty zmniejszenia dysproporcji rozwojowych między regionami, zapóźnienia regionów najmniej uprzywilejowanych oraz różnic między poszczególnymi grupami społecznymi. Działania te prowadzone są w ramach strategii na rzecz realizacji priorytetów zwanych „inteligentnym i zrównoważonym rozwojem, sprzyjającym włączeniu społecznemu” w państwach członkowskich, regionach i terytoriach.

3.6 Jasne jest, że w obecnym kontekście kryzysu gospodarczego europejska strategia zatrudnienia powinna ponownie stać się głównym priorytetem Unii Europejskiej. Należy też uruchomić większe środki na rzecz tworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy.

3.7 EKES uważa, że Europejski Fundusz Społeczny jest bardzo trafnym instrumentem umożliwiającym wsparcie dla realizacji polityki społecznej UE, w szczególności w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i walki z ubóstwem. Fundusz ten powinien zachować swoją priorytetową rolę w ramach strategii „Europa 2020”.

3.8 EFS nie powinien ograniczać się do wdrażania wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia w ich obecnej formie. Należy także wzmocnić rolę EFS we wdrażaniu agendy społecznej<sup>(4)</sup>.

3.9 EFS powinien zarówno wspierać politykę państw członkowskich prowadzoną w ramach krajowych programów reform, jak i przyczynić się do osiągnięcia pozostałych ważnych priorytetów strategii „Europa 2020”, takich jak zwiększenie inwestycji w badania i innowacje, poprawa konkurencyjności MŚP, przejście na gospodarkę niskoemisyjną i zrównoważone wykorzystanie zasobów.

3.10 W aktualnych nadzwyczajnych okolicznościach EFS powinien także w drodze wyjątku skupić się na walce z kryzysem gospodarczym oraz chronić pracowników i obywateli w najtrudniejszym położeniu przed jego skutkami, a także – po wyjściu z kryzysu – wspierać działania prewencyjne, zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa osób i ich zdolności obronnych. Konkretnie rzecz biorąc, powinien wspierać, między innymi, nadzieję tymczasowo, osoby długotrwale bezrobotne, osoby najbardziej oddalone od rynku pracy, ludzi młodych, kobiety, migrantów, osoby starsze, niepełnosprawnych, mniejszości etnicznej itp.

3.11 Aby osiągnąć ten cel, zdaniem EKES-u Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji powinien uzupełniać się z Europejskim Funduszem Społecznym, a w dalszej perspektywie zostać ewentualnie włączony do EFS, by położyć większy nacisk na bezrobocie i ułatwić jego wykorzystanie. Konieczne jest też zapewnienie takiej samej spójności między zasadami obydwu funduszy, przede wszystkim jeżeli chodzi o partnerstwo, a zwłaszcza udział partnerów społecznych.

3.12 EKES sugeruje połączenie Funduszu Dostosowania do Globalizacji z doświadczeniem Europejskiego Funduszu Społecznego w sprawach społecznych w celu uzyskania komplementarności i spójności. Z uwagi na to, że EFS ma wiedzę specjalistyczną do stosunkowo szybkiej oceny wniosków, zatwierdzenie przez władzę budżetową byłoby jedynie formalnością w oparciu o pozytywną opinię EFS.

3.13 EKES jest przeciw włączeniu rolników w zakres kompetencji Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji i przyznanie większości jego środków, a nawet jego zarządzania sektorowi rolnemu. WPR i „nowa rezerwa na wypadek kryzysu” w rolnictwie powinny pozwolić na bardziej efektywne wspieranie tego sektora. EKES chciałby również mieć pewność, że fundusze pomocy technicznej EFS będą w dalszym ciągu dostępne dla społeczeństwa obywatelskiego (odnotowujemy, że w rozporządzeniu w sprawie EFS nie ma wyraźnego odniesienia do pomocy technicznej).

3.14 EKES uważa, że zasada partnerstwa powinna odgrywać kluczową rolę i zapewniać prawidłowe funkcjonowanie środków związanych z funduszami strukturalnymi UE. Przepisy dotyczące funduszy strukturalnych powinny wyraźnie określać zasadę partnerstwa, zamiast tylko napominać o „obecnych zasa-

dach i praktykach krajowych”, a także wyraźnie precyzować rolę każdego partnera na szczeblu lokalnym i regionalnym. EKES zaleca, by społeczeństwo obywatelskie zostało szczególnie uwzględnione (zgodnie z zapisami strategii „Europa 2020”) w realizacji projektów związanych z włączeniem społecznym i przeciwdziałaniem ubóstwu.

#### 4. Uwagi szczegółowe i propozycje dotyczące poszczególnych rozdziałów

##### 4.1 Postanowienia ogólne

4.1.1 EKES popiera podejście tematyczne skupione na czterech celach tematycznych przekładających się na kategorie interwencji lub priorytety inwestycyjne.

- promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej;
- inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie;
- promowanie włączenia społecznego i walka z ubóstwem;
- wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

4.1.2 Co najmniej 40 % całkowitych zasobów EFS w każdym państwie członkowskim należy przeznaczyć na realizację tematycznego celu „promowanie zatrudnienia i mobilności pracowników”. EKES zgadza się z propozycją, by co najmniej 20 % całkowitych zasobów EFS przeznaczano na realizację celu tematycznego „wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem”, ukierunkowanego na włączenie społeczne poprzez pracę i szkolenia, szczególnie w przypadku grup najbardziej zagrożonych, takich jak ludzie młodzi, kobiety, migranci, osoby starsze, niepełnosprawni, mniejszości etnicznej itp., aby osiągnąć cel ograniczenia o co najmniej 20 mln liczby osób ubogich do 2020 r.

4.1.3 Ze względu na strategię „Europa 2020” promowanie zatrudnienia, włączenie społeczne i edukacja są i powinny pozostać priorytetami EFS.

4.1.4 EFS powinien wspierać pakiety terytorialne na rzecz zatrudnienia oraz inicjatywy lokalne na rzecz zatrudnienia, włączenia społecznego i edukacji, a także stymulowanie rynku poprzez tworzenie nowych przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP i przedsiębiorstw gospodarki społecznej, a szczególnie poprzez promowanie włączenia cyfrowego, kultury i kreatywności jako elementów zwiększających szanse obywateli na zatrudnienie, jak również udział obywateli w podejmowaniu decyzji, wsparcie dla społeczeństwa obywatelskiego oraz uświadamianie obywatelom wspólnych wartości europejskich.

4.1.5 EKES popiera położenie nacisku na innowacje społeczne i możliwości wspierania projektów w dziedzinie gospodarki społecznej, przedsiębiorczości społecznej oraz przedsiębiorstw społecznych.

<sup>(4)</sup> „Odnowiona agenda społeczna: Możliwości, dostęp i solidarność w Europie XXI wieku” (COM(2008) 412 final).

4.1.6 EKES z zadowoleniem przyjmuje wsparcie EFS dla współpracy transnarodowej jako sposobu promowania wzajemnego uczenia się, co zwiększa skuteczność polityk wspieranych przez EFS.

#### 4.2 Przepisy szczegółowe dotyczące programowania i realizacji – zasada partnerstwa

4.2.1 EKES uważa, że zasada partnerstwa powinna odgrywać kluczową rolę i zapewniać prawidłowe funkcjonowanie środków związanych z funduszami strukturalnymi UE.

4.2.2 Przepisy dotyczące funduszy strukturalnych powinny wyraźnie określać zasadę partnerstwa, zamiast tylko napomknąć o „obecnych zasadach i praktykach krajowych”, a także wyraźnie precyzować rolę każdego partnera na szczeblu lokalnym i regionalnym. Należy w tym celu zapewnić odpowiednie finansowanie.

4.2.3 „Europejski kodeks postępowania w zakresie wdrażania zasady partnerstwa” powinien objaśniać i definiować rolę każdego partnera na różnych poziomach, a także stanowić, że nawet jeśli dialog społeczny opiera się na wyłącznych kompetencjach partnerów społecznych, to wszyscy partnerzy uznani w art. 5 wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy muszą mieć zagwarantowany dostęp do różnych etapów wdrażania funduszy<sup>(5)</sup>, w tym do określania i wdrażania programów operacyjnych, a także dysponować odpowiednim finansowaniem w celu zagwarantowania ich udziału.

4.2.4 Od samego początku partnerzy powinni mieć dostęp do funduszy pomocy technicznej po to, by mogli strategicznie zaangażować się w opracowanie, wdrożenie i monitorowanie programów funduszy strukturalnych. Pomoc techniczna stanowi także gwarancję reprezentacji w komitetach monitorujących, które określają i wdrażają programy operacyjne na wszystkich szczeblach, oraz tego, że potencjalni wykonawcy projektów będą mieli dostęp do wsparcia technicznego.

4.2.5 Obecna metoda konsultacji partnerów społecznych z udziałem państw członkowskich w ramach komitetu ds. ESF mogłaby stanowić dobry punkt odniesienia dla wszystkich funduszy. EKES zaleca włączenie do jednej platformy mechanizmów uczestnictwa dla wszystkich partnerów uznanych na mocy art. 5 rozporządzenia ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące funduszy.

4.2.6 Wspieranie udziału partnerów społecznych i innych zaangażowanych stron, w szczególności organizacji pozarządowych, w działaniach finansowanych z EFS nie powinno ograniczać się do regionów najbiedniejszych czy też objętych Funduszem Spójności, lecz przeciwnie – powinno zostać rozszerzone na wszystkie państwa członkowskie i regiony UE.

4.2.7 EKES jest zdania, że 2 % ogółu środków EFS należy przeznaczać na wspieranie udziału partnerów społecznych, a także 2% na udział w działaniach wspieranych z EFS pozostałych partnerów uznanych na mocy art. 5 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

#### 4.3 Przepisy szczegółowe dotyczące procedur, wyników i warunków

4.3.1 EKES zgadza się z opinią, że należy lepiej koordynować fundusze i ulepszyć ocenę, funkcjonowanie i wyniki ich wykorzystania.

4.3.2 EKES popiera też wszelkie środki mające na celu ograniczenie i przegrupowanie priorytetów funduszy strukturalnych, zmniejszenie ograniczeń i obciążeń biurokratycznych, a także przyspieszenie dokonywania wydatków i płatności.

4.3.3 Należy więc zdefiniować wskaźniki skuteczności działania, lecz ważne jest też dysponowanie kryteriami ilościowymi i jakościowymi. Obejmuje to ocenę wyników pod względem skuteczności podjętych środków, jakości stworzonych miejsc pracy, a także wykazu pozytywnych środków wdrożonych w celu zapewnienia integracji społecznej.

4.3.4 EKES ma jednak poważne zastrzeżenia dotyczące podejścia łączącego w każdym wypadku przyznawanie funduszy z wynikami. Podczas oceny polityki zatrudnienia, i szerzej, polityki społecznej wyniki są trudniejsze do zmierzenia i mniej widoczne niż np. w przypadku polityki transportowej. Ma to szczególne znaczenie w przypadku, gdy mierzy się jedynie „twarde” rezultaty ekonomiczne, takie jak miejsca pracy, podczas gdy w przypadku grup, którym najtrudniej pomóc, należałoby zachęcać do osiągnięcia rezultatów właściwych (np. pokonywany dystans) i o charakterze raczej jakościowym („miękkich”), np. w wypadku wolontariatu. Ponadto gdy przyznanie środków jest powiązane z wynikami, istnieje ryzyko, że osoby najbardziej oddalone od rynku pracy – a tym samym mające najmniejsze możliwości uzyskania „pozytywnych” wyników w krótkiej perspektywie – będą miały jedynie ograniczony dostęp bądź w ogóle nie będą miały dostępu do tych funduszy. W celu umożliwienia oceny wyników programów współfinansowanych z EFS konieczne jest zatem, by rozporządzenie w sprawie EFS zawierało propozycję „wspólnych wskaźników wykonania i rezultatu dotyczących uczestników” odzwierciedlających wspomniane trudności i złożoność oceny skuteczności.

4.3.5 Rozporządzenie w sprawie EFS powinno obejmować, wśród wspólnych wskaźników wykonania dotyczących podmiotów, liczbę projektów prowadzonych w ramach partnerstwa, natomiast wśród wspólnych długoterminowych wskaźników rezultatu dotyczących uczestników, dane dotyczące uczestników, którzy zmniejszyli swój stopień zależności społecznej.

4.3.6 W ramach warunków dotyczących wykorzystania funduszy europejskich należy koniecznie położyć nacisk na wybrane i efektywne cele, unikając karania słabszego państwa członkowskiego, a także zapewnić ich ukierunkowanie na wspieranie wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia, a także spójności społecznej.

4.3.7 EKES całkowicie odrzuca propozycję Komisji dotyczącą stosowania kar lub zachęt finansowych związanych z paktem stabilności i wzrostu w przypadku funduszy strukturalnych. Kary miałyby negatywny wpływ na już obecnie słabe państwa członkowskie, regiony i obszary.

<sup>(5)</sup> COM(2011) 615 final.



4.3.8 Ponadto solidarność europejska, która nie jest jeszcze wystarczająco rozwinięta, byłaby zagrożona z powodu nieprzestrzegania zobowiązań makroekonomicznych. Doprowadziłoby to do zubożenia najbardziej zagrożonych obywateli i grup społecznych Unii Europejskiej, co jest sprzeczne z zasadami leżącymi u podstaw polityki gospodarczej i społecznej oraz polityki spójności terytorialnej, potwierdzonej w traktacie lizbońskim.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych**

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD)

(2012/C 143/17)

Sprawozdawca generalny: **Laure BATUT**

Parlament Europejski dnia 25 października 2011 r. i Rada dnia 16 listopada 2011 r. postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych*

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD).

Dnia 25 października 2011 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie (sprawozdawca generalny: Laure BATUT).

Zważywszy na pilny charakter prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił podczas 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) wyznaczyć na sprawozdawcę generalnego Laure BATUT oraz stosunkiem głosów 168 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Konkluzje i zalecenia

1.1 EKES analizował już pojęcie innowacji społecznych, podkreślając, że jest to pojęcie dość mgliste, które otacza swoista niepewność<sup>(1)</sup>, uznał już jednak znaczenie innowacji w miejscu pracy<sup>(2)</sup>. Każdego dnia zresztą wiele podmiotów wdraża w życie innowacje społeczne, co wynika z samego faktu dobrego wykonywania przez nie swojej pracy.

1.2 EKES zwraca się do Komisji o określenie celów „innowacji i przemian społecznych” w Programie Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych<sup>(3)</sup>. Pojęcia te są w fazie eksperymentalnej. Nie powinny one zastąpić krajowych systemów socjalnych ani przepisów prawa pracy. Zapewnienie miejsc pracy najprawdopodobniej sprzyja konkurencyjności, jednak zdaniem Komitetu kryzys nie powinien być pretekstem do zmian systemowych, które z wyjątku uczyniłyby zasadę.

1.3 EKES pragnie, by w analizowanym programie zapisane zostały klauzule na celu zagwarantowania, że działania z zakresu innowacji społecznych będą miały charakter uzupełniający, a nie konkurencyjny wobec praw i systemów socjalnych państw członkowskich ani nie będą zagrażać pewności prawa oferowanej członkom.

1.4 Komitet zaleca Komisji, by za cel swojego projektu uznała postęp<sup>(4)</sup> w ujednoczeniu prawodawstwa krajowego w odniesieniu do polityki socjalnej, aby zaradzić rozbieżnościom i ułatwić w ten sposób mobilność.

1.5 EKES zaleca Komisji, by wyjaśniła oczekiwane skutki synergii między programami Progress, EURES i Europejskim Instrumentem Mikrofinansowym oraz związki z funduszami europejskimi (zwłaszcza z EFS i EFPS<sup>(5)</sup>), a także na czym polega spójność zasad zarządzania nimi, które nie zawsze są całkowicie przejrzyste.

1.6 Komitet pragnie, by rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych została wyraźnie podkreślona we wszystkich trzech częściach omawianego programu na rzecz przemian i innowacji społecznych.

1.7 EKES wnosi, by do omawianego programu włączono klauzulę elastyczności, by można go było dostosować po przeglądzie śródkresowym. Prowizoryczny bilans przemian społecznych mógłby zostać sporządzony i przedstawiony Parlamentowi oraz do zaopiniowania komitetom konsultacyjnym i związanym z nimi organizacjom przedstawicielskim w 2017 r.

1.8 EKES uważa, że jeżeli wszystkie trzy części składowe miałyby pozostać w ramach programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, należałoby zmienić jego nazwę na „Program wspierania postępu społecznego, mobilności i włączenia społecznego”.

1.9 Jeżeli chodzi o program Progress, EKES uważa, że należy:

- stwierdzić, jakiego rodzaju miejsca pracy utworzono dzięki programowi Progress;
- upublicznić dokonania oraz rozpowszechnić pozytywne wyniki i umożliwić ich wymianę dzięki internetowej bazie danych;

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 77.

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 22.

<sup>(3)</sup> Program Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, COM(2011) 609 final.

<sup>(4)</sup> TFUE art. 151.

<sup>(5)</sup> Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej

- zdefiniować „działania eksperymentalne” oraz ich zakres, podmioty, rodzaje i potencjalnych beneficjentów;
  - utrzymać kwalifikowalność projektów obejmujących aspekt płci lub niedyskryminacji;
  - zrezygnować z poświęcania największej części programu Progress na analityczne i rachunkowe prace administracyjne, by z większym pożytkiem działać w terenie;
  - uprościć dokumenty i procedury kontrolne;
  - lepiej określić rolę przedsiębiorstw społecznych w ramach usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;
  - wyjaśnić synergie między Programem na rzecz przemian i innowacji społecznych a funduszami EFS oraz EFPS i ściśle określić zasady zarządzania w zależności od znaczenia celu społecznego w przedsiębiorstwach społecznych.
- zastanowić się nad możliwością zastosowania klucza podziału między państwa członkowskie;
  - przewidzieć skalę pomocy dla dokładniej określonych beneficjentów (wielkość kwalifikowalnych przedsiębiorstw społecznych);
  - nagłośnić projekt, by uchronić kwalifikujących się do niego obywateli przed nieuregulowanymi i pozbawionymi skrupułów formami mikrofinansowania, oraz by program mikrofinansowania znalazł się na pierwszych stronach wyników wyszukiwania odpowiednich portali internetowych, we wszystkich językach Unii;
  - wyraźniej określić rolę EFI i EBI oraz ich stymulujące działanie;
  - ustalić zasady dla pożyczkodawców, aby w pełni wzięli na siebie odpowiedni zakres odpowiedzialności.

1.10 Co do programu EURES, EKES zaleca, by:

- zachować początkowy zamysł towarzyszący temu programowi związany z kompetencjami regionalnymi i z udziałem partnerów społecznych;
- potwierdzić zasadę wyższości oferowania godnych miejsc pracy w stosunku do oferty w zakresie mikrokreduytów i krótkotrwałego zatrudnienia na czas określony;
- potwierdzić cel promowania mobilności przy jednoczesnym przeciwdziałaniu dumpingowi socjalnemu;
- zapowiedzieć zmianę podstawy prawnej w związku z otwarciem na prywatne agencje pośrednictwa pracy<sup>(6)</sup> i wyjaśnić skutki tej zmiany, jeśli chodzi o EFS i przyznawanie środków;
- wyjaśnić kwestię podwójnego finansowania programu EURES (Program na rzecz przemian i innowacji społecznych oraz EFS) i skutki nakładania się budżetów oraz zasad kontroli;
- zdefiniować mobilność ukierunkowaną; stwierdzić, jakiego rodzaju umowy są podpisywane dzięki programowi EURES; wspomnieć o nowej centralizacyjnej roli Komisji, którą należy przedyskutować;
- potwierdzić konieczność umożliwienia przenoszenia wszystkich praw socjalnych oraz systemu uznawania umiejętności;
- dodać środki sprzyjające włączeniu cyfrowemu.

1.11 W odniesieniu do mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej EKES zaleca, by:

- uwzględnić zasadę pomocniczości;

## 2. Kontekst

2.1 Strategia dotycząca agendy społecznej na rzecz Europy XXI wieku jest częścią strategii „Europa 2020”. Wniosek dotyczący Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych wpisuje się w ten kontekst. Jak ustalił Komitet Ochrony Socjalnej (SPC), co piąta osoba w Europie zagrożona jest ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a obecnie na tę stałą tendencję nakładają się skutki społeczne kryzysu. Działania UE i państw członkowskich mają na celu poprawę sytuacji co najmniej 20 mln osób żyjących w ubóstwie do 2020 r., a ich podstawowymi narzędziami na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego są m.in. EFS, Progress, EFRROW<sup>(7)</sup>, EFRR i mikrofinansowanie.

### 2.2 Cele ogólne Programu

2.2.1 Komisja proponuje, by połączyć trzy istniejące programy (Progress, Europejski Instrument Mikrofinansowy i EURES), by zrationalizować procesy decyzyjne i lepiej kontrolować wykorzystanie funduszy w czasach kryzysu budżetów krajowych.

### 2.3 Kierunki nowego programu

2.3.1 Program **Progress** z 2006 r. – program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – zakłada opracowanie tabel danych dotyczących sytuacji społecznej w Europie, aby umożliwić porównanie sytuacji w poszczególnych krajach.

2.3.1.1 Celem programu Progress **na lata 2014–2020** jest wspieranie zatrudnienia, gromadzenie porównywalnych danych, korzystanie z doświadczeń, by stosować podejście oparte na wynikach w celu budowania potencjału sieci europejskiego społeczeństwa obywatelskiego do realizowania unijnej polityki społecznej. Jego budżet to 575 mln euro, czyli 82,1 mln euro rocznie, z czego 17 % ma zostać przeznaczony na eksperymenty w dziedzinie socjalnej.

<sup>(6)</sup> Program prac Komisji na rok 2012 r. COM(2011) 777 final.

<sup>(7)</sup> Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

2.3.2 **EURES** to europejska sieć łącząca Komisję z publicznymi służbami zatrudnienia. Jej źródłem były dawne działania związków zawodowych, a następnie partnerów społecznych, mające na celu ułatwienie mobilności w regionach przygranicznych. Od 2002 r. sieć ta ma trzy cele: prowadzić europejski portal mobilności, organizować partnerstwa transgraniczne między publicznymi służbami zatrudnienia a partnerami społecznymi, wdrażać plany działań kojarzące oferty zatrudnienia i oferty osób poszukujących pracy w państwach członkowskich (budżet 20 mln euro). EURES obejmuje swym zasięgiem całą Unię. Państwa członkowskie zużywają 70 % jego budżetu, realizując „plany działania”.

2.3.2.1. Celem **na lata 2014–2020** jest zapewnienie w ramach Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, przy budżecie w wysokości 143 mln euro (20,5 mln euro rocznie), mobilności, zwłaszcza młodzieży, we wszystkich regionach Unii, a także zarządzanie na szczeblu europejskim statystykami i informacjami, sporządzanie rocznego podsumowania z uwzględnieniem wymiany informacji, wzbogacanie portalu poprzez wielojęzyczność, włączenie w najbliższej przyszłości podmiotów prywatnych w dziedzinie zatrudnienia, realizacja programu działań krajowych z budżetu EFS.

2.3.3 **Europejski Instrument Mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego** (2010) ma na celu ułatwianie dostępu do mikrokredytów tym, którzy znajdują się w trudnej sytuacji z punktu widzenia zatrudnienia lub kredytu. Do subwencji z tego tytułu kwalifikują się osoby zatrudnione na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwa społeczne. Programem tym zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny. Pozwala on instytucjom finansowym udzielającym pożyczek na uzyskanie gwarancji EFi i EBI dotyczących ryzyka ewentualnych strat i na zapewnienie dopływu gotówki. W ciągu trzech lat (2010–2013) instrument ten umożliwił uzyskanie 200 mln euro w 27 państwach członkowskich.

2.3.3.1. **W latach 2014–2020** jego celem będzie nadal ułatwianie dostępu do mikrofinansowania oraz przedsiębiorczości społecznej poprzez gwarantowanie pożyczek do wysokości 25 000 euro, przy budżecie wynoszącym 191,6 mln euro na 7 lat (27 mln euro rocznie).

## 2.4 Główne elementy wniosku

2.4.1 Proponowany budżet nowego Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych wynosi 958 mln euro, czyli jest tylko o 10 % wyższy niż w 2007 r. Został on wpisany w strategię „Europa 2020” i opiera się na tych samych zasadach: partnerstwo, koordynacja, warunkowość *ex ante*, zdrowe otoczenie budżetowe, wzmocnienie współpracy i spójności terytorialnej, dalsze uproszczenie.

2.4.2 Komisja, której głównym celem są strukturalne przemiany w sferze socjalnej w Unii poprzez „modernizację” polityki społecznej państw członkowskich<sup>(8)</sup>, proponuje, by:

- doprowadzić do synergii między trzema programami, a także między nimi a Europejskim Funduszem Społecznym;
- wprowadzić zharmonizowane procedury informowania, komunikowania się, rozpowszechniania, zarządzania i oceny;

- bardziej skoncentrować się na wielkich projektach o dużej europejskiej wartości dodanej i dążyć do jak najniższych kosztów.

2.4.3 Program ma pięć następujących celów:

- zwiększenie odpowiedzialności za osiągnięcie unijnych celów w obszarze zatrudnienia, spraw społecznych i wykluczenia;
- promowanie właściwego zarządzania, wzajemnego uczenia się oraz innowacji społecznych;
- modernizacja i skuteczne stosowanie prawodawstwa europejskiego;
- promowanie mobilności geograficznej;
- zwiększenie dostępu do mikrofinansowania.

## 3. Uwagi ogólne EKES-u

3.1 Komitet uważa, że propozycja zracjonalizowania działań pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób poszukujących pracy jest interesująca. Uwzględnia jednocześnie fakt, iż niełatwo jest przygotować program na 7 lat w chwili, gdy obecny program będzie realizowany jeszcze przez 2 lata.

3.2 Komitet wyraża żal, że cel ujednoczenia w duchu postępu krajowego prawodawstwa socjalnego, mający usunąć rozbieżności i ułatwić mobilność, nie został określony jako cel ogólny<sup>(9)</sup>.

3.3 Przypomina, że kompetencje Unii w dziedzinie polityki społecznej i polityki spójności są kompetencjami dzielonymi<sup>(10)</sup>. Unia musi uszanować we wszelkich działaniach ten fakt, jak też przepisy o ogólnym stosowaniu zawarte w art. 9 TFUE<sup>(11)</sup>, a także w art. 8 i 10.

3.4 W związku z tym Komitet pragnie, by dwie istotne kwestie, jakimi są równość i walka z dyskryminacją, jak dotąd zawsze związane z polityką społeczną, a następnie powierzone DG ds. Sprawiedliwości, były nadal objęte programem Progress, ponieważ dyskryminacja często wyraża się poprzez nierówności płacowe i społeczne. W projekcie rozporządzenia w sprawie EFS jest mowa o tych sprawach w motywie 10 oraz w art. 7 i 8<sup>(12)</sup>, a kwestie równości pozostają w rozdziale poświęconym polityce socjalnej Traktatu.

3.5 EKES żałuje, że synergie, których oczekuje się w wyniku połączenia trzech części programu Progress, sieci EURES i instrumentu mikrofinansowego nie zostały lepiej naświetlone w Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych. Rola regionów mogła zostać wzięta pod uwagę. Nie przeanalizowano konkretnych możliwości synergii z innymi programami europejskimi, np. na rzecz edukacji i na rzecz pomocy młodzieży poszukującej pracy, czy z inicjatywą przewodnią dla młodzieży „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

<sup>(9)</sup> TFUE, art. 151, pierwszy akapit.

<sup>(10)</sup> TFUE, art. 4 ust. 2 lit. b, c.

<sup>(11)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 29.

<sup>(12)</sup> COM(2011) 607 final.

<sup>(8)</sup> COM(2011) 609 final: pkt 1 uzasadnienia oraz art. 4 ust. 1 lit. c.

3.6 EKES uważa, że niezbędna jest ocena rzeczywiście przyznanych funduszy, stopy ich wykorzystania, oraz ograniczeń napotkanych w realizacji projektów (patrz: mikrofinansowanie i tworzenie miejsc pracy), by rzucić właściwe światło na nowy program. Ponadto Komisja nie wskazuje, w jaki sposób określona zostanie znaczna europejska wartość dodana, decydująca o kwalifikowalności nowych działań. Określa ona zatem swe cele w oparciu o niepewne elementy, tym bardziej, że nie dokonano jeszcze oceny poprzedniego programu, a oszacowanie wartości dodanej nowego programu jest więcej niż subiektywne.

3.7 Porównując omawiany wniosek z projektem rozporządzenia w sprawie EFS Komitet uznaje, że miejsce i rola partnerów społecznych powinny być zostać wymienione w trzech częściach Programu; w tekście dotyczącym EFS uznano ich „kluczową rolę w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego”<sup>(13)</sup>.

3.8 Zauważa również, że rola organizacji pozarządowych powinna zostać wspomniana w Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych (częściowo finansowanym ze środków EFS); w projekcie rozporządzenia w sprawie EFS zaznacza się w motywie 9<sup>(14)</sup>, że „sprawna i skuteczna realizacja działań wspieranych przez EFS zależy od dobrego zarządzania i partnerstwa między wszystkimi właściwymi podmiotami lokalnymi i społeczno-ekonomicznymi, w szczególności między partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi”.

3.9 Program na rzecz przemian i innowacji społecznych jest kierowany do organizacji społeczeństwa obywatelskiego<sup>(15)</sup>, dlatego EKES jest zdania, że należy określić ich funkcję. Mogłyby one dzięki temu odegrać rolę w procesie wdrażania strategii politycznych.

3.10 EKES jest zdania, że w ramach przewidzianych działań Komisja powinna zająć się kwestią włączenia cyfrowego<sup>(16)</sup>, gdyż nowe technologie informacyjne i komunikacyjne sprzyjają włączeniu społecznemu i zatrudnieniu w wielu dziedzinach.

#### 4. Metoda

4.1. EKES zauważa, że projekt zatytułowano „Program na rzecz przemian i innowacji społecznych”, ale zaproponowano w nim kontynuację trzech wcześniejszych działań unijnych, bez innowacji. Komisja proponuje nakierować trzy części programu na przemiany i innowacje społeczne poprzez eksperymenty społeczne, nie określając ani w motywach, ani w tekście, ani w ocenie *ex ante*, czym jest cel „innowacji społecznych”.

4.2 Podstawą badań naukowych prowadzonych w różnych krajach na temat „innowacji społecznych” jest założenie, że model produkcja-konsumpcja wyczerpuje się, a wnioskiem, że

nadszedł czas, by wstrząsnąć strukturami społecznymi, rozbijając role między kategoriami podmiotów i interesów. Ponieważ definicja innowacji społecznych nie jest jeszcze ustalona, doprowadziłoby to do przypadkowości w wyborze modelu zarządzania przedsiębiorstwami – społecznymi lub nie – a także w określeniu miejsca przedstawicieli pracowników i formy dialogu społecznego<sup>(17)</sup>. Zdaniem naukowców przemiany społeczne dotyczyć będą również systemów zabezpieczenia społecznego. Chodzi o zmianę europejskiego „modelu społecznego” nie na drodze twardych przepisów, ale w sposób eksperymentalny. Oś Progress<sup>(18)</sup> powinna promować „proces decyzyjny” oparty na konkretnych elementach i innowacjach, „we współpracy z partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami”.

4.3. Komisja Europejska promuje w swym projekcie „eksperymenty społeczne”, nie określając, w kierunku jakich innowacji i jakich przemian chciałaby podążać. Takie podejście socjologiczne mogłoby być mylące dla obywatela, któremu trudno będzie dostrzec, jaki jest ostateczny cel projektu. EKES uważa, że najpierw należałoby stwierdzić, dlaczego i w jaki sposób rynek, usługi społeczne i subwencje europejskie rozminęły się z potrzebami społecznymi i dlaczego nie przekierowano środków, aby zapewnić niezależność osobom w trudnej sytuacji, zgodnie z zasadami Karty praw podstawowych.

4.4. Zdaniem Komitetu należałoby określić, jakich przemian społecznych oczekuje się na skutek wszelkich innowacji, na co nie pozwalają metoda oddolna i do której odnosi się omawiany projekt rozporządzenia.

4.5. Systemy opieki społecznej, słynące wśród obywateli z trwałości, cieszą się dużym poparciem społecznym. Komitet uważa, że „eksperymentowanie, a następnie stosowanie na dużą skalę innowacyjnych rozwiązań na rzecz realizacji potrzeb społecznych”<sup>(19)</sup> może prowadzić do ograniczenia solidarności, uznaniowego przyznawania przywilejów, fragmentacji działań społecznych i ich reprezentatywnych form.

4.6. Według EKES-u analizowany program powinien zagwarantować, że działania z zakresu innowacji społecznych będą miały charakter uzupełniający, a nie konkurencyjny wobec krajowych praw społecznych<sup>(20)</sup> i systemów zabezpieczeń społecznych. Komitet zaznacza, że innowacje społeczne nie powinny zastępować systemów opartych na obowiązującym prawie ani długoterminowej opieki socjalnej świadczonej na rzecz obywateli, w tym grup w najtrudniejszej sytuacji.

<sup>(13)</sup> COM(2011) 607 final, zob. pkt 5 uzasadnienia.

<sup>(14)</sup> COM(2011) 607 final, motyw 9.

<sup>(15)</sup> COM(2011) 609, motyw 9.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

<sup>(17)</sup> *Social Innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, jesień 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt i M. Schwarz, IMO-Dortmund, maj 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe: quelles sorties de crise ?*, N. Richez-Battesti i D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers du CIRTES 5, wrzesień 2010, s.45; S. Bacq i F. Janssen, *ibid*, s. 207.

<sup>(18)</sup> Art. 3 lit. a) wniosku i opinii EKES-u, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 67.

<sup>(19)</sup> Art. 9-1 i art. 3 obejmujące szereg aspektów – COM(2011) 609.

<sup>(20)</sup> TFUE, art. 151, pierwszy akapit.

4.7. Prawdziwymi zmianami społecznymi dla kategorii osób w trudnej sytuacji byłby w pierwszej kolejności – przed reformami społecznymi – dostęp do zatrudnienia, mieszkania i transportu. Osoby mieszkające w Unii potrzebują przede wszystkim godnych miejsc pracy. W programie należy wspomnieć o kwestii mieszkaniowej, gdyż dotyczy ona wszystkich podmiotów w dziedzinie zatrudnienia i włączenia społecznego<sup>(21)</sup>.

4.8. EKES przypomina, że w dziedzinie ściśle pojętej ochrony socjalnej<sup>(22)</sup>, art. 153 ust. 4 TFUE zapewnia państwom członkowskim możliwość określenia podstawowych zasad ich systemu zabezpieczeń społecznych oraz możliwość utrzymania lub wprowadzenia dalej posuniętych środków ochrony, oczywiście zgodnych z traktatami.

## 5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet uznaje za przydatne uwzględnienie w projekcie rozporządzenia wzmianki o zasadzie pomocniczości oraz wprowadzenie do tego projektu definicji „dużej wartości dodanej”, której należy się spodziewać.

### 5.2 Progress

5.2.1 Stopień określenia działań, podmiotów i potencjalnych beneficjentów projektu jest niewystarczający<sup>(23)</sup>. Tekst nie zawiera informacji o tym, czy elementy analizy uwzględniają punkt widzenia partnerów społecznych<sup>(24)</sup> i organizacji pozarządowych, zwłaszcza jeśli chodzi o ustalenie zestawu wskaźników<sup>(25)</sup>.

5.2.2. Cele programu Progress są „trudne do zmierzenia” i zastosowano wobec nich „subiektywne zmienne”, natomiast ocena skutków finansowych projektu mówi o stosowaniu podejścia do zarządzania uzależnionego od wyników<sup>(26)</sup>. Wpływ na cel dotyczący zatrudnienia nie jest mierzony, a narzędzie wydaje się mało skuteczne. Zdaniem EKES-u zgromadzone już dane powinny umożliwić wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonych działań i stworzenie bazy online pozytywnych doświadczeń. EKES zaleca, by przed podjęciem dalszych działań, zbadać które stanowiska pracy zostały stworzone dzięki subwencjom. Komisja uniknęłaby w ten sposób formułowania zaleceń co do reform strukturalnych w oparciu o mało wiarygodną ocenę.

5.2.3. Istnieje rozdźwięk między celem a środkami: zapowiadane środki na wszystkie trzy części programu na lata 2014–2020, o 10 % wyższe niż w roku 2007, a nie stworzą żadnych nowych możliwości.

5.2.4. W projekcie zbyt wiele miejsca zajmuje zarządzanie<sup>(27)</sup>: pieniądze podatników powinny raczej bezpośrednio wspierać obywateli. Istotne byłoby wykazanie, jaka część

środków zostanie przekazana, na przykład, na walkę z ubóstwem.

5.2.5. Ocena subwencjonowanych projektów może, tak jak w przeszłości, powodować koszty z powodu udziału zewnętrznych przedsiębiorstw kontrolujących. EKES uważa, że należy uprościć i ujednolicić dokumenty i procedury.

5.2.6. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa społeczne<sup>(28)</sup>, EKES pragnie:

- przypomnieć o zasadzie pomocniczości oraz obowiązkach państw członkowskich;
- określić ich rolę w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej;
- określić synergii między Programem na rzecz przemian i innowacji społecznych a wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie funduszu na rzecz europejskiej przedsiębiorczości społecznej z 7 grudnia 2011 r., które ma na celu rozwój przedsiębiorstw społecznych (przyznawanie odpowiedniego oznaczenia);
- określić zasady zarządzania stosownie do znaczenia celu społecznego, zasady dla inwestorów oraz wprowadzić wyjaśnienie co do roli banków, w tym, w razie potrzeby, ewentualnie wymagane zasady dotyczące wypłacalności;
- wyjaśnić kwestię kwalifikowalności osób samozatrudnionych.

### 5.3 EURES

5.3.1. EURES będzie finansowany przez 15 % Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych i w znacznej mierze przez EFS. Nakładanie się budżetów programów tworzy niejasną sytuację dla obywateli: fundusze strukturalne są zregionalizowane zgodnie z NUTS 2, a środki z Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych – nie.

5.3.2. Działania na szczeblu krajowym i działania transgraniczne finansowane będą z Europejskiego Funduszu Społecznego, a działania europejskie<sup>(29)</sup> z budżetu Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych. Jedynie w części EFS – a nie w części dotyczącej Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych – stosowane będą zasady udziału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

5.3.3. EKES zastanawia się, czy użyteczne jest łączenie w jednym Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych tak różnych elementów, wobec których kontrola budżetowa będzie trudniejsza niż w poprzedniej konfiguracji. Podział finansowania między EFS, Komisją a państwami członkowskimi powinien być wyraźniejszy. Wiąże się to ze stosowaniem innych przepisów w odniesieniu do komitologii oraz kontroli aktów wykonawczych Komisji<sup>(30)</sup>.

<sup>(21)</sup> Art. 1, 7, 15, 24, 34 ust. 3 i 52 ust. 3 Karty praw podstawowych, art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 30 i 31 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

<sup>(22)</sup> COM(2011) 609, art. 4 ust. 1 lit. a i b.

<sup>(23)</sup> Np. ocena *ex ante*, s. 42.

<sup>(24)</sup> COM(2011) 609, art. 15 lit. a i c.

<sup>(25)</sup> COM(2011) 607, art. 6.

<sup>(26)</sup> „Ocena skutków finansowych dla wniosków”, pkt 1.4.3, załącznik do COM(2011) 609 final), s. 32.

<sup>(27)</sup> COM(2011) 609 final, art. 5 ust. 3.

<sup>(28)</sup> Opinia EKES-u, Dz.U. C 24, 28.1.2012, s. 1.

<sup>(29)</sup> Portal i projekt dla młodzieży „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

<sup>(30)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 182/2011.

5.3.4. EKES zastanawia się, czy trafny jest zamiar utworzenia przez Komisję scentralizowanego systemu i wyhamowania dynamiki regionalnej EURES-u. Długotrwałe funkcjonowanie tych dawnych „innowacji społecznych” dowodzi, że podmioty w terenie mają najlepszy ogłąd sytuacji. W 2007 r. Parlament miał nawet zamiar zwiększyć budżet EURES-u<sup>(31)</sup>. Komitet przypomina, że mobilność nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie wsparciem w razie konieczności szukania zatrudnienia w państwie przyjmującym Unii.

5.3.5. EKES uważa, że w tekście należałoby poruszyć następujące kwestie:

- zasada wyższości oferowania godnych miejsc pracy w stosunku do oferty w zakresie mikrokreduytów i krótkotrwałego zatrudnienia na czas określony;
- cel promowania mobilności przy jednoczesnym przeciwdziałaniu dumpingowi socjalnemu;
- rodzaje umów o pracę uzyskane dzięki EURES-owi;
- definicja mobilności ukierunkowanej;
- zapowiedziana zmiana podstawy prawnej EURES-u<sup>(32)</sup>;
- zapewnienie przenoszenia praw mobilnych obywateli oraz nowe teksty dotyczące uznawania umiejętności<sup>(33)</sup>.

5.3.6. Zdaniem EKES-u istotne jest jasne potwierdzenie roli partnerów społecznych w ramach EURES-u.

#### 5.4. Mikrofinansowanie i przedsiębiorczość społeczna

5.4.1. EKES pragnie, by obywatele byli szeroko informowani o tym programie i mogli uniknąć ofert w zakresie mikrofinansowania ze strony gospodarki nieformalnej po lichwiarskich kosztach za pośrednictwem internetu (konieczność włączenia cyfrowego). Nie należy zapominać, że osoby wymienione w art. 22 projektu należą do grupy osób szczególnie narażonych i że należy zapewnić im inne sposoby wsparcia niż mikrokreduyty i działalność na zasadzie konkurencji. Tego rodzaju wsparcie mogłoby być ryzykowne i okazać się pułapką zamiast przyczynić się do zapewnienia odpłatnego zatrudnienia.

5.4.2. EKES pragnie, by rozważono możliwość zastosowania klucza podziału funduszy tego programu między państwa członkowskie.

5.4.3. Komitet uważa, że niezbędne jest podkreślenie stymulujących skutków oczekiwanych od EFI i EBI oraz jasne określenie beneficjentów. W istocie, jeśli porównać osobę, która właśnie straciła pracę (art. 22 ust. 1 lit. a), przedsiębiorstwo społeczne (art. 22 ust. 3) z pracownikami i budżetem oraz osobę samozatrudnioną z jej mikroprzedsiębiorstwem, suma 25 000 EUR będzie miała bardzo różne skutki, a pożyczkodawcy będą postrzegać gwarancje w różny sposób. Należałoby zatem wyjaśnić:

- co w tej części jest „społeczne”;
- kim mają być beneficjenci, a zwłaszcza jaka ma być wielkość kwalifikowalnych przedsiębiorstw społecznych;
- czym jest „mikroprzedsiębiorstwo społeczne”;
- zasady realizacji pomocy i część pokrywanych kosztów (100 %?);
- kryteria ewentualnego wprowadzenia skali subwencji;
- środki upraszczające ocenę *ex post*, aby ułatwić sporządzenie bilansu i ograniczyć koszty kontroli.

5.4.4. W odniesieniu do pożyczkodawców należy:

- przedstawić im jaśniejsze zasady, aby odgrywali swą rolę, nie narzucając pożyczkobiorcom ewentualnych osobnych i ukrytych wymogów;
- przewidzieć środki oceny pozwalające na sporządzenie szybkiego bilansu.

5.4.5. EKES pragnie, by wartość dodana tych środków była wyższa niż szacunkowe oceny poprzedniego programu, według których na jeden przyznany mikrokreduyt przypada 1,2 utworzonego stanowiska pracy<sup>(34)</sup>.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(31)</sup> Rezolucja PE z 15.9.2007.

<sup>(32)</sup> Komunikat COM(2011) 777 final.

<sup>(33)</sup> Wniosek dotyczący dyrektywy z 19.12.2011 (COM(2011) 883 final).

<sup>(34)</sup> „Ocena skutków finansowych wniosku”, pkt 2.1.2, wskaźniki efektywności, (załącznik do COM(2011) 609 final, s. 37).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich**

COM(2011) 813 final – 2011/0390 (CNS)

(2012/C 143/18)

Sprawozdawca: **Wolfgang GREIF**

Dnia 12 grudnia 2011 r. Rada Europejska, działając na podstawie art. 100 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich*

COM(2011) 813 final – 2011/0390(CNS).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 W czwartym roku kryzysu finansowego w całej Europie perspektywy na rynku pracy wyglądają coraz mniej optymistycznie. EKES jest głęboko zaniepokojony faktem, iż w kontekście forsowanych obecnie w UE politycznych założeń walki z kryzysem przy pomocy środków oszczędnościowych, prawdopodobnie nie będzie można osiągnąć celów dotyczących zatrudnienia wytyczonych w strategii „Europa 2020” w ramach priorytetu dotyczącego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jednoczesne wprowadzenie w całej UE programów oszczędnościowych grozi nasileniem wzajemnie pogłębiających się tendencji spowolnienia gospodarczego oraz sprawia, iż perspektywy wzrostu stają się jeszcze bardziej niepewne. To z kolei oddziałuje również negatywnie na popyt wewnętrzny będący ostatnią podporą koniunktury, a także na stabilizację i tworzenie miejsc pracy.

1.2 W nadchodzących latach sytuacja w dziedzinie zatrudnienia w Europie będzie bardzo trudna. W ponadprzeciętnym stopniu dotyczy to określonych grup: młodzieży, nisko wykwalifikowanych pracowników, długotrwale bezrobotnych, imigrantów, Romów czy osób samotnie wychowujących dzieci. Aby przeciwdziałać temu zjawisku, należy niezwłocznie i w skoordynowany sposób przystąpić na poziomie europejskim i krajowym do odpowiednio ukierunkowanych inwestycji w wysokim stopniu oddziałujących na zatrudnienie, by zwiększyć korzystne skutki w dziedzinie polityki zatrudnienia.

1.3 W kontekście rosnącego bezrobocia wśród osób młodych i utrzymującej się na wysokim poziomie liczby długotrwale bezrobotnych EKES przedstawia następujące zalecenia polityczne odnoszące się do zagadnień zatrudnienia, służące wdrożeniu wytycznych dotyczących zatrudnienia:

— Ogólnounijny cel dotyczący wskaźnika zatrudnienia należałoby uzupełnić mierzalnymi celami UE także w odniesieniu

do określonych grup, takich jak długotrwale bezrobotni, kobiety, osoby starsze oraz w szczególności młodzież (walka z bezrobociem, poprawa sytuacji w zakresie zatrudnienia). Daleko idące przeniesienie na poziom państw członkowskich zadania, jakim jest formułowanie konkretnych celów w dziedzinie polityki zatrudnienia, jak dotąd okazało się mało skuteczne.

- W związku z tym należy zwłaszcza rozważyć możliwość wprowadzenia wskaźnika, który miałby na celu znaczne zmniejszenie liczby młodych osób niepracujących i nieuczących się (tzw. NEET).
- EKES przyjmuje z zadowoleniem przedstawioną przez Komisję propozycję „gwarancji dla młodzieży”, zgodnie z którą państwa członkowskie powinny zadbać, by wszystkie młode osoby w ciągu 4 miesięcy od ukończenia szkoły miały pracę, dalej się kształciły lub brały udział w działaniach służących aktywizacji i integracji na rynku pracy. W ramach krajowych programów reform należy wyznaczyć konkretne środki służące realizacji tego celu.
- Kraje o szczególnie napiętej sytuacji na rynku pracy osób młodych, które jednocześnie muszą obecnie spełnić restrykcyjne zalecenia budżetowe, powinny mieć łatwiejszy dostęp do środków z funduszy UE na działania zgodnie z „gwarancją dla młodzieży” (uproszczenia przy wydatkowaniu środków aż do tymczasowego zniesienia krajowego współfinansowania).
- Pomimo napiętej sytuacji budżetowej w państwach członkowskich, istotne jest utrzymanie, a w razie potrzeby również zwiększenie krajowych i europejskich środków na kształcenie i zatrudnienie osób młodych i długotrwale



bezrobotnych. W związku z tym w nowym programowaniu finansowym od 2014 r. należy zapewnić w ramach EFS, a także w ramach innych funduszy UE, wystarczające środki na inicjatywy adresowane do młodzieży.

- We wszystkich państwach członkowskich UE należy zbadać i ewentualnie poprawić warunki dostępu do świadczeń dla bezrobotnych osób młodych oraz dla osób długotrwale bezrobotnych, które poszukują pracy lub uczą się. Wskazane jest również przyjęcie odpowiednich celów w krajowych programach reform.
- EKES odradza przyjmowanie zbyt wielu rozwiązań polegających na integracji młodzieży na rynku pracy poprzez nietrwale i niedające perspektyw formy zatrudnienia: zamiast niepewnego zatrudnienia i niepewnych umów o pracę należy wprowadzić środki, które gwarantowałyby, że zatrudnienie na czas określony oraz miejsca pracy o niewielkim wynagrodzeniu i gorszym zabezpieczeniu społecznym nie staną się normą.
- EKES zaleca państwom członkowskim, by zwróciły szczególną uwagę na tworzenie sprzyjających włączeniu pośrednich rynków pracy, na których ze środków publicznych tworzono by odpowiednią liczbę adekwatnych miejsc pracy, aby długotrwale bezrobotni mogli zachować nawyki zawodowe oraz podnieść swe umiejętności i kompetencje. Zapobiegnie się w ten sposób wzrostowi liczby ubogich pracujących i umożliwi płynne przechodzenie osób zatrudnionych w tym systemie na otwarty rynek pracy po zakończeniu kryzysu.
- Jeżeli chodzi o inicjatywę Komisji dotyczącą staży, EKES popiera odpowiednie europejskie ramy jakości mające na celu propagowanie możliwości zatrudnienia w połączeniu z nauką w oparciu o wiążące umowy. Funkcjonujący w niektórych państwach członkowskich od dłuższego czasu z pozytywnym skutkiem dwutorowy system nauki łączący kształcenie ogólne z zawodowym, należy przeanalizować pod kątem możliwości zastosowania niektórych jego elementów w innych krajach.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Dnia 21 października 2010 r. Rada UE postanowiła, że do 2014 r. nowe wytyczne dotyczące polityki zatrudnienia pozostaną bez zmian, aby można było skupić się na ich wdrażaniu. Należy ściśle ograniczyć ich aktualizację.

2.2 Niemniej EKES wykorzystuje przewidziany w art. 148 ust. 2 TFUE coroczny wniosek o konsultację jako okazję, by powrócić do kwestii wdrażania wytycznych oraz

- dokładniej przeanalizować kwestię, czy w świetle obecnych tendencji na rynkach pracy oraz forsowanych w UE założeń politycznych mających na celu zwalczanie kryzysu możliwe jest poczynienie postępów na drodze do osiągnięcia wytyczonych celów;
- przyrzeć się przede wszystkim pogarszającej się sytuacji bezrobotnych osób młodych oraz długotrwale bezrobotnych i przedstawić pilnie potrzebne zalecenia polityczne.

2.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że przy sporządzaniu wersji ostatecznej decyzji Rady w sprawie wytycznych w 2010 r. przyjęto kilka jego propozycji<sup>(1)</sup>, niemniej stwierdza, że nie zwrócono uwagi na inne przedstawione przez niego niedociągnięcia. Pragnie zatem powrócić do pewnych ważnych uwag zawartych w swej opinii, które są nadal aktualne i istotne. Uznał m.in., że:

- w świetle kryzysu wytyczne kładą niewystarczający nacisk na walkę z bezrobociem jako pierwszoplanowe zadanie;
- w nowych wytycznych wyraźnie osłabiony został wymiar europejski, gdyż oprócz niewielu zasadniczych celów europejskich pozostawiają one wytyczanie celów polityki zatrudnienia w całości państwom członkowskim;
- ogólny docelowy wskaźnik zatrudnienia należałoby uzupełnić mierzalnymi celami UE także w odniesieniu do określonych grup, takich jak długotrwale bezrobotni, kobiety, osoby starsze czy młodzież;
- ponadto konieczne są cele UE m.in. w zakresie równości płci, zwalczania bezrobocia długotrwałego, stosunków pracy niezapewniających dostatecznego zabezpieczenia społecznego, a także bezrobocia osób młodych oraz ubóstwa dzieci i młodzieży;
- wytyczne nie zawierają żadnych konkretnych uwag na temat jakości pracy.

2.4 W niniejszej opinii Komitet analizuje te kwestie w świetle obecnych tendencji na europejskich rynkach pracy w dobie kryzysu gospodarczego.

## 3. Coraz bardziej napięta sytuacja w obszarze zatrudnienia w czasie kryzysu

3.1 Kryzys finansowy przekształcił się w głęboki kryzys gospodarczy i społeczny, a także w kryzys związany z zadłużeniem<sup>(2)</sup>. Według oficjalnych deklaracji skończyło się ożywienie gospodarki UE. Perspektywy na rynku pracy również wyglądają coraz mniej optymistycznie<sup>(3)</sup>. Pogłębiają się też konsekwencje kryzysu, nie tylko z powodu spowolnienia gospodarczego w wielu państwach członkowskich UE, lecz również ze względu na to, że przeważająca większość rządów reaguje na kryzys związany z zadłużeniem (który wybuchł w ostatnich latach między innymi z powodu masowej deregulacji rynków finansowych) zaostrzoną polityką oszczędnościową, w ten sposób

<sup>(1)</sup> Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich – Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii „Europa 2020” – część druga, sprawozdawca Wolfgang GREIF (Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 66).

<sup>(2)</sup> EKES wielokrotnie wypowiadał się w swoich opiniach i przy rozmaitych okazjach na temat skutków kryzysu oraz kroków niezbędnych do jego pokonania. Szczególnym przykładem takiej wypowiedzi jest oświadczenie przewodniczącego Komitetu na sesji plenarnej w grudniu 2011 r.; [http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di\\_ces20-2011\\_di\\_pl.doc](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/di_ces20-2011_di_pl.doc).

<sup>(3)</sup> Zob. opublikowaną jesienią prognozę Komisji Europejskiej na lata 2011–2013.

starając się uspokoić rynki finansowe. W prawie wszystkich państwach członkowskich kluczowymi elementami nadchodzącej konsolidacji są wdrażanie dostosowanych ostatnio przepisów dotyczących zarządzania polityką gospodarczą w strefie euro oraz zmniejszenie deficytu publicznego przy pomocy częściowo dotkliwych cięć wydatków publicznych, koncentrujące się na ograniczeniu wydatków społecznych i usług publicznych<sup>(4)</sup>. Polityka ta ogranicza szanse na rynku pracy i to nie tylko w przypadku grup, które już wcześniej znajdowały się w trudniejszym położeniu.

3.2 W tym kontekście sytuacja w dziedzinie zatrudnienia w Europie będzie w nadchodzących latach bardzo trudna. Cztery lata po wybuchu kryzysu finansowo-gospodarczego perspektywy zatrudnienia nadal się pogarszają. Pomimo wysiłków, podejmowanych w pierwszej reakcji na kryzys, zmierzających do polepszenia koniunktury, a także mimo ożywienia gospodarczego w niektórych państwach członkowskich, w latach 2008–2011 **bezrobocie** w UE wzrosło z 6,9 do 9,4 %<sup>(5)</sup>.

3.3 W rezultacie obecnie ponad 22 mln osób w całej UE pozbawionych jest pracy, przy czym występują duże różnice między poszczególnymi państwami: i tak w drugim kwartale 2011 r. **stopa bezrobocia** wahała się od poniżej 5,5 % w Austrii, Luksemburgu i Niemczech do 14 % i powyżej w Irlandii, na Litwie, na Łotwie i w Grecji oraz 21 % w Hiszpanii. Bezrobocie dotyka w jeszcze większym stopniu osoby młode. W kilku krajach – nie tylko Europy Południowej – w czasie kryzysu doszło do niepokojącego zaostrzenia sytuacji: do dwukrotnego wzrostu stopy bezrobocia np. w Hiszpanii, Irlandii i również w Danii (choć poziom wyjściowy był tu niski), a w krajach bałtyckich – nawet do jej trzykrotnego wzrostu. Do 2010 r. jedynie w Niemczech i Luksemburgu nastąpił spadek bezrobocia. Mimo rosnącego bezrobocia, w niektórych krajach zanotowano przyrost nieobsadzonych miejsc pracy. Z uwagi na zmiany demograficzne, a także ze względu na trwające przemiany strukturalne, należy się liczyć z tym, że paradoks ten w najbliższych latach ulegnie jeszcze zaostrzeniu.

- Podczas kryzysu rosnące bezrobocie dotknęło zwłaszcza **osoby młode i nisko wykwalifikowane**, przy czym już wcześniej stopa bezrobocia w tych dwóch grupach przewyższała wyraźnie średnią.
- W drugim kwartale 2011 r. stopa bezrobocia osób o niskim poziomie **wykształcenia** wynosiła 16,3 %, a osób ze średnim i wyższym wykształceniem odpowiednio 8,6 % i 5,3 %.
- Stopa bezrobocia wzrosła zarówno w przypadku **mężczyzn, jak i kobiet we wszystkich grupach wiekowych**. W drugim kwartale 2011 r. wynosiła ona odpowiednio 9,4 % i 9,5 %. W pierwszej fazie kryzysu stopa

bezrobocia szybciej rosła wśród mężczyzn ze względu na jego większy wpływ na sektory zatrudniające głównie mężczyzn (np. przemysł przetwórczy i budownictwo). Natomiast w drugiej fazie rosła ona szybciej wśród kobiet, gdyż w wyniku wprowadzenia środków oszczędnościowych zaczął on wpływać na sektory sfeminizowane (np. usługi, sektor publiczny).

- Wzrost bezrobocia w niewspółmierny sposób wpływa na pracowników migrujących, wśród których stopa bezrobocia już przed kryzysem była wyższa od przeciętnej. W ich przypadku w drugim kwartale 2011 r. stopa bezrobocia wyniosła 16,3 %.
- Stopa **bezrobocia długotrwałego** (powyżej 12 miesięcy), po chwilowym spadku spowodowanym znacznym wzrostem liczby nowych bezrobotnych, w drugim kwartale 2011 r. wyniosła w UE średnio 43 %, czyli powróciła do poziomu sprzed kryzysu. Kraje szczególnie dotknięte kryzysem już na wczesnym etapie (Hiszpania, Irlandia i kraje bałtyckie) wykazują duży wzrost w porównaniu z 2008 r. W najbliższej przyszłości ta grupa osób znacznie się powiększy w związku ze stagnacją popytu.

3.4 Zważywszy na to, że już przed kryzysem stopa **bezrobocia osób młodych** osiągnęła niepokojący poziom, EKES stwierdził, iż stała się ona jednym z najgroźniejszych problemów europejskiego rynku pracy<sup>(6)</sup>. Dramatycznie wzrosła i wynosi obecnie w całej UE prawie 21 %. Ponad 5 mln młodych osób (w wieku 15–24 lat) jest obecnie pozbawionych pracy lub możliwości nauki zawodu, co wiąże się z ogromnymi konsekwencjami dla poszczególnych osób, całego społeczeństwa i dla gospodarki: według aktualnych szacunków Eurofound koszty wynikające z wykluczenia młodych ludzi z rynku pracy przekraczają w skali roku 100 mld euro<sup>(7)</sup>. W Grecji i Hiszpanii ponad 40 % młodych osób pozostaje bez pracy, natomiast na Łotwie, Litwie i Słowacji bezrobotna jest prawie co trzecia taka osoba.

- Obawy o bezrobocie osób młodych potwierdzają dwa wskaźniki: stopa bezrobocia<sup>(8)</sup> i stopa NEET, które obie wzrosły. Wskaźnik **NEET** jest szczególnie interesujący, gdyż daje obraz **młodzieży niepracującej i nieuczącej się** („Not in Education, Employment or Training”) w wieku 15–24 lat.
- Występują znaczne różnice między państwami członkowskimi: najlepiej wypadają Dania, Niemcy, Słowenia i Austria, w których wskaźnik wynosi poniżej 7 %, a najgorzej – Włochy i Bułgaria, gdzie waha się on od 19,1 % do 21,8 %. Średnia w UE-27 w 2010 r. wynosiła 12,8 %. Wydaje się, że w związku z kryzysem szczególne pogorszenie wskaźnika NEET nastąpiło w Hiszpanii, Irlandii, Estonii, a także na Litwie i Łotwie.

<sup>(4)</sup> W kwestii społecznych skutków nowego zarządzania gospodarczego zob. opinia EKES-u z 22 lutego 2012 r. w sprawie społecznych skutków nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego, sprawozdawca: Gabriele BISCHOFF (zob. s. 23 niniejszego wydania Dziennika Urzędowego).

<sup>(5)</sup> O ile nie wskazano inaczej, cytowane dane pochodzą z badania aktywności ekonomicznej ludności Unii Europejskiej ([http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction)) i dotyczą drugiego kwartału 2011 r. Odnoszą się one zazwyczaj do grupy wiekowej od 15 do 64 lat.

<sup>(6)</sup> Zob. punkt 7 opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Mobilna młodzież”, sprawozdawca: Pavel TRANTINA, współsprawozdawca: Juan MENDOZA CASTRO (Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 55).

<sup>(7)</sup> Według najnowszych szacunków Eurofound koszty tego wykluczenia młodych osób z rynku pracy wynoszą w UE prawie 100 mld euro rocznie.

<sup>(8)</sup> Wzięto pod uwagę całą młodzież aktywną zawodowo, by zmniejszyć ewentualne przekłamania wynikające z wysokiego wskaźnika bierności zawodowej młodzieży, która jeszcze się uczy.

— **Osoby przedwcześnie kończące naukę** są kolejną kategorią w dużym stopniu zagrożoną bezrobociem ze względu na zbyt niskie wykształcenie. Pomimo że podczas kryzysu odsetek osób przedwcześnie kończących naukę w niektórych krajach (np. w Hiszpanii, Portugalii, Estonii, Zjednoczonym Królestwie i na Łotwie) zmniejszył się, odnotowana w UE w 2010 r. przeciętna wynosząca 14,1 % nadal utrzymuje się powyżej wyznaczonego w strategii „Europa 2020” celu na poziomie 10 % <sup>(9)</sup>. Różnice między poszczególnymi krajami są znaczne: w Portugalii i Hiszpanii odsetek ten wynosi ponad 28 %, a na Malcie sięga niemal 37 %, natomiast w Republice Czeskiej i w Słowenii przedwcześnie szkołę opuszcza mniej niż 5 % <sup>(10)</sup>.

3.5 Odzwierciedleniem tych zmian stopy bezrobocia jest również **wskaźnik zatrudnienia**, który podczas kryzysu znacznie się zmniejszył: w UE w grupie wiekowej 20–64 lat spadł on średnio z 70,5 % w drugim kwartale 2008 r. do poziomu 68,9 % w drugim kwartale 2011 r. Już w chwili przyjmowania wytycznych w 2010 r. było jasne, że potrzebne będzie całe dziesięciolecie, by odzyskać ponad 10 mln miejsc pracy, które utracono od czasu wybuchu kryzysu. Od tamtego czasu sytuacja się praktycznie nie polepszyła. W całej UE w okresie od drugiego kwartału 2010 r. do drugiego kwartału 2011 r. nastąpił jedynie minimalny przeciętny wzrost zatrudnienia. W ciągu ostatniego roku niektóre kraje odnotowały wyraźny wzrost (Estonia, Litwa, Łotwa i Malta), podczas gdy w innych nastąpił znaczny spadek zatrudnienia (Grecja, Bułgaria, Słowenia i Rumunia). W ujęciu łącznym państwa członkowskie UE nadal dalekie są od osiągnięcia zasadniczego celu strategii „Europa 2020”, tj. ogólnego wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 % (w grupie wiekowej 20–64 lat) <sup>(11)</sup>. W czasach kryzysu gospodarczego młodzi ludzie są nie tylko silniej dotknięci bezrobociem niż wszystkie inne grupy wiekowe, ale także w większym stopniu objęta ich redukcja zatrudnienia.

3.6 Zgodnie z rozwojem sytuacji w okresie lizbońskim **zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin** stawało się podczas kryzysu coraz powszechniejsze. Z uwzględnieniem znacznych różnic między poszczególnymi krajami średnia UE w zakresie zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin wzrosła z 17,6 % całkowitego zatrudnienia w drugim kwartale 2008 r. do 18,8 % w drugim kwartale 2011 r.

— Wyraźnie nadreprezentowane grupę wśród osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin stanowią **kobiety**, w przypadku których przeciętny wskaźnik w drugim kwartale 2011 r. wynosił 31,6 %, podczas gdy wśród mężczyzn sięgał on 8,1 %.

— Wzrost zatrudnienia w **niepełnym wymiarze godzin** dotyczy w UE w znacznie większym stopniu **młodych** pracowników niż pracowników w wieku średnim i starszych.

— Ten rodzaj zatrudnienia silniej wzrósł również **wśród pracowników o najniższym poziomie wykształcenia**.

<sup>(9)</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/priorities/smart-growth/index_pl.htm).

<sup>(10)</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

<sup>(11)</sup> Zob. EMCO/28/130911/EN-rev3, s. 27 i nast.

— W czasach kryzysu skrócenia czasu pracy pozwala utrzymać kontakt z rynkiem pracy i zapewnia dobrą pozycję wyjściową do przejścia do zatrudnienia w pełnym wymiarze godzin po zakończeniu kryzysu.

— Podczas kryzysu znacznie jednak wzrosło **niedobrowolne zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin** <sup>(12)</sup>. Większy od średniej wzrost tego rodzaju zatrudnienia w latach 2008–2010 charakteryzował kraje najbardziej dotknięte kryzysem (kraje bałtyckie, Hiszpanię, Irlandię). W przypadku kobiet zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin ze względu na opiekę nad dziećmi lub niezdolnymi do pracy dorosłymi w wielu krajach nadal pozostaje na wysokim poziomie.

3.7 **Zatrudnienie na czas określony** w UE wzrosło w drugim kwartale 2007 r. do najwyższego poziomu wynoszącego 14,6 %. Dane pochodzące z unijnego badania aktywności ekonomicznej ludności uwzględniają w tej kategorii także pracowników tymczasowych zatrudnianych za pośrednictwem agencji, chyba że zatrudniani są oni na podstawie pisemnej umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony <sup>(13)</sup>. Zważywszy, że pracownicy zatrudnieni na czas określony i pracownicy zatrudnieni przez agencje pracy tymczasowej w czasie kryzysu szczególnie odczuli skutki wzrostu bezrobocia, ich odsetek spadł łącznie do najniższego poziomu 13,5 % w drugim kwartale 2009 r. Niemniej ostatni wzrost do 14,2 % w drugim kwartale 2011 r. pokazuje, że przedsiębiorstwa mają tendencję do ponownego zatrudniania pracowników na podstawie umów na czas określony oraz za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Odzwierciedla to przede wszystkim brak wiary pracodawców w trwałość ożywienia koniunktury oraz ich chęć skutecznego reagowania na rozwój sytuacji.

— **Różnice między krajami** w zakresie zatrudnienia na czas określony są znaczne: podczas gdy w niektórych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, takich jak Rumunia, Bułgaria, Litwa i Estonia, wynosi ono poniżej 5 %, w Portugalii, Hiszpanii i w Polsce sięga ono 23–27 %.

— Najczęściej na czas określony zatrudniane są osoby młode w wieku 15–24 lat (42,2 % w 2010 r.). Schemat ten powtarza się prawie we wszystkich krajach. **Wysoki odsetek ludzi młodych zatrudnionych na czas określony** zatrudnianie ludzi młodych najpierw na czas określony stało się do pewnego stopnia typowym zjawiskiem w wielu dziedzinach. Ma ono jednak często charakter niedobrowolny. Jest to jedna z przyczyn szczególnie pogorszenia sytuacji osób młodych na rynku pracy w dobie kryzysu.

— Ponadto ok. 20 % pracowników **o niskich kwalifikacjach** zatrudnianych jest na czas określony, co znacznie przewyższa odsetek osób ze średnim lub wyższym wykształceniem (wynoszący ok. 12–13 %).

<sup>(12)</sup> Niedobrowolne zatrudnienie w niepełnym wymiarze godzin definiuje się jako „brak możliwości znalezienia pracy na pełen etat”.

<sup>(13)</sup> Zaleca się, by w przyszłości Eurostat podawał osobno dane dotyczące pracowników zatrudnianych na czas określony oraz dane odnoszące się do pracowników tymczasowych.

— W latach 2008–2010 udział **niedobrowolnego zatrudnienia na czas określony** zwiększył się o ok. 2 %. Zjawisko to zaobserwować można zwłaszcza na Litwie i w Irlandii, które należą do krajów najdotkliwiej dotkniętych kryzysem, oraz w Republice Czeskiej, Danii i Zjednoczonym Królestwie.

3.8 **Ubodzy pracujący**: dane Eurostatu za 2009 r. pokazują, że zarówno pracownicy zatrudnieni na czas określony, jak i osoby pracujące w niepełnym wymiarze godzin, a także młodzi ludzie i osoby samotnie wychowujące dzieci, o wiele częściej zagrożone są popadnięciem w ubóstwo niż pracownicy zatrudnieni na czas nieokreślony i w pełnym wymiarze godzin.

— **Młodszym pracownikom** (w wieku 18–24 lat) w szeregu krajów UE **ubóstwo pracujących** <sup>(14)</sup> zagraża o wiele częściej niż dzieje się to przeciętnie w grupie wiekowej 25–64 lat.

— Podobnie, zatrudnienie na czas określony i w niepełnym wymiarze godzin w nieproporcjonalnie wysokim stopniu dotyczy także **osób samotnie wychowujących dzieci**, które są często zmuszone zrezygnować z pracy na pełen etat, oraz pracowników nisko wykwalifikowanych. Kategorie te są również nadreprezentowane wśród osób wykonujących niskopłatną pracę w pełnym wymiarze godzin. Znajduje to odzwierciedlenie w wyższym odsetku **ubogich pracujących**.

#### 4. Polityka oszczędnościowa w całej UE pogarsza sytuację na rynku pracy i utrudnia osiągnięcie celów polityki zatrudnienia

4.1 Jednoczesne wprowadzenie programów oszczędnościowych w UE może spowodować nasilenie wzajemnie pogłębiających się tendencji spowolnienia gospodarczego, a perspektywy wzrostu mogą stać się jeszcze bardziej niepewne. Ze względu na to, że w niektórych państwach nie zwraca się dostatecznej uwagi na konieczne reformy strukturalne i nie powstają żadne nowe możliwości wzrostu, cięcia wydatków wywierają negatywny wpływ na popyt wewnętrzny, który jest ostatnią podporą koniunktury, i prowadzą do coraz mniejszych wpływów z podatków oraz do rosnących wydatków socjalnych. Grozi nam dalszy wzrost deficytu budżetowego wraz z pogłębiającą się niezdolnością coraz większej liczby państw członkowskich UE do naprawy gospodarki. Metoda polegająca na ukierunkowaniu konsolidacji budżetowej na oszczędności nie tylko budzi zastrzeżenia ze społecznego punktu widzenia, lecz zmniejsza również szanse na ożywienie gospodarki z myślą o przyszłości. EKES jest głęboko zaniepokojony, gdyż przy pomocy tych środków nie można ani pokonać kryzysu, ani osiągnąć celów wytyczonych w strategii UE na rzecz zatrudnienia.

4.2 EKES powtarza zatem swój postulat dotyczący kolejnego europejskiego programu naprawy gospodarczej o daleko idących skutkach dla polityki rynku pracy, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB <sup>(15)</sup>. Obok dodatkowych

inwestycji krajowych, które należy przeprowadzać w skoordynowany sposób, by zwiększyć korzystne oddziaływanie na politykę zatrudnienia, trzeba również wskazać europejskie projekty inwestycyjne. Z planowanych wydatków ok. 1 % należy przeznaczyć na inwestycje o większym oddziaływaniu na zatrudnienie, a także na konkretne środki w ramach polityki rynku pracy, które stosownie do regionalnej sytuacji na rynku pracy w państwach członkowskich UE mogą przyjąć różne formy.

4.3 Z budżetów publicznych nie da się sfinansować wszystkiego, od ratowania banków, przez wydatki na cele socjalne i inwestycje w innowacje, aż po wspieranie przedsiębiorstw. Zdaniem EKES-u inteligentna konsolidacja budżetów oprócz cięć wydatków, których należy dokonywać w sposób niepowodujący niekorzystnych skutków dla społeczeństwa, powinna także przewidywać wykorzystanie nowych źródeł dochodów. W szczególności trzeba poszerzyć podstawę wymiaru opodatkowania w państwach członkowskich. Ponadto wskazana jest ogólna refleksja nad całym systemem podatkowym, przy czym trzeba będzie uwzględnić kwestie stawek podatkowych dla różnych rodzajów dochodów i majątku. Powinno to nastąpić wraz ze zwiększeniem efektywności i poprawą ukierunkowania wydatków publicznych.

4.4 Zdaniem EKES-u środki oszczędnościowe nie powinny zwiększać zagrożenia ubóstwem ani dalej pogłębiać nierówności, które wzrosły już w ostatnich latach. Podejmując działania w celu przezwyciężenia kryzysu, należy dbać o to, by nie były one sprzeczne z celem dotyczącym ożywienia popytu i zwiększenia zatrudnienia podczas kryzysu i po jego zakończeniu oraz złagodzenia niekorzystnych skutków społecznych. Państwa członkowskie muszą również zadbać o to, by środki na rzecz wyjścia z kryzysu gospodarczego i z długu publicznego nie stanowiły zagrożenia dla inwestycji publicznych w ramach polityki rynku pracy oraz dla kształcenia ogólnego i zawodowego. EKES apeluje o rzetelne oceny skutków społecznych, by zbadać, w jaki sposób można osiągnąć cel UE polegający na tym, by do 2020 r. co najmniej 20 mln osób otworzyć drogę do wyjścia z ubóstwa i wykluczenia społecznego.

4.5 Środki oszczędnościowe dotyczą najdotkliwiej te osoby, które są zależne od transferów socjalnych, w tym osoby o niepewnej sytuacji zawodowej i inne grupy w gorszej sytuacji na rynku pracy. Bezrobocie z reguły dotyka najmocniej również tych, którzy mają utrudniony i ograniczony dostęp do świadczeń. Stąd potrzebne są wystarczające, skuteczne i trwałe systemy zabezpieczenia społecznego, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na pomoc dla najbardziej dotkniętych obywateli i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy (m.in. ludzi młodych, imigrantów, Romów, niepełnosprawnych, osób samotnie wychowujących dzieci oraz pracowników nisko wykwalifikowanych).

4.6 Jeśli chodzi o wyzwania na rynku pracy związane ze starzeniem się społeczeństwa w Europie, EKES wypowiedział się na ten temat w wydanej ostatnio opinii, w której stwierdził, że zdecydowanie najsukcesywniejsza strategia w tym zakresie polega na możliwie jak największym wykorzystywaniu dostępnego potencjału w zakresie zatrudnienia. Można to osiągnąć jedynie poprzez odpowiednio ukierunkowaną politykę wzrostu oraz stosowanie polityki tworzącej możliwości uczestnictwa. Tego rodzaju polityka obejmuje zarówno kształtowanie

<sup>(14)</sup> Poniżej 60 % mediany ekwiwalentnego dochodu gospodarstwa domowego.

<sup>(15)</sup> Zob. punkt 3.1 opinii EKES-u w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70).

warunków pracy z uwzględnieniem potrzeb starszych pracowników, rozwój kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego, tworzenie miejsc pracy charakteryzujących się wysoką jakością i wydajnością, zapewnienie skutecznych systemów zabezpieczenia społecznego, jak i przyjęcie rozbudowanych środków umożliwiających pogodzenie życia zawodowego z rodzinnym itp.<sup>(16)</sup> Ponadto należy w pełni wykorzystać potencjał tzw. srebrnej gospodarki (ang. silver economy).

## 5. Postulaty i zalecenia dotyczące zatrudnienia młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych

### 5.1 Wytyczenie ambitnych celów UE w zakresie zatrudnienia młodzieży

5.1.1 W obecnych wytycznych zawarto wskaźnik mający na celu ograniczenie liczby młodych osób bez pracy, które nie uczestniczą w kształceniu lub szkoleniu zawodowym (NEET). Wprawdzie państwa członkowskie wprowadziły zróżnicowanie środków zależnie od specyfiki poszczególnych grup w ramach NEET, poświęcając przy tym szczególną uwagę osobom znajdującym się w gorszej sytuacji<sup>(17)</sup>, nadal brakuje jednak konkretnych celów w zakresie walki z bezrobociem osób młodych i poprawienia sytuacji młodzieży w kwestii zatrudnienia. **EKES ponawia swój apel, by ta kluczowa kwestia została wyraźniej podkreślona w wytycznych, głównie poprzez uzupełnienie mierzalnych celów europejskich w zakresie zatrudnienia osób młodych, zwłaszcza o: 1) cel dotyczący znacznego zmniejszenia bezrobocia osób młodych, a także 2) maksymalny okres czterech miesięcy na aktywizację młodzieży poszukującej pracy lub miejsca kształcenia.** Przekazanie określenia konkretnych celów w zakresie zatrudnienia osób młodych państwom członkowskim nie przyniosło dobrych wyników, gdyż jedynie niektóre kraje wytyczyły odpowiednie cele w swych krajowych programach reform<sup>(18)</sup>.

### 5.2 „Gwarancję dla młodzieży” w zakresie NEET należy konsekwentnie wprowadzać w życie za pośrednictwem państw członkowskich

5.2.1 EKES wyraża zadowolenie, że jego postulat zapewnienia przez państwa członkowskie, by wszystkie młode osoby w ciągu 4 miesięcy od ukończenia szkoły miały pracę, dalej się kształciły lub brały udział w działaniach służących aktywizacji i integracji na rynku pracy, został uwzględniony w inicjatywie przewodniej „Mobilna młodzież”, w formie propozycji „gwarancji dla młodzieży”<sup>(19)</sup>. **EKES przyłącza się w tym kontekście w pełni do postulatów Komisji, by państwa członkowskie szybko wskazały istniejące przeszkody. W ramach krajowych programów reform należy wyznaczyć konkretne środki służące usunięciu tych przeszkód.** Z tego względu w wielu krajach konieczne będzie znaczne zwiększenie specjalnego wsparcia za strony publicz-

nych służb zatrudnienia, przy czym należy zwrócić większą uwagę na osoby znajdujące się w gorszej sytuacji (w tym zwłaszcza pochodzące ze środowisk imigranckich i romskich).

5.2.2 Państwa członkowskie wzywa się przy tym także, by skutecznie realizowały ogólnie uzgodnione w wytycznych dotyczących zatrudnienia priorytety odnoszące się do osób młodych oraz aby wyznaczyły sobie odpowiednie, ambitne cele, wśród których znalazłyby się wyważone środki na rzecz zwiększania elastyczności i pewności, wsparcie mobilności pracowników, utworzenie odpowiednich systemów zabezpieczenia społecznego w celu ułatwienia wchodzenia na rynek pracy, a także wspieranie przedsiębiorczości oraz odpowiednie warunki ramowe umożliwiające utrzymanie i tworzenie miejsc pracy, zwłaszcza w sektorze MŚP.

### 5.3 Zwiększenie środków UE i łatwiejszy dostęp do środków UE na rzecz walki z bezrobociem osób młodych i długotrwale bezrobotnych

5.3.1 W celu szybkiego zmniejszenia bezrobocia osób młodych i długotrwale bezrobotnych EKES nalega na przedsięwzięcie oddzielnych środków w zakresie polityki społecznej i edukacyjnej, a także polityki rynku pracy, również w czasie trudnej sytuacji budżetowej. W swej opublikowanej ostatnio inicjatywie „Szanse dla młodzieży”<sup>(20)</sup> Komisja słusznie stwierdza, że szybka pomoc, bez przeszkód biurokratycznych, jest niezbędna przede wszystkim w tych krajach, które zostały najsilniej dotknięte bezrobociem osób młodych<sup>(21)</sup>. **Państwa członkowskie o szczególnie napiętej sytuacji na rynku pracy, jeśli chodzi o osoby młode i długotrwale bezrobotne, oraz które jednocześnie muszą obecnie spełnić restrykcyjne zalecenia budżetowe, powinny mieć łatwiejszy dostęp do środków z funduszy UE zwłaszcza na działania zgodne z „gwarancją dla młodzieży” oraz na inwestycje służące tworzeniu miejsc pracy.** Konieczne jest wprowadzenie przez administrację pragmatycznych i elastycznych sposobów postępowania oraz uproszczenia przy wydatkowaniu środków aż do tymczasowego zniesienia krajowego współfinansowania w przypadku korzystania ze środków EFS i innych funduszy europejskich.

### 5.4 Odpowiednie środki przeznaczone na zwalczanie bezrobocia osób młodych i długotrwale bezrobotnych w nowym budżecie UE

5.4.1 EKES podkreślił już, jak istotne jest utrzymanie, a w razie potrzeby również zwiększenie krajowych i europejskich środków na kształcenie, szkolenie i zatrudnienie osób młodych i długotrwale bezrobotnych, niezależnie od ponownej oceny priorytetów budżetowych, która była niezbędna we wszystkich państwach członkowskich z powodu kryzysu gospodarczego<sup>(22)</sup>. **W związku z tym EKES apeluje, by w nowym programowaniu finansowym od 2014 r. zapewnić w ramach EFS wystarczające środki na inicjatywy**

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie: „Przyszłość rynku pracy w Europie – w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne”, sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1).

<sup>(17)</sup> „Young People and NEETs in Europe: first findings” – EUROFOUND – EF1172EN: <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2011/72/en/1/EF1172EN.pdf>.

<sup>(18)</sup> Zaledwie cztery kraje (Belgia, Republika Czeska, Bułgaria, Estonia) wyznaczyły w 2011 r. w ramach swoich krajowych planów reform krajowe cele dotyczące zwalczania bezrobocia osób młodych.

<sup>(19)</sup> „Mobilna młodzież”, COM(2010) 477, rozdział 5.4.

<sup>(20)</sup> Zob. odpowiednie propozycje Komisji zawarte w bieżącej inicjatywie „Szanse dla młodzieży”, COM(2011) 933.

<sup>(21)</sup> Wytyczna 7, decyzja Rady 2010/707/UE.

<sup>(22)</sup> Zob. opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Mobilna młodzież” (Dz.U. 132 z 3.5.2011, s. 55); punkt 8 opinii EKES-u w sprawie kryzysu, edukacji i rynku pracy, sprawozdawca: Mário SOARES (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 50).

adresowane do osób młodych i długotrwale bezrobotnych<sup>(23)</sup>. Ponadto, zdaniem EKES-u, należy ustalić m.in., w jaki sposób można wykorzystać inne fundusze UE w celu wspierania działań w walce z bezrobociem osób młodych i długotrwale bezrobotnych.

#### 5.5 Lepszy dostęp młodzieży i osób długotrwale bezrobotnych do świadczeń dla bezrobotnych

5.5.1 Między państwami członkowskimi UE występują znaczne różnice pod względem warunków dostępu i zakresu świadczeń w ramach zabezpieczenia społecznego nie tylko w przypadku osób młodych. W wytycznych dotyczących zatrudnienia słusznie zobowiązuje się państwa członkowskie do dostosowania systemów zabezpieczenia społecznego w taki sposób, by nie pozwolić na powstawanie luk w zabezpieczeniu na uelastycznionych rynkach pracy. Dotyczy to jednakowo wszystkich grup wiekowych. EKES uważa, że do tej pory w większości państw członkowskich poświęcano jednak zbyt mało uwagi możliwemu do zaobserwowania, znacznie ograniczonemu dostępowi osób młodych do świadczeń dla bezrobotnych<sup>(24)</sup>. W czasie kryzysu niektóre kraje ułatwiły, pod odpowiednimi warunkami, dostęp grup znajdujących się w gorszym położeniu, a więc również młodzieży, do świadczeń dla bezrobotnych. Środki te są jednak ograniczone czasowo lub mogą zostać wycofane w ramach planowanego pakietu oszczędnościowego.

5.5.2 EKES domaga się, by we wszystkich państwach członkowskich zbadać i ewentualnie poprawić warunki dostępu do świadczeń w przypadku bezrobocia dla osób młodych i długotrwale bezrobotnych, które są gotowe podjąć pracę i poszukują miejsca pracy lub możliwości nauki. Wskazane jest również przyjęcie odpowiednich celów w krajowych programach reform. Byłyby to znaczący wkład w walkę z niepewną sytuacją wielu osób młodych na etapie wchodzenia na rynek pracy.

#### 5.6 Zwalczanie niepewności zatrudnienia i nieuregulowanych form przyuczania do zawodu lub staży

5.6.1 W przedziale wiekowym 15–24 lat dwa razy wyższy niż w starszej grupie wiekowej jest nie tylko wskaźnik bezrobocia, lecz również odsetek niepewnych stosunków pracy (w niektórych krajach ponad 60%), wzrost liczby nieuregulowanych szkoleń i staży (zwłaszcza w krajach Europy Południowej<sup>(25)</sup>), a także praca poniżej kwalifikacji. **EKES odradza przyjmowanie zbyt wielu rozwiązań polegających na integracji na rynku pracy poprzez nietrwale i niedające**

**perspektyw formy zatrudnienia: zamiast niepewnego zatrudnienia i niepewnych umów o pracę należy wprowadzić środki, które gwarantowałyby, że zatrudnienie na czas określony oraz miejsca pracy o niewielkim wynagrodzeniu i gorszym zabezpieczeniu społecznym nie staną się normą w wypadku młodzieży.**

5.6.2 W licznych swoich opiniach EKES wypowiadał się na temat obszarów wymagających dostosowań w zakresie kształcenia i kwalifikacji zawodowych, tak aby zagwarantować m.in., iż młodzież zdobywać będzie wykształcenie zgodne z potrzebami rynku pracy<sup>(26)</sup>. Aby wyeliminować istniejące różnice między podażą a popytem na rynku pracy, wynikające m.in. z niewystarczających kwalifikacji, ograniczonej mobilności geograficznej czy nieodpowiedniego wynagrodzenia<sup>(27)</sup>, placówki edukacyjne powinny dostosować swoje programy nauczania także do wymagań rynku pracy, pracodawcy winni rozszerzyć kanały, za pomocą których prowadzą rekrutację, a odpowiednie władze muszą inwestować w skuteczne, aktywne środki dotyczące rynku pracy. Także sami kształcący się ponoszą odpowiedzialność, jeśli chodzi o ich przyszłe szanse na zatrudnienie.

5.6.3 **Jeżeli chodzi o inicjatywę Komisji dotyczącą staży, EKES popiera odpowiednie europejskie ramy jakości, które należy propagować również w przedsiębiorstwach, tak by oferowały one możliwość zatrudnienia w połączeniu z nauką w oparciu o wiążące obie strony umowy, szczególnie młodzieży w gorszym położeniu pod względem kształcenia.** Dwutorowy system nauki łączący kształcenie ogólne z zawodowym, przynosi w wielu krajach pozytywne wyniki i należy zbadać możliwość zastosowania niektórych jego elementów w innych krajach.

#### 5.7 Podstawowe zasady walki z bezrobociem osób młodych

5.7.1 EKES proponuje podjęcie środków na rzecz walki z bezrobociem osób młodych zgodnie z następującymi podstawowymi zasadami: zwiększanie zdolności osób młodych do zatrudnienia poprzez zreformowanie systemu edukacji, tak aby lepiej dostosować kwalifikacje do wymogów rynku pracy (w tym tworzenie partnerstw pomiędzy szkołami a przedsiębiorstwami i partnerami społecznymi); aktywne środki rynku pracy, w tym większe wsparcie i więcej zachęt do podejmowania pracy przez młode osoby; analiza wpływu przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia; wsparcie dla przedsiębiorczości osób młodych.

<sup>(26)</sup> Zob. znajdująca się w przygotowaniu opinia EKES-u w sprawie planu modernizacji europejskich systemów szkolnictwa wyższego (dotychczas nieopublikowana w Dz.U.); opinia EKES-u w sprawie zatrudnienia młodych, umiejętności technicznych i mobilności (Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 11), sprawozdawca: Dorthe ANDERSEN; oraz opinia EKES-u w sprawie uatrakcyjnienia oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego (Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 1), sprawozdawca: Vladimíra DRBALOVÁ.

<sup>(27)</sup> Zob. COM(2011) 933: Inicjatywa „Szanse dla młodzieży”.

<sup>(23)</sup> EKES wzywa zatem, by co najmniej 40% środków w ramach EFS przeznaczyć na wspieranie zatrudnienia oraz mobilności zawodowej, przy czym w centrum uruchamianych projektów miałyby się znaleźć w znacznej mierze działania na rzecz młodzieży. Zob. opinia EKES-u w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego (zob. s. 82 niniejszego wydania Dziennika Urzędowego), sprawozdawca: Xavier VERBOVEN, współsprawozdawca: Miguel Ángel CABRA DE LUNA, pkt 1.5 i 4.1.2.

<sup>(24)</sup> Dane zawarte w badaniu Eurostatu dotyczącym aktywności ekonomicznej ludności wykazują w wypadku osób młodych (w wieku 15–24 lat) w UE-27 średnio trzy razy mniejszy dostęp do świadczeń dla bezrobotnych niż w wypadku innych grup, przy czym nie stwierdzono trwałej poprawy w czasie kryzysu.

<sup>(25)</sup> Jest to mniejszy problem w krajach Europy Północnej, gdzie istnieje długa tradycja uregulowanych stosunków między praktykantami, instytucjami edukacyjnymi i pracodawcami. To samo dotyczy tych krajów, w których istnieje rozwinięty i sprawdzony system dwutorowej nauki zawodu (Niemcy, Austria).

### 5.8 Przeciwdziałanie długotrwałemu bezrobociu i utracie kontaktu z rynkiem pracy

5.8.1 Utrzymująca się związana z kryzysem stagnacja popytu na siłę roboczą prowadzi do nasilenia długotrwałego bezrobocia, które powoduje poważne trudności z integracją na rynku pracy oraz wzrost ubóstwa pracujących. **EKES zaleca państwom członkowskim, by zwróciły szczególną uwagę na tworzenie pośrednich rynków pracy, na których ze środków publicznych tworzono by odpowiednią liczbę adekwatnych miejsc pracy.** Długotrwanie bezrobotni mogliby w ten sposób utrzymać kontakt ze środowiskiem pracy oraz podnieść swe umiejętności i kompetencje. Zapobiegłoby się w ten sposób wzrostowi liczby ubogich pracujących i umożliwiłoby płynne przechodzenie osób zatrudnionych w tym systemie na otwarty rynek pracy po zakończeniu kryzysu.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu „Zdrowie na rzecz wzrostu gospodarczego”, trzeciego wieloletniego programu działań UE w dziedzinie zdrowia na lata 2014–2020**

COM(2011) 709 final – 2011/0339 (COD)

(2012/C 143/19)

Sprawozdawca generalny: **Béatrice OUIN**

Parlament Europejski, w dniu 30 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 12 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu „Zdrowie na rzecz wzrostu gospodarczego”, trzeciego wieloletniego programu działań UE w dziedzinie zdrowia na lata 2014–2020*

COM(2011) 709 final – 2011/0339 (COD)

Dnia 6 grudnia 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa (sprawozdawca generalny: Béatrice OUIN).

Mając na względzie pilny charakter prac, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Béatrice OUIN na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 169 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, ponieważ utworzenie trzeciego programu w dziedzinie zdrowia niesie w czasach kryzysu pozytywne przesłanie dla obywateli Europy. Przyjmuje z zadowoleniem program specjalnie poświęcony zdrowiu i fakt, że zwiększono, choćby skromnie budżet mu przyznany.

1.2 EKES popiera ponowne skupienie się na ograniczonej liczbie priorytetów oraz podwyższeniu pułapu subwencji dla krajów, których produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca nie przekracza 90% średniej UE <sup>(1)</sup>.

1.3 EKES podziela pogląd, że należy dążyć do lepszego wykorzystania zasobów finansowych i ludzkich, lecz ostrzega przed pokusą ograniczenia budżetu i publicznych usług zdrowotnych w dobie kryzysu.

1.4 EKES uważa, że w dziedzinie zdrowia europejska wartość dodana polega na zachęcaniu do wymiany sprawdzonych rozwiązań, powszechnego włączenia kwestii zdrowia do wszystkich obszarów polityki, zwalczania nierówności w zakresie zdrowia, a także przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu.

1.5 EKES podkreśla znaczenie profilaktyki dla utrzymania dobrego stanu zdrowia wśród obywateli: edukacji zdrowotnej, poprawy warunków pracy i życia oraz warunków mieszkaniowych. Przygotowanie do starzenia się w dobrym zdrowiu trwa przez całe życie.

1.6 EKES odnotowuje, że jeżeli w tym sektorze powszechny jest niedobór siły roboczej, konieczne jest poszukiwanie wspólnych rozwiązań: równości zawodowej, ponownej oceny kompetencji i oszacowania wynagrodzenia, uznania wysokiego poziomu specyficznych umiejętności, uwzględnienia umiejętności zdobytych podczas wykonywania różnych prac nieformalnych w środowisku rodzinnym, zawodowego równouprawnienia płci, poprawy warunków pracy i organizacji czasu pracy, uczenia się przez całe życie, organizacji końcowego okresu pracy zawodowej z uwzględnieniem obciążeń fizycznych i psychicznych pracowników opieki zdrowotnej.

1.7 EKES uważa, że przygotowanie bezrobotnych do tych zawodów jest lepszym rozwiązaniem niż zatrudnianie pracowników przeszkolonych w krajach trzecich lub w innych państwach członkowskich UE, tak by zapobiec pozabawieniu krajów pochodzenia pracowników posiadających te kompetencje.

1.8 EKES podkreśla potrzebę zapewnienia rodzinom i otoczeniu osób chorych i niesamodzielnych (przyjaciołom, sąsiadom itd.) środków umożliwiających opiekę, wraz z lepszym podziałem okresów aktywności zawodowej na przestrzeni całego życia.

1.9 EKES zachęca do wymiany doświadczeń w zakresie korzystania z systemów e-zdrowia zarówno przez profesjonalistów, jak i przez obywateli, i apeluje, by stworzono europejskie ramy prawne w celu:

— ochrony poufnych danych w wypadku transgranicznej wymiany dokumentacji medycznej pacjentów lub recept;

<sup>(1)</sup> Por. Estonia, Węgry, Łotwa itp.



— zapewnienia ścisłości informacji zamieszczanych na stronach internetowych dla wszystkich odbiorców za pośrednictwem systemu akredytacji przez właściwe organy służby zdrowia.

1.10 EKES uważa, że do priorytetów (tytoń, alkohol, otyłość i HIV) należy dołączyć nowe czynniki ryzyka związane z:

— zmianą klimatu, zanieczyszczeniem, rozpowszechnieniem produktów chemicznych i nanotechnologiami;

— bezpieczeństwem leków i protez oraz nadmiernym przyjmowaniem leków;

— zmianami trybu życia i diety i ich konsekwencjami dla rozrodczości u ludzi;

— zdrowiem psychicznym, w tym ze stresem, depresją i chorobą Alzheimera.

1.11 EKES uważa, że należy jeszcze bardziej zachęcać do wdrażania nowych technologii w opiece zdrowotnej, tak by zmniejszyć obciążenie pracą personelu w tym sektorze, podnieść jakość świadczonej pacjentom opieki i pomocy oraz poprawiać i pomagać zachować mobilność osób starszych.

## 2. Kontekst

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał w ostatnich dwóch latach szereg opinii dotyczących ochrony zdrowia – począwszy od opinii dotyczących walki z nierównościami zdrowotnymi, alkoholizmu, choroby Alzheimera, chorób nowotworowych, a skończywszy na opinii w sprawie walki z paleniem tytoniu oraz bezpieczeństwa pacjentów<sup>(2)</sup>.

2.2 Chociaż sektor opieki zdrowotnej może znacząco przyczynić się do wzrostu gospodarczego, ochrona zdrowia nie może się do tego sprowadzać. W drodze do zwiększenia stabilności systemów opieki zdrowotnej, które wspierają ludzi w walce z chorobami, należy przede wszystkim utrzymać populację w dobrym zdrowiu za pomocą środków w zakresie profilaktyki i zdrowia publicznego oraz włączyć kwestię ochrony zdrowia do wszystkich strategii politycznych. Pomocne byłoby zapewnienie większej liczby danych statystycznych na temat działania systemów opieki zdrowotnej.

2.3 Kryzys gospodarczy prowadzi do ostrych cięć budżetowych, które zagrażają jakości publicznej opieki zdrowotnej oraz powszechnemu do niej dostępowi. W kontekście przemian demograficznych i zmiany klimatu utrzymanie ludności w dobrym zdrowiu wymaga przeznaczenia na te cele wystarczających środków.

<sup>(2)</sup> Zob. następujące opinie EKES-u:

Dz.U. C 18/74 z 19.1.2011;  
Dz.U. C 339/1 z 14.12.2010;  
Dz.U. C 255/72 i 76 z 22.9.2010;  
Dz.U. C 128/89 z 18.5.2010;  
Dz.U. C 228/113 z 22.9.2009;  
Dz.U. C 318/10 z 23.12.2009;  
Dz.U. C 306/64 z 16.12.2009;  
Dz.U. C 317/105 z 23.12.2009;  
Dz.U. C 218/91 z 11.9.2009;  
Dz.U. C 175/116 z 28.7.2009;  
Dz.U. C 77/115 z 31.3.2009;  
Dz.U. C 224/88 z 30.8.2008;  
Dz.U. C 77/96 z 31.3.2009.

2.4 Utrzymanie dobrego stanu zdrowia wymaga udzielania edukacji zdrowotnej od okresu dziecięcego (prowadzonej przez rodzinę, placówki oświatowe i media), zdrowej diety we wszystkich grupach wiekowych, ograniczenia narażenia na niebezpieczne substancje, godnych warunków życia i pracy itp. Należy w sposób szczególny podkreślić znaczenie dobrego stanu zdrowia osób starszych, ponieważ – obok noworodków – są one najliczniejszą grupą korzystającą z systemów opieki. Przygotowanie do starzenia się w dobrym zdrowiu powinno rozpoczynać się wcześniej.

2.5 Poprawa warunków życia i pracy oraz profilaktyka są najlepszymi środkami na utrzymanie dobrego stanu zdrowia społeczeństwa, a tym samym na zmniejszenie nieobecności w pracy oraz kosztów ochrony zdrowia.

2.6 Zasadnicze znaczenie ma walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Chłód, głód, nierównoważona dieta, brak higieny, złe warunki mieszkaniowe – często w powiązaniu z samotnością – brak profilaktyki itp. sprzyjają powstawaniu chorób, zwłaszcza o charakterze przewlekłym, których leczenie wiąże się z bardzo wysokimi kosztami dla systemów opieki społecznej, czyli dla wszystkich obywateli uczestniczących w ich finansowaniu.

2.7 Komitet popiera cel zwiększania innowacyjności i stabilności systemów opieki zdrowotnej, co wymaga opracowania wspólnych narzędzi i mechanizmów w celu rozwiązania problemu niedoboru zasobów, zarówno ludzkich, jak i finansowych. Należy zainwestować większe środki w opiekę domową i ambulatoryjną, przekierowując na ten cel wydatki na opiekę szpitalną, co umożliwi uznanie istotnej roli rodziny w utrzymaniu dobrego stanu zdrowia społeczeństwa, a także zwiększaniu stabilności systemu opieki zdrowotnej.

2.8 Edukacja zdrowotna rozpoczyna się w rodzinie od najmłodszego wieku i obejmuje kwestie higieny, zrównoważonej diety, zachowania; rodzina zapewnia także stabilne emocjonalnie środowisko. W rodzinie przekazywane są pierwsze zasady ochrony zdrowia. Rodzina także zapewnia choremu opiekę – z jednej strony wielu chorych nie potrzebuje leczenia szpitalnego i może zostać w domu pod opieką rodziny, a z drugiej strony, podczas pobytu w szpitalu odwiedziny rodzin i osób bliskich zapewniają choremu wsparcie psychiczne i materialne, uzupełniające opiekę personelu szpitalnego. Ta zasadnicza rola rodziny i otoczenia musi zostać utrzymana, ponieważ w przypadku, gdy choroba obniża sprawność chorego, potrzebuje on przede wszystkim obecności i wsparcia bliskich.

2.9 Zmiany w strukturze rodziny wywierają wpływ na zdrowie psychiczne i fizyczne, więc należy działać profilaktycznie, by rodzina pozostała środowiskiem zapewniającym bezpieczeństwo.

2.10 Zmniejszenie dostępności „opieki niezinstytucjonalizowanej w otoczeniu rodziny” nie jest nieuniknioną kolejną rzeczą. Chorzy pragną, by zajmował się nimi nie tylko zawodowy personel medyczny. Rodzina nie może zastąpić profesjonalistów w opiece wymagającej specjalistycznych kompetencji, jednak chorzy i ich rodziny powinni móc wybrać, czy chcą uczestniczyć we wszystkich czynnościach związanych ze wsparciem

i opieką w domu. Z tego wynika potrzeba zapewnienia wszystkim pracującym możliwości tymczasowej nieobecności w pracy, gdy członek ich rodziny wymaga opieki.

2.11 Należy wykorzystać konieczność reformy wszystkich systemów emerytalnych, by zrównoważyć czas pracy w ciągu całego życia. Dłuższe życie sprawia, że dłuższa aktywność zawodowa staje się możliwa. Jednak zarówno mężczyźni, jak i kobiety, powinni podczas swej działalności zawodowej mieć możliwość korzystania z dłuższych urlopów, w trybie pełnego etatu lub pół etatu, finansowanych na podobnych zasadach co emerytura, by móc zająć się bliskimi, którzy są chorzy, i osobami starszymi pod ich opieką. Należałoby wprowadzić większą wolność wyboru, by pracujący mogli dysponować według swoich potrzeb czasem opłacanym ze środków pozyskanych z ich pracy, nie tylko na emeryturze. Europejscy partnerzy społeczni, którzy wynegocjowali już urlop rodzicielski lub ze względów rodzinnych, mogliby nadal dążyć do wynegocjowania tych urlopów i kont czasu pracy w celu zaspokojenia potrzeby lepszego pogodzenia życia rodzinnego i zawodowego.

2.12 By rodzina pozostała podstawową jednostką społeczną, potrzebne są odpowiednie środki. Już od dziś należy uwzględnić czas poświęcony na wsparcie dla chorego lub niesamodzielnego członka rodziny przy obliczaniu prawa do opieki społecznej i emerytury.

2.13 Należy również zapewnić system usług, by pomóc osobom niesamodzielnym w zaspokajaniu codziennych potrzeb, obejmujący pomoc w utrzymywaniu higieny osobistej, sprzątaniu, przygotowaniu posiłków czy dyżury nocne przy chorym. Sektor pomocy rodzinom gwałtownie się rozwija i powstają dzięki niemu nowe miejsca pracy. W zbyt wielu krajach praca w domu odbywa się wciąż w szarej strefie, jest niedeklarowana, bez osłon socjalnych i wymaganych kwalifikacji, a wykonują ją często imigranci. Jest to obszar o zasadniczym znaczeniu dla równości płci, w którym dużym obciążeniem są stereotypy, nie uznaje się wymagań dotyczących specyficznych umiejętności, umowy są niepewne lub nie istnieją, a wynagrodzenie jest bardzo niskie, chociaż praca ta jest niezbędna dla funkcjonowania gospodarki. Przyjęta niedawno przez MOP konwencja w sprawie godziwej pracy pracowników domowych powinna przyczynić się do stosowania właściwych zasad i profesjonalizacji tego sektora, pod warunkiem że znajdują się środki na finansowanie pochodzące nie tylko od chorych potrzebujących opieki i ich rodzin.

### 3. Cele programu

3.1 W programie proponuje się rozpowszechnianie innowacyjnych rozwiązań, by stawić czoła problemowi braku pracowników. W okresie masowego bezrobocia w Europie trzeba się zastanowić nad trudnościami z naborem pracowników w sektorze opieki zdrowotnej. Ten w dużym stopniu sfeminizowany zawód nie przyciąga wystarczającej liczby młodych ludzi czy mężczyzn: do przyczyn należą niedostateczne uznawanie kwalifikacji i kompetencji, uciążliwe godziny i warunki pracy oraz niskie wynagrodzenie. Równość zawodowa zależy od rewaloryzacji wynagrodzenia, od lepszego systemu uznawania specjalistycznych umiejętności oraz od możliwości uczenia się przez całe życie.

3.2 Nowym rozwiązaniem byłoby zwiększenie liczby mężczyzn, w związku z czym konieczne jest przedsięwzięcie pewnych środków. Partnerzy społeczni powinni promować strategię polityczne, by zachęcać do pracy w sektorze ochrony zdrowia grupy mniej licznie reprezentowane. Trzeba zwracać uwagę na przypadki, gdy status samozatrudnienia skłania osoby świadczące opiekę do rezygnacji z przerw i do kontynuowania pracy aż do stanu wyczerpania. Należy podkreślić także znaczenie wszystkich innowacji technicznych, organizacyjnych i społecznych, które pozwolą poprawić warunki pracy i zmniejszyć jej uciążliwość.

3.3 W sektorze ochrony zdrowia, gdzie warunki pracy są trudne, chorzy potrzebują opieki 24 godziny na dobę siedem dni w tygodniu. Koniecznością jest praca w nocy, a godziny pracy są trudne do pogodzenia z życiem rodzinnym. By pomóc stworzyć zadowalające warunki pracy, należy pozwolić pracownikom uczestniczyć w procesie decyzyjnym. Partnerzy społeczni w ramach społecznego dialogu sektorowego powinni rozważyć wdrożenie innowacyjnych rozwiązań dotyczących miejsca pracy, takich jak indywidualne zarządzanie czasem pracy (*self-rostering*) z wykorzystaniem narzędzi technologii ICT (informacyjno-komunikacyjnych).

3.4 Partnerzy społeczni muszą współpracować z władzami publicznymi w celu wsparcia ustawicznego szkolenia zawodowego, mobilności wewnętrznej i rozwijania umiejętności w zakresie zarządzania i organizacji. By ułatwić pogodzenie pracy z nauką, muszą oni rozważyć szereg możliwości, takich jak oddelegowanie, kształcenie w ramach pracy, szkolenia internetowe. Zapewnienie większych możliwości w zakresie rozwoju zawodowego ma zasadnicze znaczenie dla pozostania w zawodzie.

3.5 Promowanie kształcenia bezrobotnych i odpowiedniego wynagrodzenia wydaje się lepszym rozwiązaniem problemu, jakim jest brak pracowników, niż zatrudnianie już przeszkolonych pracowników z krajów trzecich – w istocie, lekarze, pielęgniarki, fizykoterapeuci itd. przybyli z Afryki, Azji czy Ameryki Łacińskiej nie będą mogli pracować w państwach, które sfinansowały ich wykształcenie. Europejscy partnerzy społeczni w dziedzinie zdrowia opracowali kodeks postępowania dotyczący przestrzegania etycznej transgranicznej rekrutacji i utrzymania siły roboczej w sektorze szpitalnym, który należy zastosować i rozpowszechnić. W przypadku gdy wykształceni pracownicy z krajów trzecich mimo wszystko chcieliby osiąść w Europie, w swej opinii w sprawie: „Zdrowie a migracja” z 2007 r. Komitet zaproponował stworzenie funduszu kompensacyjnego, by inni pracownicy mogli zdobyć wykształcenie w swych krajach<sup>(3)</sup>.

3.6 Pierwszym celem programu jest wspieranie europejskiej współpracy w dziedzinie oceny technologii medycznych i badań potencjału e-zdrowia oraz technologii informacyjno-komunikacyjnych na rzecz zdrowia. Konieczne jest sporządzenie europejskich ram prawnych w celu ochrony poufnych danych w wypadku wymiany transgranicznej (np. dokumentacji medycznej pacjentów lub recept).

(3) Opinia EKES-u, Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 123.

3.7 Drugim celem programu jest „zwiększanie dostępu do specjalistycznej wiedzy medycznej i informacji dotyczących szczególnych chorób, także ponad granicami państw, oraz wypracowanie wspólnych rozwiązań i wytycznych na rzecz poprawy jakości opieki zdrowotnej i bezpieczeństwa pacjentów, tak by zwiększyć dostęp do lepszej i bezpieczniejszej opieki zdrowotnej dla obywateli UE”. Często odwiedzane strony internetowe dotyczące kwestii zdrowotnych, adresowane do ogółu społeczeństwa, rozpowszechniają informacje medyczne i przyczyniają się do edukacji zdrowotnej. W przypadku niegroźnych problemów zdrowotnych informacje przez nie przekazane mogą pomóc uniknąć wizyty u lekarza. Informując o dobroczynnym wpływie na zdrowie medycyny tradycyjnej lub niekonwencjonalnej, fito- i homeoterapii, leczenia uzdrowiskowego, masaży itp., pomagają one zachować dobry stan zdrowia. Zachęcanie do lepszego poznania siebie, swych potrzeb psychologicznych i fizjologicznych służy utrzymaniu dobrego stanu zdrowia ludności, a także ograniczeniu nadmiernego korzystania zarówno z opieki zdrowotnej, jak i leków. Konieczna jest organizacja tej wymiany informacji, a także sporządzenie europejskich ram w celu zagwarantowania dokładności informacji przekazywanych społeczeństwu (akredytacja), tak by uniknąć mnożenia się podmiotów dążących wyłącznie do zysku poprzez wykorzystywanie łatwości chorych.

3.8 Należy zachęcać do wymiany sprawdzonych rozwiązań dotyczących mechanizmów wdrażania w danym regionie w celu poprawy dostępu do opieki zdrowotnej oraz pomagać lekarzom i wykwalifikowanemu personelowi medycznemu pozostanie w zawodzie lub podjęcie pracy na obszarach wiejskich lub w najuboższych dzielnicach, a także dotyczących planowania systemów i strategii opieki zdrowotnej i usług osobistych.

3.9 Trzecim celem jest „określanie, upowszechnianie i promowanie wykorzystywania zatwierdzonych najlepszych praktyk w odniesieniu do opłacalnych środków profilaktycznych poprzez przeciwdziałanie najważniejszym czynnikom ryzyka, takim jak palenie tytoniu, nadużywanie alkoholu czy otyłość, jak również HIV/AIDS”. W programie, w którym obecny jest element innowacji, należy również propagować wymianę zapytań na temat nowych czynników ryzyka o istotnym znaczeniu na przyszłość.

3.10 Ze zmianą klimatu, większym zanieczyszczeniem, zmianami w trybie życia (siedzący tryb życia, długie godziny spędzane przed ekranem itp.) oraz rozprzestrzenieniem się wielu substancji chemicznych, których długofalowy wpływ na zdrowie jest nieznan, wiąże się powstanie nowych problemów zdrowotnych i chorób przewlekłych, które staną się poważnymi problemami XXI wieku.

3.11 Od końca XIX wieku, gdy zaczęto stosować azbest w przemyśle i budownictwie, do wprowadzenia zakazu jego stosowania pod koniec XX wieku, dziesiątki tysięcy pracowników straciło życie w związku z działaniem azbestu.

3.12 W rolnictwie wykorzystuje się pestycydy i inne substancje chemiczne, których szkodliwy wpływ na organizm ludzki znany będzie dopiero po upływie długiego czasu. W wyniku badań naukowych znane są alarmujące wskaźniki zachorowań na nowotwory wśród rolników. Substancje te

rozprzestrzeniają się w powietrzu, wodzie i żywności. Z myślą o dłuższym utrzymaniu świeżości produktów żywnościowych czy wprowadzeniu zmian w ich smaku w przemyśle rolno-spożywczym wykorzystuje się również substancje pomocnicze.

3.13 Do tego dochodzą środki czystości używane w gospodarstwach domowych i w miejscach pracy, a także liczne środki wykorzystywane w przemyśle oraz leki. Nadmierne spożywanie leków doprowadziło już do odporności na antybiotyki. Antybiotyki są również podawane zwierzętom hodowlanym i rozprzestrzeniają się w wodzie, a inne substancje, gaz, sadza itd. rozprzestrzeniają się w powietrzu. Wszystkie te substancje tworzą razem „miksaturę” chemiczną obecną w środowisku i zdają się przyczyniać między innymi do szybkiego wzrostu zachorowań na alergie i nowotwory. Źródłem uciążliwości są również fale elektromagnetyczne.

3.14 Inną niepokojącą kwestią jest wpływ narażenia na substancje chemiczne, promieniowanie i zmiany w trybie życia na zdolności reprodukcyjne ludzi. Przyczyny spadku liczby urodzeń są przede wszystkim natury społecznej, jednak nie wolno lekceważyć coraz większych trudności fizjologicznych dotyczących wiele par, które są zdecydowane na posiadanie potomstwa.

3.15 Pośród nowych czynników ryzyka pojawia się stres powodowany przez pracę, który jest jednym z powodów depresji mogącej prowadzić nawet do samobójstwa. Należy także walczyć ze stresem wśród osób bezrobotnych i w szerszym ujęciu – wśród wszystkich, którzy czują się społecznie niepotrzebni. Zdrowie psychiczne jest jednym z niezbędnych składników zdrowia ludności.

3.16 Dobra starość jest owocem całego życia. Warunki pracy odgrywają znaczącą rolę, a długość życia różni się w zależności od tego, czy dana osoba wykonuje pracę biurową, pracuje na zmiany czy jest zatrudniona w rolnictwie. Dobre zdrowie w starszym wieku można osiągnąć zmniejszając uciążliwość pracy, ograniczając konieczność pracy w nocy czy obniżając poziom stresu.

3.17 By starzeć się w dobrym zdrowiu, konieczne jest zachowanie poczucia przydatności społecznej, kręgu znajomych i ciekawości świata, kontynuowanie działalności zawodowej lub zaangażowanie w wolontariat, uprawianie sportu i prowadzenie higienicznego trybu życia.

3.18 Także temat ostatnich dni życia zasługuje na przedyskutowanie na szczeblu europejskim dlatego, że wiąże się on z odpowiedzialnością każdej osoby i z pojęciem godnego życia. W dzisiejszych czasach ogromna większość ludzi umiera w szpitalu, w związku z czym kwestia ostatniego okresu życia jest istotna.

3.19 Niezbędne jest rozwinięcie usług opieki paliatywnej, co pozwoliłoby na uniknięcie cierpienia w przypadku nieuleczalnie chorych i gdy leczenie nie przynosi rezultatów. Opieka ta nie jest dostępna w każdym szpitalu i nie wszyscy potrzebujący mogą z niej korzystać.

3.20 Czwartym celem programu jest „wypracowanie wspólnych podejść w zakresie lepszej gotowości i koordynacji w sytuacjach kryzysowych związanych ze zdrowiem oraz wykazanie wartości tych podejść, tak by chronić obywateli przed transgranicznymi zagrożeniami dla zdrowia”. Epidemie nie znają granic, a współpraca w tej dziedzinie jest konieczna. Należałoby wyciągnąć wnioski z zebranych doświadczeń, by uniknąć przyszłego marnotrawienia zasobów. Należy też umieć dokonywać rozróżnienia między środkami zapobiegawczymi, które wiążą się z edukacją i mogą mieć charakter długofalowy, a środkami związanymi z zakupem produktów, których termin przydatności jest ograniczony. Dyskusja na temat kosztów i wyników pozwoliłaby opracować metody właściwe dla wyznaczonych celów.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego**

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD)

(2012/C 143/20)

Sprawozdawca: **George Traill LYON**

Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 29 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego*

COM(2011) 688 final – 2011/0309 (COD).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 20 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 111 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Choć poważne incydenty na morzu należą do rzadkości, ich konsekwencje w postaci zagrożenia dla życia ludzkiego, środowiska naturalnego, gospodarki i klimatu osiągają często katastrofalne rozmiary.

1.2 Powszechnie uznaje się potrzebę przyjęcia w ramach UE spójnego podejścia do kwestii bezpieczeństwa w zakresie eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

1.3 Cel ten można najlepiej zrealizować poprzez rozpowszechnianie i wprowadzanie najwyższych norm obowiązujących już w znacznej części tego sektora.

1.4 EKES popiera zalecany przez Komisję „wariant 2” jako pakiet środków, które prawdopodobnie są najbardziej odpowiednio do realizacji celów założonych we wniosku.

1.5 Celem rozporządzenia powinno być wzmocnienie kompetencji regulacyjnych przysługujących organom krajowym i zainteresowanym podmiotom w zakresie środków reformatorskich, przy zastrzeżeniu ściśle określonej, lecz ograniczonej roli przewidzianej przepisami rozporządzenia unijnej grupy ds. morskiej działalności wydobywczej.

1.6 EKES zachęca Komisję do szybkiego doprowadzenia do końca rozważań dotyczących bezpieczeństwa produktów, zdolności finansowych i – co najważniejsze – odpowiedzialności cywilnej operatorów.

1.7 Unijnych operatorów zajmujących się badaniami i eksploatacją poza terytorium UE należy zachęcać do propagowania najlepszych standardów unijnych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 W dniu 27 października 2011 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

2.2 W kontekście katastrofy na platformie Deepwater Horizon w Zatoce Meksykańskiej, która wydarzyła się w kwietniu 2010 r., oraz – jak to wyraziła Komisja – znacznego

ryzyka wystąpienia poważnego incydentu w obiektach europejskiego morskiego sektora wydobywczego, z całą pewnością należy podjąć kwestie wskazane przez Komisję w ocenie skutków (dołączonej do wniosku) oraz przyjąć odpowiednie środki. Do wspomnianych kwestii zaliczyć trzeba:

- przewidywanie oraz – miarę możliwości – zapobieganie incydentom powodującym wysokie zagrożenie;
- ograniczanie i łagodzenie skutków poważnej katastrofy;
- lepszą ochronę środowiska morskiego i gospodarek przybrzeżnych przed skutkami zanieczyszczenia;
- konieczność zwiększenia zakresu reagowania państw członkowskich i poprawy skuteczności podejmowanych przez nie działań;
- konieczność wypracowania, wcześniej czy później, jasnych wytycznych dotyczących odpowiedzialności podmiotów prowadzących eksploatację złóż podmorskich za bezpośrednie i pośrednie szkody poniesione przez osoby trzecie;
- konieczność opracowania i harmonizacji warunków ramowych kluczowych z punktu widzenia bezpieczeństwa eksploatacji instalacji i obiektów morskich;
- odbudowę zaufania społecznego do bezpiecznego, dobrze zarządzanego i uregulowanego sektora eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

2.3 Zdaniem Komisji wymienionym kwestiom można najlepiej zaradzić poprzez:

- usprawnienie procedur weryfikacji, licencjonowania, regulowania i monitorowania wykonawców i operatorów działających w tej branży;
- propagowanie kultury korporacyjnej sprzyjającej dobrowolnemu stosowaniu podwyższonych standardów bezpieczeństwa;
- eliminację niespójności w praktykach stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich;

- lepsze zarządzanie środkami i zdolnościami reagowania oraz koordynację w tym zakresie;
- poprawę kontroli elementów wyposażenia kluczowych dla bezpieczeństwa (w tym niezależną weryfikację przez osoby trzecie);
- przeprowadzanie oceny środków dotyczących bezpieczeństwa produktów, gwarancji zdolności finansowych i odpowiedzialności cywilnej oraz systemów odszkodowań stosowanych przez podmioty prowadzące eksploatację złóż podmorskich.

2.4 W szczególności Komisja ma nadzieję zrealizować przedstawione cele poprzez propagowanie „modelu zgodnego z najlepszymi praktykami UE” oraz wprowadzenie pakietu reform opierających się w znacznej mierze na wieloletniej, powszechnie cenionej praktyce stosowanej w sektorze eksploatacji złóż Morza Północnego. Prowadziłoby to do zacieśnienia współpracy w zakresie oceny ryzyka, planowania postępowania awaryjnego, mechanizmów reagowania, wymiany informacji i wiedzy eksperckiej oraz współdzielenia środków. Model ten (w ocenie skutków określany mianem „wariantu 2”) przewiduje utworzenie „właściwego organu” w każdym państwie członkowskim, o nadrzędnych kompetencjach w kwestiach dotyczących sektora, a w relacjach między państwami członkowskimi – unijnej grupy ds. morskiej działalności wydobywczej, która ustalać będzie nowe normy bezpieczeństwa, ułatwiać wprowadzanie unijnych programów regulacyjnych oraz zapewniać standardową sprawozdawczość ponad granicami krajowymi.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski sektor eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego obejmuje niemal tysiąc morskich instalacji wydobywczych. Geograficzny rozkład tych obiektów przedstawia się następująco: 486 – Zjednoczone Królestwo; 181 – Niderlandy; 123 – Włochy; 61 – Dania; 7 – Rumunia; 4 – Hiszpania; 3 – Polska; 2 – Niemcy; 2 – Grecja; 2 – Irlandia; i 1 – Bułgaria.

3.2 Zdaniem EKES-u bezpieczeństwo w zakresie wszelkich aspektów działalności związanej z eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego oraz w zakresie wszelkiego oddziaływania tego sektora ma kluczowe znaczenie, dlatego też Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę podjętą przez Komisję.

3.3 Choć przepisy rozporządzenia w znacznej mierze skupiają się na zapobieganiu skutkom dla środowiska w związku z incydentami i wypadkami w morskich obiektach wydobywczych lub ograniczaniu takich skutków, EKES z zadowoleniem odnotowuje, iż w przedstawionej ocenie skutków nie pominięto kwestii zdrowia, bezpieczeństwa i dobra pracowników sektora eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego.

3.4 EKES uznaje konieczność znalezienia równowagi między wymogami stawianymi we wniosku a potrzebami UE w zakresie energii i bezpieczeństwa dostaw energii.

3.5 Choć w UE nie ma dorobku prawnego wyraźnie dedykowanego problematyce bezpieczeństwa eksploatacji podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego, kilka obowiązujących dyrektyw dotyka kwestii ściśle związanych z zagadnieniami będącymi przedmiotem wniosku: dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko (2004/35/WE), dyrektywa ramowa w sprawie odpadów (2008/98/WE), dyrektywa w sprawie oceny skutków wywieranych na środowisko naturalne (85/337/EWG z późniejszymi zmianami), środki wprowadzone zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie bezpieczeństwa i zdrowia pracowników w miejscu pracy (89/391/EWG), obejmujące

minimalne wymagania mające na celu poprawę warunków bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników w zakładach górniczych wydobywających kopaliny otworami wiertniczymi, a także dyrektywa ramowa w sprawie strategii morskiej (2008/56/WE). Ponieważ nie odpowiadają one dokładnie celom przedstawionego wniosku, mają jedynie fragmentaryczne zastosowanie, jeśli w ogóle można je zastosować bez odpowiednich zmian. Na przykład dyrektywa w sprawie odpowiedzialności za środowisko swym zakresem obejmuje wprowadzenie zagadnienia zanieczyszczenia morza, ale nie dotyczy szkód wyrządzonych na wodach wyłącznej strefy ekonomicznej czy szelfu kontynentalnego, a wody te powinny być chronione zgodnie z zapisami dyrektywy morskiej.

3.6 Stale pojawiają się głosy krytyki (ze strony różnych komentatorów), które twierdzą, że standardy bezpieczeństwa, naprawy szkód, odpowiedzialności i odszkodowań (w drodze dyrektywy, samoregulacji oraz międzynarodowych konwencji i protokołów) są często „nieskoordynowane” i nieskutecznie stosowane ze względu na różnice w rozłożeniu akcentów i interpretacji, obojętność w stosunku do ogólnego zamysłu, jeśli już nie konkretność wdrażania i egzekwowania mechanizmów, a także z uwagi na niewłaściwą kulturę korporacyjną. Taki stan rzeczy dyskredytuje proces prawodawczy i jest niezadowolający. W związku z powyższym zaproponowane we wniosku nowe podejście należy przyjąć z zadowoleniem.

3.7 Praktyki i procedury przemysłowe obowiązujące w sektorze eksploatacji złóż Morza Północnego, zarówno dobrowolne, jak i te o charakterze ustawowym, Komisja określa mianem „najlepszych praktyk operacyjnych”, „najlepszych unijnych praktyk”, „najlepszych dostępnych praktyk określonych w uznanych normach i wytycznych”, „aktualnie najlepszych standardów”, „nowoczesnych praktyk” oraz „szeroko przyjętych globalnych najlepszych praktyk związanych z kontrolą poważnych zagrożeń”, uznając je za „światowej klasy” podejścia regulacyjne polegające na ustalaniu celów. Niemniej jednak obawy EKES-u budzi utrzymujący się stosunkowo wysoki poziom ryzyka, dlatego uważa on, że proponowane rozporządzenie przyczyni się do podniesienia korporacyjnej kultury bezpieczeństwa.

3.8 Praktyki te wyewoluowały i dojrzały dzięki badaniom, inżynierii oraz doświadczeniom operacyjnym (niekiedy gorzkiem, jeśli wspomnimy katastrofy na platformach Alexander Kieland w 1980 r. i Piper Alpha w 1988 r.). EKES przyznaje, że proces ten ma charakter ciągły i wymaga stałej oceny, dlatego wierzy, że operatorzy działający w tym sektorze nie popadają w samozadowolenie ani nie ociągają się z wprowadzaniem nowych środków i wytycznych czy też z dostosowywaniem obowiązujących norm i procedur, gdy tylko zachodzi taka konieczność lub nadarzy się taka sposobność. Rozporządzenie zapewni jednolite ramy dla tego rodzaju działań.

3.9 Spójne, całościowe i powszechnie stosowane zasady, procedury i mechanizmy kontroli w UE, jak to przewiduje rozporządzenie, jest nieodzownym, kluczowym warunkiem należytego zarządzania w sektorze, w którym rozwijane są nowe obszary badań i eksploatacji. EKES odnotowuje fakt, iż Komisja zaleca „wariant 2” jako najbardziej odpowiednie podejście.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komisja w kilku miejscach swojego dokumentu podkreśla ryzyko wystąpienia poważnych wypadków w obiektach wydobywczych ropy naftowej i gazu ziemnego na wodach UE, uznając je za „wysokie w całej Unii”, „bardziej realne niż to się może wydawać” oraz „niepokojąco duże”. EKES pragnąłby poznać argumenty uzasadniające takie twierdzenie.

4.2 EKES żywi pewne obawy, że ze względu na wybór rozporządzenia jako preferowanej formy aktu prawnego, wniosek Komisji może prowadzić do:

- likwidacji lub dekonstrukcji „najlepszych praktyk” w przypadku tych operatorów i państw członkowskich, które stosują „model podstawowy z Morza Północnego”, w miarę wprowadzania nowych, złożonych procedur legislacyjnych wraz z towarzyszącymi im uzupełnieniami w postaci prawa miękkiego stanowionego przez Komisję i zmian dokonywanych przez nią w ramach przekazanych jej uprawnień;
- dodatkowych i być może niepotrzebnych kosztów, zakłóceń, opóźnień, kolizji i zamieszania w sektorze i poza nim (być może w okresie przejściowym), które zagrażać będą bezpieczeństwu i nadziejom, iż starannie sformułowane przepisy rozporządzenia rozwieją te wątpliwości.

4.3 Choć uważa się, że istniejący system najlepszych praktyk (model z Morza Północnego), a także rola, jaką odgrywają organizacje, takie jak Forum Organów Odpowiedzialnych za Morskie Instalacje Wydobywcze na Morzu Północnym (ang. North Sea Offshore Authorities Forum), Oil Spill Prevention and Response Advisory Group, Offshore Oil Pollution Liability Association Ltd., Międzynarodowe Forum Regulatorów (ang. International Regulators Forum) czy The Operators Co-operative Emergency Services, stanowią wyraźny dowód na praktyczne zastosowanie zasady pomocniczości, poprzez działania państw członkowskich, jak również że preferowane przez Komisję podejście polegające na „wyrównywaniu w górę” można by

osiągnąć także w drodze dyrektywy, ze względu na bezpośredniość i pewność stosowania EKES uznaje zasadnicze zalety rozporządzenia i popiera dokonany przez Komisję wybór tej formy aktu prawnego. Komitet oczekuje, iż rozporządzenie przyczyni się do usunięcia obecnych niespójności między państwami członkowskimi oraz do przejścia i odzwierciedlenia najlepszych elementów, zasad i norm przewidzianych w modelu z Morza Północnego.

4.4 EKES zachęca Komisję, by oświadczyła, czy przy opracowywaniu zawartych we wniosku przepisów uwzględniono postanowienia art. 194 ust. 2 TFUE, a jeżeli tak, to w jakim stopniu.

4.5 Unijni operatorzy powinni jednolicie stosować unijną kulturę bezpieczeństwa w miarę możliwości zarówno na wodach UE, jak i poza nimi. W związku z tym EKES sugeruje zbadanie możliwości wprowadzenia systemu niezależnej weryfikacji ukierunkowanej specjalnie na realizację tego celu.

4.6 Katastrofa na platformie Deepwater Horizon potwierdziła konieczność podniesienia wymogów finansowych stawianych operatorom, tak aby zagwarantować, iż będą oni w stanie w pełni ponieść koszty szkód i odszkodowań w związku z ewentualnym wypadkiem. EKES zaleca zatem kontynuację rozważań dotyczących obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej (lub równoważnej, właściwej ochrony z tytułu odpowiedzialności) i proponuje wprowadzenie do rozporządzenia klauzuli przeglądowej, za pomocą której w najbliższej przyszłości można by zaradzić tej pilnej kwestii.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system rejestracji przewoźników materiałów promieniotwórczych**

COM(2011) 518 final

(2012/C 143/21)

Sprawozdawca: **Ludvík JÍROVEC**

Dnia 30 sierpnia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system rejestracji przewoźników materiałów promieniotwórczych*

COM(2011) 518 final.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 117 do 3 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zaleca przyjęcie proponowanego rozporządzenia. Komitet zgadza się co do konieczności dokonania oceny skutków rozporządzenia po dwóch latach od rozpoczęcia jego wdrażania. Użyteczne będzie również powrót do tego tematu po upływie pięciu lat, aby ocenić, jakie bariery utrudniające płynne i bezpieczne funkcjonowanie transportu materiałów promieniotwórczych w Unii Europejskiej nadal się utrzymują.

1.2 Komitet przychyliła się do wariantu drugiego zaproponowanego w sprawozdaniu z oceny skutków, którym jest rozporządzenie wraz ze zharmonizowanymi przepisami oraz bardziej efektywna rola właściwych organów.

1.3 Państwa członkowskie powinny zapewnić harmonizację kryteriów dokonywania rejestracji.

1.4 Internetowy system rejestracji przewoźników musi być dostępny, przetestowany i operacyjny w chwili wejścia w życie omawianego rozporządzenia.

1.5 Komitet jest zdania, że utworzenie nowej agencji, rozważane w trzecim wariantcie, prowadziłoby do zwiększenia obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorców i osłabiłoby oddziaływanie całego rozporządzenia.

1.6 Komitet zauważa, że wymagana ochrona ubezpieczeniowa przewoźników różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Choć ochrona ubezpieczeniowa nie może być uwzględniona w procedurze rejestracji ze względu na podstawę prawną, Komitet zachęca państwa członkowskie do ujednolicenia potrzebnych systemów ubezpieczeń.

1.7 Definicje zawarte w rozporządzeniu powinny być w miarę możliwości spójne z glosariuszem Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, zwłaszcza jeśli chodzi o definicję „przewoźnika”, przy czym trzeba mieć na uwadze to, że definicje muszą być zgodne z prawodawstwem Euratomu, w szczególności z dyrektywą 96/29/Euratom.

1.8 Wnioskodawca powinien mieć możliwość skorygowania lub uzupełnienia informacji zawartych w jego wniosku i wniosek nie powinien być odrzucany bez dalszego rozpatrzenia (art. 5 ust. 7 i 10).

## 2. Wstęp i streszczenie wniosku dotyczącego rozporządzenia

2.1 Celem wniosku jest zastąpienie krajowych procedur w zakresie sprawozdawczości i wydawania zezwoleń jednym systemem rejestracji przewoźników materiałów promieniotwórczych, co przyczyni się do uproszczenia procedury, zmniejszenia biurokracji i zniesienia barier przy wjeździe, przy czym utrzymany zostanie dotychczasowy wysoki poziom ochrony przed promieniowaniem.

2.2 Na poziomie europejskim przewoźnicy materiałów promieniotwórczych podlegają prawodawstwu w zakresie transportu zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) i prawodawstwu w zakresie aspektów dotyczących promieniowania, w tym ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa na mocy Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom).

2.3 Przepisy TFUE zostały uproszczone dyrektywą 2008/68/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 2008 r. w sprawie transportu lądowego towarów niebezpiecznych, która objęła wszystkie rodzaje transportu lądowego i śródlądowego.



2.4 Dyrektywa Rady 96/29/Euratom z dnia 13 maja 1996 r. ustanawia podstawowe normy bezpieczeństwa w zakresie ochrony zdrowia pracowników i ogółu społeczeństwa przed zagrożeniami wynikającymi z promieniowania jonizującego. Zgodnie z art. 30 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej te podstawowe normy oznaczają:

- maksymalne dopuszczalne dawki niestanowiące zagrożenia;
- maksymalne dopuszczalne poziomy narażenia na promieniowanie i skażenia;
- podstawowe zasady opieki medycznej nad pracownikami.

Zgodnie z art. 33 państwa członkowskie przyjmują odpowiednie przepisy w celu zapewnienia przestrzegania ustanowionych podstawowych norm.

2.5 W celu ochrony zdrowia pracowników oraz ogółu społeczeństwa, a także lepszego zorganizowania swojej pracy, organy państw członkowskich muszą wiedzieć, jakie osoby, organizacje lub przedsiębiorstwa powinny zostać poddane kontroli. W tym celu art. 3 i 4 dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do objęcia niektórych rodzajów działalności, wiążących się z zagrożeniem promieniowaniem jonizującym, systemem sprawozdawczości oraz wcześniejszymi zezwoleniami lub zakazania niektórych rodzajów działalności.

Dyrektywa 96/29/Euratom ma zastosowanie do wszystkich rodzajów działalności, które wiążą się z ryzykiem promieniowania jonizującego emanującego ze sztucznego lub naturalnego źródła promieniowania, w tym transportu.

2.6 Z uwagi na często transgraniczny charakter operacji transportowych, przewoźnik może być zobowiązany do przestrzegania wspomnianych procedur w zakresie sprawozdawczości i wydawania zezwoleń we wszystkich odnośnych państwach członkowskich. Ponadto państwa członkowskie wdrożyły wspomniane procedury w zróżnicowanych systemach, co jeszcze komplikuje same operacje transportowe oraz procedury wydawania zezwoleń.

2.7 Omawiane rozporządzenie zastępuje jednym systemem rejestracji – europejskim systemem rejestracji przewoźników – systemy sprawozdawczości i wydawania zezwoleń wprowadzone w państwach członkowskich zgodnie z dyrektywą Rady 96/29/Euratom. Przewoźnicy powinni składać wnioski poprzez centralny interfejs internetowy. Wnioski te będą sprawdzane przez odpowiedni krajowy właściwy organ, który wydaje decyzję o rejestracji, jeśli wnioskodawca spełnia podstawowe normy bezpieczeństwa. Jednocześnie system umożliwia właściwym organom dokładniejszy nadzór nad przewoźnikami, którzy działają w ich krajach.

2.8 Rozporządzenie przyjmuje zróżnicowane (stopniowe) podejście poprzez wyłączenie z procedury rejestracji przewoźników, którzy przewożą wyłącznie „przesyłki wyłączone”. Z drugiej strony rozporządzenie pozostawia państwom członkowskim swobodę dodania dodatkowych wymogów w zakresie rejestracji przewoźników materiałów rozszczepialnych i materiałów wysoce promieniotwórczych.

2.9 Nadal stosowane są inne przepisy prawa UE i prawa krajowego oraz międzynarodowe zasady dotyczące ochrony

fizycznej, zabezpieczeń i odpowiedzialności cywilnej. Dotyczy to w szczególności dyrektywy 2008/68/WE.

2.10 Rozporządzenie uwolniłoby zasoby we właściwych organach zajmujących się tymi procedurami administracyjnymi, jako że rejestracja podlegałaby sprawdzeniu przez tylko jeden właściwy organ.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet przychyła się do wariantu drugiego zaproponowanego w sprawozdaniu z oceny skutków, którym jest rozporządzenie wraz ze zharmonizowanymi przepisami oraz bardziej efektywna rola właściwych organów.

3.2 Rozporządzenie oznaczałoby pójście o krok dalej niż wydanie zalecenia, ponieważ a) proponuje się w nim zharmonizowane przepisy mające bezpośrednie zastosowanie, takie jak wspólny system rejestracji przewoźników, który likwiduje poszczególne systemy stosowane w państwach członkowskich do celów sprawozdawczości i udzielania zezwoleń, oraz b) daje się przewoźnikom dostęp do rynku transportowego UE-27 w ramach jednej, „uszczupionej” procedury, a jednocześnie przyjmuje zróżnicowane podejście. Komisja stworzyłaby bezpieczny internetowy system rejestracji w celu umożliwienia niezbędnej wymiany danych.

3.3 Mimo, że warianty przeanalizowane przez ECORYS – zespół niezależnych ekspertów, którzy przeprowadzili dla Komisji badanie uzupełniające – wydają się mieć raczej niewielki wpływ w skali globalnej, wpływ ten ma znaczenie w przypadku tak niewielkiego sektora. Skutki zostały podzielone na pięć kategorii, a mianowicie: wydatki i opłaty sektora publicznego, skutki regulacyjne, transport, bezpieczeństwo i środowisko, skutki społeczne.

3.4 Oczekuje się, że małe i średnie przedsiębiorstwa powinny odnieść korzyści proporcjonalne do całkowitych oszczędności uzyskanych w ramach wspomnianych wariantów: im wyższe całkowite oszczędności, tym wyższe oszczędności w przypadku tych przedsiębiorstw, które – ze względu na złożoność systemu i wysokie koszty – obecnie mają często zablokowany dostęp do rynku.

3.5 Rozporządzenie – poprzez zapewnienie, między innymi, wzajemnego uznawania zezwoleń dla przewoźników – pomogłoby uzyskać oszczędności w kwocie 13,6 mln EUR rocznie w stosunku do scenariusza odniesienia. Podejście to doprowadziłoby do zmniejszenia biurokratycznych obciążeń ponoszonych przez przewoźników, użytkowników i producentów, uwalniając jednocześnie zasoby w organach, które można by później wykorzystać, przynajmniej w części, na weryfikację zgodności, których brak określono jako jeden z wymienionych powyżej problemów.

3.6 Z racji, iż rozporządzenie jest wiążące, wariant ten będzie skutecznie wspomagał realizację celów, tj. uproszczenie systemu, wprowadzenie przejrzystości i wyeliminowanie barier utrudniających funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a jednocześnie zachowany zostanie wysoki poziom bezpieczeństwa.

3.7 Komitet jest zdania, że utworzenie nowej agencji, rozważane w trzecim wariantcie, prowadziłoby do zwiększenia obciążeń biurokratycznych dla przedsiębiorców i osłabiłoby oddziaływanie całego rozporządzenia.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Definicje zawarte w rozporządzeniu powinny być w miarę możliwości spójne z glosariuszem Międzynarodowej Agencji Energii Atomowej, zwłaszcza jeśli chodzi o definicję „przewoźnika”, przy czym trzeba mieć na uwadze to, że definicje muszą być zgodne z prawodawstwem Euratomu, w szczególności z dyrektywą 96/29/Euratom.

4.2 Komitet zgadza się co do konieczności dokonania oceny skutków rozporządzenia po dwóch latach od rozpoczęcia jego wdrażania. Użyteczne będzie również powrócenie do tego tematu po upływie pięciu lat, aby ocenić, jakie bariery utrudniające płynne i bezpieczne funkcjonowanie transportu materiałów promieniotwórczych w Unii Europejskiej nadal się utrzymują.

4.3 Omawiany obecny wniosek pozwoli osiągnąć wspólny i jednolity system rejestracji przewoźników materiałów promieniotwórczych w UE. Art. 3 ust. 3 umożliwi przewoźnikowi transport materiałów promieniotwórczych bez dodatkowej rejestracji zgodnie z omawianym rozporządzeniem, jeśli przewoźnik ten ma już rejestrację w odniesieniu do stosowania lub przeładunku i przewozu takich materiałów. Komitet zachęca Komisję do przeanalizowania wraz z zainteresowanymi stronami możliwości wprowadzenia rozwiązań przejściowych dla posiadaczy rejestracji dotyczących przewozu.

4.4 Art. 3 ust. 4 pozwala na stosowanie dodatkowych krajowych wymagań w odniesieniu do materiałów stanowiących szczególne zagrożenie dla zdrowia. Komitet chciałby, aby wykaz ten obejmował materiały przewożone na podstawie wielostronnych zezwoleń.

4.5 Komitet zauważa, że wymagana ochrona ubezpieczeniowa przewoźników różni się w poszczególnych państwach członkowskich. Choć ochrona ubezpieczeniowa nie może być uwzględniona w procedurze rejestracji ze względu na podstawę prawną, Komitet zachęca państwa członkowskie do ujednoczenia potrzebnych systemów ubezpieczeń.

4.6 Internetowy system rejestracji przewoźników musi być dostępny z wyprzedzeniem i funkcjonalny oraz powinien zostać przetestowany. Zapewniłoby to podmiotom gospodarczym i właściwym organom większą pewność sytuacji; podobnie podziałałoby wydłużenie okresu przejściowego przed wejściem w życie rozporządzenia odpowiednio do konkretnych rozwiązań przejściowych, o których mowa w pkt 4.3.

4.7 Wnioskodawca powinien mieć możliwość skorygowania lub uzupełnienia informacji zawartych w jego wniosku i wniosek nie powinien być odrzucany bez dalszego rozpatrzenia. (art. 5 ust. 7 i 10).

4.8 Państwa członkowskie powinny zapewnić harmonizację kryteriów dokonywania rejestracji.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego**

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE)

(2012/C 143/22)

Sprawozdawca: **Richard ADAMS**

Dnia 28 września 2011 r. Komisja, działając na podstawie art. 31 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego*

COM(2011) 593 final – 2011/0254 (NLE).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

### 1.1 Wnioski

1.1.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje ten wniosek, w którym dla określenia, poszerzenia i spełnienia potrzeb w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska wykorzystano wyniki najnowszych badań dotyczących zagrożeń związanych z promieniowaniem jonizującym.

1.1.2 W szczególności duże praktyczne i pozytywne znaczenie operacyjne ma przedstawienie konsekwentnego, spójnego i ujednoczonego podejścia do bezpieczeństwa poprzez połączenie pięciu istniejących dyrektyw.

### 1.2 Zalecenia

1.2.1 Komitet stwierdza, że być może po transpozycji do prawa krajowego państwom członkowskim będą postawione dodatkowe wymagania. Uważamy, że jeśli chcemy być w zgodzie z literą i duchem tego prawodawstwa, szczególnie ważne jest udostępnienie odpowiednich środków właściwym władzom odpowiedzialnym za wdrażanie prawa na szczeblu krajowym. Jest to szczególnie istotne przy kształtowaniu odpowiedniego podejścia poprzez wszechstronne kształcenie i szkolenia.

1.2.2 Komitet w pełni popiera podejście rozszerzające zakres ochrony na środowisko naturalne i zaleca przyjęcie zapisów rozdziału IX (z odpowiednim uwzględnieniem kryteriów i wytycznych do ich stosowania) Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP), które mają być wkrótce przyjęte, gdy tylko zostaną one formalnie przedstawione.

1.2.3 Komitet docenia gruntowną pracę nad wnioskiem przeprowadzoną przez wszystkie zaangażowane organy i zaleca jak najszybsze jego przyjęcie.

## 2. Kontekst przedłożonej dyrektywy

2.1 Promieniowanie jonizujące jest wszechobecne w środowisku naturalnym. Wszystkie organizmy na naszej planecie są

narażone na naturalne promieniowanie. Pochodzi ono z materiałów promieniotwórczych występujących naturalnie w skałach, glebach, żywności i powietrzu. Ponieważ istnieją różne rodzaje skał, różny jest również poziom promieniowania i ilość substancji radioaktywnych (radonu) pochodzących z gleby, tak więc stopień narażenia zależy od lokalizacji. Pewien wpływ wywiera również promieniowanie kosmiczne. Promienie kosmiczne silniej oddziałują na większych wysokościach i w wyższych szerokościach geograficznych, więc załoga samolotów oraz często podróżujący pasażerowie są bardziej narażeni na ich działanie. Wszyscy jesteśmy również narażeni na promieniowanie wynikające z działalności człowieka. Największe znaczenie ma tu promieniowanie jonizujące związane z badaniami medycznymi. Istnieją również źródła promieniowania wynikające z praktyk przemysłowych w miejscu pracy, np. z radiograficznej oceny złączy spawanych. Ludność jest również narażona na emisje promieniotwórcze z reaktorów energii jądrowej. W środowisku pozostają także ślady promieniotwórczości związane z testowaniem broni nuklearnej i z wojskowego zastosowania pocisków zawierających zużony uran.

2.2 Promieniowanie ma wiele praktycznych zastosowań w medycynie, badaniach, budownictwie i innych dziedzinach. Zagrożenie związane z promieniowaniem wynika z faktu, że dzięki niemu żywe cząsteczki mogą ulec jonizacji, co powoduje zmiany biochemiczne. Jeśli w żywej cząsteczce zajdą wystarczające zmiany, może ona umrzeć bądź może ulec nieodwracalnej zmianie jej informacja genetyczna (DNA). Możliwość ta spowodowała wczesne przyjęcie krajowych środków ochronnych i regulacyjnych, jeszcze przed poznaniem dokładnego mechanizmu zachodzenia niekorzystnych zmian i opracowanie od początku w traktacie Euratom wspólnych środków dla całej Unii Europejskiej.

2.3 Przy określaniu odpowiednich środków ochronnych w prawodawstwie europejskim kierowano się zawsze zaleceniami Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP). W 2007 r. organ ten wydał nowe, szczegółowe

wytyczne na temat potrzeb w zakresie ochrony przed promieniowaniem, które uwzględniają rozwój sytuacji w ciągu ostatnich 20 lat. Należy tu wymienić rozpowszechnienie źródeł promieniowania wynikających z działalności człowieka oraz trwające badania nad skutkami oddziaływania źródeł naturalnych, takich jak gaz radon. Celem dyrektywy jest zaproponowanie, w oparciu o obecny stan wiedzy naukowej, wysokiego poziomu ochrony pracowników, pacjentów i ogółu społeczeństwa przed niekorzystnymi skutkami zdrowotnymi promieniowania jonizującego. Dyrektywa ta dotyka również nowych obszarów, takich jak ochrona środowiska.

2.4 Jest to bardzo obszerny dokument zawierający 110 artykułów, które, wraz z 16 załącznikami, zajmują ponad 100 stron tekstu. Stanowi on faktycznie przekształcenie i konsolidację pięciu istniejących dyrektyw<sup>(1)</sup> w jedną dyrektywę i wprowadza wiążące wymogi w zakresie ochrony przed radonem wewnątrz pomieszczeń oraz wykorzystywania materiałów budowlanych, ocenę wpływu odprowadzania promieniotwórczych uwolnień z obiektów jądrowych na środowisko i zapisy dotyczące ochrony przed znacznymi szkodami dla środowiska w razie wypadku.

2.5 Podsumowując, dyrektywa ta zapewni europejskim obywatelom większą ochronę przed promieniowaniem jonizującym. W szczególności należy tu wymienić:

- skuteczniejsze kampanie i środki dodatkowe chroniące przed narażeniem na radon wewnątrz pomieszczeń,
- lepszą ochronę pracowników zatrudnionych w przemyśle przetwarzającym naturalnie występujące materiały radioaktywne,
- wyższy poziom ochrony w procedurach medycznych wykorzystujących promieniowanie jonizujące oraz kontrolę liczby przypadków narażenia na promieniowanie,
- lepszą ochronę i większą mobilność specjalistów przemysłu jądrowego pracujących w kilku miejscach.

2.6 Wymogi regulacyjne w państwach UE zostaną zharmonizowane i dostosowane do standardów międzynarodowych. W związku ze szczególnym naciskiem na bezpieczeństwo

jądrowe na skutek katastrofy w Fukushima we wniosku proponuje się ambitniejsze wymogi dotyczące postępowania w sytuacjach narażenia wyjątkowego.

2.7 Dyrektywa stanowi uzupełnienie do dyrektywy w sprawie substancji promieniotwórczych w wodzie przeznaczonej do spożycia przez ludzi, w sprawie której Komitet niedawno przyjął opinię<sup>(2)</sup>.

2.8 Międzynarodowe podstawowe normy bezpieczeństwa, zatwierdzone przez Międzynarodową Agencję Energii Atomowej (MAEA) i odzwierciedlające międzynarodowe porozumienie, są szczegółowe, lecz niewiążące. Dopuszczają na całym świecie różnice w możliwościach krajowych, jeżeli chodzi o ich wdrożenie. Dyrektywa wychodzi poza te ograniczenia, ustalając jednolite normy dla państw członkowskich, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasad rynku wewnętrznego. Dyrektywa została sporządzona w wyniku szerokich konsultacji z grupą ekspertów zgodnie z art. 31 traktatu Euratom, z MAEA, ze stowarzyszeniem HERCA (Heads of European Radiological Protection Competent Authorities) oraz z Międzynarodowym Stowarzyszeniem Ochrony przed Promieniowaniem (IRPA) i z innymi zainteresowanymi stronami.

2.9 Podstawą prawną dyrektywy jest traktat Euratom. Komitet ze zrozumieniem odnotowuje wyrażane głosy zaniepokojenia, czy traktat ten, niezmienny od 1957 r., pozostaje właściwą podstawą do działań w sprawach środowiska naturalnego. Jednak jest mało prawdopodobne, że w najbliższej przyszłości traktat Euratom zostanie poddany zmianom, tymczasem kwestie ochrony środowiska są rzeczywiste i wymagają podjęcia odpowiednich kroków. Należy zauważyć, że art. 37 traktatu Euratom w 1957 r. był przykładem pionierskiego prawa pierwotnego przewidującego wiążące zobowiązania transgraniczne w odniesieniu do ochrony środowiska i ludzi.

### 3. Krótkie streszczenie przedłożonej dyrektywy

3.1 W przypadku złożonej dyrektywy tego rodzaju nie jest właściwe ani też – ze względu na niezbędne ograniczenia opinii Komitetu – możliwe przedstawienie szczegółowego streszczenia. Jednak krótka analiza zagadnień poruszonych w dokumencie Komisji wraz z tytułami odpowiednich rozdziałów może dać pewien pogląd.

Podjęcie ogólne	Tytuły rozdziałów
— Przegląd i konsolidacja podstawowych norm bezpieczeństwa	Rozdział I: Przedmiot i zakres stosowania
— Sytuacje narażenia	Rozdział II: Definicje
— System ochrony	Rozdział III: System ochrony przed promieniowaniem
— Sytuacje narażenia istniejącego	Rozdział IV: Wymogi dotyczące kształcenia, szkolenia i informowania w zakresie ochrony przed promieniowaniem
— Radon (w miejscach pracy, w pomieszczeniach)	
— Materiały budowlane	
— Życie na obszarach skażonych	Rozdział V: Uzasadnienie i kontrola regulacyjna rodzajów działalności

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 180 z 9.7.1997, s. 22–27;  
Dz.U. L 346 z 31.12.2003, s. 57–64;  
Dz.U. L 349 z 13.12.1990, s. 21–25;  
Dz.U. L 357 z 7.12.1989, s. 31–34;  
Dz.U. L 159 z 29.6.1996, s. 1–114.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 122.

Podjęcie ogólne	Tytuły rozdziałów
— Sytuacje narażenia planowanego	Rozdział VI: Ochrona pracowników, praktykantów i studentów
— Uzasadnienie i kontrola regulacyjna	
— Stopniowe podejście	Rozdział VII: Ochrona pacjentów i innych osób narażonych na działanie promieniowania jonizującego w celach medycznych
— Kategorie narażenia	
— Sytuacje narażenia wyjątkowego	Rozdział VIII: Ochrona członków społeczeństwa
— Pracownicy ekip awaryjnych	
— Planowanie i mechanizmy reagowania na wypadek awarii	Rozdział IX: Ochrona środowiska
— Informowanie społeczeństwa	
— Struktura instytucjonalna	Rozdział X: Wymogi dotyczące kontroli regulacyjnej
— Przekształcone dyrektywy	
Transpozycja do prawa krajowego	Rozdział XI: Przepisy końcowe

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 Komitet stwierdza, że przy opracowywaniu tej dyrektywy wykorzystano wyniki najnowszych badań dotyczących zagrożeń związanych z promieniowaniem jonizującym i z zadowoleniem przyjmuje zastosowane podejście mające na celu określenie, poszerzenie i spełnienie potrzeb w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego i ochrony środowiska.

4.2 Komisja postanowiła przekształcić i skonsolidować pięć istniejących dyrektyw w jednolitą całość, co będzie miało praktyczne pozytywne znaczenie operacyjne i zapewni konsekwentne, spójne i ujednolicone podejście do kwestii bezpieczeństwa.

4.3 Kilka analiz porównawczych w zakresie wdrażania i funkcjonowania poprzednich dyrektyw w prawie krajowym ujawniło liczne niedociągnięcia. Nie chodzi tu o błędy w transpozycji, lecz w zastosowaniu, np.: środki przeznaczane na kształcenie i szkolenia, programy podnoszące świadomość w społeczeństwie, uznanie roli lokalnych specjalistów w tej dziedzinie, informowanie społeczeństwa o zachowaniu w wypadku awarii itd.

4.4 Komitet jest zdania, że aby sprostać wzrastającym wymaganiom wynikającym z krajowej transpozycji prawa i zaradzić ewentualnym niedociągnięciom, Komisja powinna ułatwić pracę władz krajowych poprzez organizowanie warsztatów, na których można by omawiać prawne i praktyczne trudności związane z wdrażaniem na szczeblu krajowym. Należy również zachęcać do korzystania z centrów monitorowania tworzonych

przez społeczeństwo obywatelskie, w których można by monitorować i oceniać stosowanie przepisów poprzez konkretne środki – w uzupełnieniu do roli właściwych władz krajowych.

4.5 Komitet wyraża ubolewanie, że chociaż w dyrektywie wszechstronnie omawia się naturalne źródła promieniowania i cywilne źródła wynikające z działalności człowieka, promieniowanie pochodzące z obiektów wojskowych może być wyłączone z jej zakresu, gdyż traktat Euratom ma zastosowanie wyłącznie do obiektów cywilnych<sup>(3)</sup>.

4.6 Komitet wyraża zadowolenie, że dyrektywa przewiduje i zapewnia ochronę prawa obywateli do minimalizowania ich narażenia na źródła promieniowania wynikające z działalności człowieka takie jak np. zwiększone wykorzystanie środków bezpieczeństwa takich jak skanery do całego ciała korzystające z promieniowania rentgenowskiego.

4.7 Chociaż Komitet w pełni popiera tę nową inicjatywę w zakresie ochrony środowiska, zauważa jednak, że przede wszystkim należy formalnie przedstawić kryteria Międzynarodowej Komisji Ochrony Radiologicznej (ICRP) (oraz wskazówki do ich stosowania), które mają zostać przyjęte, zanim będzie można się zająć ustaleniem wiążących przepisów ilościowych. Przepisy te będą stanowiły efekt wspólnego stanowiska naukowego w kwestii konkretnych kryteriów, które mają zostać w tym przypadku zastosowane, co zapewni wspólną podstawę działań dla wszystkich państw członkowskich.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(3)</sup> ETS, sprawa C-61/03 z 12.4.2005.

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD)

(2012/C 143/23)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Rada, w dniu 17 listopada, oraz Parlament Europejski, w dniu 13 grudnia 2011 r. postanowiły, zgodnie z art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”*

COM(2011) 665 final – 2011/0302 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 132 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

Niniejsza opinia jest częścią pakietu obejmującego pięć opinii przygotowanych przez EKES i dotyczących instrumentu „**Łącząc Europę**” („**CEF**”) oraz związanych z nim wytycznych, opublikowanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. Pakiet obejmuje opinię **TEN/468** w sprawie **CEF** (sprawozdawca Raymond Hencks), **TEN/469** w sprawie wytycznych dla sieci **telekomunikacyjnych** (sprawozdawca Antonio Longo), **TEN/470** w sprawie wytycznych dotyczących infrastruktury **energetycznej** (sprawozdawca Egbert Biermann), **TEN/471** w sprawie wytycznych dotyczących sieci **transportowej** (sprawozdawca Stefan Back) i **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (sprawozdawca Armin Duttine).

### 1. Wnioski

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem plan Komisji Europejskiej przewidujący przyznanie 50 mld EUR z przyszłego wieloletniego budżetu na lata 2014–2020 na poprawę wzajemnych połączeń sieci transportowych, energetycznych i komunikacji cyfrowej w UE, popiera też zasadniczo obligacje projektowe UE na projekty infrastrukturalne, mające na celu wytworzenie efektu mnożnikowego przez mobilizację kapitału publicznego i prywatnego, niezbędnego dla zaspokojenia potrzeb inwestycyjnych szacowanych na 1 bln euro.

1.2 Ukierunkowane inwestycje infrastrukturalne o kluczowym znaczeniu przyczynią się do nadania nowej dynamiki rozwojowej wymianie handlowej, wzrostowi, konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, zwłaszcza w momencie, w którym Europa najbardziej tego potrzebuje.

1.3 Jako że klasyczne finansowanie inwestycji z funduszy publicznych staje się w czasach kryzysu coraz trudniejsze, użycie nowych w UE instrumentów finansowych, pod warunkiem ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym, będzie – pod pewnymi warunkami (zob. opinia TEN/472) – uzupełniającym i innowacyjnym sposobem przyciągnięcia kapitału z funduszy emerytalnych, ubezpieczeń i innych podmiotów rynku kapitałowego zainteresowanych inwestycjami w projekty długoterminowe.

1.4 O ile EKES popiera zamiar Komisji, by – zgodnie z jej deklaracjami – znaleźć nowatorskie sposoby przyciągnięcia większego udziału prywatnych oszczędności, to uważa, że sposoby te nie powinny dotyczyć wyłącznie wielkich fortun, ale być skonstruowane tak, aby zainteresować również drobnych inwestorów.

1.5 Znaczenie wystarczających inwestycji w przystosowane, nowoczesne, elastyczne, trwałe i dostępne (zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych) sieci infrastrukturalne należy rozpatrywać nie tylko w kategoriach finansowych, lecz również z perspektywy spójności społecznej i terytorialnej, a także z punktu widzenia ekologii i bezpieczeństwa dostaw.

1.6 Wyznaczone cele w odniesieniu do połączeń sieci infrastrukturalnych będzie można osiągnąć jedynie przez połączone wykorzystanie krajowych, lokalnych i regionalnych środków publicznych, środków prywatnych oraz budżetu Unii.

1.7 Podczas dokonywanej przez Komisję selekcji projektów do współfinansowania wybór ten, chociaż zorientowany na projekty wnoszące wysoką europejską wartość dodaną, powinien także uwzględnić potrzebę rozwoju infrastruktury w interesie krajowym lub regionalnym.

1.8 Z inwestycjami infrastrukturalnymi wiązać się także istotne aspekty bezpieczeństwa na poziomie unijnym i krajowym, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektów i inicjowaniu procesów ich zatwierdzania. Są one w istocie warunkiem wstępnym fizycznego zakończenia integracji wciąż istniejących „wysp” z Unią Europejską.

1.9 Unia powinna zatem w dalszym ciągu w sposób ciągły i proporcjonalny przyznawać państwom członkowskim środki na zwalczanie, za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych, wszelkich nierówności społecznych i geograficznych w odniesieniu do dostępu do infrastruktury sieci krajowych.

1.10 EKES przyjmuje propozycję scentralizowanego zarządzania projektami połączeń wzajemnych transeuropejskich sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych. Znalazienie możliwości współdziałania pomiędzy tymi trzema sektorami oraz usprawnienie przepisów operacyjnych, a w szczególności racjonalizacja procedur przyznawania zezwoleń mających zastosowanie do projektów użyteczności publicznej oraz skrócenie ich terminów realizacji, pozwolą obniżyć koszty i zwiększyć skuteczność projektów.

1.11 EKES zwraca się do państw członkowskich o wsparcie inicjatyw Komisji w tej dziedzinie oraz o uwrażliwienie i zachęcenie rynków kapitałowych i innych inwestorów do czynnego uczestnictwa w dążeniach do osiągnięcia tego celu.

## 2. Wprowadzenie

2.1 We wniosku dotyczącym przyszłych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 Komisja zaproponowała konkretne środki w celu promowania zintegrowanej europejskiej infrastruktury w sektorze transportu, energii i telekomunikacji.

2.2 W ostatnich dziesięciu latach wydatki na infrastrukturę w Europie zostały ogólnie zmniejszone, a tymczasem ukierunkowane wydatki w tej dziedzinie w istotny sposób przyczyniają się do wyprowadzenia gospodarki z kryzysu i mają zasadnicze znaczenie dla przyszłości europejskiej gospodarki.

2.3 By osiągnąć postępy w realizacji wyżej wspomnianych projektów infrastrukturalnych i urzeczywistnić priorytety w zakresie wzrostu wyznaczone w ramach nowej strategii na rzecz jednolitego rynku, Komisja proponuje nowy instrument „Łącząc Europę”.

2.4 Jak podkreślał to EKES w swoich licznych opiniach, oczywiste jest, że nowoczesne, inteligentne, zrównoważone i charakteryzujące się doskonałymi wzajemnymi połączeniami sieci drogowe, kolejowe, sieci wodnego transportu śródlądowego i transportu powietrznego oraz transportu multimodalnego, jak również sieci elektryczne, rurociągowy, gazociągowe i szybkie sieci telekomunikacji, mają zasadnicze znaczenie dla zintegrowanego obszaru gospodarczego. Brakujące ogniwa i zatory we wzajemnych połączeniach sieci europejskich poważnie utrudniają osiągnięcie rynku wewnętrznego, prowadzą do rozłamów między regionami i, zwłaszcza w odniesieniu do energii, sprawiają, że Europa jest zależna od krajów trzecich.

2.5 Ukierunkowane inwestycje infrastrukturalne o kluczowym znaczeniu przyczynią się do nadania nowej dynamiki rozwojowej wymianie handlowej, wzrostowi, konkurencyjności i tworzeniu miejsc pracy, zwłaszcza w momencie, w którym Europa najbardziej tego potrzebuje.

2.6 Inwestycje w projekty tworzenia dużych sieci infrastrukturalnych są jednak z natury projektami długoterminowymi, które wymagają ogromnych nakładów, a zyski finansowe z nich płynące obciążone są dużym ryzykiem (niedoszacowanie kosztów, przeszacowanie natężenia ruchu, ryzyko związane ze złożonością planu finansowania), zwłaszcza na etapie budowy i w pierwszym okresie ich działania.

2.7 Jako że budżety publiczne na poziomie krajowym, lokalnym lub europejskim nie będą w stanie same podjąć się finansowania tych projektów, Komisja proponuje nowy instrument budżetowy, mechanizm łączący, a także zmienione wytyczne dotyczące transportu, energii, technologii informa-

cyjno-komunikacyjnych, tak aby przyciągnąć inne fundusze prywatne i publiczne, jednocześnie zwiększając wiarygodność projektów infrastrukturalnych i zmniejszając ich ryzykowność dla prywatnych inwestorów.

2.8 W tym celu Komisja złożyła szereg wniosków zebranych w następujących dokumentach:

- Wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (opinia EKES-u: TEN/468);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych (opinia EKES-u: TEN/472);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (opinia EKES-u: TEN/471);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej (opinia EKES-u: TEN/470);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych (opinia EKES-u: TEN/469).

## 3. Treść komunikatu w sprawie zintegrowanej infrastruktury europejskiej oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego mechanizmy wzajemnych połączeń w Europie

3.1 W celu przyspieszenia inwestycji w transeuropejskie sieci transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne oraz z myślą o pozyskaniu koniecznego finansowania z sektora publicznego i prywatnego, Komisja przedstawiła następujące propozycje na lata 2014–2020:

- założenie, że potrzeby inwestycyjne dotyczące sieci wzajemnych połączeń w Europie wyniosą ok. 1 bln euro i zostaną rozdzielone w następujący sposób:

Energetyka	Sieć elektryczna	140 mld EUR
	Sieć gazowa	70 mld EUR
	CO <sub>2</sub>	2,5 mld EUR
	Ropa naftowa	p.m.
Transport (drogowy, kolejowy, morski, wodny transport śródlądowy i powietrzny)		500 mld EUR w tym 250 mld EUR na sieć centralną; podział finansowania na poszczególne rodzaje transportu będzie dokonywany stopniowo wraz z zatwierdzeniem projektów
szybkie sieci telekomunikacji		270 mld EUR

- zarezerwowanie na projekty inwestycyjne w dziedzinie wzajemnych połączeń sieci paneuropejskich kwoty 50 mld EUR – 40 mld z budżetu Unii, a 10 mld ze środków Funduszu Spójności na infrastrukturę transportową. Środki te zostaną podzielone w następujący sposób:

Energetyka	9,1 mld EUR
Transport	31,7 mld EUR
Telekomunikacja/usługi cyfrowe	9,2 mld EUR

— współfinansowanie projektów wzajemnych połączeń transeuropejskich wspólnego interesu wybranych przez Komisję Europejską (na wniosek państw członkowskich), w wysokości od 20 do 75% kosztów kwalifikowalnych, a nawet – w wyjątkowych przypadkach – do 80 lub 100% kosztów;

— zwiększenie zdolności pozyskiwania środków z sektora prywatnego przez wprowadzenie obligacji projektowych UE na projekty infrastrukturalne w celu obniżenia ryzyka dla inwestorów niezależnych. W ten sposób budżet UE zostanie wykorzystany, by dostarczyć Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu kapitału na pokrycie części ryzyka podejmowanego przez EBI przy współfinansowaniu projektów kwalifikowalnych. Budżet UE dostarczałby w ten sposób pewnej gwarancji finansowania przez EBI właściwych projektów, jednak to EBI musiałby ponosić pozostałe ryzyko;

Podczas fazy pilotażowej (2012–2013) obejmującej od 5 do 10 projektów fundusze przekazane przez UE do EBI w maksymalnej wysokości 230 mln EUR, pochodzące w całości z niewykorzystanych środków z funkcjonujących programów inwestycyjnych, powinny zgodnie z przewidywaniami Komisji zachęcić innych inwestorów do przekazania kwoty w wysokości nawet do 4,6 mld EUR;

— zwiększenie możliwości współdziałania między programami w sektorze energetycznym, transportowym i technologii informacyjno-komunikacyjnych w trosce, z jednej strony, o spójność strategii i stosowanie przez Komisję przy wyborze projektów jasnych i harmonijnych kryteriów, a z drugiej strony z myślą o nadzorze i kontroli tak, aby finansowanie ze strony UE było dobrze ukierunkowane i skuteczne;

— uproszczenie obowiązujących reguł, zwłaszcza harmonizacja wskaźników w odniesieniu do celów strategii „Europa 2020”, skrócenie terminów wydawania zezwoleń, scentralizowane zarządzanie w odniesieniu do tych trzech sektorów, ewentualne utworzenie agencji wykonawczej, kryteriów przyznawania środków oraz wspólnych rocznych programów prac, utworzenie komisji koordynującej mechanizm, a wreszcie przyznanie Komisji uprawnień w zakresie przyjmowania aktów delegowanych.

#### 4. Uwagi ogólne

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Komisji służące wspieraniu i koordynowaniu inwestycji w strategiczne projekty wnoszące europejską wartość dodaną oraz zaproponowaniu na lata 2014–2020 alternatywnych rozwiązań w stosunku do klasycznego finansowania w formie dotacji.

4.2 EKES popiera wniosek w sprawie mechanizmu wspólnego finansowania projektów w zakresie wzajemnych połączeń

sieci transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii i infrastruktury cyfrowej oraz wspólnego, scentralizowanego zarządzania nimi i wspólnych programów pracy w tym obszarze. Propozycja ta ma być wdrażana bezpośrednio przez Komisję Europejską, a w razie potrzeby z pomocą agencji wykonawczej. Znalezienie możliwości współdziałania pomiędzy tymi trzema sektorami oraz usprawnienie przepisów operacyjnych, a w szczególności racjonalizacja procedur przyznawania zezwoleń mających zastosowanie do projektów użyteczności publicznej oraz skrócenie ich terminów realizacji, pozwolą obniżyć koszty i zwiększyć skuteczność projektów.

4.3 EKES wyraża w związku z tym poparcie dla wniosku w sprawie objęcia priorytetem niezbędnych dla Europy i stanowiących wartość dodaną projektów służących połączeniu sieci transeuropejskich z sieciami infrastrukturalnymi w państwach członkowskich. Pragnie jednak zaznaczyć, że w trosce o spójność społeczną i terytorialną Unia będzie musiała w dalszym ciągu przyznawać państwom członkowskim w sposób ciągły i proporcjonalny, za pośrednictwem europejskich funduszy strukturalnych, środki na zwalczanie wszelkich nierówności społecznych i geograficznych w odniesieniu do dostępu do krajowych sieci infrastrukturalnych oraz na zapewnienie bezpieczeństwa dostaw.

4.4 EKES podkreśla, że nie należy rozpatrywać konieczności posiadania przystosowanych, nowoczesnych, elastycznych, trwałych i dostępnych (zwłaszcza dla osób niepełnosprawnych) sieci infrastrukturalnych jedynie w kategoriach finansowych: inwestycje te są także niezbędne z perspektywy spójności społecznej i terytorialnej oraz ochrony środowiska, co Komisja Europejska powinna uwzględnić podczas selekcji projektów do współfinansowania.

4.5 Z inwestycjami infrastrukturalnymi wiązać się także istotne aspekty bezpieczeństwa na poziomie unijnym i krajowym, które należy uwzględnić przy opracowywaniu projektów i inicjowaniu procesów ich zatwierdzania. Są one w istocie warunkiem wstępnym fizycznego zakończenia integracji wciąż istniejących „wysp” z Unią Europejską.

4.6 Wkład finansowy Unii w wysokości 50 mld EUR jest znaczący, jednak tylko w niewielkiej mierze pokrywa potrzeby inwestycyjne oszacowane przez Komisję.

4.7 Niemniej jednak największa część inwestycji będzie musiała zostać poczyniona przez państwa członkowskie i inwestorów prywatnych, a wkład finansowy Unii będzie służyć jako swego rodzaju kapitał na rozruch mający zachęcić państwa członkowskie i podmioty rynkowe do dalszych inwestycji.

4.8 Jednak problemy budżetowe i konieczność uzdrowienia finansów publicznych skłaniają większość państw członkowskich do zmniejszenia lub zawieszenia programów inwestycyjnych, co z pewnością negatywnie wpłynie na nakłady inwestycyjne pochodzące ze źródeł prywatnych.

4.9 Wyznaczone cele w odniesieniu do sieci infrastrukturalnych będzie można osiągnąć jedynie przez połączone wykorzystanie krajowych i lokalnych środków publicznych i środków prywatnych oraz budżetu Unii.



4.10 Inwestycje w infrastrukturę powinny przyczynić się do przechodzenia do niskoemisyjnej gospodarki i społeczeństwa.

4.11 Wobec zobowiązania Komisji co do włączenia celów określonych w strategii „Europa 2020”, zwłaszcza w zakresie przeciwdziałania zmianie klimatu, do programów Unii i przeznaczenia co najmniej 20% budżetu Unii na te cele, EKES popiera propozycję Komisji, która zakłada wykorzystanie budżetu UE w celach inwestycyjnych i w celu wytworzenia efektu mnożnikowego pozwalającego przyciągnąć kapitał prywatny. Aby obniżyć ryzyko związane z regulacjami prawnymi i z nakładem kapitałowym ponoszone przez inwestorów niezależnych poszukujących długoterminowych możliwości inwestycyjnych i ze względu na to, że klasyczne finansowanie inwestycji z funduszy publicznych jest coraz trudniejsze w czasach kryzysu, nowy rodzaj instrumentu finansowego w UE – stosowanego w ścisłej współpracy z EBI – stanowi, pod pewnymi warunkami (zob. opinia TEN/472), uzupełniający i innowacyjny sposób przyciągnięcia kapitału z funduszy

emerytalnych, ubezpieczeń i innych podmiotów rynku kapitałowego zainteresowanych inwestycjami w europejskie projekty długoterminowe.

4.12 O ile EKES popiera zamiar Komisji, by – zgodnie z jej deklaracjami – znaleźć nowatorskie sposoby przyciągnięcia większego udziału prywatnych oszczędności, to uważa, że sposoby te nie powinny dotyczyć wyłącznie wielkich fortun, ale być skonstruowane tak, aby zainteresować również drobnych inwestorów.

4.13 Ze względu na brak innych możliwych do zastosowania rozwiązań EKES wyraża ubolewanie w związku z niechęcią, a nawet sprzeciwem niektórych państw członkowskich wobec obligacji projektowych na projekty infrastrukturalne i ma nadzieję, że faza pilotażowa przewidziana na lata 2012–2013, w ramach której wykorzysta się 230 mln EUR z bieżącego budżetu UE, skłoni rynki kapitałowe, fundusze emerytalne, firmy ubezpieczeniowe itp. do długoterminowych inwestycji i przekona o słuszności proponowanych środków.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE**

COM(2011) 657 final – 2011/0299 (COD)

(2012/C 143/24)

Sprawozdawca: **Antonio LONGO**

Parlament Europejski, w dniu 15 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 30 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 172 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE*

COM(2011) 657 final – 2011/0299 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 126 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Niniejsza opinia jest częścią pakietu złożonego z pięciu opinii opracowanych przez EKES w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** i związanych z nim wytycznych opublikowanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. W skład pakietu wchodzi następujące opinie: **TEN/468 (Instrument „Łącząc Europę”**, sprawozdawca: Raymond HENCKS), **TEN/469 (Wytyczne dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych**, sprawozdawca: Antonio LONGO), **TEN/470 (Wytyczne w sprawie transeuropejskiej infrastruktury energetycznej**, sprawozdawca: Egbert BIERMANN), **TEN/471 (Wytyczne dotyczące transeuropejskiej sieci transportowej**, sprawozdawca: Stefan BACK) i **TEN/472 (Inicjatywa w zakresie obligacji projektowych**, sprawozdawca: Armin DUTTINE).

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Realizacja celu określonego w agendzie cyfrowej dla Europy, polegającego na wdrożeniu szerokopasmowej, dostępnej dla wszystkich infrastruktury cyfrowej o dużej przepustowości – z wykorzystaniem technologii stacjonarnych i bezprzewodowych – wiąże się z koniecznością zastosowania środków eliminujących tzw. cyfrowe wąskie gardła, czyli blokady powodowane brakiem łączności i interoperacyjności technicznej, oraz środków niwelujących różnice między poszczególnymi obszarami i kategoriami społecznymi zarówno na poziomie krajowym, jak i unijnym.

We wniosku w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych Komisja przedstawiła szereg projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, dotyczących rozwoju sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług cyfrowych. Mają one pomóc pokonać przeszkody na drodze do jednolitego rynku cyfrowego i stanowić odpowiedź na brak inwestycji w sieci szerokopasmowe w Europie (w porównaniu z konkurentami).

1.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny popiera więc decyzję Komisji dotyczącą zastosowania instrumentu „Łącząc Europę” i uważa w szczególności, że zobowiązanie w sprawie sieci szerokopasmowych stanowi w dużym stopniu właściwą i konkretną reakcję na wymogi zapisane w Europejskiej agendzie cyfrowej, odnoszącą się do niewystarczających nakładów inwestycyjnych w te sieci<sup>(1)</sup>.

1.3 Zgodnie ze stanowiskiem przedstawianym wielokrotnie w poprzednich opiniach, EKES jest przekonany, że upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu stanowi kluczowy warunek rozwoju nowoczesnej gospodarki i jest nieodzownym elementem w procesie tworzenia nowych miejsc pracy, poprawy spójności, budowania dobrobytu i działania na rzecz włączenia cyfrowego mieszkańców oraz całych obszarów znajdujących się w niekorzystnym położeniu gospodarczo-kulturowym<sup>(2)</sup>.

1.4 Określenie celów i priorytetów w projektach będących przedmiotem wspólnego zainteresowania pozwala spełnić podstawowe wymogi w zakresie optymalnego wykorzystania zasobów finansowych i realizacji ściśle określonych założeń, pomagając jednocześnie we właściwej alokacji funduszy.

W tym kontekście ważne jest, by projekty, które mają zostać objęte finansowaniem, odpowiadały potrzebom upowszechniania wzajemnych połączeń między krajowymi sieciami telekomunikacyjnymi i zapewnienia ich interoperacyjności, gdyż bez spełnienia tych warunków prawdziwie jednolity rynek cyfrowy nie mógłby funkcjonować.

1.5 EKES zaleca Komisji zachowanie maksymalnej ostrożności i surowego rygору w doborze kryteriów warunkujących

<sup>(1)</sup> Opinia w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” (Zob. str. 116 niniejszego Dziennika Urzędowego).

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie refleksji na temat usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8; oraz opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

wyбір projektów, które mają zostać objęte finansowaniem. Fundusze powinny zostać przeznaczone na zagwarantowanie łączności transeuropejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów peryferyjnych. Powinny także pomóc małym i średnim przedsiębiorstwom w uzyskaniu dostępu do cyfrowej gospodarki oraz sprzyjać poprawie spójności społecznej. Aby spełnić te wymagania i przekazać stosowne informacje instytucjom oraz obywatelom, Komisja powinna opracować sprawozdanie okresowe na temat wykorzystania funduszy.

1.6 EKES wyraża zaniepokojenie niejasnym brzmieniem art. 5 ust. 6, który nadaje Komisji szerokie uprawnienia „do przyjmowania aktów delegowanych zmieniających opis projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania określonych w załączniku”. Należy bezwzględnie unikać ocen o charakterze politycznym (zob. art. 5 ust. 7 pkt b), gdzie wspomina się o „nowych priorytetach politycznych”) oraz nacisku ze strony lobbystów. Na poparcie zasługują za to kryteria dotyczące innowacji technologicznych, wartości dodanej i realizacji celów. EKES nalega, by akty delegowane miały określony termin obowiązywania i dotyczyły konkretnych kwestii.

1.7 EKES uważa za istotne, by finansowane projekty były zgodne z zasadą neutralności technologicznej, która ma zasadnicze znaczenie dla prawdziwie otwartego internetu <sup>(3)</sup>.

1.8 Fundusze powinny być przeznaczane na rozwiązania oparte na sieciach otwartych, charakteryzujących się swobodnym dostępem, nieograniczonym żadną formą dyskryminacji. Z rozwiązań tych powinni mieć prawo korzystać nowi operatorzy, technologie leżące u ich podstaw winny być maksymalnie wydajne, a koszty z nimi związane powinny kształtować się na poziomie akceptowalnym przez obywateli i przedsiębiorstwa.

1.9 EKES ma też nadzieję, że Komisja będzie lepiej zarządzać funduszami przewidzianymi w rozporządzeniu, skutecznie koordynując ich alokację z rozdziałem środków przeznaczonych na realizację innych celów, a także unikając zaniechania i powielania działań.

1.10 Należy jak najszybciej utworzyć mapę zasięgu na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym – która zostałaby zaaprobowana przez Komisję – w celu zdefiniowania obszarów pozbawionych dostępu do szerokopasmowego internetu oraz zachęcenia inwestorów publicznych i prywatnych do podejmowania nowych zadań.

1.11 Aby wzmocnić interoperacyjność między sieciami telekomunikacyjnymi, ważne jest również rozpoczęcie współpracy z krajami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi.

1.12 EKES ponownie podkreśla swoje przekonanie, iż bezwzględnie konieczne jest włączenie zapisów o dostępie do

internetu do przepisów dotyczących usługi powszechnej <sup>(4)</sup>. Uważa, że jest to jeden z priorytetów z punktu widzenia konkurencyjności i włączenia społecznego w UE. W oczekiwaniu na realizację tego celu każdemu obywatelowi należy zagwarantować publiczny lub prywatny dostęp do sieci szerokopasmowej w przystępnej cenie.

## 2. Kontekst i treść

2.1 Dnia 29 czerwca 2011 r. Komisja przyjęła nowe wytyczne dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych i opublikowała propozycję dotyczącą nowych wieloletnich ram finansowych na okres 2014–2020 <sup>(5)</sup>. Przewiduje ona utworzenie nowego, zintegrowanego narzędzia (instrumentu „Łącząc Europę”) służącego inwestowaniu w priorytetową infrastrukturę Unii w zakresie transportu, energii i telekomunikacji. Całkowity budżet na dofinansowanie ze środków wspólnotowych o wysokiej wartości dodanej wynosi 50 mld EUR, z czego 9,2 mld EUR przeznaczono na sieci i usługi cyfrowe, podczas gdy realne zapotrzebowanie szacuje się na co najmniej 270 mld EUR.

2.2 Poza tym Komisja proponuje wprowadzenie obligacji projektowych (tzw. *project bonds*), które mają zwiększyć możliwości pozyskiwania środków w sektorze publicznym lub prywatnym i zredukować ryzyko dla inwestorów reprezentujących strony trzecie. Tym sposobem budżet UE zostanie wykorzystany do zaopatrzenia Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kapitał przeznaczony w części na pokrycie ryzyka podejmowanego przy współfinansowaniu projektów dopuszczonych do realizacji. Budżet UE ma tu stanowić swoistą gwarancję, aby EBI mógł sfinansować rzeczony projekt, przy czym bank musi wziąć na siebie pozostałe ryzyko. W fazie pilotażowej (lata 2012–2013) 20-milionowy budżet, pochodzący z redystrybucji środków niewykorzystanych w realizacji europejskich programów telekomunikacyjnych, zostanie przekazany do EBI, którego zadaniem będzie – zgodnie z oczekiwaniami Komisji – zmobilizowanie innych inwestorów publicznych lub prywatnych.

2.3 Wytyczne Komisji w sprawie transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych zawierają zbiór wskazówek obejmujących cele i priorytety dotyczące sieci szerokopasmowych i infrastruktury usług cyfrowych w dziedzinie telekomunikacji. Opracowano je w celu:

- zwiększenia konkurencyjności gospodarki europejskiej, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw;
- propagowania wzajemnych połączeń i interoperacyjności sieci krajowych oraz dostępu do nich;
- rozwijania jednolitego rynku informatycznego.

<sup>(3)</sup> Jeszcze nieopublikowana w Dz.U. opinia EKES-u w sprawie neutralności sieci oraz opinia EKES-u w sprawie pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz w sprawie: „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53.

<sup>(4)</sup> Opinia EKES-u w sprawie refleksji na temat usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8; opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58; opinia EKES-u w sprawie pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz w sprawie: „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53; a także wiele innych opinii.

<sup>(5)</sup> Komunikat „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”, COM(2011) 500 final.

2.4 Głównym celem rozporządzenia jest ograniczenie przeszkód, które utrudniają dokończenie procesu tworzenia jednolitego rynku cyfrowego, co ma nastąpić poprzez zapewnienie dostępu do sieci oraz do infrastruktury publicznych usług cyfrowych. Należy podjąć starania o wyeliminowanie negatywnych aspektów występujących na poziomie podaży, czego przejawem są: duża liczba bankructw, spadek inwestycji w obszarze sieci szerokopasmowych oraz mało rentowne usługi publiczne, takie jak: e-zdrowie, elektroniczne dowody osobiste, e-zamówienia i ich interoperacyjność transgraniczna. Popyt na usługi ma szansę wzrosnąć tylko wtedy, gdy wszyscy obywatele uzyskają dostęp do sieci cyfrowych.

2.5 W pakiecie wniosków przewidziano innowacyjne instrumenty finansowe do wspierania (z wykorzystaniem efektu dźwigni) inwestycji publicznych i prywatnych. Instrumenty te mogą również służyć współfinansowaniu dotacji w sektorach infrastrukturalnych i pomóc w realizacji – do roku 2020 – celów nakreślonych w agendzie cyfrowej dla Europy, która mówi o powszechnym dostępie do sieci na poziomie 30 Mbps i przynajmniej 50 procentach rodzin korzystających z łączy o przepustowości przekraczającej 100 Mbps.

2.6 Priorytety dla projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania:

- superszybkie sieci szerokopasmowe gwarantujące przepustowość nie mniejszą niż 100 Mbps;
- sieci szerokopasmowe łączące wyspy i peryferie z centralnymi regionami Unii, zapewniające przepustowość rzędu co najmniej 30 Mbps;
- wsparcie dla platform usług podstawowych w dziedzinie infrastruktury usług cyfrowych;
- działania umożliwiające osiągnięcie synergii i interoperacyjności między różnymi projektami będącymi przedmiotem wspólnego zainteresowania w dziedzinie telekomunikacji;
- projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania mogą również obejmować usługi elektroniczne uprzednio realizowane w ramach innych programów wspólnotowych, takie jak program ISA („Rozwiązania interoperacyjne dla europejskich organów administracji publicznej”);
- aby propagować interoperacyjność między sieciami, przewiduje się podjęcie współpracy z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi;
- Komisja wnioskuje o uzyskanie pełnomocnictwa na czas nieokreślony, co pozwoli jej wprowadzić zmiany opisu projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (lista w załączniku).

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Działając na podstawie jednolitej wizji strategicznej i pragnąc stworzyć synergię, Komisja po raz pierwszy proponuje konkretne narzędzie finansowe dla trzech sektorów: transportu, energii i telekomunikacji. To nowe podejście ma wielkie znaczenie i może stać się dla państw członkowskich wzorem prowadzenia polityki infrastrukturalnej. Poza tym biorąc pod

uwagę cel utworzenia inteligentnych sieci – zrównoważonych i wzajemnie połączonych – instrument „Łącząc Europę” przyczyni się do urzeczywistnienia jednolitego rynku europejskiego. Przy założeniu wiarygodności projektów infrastrukturalnych i ograniczeniu ich profilu ryzyka, pojawi się możliwość pozyskania dodatkowych środków zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego.

3.2 W nowym scenariuszu podkreśla się szczególne znaczenie sieci i usług szerokopasmowych. EKES wielokrotnie wskazywał na potrzebę zapewnienia właściwego dostępu obywateli do szerokopasmowego internetu oraz na konieczność maksymalnego wykorzystania przez użytkowników pojawiających się możliwości poprzez zapewnienie realnej konkurencji między operatorami, opartej na polityce państw członkowskich polegającej na wspieraniu inwestycji w infrastrukturę oraz innowacje<sup>(6)</sup>.

3.3 Inwestycje w dziedzinie telekomunikacji, a zwłaszcza inwestycje w infrastrukturę sieci szerokopasmowych i usług cyfrowych, są podstawowym warunkiem osiągnięcia trwałego, inteligentnego wzrostu gospodarczego Unii, który będzie sprzyjał włączeniu społecznemu. Zobowiązanie finansowe oraz rozporządzenie wykonawcze, o których mowa, przybliżają osiągnięcie celu określonego w agendzie cyfrowej (do roku 2020 wszyscy powinni mieć zagwarantowany dostęp do internetu o przepustowości co najmniej 30 Mbps, natomiast przynajmniej 50 % ludności do internetu o przepustowości 100 Mbps).

3.4 Decyzja Komisji w sprawie „łączenia Europy” stanowi pozytywną reakcję na zastrzeżenia EKES-u<sup>(7)</sup> dotyczące „mało precyzyjnych” planów działania nakreślonych w komunikacie dotyczącym „Europejskiej agendy cyfrowej” i niewystarczającej liczby inwestycji w sieci telekomunikacyjne, wynikającej często ze słabych perspektyw zysku w obiektach użyteczności publicznej oraz z obiektywnych trudności, z którymi borykają się regiony peryferyjne. Problemy te są poważną przeszkodą na drodze do utworzenia szybkiej, jednolitej i zrównoważonej europejskiej przestrzeni sieciowej, do której dostęp uzyskują samorządy lokalne, obywatele, firmy i podmioty sektora non-profit.

3.5 Zgodnie ze stwierdzeniami przedstawianymi w poprzednich opiniach EKES jest przekonany, że upowszechnienie dostępu do szerokopasmowego internetu stanowi kluczowy warunek rozwoju nowoczesnej gospodarki i jest nieodzownym czynnikiem służącym budowaniu dobrobytu i włączeniu cyfrowemu obywateli oraz całych obszarów znajdujących się w niekorzystnym położeniu gospodarczo-kulturowym<sup>(8)</sup>. Należy pamiętać, że w komunikacie z 20 marca 2006 r. pt. „Niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych”<sup>(9)</sup> stwierdza się, że „duże rozpowszechnienie dostępu szerokopasmowego stanowi kluczowy warunek rozwoju nowoczesnej gospodarki oraz jeden z istotnych aspektów strategii lizbońskiej”.

<sup>(6)</sup> Opinia EKES-u w sprawie sieci łączności elektronicznej, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 50.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

<sup>(8)</sup> Opinia EKES-u w sprawie refleksji na temat usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8 oraz opinia EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

<sup>(9)</sup> COM(2006) 129 final.

3.6 Konieczność silnego zaangażowania europejskiego w omawiany sektor została wyraźnie i jednomyślnie podkreślona na pierwszym Zgromadzeniu Agendy Cyfrowej, zorganizowanym w Brukseli w dniach 16–17 czerwca 2011 r. pod przewodnictwem wiceprzewodniczącej Komisji Neelie Kroes. Zgromadzenie to przyciągnęło ponad tysiąc zainteresowanych podmiotów<sup>(10)</sup>: dostawców treści internetowych, producentów sprzętu komputerowego, inwestorów i operatorów telekomunikacyjnych z największych światowych firm. Uczestnicy Zgromadzenia podzielili opinię Komisji, zgodnie z którą stosowany obecnie model inwestycji w dziedzinie telekomunikacji nie przyczynia się w wystarczający sposób do upowszechniania przystępnego cenowo internetu szerokopasmowego najwyższej jakości (elementy zasadnicze: szybkość, stabilność, zrównoważony koszt, powszechna dostępność). Odnośnie do tej sprawy, EKES uważa, że warto byłoby przeanalizować sytuację w Indiach, gdzie rząd federalny ogłosił zamiar udostępnienia szerokopasmowego internetu (za pośrednictwem łącz przewodowych i bezprzewodowych) 600 milionom obywateli w roku 2014. Ponieważ zakres tej inicjatywy można badać pod kątem sytuacji w UE, analiza taka mogłaby posłużyć jako źródło sprawdzonych rozwiązań i zostać omówiona przy okazji obrad okrągłego stołu UE – Indie, zorganizowanego przez Komitet<sup>(11)</sup>.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, wybrane przez Komisję do ewentualnego finansowania za pośrednictwem omawianych środków, to m.in.: szybkie sieci transeuropejskie łączące organy administracji publicznej, transgraniczne usługi administracji elektronicznej bazujące na w pełni interoperacyjnym serwisie identyfikacji i uwierzytelniania (procedury zakładania działalności gospodarczej, umowy transgraniczne, e-prawo, pomoc medyczna on-line, w szczególności radiodiagnostyka na odległość); zdalny dostęp do dziedzictwa kulturowego, bezpieczeństwo internetu dla małoletnich, ochrona małoletnich przed oszustwami w handlu elektronicznym, usługi w zakresie inteligentnej energii.

4.2 Projekty te przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności gospodarki europejskiej (w tym małych i średnich przedsiębiorstw) i rozwoju jednolitego rynku, poprawiają jakość życia mieszkańców, ułatwiają funkcjonowanie firm i organów administracji, upowszechniają wzajemne połączenia między krajowymi sieciami telekomunikacyjnymi, ich interoperacyjność i dostęp do nich.

4.3 Komisja już wcześniej określiła podstawowe problemy, które trzeba rozwiązać w celu efektywnej realizacji założeń Europejskiej agendy cyfrowej<sup>(12)</sup> (jednej z siedmiu inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”). W tym kontekście EKES stwierdził: „Niedostateczna realizacja inicjatyw politycznych doprowadziła – z powodu fragmentacji i niedoinwestowania – do nasilenia się inercji w europejskiej gospodarce cyfrowej”<sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> Więcej informacji na temat Zgromadzenia Agendy Cyfrowej: [http://ec.europa.eu/information\\_society/digital-agenda/daa/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/daa/index_en.htm).

<sup>(11)</sup> Zob. oświadczenie A.K. Bhargavy, dyrektora wykonawczego indyjskiej firmy telefonicznej MTNL (Manhagar Telephone Nigam Limited): „Aby zwiększyć penetrację szerokopasmowego internetu, wszechobecna infrastruktura musi wyprzedzić popyt. Jakość usług musi być wysoka, a koszty winny kształtować się na odpowiednio niskim poziomie”; Broadband Tech India, 12 września 2011 r.

<sup>(12)</sup> COM(2010) 245 final/2.

<sup>(13)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

4.4 Na szczególne wsparcie zasługują propozycje Komisji dotyczące realizacji inicjatyw finansowanych częściowo przez państwa członkowskie i ukierunkowanych na udostępnienie obywatelom UE zintegrowanej sieci pełnej treści i gwarantującej możliwość korzystania z pożytecznych usług. Wsparcie to powinno zostać udzielone, mimo że w propozycji nie ma mowy o europejskim elektronicznym dowodzie tożsamości (e-ID) dla każdego obywatela, który ułatwiłby świadczenie usług elektronicznych i prowadzenie handlu internetowego (kwestie te zostały już poruszone w jednym z zaleceń EKES-u<sup>(14)</sup>).

4.5 Instrument finansowy autorstwa Komisji może pomóc w likwidacji przeszkody, która jak dotąd ograniczała możliwości budowy solidnej infrastruktury. Infrastruktura usług cyfrowych oparta na samych funduszach strukturalnych lub środkach z programu na rzecz konkurencyjności i innowacji, przeznaczonych jedynie na realizację projektów pilotażowych, nie wystarczy, by zapewnić wystarczającą „masę krytyczną” dla rzeczywistego upowszechnienia usług cyfrowych. W chwili obecnej inwestycje w internet szerokopasmowy są w wielu regionach niewystarczające ze względu na brak konkurencji i wysoki poziom ryzyka rynkowego. Usługi publiczne są na tych obszarach słabo rozwinięte i brakuje im interoperacyjności ze względu na fragmentaryzację rozwiązań technicznych. Jeśli sytuacja nie ulegnie zmianie, nie będzie możliwe utworzenie prawdziwego jednolitego rynku cyfrowego, a wielu obywateli Europy pozostanie wykluczonych.

4.6 EKES uważa za istotne, by finansowane projekty były zgodne z zasadą neutralności technologicznej, która ma zasadnicze znaczenie dla prawdziwie otwartego internetu<sup>(15)</sup>.

4.7 Od wielu lat EKES wyraża głębokie przekonanie, iż bezwzględnie konieczne jest włączenie zapisów o dostępie do internetu do dyrektywy (zob. punkt 1.11) o usłudze powszechnej<sup>(16)</sup>. Stwierdza po raz kolejny, że Komisja nie bierze tego istotnego czynnika pod uwagę, a komisarz Neelie Kroes, odpowiedzialna za przegląd dotyczący zakresu świadczenia usług powszechnych, nie zgodziła się włączyć usług telekomunikacji mobilnej i dostępu do szybkiego internetu do zapisów rzeczonych dyrektywy<sup>(17)</sup>. Komisja opiera swoje wnioski na konsultacjach publicznych przeprowadzonych w marcu 2010 r., z których mają wynikać wysokie koszty dla branży i troska o ceny dla konsumentów w niektórych państwach członkowskich, gdzie usługi informatyczne nie są dostatecznie rozwinięte.

4.8 Zdziwiająca jest to, że z jednej strony Komisja wykazuje dużą wrażliwość, jeśli chodzi o umożliwienie Unii dokonania znaczącego postępu w dziedzinie jakości infrastruktury, a z drugiej strony jest bardzo ostrożna, jeśli chodzi o szansę na dostosowanie ustawodawstwa dotyczącego usług powszechnych w dziedzinie telekomunikacji, nad którym prace rozpoczęto już w roku 2002<sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58.

<sup>(15)</sup> Opinia EKES-u w sprawie neutralności sieci, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 139.

<sup>(16)</sup> Opinia EKES-u w sprawie refleksji na temat usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej, Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8; opinia EKES-u w sprawie europejskiej agendy cyfrowej, Dz.U. C 54 z 19.2.2011, s. 58; opinia EKES-u w sprawie pierwszego programu dotyczącego polityki w zakresie widma radiowego oraz w sprawie: „Internet szerokopasmowy w Europie: inwestycje na rzecz rozwoju opartego na technologiach szerokopasmowych”, Dz.U. C 107 z 6.4.2011, s. 53; a także wiele innych opinii.

<sup>(17)</sup> Komunikat z dnia 23 listopada 2011 r., zob. IP/11/1400.

<sup>(18)</sup> Dyrektywa o usłudze powszechnej 2002/22/WE z 7 marca 2002 r.

EKES ze zrozumieniem odnosi się do trudności ekonomicznych przywoływanych przez Komisję. Niemniej jednak podkreśla, że w oczekiwaniu na realizację przedmiotowego celu priorytetowego każdy obywatel powinien jak najszybciej uzyskać publiczny lub prywatny dostęp do sieci szerokopasmowej – w niskiej cenie i na bazie rozsądnych rozwiązań logistycznych.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE**

COM(2011) 658 final – 2011/0300 (COD)

(2012/C 143/25)

Sprawozdawca: **Egbert BIERMANN**

Parlament Europejski, w dniu 15 listopada 2011 r., oraz Rada Unii Europejskiej, w dniu 29 listopada 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 172 i 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE*

COM(2011) 658 final – 2011/0300 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 131 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

Poniższa opinia jest częścią pakietu pięciu opinii sporządzonych przez EKES w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** oraz wytycznych wydanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. W skład pakietu wchodzi opinia **TEN/468** w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** (sprawozdawca: Raymond HENCKS), **TEN/469** w sprawie wytycznych dla transeuropejskich **sieci telekomunikacyjnych** (sprawozdawca: Antonio LONGO), **TEN/470** w sprawie wytycznych w sprawie transeuropejskiej infrastruktury **energetycznej** (sprawozdawca: Egbert BIERMANN), **TEN/471** w sprawie wytycznych dotyczących **transeuropejskiej sieci transportowej** (sprawozdawca: Stefan BACK), **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (sprawozdawca: Armin DUTTINE).

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera działania mające na celu modernizację i kompleksową rozbudowę europejskiej infrastruktury energetycznej. Aby zapewnić UE pewne i stabilne zaopatrzenie w energię, konieczne jest nie tylko zdywersyfikowanie źródeł energii, źródeł dostaw i dróg tranzytu, lecz także stworzenie wydajnej, niezawodnej i zapewniającej bezpieczeństwo dostaw europejskiej infrastruktury energetycznej.

1.2 Kryzys finansowy pokazał, że zwłaszcza stabilne struktury przemysłu, ale także stabilne struktury MŚP, są czynnikami, które odpowiadają za tworzenie wartości dodanej i które przyspieszają proces wychodzenia z kryzysu. Obu tym sektorom niezbędna jest niezawodna infrastruktura energetyczna zapewniająca bezpieczeństwo dostaw.

1.3 W przyszłości energia musi być przesyłana na duże odległości częściej i w większych ilościach, niż jest to możliwe obecnie. W tym celu należy sformułować i wcielić w życie określone warunki, tak jak sprecyzowano to we wniosku Komisji Europejskiej.

1.4 Należy zbudować niezawodną sieć przesyłu prądu stałego wysokiego napięcia obejmującą całą UE. Obecnie stosowane połączenia liniowe są zawodne.

1.5 Aby uniknąć ograniczeń przesyłowych, konieczne jest utworzenie transgranicznych połączeń międzysystemowych w UE. Zarządzanie ograniczeniami przesyłowymi przyczyni się do zapewniania stabilności dostaw.

1.6 Dopiero dzięki utworzeniu transeuropejskiej infrastruktury energetycznej wszystkie państwa członkowskie UE będą mogły czerpać korzyści ze swojej lokalizacji przy wykorzystywaniu krajowych źródeł energii. Dotyczy to zarówno korzystania z hydroenergii, energii wiatrowej, jak i instalacji do pozyskiwania energii słonecznej w Europie Południowej. W ten sposób można także zoptymalizować wykorzystanie kopalnych źródeł energii, takich jak ropa, gaz czy węgiel.

1.7 Tylko dzięki rozbudowanej infrastrukturze energetycznej możliwe będzie przejście na dostarczanie energii w sposób zrównoważony, niezawodny i przy niskiej emisji CO<sub>2</sub>.

1.8 EKES popiera ustanowienie instrumentu „Łącząc Europę”. Jak dotąd dane na temat koniecznego wolumenu inwestycji są jedynie szacunkowe. Wdrożenie instrumentu wymaga jednak określenia rzeczywistego zapotrzebowania na inwestycje oraz lepszych warunków ramowych i środków na innowacje w ramach rozbudowy europejskiej infrastruktury energetycznej. Działania te nie mogą jednak negatywnie wpłynąć na proces równie niezbędnej rozbudowy sieci dystrybucyjnych w państwach członkowskich i regionach. We wszystkich tych obszarach konieczne jest stosowanie opłat sieciowych, aby wspierać prywatne inwestycje. Ponadto aby stworzyć zachęty dla inwestorów prywatnych, konieczne jest wprowadzenie skutecznych programów gwarancyjnych i programów wsparcia.

1.9 Kryteria przydzielania projektów mają szczególne znaczenie. Należy je określać w sposób przejrzysty dla operatorów sieci, gospodarek wytwarzających i odbierających energię, jak również dla obywateli. EKES z zadowoleniem przyjmuje sformułowaną we wniosku strukturę udziału obywateli i regionów. Dlatego też EKES popiera kryteria dotyczące przydzielania projektów sformułowane w załączniku do wniosku dotyczącego rozporządzenia.

1.10 Rozbudowa europejskich połączeń pomiędzy sieciami jest konieczna nie tylko do tego, aby zoptymalizować obciążenia, lecz także do tego, aby wykorzystać potencjał w zakresie efektywności energetycznej. Aby rozbudowa sieci nie spowolniła europejskiego wzrostu, konieczne jest znaczne przyspieszenie procedury wydawania pozwoleń. Także i w tym przypadku propozycje zawarte we wniosku dotyczącym rozporządzenia są godne uwagi. Wzywa się państwa członkowskie do tego, aby podjęły konieczne działania w celu dostosowania ustawodawstwa.

1.11 Zdaniem EKES-u do sprostania wyzwaniom związanym z rozbudową sieci konieczne są większa otwartość i pogłębienie dialogu między wszystkimi zainteresowanymi stronami.

1.12 Niezbędne są dalsze wysiłki w zakresie badań, aby za pomocą inteligentnych sieci, możliwości składowania i inteligentnych koszyków energetycznych wyrównać wahania przepływu energii elektrycznej wytwarzanej ze źródeł odnawialnych. Do wdrożenia konieczna jest pewność prawa w całej UE.

1.13 Należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię stabilności europejskiej sieci energetycznej w kontekście zmieniających się warunków w związku z wprowadzaniem do sieci w coraz większych ilościach niestabilną energią ze źródeł odnawialnych. Napięcie i częstotliwość muszą być stałe.

1.14 Utworzenie transeuropejskiej infrastruktury energetycznej wymaga wysokiego poziomu społecznego przyzwolenia. Możliwości zaproponowane we wniosku dotyczącym rozporządzenia stanowią istotny krok w tym kierunku. Należy je w razie potrzeby zwiększyć w poszczególnych państwach członkowskich UE.

1.15 Zarówno podczas budowy, jak i podczas eksploatacji transnarodowych sieci energetycznych pracownikom będą stawiane szczególnie wysokie wymagania. Koniecznym elementem procesu wdrożenia jest zapewnienie odpowiednich możliwości kształcenia w zakresie tej działalności, a także możliwości doskonalenia zawodowego. Niezbędne jest doskonalenie zawodowe wysoko wykwalifikowanych pracowników, takich jak przedstawiciele kadry kierowniczej czy inżynierowie, które powinny obejmować innowacje, badania, zapobieganie ryzyku w kontekście przesyłu energii między różnymi państwami, a także stale zmieniające się ustawodawstwo krajowe. Przy udzielaniu zamówień należy zwracać uwagę na zgodność z normami społecznymi.

1.16 EKES z zadowoleniem przyjmuje to, że pozostano przy koncepcji rozbudowanej sieci gazowej. Bezpieczeństwo dostaw należy zwiększyć poprzez podłączenie różnych regionów wydobywających gaz.

1.17 Badania nad technologiami wychwytywania i składowania CO<sub>2</sub>, wspierane przez UE, przeciągają się. Należy jednak już dziś planować sieć, która łączyłaby miejsca prowadzenia badań z potencjalnymi składowiskami lub która mogłaby służyć do składowania. Osiągnięcie tego celu do 2020 r. jest jednak z dzisiejszej perspektywy raczej wątpliwe. Dlatego też EKES zachęca do dalszego badania i testowania użyteczności tej technologii w ramach procesu towarzyszącego (patrz też CESE 1203/2008 – Geologiczne składowanie dwutlenku węgla – sprawozdawca: Gerd Wolf) <sup>(1)</sup>.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Kształtowanie przyszłości Europy w zakresie energii jest dużym wyzwaniem dla europejskiej polityki i społeczeństwa europejskiego. Aby osiągnąć ten cel, konieczne są konsekwentne, zorientowane na osiągnięcie celu i realistyczne działania, określone m.in. na podstawie studiów wykonalności. W takich działaniach, realizowanych transgranicznie przez państwa członkowskie, należy uwzględnić wspólną koncepcję europejską.

2.2 W ramach wspólnych europejskich działań należy się kierować trzema celami UE w zakresie polityki energetycznej: bezpieczeństwem dostaw, konkurencyjnością i równoważonością. Wiąże się to również ze społeczną odpowiedzialnością za to, aby każdy obywatel UE miał dostęp do energii w przystępnej cenie.

2.3 W dniu 17 listopada 2010 r. Komisja opublikowała komunikat w sprawie priorytetów w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie. W komunikacie tym wzywa się do przyjęcia nowej polityki w zakresie infrastruktury energetycznej w Europie. Zgodnie z tym komunikatem rozwój sieci powinien w przyszłości być koordynowany w sposób transeuropejski. Oznacza to jednocześnie przegląd i dalszą zmianę obecnie obowiązujących strategii i koncepcji dotyczących transeuropejskiej sieci energetycznej.

2.4 Wreszcie w dniu 19 października 2011 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE. Celem jest stworzenie wewnętrznego rynku infrastruktury energetycznej. Rozporządzenie ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Transeuropejska infrastruktura energetyczna jest tym samym częścią unijnej strategii w zakresie energii na 2020 r. Elementami tej strategii są: integracja wszystkich państw członkowskich w ramach jednej europejskiej sieci, promowanie pozyskiwania energii w zrównoważony sposób, zwiększenie efektywności energetycznej, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i zwiększenie wykorzystania energii ze źródeł odnawialnych.

2.5 Infrastruktura energetyczna będzie miała w przyszłości o wiele większe znaczenie: Komisja Europejska ds. Bezpieczeństwa Dostaw Energii niemieckiego rządu federalnego określiła infrastrukturę energetyczną jako „serce gospodarki nowoczesnych technologii” <sup>(2)</sup>.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 75.

<sup>(2)</sup> Sprawozdanie „Deutschlands Energiewende – Ein Gemeinschaftswerk für die Zukunft” („Niemiecki przełom energetyczny – wspólnotowe działanie na rzecz przyszłości”), opublikowany przez komisję Europejską ds. Bezpieczeństwa Dostaw Energii, Berlin, 30 maja 2011 r., s. 37.



2.5.1 W przypadku przesyłu energii elektrycznej obejmuje to rozbudowę sieci przesyłu prądu stałego wysokiego napięcia (autostrady elektroenergetyczne) obejmującej całą UE, w tym połączeń międzysystemowych, opracowanie i dalsze rozwijanie instalacji składowania energii elektrycznej, rozbudowę inteligentnych i zdecentralizowanych systemów dystrybucji energii („smart grids”) i zarządzanie inteligentnym wykorzystaniem energii elektrycznej.

2.5.2 Gaz ziemny także w przyszłości odgrywał będzie kluczową rolę w europejskim koszyku energetycznym jako alternatywa dla innych metod wytwarzania energii elektrycznej i zapewnienie podstawowych dostaw energii. Należy przyspieszyć budowę gazociągów przesyłowych wysokiego ciśnienia i zwiększanie pojemności magazynowej. Z uwagi na to, że z dzisiejszego punktu widzenia koszty magazynowania są dość wysokie, należy rozważyć, czy nie można przynajmniej częściowo zastąpić magazynowania gazu ziemnego inną metodą pozyskiwania energii.

2.5.3 W perspektywie średnioterminowej ropa naftowa nadal będzie odgrywać główną rolę, zwłaszcza w ruchu drogowym. Dlatego też należy rozbudowywać i optymalizować struktury przesyłowe, uwzględniając bezpieczeństwo dostaw w szerokim zakresie.

2.5.4 W tym kontekście pojawia się problem budowy infrastruktury transportu CO<sub>2</sub>. Obecnie dyskutuje się na temat zalet i wad tej technologii. Konieczne są w tym przypadku dodatkowe badania, rozwój technologii i zwiększenie poparcia dla tej metody, w związku z czym należy się liczyć z opóźnionym wdrożeniem.

2.6 Krajowe źródła energii państw członkowskich należy włączyć do europejskiej infrastruktury energetycznej. Dzięki temu np. nowoczesne elektrownie olejowe i węglowe mogłyby przyczynić się do zapewnienia podstawowych dostaw energii i służyć do wyrównywania wahań w produkcji energii elektrycznej.

### 3. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady

3.1 Podstawą merytoryczną zaproponowanego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej jest zobowiązanie państw członkowskich do wkładu w środki na rzecz transeuropejskiej infrastruktury z jednoczesnym utworzeniem efektywnej struktury przesyłu. Przy stale zwiększającym się popycie na energię utworzenie transeuropejskiej sieci energetycznej jest nieodzowne. Dotyczy to wszystkich sektorów energetyki.

3.2 We wniosku zaproponowano 12 priorytetowych projektów i obszarów infrastruktury energetycznej. Wszystkie państwa członkowskie zostały odpowiednio włączone w poszczególne projekty. Chodzi przy tym o:

— 4 korytarze dla energii elektrycznej; m.in. budowę północnomorskiej sieci przesyłowej morskiej energii wiatrowej i budowę sieci północ-południe;

— 4 korytarze gazowe; m.in. rozbudowę europejskiej sieci gazowej w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw;

— 1 korytarz dla ropy naftowej; w tym przypadku również chodzi przede wszystkim o bezpieczeństwo dostaw;

— 3 priorytetowe obszary tematyczne, w tym stosowanie inteligentnych sieci, budowę autostrad elektroenergetycznych i transgranicznych sieci CO<sub>2</sub>.

3.3 W odniesieniu do wspomnianych czterech obszarów infrastruktury Komisja przewiduje 15 kategorii (m.in. autostrady elektroenergetyczne, instalacje składowania energii elektrycznej, gazociągi przesyłowe, rurociągi wykorzystywane do transportu ropy naftowej i rurociągi do transportu CO<sub>2</sub>). Jest to niezbędny warunek tego, aby wszystkie zainteresowane strony jednakowo rozumiały i akceptowały określone pojęcia.

3.4 Dotyczy to również ustanowionych we wniosku Komisji wiążących reguł dotyczących współpracy grup zajmujących się wdrażaniem regionalnym. Zasady te obowiązują wszystkie grupy regionalne i mają zoptymalizować ich współpracę. Do tych grup zostaną włączone wszystkie właściwe kierunki zainteresowań. Ponieważ projekty te znacząco oddziałują na obszary podlegające jurysdykcji państw członkowskich oraz obszary transgraniczne, wprowadzenie takich zasad i reguł jest nieodzowne.

3.5 Z uwagi na to, że w państwach członkowskich obowiązują nie tylko różne ceny energii elektrycznej, lecz także różne opłaty sieciowe, zostanie sformułowana metodyka analizy kosztów i korzyści, w ramach której będzie można opracowywać i porównywać scenariusze dla poszczególnych sektorów energetyki, np. dotyczące popytu, cen i zdolności wytwórczej.

3.6 Ponadto sformułowano wytyczne dotyczące przejrzystości i udziału społeczeństwa. Zwrócono w tej kwestii uwagę na to, że w przypadku różnych regulacji w poszczególnych państwach członkowskich konieczne jest stworzenie jednolitej procedury. Zaproponowano stworzenie podręcznika procedur. Celem jest osiągnięcie jak największego udziału społeczeństwa. Zaproponowane wiążące regulacje mają obowiązywać w całej UE. Zapewniają one dostosowanie procesów (patrz załącznik II do wniosku).

3.7 Umożliwia to jednocześnie wdrożenie projektów pilotażowych w zakresie udziału społeczeństwa w celu rozwinięcia europejskiej kultury uczestnictwa.

3.8 Udział samorządów lokalnych i regionalnych, podmiotów gospodarki i społeczeństwa zyskuje tu zupełnie nowe znaczenie. Nie chodzi tu jedynie o udział społeczeństwa jednego państwa, ale o udział społeczeństwa wszystkich zainteresowanych państw członkowskich. W ten sposób dochodzi do

swego rodzaju transnarodowego udziału, co może i powinno doprowadzić do stworzenia europejskiej kultury uczestnictwa. Komitet Regionów (KR) wyraźnie podkreślił ten aspekt w swojej opinii „Priorytety w odniesieniu do infrastruktury energetycznej na 2020 r. i w dalszej perspektywie”<sup>(3)</sup> (patrz m.in. punkt 3 i 4).

3.9 Podstawę prawną wdrożenia ewentualnego rozporządzenia stanowi w szczególności art. 171 ust. 1 TFUE, który jest jednoznacznie sformułowany, a obowiązującą procedurą jest procedura współdecyzji zgodnie z art. 172. Ważne jest, iż państwa członkowskie zachowują wyłączne kompetencje w zakresie koszyka źródeł energii. W tym kontekście kompetencje UE w zakresie transeuropejskich sieci są pomocne i powinny być dalej rozszerzane.

3.10 Szacuje się, że ramy finansowe przeznaczone na rozbudowę europejskiej infrastruktury energetycznej do 2020 r. wyniosą około 210 mld euro<sup>(4)</sup>. Spodziewany wkład inwestorów prywatnych stanowić ma do 50%. Aby osiągnąć taki wkład, w Komisji trwają obecnie rozmowy i prace na temat instrumentów finansowania. Ich oceną zajmuje się grupa analityczna TEN ds. inicjatywy w zakresie obligacji projektowych na projekty infrastrukturalne w ramach strategii „Europa 2020”<sup>(5)</sup>.

3.11 Zaproponowane rozporządzenie ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2013 r. Związane z tym założenia dotyczące finansowania są częścią planowanych wspólnych ram finansowych UE na lata 2014–2020.

#### 4. Uwagi EKES-u

4.1 Dostawa energii za pomocą nowoczesnej infrastruktury energetycznej jest głównym warunkiem rozwoju społeczeństwa europejskiego. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji. Jest to ważny krok w realizacji celów polityki energetycznej na 2020 r.

4.2 Zaproponowane rozwiązanie jest kompromisem między przejrzystością rynku, konieczną regulacją i swobodą rynku. Jest to pozytywny aspekt. Obecnie na rynkach energii państw członkowskich obowiązują różne regulacje. Może to prowadzić do konfliktów interesów. Dlatego też należy dążyć do ujednoczenia krajowych rynków energii z jednoczesnym uwzględnieniem potrzeb krajowych.

4.3 Zwłaszcza w przypadku zaproponowanych wytycznych dotyczących wspólnych wskaźników i zasad, które mają być wiążące dla wszystkich, pojawia się możliwość wspólnego ukie-runkowanego działania. W ten sposób z góry minimalizuje się spory dotyczące definicji.

4.4 Założony cel budowy supersieci energetycznej aż do utworzenia zdecentralizowanej inteligentnej sieci wiąże się również z innymi pozytywnymi skutkami:

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 259 z 2.9.2011, s. 48–53.

<sup>(4)</sup> Na systemy do przesyłu energii elektrycznej wysokiego napięcia, składowanie i aplikacje dla inteligentnych sieci przewiduje się we wniosku Komisji 140 mld euro, na gazociągi przesyłowe wysokiego ciśnienia – 70 mld euro i 2,5 mld euro na infrastrukturę transportu dwutlenku węgla.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u na temat inicjatywy w zakresie obligacji projektowych na projekty infrastrukturalne w ramach strategii „Europa 2020” (Zob. str. 3 niniejszego Dziennika Urzędowego).

— utworzeniem nowych miejsc pracy o wyższej jakości, zwłaszcza w regionach najbardziej oddalonych;

— wzmocnieniem pozycji europejskiego sektora przemysłu i usług w stosunku do światowej konkurencji dzięki bezpieczeństwu dostaw energii; dotyczy to zwłaszcza MŚP;

— modernizacją i rozbudową europejskiej infrastruktury energetycznej, co przyczyni się do zwiększenia efektywności energetycznej;

— szansą na zmniejszenie istniejących ograniczeń przesyłowych dzięki utworzeniu transnarodowej infrastruktury i jednoczesnej rozbudowie sieci krajowych;

— możliwością ustabilizowania lub nawet obniżenia cen dzięki osiągnięciu celu w zakresie większej konkurencji na rynkach energii; po części wiąże się z tym niestety konieczność większej regulacji, która może negatywnie wpłynąć na ceny; w ramach procesu politycznego należy rozważyć, które z tych rozwiązań jest właściwsze.

4.5 Dzięki planowanemu zaangażowaniu samorządów lokalnych i regionalnych zwiększa się przyzwolenie na proponowane innowacje infrastrukturalne. Aspekt ten został szczególnie podkreślony w opinii KR-u.

4.6 Regulacje dotyczące sieci należy dostosować na nowo. Należy znaleźć sposób na to, aby zmienić nastawienie operatorów na zyski na podejście wybiegające w przyszłość. Techniczna wykonalność jest przy tym jedną z głównych kwestii, do innych zaś należy gospodarna i zrównoważona realizacja z uwzględnieniem kwestii społecznych.

4.7 Ważnym elementem nowoczesnej infrastruktury energetycznej są zapasy energii. Dotychczas dotyczyło to przede wszystkim ropy naftowej i gazu ziemnego. Obecne rozumienie zapasów energii zostanie w tym przypadku rozszerzone o zapasy energii elektrycznej. Ogólnie rzecz biorąc, pojawia się pytanie, czy chodzi przy tym o projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania, czy o projekty krajowe. W tej kwestii nie istniały dotychczas żadne unijne regulacje, a ponadto występują w tej sprawie poważne wątpliwości natury prawnej. Dlatego wzywa się Komisję, aby poszerzyła zakres wniosku, tak aby zapewnić pewność prawa w odniesieniu do magazynowania energii. Poza dotychczasowymi promowanymi metodami magazynowania energii we wniosku należy uwzględnić wszystkie technicznie możliwe rozwiązania, takie jak akumulatory, technologia parowa, wodór czy metan. Wskazane byłoby przy tym jednoczesne wspieranie realizacji projektów badawczych.

4.8 Należy wziąć pod uwagę opinie krajowych rad społeczno-gospodarczych w państwach członkowskich, w których one funkcjonują, oraz włączyć te podmioty w proces planowania i wdrażania w charakterze organów doradczych.

4.9 Krajowe regulacje dotyczące uczestnictwa i współdecydowania pracowników zostaną włączone do regionalnych projektów dotyczących infrastruktury energetycznej. Jest to istotny warunek społecznego kształtowania istniejących i przyszłych miejsc pracy związanych z europejskimi projektami infrastrukturalnymi.

4.10 Pracownicy uczestniczący w ambitnych projektach infrastrukturalnych muszą być odpowiednio wykwalifikowani i mieć możliwość doskonalenia zawodowego, aby zapewnić bezproblemową ich realizację.

4.11 Obywatele UE muszą być dokładnie informowani o planowanych projektach infrastrukturalnych. Bez powszechnej zgody społeczeństwa wdrożenie projektów jest niemożliwe.

4.12 Koszty budowy infrastruktury są wliczane w opłaty za energię ponoszone przez użytkowników końcowych. W praktyce są one przenoszone na konsumentów. Istnieje niebezpieczeństwo, że obywatele nie będą mogli korzystać z energii elektrycznej. We wniosku nie uwzględniono tego w wystarczający sposób. Koncepcje mające na celu wyeliminowanie ubóstwa energetycznego w Europie należy rozwijać na różnych płaszczynach. Inną decydującą kwestią jest przy tym to, w jakim stopniu uda się zwiększyć konkurencję na rynku energii, która ograniczy wzrost cen.

4.13 Koszty infrastruktury zostaną również zoptymalizowane dzięki temu, że odpowiedni rodzaj energii będzie produ-

kowany w odpowiednim miejscu. Energia wiatrowa powinna być wytwarzana w wietrznych regionach, a słoneczna – w słonecznych. Doprowadzi to do zoptymalizowania nie tylko wytwarzania energii, lecz także jej przesyłu.

4.14 Przemysł oraz MŚP są nadal istotnymi czynnikami odpowiedzialnymi za tworzenie wartości dodanej w Europie. Także i w tym przypadku ważnym warunkiem są stabilne dostawy energii w konkurencyjnych cenach na światowym rynku.

4.15 Kwestią otwartą pozostaje planowana budowa infrastruktury do transportu CO<sub>2</sub>. Obecnie dyskutuje się na temat zalet i wad tej technologii. Zważywszy że w perspektywie średnioterminowej kopalne źródła energii, takie jak ropa naftowa, gaz i węgiel dalej będą istotnym składnikiem koszyka energetycznego w Europie, konieczne jest przedsięwzięcie różnorodnych środków w celu przyspieszenia prac nad tą technologią i w celu budowy odpowiedniej infrastruktury, aby można było osiągnąć długofalowe cele UE w zakresie klimatu. Niestety nie ma obecnie w tym zakresie prawie żadnych projektów pilotażowych. Nie ma pewności, czy uda się to osiągnąć do 2020 r. czy dopiero w późniejszym okresie.

4.16 W tym kontekście EKES popiera wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie infrastruktury energetycznej i opowiada się za jego szybkim wdrożeniem po uwzględnieniu uwag przedstawionych przez Komitet.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej**

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD)

(2012/C 143/26)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Dnia 15 listopada 2011 r. Parlament Europejski i dnia 30 listopada 2010 r. Rada, działając na podstawie art. 172 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej*

COM(2011) 650 final – 2011/0294 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Niniejsza opinia stanowi część pakietu pięciu opinii sporządzonych przez EKES w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** i wytycznych do niego wydanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. Pakiet obejmuje opinie: **TEN/468** w sprawie **instrumentu „Łącząc Europę”** (Sprawozdawca: Raymond HENCKS), **TEN/469** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskich sieci **telekomunikacyjnych** (Sprawozdawca: Antonio LONGO), **TEN/470** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury **energetycznej** (Sprawozdawca: Egbert BIERMANN), **TEN/471** w sprawie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci **transportowej** (Sprawozdawca: Stefan BACK) oraz **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (Sprawozdawca: Armin DUTTINE).

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje komunikat w sprawie pakietu na rzecz rozwoju (zwany dalej „komunikatem”) oraz wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (zwany dalej „wnioskiem”). Podejście proponowane w komunikacie oraz środki regulacyjne proponowane w celu wdrożenia tego podejścia w dziedzinie transportu zgodnie z propozycją zawartą we wniosku są w dużym stopniu zgodne ze stwierdzeniami EKES-u przedstawionymi we wcześniejszych opiniach.

1.2 W szczególności EKES przyznaje, że multimodalne i sprawne sieci infrastruktury transgranicznej, obejmujące „ostatnie mile” i dobre połączenia z krajami trzecimi, są niezbędne do skutecznej realizacji strategii „Europa 2020” oraz celów określonych w białej księdze z 2011 r. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu” (zwanej dalej „białą księgą z 2011 r. dotyczącą polityki transportowej”). EKES docenia również zintegrowane podejście do polityki infrastrukturalnej w sektorze transportu, energetyki i sektorze cyfrowym, mające na celu osiągnięcie efektu synergii i efektywne korzystanie z zasobów. Mimo to EKES wyraża następujące uwagi.

1.3 EKES ubolewa nad tym, że cel osiągnięcia efektu synergii z innymi sieciami nie stanowi we wniosku jednego z priorytetów w procesie planowania, określonych w art. 10.

1.4 EKES zauważa problem dotyczący zgodności między celami wyznaczonymi we wniosku w bardzo odległej perspektywie czasowej oraz praktyczniejszymi i natychmiastowymi środkami przewidzianymi na lata 2020–2030.

1.5 EKES popiera podejście dwupoziomowe, obejmujące sieć kompleksową i sieć bazową. Niemniej EKES ma wątpliwości, czy korytarze sieci bazowej (zwanymi dalej „korytarzami”) nie powinno się jednak uznawać za trzeci poziom, który zastępuje priorytetowe projekty w obecnych wytycznych. Wynika to z tego, że rozdział IV wniosku zawiera konkretne kryteria odnoszące się do definicji korytarzy i ich rozwoju, dzięki którym wyraźnie odróżniają się one od pozostałej części sieci bazowej. EKES jest zdania, że problem przewidywalności i pewności prawa wynika z tego, że korytarze i wcześniej określone projekty z nimi związane są wymienione w załączniku do wniosku w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” (zwanego dalej „wnioskiem w sprawie instrumentu »Łącząc Europę«”), który ustalono jako obowiązujący jedynie na lata 2014–2020, natomiast zarówno korytarze, jak i projekty, mają charakter długoterminowy i wymagają nadania im znaczenia priorytetowego również na okres po roku 2020.

1.6 W związku z powyższym EKES jest zdania, że wspomniany wyżej problem przewidywalności i pewności prawa można rozwiązać bądź to poprzez sporządzenie wykazu korytarzy sieci bazowej i wcześniej określonych projektów i załączenie go do wniosku, bądź też poprzez postanowienie, że wykaz ten będzie obowiązywał tak długo jak sam wniosek, z zastrzeżeniem przyszłych zmian.

1.7 EKES wskazuje na wielkie znaczenie organizacji koordynacji i zarządzania zaplanowanej dla korytarzy sieci bazowej w celu ułatwienia ich realizacji. Podkreśla jednak, iż należy zadbać o możliwie jak najprostszą, racjonalną i efektywną pod względem kosztów organizację zarządzania, skupiając się na celu dotyczącym zapewnienia optymalnego funkcjonowania interfejsów transgranicznych na wszystkich poziomach oraz eliminowaniu wąskich gardeł wzdłuż korytarzy, z jednoczesnym poszanowaniem zasady pomocniczości. Komitet popiera rozwiązania, które pozwolą uniknąć równoległych organizacji zarządzania i powielania funkcji w przypadku współistnienia różnych systemów korytarzy, jak np. korytarze sieci bazowej oraz elementy europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy.

1.8 EKES stawia pytanie, czy nie powinna istnieć jednoznaczna możliwość realizacji całej sieci bazowej, w tym projektów dotyczących autostrad morskich między portami sieci bazowej, za pomocą mechanizmu koordynacji, w celu ułatwienia odpowiedniej i terminowej realizacji sieci bazowej, zwłaszcza jej wymiaru transgranicznego. EKES podkreśla, że funkcja taka może być czynnikiem ułatwiającym władzom odpowiedzialnym za planowanie uzyskanie odpowiedniej równowagi między krajowymi priorytetami na różnych szczeblach a wartością dodaną UE oraz kładzie nacisk na unijną wartość dodaną.

1.9 W kwestii konfiguracji korytarzy EKES zwraca uwagę na to, że we wniosku podkreśla się ich multimodalny i transgraniczny charakter. Konfiguracja korytarzy wymienionych w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” jest związana z kolejowymi korytarzami towarowymi, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 913/2010 w sprawie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy. Ponieważ ambitnym priorytetem wniosku jest zasobooszczędny transport multimodalny i to, aby każdy korytarz obejmował co najmniej trzy rodzaje transportu, uwzględnione powinny zostać także inne rodzaje transportu.

1.10 Według EKES-u korytarze powinny być zdefiniowane na podstawie podejścia multimodalnego i zasobooszczędnego, określonego w art. 48–49 wniosku, i powinny obejmować większość najważniejszych transgranicznych przepływów na duże odległości w sieci bazowej, zapewniając optymalne wykorzystanie każdego rodzaju transportu oraz współpracę między nimi. Konfiguracja korytarzy powinna opierać się na analizie kosztów i korzyści oraz prowadzić do efektywności i zrównoważonego rozwoju (gospodarczego, ekologicznego i społecznego) dzięki innowacji i rozwiązaniom współmodalnym. Na tej podstawie należy rozpatrywać potrzeby poszczególnych rodzajów transportu, w tym węzłów, przy definiowaniu korytarzy.

1.11 EKES przywiązuje dużą wagę do zamiaru przeznaczenia dodatkowych środków finansowych na zaspokojenie wyraźnych we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” potrzeb krajów będących beneficjentami polityki spójności i jest zdania, że sformułowany w ten sposób priorytet powinien być również odzwierciedlony we wniosku, na przykład poprzez dodanie celu w art. 4 lub dodatkowego priorytetu w art. 10.

1.12 EKES zwraca uwagę, że zgodnie z wnioskiem w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, art. 17 ust. 3, 80–85 % dostępnych środków z budżetu ma zostać zarezerwowanych na wcześniej określone projekty, głównie w zakresie korytarzy sieci bazowej, wymienione w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. EKES ubolewa nad tym, że nie podano kryteriów, według których dokonano wyboru tych projektów. EKES przypomina o multimodalnym charakterze korytarzy określonym także w przepisach dotyczących planu rozwoju korytarza w art. 53 wniosku, w którym – jak się wydaje – przyjmuje się, że należy zapewnić odpowiednią dystrybucję projektów inwestycyjnych na wszystkie rodzaje transportu (zob. art. 53 ust. 1 lit. f) wniosku).

1.13 Z uwagi na istotne znaczenie celu dotyczącego zrównoważonego rozwoju określonego na przykład w art. 37–39 wniosku EKES stawia pytanie, czy koncepcji rozwiązań dotyczących „zielonych korytarzy” nie można by zastosować jako znaku jakości w odniesieniu do realizacji wariantu usług transportu towarowego, o którym mowa w art. 38.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Aktualnie obowiązujące wytyczne TEN-T mają formę decyzji i powstały w 1996 r. Ich celem jest usprawnienie połączeń, a więc także funkcjonowania jednolitego rynku.

2.2 Jednak wytyczne z 1996 r. z późniejszymi zmianami nie przyczyniają się do tworzenia spójnej sieci. Widać to szczególnie w przypadku projektów priorytetowych, które odnoszą się do pewnych punktów sieci, w których występują problemy z przepustowością i inne problemy związane ze sprawnością połączeń.

2.3 Wdrożenie wytycznych przebiega wolno i z opóźnieniami, zwłaszcza w zakresie projektów priorytetowych.

2.4 EKES zauważył też niewystarczający stopień wdrożenia w nowych państwach członkowskich w Europie Wschodniej.

2.5 Przedłożone obecnie przez Komisję komunikat i wniosek (pakiet) to owoc długotrwałej procedury konsultacji. EKES zaangażował się w tę procedurę i przekazał opinie w sprawie zielonej księgi z 2009 r. dotyczącej polityki w zakresie TEN-T<sup>(1)</sup>, a także – na wniosek wówczas zbliżającej się polskiej prezydencji – opinię w sprawie zrównoważonego rozwoju polityki transportowej UE i sieci TEN-T<sup>(2)</sup>. EKES poruszył także kwestie związane z siecią TEN-T w swojej opinii w sprawie białej księgi z 2011 r. dotyczącej polityki transportowej<sup>(3)</sup>.

(1) Opinia EKES-u: „TEN T: przegląd polityki”, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s.101.

(2) Opinia EKES-u: „Zrównoważony rozwój polityki transportowej UE i sieci TEN-T”, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s.31.

(3) Opinia EKES-u: „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu”, Dz.U. C 248 z 28.1.2012, s.146.

2.6 Celem pakietu jest opracowanie zintegrowanej polityki infrastruktury na rzecz sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych i umożliwienie uzyskania efektu synergii, poprawy alokacji zasobów i wyeliminowania wąskich gardeł, problemów związanych z przepustowością i braków w połączeniach.

2.7 Pakiet wyraźnie ma na celu przyczynienie się do realizacji celów strategii „Europa 2020”, tj. stworzenia zrównoważonej i konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy, czemu mają służyć optymalne i zasobooszczędne sieci.

2.8 Środkami, które wybrano do realizacji tych celów, są oddzielne rozporządzenia dla każdego sektora, zawierające wytyczne dotyczące planowania, priorytetów i realizacji, a także wspólne ramy finansowe, rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” na lata 2014–2020 wraz z załączonym wykazem korytarzy i wcześniej określonych projektów wybranych do objęcia finansowaniem w latach 2014–2020. Rozporządzenie ustanawiające instrument „Łącząc Europę” nie wchodzi w zakres niniejszej opinii.

2.9 Wniosek określa szereg celów w odniesieniu do sektora transportu. Najważniejszym z nich jest wprowadzenie spójnej sieci bazowej, która umożliwi stworzenie zasobooszczędnego transportu multimodalnego na jednolitym rynku i zapewni mu połączenia na zewnątrz. Wniosek ma zastąpić mozaikowe w charakterze aktualne wytyczne TEN-T, poprawić widoczność sieci i ułatwić jej realizację.

2.10 Podobnie jak biała księga z 2011 r. dotycząca polityki transportowej pakiet ma na celu zapewnienie ciągłości przepływów transportowych na jednolitym rynku, w tym usług logistycznych, oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju i wzrostu gospodarczego. Celem wniosku jest ułatwienie transgranicznej koordynacji między państwami członkowskimi dzięki ramom umożliwiającym lepszą alokację zasobów i lepsze planowanie.

2.11 Wniosek obejmuje również środki, które mają służyć opracowaniu inteligentnego systemu transportowego, usprawnieniu rozwiązań z zakresu zielonego transportu i podniesieniu poziomu innowacji.

2.12 We wniosku dokonuje się podziału sieci na dwa poziomy – sieć kompleksową i sieć bazową. Unijne zasoby i system zarządzania koncentrują się na sieci bazowej, która ma charakteryzować się wysoką wartością dodaną dla UE (brakujące połączenia transgraniczne, wąskie gardła, węzły multimodalne). Sieć bazowa ma zostać zrealizowana do końca 2030 r., a sieć kompleksowa – do końca 2050 r.

2.13 W ramach sieci bazowej wybiera się określoną liczbę multimodalnych korytarzy sieci bazowej i zapewnia się im skuteczny mechanizm zarządzania oraz większość zasobów budżetowych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat i wniosek oraz przyznaje, że dobre funkcjonowanie infrastruktury jest kluczowe dla funkcjonowania rynku wewnętrznego.

3.2 EKES wielokrotnie wzywał do przyjęcia zintegrowanego podejścia do poszczególnych rodzajów sieci transeuropejskich. EKES docenia zatem to, że obecnie są składane wnioski wpisujące się w tę logikę.

3.3 EKES zwraca uwagę, że wniosek dotyczy jedynie możliwości koordynacji między poszczególnymi rodzajami sieci, w ujęciu bardzo ogólnym. Konkretniejsze przepisy znajdują się we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”.

3.4 EKES docenia to, że wniosek jest zgodny z celami polityki transportowej określonymi w białej księdze z 2011 r. dotyczącej transportu. EKES podkreślił, że niezbędna jest większa spójność między środkami strategicznymi proponowanymi w białej księdze w perspektywie do roku 2050 oraz konkretniejszymi środkami w okresie od 2020 r. do 2030 r. Podobne problemy występują w komunikacie i wniosku.

3.5 EKES zakłada, że uzasadnieniem dwupoziomowego podejścia komunikatu i wniosku jest pragnienie stworzenia spójnej sieci transportowej dla najważniejszych przepływów transportu towarów i osób, co jest celem użytecznym wynikającym także z potrzeby ustalenia priorytetów w zakresie wykorzystania skromnych zasobów finansowych.

3.6 EKES ma wątpliwości, czy korytarze bazowe, których ramy przedstawiono we wniosku, lecz które opisano w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, nie stanowią tak naprawdę trzeciego poziomu wcześniej określonych projektów priorytetowych na okres budżetowy 2014–2020. EKES zwraca uwagę na problemy związane z przewidywalnością i pewnością prawa, które mogą pojawić się w przypadku korytarzy i projektów, które nie będą w pełni zrealizowane w momencie zakończenia okresu obowiązywania w 2020 r. wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”.

3.7 W związku z powyższym EKES stawia pytanie, czy wykaz korytarzy i wcześniej określonych projektów nie powinien znaleźć się w załączniku do wniosku. Zdaniem EKES-u korytarze jako takie są bardziej związane z wnioskiem, który je reguluje, niż z proponowanym rozporządzeniem ustanawiającym instrument „Łącząc Europę”.

3.8 EKES zauważa też problem spójności w odniesieniu do zależności między siecią bazową a korytarzami, dla których wniosek zapewnia silny i użyteczny mechanizm koordynacji i zarządzania. Choć naturalnie EKES dostrzega sens wyznaczania bardzo ścisłych priorytetów w przypadku, gdy chodzi o wykorzystanie zasobów, to jednak dobrze rozwinięty mechanizm koordynacji i zarządzania byłby korzystny również dla całej sieci bazowej, której termin realizacji jest przecież nieodległy, w kontekście planowania infrastruktury. EKES podkreśla zwłaszcza przydatność tego mechanizmu z punktu widzenia odpowiedniej równowagi między planowaniem na szczeblu krajowym a wartością dodaną UE oraz uwzględnienia aspektu unijnej wartości dodanej w planowaniu na szczeblu krajowym. Potrzeba silnego mechanizmu koordynacji i zarządzania jest szczególnie ważna w przypadku projektów, które z definicji mają charakter transgraniczny, np. autostrad morskich.

3.9 EKES jest zdania, że korytarze powinny być rzeczywiście multimodalne. Może to czasem oznaczać dość szerokie korytarze obejmujące zarówno połączenia lądowe lub stałe, jak i połączenia morskie, na przykład w formie autostrad morskich. Należy przeznaczyć odpowiednie miejsce na transport drogowy, gdyż istotne jest, aby sieć opierała się też na rzeczywistych, bieżących potrzebach. Przewiduje się 34-procentowy wzrost transportu towarów w okresie od 2005 r. do 2020 r., a dziś transport drogowy stanowi ok. 75 % wolumenu transportu. Według EKES-u istotne jest odzwierciedlenie tego multimodalnego charakteru również w wyborze projektów, który powinien obejmować wszystkie rodzaje transportu.

3.10 EKES zgadza się z opinią przedstawioną w komunikacie, że być może teraz jest odpowiedni czas na wnioski dotyczące infrastruktury, gdyż inwestycje w infrastrukturę na skutek obecnego kryzysu finansowego cieszą się dużym zainteresowaniem. Mimo to EKES zauważa, że ocena możliwości finansowania musi uwzględniać dłuższą perspektywę w przypadku dokumentów odnoszących się do okresu do 2030 r. i do 2050 r.

3.11 EKES zauważa ambitne plany na lata 2014–2020 określone w załączniku do wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”. Choć EKES docenia pozytywny wpływ mechanizmu koordynacji i zarządzania na wdrażanie korytarzy sieci bazowej przewidzianych we wniosku i monitorowania określonego we wniosku w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, to jednak zwraca uwagę na trudność przewidzenia czasu trwania krajowych procedur planowania, gdyż decyzje w sprawie planowania są często przedmiotem odwołania, a co za tym idzie – procedury te są często długotrwałe.

3.12 W swojej opinii w sprawie białej księgi z 2011 r. dotyczącej polityki transportowej EKES podkreślił znaczenie interfejsu między transportem na duże odległości a dystrybucją na obszarach miejskich. EKES zatwierdza więc podejście przyjęte we wniosku w tym zakresie.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES podkreśla, że podczas wdrażania wytycznych należy obowiązkowo uwzględnić warunki lokalne w kwestii kryteriów technicznych w stopniu, który zapewni utrzymanie bezpieczeństwa. Powinna istnieć możliwość odpowiedniego rozwiązania tej kwestii w ramach efektywnego korzystania z zasobów.

4.2 Rola koncepcji autostrad morskich nie jest do końca jasna w odniesieniu do połączenia autostradą morską portów

w różnych korytarzach lub portów o różnym statusie, na przykład portów sieci bazowej i portów sieci kompleksowej lub też portów sieci bazowej należących do różnych korytarzy – zob. np. wniosek, art. 25 ust. 2 lit. c). EKES ubolewa nad tym brakiem jasności, który może spowodować praktyczne problemy podczas łączenia ze sobą projektów z zakresu autostrad morskich.

4.3 Przepisy art. 38 wniosku w rzeczywistości dotyczą koncepcji zielonych korytarzy wprowadzonej przez Komisję w planie działań na rzecz logistyki transportu towarowego z 2007 r. EKES ubolewa nad tym, że to pojęcie przewodnie nie jest wykorzystywane we wniosku jako znak jakości.

4.4 EKES akceptuje wymogi, które musi spełnić infrastruktura transportu drogowego sieci bazowej (art. 45 wniosku). Wyjątkowo duże znaczenie ma infrastruktura pomocnicza, czyli postoje na autostradach co 50 km, a także odpowiednie i bezpieczne parkingi dla kierowców komercyjnego transportu drogowego: tego typu obiekty umożliwiające właściwy odpoczynek są niezbędne do poprawy warunków pracy kierowców oraz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stanowią one także wkład w walkę z przestępczością zorganizowaną.

4.5 Należy wzmocnić wymóg dotyczący dostępności alternatywnych czystych paliw, gdyż będzie on niezbędny do połączenia wytycznych TEN-T ze strategią w zakresie transportu alternatywnego oraz paliw alternatywnych (w tym energii elektrycznej, biopaliw, paliw syntetycznych, metanu, gazu płynnego), którą Komisja Europejska przygotowuje, by umożliwić w UE wprowadzenie do ruchu w sieci bazowej ekologicznie czystych i energooszczędnych pojazdów. W tym kontekście EKES jest zdania, że rozszerzenie odpowiedniej infrastruktury uzupełniania paliw alternatywnych jest niezbędne do tego, aby znacznie przyspieszyć upowszechnienie się na rynku UE ekologicznie czystych pojazdów.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego decyzję nr 1639/2006/WE ustanawiającą Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013) oraz rozporządzenie (WE) nr 680/2007 ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych**

COM(2011) 659 final – 2011/0301 (COD)

(2012/C 143/27)

Sprawozdawca: **Armin DUTTINE**

Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 12 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 172, art. 173 ust. 3 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego decyzję nr 1639/2006/WE ustanawiającą Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013) oraz rozporządzenie (WE) nr 680/2007 ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych*

COM(2011) 659 final – 2011/0301 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 2 – 10 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

Niniejsza opinia jest częścią pakietu pięciu opinii przygotowywanych przez EKES w odniesieniu do **instrumentu „Łącząc Europę”** oraz wytycznych dotyczących tego instrumentu, wydanych przez Komisję Europejską w październiku 2011 r. Pakiet ten zawiera opinie: **TEN/468** w sprawie instrumentu „Łącząc Europę” (sprawozdawca: Raymond HENCKS), **TEN/469** w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci **telekomunikacyjnych** (sprawozdawca: Antonio LONGO), **TEN/470** w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury **energetycznej** (sprawozdawca: Egbert BIERMANN), **TEN/471** w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci **transportowej** (sprawozdawca: Stefan BACK) oraz **TEN/472** w sprawie inicjatywy w zakresie **obligacji** projektowych (sprawozdawca: Armin DUTTINE).

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą utworzenia instrumentu opartego na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych na przewidziany etap pilotażowy obejmujący lata 2012–2013. Zwraca jednak uwagę na zagrożenia wiążące się z tym instrumentem. Zanim będzie się kontynuować stosowanie tego instrumentu w nowym okresie budżetowym UE w latach 2014–2020, powinno się przeprowadzić, ze szczególną starannością, ocenę i pogłębić ją w ramach szeroko zakrojonej debaty społecznej. Należy przy tym uwzględnić zwłaszcza wnioski płynące z doświadczeń wyniesionych z realizacji projektów w ramach partnerstw publiczno-prywatnych (PPP).

1.2 Szanse związane z proponowanym instrumentem polegają w szczególności na udostępnieniu niezbędnych środków na inwestycje w projekty infrastrukturalne w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energii, które są ważne dla wzmocnienia wzrostu, innowacyjności i konkurencyjności oraz dla tworzenia miejsc pracy. Dzięki realizacji zamierzonych projektów korzyści płynące z integracji europejskiej staną się faktycznie odczuwalne dla obywateli, co umocni ideę europejską.

1.3 Komitet dostrzega jednak także zagrożenia. Wynikają one w szczególności z ewentualnej konieczności pokrywania strat związanych z realizowanymi projektami inwestycyjnymi.

O ile możliwe ryzyko przejmowane przez budżet UE zostało we wniosku ustawodawczym Komisji jasno ograniczone, o tyle w przypadku Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) zakłada się, że w związku z umowami zawieranimi w odniesieniu do każdego projektu między EBI a inwestorami oraz przeprowadzoną przez EBI dywersyfikacją ryzyka na wszystkie projekty nie ponosi on już żadnego dalszego ryzyka. Aby bezwzględnie zapobiec sytuacji, w której urzeczywistnienie się ryzyka miałyby negatywny wpływ na zdolność kredytową i reputację EBI, jak również na zatwierdzenie i realizację projektów tradycyjnie wspieranych przez EBI, zdaniem Komitetu niezbędne jest, by EBI także w ramach obligacji projektowych stosował swe dotychczasowe kryteria oceny ryzyka projektowego. W szczególności należy w sposób przejrzysty przedstawić ryzyko ponoszone przez EBI <sup>(1)</sup> oraz w odpowiednich przypadkach poczynić działania służące ograniczeniu tego ryzyka. Podjęcie takiego działania trzeba rozważyć zwłaszcza w odniesieniu do kontynuacji stosowania omawianego instrumentu w nowym okresie budżetowym UE 2014–2020 po dokonaniu oceny doświadczeń zebranych na etapie pilotażowym.

<sup>(1)</sup> Zob. także dokument Rady ds. Ocen Skutków w Komisji Europejskiej poświęcony ocenie skutków wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie inicjatywy w zakresie obligacji projektowych DG ECFIN – Impact Assessment on a proposal for a regulation on the Europe 2020 Project Bond Initiative, pkt C 2 (projekt z 15 września 2011 r.) (sygn. Ares(2011)1012531 – 23.09.2011). Wzywa się tam do przejrzystego przedstawienia ryzyka dla EBI.



1.4 EKES zauważa, że we wniosku Komisji zbyt mało miejsca poświęca się kwestiom związanym ze spłatą finansowania projektów w przypadku ich finansowania przez sektor prywatny. Zwłaszcza w dziedzinie transportu powinno się przeprowadzić szeroką debatę społeczną dotyczącą możliwych konsekwencji wprowadzenia finansowania infrastruktury przez jej użytkowników. Ponadto Komitet zwraca uwagę na to, że proponowany instrument nie powinien uniemożliwiać realizacji decyzji politycznych i umów społecznych dotyczących osiągnięcia zrównoważonych celów gospodarczych, ekologicznych i społecznych. Nie powinno się stwarzać niewłaściwych zachęt do inicjowania projektów PPP. Komitet przypomina w związku z tym swe stanowisko, zgodnie z którym kryteria zadłużenia w przypadku projektów PPP muszą odpowiadać kryteriom przyjętym dla projektów realizowanych w ramach klasycznych zamówień publicznych.

1.5 Komitet jest zdania, że dzięki proponowanemu instrumentowi opartemu na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych będzie można pozyskać jedynie część koniecznych środków na inwestycje w pilnie potrzebne projekty infrastrukturalne. Zwraca w związku z tym uwagę na konieczność pozyskania innych źródeł wpływów do budżetów publicznych, które można by przeznaczyć na inwestycje publiczne. Odsyła tu w szczególności do propozycji wprowadzenia podatku od transakcji finansowych.

## 2. Wprowadzenie

2.1 Komisja Europejska opublikowała 19 października 2011 r. szereg dokumentów ustawodawczych i nieustawodawczych dotyczących rozwoju sieci i infrastruktur transeuropejskich w dziedzinie transportu, energii i telekomunikacji, w szczególności w nowym okresie budżetowym 2014–2020, a wspólnie ramy dla tych inicjatyw stanowi instrument „Łącząc Europę”. Dotyczą one w szczególności wytycznych w zakresie wsparcia, projektów, które należy wspierać, wysokości potrzebnych inwestycji oraz nowych instrumentów finansowych w wymienionych dziedzinach. Niniejsza opinia dotyczy aspektów związanych z finansowaniem. Pozostałe aspekty są przedmiotem innych opinii EKES-u<sup>(2)</sup>.

2.2 Omawiany wniosek ustawodawczy zawiera następujące elementy: rozszerzenie zakresu stosowania programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji w obecnym okresie budżetowym (2007–2013) o inwestycje w infrastrukturę szerokopasmową oraz ustanowienie instrumentu opartego na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych dotyczących dziedzin takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT) i sieci szerokopasmowe oraz sieci transeuropejskie (TEN) w dziedzinie infrastruktury transportowej (TEN-T) i energetycznej (TEN-E).

2.3 W związku z trudnościami, jakie pojawiły się w trakcie kryzysu finansowo-gospodarczego, utworzenie proponowanego instrumentu ma służyć finansowaniu długoterminowych inwestycji z wykorzystaniem kapitału prywatnego. Powinno to pozwolić pozyskać środki na inwestycje długoterminowe także

na rynkach kapitałowych. Proponowany instrument to instrument oparty na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych. Wkład finansowy ze środków budżetowych UE na rzecz Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) powinien umożliwić EBI zmniejszenie ryzyka kredytowego ponoszonego przez posiadaczy obligacji za pomocą podporządkowanych pożyczek i gwarancji.

2.4 Omawiane działanie ustawodawcze dotyczy etapu pilotażowego obejmującego lata 2012–2013. W tym okresie przetestowany ma zostać wpływ instrumentu opartego na podziale ryzyka na pozyskiwanie prywatnych środków na inwestycje.

2.5 Podział ryzyka odbywa się między UE i EBI. Wkład finansowy z budżetu UE został ograniczony do 230 mln EUR. W latach 2012–2013 dostępnych ma być maksymalnie 200 mln EUR na projekty TEN-T i maksymalnie 10 mln EUR na projekty TEN-E, a w 2013 r. maksymalnie 20 mln EUR na inwestycje w dziedzinie ICT i infrastruktury szerokopasmowej.

2.6 Zakłada się, że ogólnie w odniesieniu do wszystkich realizowanych projektów EBI będzie mógł dzięki dotacji z budżetu UE pokryć tzw. pierwszą stratę. Dokładna wysokość ryzyka ponoszonego przez EBI jest określana umownie dla każdego poszczególnego projektu. Teoretycznie maksymalne ryzyko dla EBI odpowiada sumie wszystkich zawartych umów po odjęciu wkładu z budżetu UE. We wniosku ustawodawczym Komisji nie przewidziano jednak nominalnego ograniczenia ryzyka ponoszonego przez EBI w odniesieniu do wszystkich projektów – tak jak ustalono to w przypadku ryzyka pokrywającego z budżetu UE. We wniosku stwierdza się mianowicie: „Ryzyko rezydualne właściwe dla wszystkich operacji ponosi EBI”. Określeniem ryzyka rezydualnego zajmuje się EBI w ramach swej analizy ryzyka.

2.7 Komisja pragnie dzięki omawianemu instrumentowi pozyskać dalsze, zwłaszcza prywatne, środki na inwestycje i chciałaby osiągnąć w ten sposób efekt dźwigni. Oczekiwani inwestorzy to zwłaszcza firmy ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne i fundusze państwowe, które poszukują pewnych i długoterminowych możliwości inwestowania środków finansowych.

2.8 Środki z budżetu UE mają na etapie pilotażowym pochodzić wyłącznie z przesunięć w budżecie. W szczególności mają to być jeszcze niewykorzystane środki finansowe z już istniejącego instrumentu gwarancji kredytowych na potrzeby projektów TEN-T (LGTT).

2.9 Podczas gdy w przypadku istniejącego instrumentu opartego na podziale ryzyka (LGTT) EBI zabezpiecza przed ryzykiem komercyjnych kredytodawców (banki), to omawiany wniosek ustawodawczy odnosi się do zabezpieczenia przed ryzykiem przez EBI podmiotów inwestujących w obligacje projektowe. W obu przypadkach chodzi o zabezpieczenie przed ryzykiem

<sup>(2)</sup> Opinia EKES-u w sprawie instrumentu „Łącząc Europę”, opinia w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, opinia w sprawie wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Zob. str. 130 niniejszego Dziennika Urzędowego).

związanym z zadłużeniem przedsiębiorstw realizujących projekty dotyczące infrastruktury, przy czym w praktyce w grę wchodzi zwłaszcza inwestycje przeprowadzane w formie finansowania projektów i inne partnerstwa publiczno-prywatne (PPP). Z reguły to promotorzy projektów, tacy jak przedsiębiorstwa budowlane, fundusze infrastrukturalne, zarządcy infrastruktury i czasem przedsiębiorstwa publiczne, są odpowiedzialni nie tylko za budowę, ale także za eksploatację, planowanie i zwłaszcza finansowanie projektów inwestycyjnych.

2.10 Nie dokonano jeszcze wyboru projektów do etapu pilotażowego. Na tym etapie wsparciem ma zostać objęte od 3 do 11 projektów z dziedziny TEN-T, 1 projekt z dziedziny TEN-E i 1 lub 2 projekty z dziedziny ICT/sieci szerokopasmowe. Doświadczenia zebrane na etapie pilotażowym mają zostać wykorzystane w nowym okresie budżetowym UE 2014–2020.

2.11 Kwestie związane ze spłatą zostały we wniosku ustawodawczym i towarzyszących mu dokumentach potraktowane przez Komisję marginesowo. Z dokumentu EBI dotyczącego doświadczeń związanych z LGTT wynika jednak jasno, że omawiany instrument oparty na podziale ryzyka jest postrzegany jako szczególnie odpowiedni w przypadku projektów finansowanych przez użytkowników<sup>(3)</sup>. Podobnej konkluzji można się spodziewać w odniesieniu do projektów, których dotyczy omawiany wniosek ustawodawczy.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 EKES zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem propozycję Komisji dotyczącą utworzenia instrumentu opartego na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych w przewidzianym etapie pilotażowym obejmującym lata 2012–2013. Zwraca uwagę na opisane poniżej szanse oraz zagrożenia, jakie się z tą propozycją wiążą, oraz na propozycje i warunki dotyczące zwłaszcza dalszego stosowania instrumentu po zakończeniu etapu pilotażowego.

3.2 Szanse pojawiają się w szczególności w związku z możliwością pozyskania dodatkowych środków na inwestycje, dzięki czemu można zwiększyć oddziaływanie środków pochodzących z budżetu UE. Może to znacznie przyczynić się do generowania wzrostu i innowacji, poprawy konkurencyjności europejskiej gospodarki, osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” oraz utrzymania i tworzenia miejsc pracy. Dzięki realizacji zamierzonych projektów korzyści płynące z integracji europejskiej staną się faktycznie odczuwalne dla obywateli, co wzmocni ideę europejską.

3.3 Komitet dostrzega jednak także zagrożenia. Zwraca uwagę na nieodłączny związek między skalą efektu dźwigni a rozmiarami ryzyka, jakie przejmują władze publiczne. Ryzyko wynika w szczególności z ewentualnej konieczności pokrywania strat związanych z realizowanymi projektami inwestycyjnymi. O ile możliwe ryzyko przejmowane przez budżet UE zostało

we wniosku ustawodawczym Komisji jasno ograniczone, o tyle w przypadku EBI zakłada się, że w związku z umowami zawierzanymi w odniesieniu do każdego projektu między EBI a inwestorami oraz przeprowadzoną przez EBI dywersyfikacją ryzyka na wszystkie projekty nie ponosi on już żadnego dalszego ryzyka. Aby bezwzględnie zapobiec sytuacji, w której urzeczywistnienie się ryzyka miałoby negatywny wpływ na zdolność kredytową i reputację EBI, jak również na zatwierdzenie i realizację projektów tradycyjnie wspieranych przez EBI, wydaje się wskazane, by w sposób sensowny ograniczyć stosowanie instrumentu opartego na podziale ryzyka odpowiednio do stopnia ryzyka przejmowanego przez EBI w oparciu o przejrzystą ocenę tego ryzyka. W szczególności należy w sposób przejrzysty przedstawić ryzyko ponoszone przez EBI<sup>(4)</sup> oraz w odpowiednich przypadkach poczynić działania służące jego ograniczeniu. Podjęcie takiego działania trzeba rozważyć zwłaszcza w odniesieniu do kontynuacji stosowania omawianego instrumentu w nowym okresie budżetowym UE 2014–2020 po dokonaniu oceny doświadczeń zebranych na etapie pilotażowym.

3.4 Ocena wniosku Komisji zależy od celów politycznych, jakie stawiają sobie poszczególne władze publiczne w ramach reprezentacji interesów obywateli, oraz od finansowych interesów nabywców obligacji projektowych. Mogą one być ze sobą zgodne, ale też mogą być sprzeczne. Komitet zaleca, by kontynuować i pogłębić debatę społeczną dotyczącą szans i zagrożeń związanych z utworzeniem nowego instrumentu, zwłaszcza w okresie budżetowym 2014–2020. Należy przy tym uwzględnić w niej zwłaszcza wnioski płynące z doświadczeń związanych z finansowaniem projektów i projektami PPP.

3.5 EKES zwraca uwagę na fakt, że wdrożenie finansowania projektów wiąże się z koniecznością spłaty zadłużenia związanego z projektem z wpływów wynikających z projektu. Istotna staje się w związku z tym kwestia finansowania przez użytkowników. O ile w sektorze energii i telekomunikacji, ze względu na przeprowadzoną liberalizację i prywatyzację, ten rodzaj finansowania jest czymś powszechnym, o tyle w sektorze transportu, a zwłaszcza w zmotoryzowanym transporcie indywidualnym, jak dotąd spotykany jest on jedynie w niektórych państwach członkowskich, głównie w przypadku autostrad. Ten możliwy skutek należy omówić w ramach szerokiej debaty społecznej, jeszcze przed realizacją zamierzonych projektów dotyczących transportu.

3.6 EKES apeluje, by rozważono określenie nominału obligacji projektowych na takim poziomie, by także posiadacze drobnych oszczędności mogli je nabywać i by instrument ten był dostępny nie tylko dla inwestorów instytucjonalnych.

3.7 Celem wdrożenia zaplanowanego instrumentu opartego na podziale ryzyka nie może być jedynie osiągnięcie jak największego efektu dźwigni w celu pozyskania dodatkowych środków na inwestycje ze źródeł prywatnych, ale trzeba

<sup>(3)</sup> Zob. *Loan Guarantee Instrument for TEN-T Projects – Mid-term Review* (2011), Europejski Bank Inwestycyjny, Luksemburg, 14 lipca 2011 r., s. 4.

<sup>(4)</sup> Zob. także dokument Rady ds. Ocen Skutków w Komisji Europejskiej *DG ECFIN, op. cit.*, pkt C 2 (zob. przypis 1).

też zagwarantować, że proponowany instrument nie utrudni realizacji decyzji politycznych i umów społecznych dotyczących osiągnięcia zrównoważonych celów gospodarczych, ekologicznych i społecznych<sup>(5)</sup>. Projekty inwestycyjne wdrażane dzięki obligacjom projektowym nie mogą na przykład zakładać nieprzestrzegania norm społecznych, ekologicznych czy dotyczących jakości. Przy realizacji tych projektów trzeba mieć na uwadze jakość budowy i utrzymania obiektów, przyjazność dla środowiska, przestrzeganie układów zbiorowych i zasady dotyczącej stosowania prawa miejsca pracy, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, wspieranie innowacji, kalkulację kosztów w oparciu o koszty całego cyklu życia, społeczne i ekologiczne wymagania na etapie przygotowawczym<sup>(6)</sup>, jak również zapewnienie dostępności dla osób niepełnosprawnych, pod warunkiem, że czynniki te można obiektywnie wykazać i nie opierają się one na dyskryminujących kryteriach. Trzeba też unikać obciążania użytkowników nadmiernymi opłatami. Dotyczy to zwłaszcza osób, które muszą często lub codziennie korzystać z danej infrastruktury transportowej, zwłaszcza gdy nie jest dostępną alternatywną ofertą infrastruktury.

3.8 W związku z powyższymi postulatami Komitet apeluje, by odpowiednio wcześniej przed podjęciem decyzji politycznej w sprawie wdrożenia instrumentu opartego na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych w nowym okresie budżetowym UE (lata 2014–2020) kontynuowano ocenę etapu pilotażowej inicjatywy dotyczącej obligacji projektowych, pogłębiając w oparciu o szeroki udział społeczeństwa. Należy w niej uwzględnić także doświadczenia związane z LGTT. W szczególności niezbędna jest przejrzystość co do wspieranych projektów, przyznanych środków i wywołanych w ten sposób przepływów inwestycyjnych, co wymaga stałej kontroli osiąganych rezultatów i monitorowania w czasie rzeczywistym, aby móc na czas wyciągać wnioski. W ocenie tej powinni uczestniczyć decydenci polityczni szczebla europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego, partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, organizacje z dziedziny nauki, ochrony środowiska i ochrony konsumentów, a także zrzeszenia społeczne oraz EKES i Komitet Regionów. Prawodawca europejski powinien podjąć decyzję przed rozpoczęciem nowego okresu budżetowego. Z dokumentów Komisji można wywnioskować, że ocena zostanie przeprowadzona dopiero w latach 2016/2017 – Komitet uważa ten termin za zbyt odległy.

3.9 W przypadku finansowania projektów i projektów PPP, w przypadku których gwarancją spłaty zadłużenia są płatności ze środków publicznych, na władze publiczne nałożono zobowiązania finansowe dotyczące refinansowania projektów inwestycyjnych podobne jak w przypadku projektów klasycznie finansowanych w ramach zamówień publicznych. Aby

zapewnić wystarczającą przejrzystość budżetową, zapobiec dodatkowemu ryzyku dla budżetu, uniknąć niewłaściwych zachęt do inicjowania projektów PPP oraz zapewnić właściwym władzom wolny wybór między projektami PPP i klasycznie finansowanymi projektami, EKES powtarza swój postulat, by kryteria zadłużenia w przypadku projektów PPP były takie same jak kryteria dla projektów realizowanych w ramach klasycznych zamówień publicznych<sup>(7)</sup>.

3.10 Wiele projektów infrastrukturalnych w dziedzinie energii i telekomunikacji jest w UE – w przeciwieństwie do projektów dotyczących transportu – zasadniczo finansowanych przez sektor prywatny i refinansowanych z opłat za użytkownika, które podlegają regulacji. Dotyczy to całej infrastruktury sieciowej. Komitet zastanawia się, jakie jeszcze inne projekty pragnie promować europejski prawodawca w ramach proponowanego instrumentu finansowania, które jak się wydaje nie mogą być w pełni refinansowane z podlegających regulacji opłat za użytkownika. Zdaniem Komitetu w przypadku każdego z branych pod uwagę projektów w dziedzinie energii i telekomunikacji konieczne jest szczegółowe uzasadnienie, dlaczego pomimo braku możliwości refinansowania jest on ważny dla rozwoju UE i zasługuje na wsparcie. Niezbędna jest kontrola takich projektów przez europejskiego prawodawcę.

#### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zaproponowany instrument oparty na podziale ryzyka jawi się jako potencjalne rozwiązanie wskazanych przez Komisję problemów związanych z brakiem wystarczających środków publicznych na inwestycje i poszukiwaniem, zwłaszcza przez inwestorów instytucjonalnych, możliwości zainwestowania kapitału. Pojawiają się jednak także liczne pytania techniczne, które wymagają reakcji podobnie jak postulaty polityczne wysunięte w części 3. Komitet zaleca, by wyjaśnić te kwestie przed utworzeniem zaproponowanego instrumentu opartego na podziale ryzyka, a najpóźniej w momencie jego zamierzonego wdrożenia w nowym okresie budżetowym 2014–2020.

4.2 Ogólnie Komitet jest zdania, że EBI i budżet UE powinny nie tylko zabezpieczać ryzyko, ale także mieć odpowiedni udział w zyskach („fair risk sharing”). Należy to zagwarantować dzięki systematycznemu stosowaniu polityki EBI dotyczącej ryzyka i cen oraz innych proponowanych tu rozwiązań służących ograniczeniu ryzyka dla EBI.

<sup>(5)</sup> W ramach konsultacji CER (Community of European Railway and Infrastructure Companies – Wspólnota Europejskich Kolei i Przedsiębiorstw Infrastrukturalnych) sceptycznie odniósł się do zastosowania proponowanego instrumentu opartego na podziale ryzyka w przypadku kolei. Por. opinię CER przedstawioną w ramach konsultacji dotyczących inicjatywy w zakresie obligacji projektowych w ramach strategii „Europa 2020” – Stakeholder Consultation on Europe 2020 Projekt Bond Initiative, Response of the European Railway and Infrastructure Companies (CER), 6 maja 2011 r., dostępną na stronie internetowej [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/consultation/written\\_responses\\_en.htm](http://ec.europa.eu/economy_finance/consultation/written_responses_en.htm).

<sup>(6)</sup> Zob. także opinię EKES-u w sprawie europejskiego rynku zamówień, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 113.

<sup>(7)</sup> Opinia EKES-u w sprawie inwestycji publiczno-prywatnych, Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 59; zob. także sprawozdanie brytyjskiej Izby Gmin (Komisja Budżetowa, Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010–2012, Londyn, 18 lipca 2011 r.), w którym zwrócono uwagę na fakt, że nieuwzględnianie projektów PFI/PPP w zadłużeniu publicznym stwarza niewłaściwe zachęty, które są sprzeczne z celem osiągnięcia najlepszego stosunku wartości do ceny („best value for money”). Przewodniczący Komisji Budżetowej Izby Gmin Andrew Tyrie (Partia Konserwatywna) jasno opowiedział się za uwzględnieniem tych projektów w zasadach dotyczących zadłużenia (zob.: <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/treasury-committee/news/pfi-report/>).

4.3 Nie jest też jasna dokładna rola poszczególnych podmiotów, a zwłaszcza kto przejmie rolę ubezpieczyciela obligacji („monolines”) jako jednego wierzyciela kontrolującego oraz w jaki sposób ma się to odbyć. W tym kontekście brakuje jasności zwłaszcza co do tego, jaką rolę będzie tu odgrywał EBI. Decyzja w tej sprawie powinna zależeć od przyszłych ustaleń między inwestorami oraz umowy między Komisją a EBI. EKES wzywa europejskiego prawodawcę, by najpóźniej przed ewentualną kontynuacją stosowania omawianego instrumentu w nowym okresie budżetowym 2014–2020 wyjaśnić szczegóły rozwiązań dotyczących ryzyka oraz zakres zadań wypełnianych przez EBI jako wierzyciela kontrolującego, aby zapewnić inwestorom i sektorowi publicznemu konieczną pewność. W żadnym wypadku planowany instrument oparty na podziale ryzyka nie może prowadzić do narażenia na szwank zdolności kredytowej i reputacji EBI.

4.4 Doświadczenia związane z projektami LGTT powinny być systematycznie oceniane według kryteriów wymienionych w części 3, aby wyciągnąć wnioski służące odpowiedniemu opracowaniu instrumentu opartego na podziale ryzyka w ramach obligacji projektowych oraz pomóc uniknąć negatywnych skutków<sup>(8)</sup>. W tym kontekście trzeba też jednak wyjaśnić

różnice opinii, jakie pojawiły się w ramach oceny projektów PPP przez różnorodne podmioty.

4.5 Z uwagi na pozytywne, ale także liczne negatywne doświadczenia czy zagrożenia, jakie odnotowano w związku z finansowaniem projektów i projektami PPP (w odniesieniu do czasu trwania negocjacji umów, złożoności warunków umownych i stosunków między podmiotami, braku pewności co do wpływu na popyt), EKES zastanawia się, czy nie byłoby najlepszym rozwiązaniem wyposażenie budżetów publicznych w środki niezbędne do realizowania projektów inwestycyjnych w ramach klasycznych procedur udzielania zamówień publicznych<sup>(9)</sup>. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące wprowadzenia podatku od transakcji finansowych i przypomina swe poparcie dla wprowadzenia takiego źródła wpływów do budżetów publicznych<sup>(10)</sup>.

4.6 Komitet zwraca przy tym uwagę, że stwierdzonych przez Komisję potrzeb w zakresie inwestycji związanych z instrumentem „Łącząc Europę” prawdopodobnie nie uda się pokryć wyłącznie poprzez emisję obligacji projektowych. Zachęca w związku z tym do pozyskania dalszych źródeł dochodów z myślą o inwestycjach publicznych.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(8)</sup> Zob. także dokument Europejskiego Banku Inwestycyjnego, op. cit. (zob. przypis 3), w którym jednak nie przeanalizowano licznych kryteriów wspomnianych w części 3.

<sup>(9)</sup> Takie podejście dotyczące najlepszego i drugiego najlepszego rozwiązania wynika także z opinii Wspólnoty Europejskich Kolei i Przedsiębiorstw Infrastrukturalnych (Community of European Railway and Infrastructure Companies, CER) przedstawionej w ramach konsultacji dotyczących omawianego wniosku ustawodawczego. Zob. CER, op. cit. (zob. przypis 5).

<sup>(10)</sup> Opinia EKES-u w sprawie podatku od transakcji finansowych, Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 81, oraz opinia EKES-u w sprawie sprawozdania grupy de Larosière'a, Dz.U. C 318 z 23.12.2009, s. 57.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do praw jazdy z funkcją karty kierowcy**

COM(2011) 710 final – 2011/0327 (COD)

(2012/C 143/28)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Parlament Europejski, w dniu 17 listopada 2011 r., oraz Rada, w dniu 14 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 91 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do praw jazdy z funkcją karty kierowcy*

COM(2011) 710 final – 2011/0327 (COD).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 122 do 5 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1 Aby zapewnić jednolite wdrożenie omawianych przepisów, godny zalecenia byłby zdaniem Komitetu wybór rozporządzenia zamiast dyrektywy, dzięki czemu wykluczono by własne interpretacje państw członkowskich.

1.2 Komitet aprobuje ostateczny cel wniosku Komisji – polegający na połączeniu funkcji karty kierowcy z prawem jazdy, co powinno zapewnić ściślejsze przestrzeganie przepisów socjalnych dotyczących okresów odpoczynku i czasu prowadzenia pojazdu – jednak uważa, że aby uregulowania były jednoznaczne, wykonalne i skuteczne, należy najpierw rozwiązać szereg problemów, które zostały niewyczerpująco wymienione w punkcie 4 niniejszej opinii.

1.3 Komitet zaleca, żeby jeśli nie uda się znaleźć odpowiednich rozwiązań, przeprowadzono analizę zgodności istniejących przepisów w omawianym zakresie i zmieniono je w taki sposób, by nie pogorszyła się funkcjonalność wszystkich generacji tachografu cyfrowego. Komitet zaleca, aby do prac nad tą analizą włączono partnerów społecznych, producentów tachografów oraz organy kontroli.

1.4 Komitet wyraża wątpliwości co do tego, czy możliwe jest zmniejszenie obciążenia administracyjnego o 100 mln euro rocznie, jak to przewiduje Komisja. Uważa, że takie obliczenia powinny opierać się na solidnych podstawach, których brakuje w dokonanej przez Komisję ocenie skutków.

1.5 Komitet zaleca, aby w wypadku, gdy w ostateczności rzeczywiście będzie chodziło o połączenie funkcji karty kierowcy z prawem jazdy, zawarte zostały odpowiednio przygotowane porozumienia nie tylko z państwami objętymi Umową europejską dotyczącą pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe, lecz także z państwami jej niepodlegającymi, tak aby zapewnić, że omawiane przepisy będą jednolicie i właściwie wdrażane oraz kontrolowane.

1.6 Zdaniem Komitetu Komisja powinna jasno określić, w jaki sposób zamierza rozwiązać wymienione w punkcie 4 niniejszej opinii problemy, jakie stwarza połączenie funkcji karty kierowcy z prawem jazdy w jednym czipie. Być może rozwiązaniem jest zainstalowanie dwóch osobnych czipów w prawie jazdy, co jednak najprawdopodobniej nie wyeliminuje wszystkich problemów.

## 2. Wstęp

2.1 W dniu 11 listopada 2011 r. Komisja opublikowała wniosek zmieniający dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do praw jazdy z funkcją karty kierowcy (COM(2011) 710 final). Parlament Europejski i Rada wniosły, zgodnie z art. 91 i 304 TFUE, by Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wydał opinię w tej sprawie.

2.2 Komitet docenia tę decyzję Parlamentu i Rady, zważywszy na to, że jego zdaniem chodzi tu o zagadnienie o istotnym znaczeniu dla zagwarantowania, by w transporcie drogowym osób i towarów stosowane były lepsze przepisy socjalne.

2.3 Rozpatrywany wniosek Komisji wiąże się z jej wnioskiem dotyczącym rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym (rozporządzenie w sprawie tachografów) oraz rozporządzenie nr 561/2006 w sprawie czasu prowadzenia pojazdu przez zawodowych kierowców i ich okresów odpoczynku.

2.4 W sprawie rozporządzeń wymienionych w punkcie 2.3 Komitet przyjął na sesji plenarnej 7 grudnia 2011 r. opinię<sup>(1)</sup>, w której następująco wypowiedział się na temat rozpatrywanego tutaj wniosku: „Komitet pozytywnie ocenia proponowane przez Komisję połączenie funkcji kart kierowcy z prawem jazdy,

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 79–81.

dzięki czemu wzrosłoby bezpieczeństwo, a zmalałyby obciążenia administracyjne w takim stopniu, w jakim jest to możliwe w praktyce”.

2.5 Obecny wniosek Komisji dotyczy połączenia funkcji karty kierowcy z prawem jazdy, dzięki któremu zdaniem Komisji ograniczy się możliwości popełniania oszustw oraz – w perspektywie długofalowej – zmniejszy się obciążenia administracyjne, ponieważ można będzie wydawać i nabywać tylko jeden dokument zamiast dwóch. Komisja szacuje, że planowane oszczędności wyniosą ok. 100 mln euro rocznie.

### 3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet opowiada się za ujednoczeniem przepisów, tak aby powstawało jak najmniej nieporozumień w kwestii ich wykładni. Zastosowany przez Komisję instrument, mianowicie wniosek dotyczący dyrektywy – forma przyjęta prawdopodobnie dlatego, że uregulowania w kwestii prawa jazdy także zostały ujęte w dyrektywie – daje państwom członkowskim swobodę dokonywania własnych interpretacji. Komitet zastanawia się, czy bardziej wskazany nie byłby wniosek dotyczący rozporządzenia.

3.2 Komitet próbuje podstawowy cel wniosku Komisji, jakim jest zapewnienie lepszych warunków stosowania przepisów socjalnych w transporcie drogowym, a zarazem ograniczenie obciążeń administracyjnych i możliwości popełniania oszustw, niemniej uważa, że należy najpierw rozwiązać szereg problemów, wymienionych w punkcie 4 niniejszej opinii.

3.3 Co się tyczy szacowanego zmniejszenia obciążeń administracyjnych o 100 mln euro, jak to Komisja podaje na podstawie oceny skutków, Komitet jest zdania, że samo połączenie funkcji karty kierowcy z prawem jazdy nie daje jeszcze gwarancji, że uda się takie oszczędności osiągnąć. Połączenie dokumentów nie oznacza samo w sobie, że zapewni się większą wydajność i redukcję kosztów.

3.4 Komitet zastanawia się, czy polegająca na połączeniu funkcji karty kierowcy z prawem jazdy propozycja Komisji zapewni wystarczające gwarancje zawodowemu kierowcy, który jeździ po nienależącym do UE kraju objętym Umową europejską dotyczącą pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe i tam jest kontrolowany. Przy wprowadzaniu nowych regulacji należy przede wszystkim zadbać o to, aby zawarte zostały jasne porozumienia w sprawie wdrażania tych przepisów i kontroli ich przestrzegania, i to nie tylko z innymi państwami objętymi wspomnianą umową, lecz także z państwami jej niepodlegającymi.

3.5 Jeśli nie uda się znaleźć jasnych rozwiązań dla wszystkich problemów, które wiążą się z wnioskiem Komisji i które wymieniono m.in. w tej oraz w następnej części niniejszej

opinii, Komitet zaleca, aby przeprowadzono analizę zgodności istniejących przepisów w omawianym zakresie i zmieniono je w taki sposób, by nie uległa pogorszeniu funkcjonalność wszystkich generacji tachografu cyfrowego. Godne zalecenia wydaje się również, aby w prace nad tą analizą włączono wszystkie zainteresowane strony, tj. partnerów społecznych, producentów tachografów oraz organy kontroli.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zdaniem Komitetu Komisja nie dość jasno wskazuje, w jaki sposób zamierza rozwiązać problemy, jakie stwarza połączenie funkcji karty kierowcy z prawem jazdy w jednym czipie.

4.1.1 Przykładem jest naruszenie przepisów dotyczących czasu prowadzenia pojazdu przez zawodowych kierowców i ich okresów odpoczynku, którego konsekwencją byłoby cofnięcie prawa jazdy. W wielu przypadkach będzie to nieproporcjonalna kara.

4.1.2 Specyfikacje techniczne dotyczące czipa dla karty kierowcy różnią się od tych dotyczących czipa dla prawa jazdy. Czy oznacza to, że należy odpowiednio dostosować regulacje dotyczące tachografu cyfrowego?

4.1.3 Przepisy są różne w odniesieniu do cofnięcia karty kierowcy i prawa jazdy. Ponadto są one określone zarówno w prawodawstwie unijnym, jak i krajowym, a zatem trudno dać się ujednoczyć.

4.1.4 W niektórych krajach prawo jazdy używane jest jako dowód tożsamości. Jeśli zawodowy kierowca legitymuje się takim dokumentem, musi wyjąć kartę z aparatu rejestrującego. Jednakże wyjmowanie karty kierowcy z aparatu podczas procesu rejestracji, w czasie jazdy lub innego rodzaju czynności zawodowych jest zabronione.

4.1.5 W niektórych państwach funkcjonuje już karta będąca połączeniem certyfikatu kwalifikacji zawodowych kierowcy i prawa jazdy. Połączenie z kartą kierowcy będzie wymagało rozszerzenia tej zintegrowanej karty.

4.1.6 Połączenie karty kierowcy z prawem jazdy może mieć skutki dla Umowy europejskiej dotyczącej pracy załóg pojazdów wykonujących międzynarodowe przewozy drogowe. Należy je przewidzieć i zaradzić im jeszcze przed przyjęciem wniosku Komisji.

4.1.7 Zgodnie z treścią wniosku Komisji, czip dla prawa jazdy będzie musiał jednocześnie zawierać aplikacje dla karty kierowcy. Jednak fakt, że dla tych dokumentów istnieją dwie różne specyfikacje techniczne, stanowi problem. Zdaniem Komitetu można by przewidzieć wyposażenie prawa jazdy nie w jeden, lecz w dwa czipy.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach między UE a Chile

(2012/C 143/29)

Sprawozdawca: **Filip HAMRO-DROTZ**

Współsprawozdawca: **Francisco SILVA**

Pismem z 1 sierpnia 2011 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach między UE a Chile.*

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, zorganizowała wizytę studyjną w Chile we wrześniu 2011 r. i przyjęła swoją opinię 24 stycznia 2012 r.

Na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 138 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

### 1. Zalecenia

1.1 O sporządzenie niniejszej opinii zwrócił się do EKES-u Parlament Europejski, który wniósł, by w kontekście stosunków UE – Chile przeanalizowano rolę chilijskiego społeczeństwa obywatelskiego oraz stan rzeczy w związku z artykułem 10 układu o stowarzyszeniu między UE i Chile, podpisanego w 2002 r. Artykuł ten przewiduje ustanowienie wspólnego komitetu konsultacyjnego (WKK) społeczeństwa obywatelskiego EKES – Chile, którego nigdy nie udało się utworzyć z braku analogicznej instytucji w Chile.

1.2 EKES wyraża zadowolenie z dobrych stosunków politycznych między UE i Chile, niewątpliwie ułatwionych przez układ o stowarzyszeniu. EKES opowiada się za dokonaniem przeglądu tego układu w taki sposób, by umożliwić włączenie rozdziału poświęconego rozwojowi zrównoważonemu, środków wspierających skuteczne uznawanie i stosowanie fundamentalnych konwencji MOP oraz ukierunkowanie współpracy na umacnianie społeczeństwa obywatelskiego i projektów leżących we wspólnym interesie, takich jak innowacje, rozwój zrównoważony, ochrona konsumentów oraz kształcenie i szkolenie.

1.3 EKES apeluje, by strony układu o stowarzyszeniu i właściwe organizacje międzynarodowe z siedzibą w Chile udzieliły całego niezbędnego wsparcia instytucjonalnego, politycznego, operacyjnego i ekonomicznego chilijskim organizacjom społeczeństwa obywatelskiego w celu ich wzmocnienia i budowania ich potencjału, tak aby mogły one stać się ważnymi uczestnikami zarówno dialogu społecznego, jak i dialogu obywatelskiego na poziomie krajowym, a także partnerami europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na poziomie bilateralnym.

1.4 EKES przypomina, że zasadnicze znaczenie ma dialog społeczny między przedsiębiorcami i związkami zawodowymi, który stanowi fundamentalną podstawę konsensu społeczno-gospodarczego, warunkującego rozwój z uwzględnieniem spójności społecznej, oraz punkt wyjścia do rozwinięcia szerszej zakrojonego dialogu obywatelskiego między władzami politycznymi a podmiotami społeczno-gospodarczymi. Wszystko to powinno prowadzić do poprawy redystrybucji bogactwa, przy czym polityka byłaby bardziej otwarta, a podmioty społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywałyby większą rolę.

1.5 EKES podkreśla wagę utworzenia rady społeczno-gospodarczej (RSG) lub równoważnego organu w Chile, co zwiększyłoby możliwości umacniania dialogu między różnymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego oraz między nimi a właściwymi władzami, a zarazem stworzyłoby warunki do jak najszybszego wdrożenia artykułu 10 układu o stowarzyszeniu. EKES jest gotowy wnieść wkład w te wysiłki, opierając się na swoim doświadczeniu w podobnych działaniach podejmowanych z innymi krajami.

1.6 Jak uzgodniono z chilijskimi organizacjami podczas misji rozpoznawczej EKES-u w Chile we wrześniu 2011 r., EKES, wspierany przez rząd chilijski i UE, zorganizuje seminarium, w którym wezmą udział najbardziej reprezentatywni przedstawiciele chilijskiego społeczeństwa obywatelskiego i które zbiegnie się z VII Zjazdem Zorganizowanego Społeczeństwa Obywatelskiego UE – Ameryka Łacińska i Karaiby (Santiago de Chile, 2012 r.). Uczestnicy tego seminarium rozważą potrzebę i sposoby utworzenia organu konsultacyjnego chilijskiego społeczeństwa obywatelskiego, które będzie mogło występować jako partner EKES-u, zgodnie z przepisami artykułu 10 układu o stowarzyszeniu.

1.7 Podjęte zostaną również inne kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, takie jak możliwości budowania potencjału, konieczność kontynuowania i ulepszania wymiany informacji oraz możliwość okresowego podejmowania innych wspólnych działań w przyszłości. Współpraca ta wymaga wsparcia finansowego ze strony sygnatariuszy układu o stowarzyszeniu.

### 2. Sytuacja polityczna, gospodarcza oraz społeczna w Chile

#### 2.1 Sytuacja polityczna

2.1.1 Chile to jeden z najbardziej stabilnych i najlepiej prosperujących krajów Ameryki Południowej, stawiany za wzór ze względu na takie cechy, jak stymulowany przez cenę surowców trwały wzrost gospodarczy, dojście do władzy reprezentatywnych partii politycznych, coraz większa rola na szczeblu międzynarodowym oraz coraz silniejsze ukierunkowanie handlu na kraje basenu Oceanu Spokojnego.

2.1.2 Po dwóch dekadach demokratycznych rządów centrolewicowej koalicji *Concertación* (Porozumienie Partii na rzecz Demokracji), której od roku 2006 przewodziła Michelle Bachelet, 11 marca 2010 r. urząd prezydencki objął na czteroletnią kadencję Sebastián Piñera, pokonawszy w wyborach centroprawicową *Coalición por el Cambio* (Koalicja na rzecz Zmiany).

2.1.3 W ostatnich miesiącach na sytuację polityczną w Chile miały wpływ istotne ruchy protestu społecznego, kierowane przez studentów i wspierane przez związki zawodowe. Inne znaczące elementy tej sytuacji to nierówności społeczne czy poparcie udzielone przez rząd kontrowersyjnemu projektowi HidroAysén, w ramach którego w chilijskiej części Patagonii może powstać pięć elektrowni wodnych. Należy też wspomnieć zwłaszcza o manifestacjach i przypadkach okupowania placówek oświatowych w celu wymuszenia reformy systemu kształcenia, która dałaby wszystkim kategoriom społecznym we wszystkich regionach kraju dostęp do edukacji publicznej na dobrym poziomie.

2.1.4 Zdaniem samego chilijskiego społeczeństwa obywatelskiego protesty te są wyrazem niezadowolenia obywateli, którzy domagają się lepszej redystrybucji bogactwa, większego uczestnictwa społecznego i większej otwartości politycznej. Organizacje społeczne są świadome wagi obecnego momentu politycznego w Chile, którego następstwem, jak oczekują, powinna być zmiana konstytucji ukształtowanej przez Pinocheta, systemu wyborczego utrudniającego odnowę polityczną oraz systemu społeczno-gospodarczego, który wspiera wzrost dzięki zdolności eksportowania ograniczonej liczby surowców, co przyczynia się do nieodpowiedniej dystrybucji dochodów.

## 2.2 Sytuacja gospodarcza

2.2.1 Poziom dochodów Chile jest średnio wysoki. Wzrost w Chile wyniósł 5,2 % w 2010 r.

2.2.2 Chile jest zdecydowanie największym na świecie producentem miedzi, która reprezentuje 60 % eksportu tego kraju. Niezwykle prężny jest sektor bankowy, który gromadzi znaczne zyski dzięki m.in. bardzo wysokim stopom procentowym i zarządzaniu funduszami emerytalnymi. Jednakże pomimo mocnej kondycji tego i innych sektorów gospodarki wysoki poziom wzrostu w Chile nie powstrzymał fragmentacji innych gałęzi systemu produkcyjnego, takich jak sektor żywności czy rybołówstwa. Skutki globalnego kryzysu gospodarczego dotknęły gospodarkę chilijską w 2008 r., aczkolwiek w mniejszym stopniu niż w przypadku wielu innych krajów na całym świecie, jak to ma miejsce praktycznie we wszystkich gospodarkach Ameryki Łacińskiej.

## 2.3 Sytuacja społeczna

2.3.1 Chile jest jednym z krajów o największych nierównościach społecznych w stosunku do poziomu dochodów per capita. Według danych opublikowanych w połowie 2010 r., w latach 2006–2009 ubóstwo wzrosło w tym kraju do 15,1 %, a skrajne ubóstwo do 3,7 %, wobec – odpowiednio – 13,7 % i 3,2 % w roku 2006.

2.3.2 W roku 2010 bezrobocie wzrosło do 9,6 %, w znacznej mierze w związku z konsekwencjami kryzysu światowego, który dotknął Chile w dwóch wcześniejszych latach.

Ofiarami tego zjawiska są głównie ludzie młodzi i kobiety. Wiele utworzonych ostatnio miejsc pracy należy do sektora usługowego, ponadto znaczny odsetek stanowi zatrudnienie nielegalne.

2.3.3 Chile zajmuje 45. miejsce na 169, jeśli chodzi o wskaźnik rozwoju społecznego UNDP za rok 2010, co sytuuje je w czołówce krajów latynoamerykańskich. Kraj poprawił swoje standardy w zakresie mieszkalnictwa, kształcenia i opieki zdrowotnej. Niemniej jednak wzrosły nierówności pod względem dochodów. 5 % najuboższych gospodarstw domowych posiada dochód per capita 830 razy wyższy niż 5 % najuboższych gospodarstw domowych. 75 % pracowników zarabia około tysiąca dolarów, tymczasem PKB na głowę mieszkańca wynosi 16 tys. USD, co oznacza, że rynek pracy nie odgrywa swojej roli w redystrybucji dochodów. Programy emerytalne są rzadkością. Dzieci, młodzież, kobiety i autochtoni <sup>(1)</sup> to grupy ludności najbardziej dotknięte ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Dane pokazują korelację między ubóstwem a wskaźnikiem skolaryzacji, ubóstwem a bezrobociem, ubóstwem a bezrobociem kobiet <sup>(2)</sup>. Znaczące są nierówności między mężczyznami i kobietami, tak że pod względem nierówności płci Chile zajmuje 75. pozycję na 109 krajów. Ogólnie rzecz biorąc, prawo pracy jest słabe: istnieją ograniczenia dotyczące rokowań zbiorowych i prawa do strajku, odsetek pracowników objętych układem zbiorowym nie przekracza 6 %, nie ma też krajowych przepisów prawnych, które wspierałyby rokowania zbiorowe. Ponadto obciążenia podatkowe są niewielkie i mają degresywny charakter.

2.3.4 Obecna debata na temat modelu kształcenia ma fundamentalne znaczenie dla sytuacji w Chile. Nie tylko dlatego, że wiele rodzin jest mocno zadłużonych z powodu kosztów kształcenia dzieci, lecz także ponieważ żądania, by kształcenie było rozumiane jako prawo, które państwo powinno gwarantować, aby stworzyć możliwości wszystkim, znalazły się w samym centrum narodowej debaty i zmobilizowały całe społeczeństwo chilijskie. Zasadniczą sprawą jest, by kształceniem zarządzały gminy. Wskutek obecnych protestów w związku z reformą systemu edukacji rząd wszczął negocjacje z odpowiednimi podmiotami.

## 2.4 Chile w aktualnym kontekście międzynarodowym

2.4.1 Od powrotu do demokracji w 1990 r. Chile czynnie działało w ramach stosunków wielostronnych, odgrywając konstruktywną rolę w ONZ i jego agencjach oraz uczestnicząc w działaniach ONZ i UE mających na celu utrzymanie pokoju. Chile to regionalna siedziba ważnych organizacji międzynarodowych: MOP, Consumers International, ONZ, ECLAC.

2.4.2 Na szczeblu międzynarodowym Chile jest aktywnym i konstruktywnie działającym członkiem Rady Praw Człowieka ONZ. W 2009 r. państwo to ratyfikowało Statut Międzynarodowego Trybunału Karnego i międzynarodową Konwencję o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem. Chilijczycy zajmują znaczną liczbę ważnych stanowisk

<sup>(1)</sup> Około 4,6 % ludności, w większości Mapuczowie.

<sup>(2)</sup> Dane zaczerpnięte z OECD i z Badania charakterystyki społeczno-gospodarczej kraju 2009: ([www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl](http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl)).



międzynarodowych, np. stanowiska dyrektora wykonawczego ONZ ds. kobiet, dyrektora generalnego MOP i sekretarza generalnego OPA<sup>(3)</sup>. W styczniu 2010 r. Chile jako pierwszy kraj Ameryki Południowej zostało członkiem OECD.

2.4.3 Chile jest również członkiem Forum Współpracy Gospodarczej Azja – Pacyfik (APEC) i członkiem stowarzyszonego Mercosuru oraz Wspólnoty Andyjskiej. Obecnie kraj ten przewodniczy Grupie z Rio i Grupie ds. Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz współprzewodniczy – wraz z Wenezuelą – Wspólnocie Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC).

2.4.4 Polityka handlowa Chile tradycyjnie skupia się na podpisywaniu jak największej liczby umów o wolnym handlu. W dziedzinie energetyki Chile jest uzależnione od importu, który pokrywa trzy czwarte krajowego zapotrzebowania na energię: kraj nie ma elektrowni jądrowych i kupuje gaz skroplony od państw leżących nad Pacyfikiem i Morzem Północnym. Także zasoby kopalnych surowców energetycznych są ograniczone i chilijska polityka w zakresie energii opiera się na węglu, co ma odpowiednie konsekwencje dla środowiska naturalnego. Pod względem strategicznym należałoby wzmocnić i zdwersyfikować długoterminową wizję chilijskiej polityki energetycznej.

2.4.5 W porównaniu z większością innych krajów Ameryki Łacińskiej Chile posiada obecnie rozwiniętą infrastrukturę, w tym nowe technologie.

### 3. Stosunki UE – Chile

3.1 Stosunki między UE a Chile, oparte na układzie o stowarzyszeniu z 2002 r., są ogólnie bardzo dobre i obejmują szeroki wachlarz kontaktów i działań koordynujących w dziedzinie polityki, handlu i współpracy. Obecnie dialogi sektorowe między UE i Chile obejmują następujące zagadnienia: polityka regionalna, zdolność reagowania w wypadku katastrof, przyszłość współpracy dwustronnej, polityka zatrudnienia oraz prawa człowieka.

3.2 UE jest jednym z najważniejszych partnerów handlowych Chile i głównym źródłem bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Umowa o wolnym handlu między UE a Chile, która w ostatnim dziesięcioleciu spowodowała znaczny wzrost dwustronnej wymiany handlowej, obejmuje handel towarami i usługami, inwestycje, zamówienia publiczne oraz konkurencję. UE to główne miejsce przeznaczenia chilijskiego eksportu, a bilans handlowy jest korzystny dla Chile: nadwyżka wynosi 45 mld euro. Układ o stowarzyszeniu nie spełnia jednak wiązań z nim oczekiwanych w dziedzinie zatrudnienia, współpracy i rozwoju zrównoważonego.

3.3 Rynek europejski wchłania znaczną część eksportu produktów m.in. z sektora rolno-spożywczego, winiarskiego i tytoniowego, przemysłu drzewnego czy miedziowego. Europa z kolei jest dla chilijskiej gospodarki podstawowym źródłem produktów pośrednich i dóbr inwestycyjnych. Układ przewiduje, że obie strony poczynią postępy w liberalizacji handlu produktami rolnymi i usługami.

3.4 W latach 2007–2013 UE przeznaczyła na współpracę z Chile łącznie 41 mln euro. Przegląd śródkresowy, który

zakończył się w 2010 r., potwierdził konieczność utrzymania głównych sektorów priorytetowych, mianowicie takich jak spójność społeczna, innowacje i konkurencyjność, szkolnictwo wyższe i środowisko naturalne. Niemniej współpraca rozwojowa z Chile powinna zostać ukierunkowana na inne cele, zważywszy na dość wysoki poziom rozwoju gospodarczego tego kraju. Samo Chile domaga się, by podjęto wysiłki na rzecz nawiązania strategicznej relacji opartej na stowarzyszeniu, bardziej zorientowanej na kwestie wspólnego zainteresowania. UE bada również możliwość wprowadzenia – przy okazji przeglądu układu w 2012 r. – elementów bardziej zorientowanych na wspólne wartości.

3.5 Ocena rezultatów układu o stowarzyszeniu dokonana przez chilijskie społeczeństwo obywatelskie nie jest zbyt pozytywna. Związki zawodowe, MSP, organizacje pozarządowe i organizacje trzeciego sektora, takie jak organizacje konsumenckie, postrzegają ten układ niemal jak umowę o wolnym handlu i ubolewają, że z niego nie skorzystały, nawet w dziedzinie projektów współpracy, w przypadku których krytykują bezpośrednie interwencje rządu podjęte bez uprzednich konsultacji z organizacjami, które ponoć miały być beneficjentami tych projektów. Wspomniane organizacje domagają się zwrócenia większej uwagi na przedsięwzięcia dotyczące umacniania społeczeństwa obywatelskiego w długiej perspektywie, walki z nierównościami, spójności społecznej i konsumpcji, wspierania ruchu stowarzyszeniowego w poszczególnych sektorach działalności (12 tys. związków zawodowych przedsiębiorstw i 39 tys. przedsiębiorców w samym sektorze transportu). Byłoby również pożądane, aby fundusze europejskie przeznaczano nie tylko na organizacje pozarządowe, lecz także na organizacje trzeciego sektora, takie jak organizacje konsumenckie i małe przedsiębiorstwa. Obok artykułu 10, istnieją także inne artykuły układu o stowarzyszeniu dotyczące współpracy, np. art. 41 i 48, do których treści znaczący wkład mogą wnieść podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

3.6 Zgodnie z artykułem 11, UE zasięgnęła opinii chilijskiego społeczeństwa obywatelskiego w kwestii stosowania układu, czyniąc to np. przy okazji I Forum Społecznego w 2006 r. i II Forum Społecznego we wrześniu 2011 r. Chilijskie organizacje okazały się bardzo zainteresowane większą wymianą informacji z podmiotami europejskimi, a także praktycznym wdrożeniem artykułu 10 układu o stowarzyszeniu. Wydaje się, że Komisja Europejska i ESDZ wyraźnie optują za kontynuowaniem konsultacji i priorytetowo traktują rolę społeczeństwa obywatelskiego.

### 4. Społeczeństwo obywatelskie w Chile: sytuacja obecna i perspektywa współpracy

4.1 Dokonana przez chilijskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego ocena sytuacji w zakresie dialogu i uczestnictwa jest mało pochlebna. Ich zdaniem w Chile brakuje politycznej woli utworzenia organu doradczego społeczeństwa obywatelskiego, częściowo ze względów polityczno-ideologicznych, częściowo z powodu obaw, że organ ten stanie się trzecią izbą legislacyjną konkurującą z istniejącymi. Wydaje się, że w kontekście opracowywania nowych aktów prawnych istnieją kontakty różnego stopnia i rodzaju z podmiotami społeczeństwa obywatelskiego, są one jednak słabo zorganizowane, na ile to można stwierdzić z obserwacji. W ogólności brak jest mechanizmów udziału obywatelskiego na poziomie krajowym, które pozwalałyby kanalizować konflikty społeczne i

<sup>(3)</sup> Są to odpowiednio: Michelle Bachelet, Juan Somavía i José Miguel Insulza.

zapobiegać niepokojom społecznym, takim jak te, które mają miejsce obecnie. Co się dotyczy poziomu terytorialnego, należy podkreślić brak reprezentatywności władz regionalnych i gminnych, które są powoływane bezpośrednio przez rząd centralny.

4.2 W Chile działają trzy wielkie centrale związkowe. Największa z nich to Central Unitaria de Trabajadores (CUT, Zjednoczona Centrala Pracownicza), z której w pewnym momencie wyodrębniły się Central Autónoma de Trabajadores (CAT, Niezależna Centrala Pracownicza) i Unión Nacional de Trabajadores (UNT, Narodowy Związek Pracowniczy). Wewnętrzne tarcia utrudniają harmonijny dialog między tymi organizacjami oraz między nimi wszystkimi a pracodawcami. Niemniej jednak zgodnie wskazują one na poważne braki w dziedzinie dialogu społecznego w Chile, opowiadają się za utworzeniem skutecznych mechanizmów dialogu społecznego i RSG w tym kraju oraz podkreślają konieczność ustanowienia mechanizmu dialogu z europejskim społeczeństwem obywatelskim w ramach układu o stowarzyszeniu.

4.3 Poziom uczestnictwa w ruchach związkowych w Chile wynosi 12–13 %, przy czym bardzo wysokie wskaźniki odnotowuje się w górnictwie, sektorze bankowości i handlu; istnieje także bardzo znaczna liczba organizacji związkowych (ok. 12 tys. związków zawodowych), większość na poziomie przedsiębiorstw. Dialog społeczny w Chile jest zatem mocno rozproszony. Związkom zawodowym brakuje siły przetargowej, zwłaszcza w obszarze sektorowym, a niezgoda między centralami związkowymi uniemożliwia niezbędną koordynację warunkującą dialog. Zainicjowane przez MOP dwa dialogi między CUT i CPC nie doprowadziły do stworzenia wystarczającego zaufania, by mogły one przekształcić się w stały proces.

4.4 Główną chilijską federacją pracodawców jest Confederación de la Producción y el Comercio (CPC, Konfederacja Produkcji i Handlu), która zrzesza wszystkie największe sektory gospodarki kraju. CPC współpracuje ze związkami zawodowymi w ramach doraźnych dialogów oraz – w kwestii godnej pracy – z MOP na forum struktury trójstronnej. Konfederacja wszakże nigdy nie podjęła ze związkami zawodowymi sprawy możliwości utworzenia RSG czy zainicjowania dialogu zorganizowanego dotyczącego stosunków pracy. Małe i średnie przedsiębiorstwa chilijskie reprezentuje organizacja Conupia.

4.5 Drobny przemysł w Chile jest niedostatecznie rozwinięty, słabo zorganizowany, mało konkurencyjny i niestabilny, oferuje niskie płace i jest wyłączony z sektora eksportu. Niemniej jednak reprezentuje on 80 % miejsc pracy w sektorze oficjalnym i nieformalnym. Z drugiej strony Chile charakteryzuje silna koncentracja kilku w małym stopniu poddanych regulacji podmiotów gospodarczych o wielkiej skali i wpływie społecznym, takich jak sektor bankowy.

4.6 Najważniejsze organizacje konsumenckie to Conadecus i Odecu, jednak ich rola i oddziaływanie w społeczeństwie są bardzo ograniczone. Obie organizacje domagają się większego udziału w unijnych projektach współpracy w ramach układu o stowarzyszeniu.

## 5. Wnioski

5.1 EKES jest zdania, że chociaż nie ma poważniejszych problemów ze stosowaniem układu o stowarzyszeniu, to jednak należy go uaktualnić m.in. po to, aby w rozdziale handlowym układu dodać rozdział dotyczący rozwoju zrównoważonego, zgodnie z najnowszymi umowami handlowymi. Partycypacja

społeczeństwa obywatelskiego to zasadniczy element monitorowania stosunków opartych na poszanowaniu praw ekonomicznych, społecznych, pracowniczych, środowiskowych i konsumenckich. Z kolei rozdział dotyczący współpracy powinien wspierać wzmocnienie i udział podmiotów społeczno-gospodarczych oraz zakładać odejście od celów klasycznej współpracy rozwojowej na rzecz ważniejszych celów leżących we wspólnym interesie, takich jak edukacja, innowacyjność czy rozwój struktury produkcji. EKES uważa za niezbędne włączenie chilijskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesy oceny układu o stowarzyszeniu.

5.2 EKES wyraża gotowość współpracy z UE w ramach dialogów sektorowych prowadzonych z Chile w takich sprawach wspólnego zainteresowania, jak edukacja, odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw, rozwój zrównoważony, dialog społeczny, zatrudnienie, ochrona i informowanie konsumentów czy spójność społeczna.

5.3 EKES wyraża zadowolenie, że władze chilijskie, zarówno rządowe, jak i parlamentarne, przyznały, iż nie wykonały swoich zobowiązań dotyczących artykułu 10 układu, i publicznie ogłosiły zamiar naprawienia tej sytuacji. Przyjął również do wiadomości przedstawione niedawno plany rządu chilijskiego dotyczące systematycznego tworzenia mechanizmów informowania społeczeństwa obywatelskiego i zasięgnięcia jego opinii we wszystkich dziedzinach sprawowania rządów. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraz takiej woli, jednak z należytą ostrożnością zgłasza pewne zastrzeżenia co do kilku propozycji, które zdają się zapowiadać raczej mnożenie rozproszonych, doraźnych mechanizmów, dotyczących poszczególnych zagadnień lub sektorów, niż tworzenie kompleksowej i jednolitej instancji doradczej, która uzupełniałaby organy cząstkowe.

5.4 EKES uważa, że chilijskie społeczeństwo obywatelskie potrzebuje ogromnego wsparcia politycznego i pracy wewnętrznej w celu wzmocnienia odpowiednich organizacji i budowania ich potencjału oraz uznania ich za konstruktywnych partnerów zarówno w ramach ogólnych konsultacji instytucjonalnych (dialog obywatelski), jak i w ramach stosunków pracy (dialog społeczny).

5.5 EKES popiera utworzenie chilijskiej struktury instytucjonalnej umożliwiającej udział społeczeństwa obywatelskiego, która będzie odzwierciedlała pluralizm społeczeństwa obywatelskiego tego kraju. Organ ten, podobnie jak EKES, będzie musiał opierać się na zasadach reprezentatywności, niezależności i legitymizacji organizacji w nim zasiadających. Jak pokazuje doświadczenie EKES-u, aby doprowadzić do utworzenia instytucji o takich cechach, niezbędne jest osiągnięcie porozumienia między różnymi zainteresowanymi sektorami społeczeństwa obywatelskiego. EKES jest gotowy i zdolny do wniesienia wkładu w te wysiłki, opierając się na swoim doświadczeniu w podobnych działaniach podejmowanych z innymi krajami. Pozytywnym przykładem w tym zakresie w Ameryce Łacińskiej jest współpraca ze strukturami doradczymi społeczeństwa obywatelskiego, takimi jak brazylijska rada CDES, organ Ameryki Środkowej CC-SICA czy instancja Mercosuru FCES.

5.6 Zdaniem EKES-u istnienie nierówności społecznych i ruchy protestu, które przetaczają się teraz przez Chile, stanowią dodatkowy powód do stworzenia istotnych kanałów dialogu i udziału społeczeństwa obywatelskiego z głosem doradczym w decyzjach i strategiach publicznych.

5.7 Organ doradczy ułatwiłby ponadto rozwój stosunków między europejskimi i chilijskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i stanowiłby pozytywny krok w kierunku wzmocnienia relacji między UE i tym krajem, dzięki jak najszybszemu utworzeniu WKK przewidzianego w artykule 10 układu o stowarzyszeniu.

5.8 WKK UE – Chile powinien wносить wkład w rozwój, monitorowanie i stosowanie układu o stowarzyszeniu. Jego zadaniem byłoby wydawanie opinii w sprawie konsultacji Komitetu Stowarzyszenia lub Rady Stowarzyszenia, we wszystkich sprawach objętych postanowieniami układu. Ponadto mógłby

on z inicjatywy własnej opracowywać opinie lub formułować zalecenia na temat kwestii dotyczących układu. WKK odbywałby w tym celu jedno posiedzenie rocznie wraz ze Wspólnym Komitetem UE – Chile.

5.9 EKES wyraża wdzięczność Wspólnej Komisji Parlamentarnej UE – Chile za zainteresowanie sprawą praktycznego wdrożenia artykułu 10 układu o stowarzyszeniu i za jej poparcie. Komisja ta i przyszły WKK powinny utrzymywać bliskie, regularne relacje w celu wymiany poglądów w kwestii monitorowania układu o stowarzyszeniu.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych stosowanych u ludzi, wydawanych na receptę lekarską, oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii**

COM(2011) 632 final – 2008/0255 (COD)

(2012/C 143/30)

Dnia 28 listopada 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych stosowanych u ludzi, wydawanych na receptę lekarską, oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii*

COM(2011) 632 final – 2008/0255 (COD).

Zważywszy na fakt, że Komitet wypowiedział się już na temat treści powyższego wniosku w swej opinii CESE 1025/2009, przyjętej 10 czerwca 2009 r. (\*), na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Komitet 119 głosami – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

(\*) Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 33.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii**

COM(2011) 633 final – 2008/0256 (COD)

(2012/C 143/31)

Dnia 28 listopada 2011 r. Rada, działając na podstawie art. 114 i art. 168 ust. 4 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii*

COM(2011) 633 final – 2008/0256 (COD).

Zważywszy na fakt, że Komitet wypowiedział się już na temat treści powyższego wniosku w swej opinii CESE 1022/2009, przyjętej 10 czerwca 2009 r. <sup>(1)</sup>, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego 2012 r.) Komitet 135 głosami – 7 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 18.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnastą dyrektywę szczegółową w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)**

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD)

(2012/C 143/32)

Rada, w dniu 1 lutego 2012 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 2 lutego 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 153 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnastą dyrektywę szczegółową w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG)*

COM(2012) 15 final – 2012/0003 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z dnia 22 lutego) Komitet stosunkiem głosów 138 do 4 – 9 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej**

COM(2011) 855 *final* – 2011/0416 COD

(2012/C 143/33)

Parlament Europejski, w dniu 13 grudnia 2011 r., oraz Rada, w dniu 2 lutego 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej*

COM(2011) 855 *final* – 2011/0416 COD.

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 22 lutego) Komitet 130 głosami – 9 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 22 lutego 2012 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

---







2012/C 143/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniającego rozporządzenie (EMIR) w sprawie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, partnerów centralnych i repozytoriów transakcji COM(2011) 652 <i>final</i> – 2011/0296 (COD) .....	74
2012/C 143/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/109/WE w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, oraz dyrektywę Komisji 2007/14/WE COM(2011) 683 <i>wersja ostateczna</i> – 2011/0307 (COD) .....	78
2012/C 143/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 COM(2011) 607 <i>final</i> – 2011/0268 COD .....	82
2012/C 143/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych COM(2011) 609 <i>final</i> – 2011/0270 (COD) .....	88
2012/C 143/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie wytycznych dotyczących polityki zatrudnienia państw członkowskich COM(2011) 813 <i>final</i> – 2011/0390 (CNS) .....	94
2012/C 143/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia programu „Zdrowie na rzecz wzrostu gospodarczego”, trzeciego wieloletniego programu działań UE w dziedzinie zdrowia na lata 2014–2020 COM(2011) 709 <i>final</i> – 2011/0339 (COD) .....	102
2012/C 143/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie bezpieczeństwa działalności związanej z poszukiwaniem, badaniem i eksploatacją podmorskich złóż ropy naftowej i gazu ziemnego COM(2011) 688 <i>final</i> – 2011/0309 (COD) .....	107
2012/C 143/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólnotowy system rejestracji przewoźników materiałów promieniotwórczych COM(2011) 518 <i>final</i> .....	110
2012/C 143/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej podstawowe normy bezpieczeństwa w celu ochrony przed zagrożeniami wynikającymi z narażenia na działanie promieniowania jonizującego COM(2011) 593 <i>final</i> – 2011/0254 (NLE) .....	113
2012/C 143/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” COM(2011) 665 <i>final</i> – 2011/0302 (COD) .....	116
2012/C 143/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dla transeuropejskich sieci telekomunikacyjnych, uchylającego decyzję nr 1336/97/WE COM(2011) 657 <i>final</i> – 2011/0299 (COD) .....	120



2012/C 143/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej i uchylającego decyzję nr 1364/2006/WE COM(2011) 658 <i>final</i> – 2011/0300 (COD) .....	125
2012/C 143/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej COM(2011) 650 <i>final</i> – 2011/0294 (COD) .....	130
2012/C 143/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego decyzję nr 1639/2006/WE ustanawiającą Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013) oraz rozporządzenie (WE) nr 680/2007 ustanawiające ogólne zasady przyznawania pomocy finansowej Wspólnoty w zakresie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych COM(2011) 659 <i>final</i> – 2011/0301 (COD) .....	134
2012/C 143/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2006/126/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do praw jazdy z funkcją karty kierowcy COM(2011) 710 <i>final</i> – 2011/0327 (COD) .....	139
2012/C 143/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli społeczeństwa obywatelskiego w stosunkach między UE a Chile .....	141
2012/C 143/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 726/2004 w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych stosowanych u ludzi, wydawanych na receptę lekarską, oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii COM(2011) 632 <i>final</i> – 2008/0255 (COD) .....	146
2012/C 143/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2001/83/WE w odniesieniu do informacji kierowanych do ogółu społeczeństwa dotyczących produktów leczniczych wydawanych na receptę lekarską oraz w odniesieniu do nadzoru nad bezpieczeństwem farmakoterapii COM(2011) 633 <i>final</i> – 2008/0256 (COD) .....	147
2012/C 143/32	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2004/40/WE w sprawie minimalnych wymagań w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa dotyczących narażenia pracowników na ryzyko spowodowane czynnikami fizycznymi (polami elektromagnetycznymi) (osiemnastą dyrektywę szczegółową w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) COM(2012) 15 <i>final</i> – 2012/0003 (COD) .....	148
2012/C 143/33	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1217/2009 ustanawiające sieć zbierania danych rachunkowych o dochodach i działalności gospodarczej gospodarstw rolnych we Wspólnocie Europejskiej COM(2011) 855 <i>final</i> – 2011/0416 COD .....	149



## CENY PRENUMERATY w 2012 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	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 310 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	840 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie na płycie DVD (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, płyta DVD raz w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	200 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>**

