

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 11



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 56

15 stycznia 2013

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści	Strona
	I <i>Rezolucje, zalecenia i opinie</i>	
	REZOLUCJE	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	484. sesja plenarna w dniach 14 i 15 listopada 2012 r.	
2013/C 11/01	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej Europy” – do przedłożenia na szczycie Rady Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2012 r.	1
	OPINIE	
	Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	
	484. sesja plenarna w dniach 14 i 15 listopada 2012 r.	
2013/C 11/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału stowarzyszeń konsumentów w tworzeniu i funkcjonowaniu jednolitego rynku (opinia z inicjatywy własnej)	3
2013/C 11/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zasad, procedur i działań służących wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 traktatu lizbońskiego (opinia z inicjatywy własnej)	8

PL

Cena:
4 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2013/C 11/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu osób starszych w życie społeczne i ich udziału w nim (opinia z inicjatywy własnej)	16
2013/C 11/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie (opinia dodatkowa)	21

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

484. sesja plenarna w dniach 14 i 15 listopada 2012 r.

2013/C 11/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do bonów na towary lub usługi COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)	27
2013/C 11/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)	31
2013/C 11/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD) oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania na rzecz unii bankowej” COM(2012) 510 final	34
2013/C 11/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego COM(2012) 102 final	39
2013/C 11/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia na rzecz e-zamówień” COM(2012) 179 final	44
2013/C 11/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa” COM(2012) 209 final	49
2013/C 11/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego” COM(2012) 225 final	54



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

484. SESJA PLENARNA W DNIACH 14 I 15 LISTOPADA 2012 R.

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej Europy” – do przedłożenia na szczycie Rady Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2012 r.

(2013/C 11/01)

Na sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) przyjął niniejszą rezolucję stosunkiem głosów 187 do 28, 28 osób wstrzymało się od głosu.

EKES stwierdza, że w związku z trwającym obecnie kryzysem UE musi przywrócić **zaufanie do dynamicznego modelu wzrostu** oraz do **legalności unijnego procesu podejmowania decyzji**. Musimy stworzyć **silną, zrównoważoną, socjalną i konkurencyjną** Europę.

W związku z tym EKES wzywa do:

- **realizacji hasła „więcej Europy”**, czyli Europy wzajemnie wspierającej się, silniejszej niż suma jej pojedynczych części. UE nie może być postrzegana jako posępne źródło oszczędności, pogorszenia sytuacji społecznej i biedy. Po unii monetarnej musi teraz nastąpić unia polityczna ze spójną polityką gospodarczą, finansową, społeczną i dotyczącą zatrudnienia, działającą na korzyść obywateli. **Budżet UE** powinien być tak skonstruowany, by tworzone były właściwe bodźce dla konkurencyjności i wzrostu oraz dla **zwiększenia zatrudnienia**. Budżet UE musi zostać wzmocniony i opierać się na mechanizmie zasobów własnych, jednolitej polityce spójności aktywnie włączającej społeczeństwo obywatelskie oraz wzmocnionej roli EBI w zakresie interweniowania. W związku z tym EKES wzywa szefów państw lub rządów do osiągnięcia takich rezultatów na szczycie europejskim w dniach 22–23 listopada, które byłyby na miarę tych wyzwań.
- **zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego** w proces kształtowania polityki i podejmowania decyzji w UE. Zaangażowanie to stanowi kluczowy instrument nie tylko umacniania demokratycznej legitymacji instytucji europejskich i działań UE, lecz także sprzyjania coraz lepszemu wspólnemu rozumieniu tego, czemu służy Europa i ku czemu zmierza. To przywróci zaufanie do projektu europejskiego poprzez zagwarantowanie, że obywatele europejscy będą w

pełni odgrywali swoją rolę w budowaniu Europy. W związku z tym sprawą niecierpiącą zwłoki jest wdrożenie postanowień artykułu 11 Traktatu o UE, dotyczącego filaru demokracji uczestniczącej.

- prowadzenia trwałych inwestycji w umiejętności, infrastrukturę, gospodarkę społeczną, usługi i produkty, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w krajowych programach reform w formie **społecznego paktu inwestycyjnego**, oraz **europejskiego programu naprawy gospodarczej**, nastawionego na tworzenie rzeczywistych miejsc pracy i powiązanego z narodowymi planami rozwoju. Tylko dzięki temu uda się z powodzeniem zrealizować strategię „Europa 2020”. Aby przyczynić się do rozwiązania długofalowego problemu zmiany klimatu i zapewnić zrównoważony rozwój, należy prowadzić **inwestycje w produkcję energetyczną i gospodarczą dostosowaną do klimatu** oraz tworzyć gospodarkę ekologiczną.
- propagowania wspólnych działań w strefie euro, aby ustabilizować dług i wspierać odnowę gospodarczą w całej UE. Należy zachęcać EBC do wdrażania programu wykupu obligacji, mającego na celu stabilizację kosztów pożyczek, jak stwierdził prezes EBC. Program ten musi być realizowany oczywiście z poszanowaniem mandatu EBC. Powinno się także wspierać emisję obligacji projektowych przez EBI, aby wzmocnić wzrost gospodarczy. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję 11 państw członkowskich dotyczącą wprowadzenia podatku od transakcji finansowych i w tym

kontekście wzywa UE do zintensyfikowania wysiłków na rzecz zwiększania przejrzystości i walki z szarą strefą, oszustwami podatkowymi, unikaniem płacenia podatków i korupcją w UE i poza nią. Działalność w strefie euro powinna pozostać otwarta dla tych państw członkowskich, które pragną przystąpić do unii walutowej.

- utworzenia **unii fiskalnej, bankowej i finansowej**, które będą niezbędnym wsparciem **unii gospodarczej i walutowej**. **DIALOG Społeczny i dialog ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim** są niezbędne do realizacji tych działań.
- poparcia MŚP w celu powrotu do wzrostu gospodarczego, z programem Small Business Act jako wytyczną działania. Musi zostać uwolniony pełen potencjał jednolitego rynku, w tym otwarcie się **sektora usług** oraz wzrost znaczenia **gospodarki społecznej**. Należy zagwarantować zniesienie zbędnych obciążeń administracyjnych i poparcie dostępu do informacji i nowych cyfrowych technologii ich przekazywania, do finansowania, kredytowania, rynków kapitałowych, pracy i technologii oraz instrumentów finansowych UE i gwarancji na zabezpieczanie kredytów dla MŚP i dla przedsiębiorców.
- **wzmocnienia ochrony oraz większego poszanowania prawa do obrony konsumentów**, szczególnie tych w najtrudniejszym położeniu, którzy znajdują się w sytuacji rosnącego nadmiernie zadłużenia, niepewności, skrajnego ubóstwa i wyłączenia społecznego.
- stworzenia autentycznego rynku pracy pozwalającego na mobilność i zatrudnianie specjalistów tam, gdzie ich specjalistyczna wiedza jest potrzebna. **Pełne utworzenie jednolitego rynku pracy** powinno być integralną częścią wdrażania strategii „Europa 2020”.
- **zapewnienia możliwości młodym ludziom**. EKES będzie nadal nakłaniał UE, by promowała Europę opartą na badaniach i innowacyjności, by kontynuowała inwestycje w europejskie systemy edukacyjne oraz utrzymała konieczny

poziom finansowania programów mobilności młodzieży, takich jak Erasmus, i je wzmocniła. EKES apeluje do Komisji o wycofanie wniosku dotyczącego budżetu UE, jeżeli państwa członkowskie mówiące wciąż o inwestycjach i wzroście nie poprą budżetu UE i WRF sprzyjających przyszłościowym inwestycjom. Należy wspierać, za pomocą odpowiednich środków, zatrudnianie przez MŚP dodatkowych pracowników, którzy pozostają bezrobotni i którym może brakować doświadczenia.

- **wzmocnienia konkurencyjności gospodarki europejskiej** poprzez innowacje i stabilne finansowanie dla badań i rozwoju, a także poprzez specjalnie opracowaną politykę kształcenia i wsparcia dla szefów MŚP i mikroprzedsiębiorstw oraz ich pracowników, politykę wspierania inwestycji, dostęp do rynków i zmniejszenie obciążeń administracyjnych. Ułatwi to również odnowę przemysłu europejskiego jako ważnego sektora tworzącego wzrost i miejsca pracy.
- UE wymaga przyjaznego otoczenia prawnego, bez niepotrzebnych kosztów administracyjnych i związanych z przestrzeganiem przepisów. Przepisy gospodarcze powinny być jasne, sprawiedliwe i proporcjonalne. Jest to ważne dla wszystkich przedsiębiorstw, a zwłaszcza dla MŚP.
- podjęcia szczególnych wysiłków, by UE była postrzegana **w swym sąsiedztwie jako aktywny i światowy partner**. Co jest równie ważne, **międzynarodowa polityka handlowa** UE powinna rozpowszechniać unijne wartości, a co za tym idzie, wspierać **zrównoważony rozwój** i uczestnictwo społeczeństwa obywatelskiego między innymi poprzez **ustanowienie organów społeczeństwa obywatelskiego monitorujących wdrażanie umów handlowych**.
- zagwarantowania **równości płci**. Należy stosować prawodawstwo dotyczące równości płci i zasadę równych szans. Nadal istnieje 17-procentowa różnica w wynagrodzeniu za tę samą pracę między mężczyznami a kobietami. Ponadto kryzys najbardziej dotknął kobiety i młodzież.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

484. SESJA PLENARNA W DNIACH 14 I 15 LISTOPADA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie udziału stowarzyszeń konsumentów w tworzeniu i funkcjonowaniu jednolitego rynku (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 11/02)

Sprawozdawca: **Bernardo Hernández BATALER**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

udziału stowarzyszeń konsumentów w tworzeniu i funkcjonowaniu jednolitego rynku.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 30 sierpnia 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 141 do 2 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W obecnej sytuacji, gdy powrót do wcześniejszego poziomu wzrostu długo nie będzie możliwy, konieczne jest umieszczenie konsumenta w centrum polityki gospodarczej i finansowej Unii, zgodnie z komunikatem Komisji Europejskiej „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu, sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Niezależne i silne organizacje konsumentów odgrywają bardzo ważną rolę na rynku i powinny dysponować zasobami ludzkimi, materialnymi i technicznymi, niezbędnymi do wypełniania misji, którą jest obrona praw i interesów konsumentów.

1.2 Prawo konsumentów do organizowania się w celu ochrony swoich interesów zostało uznane w prawie pierwotnym na mocy art. 169 TFUE, w którym prawnie uznaje się na szczeblu europejskim niezastąpioną rolę zrzeszających ich organizacji w obronie zaufania i rozwoju jednolitego rynku europejskiego.

1.3 Bez uszczerbku dla stosowania zasady pomocniczości, Komitet wzywa Komisję do podjęcia inicjatywy na rzecz ustanowienia wspólnych minimalnych praw dla organizacji konsumentów, ze szczególnym wyróżnieniem prawa do konsultacji i wysłuchania za pośrednictwem ich przedstawicieli, określenia drogą prawną i/lub administracyjną praw i interesów konsumentów, poprzez wysłuchanie i wcześniejsze konsultacje w sprawie środków mających wpływ na ich prawnie chronione

prawa i interesy, czy to na szczeblu krajowym, czy unijnym, oraz prawa do udziału w regulacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.4 Fakt, że podmioty świadczące usługi w ogólnym interesie gospodarczym mają tych samych odbiorców wśród konsumentów takich usług, w tym konsumentów znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, wymaga uwzględnienia specyfiki każdego rynku (gaz, woda, elektryczność itp.), zachowując całościowe podejście do wszystkich tych usług ze względu na ich potencjalny wpływ na jakość życia i budżety gospodarstw domowych. Organizacje konsumentów mają szczególne możliwości podejmowania działań w tych dziedzinach. Należy utworzyć podobny system dla usług wadliwych, jak w przypadku produktów (RAPEX) tak, aby stowarzyszenia konsumentów mogły zawiadamiać konsumentów o takich usługach poprzez swoje sieci.

1.5 Istnieje duża rozbieżność w dostępie do informacji i wiedzy specjalistycznej na temat funkcjonowania rynków usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jeżeli chodzi o ustalanie cen, wartości i elementów dostępu do sieci oraz ich wpływ na konsumentów. Dzieje się tak dlatego, że przepisy mają bardzo techniczny i złożony charakter, choć niewątpliwie są one przedmiotem zainteresowania konsumentów i reprezentujących ich organizacji.

1.6 Konsumentom mają zazwyczaj większe trudności w porównaniu usług niż produktów. Zadaniem jest szczególnie skomplikowane w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. W przypadku tych usług różnią się nie tylko warunki umowne, lecz również np. metody naliczania opłat. Uwzględnienie elementów wykraczających poza samą usługę musi być odpowiednio wyjaśnione przez organy regulacyjne i omówione z organizacjami reprezentującymi interesy konsumentów, a także zrozumiane przez konsumentów.

1.7 Zdaniem Komitetu Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie i krajowe organy regulacyjne do propagowania przejrzystości, informacji i podejmowania decyzji, wspierając dyskusję o wchodzących w grę interesach – podaż/popyt (regulowane sektory gospodarcze i konsumenci) – i promując pozytywną dyskryminację organizacji reprezentujących interesy konsumentów, by uczestniczyły one na równi z podmiotami gospodarczymi w forach dyskusyjnych i jednostkach konsultacyjnych organów regulacyjnych, aby zapewnić wzmocnienie pozycji organizacji konsumentów, a tym samym pozycji samego konsumenta.

2. Wprowadzenie

2.1 EKES jako instytucja europejska reprezentująca zorganizowane społeczeństwo obywatelskie pragnie w niniejszej opinii z inicjatywy własnej podkreślić potrzebę przyjęcia humanistycznego podejścia do rynku wewnętrznego i obrony demokracji gospodarczej⁽¹⁾, ze wszystkimi wynikającymi stąd konsekwencjami, zwłaszcza jeżeli chodzi o konsultacje, uczestnictwo i przejrzystość procesów decyzyjnych, dla regulacji usług świadczonych w interesie ogólnym, dla dostępu do informacji i dla udziału, konsultacji i reprezentacji konsumentów w regulowaniu usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w tym usług finansowych.

2.2 Zgodnie z komunikatem Komisji „Europa 2020 – Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego wzrostu, sprzyjającego włączeniu społecznemu”, w którym dąży się do umieszczenia w centrum jednolitego rynku konsumenta, by w pełni korzystał ze swoich praw, konsumenci muszą mieć pewność, że ich organizacje, krajowe i europejskie, dysponują środkami, wiedzą i instrumentami niezbędnymi do podjęcia działań w ich obronie. Przepisy mające zagwarantować brak zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym mają w ostatecznym rozrachunku zwiększać dobrobyt konsumenta⁽²⁾.

2.3 EKES stwierdza, że w obecnej sytuacji konieczne jest umieszczenie konsumpcji w centrum polityki UE i tworzenia rynku wewnętrznego, a w tym celu organizacje konsumentów

muszą być niezależne i silne. Komitet zauważył już, że zachowanie równowagi ekonomicznej wymaga, by organizacje te mogły w pełni realizować swoją rolę jako przeciwwaga na rynku. Zaleca więc, aby Komisja znacznie zwiększyła ich finansowanie, szczególnie by mogły zapewnić sobie wymagane środki specjalistyczne⁽³⁾.

2.4 EKES podkreśla i uznaje, że różnorodność państw członkowskich widoczna jest także w sposobie postrzegania roli organizacji konsumentów, ich struktur, środków, poziomu wiedzy i specjalizacji oraz reprezentatywności, jaką muszą zapewniać. Choć istnieją organizacje o charakterze europejskim (np. BEUC; ANEC), w obliczu znaczenia organizacji krajowych dla konsumentów i dla jednolitego rynku, EKES uważa, że niezbędne jest zajęcie się ich problemami na poziomie UE.

EKES wspiera też współpracę między organizacjami przedstawicielskimi zawodów i konsumentów jako uprzywilejowaną formę dialogu, użyteczną dla znajdowania bardziej zrównoważonych rozwiązań dla rozwoju rynku, a także popiera utworzone w tym celu fora, krajowe i europejskie.

3. Konsumenci europejscy – krajowe organizacje przedstawicielskie

3.1 Instytucje europejskie w pełni uznały znaczenie wiary konsumentów w urzeczywistnienie rynku wewnętrznego. Od czasu pierwszego programu dotyczącego polityki ochrony konsumentów z 1975 r.⁽⁴⁾, w którym państwa członkowskie potwierdziły swoją determinację do zwiększenia wysiłków na rzecz konsumentów, uznano wyraźnie prawa konsumentów do reprezentacji i wysłuchania. Kolejne programy potwierdziły zawarte w nim cele i prawa, przyjęto też strategiczne plany ochrony konsumentów, w których uwzględnia się odpowiedni udział organizacji konsumentów w polityce UE, zarówno z punktu widzenia treści, jak i procedur.

3.2 Zgodnie z tymi programami i planami konsumenci i ich przedstawiciele powinni dysponować możliwościami i niezbędnymi zasobami, by czuwać nad swoimi interesami na takich samych warunkach jak inni uczestnicy rynku. W związku z tym należy dokonać przeglądu mechanizmów uczestnictwa organizacji w kształtowaniu polityki UE.

3.3 Jednak w obecnym planie strategicznym⁽⁵⁾ uznanie roli stowarzyszeń konsumentów na poziomie europejskim nie pojawia się już jako główny cel polityki konsumenckiej, która koncentruje się na uznaniu roli ruchu konsumenckiego w obrębie państw członkowskich. Niestety nigdy dotąd nie dokonano na szczeblu UE oceny realizacji celów tych planów pod kątem udziału konsumentów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 20.

⁽²⁾ Wyrok Sądu Pierwszej Instancji (piąta sekcja) z 7 czerwca 2006 r., Zbiór Orzeczeń Trybunału 2006 r., s. II-01601.

⁽³⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89.

⁽⁴⁾ Pierwszy wstępny program Wspólnoty na rzecz polityki ochrony i informowania konsumentów, przyjęty przez Radę 14 kwietnia 1975 r.

⁽⁵⁾ COM(2007) 99 final.

3.4 Komisja, Rada i Parlament Europejski opowiedziały się w ostatnich latach za strategią wzmocnienia pozycji (*empowerment*) konsumentów traktowanych indywidualnie, z nadzieją, że przeniesie to pożądane zaufanie do rynku wewnętrznego. W ramach realizacji tej strategii dokonano przeglądu dorobku wspólnotowego w dziedzinie ochrony konsumentów i harmonizacji dziedzin typowo związanych z polityką konsumencką, a także rozwinęto teorię przeciętnego konsumenta⁽⁶⁾, który dysponuje odpowiednimi informacjami, jest dostatecznie uważny i rozsądny⁽⁷⁾. Podstawą teorii był mit o idealnym konsumentcie, poinformowanym i świadomym, podczas gdy statystyki wskazują, że taki konsument nie istnieje.

3.5 Dostępne dane wskazują, że wielu konsumentów jest dalekich od aktywnej, dobrze poinformowanej i silnej roli, której wymaga konkurencyjny i innowacyjny rynek. W rzeczywistości większość konsumentów europejskich nie ma poczucia pewności, nie dysponuje odpowiednią wiedzą ani nie czuje się wystarczająco chroniony⁽⁸⁾.

3.6 Tymczasem europejskie podejście do konsumentów jako zbiorowości było dotąd bardzo ograniczone. Konkretnie działania UE wobec organizacji konsumentów były raczej rzadkie. EKES zachęca więc Komisję do przedstawienia konkretnej propozycji w sprawie działań zbiorowych, które są niezwykle ważnym instrumentem ochrony interesów konsumenta na szczeblu krajowym i europejskim.

3.7 Prawo konsumentów do organizowania się w celu ochrony swoich interesów zostało zapisane w art. 169 Traktatu. Dlatego też jest konieczne uznanie na szczeblu europejskim, że organizacje reprezentujące konsumentów odgrywają niezrównaną i niezastąpioną rolę w gwarantowaniu zaufania i rozwoju europejskiego jednolitego rynku. Należy więc uwzględnić pewne wspólne prawa i zasady w polityce krajowej, bez uszczerbku dla autonomii państw członkowskich w ustalaniu takiej polityki.

3.8 W styczniu 2011 r. Europejska Grupa Konsultacyjna ds. Konsumentów (ECCG) wskazała główne powody, dla których konieczne jest stworzenie silnych organizacji konsumentów:

- a) liczba decyzji europejskich mających wpływ na konsumentów na poziomie krajowym;
- b) fakt, że stowarzyszenia konsumentów są coraz częściej wysłuchiwanie w instytucjach europejskich;
- c) prawo konsumentów do bycia wysłuchanym podczas kształtowania polityki, która ich dotyczy;

⁽⁶⁾ Poważnie krytykowaną przez EKES w jego opiniach.

⁽⁷⁾ TJUE C-220/98, z 13 stycznia 2000 r., *Estée Lauder Cosmetics vs. Lancaster Group*, i sprawa C-210/96 z 16 lipca 1998 r., *Gut Springenheide i Tusky*.

⁽⁸⁾ *Consumer empowerment in the EU* [„Wzmocnienie pozycji konsumentów w UE”], SEC(2011) 469 final.

- d) brak równowagi środków finansowych przedstawicieli zawodów i przedstawicieli konsumentów w sferze podejmowania decyzji, co jest przyczyną większego lub mniejszego udziału, oraz wpływ samych stowarzyszeń⁽⁹⁾.

EKES wypowiedział się już w sprawie wymogów wobec organizacji konsumentów, i potwierdza swoje stanowisko w niniejszej opinii⁽¹⁰⁾.

3.9 Bez silnych organizacji konsumenckich niezależnych od polityczno-gospodarczych struktur władzy, wnoszących aktywny wkład w wolny i konkurencyjny rynek, kładących nacisk na przejrzystość informacji i działających na rzecz ochrony interesów indywidualnych i zbiorowych konsumentów, trudne będzie zapewnienie zaufania wśród konsumentów europejskich.

4. Prawo do wysłuchania i uczestnictwa w organach regulujących usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym

4.1 Organizacje konsumentów są kluczowymi sojusznikami w odbudowie zaufania konsumentów i tworzeniu wewnętrznego rynku. W związku z tym EKES apeluje do Komisji, by podjęła inicjatywę na rzecz ustanowienia wspólnych praw minimalnych dla organizacji konsumenckich, zwłaszcza prawa do konsultacji i wysłuchania za pośrednictwem ich przedstawicieli, określenia drogą prawną i/lub administracyjną praw i interesów konsumentów, poprzez wcześniejsze konsultacje w sprawie środków mających wpływ na ich prawnie chronione prawa i interesy, czy to na szczeblu krajowym, czy unijnym, oraz prawa do udziału w regulacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

4.2 Niemożliwe jest omówienie w niniejszej opinii wszystkich elementów, które należy zapewnić organizacjom konsumentów. EKES podkreśla więc:

- a) **prawo do konsultacji i wysłuchania** za pośrednictwem przedstawicieli, podczas określania drogą prawną lub administracyjną praw i interesów konsumentów, poprzez wysłuchanie i wcześniejsze konsultacje w sprawie środków mających wpływ na ich prawnie chronione prawa i interesy, czy to na szczeblu krajowym, czy unijnym;
- b) prawo do **uczestnictwa w regulacjach sektorowych**, w szczególności w odniesieniu do **usług świadczonych w interesie ogólnym**, niezbędnych do życia w społeczeństwie, w korzystaniu z których konsumenci nie mają faktycznego wyboru.

⁽⁹⁾ Sprawozdanie ECCG pt. *Monitoring indicators of the consumer movement* [„Monitorowanie wskaźników dotyczących ruchu konsumenckiego”].

⁽¹⁰⁾ Zob. punkt 3.5 opinii EKES-u; osobowość prawna, działalność nie może być nastawiona na zysk, głównym celem statutowym musi być obrona i reprezentowanie interesów ogółu konsumentów, struktura demokratyczna, samodzielność finansowa, niezależność od władzy politycznej (Dz.U. C 221, z 8.9.2005, s. 153).

4.3 EKES przypomina, że traktat lizboński, w protokole nr 26 dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym i w art. 36 Karty Praw Podstawowych uznaje znaczenie usług w interesie ogólnym dla UE i ustanawia odpowiednie wytyczne. Przypomina też, że świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym nie można zapewnić poprzez rynek bez interwencji publicznej (lub tylko pod warunkiem różnic pod względem jakości, bezpieczeństwa, przystępnej ceny, równego traktowania i powszechnego dostępu). Szczegółowy obowiązek świadczenia usługi publicznej jest nałożony na dostawców usług za pomocą zlecenia, w oparciu o kryterium interesu ogólnego, które gwarantuje spełnienie warunków niezbędnych do wypełnienia przez usługę określonego zadania ⁽¹⁾.

4.4 Wiele usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, np. dostawy elektryczności, gazu i wody czy komunikacja, było tradycyjnie oferowanych przez państwo, które było właścicielem sieci zaopatrzeniowych. Często dyskutowano na temat ryzyka (dla zdrowia, bezpieczeństwa i środowiska) strategicznej polityki dotyczącej krajowych zasobów naturalnych lub procesów liberalizacji rynku, np. w sektorze energii.

4.5 Z punktu widzenia konsumenta, kluczowe kwestie dotyczą gwarancji bezpiecznych dostaw i dostępu, zaś cena jest głównym i praktycznie jedynym czynnikiem wyboru konsumenta.

Konsumenci mają większe trudności w porównywaniu usług niż produktów, a zadanie to jest szczególnie skomplikowane w odniesieniu do warunków umownych, które zwykle nie są wystarczająco wyjaśnione, jak np. odpowiednia metodologia ustalania opłat i cen, która jest szeroka i obejmuje wiele elementów wykraczających poza samą usługę. Ponadto metodologia ta nie jest poddawana dyskusji z organizacjami, które reprezentują interesy konsumentów, ani dobrze im znana.

Należy utworzyć podobny system dla usług wadliwych, jak w przypadku produktów (RAPEX) tak, aby stowarzyszenia konsumentów mogły zawiadamiać, poprzez swoje sieci, konsumentów o takich usługach.

4.6 Centrum Monitorowania Rynku Energii wyróżnia trzy główne składniki ceny energii: 1) energia, transport i dystrybucja (sieci); 2) inne podatki, i wreszcie 3) VAT, z różnicami pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Mimo że skład „innych podatków” w każdym państwie członkowskim nie jest określony, choć powinien być, ten typ podziału cen może być stosowany także do innych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (takich jak woda i komunikacja). Dostarczyłyby on użytecznych informacji, gdyby wykorzystano go w innych sektorach.

4.7 Komisja Europejska przeprowadziła szczegółowe badania nad cenami niektórych usług świadczonych w ogólnym

interesie gospodarczym. Warto tu wyróżnić dane przedstawione przez Centrum Monitorowania Rynku Energii, w których stwierdzono m.in.:

- a) większość państw członkowskich nadal reguluje ceny dla wszystkich gospodarstw domowych, a praktyki branżowe w odniesieniu do skomplikowanych kont w zakresie elektryczności utrudniają wejście nowych konkurentów i zmianę operatora;
- b) opłaty mogą stanowić ważne dodatkowe źródło przychodu, którego wartość rośnie i jest odzwierciedlona w rachunkach płaconych przez konsumentów w gospodarstwach domowych i przedsiębiorstwach.

4.8 W istocie mimo że istnieją różne organy regulacyjne i mimo zachęt europejskich dla przejrzystości procesu podejmowania decyzji, występuje ogromna rozbieżność między organizacjami konsumentów, jeżeli chodzi o dostęp do informacji i wiedzy specjalistycznej na temat funkcjonowania rynków usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, w szczególności jeżeli chodzi o kształtowanie cen, wartości uwzględnione w cenach i dostęp do sieci, a także wpływ tych elementów na konsumentów.

4.9 EKES uważa, że Komisja Europejska powinna zachęcać państwa członkowskie i krajowe organy regulacyjne nie tylko do promowania przejrzystości w odniesieniu do informacji i procesu podejmowania decyzji, lecz także do zapewniania równowagi interesów – regulowanych sektorów gospodarczych i konsumentów – poprzez wspieranie organizacji reprezentujących interesy konsumentów i ich pozytywną dyskryminację (m.in. poprzez szkolenia specjalistyczne, doradztwo i wsparcie finansowe).

4.10 Zdaniem EKES-u zaangażowanie organizacji konsumentów, na równi z podmiotami gospodarczymi, w fora dyskusyjne i organy konsultacyjne jest najbardziej odpowiednim mechanizmem gwarantującym na konkurencyjnym rynku wzmocnienie pozycji organizacji konsumentów, a w ten sposób pozycji samego konsumenta ⁽¹²⁾.

4.11 EKES uważa jednak, że takie ryzyko (począwszy od ryzyka „podporządkowania” tych organizacji) nie powinno przyćmiewać znaczenia zagwarantowania nabywania specjalistycznej wiedzy w złożonych dziedzinach, które mają znaczący wpływ na jakość życia konsumentów, co może zapewnić tylko skuteczna reprezentacja konsumentów.

⁽¹²⁾ Zob. dane Eurobarometru nr 51.1 z 1999 r., Na pytanie „Która z następujących funkcji (10 możliwości odpowiedzi, w tym „nie wiem”) powinna być Państwa zdaniem priorytetem dla stowarzyszeń konsumentów?” uzyskano następujące odpowiedzi (średnia z ówczesnych 15 państw członkowskich): 1) rozpowszechnianie informacji (26,8 %); 2) pomoc i praktyczne doradztwo (25,4 %); 3) ochrona konsumentów (19,2 %) oraz 4) reprezentacja konsumentów (7,3 %).

⁽¹⁾ COM(2011) 900 final.

4.12 Udział organizacji konsumentów w organach i forach dyskusyjnych organów regulacyjnych – szczególnie forach dyskusyjnych na temat opłat i cen⁽¹³⁾ – może i powinien być stymulowany przez instytucje europejskie, nie tylko w celu zademonstrowania niezależności i przejrzystości procesu regulacyjnego, zwłaszcza w odniesieniu do struktury opłat, lecz także jako wkład w aktywność obywateli i wzmocnienie organizacji konsumentów.

4.13 Do kwestii tej nawiązuje się w dyrektywach w sprawie wspólnych przepisów na wewnętrznych rynkach elektryczności i gazu⁽¹⁴⁾ i stwierdza się, bez uszczerbku dla ich niezależności i uprawnień oraz zgodnie z zasadą lepszego stanowienia prawa, że organy regulacyjne powinny w odpowiednich przypadkach konsultować się z operatorami systemów przesyłowych i nawiązywać w razie potrzeby ścisłą współpracę z innymi właściwymi władzami krajowymi, aby wypełnić swoje obowiązki. Jednak udział organizacji reprezentujących konsumentów i dyskusja z nimi nie są zalecane we wszystkich sytuacjach związanych z konkurencją.

4.14 W otoczeniu konkurencyjnym struktura opłat warunkuje dostęp nie tylko dla dostawców usług, lecz także dla konsumentów, ponieważ wpływa bezpośrednio na cenę, co może prowadzić do wykluczenia i braku możliwości działania ze strony konsumentów⁽¹⁵⁾.

4.15 W przepisach nie uwzględniono kwestii ceny ani potrzeby omówienia struktur opłat, które warunkują te ceny,

z przedstawicielami konsumentów. Elementów tych brakuje również w aktach prawnych Unii w tej dziedzinie (np. we wspomnianych dyrektywach). Jednak dane Centrum Monitorowania Rynku Energii wyraźnie wskazują, że oprócz ceny tych usług, konsumenci i przedsiębiorstwa ponoszą koszty (podatki itp.), co szkodzi konkurencyjności i zwiększa wrażliwość podmiotów na rynku wewnętrznym.

4.16 Istnieją możliwości wyboru w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które mają bezpośredni wpływ na koszty, i są w rezultacie odzwierciedlone w cenie, którą płacą konsumenci. EKES uważa, że zdrowa konkurencja na jednolitym rynku i ochrona konsumentów usprawiedliwiają podjęcie przez instytucje UE działań na rzecz zapewnienia większej przejrzystości kształtowania cen podstawowych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i obserwowania ewolucji ich poszczególnych elementów i opłat. W tym celu należy zachęcać państwa członkowskie i krajowe organy regulacyjne do wspierania aktywnego udziału organizacji reprezentujących konsumentów i MSP w procesach decyzyjnych prowadzących do ustalania opłat⁽¹⁶⁾.

4.17 Wreszcie EKES pragnie przypomnieć, że reprezentacja konsumentów nie będzie skuteczna, jeśli nie zagwarantuje się możliwości dochodzenia roszczeń zbiorowych. Wzywa więc Komisję do ponownego podjęcia prac na rzecz wprowadzenia europejskiego powództwa zbiorowego.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Jeżeli chodzi o usługi przedsiębiorstw świadczących usługi publiczne, w przypadku których praktycznie nie występuje ryzyko dla zdrowia i bezpieczeństwa konsumentów – obecnie np. usługi telefoniczne i elektryczne – cena jest niemal jedynym, lecz decydującym czynnikiem wyboru konsumenta.

⁽¹⁴⁾ Dyrektywy 2009/72/WE i 2009/73/WE (Dz.U. L 211, z 14.8.2009, s. 55 i s. 94).

⁽¹⁵⁾ Zob. art. 32 ust. 1 dyrektywy 2009/72/WE.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 155.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zasad, procedur i działań służących wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 traktatu lizbońskiego (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 11/03)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

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

zasad, procedur i działań służących wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 traktatu lizbońskiego.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 168 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

„Niczego nie można osiągnąć bez ludzi, lecz nic nie może trwać bez instytucji”

Jean Monet

1. Wnioski

1.1 EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma sporządzenie propozycji konkretnych działań, tak by w ramach swych kompetencji instytucje UE podjęły starania w celu opracowania odpowiednich środków wdrażania art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej. Proces ten należy rozumieć jako okazję do poszerzenia i wzmocnienia struktur dialogu ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu europejskim, ale również krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.2 Podstawą demokracji jest nadal demokracja przedstawicielska. Demokracja uczestnicząca ma zaś charakter uzupełniający i nigdy nie stanowi alternatywy wobec demokracji przedstawicielskiej, na której opierają się wszystkie nasze społeczeństwa. Również dialog obywatelski nie wyklucza dialogu społecznego, gdyż każdy z nich – zgodnie z postanowieniami Traktatu – odgrywa szczególną rolę.

1.3 Konieczne jest stworzenie prawdziwej demokracji uczestniczącej przewidzianej w Traktacie UE, która stanowiłaby odzwierciedlenie wartości i tożsamości Unii Europejskiej. Z uwagi na obecny kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny pełne wprowadzenie w życie art. 11 ma bardzo duże znaczenie dla zwiększenia legitymacji demokratycznej UE w oczach jej obywateli. Wreszcie, wyłącznie większa przejrzystość, odpowiedzialność i udział obywateli oraz zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim umożliwią Europie uniknięcie ekstremizmu, obronę wartości demokratycznych i stworzenie poczucia „wspólnoty losu”.

1.4 Wdrażanie art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu UE należy uznać za istotną okazję do wykroczenia poza już istniejące procesy konsultacji i udziału społeczeństwa obywatelskiego, które rozwinęły się na szczeblu europejskim po opublikowaniu Białej

księgi w sprawie europejskiego systemu rządów w 2001 r. Wypracowano już różnorakie praktyki udziału społeczeństwa obywatelskiego, z których część wykracza poza wymianę informacji i może zostać uznana za dobry przykład, w oparciu o który – zgodnie z art. 11 ust. 1 i 2 – można budować ustrukturyzowane ramy europejskiego dialogu obywatelskiego.

1.5 EKES zaleca zatem, co następuje:

- Komisja Europejska powinna przeprowadzić gruntowną analizę na temat istniejących już procedur udziału społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu polityki na szczeblu europejskim, w której należałoby ocenić skuteczność obecnego systemu zorganizowanej współpracy i przedstawić zalecenia dotyczące ogólnych ram zastosowania art. 11 ust. 1 i 2 przez wszystkie instytucje UE. EKES i podmioty bezpośrednio zainteresowane powinny zostać wezwane do udziału w tym badaniu na etapie jego opracowania i realizacji, a także rozpowszechnienia wyników.
- Rejestr służący przejrzystości, który jest wspólnym instrumentem Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej, powinien obejmować również Radę. W przyszłości może on stać się narzędziem przydatnym do wyłonienia zainteresowanych stron europejskiego dialogu obywatelskiego.
- Instytucje europejskie powinny stworzyć jeden bank danych zawierający informacje na temat kontaktów, konsultacji i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim. Należy również przewidzieć sporządzanie sprawozdania rocznego, jako przydatnego instrumentu komunikacji, by pokazać skalę inicjatyw realizowanych w UE w dziedzinie demokracji uczestniczącej.

- EKES powinien przeprowadzić analizę wewnętrzną w celu oceny skuteczności, znaczenia i postrzegania swej własnej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i wskazania faktycznych udoskonalień.
- EKES powinien stworzyć swą własną bazę danych zawierającą szczegółowe informacje na temat tego, które organizacje społeczeństwa obywatelskiego zostały zaangażowane w prace EKES-u i w jakim charakterze.
- EKES powinien w pełni wykorzystać nowy protokół o współpracy podpisany z KE w lutym 2012 r. w celu większego zaangażowania się w wytyczanie europejskich priorytetów, a także w opracowywanie programów prac i kluczowych obszarów polityki.
- EKES powinien ponownie rozważyć i ożywić działanie swej grupy łącznikowej z europejskim społeczeństwem obywatelskim, tak by zwiększyć udział we wdrażaniu art. 11 ust. 1 i przyczynić się do osiągnięcia lepszych wyników w tym względzie.
- EKES, wspólnie ze wszystkimi innymi bezpośrednio zainteresowanymi stronami, a zwłaszcza z instytucjami UE, powinien corocznie organizować szeroko zakrojone wydarzenia w celu wniesienia wspólnego wkładu do programu priorytetów UE. Wpływ polityczny tego wydarzenia byłby większy, jeżeli odbywałoby się ono równoległe do wspólnej konferencji parlamentów krajowych z 27 państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego. Mogłoby ono zostać zorganizowane po raz pierwszy przed wyborami europejskimi w 2014 r., co pogłębiłoby porozumienie między europejskimi obywatelami, wyborcami i ich demokratycznie wybranymi przedstawicielami.

1.6 Duży i coraz istotniejszy udział EKES-u w budowaniu europejskiej przestrzeni publicznej może w ten sposób również sprzyjać coraz aktywniejszej roli Komisji, Rady i Parlamentu Europejskiego we wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 Traktatu UE i tym samym przyczynić się do zapoczątkowania procesów i osiągnięcia wyników, które spotkałyby się z uznaniem wszystkich europejskich instytucji i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wstęp

2.1 W ciągu ostatnich 12 lat Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) poczynił znaczne postępy w definiowaniu europejskiego dialogu obywatelskiego, jego roli uzupełniającej demokrację przedstawicielską i jego specyfiki odmiennej od dialogu społecznego. Dialog obywatelski określono jako proces demokratyczny oraz proces kształtowania opinii publicznej, który może przyjmować różnorakie formy w zależności od zaangażowanych w niego podmiotów. EKES uzgodnił definicję podmiotów i koncepcji dialogu obywatelskiego oraz jego powiązań ze sprawowaniem rządów w oparciu o uczestnictwo⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Rzetelnego podsumowania tych koncepcji dokonano w załączniku 1 pt. „Participatory democracy in 5 points”, sporządzonym przez Grupę III EKES-u w marcu 2011 r.

2.2 EKES potwierdził ponadto zasadę pomocniczości na szczeblu europejskim, zaproponował dokładne ramy obejmujące czternaście kryteriów ilościowych i jakościowych w celu oceny reprezentatywności organizacji społeczeństwa obywatelskiego mających uczestniczyć w dialogu obywatelskim na poziomie horyzontalnym, wertykalnym i sektorowym, określił precyzyjnie różnice między konsultacjami (procesem odgórnym) a dialogiem obywatelskim (procesem oddolnym lub, ściślej rzecz ujmując, cyrkulacyjnym). W ten sposób przyczynił się do dokonania instytucjonalnych potwierdzonych zapisem w art. 11 Traktatu UE⁽²⁾.

2.3 W Traktacie UE, który wszedł w życie w grudniu 2009 r., uznano formalnie rolę demokracji uczestniczącej (dialog obywatelski, konsultacje, europejską inicjatywę obywatelską). Postanowienia art. 11⁽³⁾ dodatkowo zwiększają rolę głównej instytucji demokracji przedstawicielskiej (art. 10 i 12)⁽⁴⁾, co jest wyrazem innowacyjnego modelu demokracji europejskiej.

2.4 Teraz konieczne jest podjęcie wysiłków na rzecz praktycznego wdrożenia art. 11, a zwłaszcza ust. 1 i 2, zważywszy że praktyka konsultacji, o której mowa w ust. 3, jest już szeroko rozwinięta, a europejska inicjatywa obywatelska została już uregulowana⁽⁵⁾. Historia EKES-u uczy nas bowiem, że skuteczne struktury dialogu wymagają dokładnych ram prawnych oraz ciągłości instytucjonalnej.

2.5 W marcu 2010 r. EKES zachęcał Komisję do przedstawienia „zielonej księgi w sprawie dialogu obywatelskiego, dotyczącej konkretnego wdrożenia art. 11 ust. 1 i 2, w celu zastanowienia się nad już istniejącą praktyką, bardziej szczegółowego zdefiniowania procedur i zasad oraz dokonania ich oceny, jak również wprowadzenia usprawnień wspólnie ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, a w szczególności stworzenia jasnych struktur”⁽⁶⁾. Rok później, w 2011 r., na nadzwyczajnym posiedzeniu zorganizowanym przez grupę III EKES-u na temat: „*Jakie są perspektywy demokracji uczestniczącej w Europie?*” ponownie przedstawiono te postulaty i przyjęto „plan działania na rzecz demokracji uczestniczącej”⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Wszystkie te kwestie omówiono szerzej w kompendium „Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC” <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

⁽³⁾ Artykuł 11 ust. 1, 2, 3 i 4 Traktatu UE: „Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiedzenie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim. Komisja Europejska prowadzi szerokie konsultacje z zainteresowanymi stronami w celu zapewnienia spójności i przejrzystości działań Unii. Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej [...]”.

⁽⁴⁾ Art. 10. ust. 1 stanowi, że „Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska”, a art. 10 ust. 3, że: „Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”.

⁽⁵⁾ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>. W każdym razie w ciągu roku wskazane będzie przeprowadzenie wraz ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim szeroko zakrojonej oceny praktycznego funkcjonowania europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 59.

⁽⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/roadmap-final-for-web.pdf>

2.6 EKES stwierdza, że z wyjątkiem praktyki konsultacji i przepisów dotyczących europejskiej inicjatywy obywatelskiej, które weszły w życie 1 kwietnia 2012 r., w poszczególnych instytucjach nie poczyniono żadnych postępów, jeżeli chodzi o postanowienia dotyczące dialogu obywatelskiego (art. 11 ust. 1 i 2), i że postulat w sprawie zielonej księgi na ten temat nie wywołał do tej pory pozytywnych reakcji.

2.7 W całej Europie rozprzestrzenił się natomiast strukturalny kryzys gospodarczy, który podważa same fundamenty europejskiego projektu integracji i przyczynia się do pogłębienia pewnego groźnego zjawiska. Z jednej strony bowiem cofnięto się do negocjacji międzyrządowych w celu znalezienia rozwiązań dla kryzysu, organizując kolejne szczyty europejskie, z drugiej zaś zwiększył się dystans między obywatelami i ich organizacjami a instytucjami UE. Do tego dochodzi jeszcze powszechne przekonanie, że UE nie tylko nie potrafi znaleźć wyjścia z kryzysu, lecz również narzuca politykę oszczędnościową, która dotyka wszystkich obywateli europejskich, i nie prowadzi dialogu na temat podejmowanych decyzji z poszczególnymi podmiotami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Niezrozumienie i dystans zdają się zatem pogłębiać, prowadząc do groźnego procesu delegitymizacji samych instytucji Unii Europejskiej.

2.8 EKES jest przekonany, że dynamika stworzona dzięki Traktatowi UE, a także zakres i różnorodność spraw i priorytetów, którymi zajmuje się obecnie Unia Europejska, wymagają silnego i zdecydowanego odnowienia „metody wspólnotowej”. Może się to udać wyłącznie dzięki wzmocnieniu i odnowieniu tej metody, a także rozwinięciu demokracji parlamentarnej, która jest podstawą instytucji europejskich, oraz dzięki nowej erze bezpośredniego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego, które ma na celu wzmocnienie tożsamości europejskiej i wzbudzenie zainteresowania obywateli. Większe zaangażowanie obywateli zarówno w bezpośrednie formy dialogu obywatelskiego, jak i za pośrednictwem organizacji przedstawicielskich, zgodnie z art. 11, staje się głównym wyzwaniem dla przyszłej integracji europejskiej. Chodzi bowiem o przejrzystość i większą legitymację demokratyczną procesów decyzyjnych, a także o odpowiedzialność za nie i poparcie dla nich ze strony obywateli.

2.9 Artykuł 11 i jego wdrażanie są zatem cennym instrumentem ożywienia dynamiki demokracji uczestniczącej, a EKES posiada niewątpliwie wszelkie doświadczenie, by stać się inicjatorem procesu wzmocnienia demokracji europejskiej, w ścisłym porozumieniu z innymi instytucjami UE oraz z głównymi europejskimi i krajowymi sieciami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

2.10 EKES ma świadomość, że jedynie częściowo odzwierciedla on różnorodność zawartą w pojęciu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽⁸⁾, w związku z czym, kierując się pragmatycznym podejściem, przyjął pewien czas temu wiele

⁽⁸⁾ „W skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wchodzi przedstawiciele organizacji pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności z dziedzin społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury” art. 300 ust. 2 TFUE.

inicjatyw gwarantujących coraz szerszą strukturę swych kontaktów z europejskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Uważa, że w czasie kryzysu wzmocnienie tego rodzaju pomostu między instytucjami a społeczeństwem obywatelskim staje się absolutnie niezbędne, by wesprzeć decyzje w zakresie polityki strukturalnej i reformy instytucjonalne, jakie UE musi przeprowadzić w celu zapewnienia sobie przyszłości.

2.11 Cały artykuł 11 wyraża wiarę w wartość dodaną aktywności obywatelskiej, demokracji uczestniczącej i roli, jaką może ona odegrać w zwiększeniu poparcia obywateli dla projektu integracji europejskiej, kształtując coraz bardziej świadomą i liczącą się opinię publiczną w UE. Artykuł 11, wpisując już ugruntowaną tradycję procedur konsultacji (ustęp 3) w ramy uczestnictwa, w ustępie 1 i 2 wskazuje na istotne przesunięcie akcentu na bardziej zaawansowany model zorganizowanego dialogu.

2.12 Po 15 latach przedstawiania istotnych teorii i opracowań, które można znaleźć w już wspomnianym kompendium⁽⁹⁾, obecnie **potrzebne są gruntowne działania i specjalne instrumenty dla każdej instytucji UE, a także opracowanie całościowych, skoordynowanych i spójnych ram**, by lepiej zrealizować cel ogólny wskazany w tym artykule.

2.13 EKES uważa, że trzeba uniknąć pokusy przekształcenia podejścia normatywnego zastosowanego w art. 11 (a zwłaszcza w ust. 1 i 2) w podejście czysto opisowe, które byłoby wiernym odzwierciedleniem obecnej sytuacji. Nie oddawałoby to w ogóle intencji prawodawcy ani nie odpowiadałoby dużym oczekiwaniom zorganizowanego społeczeństwa europejskiego.

3. Działanie w oparciu o istniejące już sprawdzone rozwiązania

3.1 EKES uważa, że dla rozwinięcia praktycznych działań na rzecz wdrożenia ust. 1 i 2 art. 11 należałoby oprzeć się na istniejących już sprawdzonych rozwiązaniach.

3.2 W ciągu ostatnich 10 lat w UE **stopniowo rozwijały się różne formy współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego**. W dużej mierze były to praktyki konsultacji propagowane przez Komisję Europejską.

3.3 Na szczeblu KE coraz więcej dyrekcji generalnych zaczęło prowadzić wiele konsultacji mających różne cele, częstotliwość, formę i wpływ. Rozwijały się one w sposób znacznie od siebie niezależny, a czasami przeobrażały się w prawdziwe „fora konsultacyjne”. Obejmowały one różnorodne sytuacje i przyniosły wyniki, które w niektórych wypadkach doprowadziły do stworzenia wysoce zorganizowanych form stałego

⁽⁹⁾ „Participative democracy: a retrospective overview of the story written by the EESC” <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-participatory-democracy-prospects-compend>.

dialogu ze społeczeństwem obywatelskim⁽¹⁰⁾. W każdym razie EKES pragnie przypomnieć, że struktury prawnej konsultacji nie można mylić z nową formą dialogu obywatelskiego, która musi mieć zresztą zorganizowany i stały charakter.

3.4 EKES może przypomnieć forum ds. zdrowia DG ds. Zdrowia i Konsumentów (SANCO), platformę praw podstawowych Agencji Praw Podstawowych UE, grupę kontaktową ds. społeczeństwa obywatelskiego DG ds. Rozwoju i Współpracy EuropeAid (DEVCO), a także dialog ze społeczeństwem obywatelskim rozpoczęty przez DG ds. Handlu (TRADE).

3.5 Dialog ze społeczeństwem obywatelskim zapoczątkowany przez DG ds. Handlu jest być może najbardziej rozwiniętym mechanizmem zorganizowanego dialogu sektorowego zarówno ze względu na dużą liczbę zaangażowanych podmiotów (ponad 800 zarejestrowanych organizacji), jak i ze względu na to, że prawie połowa z nich ma siedzibę w jednym z państw członkowskich, a nie w Brukseli. Jest to również jedyny dialog, którego wyniki stały się przedmiotem badania zewnętrznego⁽¹¹⁾ zleconego przez DG ds. Handlu.

3.6 Drugim przykładem jest Europejskie Forum Integracji⁽¹²⁾, powstałe w 2009 r. ze wspólnej inicjatywy EKES-u i KE, w którym stale uczestniczy setka zarówno europejskich, jak i krajowych zainteresowanych stron. Biorą w nim również stale udział przedstawiciele PE, KR-u oraz rządów państw członkowskich UE. Jego początki były trudne, lecz teraz stało się ono podstawą zorganizowanego dialogu na temat praktycznego rozwoju europejskiego programu polityki integracji, zwłaszcza na etapie *ex ante*.

3.7 Trzecim przykładem są fora społeczeństwa obywatelskiego prowadzone w ramach złożonego systemu stosunków zewnętrznych UE. Trzeba przypomnieć zwłaszcza sukces wspólnych komitetów konsultacyjnych ustanowionych w ramach negocjacji akcesyjnych UE, rolę Komitetu Konsultacyjnego CARIFORUM – UE w monitorowaniu specjalnej umowy o partnerstwie gospodarczym UE – CARIFORUM, a także rolę społeczeństwa obywatelskiego w ramach umowy o wolnym handlu UE – Korea.

3.8 Przykład umowy z Kotonu⁽¹³⁾ jest być może najbardziej złożony zarówno ze względu na liczbę zaangażowanych krajów i podmiotów, jak i na liczbę zrealizowanych działań. Uznano w niej formalnie „rolę uzupełniającą i potencjalny wkład podmiotów niepaństwowych (zdefiniowanych jako sektor prywatny, partnerzy gospodarczy i społeczni, społeczeństwo obywatelskie) do procesu rozwoju”⁽¹⁴⁾. W ramach swych szczególnych kompetencji EKES organizuje regularne spotkania z podmiotami społeczno-gospodarczymi AKP – UE. Opracowano ponadto specjalny program wsparcia finansowego

w różnych krajach, zarządzany przez poszczególne delegacje UE, przy coraz większym udziale tychże podmiotów wraz z inwestycjami w budowanie potencjału⁽¹⁵⁾.

3.9 Wreszcie, należy wspomnieć inicjatywę przyjętą przez Parlament Europejski, który od 2007 r. zorganizował trzy tematyczne agory obywatelskie, przy szerokim udziale organizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, choć nie odbywały się one regularnie i przynosiły różne wyniki⁽¹⁶⁾. Prace te są obecnie przedmiotem specjalnej oceny wewnętrznej PE, która ma służyć skuteczniejszej realizacji tej inicjatywy w przyszłości.

3.10 Na uwagę zasługują również niektóre przykłady skutecznego udziału społeczeństwa obywatelskiego w międzynarodowych procesach decyzyjnych. Należą do nich konwencja z Aarhus⁽¹⁷⁾ EKG ONZ oraz kodeks dobrego postępowania w zakresie uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym, przyjęty przez Konferencję Międzynarodowych Organizacji Pozarządowych⁽¹⁸⁾.

3.11 Konwencja z Aarhus przewiduje nie tylko, że społeczeństwo i odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają prawo do „dostępu do informacji dotyczących środowiska” ze strony władz publicznych, lecz że społeczeństwo ma również prawo do udziału w podejmowaniu decyzji dotyczących środowiska oraz ewentualnie do kwestionowania decyzji publicznych. Ponadto przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego mogą wyznaczyć swoich członków komitetu ds. przestrzegania konwencji i być reprezentowani w prezydium. Wreszcie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego dysponują wsparciem finansowym.

3.12 Co się tyczy Rady Europy, uznany przez Komitet Ministrów kodeks dobrego postępowania ma na celu zwiększenie udziału społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym. W kodeksie tym określono cztery różne formy uczestnictwa (informowanie, konsultacje, dialog i partnerstwo), które mogą służyć za model zarówno dla społeczeństwa obywatelskiego, jak i dla władz publicznych.

3.13 Istnieją ponadto odpowiednie przykłady na szczeblu regionalnym i krajowym. Wśród nich na szczególną uwagę zasługuje francuskie forum „Grenelle Environnement”, które powstało z inicjatywy prezydenta Republiki Francuskiej w 2007 r.⁽¹⁹⁾ Przedstawiciele państwa, władz lokalnych, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych uczestniczyli

⁽¹⁰⁾ Przytoczono tu jedynie zwięzłe uwagi, a bardziej szczegółowe informacje znajdują się w załączniku II.

⁽¹¹⁾ <http://trade.ec.europa.eu/civilsoc/index.cfm>.

⁽¹²⁾ <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>.

⁽¹³⁾ Rozdział 2 art. 4.

⁽¹⁴⁾ Rozdział 2 art. 6.

⁽¹⁵⁾ Przykładem prac przeprowadzonych przez EKES w zakresie monitorowania może być deklaracja końcowa z seminarium regionalnego w Addis Abebie w dn. 7–10 lipca 2010 r. www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.acp-eu-eleventh-regional-seminar-documents.10876.

⁽¹⁶⁾ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/00567de5f7/Agora.html>. Zob. również załącznik III.

⁽¹⁷⁾ Konwencja o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska, przyjęta w 1998 r. <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html>.

⁽¹⁸⁾ Kodeks został przyjęty w październiku 2009 r. www.coe.int/ngo.

⁽¹⁹⁾ Grenelle Environnement – <http://www.legrenelle-environnement.fr/>.

w procesie dialogu i partnerstwa, który doprowadził do sporządzenia dwóch istotnych pakietów legislacyjnych na temat środowiska, w 2008 r. i 2010 r. Ponadto w wyniku propozycji przedstawionej przez „Grenelle Environnement” w 2008 r. nazwa RSG została zmieniona na „Radę Społeczno-Gospodarczą i Ekologiczną” i włączono do niej przedstawicieli sektora ochrony środowiska⁽²⁰⁾. EKES przypomina wreszcie inne modele dialogu obywatelskiego opracowane na szczeblu lokalnym i krajowym, które przyjmują formę platform współpracy, układów, umów lub protokołów o współpracy itd. i które należy promować.

4. Wyciąganie wniosków i możliwości na przyszłość

4.1 Istnieją obecnie bardzo interesujące przykłady, które w praktyce znacznie wykraczają poza standardowe formy zwykłych konsultacji. W poszczególnych przypadkach są to bardziej stabilne i złożone procesy czynnego uczestnictwa oraz ściślejszej współpracy, które kładą jednocześnie podwaliny pod ewentualne formy zorganizowanego dialogu obywatelskiego, zgodnie z art. 11 Traktatu UE. Praktyki te są niemniej w dużej mierze niewystarczająco znane poza gronem pracowników danego sektora. Konieczne jest dokonanie ich oceny, rozpropagowanie, poszerzenie i nadanie im większej stabilności.

4.2 Sposób postrzegania tych forów przez różne zainteresowane strony, zwłaszcza jeżeli chodzi o ich skuteczność, zależy ponadto od szeregu czynników: od dosyć zróżnicowanego stopnia odpowiedzialności za cały proces, postrzeganego stopnia reprezentatywności podmiotów⁽²¹⁾, warunków finansowych i tego, czy sprzyjają one udziałowi podmiotów mniej zorganizowanych, nieobecnych w Brukseli, możliwości technicznych czynnego udziału w dyskusji oraz zapewnienia monitorowania procesu, a także ciągłości inwestycji operacyjnych dokonywanych przez instytucje UE.

4.3 Należy podkreślić niektóre istotne aspekty tych procesów:

- doprowadziły one do wypracowania pewnych metod pracy, które stopniowo stały się powszechnie stosowanymi i przyjętymi normami; ich wartość należy rozważyć i ocenić;
- większość tych procesów dotyczy bardzo szerokiego grona zainteresowanych stron, które zazwyczaj nie należą do jednej rodziny lub do jednego sektora organizacji społeczeństwa obywatelskiego, lecz często obejmują przedstawicieli będących odpowiednikami sektorów reprezentowanych w EKES-ie: organizacji przedsiębiorstw, pracowników, innych podmiotów społeczno-gospodarczych, obywatelskich, zawodowych i kulturalnych;

⁽²⁰⁾ Inne przykłady udziału społeczeństwa obywatelskiego przytoczono podczas wysłuchania przeprowadzonego w celu sporządzenia niniejszej opinii <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-articles-11-1-2-lisbon-treaty>.

⁽²¹⁾ Odnotowuje się niemniej duże zróżnicowanie, jeżeli chodzi o kryteria reprezentatywności stosowane w poszczególnych sytuacjach. Odsyłamy do kryteriów ilościowych i jakościowych określonych w opinii EKES-u (sprawozdawca: Jan OLSSON), Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 41–47.

— w poszczególnych procesach uczestniczy więcej niż jedna instytucja i/lub organ UE, chociaż ich role się różnią, co w niektórych przypadkach prowadzi do stworzenia międzyinstytucjonalnego „efektu sieci”, który wymaga głębszego rozważenia;

— coraz więcej jest również przykładów bardzo zróżnicowanego udziału w tym procesie zorganizowanej współpracy przedstawicieli krajowego społeczeństwa obywatelskiego i jego organizacji, a nie tylko organizacji europejskich, chociaż w tym względzie nadal wiele pozostaje do zrobienia w celu większego udziału szczebla lokalnego i krajowego społeczeństwa obywatelskiego z 27 państw członkowskich⁽²²⁾.

4.4 Wnioski te świadczą o możliwości stworzenia masy krytycznej, która – pod warunkiem usystematyzowania i odpowiedniego rozpropagowania działań – może stanowić istotny element procesu budowania demokracji uczestniczącej na szczeblu europejskim. W każdym razie umożliwiłoby to uświadomienie istnienia tego filara demokracji europejskiej zarówno opinii publicznej, jak i różnym instytucjom. W ten sposób byłoby łatwiej dostrzec i docenić wkład europejskich organizacji obywatelskich i ich duże i wieloletnie zaangażowanie na szczeblu UE.

4.5 **EKES proponuje zatem, by Komisja Europejska – we współpracy ze wszystkimi pozostałymi instytucjami – była inicjatorem szerzej zakrojonego i lepiej ustrukturyzowanego badania.**

4.6 Dziesięć lat po wydaniu Białej księgi w sprawie sprawowania rządów w Europie⁽²³⁾ badanie to powinno stanowić pełniejsze podsumowanie osiągniętych wyników, konkretnego wpływu na proces ustawodawczy, nieoczekiwanych zmian, które przeprowadzono lub wypróbowano, stwierdzonych problemów, nieadekwatności i niespójności oraz poniesionych kosztów, wskazując wreszcie elementy niezbędne, aby uczestnictwo stało się bardziej adekwatne i szersze. W badaniu należy ponadto ocenić praktyczną skuteczność i zakres całej zorganizowanej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, określić kryteria i warunki większej skuteczności, a także sprawdzone rozwiązania, które można zaproponować, oraz sposób ich dalszego rozwinięcia. Trzeba również ocenić, w jakim stopniu i w jaki sposób ten ogrom prac jest znany i postrzegany na zewnątrz, poza gronem uczestników, a także przyczynia się do zwiększenia demokratycznego uczestnictwa, do akceptacji projektu integracji europejskiej i tym samym do budowania europejskiej przestrzeni publicznej. W badaniu tym powinny się ponadto znaleźć kryteria oceny wpływu zarówno z punktu widzenia instytucji, jak i różnych zainteresowanych stron zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

⁽²²⁾ W tym kontekście trzeba przypomnieć również ogromną liczbę organizacji lokalnych, krajowych i regionalnych, które w ostatnich latach uczestniczyły w praktycznych projektach europejskich i które – pod warunkiem stworzenia odpowiednich zachęt i sieci – mogłyby czynnie włączyć się w bardziej dynamiczny proces uczestnictwa i dialogu obywatelskiego, prowadzący do zwiększenia poparcia obywateli dla procesu integracji europejskiej na różnych szczeblach, na obszarach krajowych i lokalnych UE.

⁽²³⁾ Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 117; Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 61 i COM(2001) 428 final.

4.7 Badanie to, które zostałyby zrealizowane z perspektywy przedstawionej w art. 11⁽²⁴⁾ przy bezpośrednim i czynnym udziale organizacji społeczeństwa obywatelskiego, mogłoby stać się odpowiednią podstawą do prac mających na celu opracowanie wytycznych i dalszych praktycznych metod rozwoju zorganizowanego dialogu zgodnie z art. 11 Traktatu UE. W ten sposób można by zapewnić wskazówki potrzebne do opracowania kolejnych, dokładniejszych propozycji operacyjnych przez Komisję i pozostałe instytucje UE, również zgodnie z zieloną księgą, o której mowa w punkcie 2.5 i której znaczenie EKES podkreśla. Trzeba zwłaszcza wskazać ewentualne linie działania i praktyki wspólne dla wszystkich instytucji z poszanowaniem ich autonomii, tak by opracować jednoznaczny, skuteczny i przejrzysty proces zorganizowanego udziału społeczeństwa obywatelskiego w projekcie integracji europejskiej.

4.8 EKES może z pewnością służyć swoimi pracami, kompetencjami i sieciami, aktywnie uczestnicząc w realizacji tegoż badania zarówno na etapie jego opracowywania i przeprowadzania, jak i na etapie rozpowszechniania jego wyników, przede wszystkim w 27 państwach członkowskich.

4.9 Dnia 23 czerwca 2011 r. **KE i PE zapoczątkowały ponadto wspólny rejestr służący przejrzystości**, który zastąpił rejestr założony przez Komisję w 2008 r. Obejmuje on już tysiące organizacji reprezentujących różnorodne grupy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, które powinny dostarczyć bardzo wielu określonych informacji i które zobowiązują się przestrzegać wspólnego kodeksu postępowania⁽²⁵⁾. Jeden rejestr wspólny dla dwóch instytucji, do którego zamierza się przyłączyć również Rada, wyraża dokładne ukierunkowanie i chęć skoordynowanego działania instytucji UE w tak wrażliwej dziedzinie istotnej dla kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim.

4.10 EKES uważa, że rejestr, który obecnie ma na celu wyłącznie przejrzystość w odniesieniu do podmiotów kontaktujących się z instytucjami europejskimi, by wpłynąć na ich politykę, może się stopniowo stać narzędziem pracy służącym do wyłonienia zainteresowanych stron dialogu obywatelskiego w związku z kwestią kryteriów reprezentatywności. We wspomnianym badaniu trzeba zatem zastanowić się również nad możliwościami, jakie stwarza rejestr w zakresie rozwoju zorganizowanego dialogu obywatelskiego.

4.11 Traktat lizboński stwarza ponadto **nowe możliwości, jeżeli chodzi o Radę Europejską**. Jest ona obecnie stałym organem, a jej przewodniczący wybierany jest na dwuipółroczną odnawialną kadencję. Kładzie to podwaliny pod bardziej długofalową perspektywę i stabilniejsze kontakty ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim. Rada Europejska jest również zobowiązana spełnić wymóg zawarty w art. 11 Traktatu UE, a fakt, że odpowiada ona obecnie za opracowanie ogólnych wytycznych politycznych UE, nadaje jeszcze większe strategiczne znaczenie rozwojowi współpracy, która stopniowo przeradza się w zorganizowany dialog obywatelski. EKES uważa, że Rada powinna utworzyć specjalny dział ds. dialogu

ze społeczeństwem obywatelskim. W ramach swych specyficznych kompetencji jest gotów do ścisłej współpracy z Radą w celu praktycznej realizacji tego pomysłu.

5. Rola EKES-u

5.1 W ciągu ostatnich 10 lat również EKES znacznie zmienił swe metody pracy, a zwłaszcza bardziej zaangażował w swe prace podmioty, ekspertów i organizacje europejskiego społeczeństwa obywatelskiego.

5.2 Zmiany dotyczyły wszystkich obszarów: bardziej tradycyjnych prac (sporządzania opinii) przy rosnącym udziale ekspertów w oparciu o organizację coraz większej liczby różnej skali wysłuchań; założenia grupy łącznikowej z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego; rozmaitych spotkań i wydarzeń organizowanych w związku z programami sekcji, grup i kierownictwa Komitetu zarówno w Brukseli, jak i w różnych krajach UE; prac prowadzonych w zakresie strategii „Europa 2020” wspólnie z radami społeczno-gospodarczymi oraz podobnymi organizacjami w poszczególnych państwach członkowskich oraz szerokiej gamy działań podejmowanych w ramach własnych stosunków zewnętrznych.

5.3 W dziedzinie tej widoczna jest wciąż rozwijająca się gęsta sieć kontaktów i form dialogu z różnymi, licznymi przedstawicielami europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Jest to bardzo złożony proces, zamknięty w ramach poszczególnych sektorów, w którym działalność jednych podmiotów jest słabo znana innym i w którym niewystarczająco wykorzystuje się rozmaite możliwości współdziałania.

5.4 Dlatego też **EKES powinien zaangażować się w:**

— sporządzenie **pełniejszej analizy rozwoju i perspektyw swojego własnego systemu kontaktów ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim** zarówno w celu oceny skuteczności, znaczenia i postrzegania prowadzonych prac, jak i wskazania ewentualnych dróg rozwoju i niezbędnych innowacji, by coraz lepiej wypełniać swą szczególną misję jako instytucja doradcza UE i wzmocnić proces wdrażania art. 11 Traktatu UE; analiza ta powinna zostać sporządzona z pomocą najistotniejszych instytutów badawczych i przewidywać odpowiednie sposoby udziału oraz czynnej współpracy ze strony reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim, obejmując również kompleksowe oceny i wytyczne przez nie formułowane.

— utworzenie **specjalnej scentralizowanej bazy danych obejmującej wszystkie kontakty, kompetencje i organizacje**, które każdego roku uczestniczą w różnym charakterze w pracach Komitetu, obejmującej również ich klasyfikację i oceniającą, jakie inicjatywy można rozwinąć w zakresie harmonijnej komunikacji i corocznego dialogu ze wszystkimi partnerami, by wzmocnić ten system kontaktów;

⁽²⁴⁾ „Instytucje utrzymują otwarty [...] dialog”, ust. 2.

⁽²⁵⁾ http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm.

— proponowanie różnym instytucjom UE utworzenia **jednego banku danych obejmującego cały system kontaktów i dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, rozwiniętych przez wszystkie instytucje i organy Unii Europejskiej**, przy jednoczesnym rozważeniu możliwości sporządzania odpowiedniego sprawozdania rocznego, które byłoby udostępniane wszystkim zainteresowanym stronom krajowym i europejskim ⁽²⁶⁾.

5.5 EKES powinien stworzyć wszelką przydatną synergię z pozostałymi instytucjami UE, by zapewnić odpowiednie wdrażanie art. 11. Dlatego też ponownie wyraża swe zaangażowanie na rzecz stworzenia nowych perspektyw pracy z Radą Europejską i poszerzenia wszystkich możliwości współpracy prowadzonej już z Parlamentem Europejskim, Komisją Europejską oraz Komitetem Regionów.

5.6 **Nowy protokół o współpracy podpisany przez EKES z KE** ⁽²⁷⁾ wzmacnia rolę EKES-u jako uprzywilejowanego pośrednika między zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim a instytucjami UE, a także stwarza wiele możliwości w tym zakresie, które należy zdecydowanie wykorzystać. Poszerza możliwości współpracy rozwinięte w poprzednich latach oraz wskazuje nowe, ambitne i praktyczne drogi stopniowego i wspólnego wdrażania art. 11 Traktatu UE, by rozwinąć „demokrację uczestniczącą na poziomie Unii w celu wzmocnienia jej legitymacji demokratycznej” ⁽²⁸⁾. Zwłaszcza zaś: „Komisja uważa tę współpracę za wyjątkowe narzędzie organizacji otwartego, przejrzystego i regularnego dialogu ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim, do którego odnosi się art. 11 TUE” ⁽²⁹⁾.

5.7 W protokole wskazano w szczególności dwie najważniejsze okazje do rozwinięcia współpracy, które mogą dać początek stabilnym i ustrukturyzowanym ramom obejmującym stopniowo coraz szerszą sieć organizacji przedstawicielskich europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, umożliwiając tym samym dalszy praktyczny rozwój zorganizowanego dialogu obywatelskiego, o którym mowa w art. 11 ust. 2:

— W ramach wytyczania priorytetów politycznych UE EKES może wpłynąć na priorytety polityczne i roczny program prac KE. W tym celu EKES powinien przedstawiać Komisji swe najistotniejsze propozycje na następny rok, a pod koniec każdego roku organizować debatę na temat przyszłości UE, podczas której Komisja prezentowałaby swe własne priorytety strategiczne.

— W ramach europejskiego semestru i strategii „Europa 2020” protokół „instytucjonalizuje” doroczne przedstawienie sprawozdania przez EKES, w którym w ścisłej współpracy z siecią rad społeczno-gospodarczych i podobnych instytucji ocenia się zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w opracowanie krajowych programów reform. Sprawozdanie jest przedmiotem debaty przed wiosennym posiedzeniem Rady Europejskiej, a KE jest zobowiązana w niej uczestniczyć, przedstawiając swą roczną wizję wzrostu gospodarczego.

5.8 EKES powinien ponadto podjąć wysiłki na rzecz stworzenia lepszej synergii z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, rozwijając zorganizowaną współpracę na obu szczeblach.

5.9 Taka współpraca może się zwłaszcza rozwinąć na szczeblu krajowym w związku z wkładem, jakiego wymaga się obecnie od EKES-u w protokole w zakresie „oceny wdrażania prawodawstwa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do klauzul horyzontalnych, zgodnie z postanowieniami art. 8–12 TFUE” ⁽³⁰⁾. Dlatego też konieczne jest pogłębienie już istniejącej współpracy z krajowymi RSG oraz podobnymi instytucjami.

5.10 EKES utworzył wreszcie w 2004 r. **grupę łącznikową** z europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego, o której wspomina się również w zmienionym protokole. Uważa on, że w ramach wyżej przedstawionych perspektyw konieczne jest rozważenie, przekształcenie i ożywienie roli grupy łącznikowej, zwłaszcza poprzez rozszerzenie jej członkostwa na wszystkie grupy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z uwzględnieniem struktury trzech grup EKES-u. Wzmocnienie tej grupy mogłoby się przyczynić do poczynienia zdecydowanych postępów, zwłaszcza na drodze do wdrożenia art. 11 ust. 1 Traktatu UE (dotyczącego horyzontalnego dialogu obywatelskiego), przy czym EKES byłby platformą ułatwiającą ten proces. Tak przekształcona i wzmocniona grupa łącznikowa będzie mogła odgrywać coraz bardziej wartościową rolę w EKES-ie, zwłaszcza w monitorowaniu wdrażania art. 11 Traktatu UE.

6. Tworzenie zorganizowanej przestrzeni europejskiego dialogu obywatelskiego

6.1 EKES uważa, że powinien być w coraz większym stopniu centrum doskonałości europejskiego dialogu obywatelskiego, rozwijając i doskonaląc już istniejące instrumenty, zachęcając do nowych form zorganizowanego dialogu oraz otwartych forów z udziałem zainteresowanych stron w ramach kompleksowej strategii, przy coraz bardziej odpowiednim udziale organizacji europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia liczby sprawdzonych rozwiązań w zakresie dialogu obywatelskiego na wszystkich szczeblach. W ten sposób EKES będzie mógł wnieść kluczowy wkład do wdrożenia art. 11.

⁽²⁶⁾ Zob. również pkt 21 rezolucji PE z 13 grudnia 2009 r. w sprawie perspektyw rozwoju dialogu obywatelskiego w ramach traktatu z Lizbony P6_TA(2009)0007.

⁽²⁷⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eu-cooperation.22469>.

⁽²⁸⁾ Protokół, preambuła, ust. 6.

⁽²⁹⁾ Również preambuła do protokołu, ust. 7.

⁽³⁰⁾ Protokół, preambuła.

6.2 EKES uważa, że trzeba również rozpocząć prace nad stworzeniem przestrzeni eksponującej tę nową erę demokracji uczestniczącej, która byłaby innowacyjna pod względem merytorycznym i metodologicznym, a także zachęcałaby do podjęcia kompleksowego procesu i stanowiłaby sama z siebie wydarzenie w zakresie komunikacji. Jest to sposób nadania formy i treści budowie europejskiej przestrzeni publicznej, proponowanej przez filozofa J. Habermasa, będącej podstawowym warunkiem realizacji projektu integracji europejskiej, który jest jeszcze daleki od spełnienia. Prace te stają się jeszcze bardziej konieczne w świetle kryzysu oraz już wspomnianego ryzyka zaniku poparcia demokratycznego dla europejskiego projektu integracji.

6.3 Propozycja stworzenia takiej przestrzeni została już przedstawiona zarówno w czasie konferencji zorganizowanych w EKES-ie⁽³¹⁾, jak i w ostatniej, będącej istotnym punktem odniesienia opinii w sprawie odnowienia metody wspólnotowej⁽³²⁾.

6.4 EKES uważa, że zorganizowana przestrzeń europejskiego dialogu obywatelskiego może przybrać **formę corocznego wydarzenia**, które miałyby następujący charakter i cele:

- jego celem byłoby zebranie, przekazanie i podsumowanie najważniejszych uwag europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego do programu rocznego Komisji oraz programu priorytetów poszczególnych instytucji, w nawiązaniu do punktu 5.7;
- wydłużone zostałyby ono stopniowo do kilku dni, na wzór *Open Days* skutecznie organizowanych przez KR⁽³³⁾, wraz z warsztatami i zgromadzeniami tematycznymi, które zakończyłyby się wspólnym spotkaniem podsumowującym;
- zostałyby zorganizowane dzięki solidnym przygotowaniom EKES-u polegającym na utworzeniu specjalnego komitetu

składającego się z przedstawicieli europejskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, który ustanowiłby priorytety tematyczne prac i zasady uczestnictwa⁽³⁴⁾;

- grono jego uczestników zostałyby jak najbardziej poszerzone, również na szczeblu organizacji krajowych i sektorskich;
- obejmowałyby ono również pewne formy bezpośredniego uczestnictwa europejskich obywateli zgodnie z postanowieniami art. 11 ust.1, który wymaga również bezpośredniego dialogu z obywatelami w 27 państwach członkowskich, z wykorzystaniem dużych możliwości nowych technologii komunikacyjnych;
- na jego zakończenie można by sporządzić deklarację końcową, której formę mogłoby koordynować sam komitet przygotowawczy, co udało się już na wielu różnych wydarzeniach zewnętrznych i wewnętrznych EKES-u.

6.5 EKES uważa, że wydarzenie to stanowiłoby konstruktywny bodziec do tego, by instytucje UE uczyniły z dialogu obywatelskiego przekrojowe zadanie wszystkich dyrekcji generalnych Komisji, grup roboczych Rady i komisji Parlamentu w przejrzysty i wyważony sposób, jeżeli chodzi o różne grupy europejskiego zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, tak jak swego czasu postulował Parlament Europejski⁽³⁵⁾.

6.6 By pomysł ten opierał się na solidniejszych podstawach, EKES wnosi ponadto, by Komisja ponownie przedstawiła dokładną i ostateczną propozycję europejskiego statutu stowarzyszeń europejskich, czego usilnie domagają się europejskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego i o co już wielokrotnie apelowano w opiniach EKES-u.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Zob. ostatni 4 punkt: „Organizacja corocznej konferencji zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w celu wniesienia wkładu do sporządzenia europejskiego programu politycznego ...” w dokumencie przyjętym przez główne organizacje społeczeństwa obywatelskiego na konferencji zorganizowanej w EKES-ie 10 lutego 2010 r.

⁽³²⁾ Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 29, pkt 5.6, sprawozdawcy: Henri MALOSSE i Georgios DASSIS.

⁽³³⁾ *Open Days* KR-u, których dziesięciolecie przypada w 2012 r., są okazją do dyskusji i dialogu politycznego, a także do wymiany sprawdzonych rozwiązań i do współpracy. Bierze w nich obecnie udział ponad 6 tys. osób, w ramach około setki warsztatów, trzech zgromadzeń ogólnych oraz sesji zamykającej z udziałem przedstawicieli najwyższego szczebla wszystkich instytucji europejskich. Zob. dodatkowe uwagi w załączniku IV.

⁽³⁴⁾ Zob. sprawdzone rozwiązania przedstawione w: „Program dla Europy: propozycje społeczeństwa obywatelskiego”, sporządzonym przez EKES na wiosnę 2009 r.

⁽³⁵⁾ Rezolucja PE P6-TA (2009)0007 z 13 stycznia 2009 r. w sprawie perspektyw dialogu obywatelskiego w ramach traktatu lizbońskiego, sprawozdawca: G. Grabowska.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wkładu osób starszych w życie społeczne i ich udziału w nim (opinia z inicjatywy własnej)

(2013/C 11/04)

Sprawozdawca: **Maureen O'NEILL**

Dnia 19 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wkładu osób starszych w życie społeczne i ich udziału w nim

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 144 głosami za – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Podsumowanie

1.2 Osoby starsze są dynamicznymi, sprawnymi i istotnymi członkami naszego społeczeństwa. Przekazują one wiedzę, umiejętności i doświadczenie następnym pokoleniom. Wnoszą wkład, w sposób zarówno indywidualny jak i zbiorowy, w naszą gospodarkę, w nasze otoczenie oraz przekazują nam historię. Jako członkowie rodziny osoby starsze są odpowiedzialne za wspieranie spójności i solidarności w naszym społeczeństwie.

1.3 Zalecenia

1.3.1 EKES zaleca, co następuje:

- należy położyć nacisk na potencjał osób starszych i na to, co robią dla społeczeństwa, a nie na ich wiek chronologiczny; ponadto rządy, organizacje pozarządowe i media powinny przedstawiać wspomniane elementy w pozytywnym świetle;
- należy wspierać aktywny udział wszystkich grup wiekowych w życiu społecznym, a także większą solidarność i współpracę, zarówno między pokoleniami, jak i w ramach jednej generacji;
- rządy i agencje statutowe powinny wykazać pozytywne zaangażowanie na rzecz aktywnego udziału osób starszych w procesach decyzyjnych i roli, jaką odgrywają one w swoich społecznościach;
- rządy powinny współdziałać z odpowiednimi partnerami w usuwaniu wszelkich przeszkód, które uniemożliwiają osobom starszym pełny udział w życiu społecznym;

- wszystkie zainteresowane strony powinny nadal rozwijać podejście, które kładzie nacisk na uczenie się przez całe życie odnośnie do osób starszych, pracodawców i społeczności;
- rządy powinny zapewnić e-integrację oraz szkolenie osób starszych;
- osoby starsze powinny kandydować w wyborach, głosować i zasiadać w radach przedsiębiorstw, władz publicznych i organizacji pozarządowych;
- należy docenić rolę nieformalnych opiekunów i osób będących pod ich opieką oraz należycie wspierać ich prawa i obowiązki;
- należy zachęcać osoby starsze do działalności wolontariackiej zgodnie z wytycznymi dotyczącymi dobrych praktyk w tym zakresie;
- należy umożliwiać osobom starszym kontynuowanie pracy zawodowej do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, a także dłużej, jeśli by sobie tego życzyły;
- pracodawcy powinni odpowiednio dostosować środowisko pracy oraz przyjąć takie ustalenia umowne, które zaspakajająby potrzeby starszych pracowników;
- należy uznać, że osoby starsze są konsumentami oraz zachęcać przedsiębiorstwa do wytwarzania dóbr i świadczenia usług uwzględniających potrzeby starzejącego się społeczeństwa.

2. Wprowadzenie

2.1 W wizji aktywnego i zdrowego starzenia się przedstawionej przez grupę sterującą Komisji Europejskiej ds. aktywnego starzenia się stwierdzono: „Aktywne i zdrowe starzenie się jest procesem optymalizacji możliwości w zakresie zdrowia, uczestnictwa i bezpieczeństwa w celu podwyższenia jakości życia ludzi w miarę procesu starzenia się. Dotyczy to zarówno jednostek, jak i grup ludności. Zdrowie obejmuje dobre samopoczucie fizyczne i psychiczne oraz dobrobyt społeczny. Słowo »aktywne« dotyczy stałego udziału w życiu gospodarczym, kulturalnym, duchowym i obywatelskim, a nie tylko zdolności do aktywności fizycznej czy przynależności do siły roboczej”⁽¹⁾.

2.2 Celem niniejszej opinii jest ukazanie obecnego stanu aktywnego zaangażowania osób starszych w Europie, rozważenie barier hamujących zaangażowanie się większej liczby osób oraz podkreślenie, że tego rodzaju partycypacja trwa przez całe życie danej osoby. Budowa Europy przyjaznej osobom starszym⁽²⁾ zaczyna się w momencie narodzin jednostki i wymaga perspektywy długoterminowej. Niniejsza opinia nawiązuje do poprzednich opinii EKES-u w sprawie osób starszych i starzenia się⁽³⁾.

2.3 W Europie mieszka obecnie 85 milionów osób powyżej 65. roku życia, zaś do 2060 r. liczba ta wzrośnie do 151 milionów. Ważne jest, by nie tylko skupić się na wieku chronologicznym, lecz by uwzględnić i budować zdolność do uczestnictwa bez względu na wiek oraz uznać fakt, że nawet jeśli osoby starsze (zdefiniowane na potrzeby niniejszej opinii jako osoby w wieku powyżej 65 lat) doświadczają ograniczeń zdrowotnych, niekoniecznie uniemożliwia im to zaangażowanie się.

2.4 „Aktywny udział osób starszych w życiu społecznym, kulturowym, gospodarczym i politycznym zależy od właściwego sposobu postrzegania kwestii wieku”⁽⁴⁾. Należy zniechęcać media i rządy do stosowania nadmiernie dramatycznego języka do opisu starzejącego się społeczeństwa.

2.5 Należy wyeliminować postawy dyskryminacyjne odnoszące się do wieku, gdyż szkodzą one wizerunkowi osób starszych i zniechęcają je do udziału w życiu społecznym. Prowadzi to do sytuacji, w której osoby starsze wnoszą dużo mniejszy wkład, a napięcia międzypokoleniowe rosną. Powinniśmy cieszyć się z tego, że dłużej żyjemy w dobrym zdrowiu, co jest skutkiem lepszego wykształcenia i wyżywienia oraz położenia nacisku na porozumienie społeczne między pokoleniami.

2.6 Negatywne postawy wobec osób starszych nie uwzględniają ich roli jako pracowników, konsumentów i uczestników projektów lokalnych, a także jako opiekunów innych osób. Negatywne postrzeganie osób starszych jest szkodliwe,

ponieważ dyskryminacja podważa ich szacunek dla samych siebie, jest barierą dla większego zaangażowania się i dla wnoszenia przez nich wkładu w gospodarkę. Średnie trwanie życia wzrosło na skutek nowych osiągnięć w medycynie, farmakologii i technologii, a także w związku z większą świadomością zdrowotną i edukacją. „Jak pokazały badania, jakość życia osób w bardzo podeszłym wieku jest w ich własnej ocenie często znacznie lepsza niż się powszechnie sądzi. Musimy zmienić podejście do starzenia się, które zbyt często jest zdominowane przez błędne przekonania i uprzedzenia”⁽⁵⁾.

2.7 Zmiany demograficzne stwarzają możliwości pod względem wzrostu tzw. „srebrnej gospodarki”, gdyż osoby starsze są konsumentami w wielu sektorach, a także wnoszą wkład poprzez zatrudnienie.

2.8 Walka z dyskryminacją ze względu na wiek poprzez przepisy prawne, działania organów kierowniczych i tworzenie nowej dynamiki w polityce powinna być zatem priorytetem w promowaniu aktywnego starzenia się i uwalnianiu potencjału osób starszych do odgrywania pełnej roli w rozwoju kapitału społecznego i gospodarczego danego kraju.

2.9 Powinniśmy podważyć pogląd, że po 65. roku życia stajemy się odbiorcami usług oraz przestajemy wносить swój wkład. Należy znieść bariery wieku. Osoby starsze nie stają się jednolitą grupą ze względu na swój wiek, lecz nadal zachowują różnice poglądów, poziomu energii, doświadczeń, uprzedzeń, potrzeb i pragnień. Wszyscy się starzejemy, a sprostanie oczekiwaniom w 2060 r. będzie wymagało stałych dostosowań.

2.10 Do danych statystycznych odnoszących się do osób starszych należy podchodzić z ostrożnością i unikać założenia, że stan zdrowia, wskaźniki uczestnictwa itp. są takie same w przypadku osób od 65 do 100 lat, gdyż istnieją różne potrzeby i możliwości. Musimy unikać stawiania z góry pewnych hipotez na podstawie wieku, a także tworzenia hermetycznych grup.

2.11 Niemożliwe jest rozpatrywanie godności i dobrostanu osób starszych z pominięciem strategii w zakresie dochodów, zdrowia, opieki społecznej, a także w zakresie zachowania lokalnych sieci społecznych oraz inicjatyw podejmowanych przez społeczności lokalne. Kwestie te podkreśla się w powiązaniu z **potencjalnymi** barierami utrudniającymi uczestnictwo. Możliwość dostępu do usług i aktywnego uczestnictwa zależy w istotnym stopniu od posiadania wystarczającego dochodu, który to element należy koniecznie uwzględnić w reformie systemu emerytalnego.

3. Sprawy obywatelskie

3.1 W opublikowanym niedawno sprawozdaniu pt. „Emeryci złotego wieku” (*Gold Age Pensioners*)⁽⁶⁾ osoby starsze określane są jako „społeczne spoiwo”. Podkreśla się w nim wkład, jaki wnoszą w swoje rodziny i społeczności poprzez działalność wolontariacką i udział w instytucjach demokratycznych.

⁽¹⁾ „Strategiczny plan wdrożenia europejskiego partnerstwa innowacyjnego”, Komisja Europejska, 7 listopada 2011 r.

⁽²⁾ „Manifest zainteresowanych podmiotów na rzecz przyjaznej osobom starszym Unii Europejskiej do 2020 r.”, Europejska Platforma AGE, 2011 r.

⁽³⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 24; Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 55; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 150.

⁽⁴⁾ 6. sprawozdanie w sprawie sytuacji starszego pokolenia w Republice Federalnej Niemiec.

⁽⁵⁾ Kirkwood T. i inni: „New Ways of Looking at Age” („Nowe sposoby postrzegania wieku”), Blackstaff Press 2011 r.

⁽⁶⁾ „Gold Age Pensioners” (Emeryci złotego wieku), WRVS 2011 r.

3.2 Starsi ludzie częściej głosują we wszystkich wyborach. Według sprawozdania Eurostatu⁽⁷⁾ 50 % obywateli w wieku powyżej 55 lat bierze udział w głosowaniu, a zainteresowanie polityką rośnie wraz z wiekiem. Coraz większa liczba osób starszych w naszym społeczeństwie wywiera znaczący wpływ polityczny, który w Stanach Zjednoczonych znany jest pod nazwą „grey power”. Robi się z niego użytek.

3.3 Średni wiek posłów do Parlamentu Europejskiego wynosi 54 lata, zaś najstarszy z nich ma 84 lata. Sytuacja ta znajduje odzwierciedlenie także w innych instytucjach rządowych oraz w EKES-ie, co dowodzi, że wiek nie stanowi przeszkody w uczestnictwie na żadnym poziomie.

3.4 Wiele osób starszych wchodząc w skład rad organizacji pozarządowych, władz publicznych i przedsiębiorstw wnosi swoje doświadczenie i kompetencje nabyte w trakcie życia zawodowego.

4. Udział w podejmowaniu decyzji

4.1 Biorąc pod uwagę zakres, w jakim osoby starsze wnoszą na różne sposoby wkład w społeczeństwo, można byłoby przedstawić hipotezy dotyczące ich integracji społecznej i ich udziału w procesach decyzyjnych. Jednakże osoby starsze często czują się „wyłączone” gdy chodzi o decyzje podejmowane w sprawie ich własnego dobra lub w sprawie społeczności, w której żyją. Należy nie tylko zachęcać poszczególne osoby ale także sprawić, że organizacje wypracują mechanizmy uwzględniające poglądy osób starszych.

4.2 W 2010 r. Europejska Platforma Osób Starszych opublikowała sprawozdanie⁽⁸⁾ przedstawiające metody opracowane w różnych państwach członkowskich, w tym tzw. „rady starszych” (*senior councils*) na szczeblu lokalnym i krajowymi i konsultacje publiczne. Podstawowym warunkiem europejskiego procesu integracji społecznej jest udział zainteresowanych stron w znalezieniu rozwiązań problemów będących ich udziałem. Zasadnicze znaczenie ma uczestnictwo, ale również ważny jest aktywne wsłuchanie się w głos zainteresowanych podmiotów, gdyż umożliwia to przeprowadzenie zmian.

4.3 Należy wspierać osoby zagrożone wykluczeniem społecznym z powodu złego zdrowia, niepełnosprawności lub ubóstwa oraz wzmocnić uprawnienia poszczególnych osób. Szkocka Grupa Robocza ds. Demencji jest znakomitym przykładem społeczności osób, u których stwierdzono co prawda demencję, ale które z determinacją dążą do zachowania możliwości dokonywania wyborów i kontroli nad swoim życiem. Grupa ta zdobyła duży rozgłos zarówno w kraju jak i za granicą dzięki prowadzonym przez siebie nacechowanym entuzjazmem i odwagą kampaniom na rzecz lepszego zrozumienia demencji i lobbowania na rzecz poprawy usług. Osoby z demencją prowadzą tę organizację i są głównymi prelegentami na konferencjach lub rzecznikami tej grupy w kontaktach z rządem⁽⁹⁾.

4.4 Aktywny udział wymaga zapewnienia przyjaznych struktur oraz zobowiązania ze strony organów rządowych, organizacji pozarządowych, pracodawców i innych instytucji do wysłuchania z uwagą osób starszych jako zainteresowanych podmiotów. Oznacza to też, że język powinien być pozbawiony żargonu, lokale na spotkania winny być dostępne, a zainteresowane osoby powinny mieć odpowiednie możliwości finansowe, by brać w nich udział i być w stanie korzystać ze środków transportu. Osoby starsze powinny mieć świadomość swoich praw i obowiązków oraz mieć możliwość zapoznania się z kwestiami do omówienia, tak więc szkolenie, także w zakresie technologii ICT, jest w tym przypadku zasadniczym elementem⁽¹⁰⁾.

4.5 Odnotowuje się rosnące znaczenie „koprodukcji”, czyli metody obejmującej „osoby, społeczności i organizacje posiadające umiejętności, wiedzę i zdolności pozwalające wspólnie pracować, stwarzać możliwości i rozwiązywać problemy”⁽¹¹⁾. Zasady, które stosuje się w tym przypadku leżą u podstaw wszystkich działań w zakresie uczestnictwa i mogą mieć zastosowanie na płaszczyźnie indywidualnej, przy projektowaniu pakietu opieki, aż po szczebel rządu krajowego, przy opracowywaniu polityki.

5. Badania

5.1 EKES przyjął z zadowoleniem wsparcie Komisji Europejskiej dla inicjatyw dotyczących wspólnego planowania i dla opracowania planów przyszłych badań w dziedzinie starzenia się i zmian demograficznych, będących integralną częścią programu „Horyzont 2020»: plan działań dotyczący starzenia się”⁽¹²⁾.

5.2 Prowadzenie stałych badań nad wszystkimi aspektami życia osób starszych jest ważne dla zapewnienia odpowiednich decyzji w obszarach polityki dotyczących zdrowia, opieki społecznej, edukacji, dochodów i uczestnictwa. Osoby starsze powinny brać udział w identyfikowaniu problemów oraz w badaniach. Szczególnie ważne jest przeprowadzanie odpowiednich badań klinicznych leków z udziałem osób starszych.

6. Opieka

6.1 W miarę starzenia się ludności obowiązki opieki spadną na rosnącą liczbę starszych kobiet, co może stwarzać wyzwania finansowe w związku z utratą wynagrodzeń i zmniejszeniem uprawnień emerytalnych. Osoby starsze wnoszą znaczący wkład jako nieformalni opiekunowie starszych, słabszych członków rodziny, co umożliwia zaoszczędzenie poważnych środków w budżecie państwa na opiekę społeczną. Należy uznać doświadczenie i umiejętności nieformalnych opiekunów oraz umożliwić im wykorzystanie możliwości w zakresie szkoleń.

6.2 Ponadto w wielu przypadkach dziadkowie z konieczności opiekują się wnukami wtedy, gdy dana rodzina ma problemy lub by umożliwić swoim dzieciom kontynuowanie pracy, a tym samym niezrezygnowanie z aktywności zawodowej.

⁽⁷⁾ „Aktywne starzenie się i solidarność międzypokoleniowa”, Eurostat 2012.

⁽⁸⁾ „Guide for Civil Dialogue on Promoting Older People’s Social Inclusion” (Przewodnik w sprawie dialogu obywatelskiego i wspierania włączenia społecznego osób starszych) Age Platform Europe 2010 r.

⁽⁹⁾ „Perspectives on ageing with dementia” (Perspektywy starzenia się z demencją), Joseph Rowntree Foundation 2012 r.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹¹⁾ „A guide to co-production with older people” (Przewodnik w sprawie koprodukcji z udziałem osób starszych), NDTI.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Horyzont 2020»: plan działań dotyczący starzenia się” przyjęta 23 maja 2012 r., Dz.U. C 229 z 31.07.2012, s. 13.

6.3 W dziedzinie opieki nieformalnej istnieje pole dla innowacji społecznych, a państwa członkowskie powinny w większym stopniu starać się sprostać rosnącym wyzwaniom i obowiązkom, z jakimi borykają się nieformalni opiekunowie w kontekście ograniczania usług w zakresie opieki bądź świadczenia ich w niewystarczającym stopniu.

7. Wolontariat

7.1 „Mamy do czynienia z niezwykle szeroką gamą działań wolontariackich podejmowanych przez osoby starsze. Ich zakres znacznie wykracza poza tradycyjną tematykę związaną z wiekiem, jak np. wspomaganie słabszych lub chorych osób starszych”⁽¹³⁾. Działania wolontariackie osób starszych obejmują opiekę socjalną i zdrowotną, działalność rekreacyjną, środowisko naturalne, organizacje religijne, kulturę i politykę.

7.2 Osoby starsze angażują się w wolontariat, ponieważ pozwala im to utrzymać i rozwinąć ich umiejętności i kontakty społeczne oraz zapobiec społecznej izolacji i wykluczeniu, a także służyć ich społecznościom. Wolontariat przynosi obopólne korzyści. Z ankiety przeprowadzonej w 2009 r. wynika, że zdaniem 78 % mieszkańców 27 krajów UE osoby starsze wnoszą znaczący wkład jako wolontariusze w działalność organizacji charytatywnych i lokalnych⁽¹⁴⁾.

7.3 Biorąc pod uwagę brak lub ograniczenie usług statutowych należy docenić fakt, że osoby starsze angażują się w działalność wolontariacką, by wypełnić ową lukę, ale potrzebują one wsparcia w tym zakresie.

7.4 Należy zauważyć, że uznanie oraz zakres działań wolontariackich są bardzo zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich, a osoby angażujące się w wolontariat w starszym wieku zwykle już wcześniej zajmowały się taką działalnością. Należy zachęcać poszczególne osoby do podejmowania działalności wolontariackiej przez cały okres ich życia i umożliwiać im taką działalność, która przydaje się w latach późniejszych, gdyż pozwala uniknąć społecznej izolacji i wykluczenia, pomaga rozwinąć kontakty i nawiązać przyjaźnie.

8. Wkład gospodarczy

8.1 Wkład osób starszych w gospodarkę można zmierzyć na podstawie nie tylko konsumpcji, ale także płaconych podatków od dochodów i zakupów, nieformalnej opieki nad członkami rodziny, która przekłada się na oszczędności dla budżetu państwa, opieki nad wnukami, która pozwala dzieciom powrócić na rynek pracy oraz na podstawie wartości działań wolontariackich i kontynuacji aktywności zawodowej. Należy dodatkowo uwzględnić przekazywanie środków na rzecz młodszych członków rodziny w celu wspomoczenia ich w wywiązywaniu się z poważniejszych zobowiązań finansowych⁽¹⁵⁾.

8.2 Coraz powszechniejsza świadomość faktu starzenia się społeczeństwa powinna zwiększyć możliwości przedsiębiorstw

oraz innych podmiotów w zakresie rozwoju i wprowadzania do obrotu dóbr i usług przeznaczonych dla tej grupy ludności w kontekście starzejącego się społeczeństwa, pobudzając w ten sposób wzrost produkcji i zatrudnienia⁽¹⁶⁾.

8.3 Rola osób starszych jako konsumentów pozostaje niedoceniona, co sprawia, że utrzymuje się negatywne podejście do wieku podeszłego. Stereotypowe postrzeganie osób starszych prowadzi do założenia, że ludzie ci nie potrzebują ani nie chcą innych możliwości ani usług, zaś rynek obsługujący osoby młode jest dużo ważniejszy⁽¹⁷⁾.

9. Zatrudnienie

9.1 „Prawie 60 % pracowników uważa, że będzie w stanie wykonywać swoją pracę w wieku 60 lat”⁽¹⁸⁾.

9.2 Z uwagi na wzrost długości życia ważne jest, by osoby starsze miały możliwość pozostania aktywnymi zawodowo do czasu osiągnięcia ustawowego wieku emerytalnego, a także dłużej, jeśli sobie tego życzą. Należy w związku z tym uznać potencjał osób starszych, dostosować środowisko i godziny pracy (co jest także korzystne w trakcie całego cyklu życia), stworzyć możliwości udziału w szkoleniach zapoznających ze zmieniającymi się metodami pracy oraz próbować zwalczać w zakładach pracy postawy dyskryminujące ze względu na wiek. EKES przyjął niedawno opinię, w której przedstawiono propozycję pakietu konkretnych środków uwzględniających te potrzeby oraz podkreślono, że w kontekście zapewnienia odpowiedniej polityki oraz dostosowań szczególną rolę do odegrania mają partnerzy społeczni⁽¹⁹⁾.

9.3 Należy zdawać sobie sprawę z różnicy pomiędzy ludźmi, którzy pracują powyżej granicy wieku emerytalnego ponieważ **chcą** oraz ludźmi którzy to robią ponieważ **muszą**, gdyż ich emerytura jest niewystarczająca.

9.4 W swoim miejscu pracy osoby starsze wnoszą wielki bagaż doświadczeń i umiejętności, co ma ogromne znaczenie w czasach, gdy brakuje wykwalifikowanego personelu, oraz stanowi ciągły wkład w rozwój gospodarki. Należy zachęcać przedsiębiorstwa do wypracowania najlepszych rozwiązań w ramach strategii zarządzania strukturą wiekową.

9.5 Osoby starsze mają możliwości pracy na własny rachunek oraz w charakterze przedsiębiorców, co zapewnia im większą niezależność i kontrolę nad warunkami pracy. Osoby starsze zwiększają swoją obecność w tej sferze. Z danych Eurostatu za 2010 r. wynika, że 50 % pracujących w wieku powyżej 65 lat pracowało na własny rachunek⁽²⁰⁾. Zachęty do tworzenia nowych projektów i usług odzwierciedlających zmiany demograficzne mogą pochodzić od ludzi starszych, którzy sami prowadzą działalność gospodarczą. Należy więc zachęcać te osoby do wykorzystywania wspomnianych możliwości⁽²¹⁾.

⁽¹³⁾ „Volunteering by Older People in the EU” (Podejmowanie działalności wolontariackiej przez osoby starsze w UE), Eurofound 2011 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. przypis 6.

⁽¹⁵⁾ „Gold Age Pensioners” (Emerycy złotego wieku), WRVS 2011 r.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 10.

⁽¹⁷⁾ „The Golden Economy” (Złota gospodarka), AGE UK 2011 r.

⁽¹⁸⁾ „Living Longer Working Better” (Żyjąc dłużej, pracując lepiej), Eurofound 2011 r.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 1.

⁽²⁰⁾ „Aktywność osób starszych i solidarność międzypokoleniowa”, Eurostat 2011.

⁽²¹⁾ „Golden opportunities” (Złote możliwości) UnLtd Research findings 2012 r.

10. **Uczenie się przez całe życie**

10.1 W latach ubiegłych EKES podkreślał znaczenie uczenia się przez całe życie jako podstawowego warunku integracji społecznej, pozostania na rynku pracy, rozwoju osobistego i możliwości efektywnego uczestniczenia ⁽²²⁾.

10.2 Coraz więcej osób starszych korzysta z możliwości doksztalcania, lecz nie są one dostępne w takim samym stopniu we wszystkich państwach członkowskich ⁽²³⁾. Udział osób starszych w grupach organizowanych przez społeczności lokalne i w organizacjach pozarządowych jest istotnym źródłem nieformalnego uczenia się.

11. **Rola technologii ICT**

11.1 Stosowanie technologii ICT ma coraz większe znaczenie dla wszystkich obywateli. Dzięki wykorzystaniu internetu i poczty elektronicznej osoby starsze uzyskują możliwość śledzenia wydarzeń odbywających się poza ich domem oraz utrzymywania regularnych kontaktów z mieszkającymi daleko członkami rodziny. Kontakty te można jeszcze bardziej zintensyfikować korzystając z komunikatora Skype lub podobnej aplikacji umożliwiającej wzajemne widzenie się. Kontrolowane czaty internetowe mogą pozwolić osobom starszym skazanym na przebywanie w domu na kontaktowanie się z osobami o podobnych zainteresowaniach, a przez to zmniejszyć ich izolację.

11.2 System e-zdrowie może przynieść duże korzyści, gdy chodzi o sprawdzanie stanu zdrowia, a także przy reagowaniu na nagłe wypadki. Metody tego typu nie powinny jednak zastępować regularnych kontaktów „twarzą w twarz”, a systemy e-zdrowia muszą uwzględnić potrzebę rozwoju stosunków międzyludzkich z prawdziwego zdarzenia.

11.3 Bardziej kontrowersyjne zastosowania technologii ICT obejmują systemy monitorowania osób w „inteligentnych”

domach, systemy zapewniania bezpieczeństwa osobistego lub monitorowania osób dotkniętych demencją. Chodzi tu o bezpieczne zapewnienie trwałej samodzielności i wyboru pomiędzy różnymi zajęciami. Wykorzystanie tych metod musi być oparte na decyzjach i praktykach natury etycznej i muszą one przynosić wyraźną korzyść osobom starszym, a nie służyć jako mechanizm kontroli lub sposób na ograniczenie pomocy świadczonej przez personel.

11.4 Zastosowanie internetu do zakupów w sieci przynosi namacalne korzyści osobom mającym problemy z poruszaniem się, lecz także w tym przypadku należy uwzględnić potrzebę spotykania się z innymi ludźmi i wychodzenia z domu. Należy zapewnić ochronę danych i prywatność.

11.5 Do zastosowania technologii ICT potrzebne jest szkolenie i wsparcie oraz dostęp do sprzętu. Kwestie te zostały poruszone w opinii EKES-u w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji ⁽²⁴⁾.

12. **Barrierey utrudniające uczestnictwo**

12.1 Podkreślając udział osób starszych w szeregu działań wywierających wpływ na życie społeczno-gospodarcze należy jednocześnie wspomnieć, że wciąż istnieją pewne istotne bariery, które utrudniają wielu osobom starszym uczestnictwo.

12.2 Wiek chronologiczny jest tylko jedną z wielu cech charakteryzujących człowieka. Wiedza, umiejętności i doświadczenie różnych grup wiekowych należą do istotnych zasobów społeczeństwa. Społeczeństwo integracyjne obejmujące osoby w każdym wieku wymaga, by decydenci, zainteresowane strony i sami obywatele wykazali zbiorową odpowiedzialność przy kształtowaniu polityki i znajdowaniu rozwiązań zapewniających równość oraz integrację niezależnie od wieku.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²²⁾ Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 1; Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 89; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 24; Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 115; Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 55.

⁽²³⁾ Zob. przypis 20.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

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

(2013/C 11/05)

Sprawozdawca: **Ákos TOPOLÁNSZKY**

Dnia 17 stycznia 2012 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29A przepisów wykonawczych, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie

(opinia dodatkowa).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 1 – 12 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem i wielką nadzieją przyjmuje środki podjęte ostatnio przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę, inne organy UE oraz państwa członkowskie w celu zapewnienia włączenia społecznego i integracji europejskich Romów, zwłaszcza zaś strategię ramową Komisji Europejskiej i przyjęcie przez państwa członkowskie krajowych strategii integracji Romów.

1.2 Równocześnie Komitet zwraca uwagę, że „takie wspólne wysiłki nie pozwoliły w decydujący sposób zaradzić dyskryminacji, której doświadczają Romowie, ani nie poprawiły ich jakości życia czy też ich możliwości”.

1.3 Już w poświęconej tej sprawie opinii rozpoznawczej⁽¹⁾ z 2011 r. EKES wyraził zaniepokojenie w kwestii poparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego i organizacji Romów dla krajowych strategii integracji Romów i przedstawił szereg zaleceń.

1.4 Wnioski zleconej przez EKES analizy przeprowadzonej w 27 państwach członkowskich – pokrywające się z wnioskami badań zrealizowanych przez Koalicję na rzecz Europejskiej Polityki dotyczącej Romów (ERPC) oraz inne organizacje społeczne – wskazują, że wśród rzeczników społeczności romskiej oraz wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich przedstawicieli panuje nie tylko poważny deficyt informacji i ogólne niezadowolenie, lecz także powszechna frustracja i nieufność. Okazuje się, że krajowe strategie integracji Romów nie spełniły rosnących oczekiwań i autentycznej nadziei Romów, że mogłyby one rzeczywiście przyczynić się do znacznej poprawy ich integracji społecznej.

1.5 Instrumenty i zasoby dostępne w celu realizacji celów tych krajowych strategii nie wydają się wystarczające, aby zrównoważyć trwały negatywny wpływ dyskryminacji i wykluczenia na jakość życia obywateli pochodzenia romskiego i na ich szanse w społeczeństwie. Komitet zwraca zatem uwagę, że istotne jest koordynowanie strategii politycznych i zapewnienie zasobów na miarę realizowanych celów.

1.6 Komitet jest zdania, że planowanie i wdrażanie krajowych strategii integracji Romów zawsze powinno być oparte na prawach, tak aby zagwarantować poszanowanie praw człowieka i praw podstawowych.

1.7 Komitet uważa, że należy nadać priorytet zwalczaniu dyskryminacji we wszystkich dziedzinach życia społecznego.

1.8 EKES ponownie stwierdza, że pozytywne podejście do sytuacji społecznej Romów musi uzyskać szerszą aprobatę i że decydującym warunkiem wdrożenia polityki integracji jest zasadniczo to, aby jednostki miały siłę, narzędzia i możliwość, by wziąć los we własne ręce.

1.9 EKES popiera proponowane przez Komisję Europejską utworzenie sieci krajowych punktów kontaktowych ds. Romów, wyposażonej w odpowiednie kompetencje, i podkreśla, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie – zwłaszcza organizacje Romów i przedstawiciele grup interesów tej społeczności – musi być w pełni włączone we wszystkie fazy procesu wdrażania krajowych strategii integracji Romów (opracowywanie, realizacja, monitorowanie i ocena).

1.10 Należy trwale wzmocnić monitorowanie i ocenę tych krajowych strategii, opierając te procesy na naukowych podstawach i korzystając z pomocy niezależnych podmiotów oceniających. Konieczne jest wdrożenie systemu umożliwiającego finansowanie tych procesów.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, ss. 16–21).

2. Kontekst

2.1 W kwietniu 2011 r. Komisja Europejska przyjęła bardzo ważny dokument strategiczny „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do 2020 r.”⁽²⁾. W komunikacie tym, po raz pierwszy w historii UE, określono główne cele strategiczne, które ściśle wiążą się z priorytetami strategii „Europa 2020”, postanowieniami Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz z konkluzjami vademecum „Dziesięć wspólnych podstawowych zasad integracji Romów”⁽³⁾. W komunikacie dzieli się zadania polityczne według czterech kategorii: dostęp do edukacji, zatrudnienia, służby zdrowia i zakwaterowania. Ponadto przyznaje się w nim istotne znaczenie współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami Romów. Popiera się także opracowanie i wdrożenie solidnego mechanizmu monitorowania i oceny, a zarazem wzywa się państwa członkowskie do sporządzenia i przyjęcia krajowych dokumentów strategicznych oraz przedłożenia ich Komisji Europejskiej do końca 2012 r.

2.2 W swoich konkluzjach⁽⁴⁾ Rada popiera główne elementy komunikatu Komisji Europejskiej⁽⁵⁾ i stwierdza, że:

„[Rada z zadowoleniem przyjmuje] komunikat Komisji [...], zachęcając je [państwa członkowskie] do **określenia możliwości do osiągnięcia krajowych celów** [...], a także do stworzenia mechanizmu monitorowania i do zwiększenia dostępności istniejących funduszy UE na rzecz projektów dotyczących włączenia społecznego Romów”; ponadto:

— zwraca się do państw członkowskich, by „należycie monitorowały oddziaływanie [krajowych] strategii na rzecz włączenia społecznego Romów lub zintegrowanych zestawów działań, [...] a także dokonywały oceny tego oddziaływania” (punkt 23);

— oraz by „zachęcały do większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i wszystkich innych zainteresowanych podmiotów” (punkt 41).

3. W dniu 16 czerwca 2011 r. **EKES** opublikował **opinię rozpoznawczą** w sprawie poprawy pozycji społecznej i integracji Romów w Europie⁽⁶⁾. Główne wnioski tego dokumentu są następujące:

⁽²⁾ COM (2011) 173 final.

⁽³⁾ Dziesięć wspólnych podstawowych zasad integracji Romów przedstawiono na pierwszym spotkaniu platformy w dniu 24 kwietnia 2009 r. Szczególny nacisk kładziemy na następujące zasady: „ukierunkowane, jednoznaczne i niewykluczające podejście”, „podejście międzykulturowe” oraz „ukierunkowanie na główny nurt”.

⁽⁴⁾ <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/11/st10/st10260.pl11.pdf>.

⁽⁵⁾ Konkluzje Rady „Unijne ramy dotyczące krajowych strategii integracji Romów do roku 2020”.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, ss. 16–21.

3.1 EKES z zadowoleniem i wielką nadzieją przyjmuje środki podjęte przez Komisję Europejską, Parlament Europejski, Radę, inne organy UE oraz państwa członkowskie na rzecz włączenia społecznego i integracji europejskich Romów, a także ich starania, które ostatnio się nasiliły.

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

3.1.2 W związku z tym EKES zwraca uwagę, że należy stworzyć zintegrowaną, skoordynowaną i spójną strategię dla całej Europy oraz konkretny, systematyczny program działań na poziomie państw członkowskich obejmujący wszystkie dziedziny polityki, aby za ich pomocą przywrócić zainteresowanym osobom i ich społecznościom kompetencje oraz uprawnienia decyzyjne niezbędne im do kształtowania własnego losu (poprawy sytuacji społecznej).

3.1.3 Komitet jest zdania, że „państwom członkowskim można zaproponować następujące elementy (jako trzy filary, które byłyby wdrażane w skoordynowany sposób) [...] polityki w zakresie integracji Romów, która szczególnie odzwierciedli problemy i priorytety strategiczne w ich rozwiązywaniu, ale nie będzie się do nich ograniczać”:

a) „polityka integracyjna neutralna pod względem rasowym i etnicznym”, a zarazem redukowanie skupisk skrajnego ubóstwa i skrajnej nędzy;

b) polityka wspierania poprawy pozycji społecznej osób, którzy uważają się za członków którejś ze społeczności Romów i propagowania osiągniętej przez nie integracji społecznej;

c) „ogólna polityka na rzecz walki z rasizmem i nagłośnienie tej walki”.

3.2 Komitet podkreśla „zasadniczą potrzebę aktywnego zaangażowania przedstawicieli i członków grupy etnicznej i społeczności Romów w planowanie i wdrażanie polityki na każdym szczeblu (unijnym, krajowym, regionalnym i lokalnym)”.

3.3 Komitet „pragnie uczestniczyć w [monitorowaniu i] ocenianiu tej polityki ze względu na mandat udzielony mu przez społeczeństwo obywatelskie oraz jego nieodłączne powiązania z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego w państwach członkowskich. Jego celami są zaangażowanie w mediacje między instytucjami unijnymi a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim oraz odgrywanie roli aktywnego partnera w ramach platformy europejskiej na rzecz integracji Romów i w innych formach zorganizowanego dialogu”.

4. Analizy i ankiety

4.1 Mając na uwadze powyższe, niniejsza opinia ma na celu zebranie wiedzy, doświadczeń i opinii na temat strategii ramowej i krajowych strategii integracji Romów, zgromadzonych w ostatnim czasie przez głównych obserwatorów, właściwe służby Komisji Europejskiej, stowarzyszenia Romów, organizacje społeczeństwa obywatelskiego broniące interesów społeczności romskiej, grupy nacisku oraz różne ruchy. Nie ulega wątpliwości, że konkluzje tego dokumentu zasadniczo wpłyną na szanse realizacji w państwach członkowskich celów określonych w strategii ramowej. Spośród tych różnych analiz można wymienić m.in.:

- różne dokumenty Komisji Europejskiej dotyczące procesu opracowywania krajowych strategii i ich treści;
- dokumenty odnoszące się do odgrywanej przez OSI roli uczestnika i obserwatora i do jego działań w zakresie rozpowszechniania informacji, przede wszystkim w nowych państwach członkowskich⁽⁷⁾;
- kwestionariusze ERPC;
- raporty na temat treści strategii i procesu ich opracowywania sporządzone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego czynnie zajmujące się kwestiami dotyczącymi Romów, takie jak ERIO (Europejskie Centrum Informacji na temat Romów) czy Centrum Amalipe;
- wyniki zleconej przez EKES ankiety internetowej przeprowadzonej w 27 państwach członkowskich.

4.2 Komisja Europejska dokonała krótkiej oceny strategii krajowych, których opisy jej przekazano⁽⁸⁾. EKES zasadniczo podziela umiarkowany krytycyzm Komisji⁽⁹⁾, a zwłaszcza jej wniosek, że strategie te powinny przewidywać silniejsze zaangażowanie samorządów lokalnych i regionalnych, znacznie ściślejszą współpracę ze społeczeństwem obywatelskim, finansowanie na poziomie lepiej dostosowanym do zadań i celów, bardziej zaawansowane monitorowanie i ocenę polityki oraz bardziej stanowcze zwalczanie dyskryminacji.

4.3 Niemal równocześnie z kwestionariuszem przygotowanym na zlecenie EKES-u, ERPC zainicjowała ankietę opartą

⁽⁷⁾ *Review of EU Framework NRIS* („Przegląd unijnych ram dotyczących krajowych strategii integracji Romów”), OSI, 2012, zob. <http://www.soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf>.

⁽⁸⁾ „Krajowe strategie integracji Romów: pierwszy etap wdrażania unijnych ram”, COM(2012) 226 i SWD(2012) 133, 21 maja 2012 r.

⁽⁹⁾ „[...] państwa członkowskie podejmują starania w celu opracowania kompleksowego podejścia do kwestii integracji Romów. Jednak na szczeblu krajowym konieczne są dużo większe wysiłki. Za integrację społeczno-ekonomiczną Romów w dalszym ciągu odpowiadają przede wszystkim państwa członkowskie, które będą musiały spotęgować swoje wysiłki, aby wywiązać się ze swoich obowiązków, poprzez przyjęcie bardziej konkretnych środków, obranie wyraźnych celów z wymiernymi rezultatami, przeznaczenie w sposób jednoznaczny środków na szczeblu krajowym oraz stosowanie solidnego krajowego systemu monitoringu i oceny”.

na podobnej metodologii i obejmującą tego samego rodzaju pytania. Wyniki, łącznie z oceną krajowych strategii integracji Romów, opublikowano we wspólnej analizie⁽¹⁰⁾.

4.3.1 ERPC, opierając się na możliwościach oferowanych przez jej własną sieć, uzyskała 90 użytecznych odpowiedzi (w tym 78 z państw członkowskich UE) od szerokiego spektrum organizacji Romów i organizacji broniących interesów tej społeczności. Mimo że istnieją różnice między poszczególnymi państwami, respondenci zasadniczo wskazują na niski poziom udziału w procesie opracowywania strategii i ograniczony wpływ tego zaangażowania tam, gdzie ono ma miejsce. Zgodnie z konkluzjami badania ERPC, ten niewielki udział i oddziaływanie wiąże się z faktem, że w większości państw członkowskich zarówno proces opracowywania strategii, jak i publikację wyników cechuje ograniczony zasięg i brak przejrzystości⁽¹¹⁾.

4.3.2 W celu sprzyjania szerszemu i skuteczniejszemu udziałowi społeczeństwa obywatelskiego ERPC zaleca rozwinięcie na wszystkich poziomach kultury stałego dialogu wychodzącej poza zwykły obowiązek zasięgania opinii, a zarazem stworzenie odpowiednich mechanizmów uczestnictwa, zagwarantowanie wysokiego stopnia przejrzystości działań rządowych oraz zapewnienie regularnych informacji zwrotnych na temat podejmowanych decyzji. W swoich wnioskach ERPC zauważa, iż „[...] krajowe strategie integracji Romów pokazują, że istnieją wyraźne, niepokojące różnice, jeśli chodzi o polityczną wolę podjęcia problemu dyskryminacji i uprzedzeń, których ofiarami są Romowie, i zmiany polityki krajowej w taki sposób, by szerzej włączyć Romów we wszystkie dziedziny życia zbiorowego w danym społeczeństwie”.

4.4 Wyniki ankiety internetowej opracowanej dla EKES-u⁽¹²⁾

4.4.1 Kwestionariusz internetowy, zawierający pytania podzielone według zamkniętych kategorii, został rozesłany przez badaczy do niemal 2 000 organizacji społeczeństwa obywatelskiego i aktywistów zaangażowanych w kwestie dotyczące Romów⁽¹³⁾. Podobnie jak w przypadku badania ERPC, wskaźnik odpowiedzi był bardzo niski⁽¹⁴⁾.

4.4.2 Ogólny poziom zadowolenia z unijnych i krajowych strategii, oceniany w skali pięciu punktów na podstawie 14 różnych kryteriów analitycznych⁽¹⁵⁾, wyniósł mniej niż dwa

⁽¹⁰⁾ *Analysis of National Roma Integration Strategies* („Analiza krajowych strategii integracji Romów”), ERPC, marzec 2012 r.

⁽¹¹⁾ „[...] znaczna większość respondentów z różnych państw członkowskich opisała proces opracowywania krajowych strategii integracji Romów jako pozbawiony przejrzystości. W większości przypadków zasady udziału zainteresowanych stron, a zwłaszcza Romów, nadal pozostają niejasne w odniesieniu do wdrażania tych krajowych strategii”.

⁽¹²⁾ Badanie na temat uczestnictwa i działalności Romów i/lub organizacji pozarządowych w opracowywaniu i przyjmowaniu krajowych strategii integracji Romów, Kontra Ltd., Budapeszt 2012 (manuskrypt).

⁽¹³⁾ Wskutek użycia metody kuli śnieżnej, prośby przesłane na mniej więcej 800 adresów dotarły do około 2 000 adresów. Badacze trzykrotnie wysłali tym organizacjom przypomnienia.

⁽¹⁴⁾ W obu wypadkach odesłano łącznie 78 kwestionariuszy. Nadesłano odpowiedzi z każdego państwa członkowskiego, niemniej jednak biorąc pod uwagę łączną liczbę odpowiedzi, między poszczególnymi państwami odnotowuje się względnie duże różnice. Zasadniczo otrzymano więcej odpowiedzi z krajów, w których społeczność romska jest liczniejsza.

⁽¹⁵⁾ Kryteria służyły ocenie poziomu zadowolenia, jeśli chodzi, z jednej strony, o zawartość głównych dziedzin objętych strategiami, a z drugiej strony, o przejrzystość procesu opracowywania strategii i różne możliwości uczestnictwa.

punkty ⁽¹⁶⁾. Tak więc dla większości respondentów krajowe strategie integracji Romów nie są jak dotąd przykładem sukcesu ani przekonującym wyrazem woli politycznej. Ta wyraźnie negatywna opinia najprawdopodobniej wyjaśnia przyczyny bardzo niskiego wskaźnika odpowiedzi.

4.4.3 Zasadniczo badanie to odzwierciedla, obok bardzo poważnego deficytu informacji i ogólnego niezadowolenia, pewną frustrację i nieufność wśród znacznej liczby rzeczników społeczności rromskiej oraz wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich przedstawicieli: krajowe strategie integracji Romów nie umożliwiły spełnienia rosnących oczekiwań i autentycznej nadziei tej społeczności, że mogłyby one przyczynić się do znacznej poprawy jej integracji społecznej. Niski wskaźnik odpowiedzi i zadowolenia to również znak, że mimo deklarowanych intencji organizacje przedstawicielskie zainteresowanych stron nie zostały odpowiednio włączone w proces strategicznego planowania, że nie stworzono podstawowych mechanizmów uczestnictwa lub że trwające obecnie procesy nie zdołały wzbudzić wystarczającego zaufania wśród przedstawicieli zainteresowanych osób z powodu dyskryminacji i segregacji, istniejącej niekiedy od stuleci.

4.4.4 Wyniki tych badań w znacznej mierze potwierdzają i uzasadniają zawarte w opinii rozpoznawczej EKES-u zalecenia dotyczące wzmocnienia udziału społeczeństwa obywatelskiego.

5. Zagadnienia ogólne

5.1 W ciągu ostatnich lat organa i instytucje Unii Europejskiej podjęły znaczne wysiłki i zdobyły się na wyrzeczenia, by pogłębić integrację społeczną Romów i ograniczyć zjawiska wykluczenia i często skrajnego ubóstwa, których ofiarami są nierzadko Romowie. Miało to służyć integracji politycznej, gospodarczej i społecznej Romów jako normalnych i pełnoprawnych obywateli europejskich i obywateli poszczególnych krajów.

5.2 Do chwili obecnej wszystkie te wysiłki przyniosły jednak tylko wyniki, które w najlepszym wypadku można określić jako ograniczone. Analizy krajowych strategii integracji Romów zdają się zgodnie wskazywać na to, że mamy do czynienia z procesem absolutnie koniecznym, jednak całkowicie niewystarczającym, że z jednej strony osoby zainteresowane nie mają odpowiednich informacji i odnoszą się do tego procesu ze znaczną nieufnością, a z drugiej strony są wysoce niezadowolone z wytyczonych celów i możliwości ich zrealizowania. Dlatego też przyjęcie programów strategicznych trzeba uznać za początek procesu włączenia społecznego, a nie za jego wynik.

5.3 Nasze zalecenia ogólnie polegają na tym, by doprowadzić do ustanowienia, zarówno na poziomie państw członkowskich (oraz w ich obrębie, na poziomie regionalnym i lokalnym), jak i na poziomie UE, mechanizmów instytucjonalnych odzwierciedlających zasadnicze szerokie porozumienie i wyraźny konsensus polityczny. Mechanizmy te zostałyby, w odniesieniu do integracji Romów, włączone także do poszczególnych obszarów polityki, byłyby przejrzyste i opierałyby się na wiarygodnych danych. Prowadziłyby one do pożądanego wyniku

w sposób racjonalny i przewidywalny. Towarzyszyłyby im przewidywalny system funkcjonowania i zapewniałyby one szeroki udział społeczeństwa, zwłaszcza zaś Romów oraz czynników społecznych, które ich wspierają.

5.4 Należy wziąć pod uwagę fakt, że o ile w większości strategii ustanowiono odpowiednie cele, to dostępne instrumenty i zasoby umożliwiające realizację tych celów nie wydają się wystarczające, aby zrównoważyć trwałe negatywne wpływy dyskryminacji i wykluczenia na jakość życia zainteresowanych osób i na ich szanse poradzenia sobie w społeczeństwie. Widoczne to jest zwłaszcza w okresie kryzysu gospodarczego i społecznego, ze względu na to, że wywiera on negatywny wpływ głównie na grupy społeczne w najtrudniejszej sytuacji. Ten oczywisty fakt potwierdzają także badania. W grupach tych zjawisko wykluczenia przybiera taką skalę, że zanika jakakolwiek jakość życia i możliwości społeczne i że nie mają już one żadnego znaczenia.

5.5 Zalecenia polityczne

5.5.1 Występuje znaczne ryzyko, że panujące obecnie w UE przychylnie nastawienie do kwestii dotyczących Romów nie zostanie wykorzystane i że jego miejsce zajmie kolejna brzemienne w skutki porażka. Dlatego też Komitet uważa, że szczególnie ważne jest, by polityki publiczne były stale monitorowane i poddawane przeglądom z punktu widzenia krajowych strategii integracji ludności rromskiej tak, by ewentualne negatywne lub wręcz zgubne skutki tych polityk nie przeważały nad zamierzonymi w strategiach korzyściami. Należy wprowadzić skuteczne mechanizmy koordynacji i korekty tych polityk.

5.5.2 Analiza krajowych strategii integracji Romów wskazuje na niepokojące rozbieżności między stanowczym dążeniem politycznym do położenia kresu dyskryminacji i wykluczeniu społecznemu, których ofiarami są Romowie, a skutecznością dostępnych instrumentów, zasobów i mechanizmów. Komitet zaleca bardziej zdecydowane niż dotychczas sprzeciwianie się wykorzystywaniu tych kwestii w celach politycznych.

5.6 Publiczna polityka zwalczania dyskryminacji i jej propagowanie

5.6.1 Komitet uważa za istotne, by krajowym strategiom integracji Romów zawsze przyświecała wizja, u której podstaw leży prawo, by zapewniały one obywatelom państw członkowskich pełne korzystanie z tych samych praw podstawowych zagwarantowanych w ustawodawstwie europejskim i w traktatach oraz w umowach międzynarodowych dotyczących praw człowieka.

5.6.2 Za priorytet należy uznać zwalczanie dyskryminacji we wszystkich dziedzinach życia społecznego. Komitet uważa, że polityka UE i państw członkowskich w zakresie zwalczania dyskryminacji powinna w jeszcze większym stopniu umożliwiać ujawnianie przypadków dyskryminacji i karanie sprawców zgodnie z europejskimi tradycjami prawnymi.

5.6.3 Koniecznie należy bronić praw człowieka przysługujących migrującej ludności rromskiej i stworzyć warunki, w których byłyby one w pełni stosowane. W tym celu do praw tych trzeba włączyć prawo do edukacji i prawo do opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie. Zamiast prowadzić politykę wydalania Romów, należałoby w miarę możliwości ustanowić bardziej zrównoważoną politykę integracji migrantów rromskich pochodzących z państw członkowskich Unii (obywateli europejskich).

⁽¹⁶⁾ W zależności od pytania, średnia ocena wynosiła 1,6–2,7 pkt.

5.6.4 Należy podjąć szczególne wysiłki zmierzające do tego, by integracja Romów w mediach, w środowisku szkolnym i w innych dziedzinach życia publicznego była powszechnie stosowaną praktyką. Trzeba zainicjować programy upowszechniające historię i kulturę romską, a jednocześnie uwrażliwiać na problemy, z jakimi borykają się Romowie w związku z dyskryminacją i wyłączeniem społecznym. Ważne jest, by sami Romowie uczestniczyli w procesie uświadamiania społeczeństwu ich sytuacji.

5.6.5 Należy ujawniać, w ramach spójnego podejścia, wszystkie przypadki rasizmu i ksenofobii, a w odpowiednich wypadkach stosować także sankcje prawne. Na środowiskach opiniotwórczych, zwłaszcza na elicie politycznej i medialnej, spoczywa szczególna odpowiedzialność w tej dziedzinie.

5.6.6 Trzeba wystrzegać się traktowania Romów jako przestępczej mniejszości etnicznej oraz wystrzegać się wypowiedzi, w których wiąże się ich z negatywnymi zjawiskami społecznymi (przestępczością, zachowaniami niezgodnymi z ogólnymi normami społecznymi itd.). Należy także zadbać o to, by takie wypowiedzi już w ogóle się nie pojawiały. Odnosi się to zwłaszcza do systemu sądownictwa karnego i do mediów.

5.6.7 EKES ponownie stwierdza, że należy upowszechniać pozytywne podejście do sytuacji społecznej Romów. Komitet zaleca instytucjom UE i ich sieciom podejmowanie starań, by nie ukazywać Romów i ich społeczności wyłącznie w kontekście problemów społecznych czy jako przyczyny problemów. Zachęca je raczej do nagłaśniania w Europie przypadków osób i społeczności romskich, które odniosły sukces, są wzorem awansu społecznego i integracji społecznej Romów, a zarazem afirmują swą tożsamość romską.

5.6.8 Decydującym warunkiem wdrożenia polityki integracji jest zasadniczo to, aby jednostki miały siłę, narzędzia i zdolność, by wziąć los we własne ręce. W tej sytuacji zarówno polityka w ogóle, jak i jej różne dziedziny tematyczne muszą przyczynić się do tego, by zainteresowane osoby mogły decydować – w ramach stworzonych przez praworządne państwo – o swym losie i by większość społeczeństwa była w stanie to zaakceptować dzięki wspólnocie interesów.

5.7 Uczestnictwo

5.7.1 Komitet podkreśla, że społeczeństwo obywatelskie nie powinno być bierną dekoracją dla procesu wprowadzania krajowych strategii integracji Romów. Musi ono być jego czynnym podmiotem.

5.7.2 Popiera proponowane przez Komisję Europejską utworzenie sieci krajowych punktów kontaktowych ds. Romów i podkreśla, że jest to sensowne jedynie wtedy, gdy będą one dysponować właściwymi prerogatywami i odpowiednimi zasobami, zwłaszcza finansowymi. W każdym wypadku ich działalność musi przybrać formę ścisłej i zinstytucjonalizowanej współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.7.3 Wskazane jest włączenie europejskiej platformy na rzecz integracji Romów w ocenę programów strategicznych. W tym celu należy wzmocnić jej funkcjonowanie.

5.7.4 Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje i grupy zajmujące się kwestiami romskimi, powinny w pełni uczestniczyć we wszystkich procesach związanych z krajowymi strategiami integracji Romów (planowaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie), nie tylko na poziomie krajowym, ale także na szczeblu lokalnym i regionalnym. Podejście to musi znaleźć zastosowanie na każdym poziomie procesu decyzyjnego. Trzeba też ustanowić proces jego funkcjonowania, fora konsultacji, mechanizmy zapewniające przejrzystość działań, narzędzia i zasoby.

5.7.5 Komitet podkreśla, że należy wprowadzić politykę, która ułatwia zaangażowanie społeczne osób uważających się za członków jednej ze społeczności romskich i która uwydatnia ich integrację społeczną. W tym celu wskazane jest także ustanowienie mechanizmu wsparcia.

5.8 Monitorowanie i ocena

5.8.1 Ze względu na to, że na ogół nie przewiduje się monitorowania i oceny w ramach krajowych strategii integracji Romów w państwach członkowskich bądź działania te stanowią ich niedostatecznie dopracowany element, Komitet zaleca, by każde państwo członkowskie uzupełniło swój program w tym zakresie i określiło jednostki organizacyjne odpowiedzialne za te kwestie, a także procesy instytucjonalne, wskaźniki związane z tymi celami, metodę oceny, źródła informacji itd.

5.8.2 Krajowe strategie integracji Romów muszą również zostać poddane przeglądowi i podlegać stałemu monitorowaniu z myślą o tym, by stwierdzić, czy obejmują one ogólne i spójne polityki w odniesieniu do pięciu głównych dziedzin działań określonych w strategii ramowej, czy uzupełniają obecne niepełne ramy oraz czy zapewniają pod tym względem odpowiednie programy działania i przynależne im instrumenty finansowe.

5.8.3 Państwa członkowskie muszą doprowadzić do tego, by krajowe strategie integracji Romów były spójne z politykami rozwoju krajowego, regionalnego i lokalnego oraz by można było zahamować lub zrównoważyć skutki tych polityk szkodliwe dla celów przyświecających krajowym strategiom integracji Romów.

5.8.4 Komitet zaleca, by Komisja Europejska ustanowiła w każdym państwie członkowskim sieć niezależnych ekspertów z myślą o przeprowadzeniu rzetelnej oceny krajowych strategii integracji Romów. Ponadto zaleca, by państwa członkowskie przeznaczyły pewne środki, także w programach operacyjnych, na monitorowanie unijne i na (niezależną) ocenę przeprowadzaną przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Element „monitorowanie i ocena” należy koniecznie ująć w finansowaniu programów.

5.8.5 Komitet zaleca, by obok koordynacji za pośrednictwem Eurostatu, także eksperci krajowych urzędów statystycznych opracowali zarówno wskaźniki niezbędne do monitorowania, na podstawie wiarygodnych danych, strategii dotyczących Romów, jak i ujednoliconą metodę statystyczną służącą określeniu tych wskaźników.

5.9 Zasoby

5.9.1 Komitet podkreśla, że należy przewidzieć środki na miarę celów przyjętych w dokumentach politycznych. Środki te powinny stanowić odrębne linie budżetowe.

5.9.2 Sytuacja kryzysowa dotyka przede wszystkim osoby w najtrudniejszej sytuacji. Z myślą o realizacji celów strategii „Europa 2020” mogą zostać wprowadzone pewne zmiany dostosowawcze, zarówno w odniesieniu do polityki dotyczącej zasobów, jak i w związku z dostosowaniem priorytetów do zmieniającej się sytuacji. Niemniej decyzje w sprawie tych drobnych zmian muszą zostać podjęte w sposób przejrzysty i w ramach procesu decyzyjnego zapewniającego konsensus wypracowany z udziałem przedstawicieli zainteresowanych osób.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

484. SESJA PLENARNA W DNIACH 14 I 15 LISTOPADA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do bonów na towary lub usługi

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS)

(2013/C 11/06)

Sprawozdawca: **Viliam PÁLENÍK**

Dnia 24 maja 2012 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do bonów na towary lub usługi

COM(2012) 206 final – 2012/0102 (CNS).

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

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 116 głosami – 18 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Streszczenie wniosków i zaleceń EKES-u

1.1 10 maja 2012 r. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do bonów na towary lub usługi. Celem jest wprowadzenie w życie zasady kompleksowego, neutralnego i przejrzystego opodatkowania takich bonów.

1.2 Komisja chce wprowadzić jednolite przepisy, które pozwolą zapobiec podwójnemu opodatkowaniu i unikaniu zobowiązań podatkowych. Jest przekonana, że utrzymanie obecnej sytuacji będzie prowadziło do nasilania się nierównowagi na rynku wewnętrznym, co spowoduje zakłócenie konkurencji z uwagi na istnienie różnych warunków dla poszczególnych uczestników tego rynku.

1.3 Zwłaszcza ostatnie lata to w przypadku bonów na towary lub usługi okres rozkwitu. Z uwagi na różne zastosowania i możliwości wykorzystywania bonów pojawiają się

niejasności w zakresie ich opodatkowania. Dlatego też trzeba określić jak najbardziej jednoznaczne zasady dla wszystkich państw członkowskich, aby zapobiec brakowi równowagi na rynku wewnętrznym.

1.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem starania o jak najprecyzyjniejsze zdefiniowanie różnych rodzajów bonów. Ma to zapobiec próbom unikania zobowiązań podatkowych w przypadku używania bonów. Z drugiej strony dzięki tym przepisom emitenci bonów nie znajdą się w gorszej sytuacji niż ich konkurenci.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem zwłaszcza dążenie Komisji do usunięcia nadmiernych obciążeń administracyjnych związanych z dystrybucją bonów różnego przeznaczenia, w przypadku których obowiązek podatkowy powinien wypełniać jedynie podmiot akceptujący bon do realizacji, gdyż tylko on wie, kiedy i jak bon został zrealizowany.

1.6 Określenie zasad dotyczących obowiązku podatkowego w odniesieniu do bonów na towary lub usługi nie przyniesie żadnej wartości dodanej, jeśli zasady te nie będą respektowane przez wszystkie państwa członkowskie. Dlatego niezbędne jest, by poszczególne państwa członkowskie stosowały się do wspólnych przepisów i usunęły różne odstępstwa, które zakłócają i osłabiają konkurencję.

1.7 Komisja zamierza zmienić dyrektywę o podatku od wartości dodanej w odniesieniu do bonów na towary lub usługi z uwagi na rozwój usług telekomunikacyjnych. Bony na usługi telekomunikacyjne typu *pre-paid* stanowią dużą część wszystkich bonów.

1.8 EKES pragnie zwrócić uwagę na szereg nierozwiązanych kwestii, którymi trzeba się zająć przed wejściem dyrektywy w życie. Są to przede wszystkim możliwe problemy związane z istnieniem różnych limitów zwolnienia z podatku w poszczególnych państwach członkowskich w przypadku bonów rozdawanych nieodpłatnie, brakiem przepisów przejściowych i nieokreśleniem zasad dotyczących przypadków niezrealizowania bonu jednego przeznaczenia.

2. Główne elementy i kontekst opinii

2.1 W dyrektywie 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej ustalono zasady dotyczące czasu i miejsca dostawy towarów i świadczenia usług, podstawy opodatkowania, wymagalności podatku od wartości dodanej (VAT) oraz prawa do odliczenia podatku. Zasady te jednak nie są już wystarczające, by zapewnić spójne podejście we wszystkich aspektach opodatkowania bonów. W rezultacie pojawiają się tak duże nierówności na rynku, że ma to negatywny wpływ na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

2.2 Obecny brak koordynacji między państwami członkowskimi prowadzi do znacznych nierówności rynkowych, którym trzeba przeciwdziałać. Dlatego też Komisja proponuje wprowadzenie wspólnych przepisów, aby zapewnić pewne i jednolite podejście oraz uniknąć niespójności, zakłóceń konkurencji, podwójnego opodatkowania lub braku opodatkowania, oraz aby ograniczyć ryzyko unikania zobowiązań podatkowych w odniesieniu do bonów na towary lub usługi.

2.3 Zróżnicowanie bonów utrudnia ich opodatkowanie. Dlatego też należy rozróżnić poszczególne rodzaje bonów i ustanowić jasne zasady podziału bonów na kategorie.

2.4 Celem dyrektywy jest odróżnienie bonów od instrumentów płatniczych oraz zdefiniowanie bonów, które mogą występować zarówno w formie fizycznej, jak i elektronicznej, zależnie od tego, jak są wykorzystywane. Określono w niej także obowiązki emitenta bonu.

2.5 Bon oznacza uprawnienie do otrzymania towarów lub usług lub do otrzymania obniżki ceny. Zanim jednak bon zostanie zrealizowany, prawo to często przenosi się z jednego

podmiotu na drugi. Aby uniknąć ryzyka podwójnego opodatkowania, w przypadku kiedy usługa objęta takim uprawnieniem ma być opodatkowana, konieczne jest ustalenie, że przyznanie uprawnienia oraz wydanie towarów lub świadczenie usług stanowią jedną transakcję.

2.6 W celu zapewnienia neutralnego podejścia obowiązek podatkowy powinien dotyczyć jednej transakcji obejmującej towary dostarczone lub usługi świadczone w zamian za bon.

2.7 Zgodnie z dyrektywą bony wystawione przez biura podróży są opodatkowane w państwie członkowskim, w którym biuro ma swoją siedzibę. Aby zapobiec usiłowanym zmianom miejsca opodatkowania ustalono, że towary dostarczone lub usługi świadczone w zamian za bon także są objęte tym przepisem.

2.8 Komisja proponuje, by w przypadku bonów, które przechodzą przez sieć dystrybucji, ostateczna wartość bonów była ustalana w chwili ich emisji. W ten sposób wysokość podatku VAT pozostanie niezmienną w całym procesie dystrybucji bonów różnego przeznaczenia.

2.9 Jeżeli bony są rozprowadzane przez podatnika działającego we własnym imieniu, ale na rzecz osoby trzeciej, zostanie on uznany za podmiot, który otrzymał i rozprowadził bony we własnym imieniu. Jeżeli dystrybucja dotyczyłaby bonów różnego przeznaczenia, w przypadku których opodatkowanie następuje dopiero w chwili ich realizacji, na każdym etapie łańcucha dystrybucji miałyby miejsce korekty, w wyniku których dodatkowe dochody podatkowe byłyby nieznaczne lub w ogóle by nie powstały. W celu uniknięcia nadmiernych obciążeń administracyjnych, podatnik rozprowadzający takie bony nie powinien być uznany za podmiot, który sam otrzymał i dostarczył bony.

2.10 Komisja określa opodatkowanie bonów różnego przeznaczenia w przypadku ich dystrybucji. W przypadku, gdy dystrybutor czerpie zysk ze sprzedaży bonu dalszemu dystrybutorowi, usługa dystrybucji ma podlegać opodatkowaniu zgodnie z marżą nałożoną przez dystrybutora.

2.11 W dyrektywie proponuje się usunąć wszelkie odstępstwa, które państwa członkowskie chciałyby stosować w odniesieniu do opodatkowania transgranicznych dostaw towarów lub usług. Zapobiegłoby to możliwości podwójnego opodatkowania lub braku opodatkowania.

2.12 Komisja dzieli bony na bony jednego przeznaczenia i bony różnego przeznaczenia, w zależności od tego, jak są wykorzystywane. Bon jednego przeznaczenia oznacza takie uprawnienie do otrzymania towarów lub usług, w przypadku którego miejsce dostawy oraz kwota otrzymana za dany bon są znane. W odniesieniu do bonów jednego przeznaczenia podatek VAT płaci się od kwoty otrzymanej za dany bon, nawet jeśli płatność ta została dokonana przed dostarczeniem towaru lub wykonaniem usługi. W przypadku bonów różnego przeznaczenia obowiązek podatkowy powstaje dopiero w chwili realizacji bonu.

2.13 Komisja ustala, że w przypadku bonów upoważniających do zniżki przy dostawie towarów lub świadczeniu usług dostawca wykonuje usługę na rzecz emitenta bonu, jeśli bon zostaje zrealizowany.

2.14 W przypadku obniżki ceny towarów lub usług udzielonej w zamian za bon, zwrot, który podmiot akceptujący bon do realizacji przyjął od emitenta bonu, jest podstawą opodatkowania danej usługi promocji, wykonanej przez podmiot akceptujący bon na rzecz emitenta bonu.

2.15 W przypadku bonu różnego przeznaczenia jedynie podmiot akceptujący bon wie, co zostało dostarczone oraz kiedy i gdzie nastąpiła dostawa. Aby zagwarantować zapłacenie podatku VAT, jedynie podmiot akceptujący bon powinien płacić organom podatkowym VAT za dostarczone towary i wykonane usługi.

2.16 Komisja wskazuje na konieczność zapewnienia prawidłowego naliczenia VAT i pobrania należnego podatku w odniesieniu do transgranicznej dystrybucji bonów w przypadku, kiedy dystrybucja ta sama w sobie stanowi oddzielną usługę różniącą się od towarów lub usług nabywanych z wykorzystaniem bonu.

2.17 Jako że państwa członkowskie same nie osiągną celu dotyczącego uproszczenia, modernizacji i ujednoczenia przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej, mających zastosowanie w odniesieniu do bonów na towary lub usługi, Komisja zaproponowała omawianą dyrektywę na szczeblu UE, zgodnie z art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem wysiłki Komisji na rzecz uproszczenia, modernizacji i ujednoczenia przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej na rynku wewnętrznym. W obecnej sytuacji, kiedy państwa członkowskie same rozwiążą kwestie dotyczące opodatkowania bonów na towary lub usługi, dochodzi do podwójnego opodatkowania lub unikania zobowiązań podatkowych, co powoduje zakłócenia na rynku wewnętrznym.

3.2 EKES pozytywnie ocenia podejście Komisji do uzupełnienia dyrektywy o podatku od wartości dodanej w odniesieniu do postępowania z bonami. EKES wzywa jednak Komisję, aby w niedalekiej przyszłości zajęła się także dalszymi, bynajmniej nie małymi rynkami towarów i usług, takimi jak transport, inteligentne telefony komórkowe czy internet i sieci społecznościowe.

3.3 W ramach zmiany dyrektywy nie zajęto się kwestią kuponów, które są wykorzystywane w podobny sposób jak bony. W przypadku zmiany przepisów jedynie w odniesieniu do bonów można spodziewać się, że zwiększy się wykorzystanie takich podobnych instrumentów, dla których jednak nie ma jasno określonych zasad. Dlatego też stosowne byłoby dodanie w dyrektywie pojęcia kuponu i ustalenie zasad postępowania z kuponami.

3.4 Zmiany dyrektywy dokonuje się przede wszystkim w związku ze wzrostem wykorzystywania bonów w dziedzinie telekomunikacji, które to bony stanowią większość na rynku.

EKES zaleca Komisji dokładne uregulowanie korzystania z bonów na usługi telekomunikacyjne, gdyż nowoczesne technologie stwarzają szerokie możliwości ich zastosowania.

3.5 EKES popiera uzupełnienie dyrektywy w odniesieniu do podatku od wartości dodanej pobieranego w przypadku bonów. Zasady postępowania z transakcjami, w których wykorzystywane są bony, nie zostały określone ani w szóstej dyrektywie VAT⁽¹⁾ ani w dyrektywie w sprawie podatku VAT⁽²⁾. W związku z tym powstają problemy, jeśli chodzi o podstawę opodatkowania oraz moment i miejsce realizacji transakcji. W przypadku transgranicznej dystrybucji bonów występowała niepewność dotycząca transakcji oraz pojawiały się problemy związane z interpretacją przepisów z punktu widzenia emitentów i dystrybutorów bonów.

3.6 Wspólne przepisy dotyczące VAT zostały przyjęte w 1977 r., a rynek wewnętrzny uległ licznym zmianom, które w miarę upływu czasu okazały się konieczne w związku z pojawieniem się nowych praktyk handlowych. Dlatego jest niezbędne, by przepisy dotyczące VAT były unowocześniane zgodnie ze zmianami sposobu działania poszczególnych podmiotów na rynku. Bony i ich opodatkowanie to jedna ze zmian, których nie przewidziano w przeszłości, dlatego teraz konieczne jest uwzględnienie jej w przepisach.

3.7 Wprowadzenie jasnych zasad umożliwi wyjaśnienie wielu kwestii, z którymi ma do czynienia Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Wydał on szereg częściowych wytycznych dotyczących tych zagadnień, ale nie pozwoliło to na całościowe uregulowanie tej problematyki. Dlatego też EKES przyjmuje z zadowoleniem ustanowienie przepisów dotyczących podatku od wartości dodanej w przypadku bonów, co stwarza jasne warunki dla przedsiębiorstw i przeciwdziała zarówno podwójnemu opodatkowaniu, jak i brakowi opodatkowania.

3.8 EKES przyjmuje z zadowoleniem zdefiniowanie bonów jednego przeznaczenia, bonów różnego przeznaczenia oraz bonów upoważniających do zniżki, co oznacza ustanowienie w tej złożonej dziedzinie zasad, którym muszą się podporządkować uczestnicy rynku.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem rozgraniczenie usług płatniczych i bonów, jak również zawarte w art. 30a dyrektywy definicje bonu jednego przeznaczenia, bonu różnego przeznaczenia i bonu zniżkowego. Dzięki temu uzupełnieniu dyrektywy zdefiniowano poszczególne typy bonów.

4.2 Należy ustanowić maksymalny okres ważności bonu dla konsumenta. W przypadku bonów o nieokreślonym okresie ważności pojawią się problemy ze zwrotem podatku VAT w razie zmiany stawki podatkowej.

⁽¹⁾ Szósta dyrektywa 77/388/EWG Rady z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednoczona podstawa wymiaru podatku (Dz.U. L 145 z 13.6.1977, s. 1) („szósta dyrektywa VAT”).

⁽²⁾ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1) („dyrektywa w sprawie podatku VAT”) zastępująca szóstą dyrektywę VAT z dniem 1 stycznia 2007 r.

4.3 Uznanie w art. 30b dostawy bonu uprawniającego do otrzymania towarów lub usług oraz następującej po niej dostawy tych towarów lub świadczenia tych usług za pojedynczą transakcję jest korzystne i ułatwia wypełnienie obowiązku podatkowego. Należałoby także powiązać ten artykuł z art. 74c.

4.4 Art. 65, w którym określono powstanie obowiązku podatkowego i podstawę opodatkowania, znacznie ułatwi korzystanie z bonów jednego przeznaczenia.

4.5 Trzeba jasno określić sposób postępowania w odniesieniu do bonów jednego przeznaczenia. Bon jednego przeznaczenia podlega opodatkowaniu z chwilą jego sprzedaży. Jednak w przypadku gdy bon jednego przeznaczenia nie zostanie zrealizowany, zgodnie z decyzją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie ma podstaw prawnych do pobrania podatku od emitenta bonu. Emitent bonu zapłacił już jednak podatek od wartości dodanej.

4.6 Trzeba bardziej jednoznacznie określić procedurę opodatkowania w przypadku zerowej lub ujemnej marży nałożonej przez dystrybutora bonów różnego przeznaczenia oraz w przypadku różnych podstaw opodatkowania lub zerowej stawki podatkowej w niektórych państwach członkowskich, jak ma to miejsce na przykład w odniesieniu do produktów farmaceutycznych.

4.7 Komisja ustala, że w zakresie, w jakim opodatkowane są towary lub usługi dostarczone przy realizacji bonu, podatnik jest uprawniony do odliczenia podatku VAT od wydatków poniesionych w związku z emisją bonu. Należy jasno stwierdzić, że ten podatek VAT podlega odliczeniu, nawet jeżeli towary lub usługi zostały dostarczone przez podmiot inny niż emitent bonu.

4.8 Zdaniem EKES-u mogą się pojawić problemy w związku z art. 74a ust. 1 i 2 – w przypadku bonów różnego przeznaczenia w kontekście transgranicznym mogą nastąpić komplikacje w zakresie wyliczania podstawy opodatkowania i nominalnej wartości transakcji z uwagi na różne stawki podatku od wartości dodanej w poszczególnych krajach, w których bony są wykorzystywane.

4.9 Problemem przy wprowadzaniu jednolitych przepisów podatkowych w odniesieniu do bonów są, zdaniem EKES-u, także przepisy przejściowe, zwłaszcza jeśli chodzi o okres ich obowiązywania, gdyż wiele bonów różnego przeznaczenia ma długi okres ważności.

4.10 Mogą pojawić się nadmierne obciążenia administracyjne w przypadku częściowej realizacji bonów w różnych państwach członkowskich. Przykładem może być wykorzystywanie części bonu na usługi telekomunikacyjne w różnych państwach członkowskich.

4.11 Liczne wątpliwości wiążą się także z kwestią bezpłatnego rozdawania bonów w ramach promocji towarów lub usług. W tym przypadku bony często nie są realizowane lub są realizowane bez wiedzy emitenta, co utrudnia ich opodatkowanie.

4.12 W chwili obecnej w licznych państwach członkowskich określone są limity, do których różnorakie bony promocyjne na towary lub usługi nie są opodatkowane. Ze względu na zróżnicowanie potencjału gospodarczego i wielkości rynków państw członkowskich limity te są bardzo różne. Zainteresowane państwa musiałyby znieść te odstępstwa, aby nie dochodziło do zakłóceń na rynku wewnętrznym. Zapobiegłoby to ewentualnym spekulacjom ze strony przedsiębiorstw chcących zoptymalizować swe zobowiązania podatkowe poprzez wydawanie i dystrybucję bonów promocyjnych w państwach, w których istniałyby limity zwolnienia takich bonów z opodatkowania. Limit ten mógłby zostać utrzymany, ale musiałyby być taki sam dla wszystkich, przy czym prawdopodobnie musiałyby dotyczyć tylko bonów, gdyż ogólny limit dla materiałów promocyjnych spowodowałby problemy.

4.13 EKES spodziewa się, że wprowadzenie jednolitych przepisów we wszystkich państwach członkowskich i zlikwidowanie możliwości unikania płacenia podatków zwiększy ściągalność podatku VAT od bonów, a w rezultacie także wpływ z podatków w poszczególnych państwach członkowskich, oraz wzmocni zakres, neutralność i przejrzystość tego rodzaju opodatkowania. Zmiana dyrektywy będzie więc miała wpływ na budżet Unii Europejskiej. Choć bardzo trudno ująć to w kategoriach ilościowych, EKES oczekuje zmiany pozytywnej.

4.14 W ostatnim okresie mamy do czynienia z rozkwitem stosowania bonów na towary lub usługi czy bonów zniżkowych. Stale pojawiają się nowe rodzaje bonów i sposoby ich wykorzystywania i trend ten z pewnością się utrzyma. Dlatego też trzeba spodziewać się, że konieczne będzie obejmowanie nowymi przepisami nowych typów bonów, których przeznaczenie nie będzie jasno określone.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS)

(2013/C 11/07)

Sprawozdawca generalny: **Viliam PÁLENÍK**

Dnia 5 września 2012 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do mechanizmu szybkiego reagowania na nadużycia związane z podatkiem VAT

COM(2012) 428 final – 2012/0205 (CNS).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Viliama PÁLENÍKA na sprawozdawcę generalnego oraz 112 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego (EKES-u) została sporządzona w związku z wnioskiem dotyczącym dyrektywy Rady wprowadzającej mechanizm szybkiego reagowania (MSR) umożliwiający państwom członkowskim skuteczniejsze zwalczanie nadużyć związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT), przede wszystkim poprzez skrócenie czasu potrzebnego na przyznanie odstępstwa dotyczącego określenia podmiotów zobowiązanych do zapłaty podatku VAT. Środek ten eliminuje także niebezpieczeństwo podejmowania na szczeblu krajowym w celu zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT środków nie mających podstawy prawnej w ustawodawstwie UE.

1.2 EKES popiera cel wniosku, a mianowicie zwiększenie skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi, i uważa, że w obecnej sytuacji prawnej wniosek ten stanowi krok naprzód. Z drugiej strony jednak EKES wskazuje w niniejszej opinii na szereg niedociągnięć, jakie znaleźć można we wniosku oraz przedstawia swoje uwagi i alternatywne propozycje mogące przyczynić się w przyszłości do poprawy obecnego stanu.

1.3 Nadużycia związane z podatkiem VAT są niezwykle szkodliwą praktyką, która sprawia, że budżety państw członkowskich tracą znaczące sumy należnych przychodów, co niweczy ich wysiłki na rzecz konsolidacji finansów publicznych. Formy nadużyć związanych z podatkiem VAT zmieniają się stosunkowo szybko, dlatego też ustawodawstwo mające eliminować takie praktyki należy rozbudowywać w sposób możliwie efektywny.

1.4 EKES wyraża zadowolenie z faktu, że wniosek dotyczący dyrektywy umożliwia państwom członkowskim elastyczne

reagowanie na nadużycia w konkretnym sektorze oraz prawie natychmiastowe wprowadzenie środków zapobiegających możliwej utracie wpływów podatkowych. Skrócenie czasu potrzebnego na przyznawanie odstępstw od wspólnego systemu podatku VAT przyczynia się do walki z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków.

1.5 EKES ma pewne obawy odnoszące się do wprowadzenia odstępstwa od procedury sprawdzającej przewidzianej w art. 3 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 182/2011, zwłaszcza z uwagi na fakt, że proponowana procedura praktycznie nie pozwala na to by wniosek państwa członkowskiego o odstępstwo od wspólnego systemu podatku VAT został przedyskutowany przez ekspertów na posiedzeniu komitetu.

1.6 Gdy chodzi o potrzebę skutecznego zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT, których formy zmieniają się stosunkowo szybko, przy opracowywaniu i poszukiwaniu dalszych skutecznych środków EKES proponuje także wykorzystanie specjalistycznej wiedzy technicznej ekspertów, których nie brakuje w zorganizowanym społeczeństwie obywatelskim. Potrzebne są spotkania grup ekspertów, na których można omówić zagadnienie w sposób możliwie jak najszybszy.

1.7 Ze względu na fakt, że nadużycia związane z podatkiem VAT są wyrafinowaną międzynarodową działalnością przestępczą szkodzącą finansom publicznym, EKES zwraca uwagę na potrzebę skutecznej współpracy organów podatkowych państw członkowskich zmierzającej do wyeliminowania tych praktyk. Dlatego też Komitet przyjąłby z zadowoleniem wzmożone wysiłki instytucji UE na rzecz zorganizowania działań wnoszących pozytywny wkład w tę współpracę.

2. Uzasadnienie

2.1 W obecnym trudnym okresie, w którym wszystkie kraje Unii Europejskiej podejmują intensywne wysiłki, próbując dokonać konsolidacji finansów publicznych, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem każdą inicjatywę mogącą wspomóc te wysiłki zarówno po stronie przychodów, jak i po stronie wydatków z budżetów publicznych. Przedstawiając wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Komisja Europejska dąży do poprawy skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków, wspomagając w ten sposób konsolidację po stronie przychodów.

2.2 Gospodarka unijna przechodzi przez najtrudniejszy okres od momentu powstania UE, zaś efektywne opodatkowanie jest obecnie szczególnie istotnym elementem wysiłków mających przyspieszyć konsolidację finansów publicznych państw członkowskich.

2.3 Według „Rocznej analizy wzrostu gospodarczego – rok 2012”, zdecydowana konsolidacja finansów publicznych powinna przynieść wyniki i ma kluczowe znaczenie dla odbudowy stabilności makrofinansowej będącej podstawą wzrostu i gwarancją przyszłości europejskiego modelu społecznego. Większa skuteczność ściągania podatków oraz zwalczania uchylania się od płacenia podatków przyczyni się do zwiększenia wpływów do budżetów publicznych kilku państw członkowskich. Pomocne w tym względzie może być także skuteczniejsze zastosowanie reguł odnoszących się do wszystkich rodzajów opodatkowania.

2.4 Zgodnie z załącznikiem IV do COM(2011) 815 final, koordynacja podatkowa, która odnosi się głównie do operacji transgranicznych, może także przyczynić się do sprawniejszego funkcjonowania jednolitego rynku UE. Twierdzenie to opiera się na założeniu, że większość istniejących jeszcze barier dla jednolitego rynku wynika z braku koordynacji polityki podatkowej. Wprowadzenie mechanizmu szybkiego reagowania mogłoby częściowo wyeliminować te różnice, jakkolwiek EKES wskazuje, że stosowanie MSR mogłoby także prowadzić do znaczących strat w zakresie dochodów z podatków w niektórych państwach członkowskich.

2.5 Jednym z głównych wyzwań związanych z opodatkowaniem, przed którym stoją obecnie państwa członkowskie UE, jest walka z nadużyciami podatkowymi oraz z uchylaniem się od płacenia podatków. Skuteczne środki zwalczania nadużyć podatkowych oraz zapobiegania uchylaniu się od płacenia podatków mogą poprawić ściągalność podatków i odegrać ważną rolę gdy chodzi o zwiększenie dochodów z podatków, zaś lepsza ściągalność podatku VAT jest jednym z możliwych środków konsolidacji fiskalnej.

2.6 Europol szacuje, że w latach 2008–2009 nadużycia związane z podatkiem VAT i uchylanie się od jego płacenia spowodowały, że do budżetów kilku państw członkowskich UE nie wpłynęło ok. 5 mld EUR. Zdaniem dyrektora Europolu Roba Wainwrighta „nadużycia związane z podatkiem VAT mające zorganizowany charakter pozostają istotną działalnością przestępczą w Europie. Powodują one znaczne uszczuplenie

dochodów budżetu centralnego i zagrażają realizacji celu, którym jest uczynienie gospodarki europejskiej bardziej konkurencyjną i ekologiczną”.

2.7 W „Zielonej księdze w sprawie przyszłości podatku VAT” stwierdzono, że w 2006 r. ubytek podatku VAT w UE wynosił 12 % teoretycznych wpływów z podatku VAT, przy czym w kilku państwach członkowskich wskaźnik ten określono na poziomie ponad 20 %. Część tego ubytku jest wynikiem nadużyć dokonywanych przez podmioty wykorzystujące niedoskonałości obecnego systemu podatku VAT, a zwłaszcza zwolnienia z podatku VAT transgranicznych zakupów towarów i usług. Skuteczny mechanizm pozwalający na wyeliminowanie nadużyć podatkowych umożliwiłby zapobieganie ogromnym stratom dla gospodarki będącym wynikiem opisanych działań i przyczyniłby się do konsolidacji finansów publicznych.

2.8 Szczególne środki przyjęte na mocy art. 395a sprawią, że walka z nadużyciami związanymi z podatkiem VAT i z uchylaniem się od jego płacenia stanie się lepiej zorganizowana i skuteczna, ponieważ będą one uwzględniać specyfikę systemu i administracji podatku VAT kraju wnioskodawcy. Środki te pomogą stworzyć efektywny system poszukiwania i wykrywania nowych form nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków. Zaniepokojenie może jednak budzić kwestia możliwej utraty ważnych kompetencji państw członkowskich w dziedzinie opodatkowania.

2.9 Na podstawie informacji zgromadzonych w procesie przyznawania odstępstw od dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku VAT (dyrektywy) Komisja uzyska ważne informacje praktyczne oraz koncepcje „oddolne”, które pozwolą jej działać na rzecz dalszej poprawy dyrektywy. Informacje takie będą wykorzystywane w celu wyeliminowania słabych punktów i zdezaktualizowanych przepisów oraz uaktualnienia przestarzałych fragmentów dyrektywy.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej rozszerza uprawnienia Komisji w odniesieniu do przyznawania odstępstw w celu zapobiegania nadużyciom związanym z podatkiem VAT. Nadużycia te powodują wielkie straty dla budżetu oraz zakłócają konkurencję i funkcjonowanie jednolitego rynku. EKES przyjmuje z zadowoleniem wszelkie próby usprawnienia funkcjonowania jednolitego rynku oraz poprawy skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi i z uchylaniem się od płacenia podatków.

3.2 EKES zauważa, że na podstawie drugiego akapitu art. 395 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE środki zmierzające do uproszczenia procedury poboru podatku VAT nie mogą wpływać, chyba że w nieznacznym stopniu, na ogólną kwotę wpływów z podatków państwa członkowskiego pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji. W kontekście wniosku EKES wyraża zaniepokojenie, że wpływ wniosków na całkowitą wysokość wpływów z podatków pobranych przez państwa członkowskie nie zostanie odpowiednio zbadany.

3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem konsekwencje wniosku dla długości procesu zatwierdzania szczególnych środków stosowanych przez państwa członkowskie w celu zwalczania nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, co zwiększy prawdopodobieństwo skuteczności tych działań.

3.4 Z uwagi na fakt, że nadużycia związane z podatkiem VAT mają miejsce przede wszystkim w handlu transgranicznym (tzw. oszustwa karuzelowe lub oszustwa z udziałem „znikającego” podmiotu gospodarczego), prawdopodobieństwo podjęcia skutecznych działań poprzez zastosowanie odstępstwa w pojedynczym państwie członkowskim jest bardzo ograniczone, tak więc potrzebna będzie dalsza koordynacja procedur przez władze podatkowe państw członkowskich.

3.5 EKES wskazuje także, iż uprawnienia, z jakich Komisja skorzystałaby na podstawie proponowanej dyrektywy, są wysoce wyspecjalizowane i złożone. Zauważa, że trzon grupy zajmującej się opracowywaniem przyszłych propozycji środków stosowanych na mocy procedury ustanowionej w nowo zaproponowanych artykułach dyrektywy powinny tworzyć osoby z fachową wiedzą, w szczególności zdobytą w praktyce. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wydaje się być dobrym źródłem wspomnianych ekspertów-praktyków.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W obecnym kształcie wniosek zezwala jedynie na przyspieszone zatwierdzenie (w ciągu miesiąca) szczególnych środków stanowiących odstępstwo od dyrektywy 2006/112/WE w przypadkach, gdy państwo członkowskie wnioskuje o odstępstwo w odniesieniu do wyznaczenia odbiorcy jako osoby zobowiązanej do zapłaty podatku VAT z tytułu określonego rodzaju dostawy towarów i świadczenia usług, w drodze odstępstwa od art. 193 (który obecnie wydaje się być skutecznym instrumentem zwalczania nadużyć), natomiast w innych przypadkach wymagane jest jednomyślne porozumienie w Radzie, co może znacząco osłabić wysiłki na rzecz skutecznego zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT. EKES wskazuje także, iż obecnie oszuści skutecznie współpracują ze sobą, stąd też wskazane jest, aby władze podatkowe i policja w niektórych państwach członkowskich były o tym informowane i uczestniczyły w procesie przyznawania odstępstw na podstawie proponowanych nowych artykułów dyrektywy. Dotyczy to zwłaszcza krajów, do których nielegalna działalność może się przenieść ze względu na przyznanie odstępstwa.

4.2 EKES proponuje ponadto, aby proces zatwierdzania przez komitet na podstawie art. 395b ust. 2 i 3 nie wykluczał

możliwości wniesienia przez członka komitetu o zakończenie procedury pisemnej bez osiągnięcia rezultatu, głównie w celu zapewnienia skutecznej ochrony słusznych interesów członka, które mogłyby ucierpieć na skutek wniosku innego państwa członkowskiego o upoważnienie do wprowadzenia szczególnych środków. Innym sposobem na przewyżczenie tego niedostatku byłoby wprowadzenie mechanizmu polegającego na dodatkowym zatwierdzeniu szczególnego środka przez Radę Ministrów, przy czym dany środek przestałby mieć zastosowanie w przypadku braku takiego zatwierdzenia.

4.3 Wprowadzając mechanizm MSR wniosek w sprawie dyrektywy skróci znacząco czas niezbędny na zatwierdzenie szczególnych środków zwalczania nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków z ośmiu miesięcy, które mogły być uprzednio potrzebne na zgłoszenie pozytywnego wniosku Komisji i jego jednomyślne zatwierdzenie w Radzie, do jednego miesiąca, przy czym uprawnienia do zatwierdzania przekazuje się Komisji. EKES wyraża poparcie dla tego przyspieszenia procedur jako sposobu na poprawę skuteczności walki z nadużyciami podatkowymi. Państwa członkowskie muszą jednak mieć w razie potrzeby możliwość przygotowania projektu wniosku o odstępstwo, omówionego uprzednio w Komitecie Doradczym, tak by uniknąć możliwego postępowania przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości.

4.4 EKES uważa, że „odpowiednie środki kontroli ze strony państw członkowskich” nie zostały określone dostatecznie jasno w projektowanym art. 395a ust. 1. Proponuje zatem, aby Rada usunęła tę rozbieżność, a także by rozszerzyła zakres tych środków, tak by objęły one także środki, o których mowa w projektowanym art. 395a ust. 1 lit b).

4.5 W przypadku gdy odstępstwo przyznane na podstawie procedury przewidzianej w art. 395 okazuje się, w okresie swojego obowiązywania, skuteczne w zwalczaniu nadużyć podatkowych i uchylania się od płacenia podatków, EKES proponuje wprowadzenie mechanizmu, który umożliwiłby zastosowanie tego środka – w ramach rozpowszechniania najlepszych rozwiązań – w innych państwach członkowskich poprzez uproszczoną procedurę zbliżoną do przedstawionej w omawianym wniosku.

Bruksela, 15 listopada 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 (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD)

oraz komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania na rzecz unii bankowej”

COM(2012) 510 final

(2013/C 11/08)

Sprawozdawca generalny: **Carlos Trías PINTÓ**

Dnia 12 września 2012 r., działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: „Plan działania na rzecz unii bankowej”

COM(2012) 510 final.

Odpowiednio w dniach 27 września i 22 października 2012 r. Rada i Parlament Europejski, działając na podstawie art. 114 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiły zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego) w odniesieniu do jego powiązania z rozporządzeniem Rady (UE) nr .../... powierzającym Europejskiemu Bankowi Centralnemu szczególne zadania w odniesieniu do polityki związanej z nadzorem ostrożnościowym nad instytucjami kredytowymi

COM(2012) 512 final – 2012/0244 (COD).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Komitetu powierzyło opracowanie opinii Sekcji ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej.

Ze względu na pilny charakter sprawy na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Komitet powołał Carlosa TRIASA PINTÓ na sprawozdawcę generalnego i stosunkiem głosów 194 do 15 – 22 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES podziela zdanie Komisji, że szeroko zakrojony program reform finansowych poprzedzający „Pakiet na rzecz unii bankowej” ma zasadnicze znaczenie, lecz nie stanowi wystarczającej reakcji na kryzys; nie wystarcza również, by ustabilizować unię gospodarczą i walutową (UGW)⁽¹⁾, przywrócić zaufanie do euro i do przyszłości UE oraz poprawić zarządzanie i walczyć z rosnącym rozdrobnieniem rynków bankowych w Unii. Z tego względu EKES uważa za adekwatny pakiet środków ujętych w planie działania COM(2012) 510 oraz w dwóch aktach ustawodawczych COM(2012) 511 i COM(2012) 512, z których drugi również jest przedmiotem niniejszej opinii.

1.2 EKES gratuluje Komisji szeroko zakrojonych prac, które przeprowadziła, oraz popiera wystosowane przez nią wezwanie do przyjęcia wspomnianych środków przed końcem 2012 r. oraz ich odpowiedniego przygotowania ze względu na ich skutki dla banków i gospodarek narodowych. Nasze rządy muszą spojrzeć z szerszej perspektywy, tak by **pogłębić i polepszyć integrację europejską**, oddając swoje kompetencje i – poprzez stosowanie nadzoru o wysokiej jakości i lepszą integrację – wspierając ich stosowanie na rzecz faktycznych rządów europejskich, pożytecznych dla społeczeństwa i skutecznych z punktu widzenia gospodarki.

1.3 Pilność tych środków oraz ich niewystarczający charakter wynikają z tego, że koszty daleko przekroczyły 4,5 biliona euro pochodzące z pieniędzy podatników i przeznaczone na ratowanie banków w UE. Kryzys finansowy spowodował najgłębszą światową recesję od czasów „wielkiego kryzysu”, przede wszystkim w strefie euro, w której przywrócenie zaufania do waluty i do zarządzania instytucjami tej strefy staje się tym bardziej istotne i naglące. Nowe, bardziej rygorystyczne

⁽¹⁾ Przed pakietem na rzecz unii bankowej opracowano osiem aktów prawnych już przyjętych przez UE, czternaście, nad którymi prowadzone są prace w ramach procesu współdecyzji, i jeden wniosek: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/policy/map_reform_en.htm.

normy zapewnią bezpieczeństwo obywatelom i rynkom. Jednakże zakwestionowanie norm aktualnie obowiązujących, niedopracowanie nowych i opóźnienie ich wejścia w życie mogą spowodować jeszcze większą niepewność. Z tego względu terminy dostosowania instytucji stanowiących podstawę funkcjonowania euro powinny być krótsze, a przy tym rygorystycznie przestrzegane.

1.4 EKES wzywa w szczególności do szybkiego zawarcia porozumienia dotyczącego wejścia w życie jednolitego mechanizmu nadzorczego. Oznacza to rozpoczęcie ujednoczenia – bez ustanawiania w tej chwili celów, których realizacji nie można być pewnym – już w roku 2013, gdyż punktem wyjścia i zasadniczym celem jest ratowanie euro przy redukcji do minimum ponoszonych przez podatników kosztów ewentualnej restrukturyzacji lub likwidacji banków dzięki uprzedniemu zapewnieniu wystarczających środków i pokryciu kosztów operacji przez akcjonariuszy i wierzycieli.

1.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EBC od początku wspiera rada nadzorcza, której zadaniem jest uniknięcie potencjalnych konfliktów interesów z działalnością EBC na rynku pieniężnym.

1.6 EKES popiera przejście przez EBC odpowiedzialności za nadzór nad wszystkimi bankami uczestniczącymi w unii bankowej, niezależnie od ich wielkości, oraz za analizę skonsolidowanych sprawozdań finansowych dotyczących transakcji transgranicznych, a także za zastosowanie do tych banków jednolitego zbioru przepisów. Wyraża również swoje zadowolenie z tego, że EBC powierzone zostaną funkcje oraz kompetencje i środki niezbędne do zapewnienia skutecznego wykrywania ryzyka zagrażającego prawidłowemu funkcjonowaniu banków, a także że będzie on w stanie zażądać od banków podjęcia koniecznych działań naprawczych, przy aktywnym zaangażowaniu krajowych organów nadzoru w ramach jednolitego mechanizmu nadzorczego. Jest również właściwe, by te organy nadal były odpowiedzialne za ochronę konsumentów, choć wniosek Komisji nie precyzuje sposobu, w jaki należy rozwiązywać ewentualne konflikty interesów między nadzorem ostrożnościowym na poziomie europejskim a kompetencjami przyznanymi organom krajowym.

1.7 W odniesieniu do polityk makroostrożnościowych EKES popiera zwiększenie roli Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (ESRB) i EBC w ramach lepiej zintegrowanego systemu finansowego i wzywa Komisję do lepszego określenia wzajemnych relacji między organami krajowymi a EBC.

1.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje cel polegający na promowaniu uczestnictwa państw nienależących do strefy euro, które przyjmą klauzulę *opt in*, na prawach takich samych jak prawa państw strefy euro, dzięki łatwiejszym i bardziej atrakcyjnym procedurom uczestnictwa z poszanowaniem postanowień TFUE.

1.9 EKES uważa za niezbędne wypracowanie dobrych stosunków między Europejskim Urzędem Nadzoru Bankowego (EUNB) a EBC, wiedząc, że w fazie początkowej pewne ich funkcje będą się powielać. Co się tyczy podejmowania decyzji, należy rozważyć i przeanalizować przegląd systemów głosowania za pomocą zmian w regulaminie EUNB oraz przekazanie większych uprawnień decyzyjnych niezależnemu zespołowi, by zrównoważyć interesy państw członkowskich niebiorących udziału w jednolitym mechanizmie nadzorczym (zgodnie

z konkluzjami Rady Europejskiej w sprawie zakończenia prac nad unią gospodarczą i walutową (UGW) przyjętymi w dniu 18 października 2012 r.) związane z usługami bankowymi na rynku wewnętrznym oraz uniknąć ryzyka sparaliżowania integracji strefy euro przez mniejszości blokujące. Istotne jest uniknięcie dwuwarstwowego rynku usług finansowych, co skłoniło EKES do podniesienia tej kwestii.

1.10 EBC, Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) i nowe europejskie organy nadzoru finansowego, w tym niezależny zespół, powinny włączyć w prowadzone przez siebie prace organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności organizacje konsumentów i związki zawodowe⁽²⁾, zachowując zarazem wysoki stopień niezależności i przejrzystości i nie poddając się naciskom politycznym.

1.11 Tempo przekazywania nadzoru nad instytucjami kredytowymi Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (EUNB) i wprowadzenie stosownych zmian w tym urzędzie, którego rola ma polegać przede wszystkim na zapewnieniu spójności i harmonizacji uregulowań i norm technicznych, co umożliwi ich rozszerzenie na całą UE, są elementami równie istotnymi jak bardziej rygorystyczne wymogi ostrożnościowe dotyczące banków⁽³⁾, środki służące wzmocnieniu i usprawnieniu wspólnego systemu ochrony depozytów⁽⁴⁾ i zintegrowane zarządzanie bankami w sytuacji kryzysowej z wykorzystaniem instrumentów restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do banków⁽⁵⁾, mające na celu wzmocnienie tego sektora w Europie i uniknięcie w przyszłości niekorzystnych skutków związanych z kontaktami z innymi rynkami, szczególnie wywołanych przyzwoleniem na większe ryzyko ze strony klientów banków inwestycyjnych. EKES wzywa Komisję do ustalenia konkretnych terminów i celów dotyczących tego jednolitego zbioru przepisów.

1.12 EKES wzywa Komisję do przedstawienia harmonogramu prac i szczegółowych informacji dotyczących jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji⁽⁶⁾, a także innych istotnych celów, które należy ustalić, takich jak na przykład kwestia zarządzania sytuacjami kryzysowymi w ramach wspólnych działań nadzorczych. W ten sposób **unia bankowa** zyskałaby na wiarygodności i przekształciła się we wspólną podstawę jednolitego rynku. Tym samym można by było uniknąć transgranicznych szkód systemowych powodowanych przez upadłość stosunkowo małych banków i załamania zaufania owocujących przeniesieniem środków do innego państwa i osłabieniem krajowego systemu bankowego w którymkolwiek z państw. Mamy nadzieję, że w przyszłości jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji będzie w stanie realizować dalsze zadania koordynacyjne w ramach zarządzania w sytuacjach kryzysowych. Jednak nadzór oraz restrukturyzacja i uporządkowana likwidacja powinny być ze sobą ściśle powiązane, by uniknąć ewentualnych decyzji o likwidacji banku na poziomie europejskim, które mogłyby pociągnąć za sobą konieczność spłacenia depozytów przez jedno państwo członkowskie.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Jak włączyć społeczeństwo obywatelskie w regulację rynków finansowych”. – Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 3.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

⁽⁴⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:068:0003:0007:PL:PDF>.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/internal_market/bank/crisis_management/index_en.htm.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/131290.pdf

1.13 EKES wzywa pozostałe instytucje UE do realizacji zasad, które leżą u podstaw prawa wtórnego i pozostałego dorobku prawnego na bazie prawa, a nie władzy. Zgodność z tymi zasadami jest jeszcze bardziej konieczna w strefie euro, by unia fiskalna dzięki wspólnym mechanizmom emisji instrumentów dłużnych oraz transferów fiskalnych mogła wspierać unię bankową w radzeniu sobie z cyklami generującymi wstrząsy o charakterze asymetrycznym, jak te z ostatnich lat, silniej odczuwane przez państwa należące do strefy euro. Finansowanie jednolitego mechanizmu nadzorczego może odbywać się dzięki pobieranym od banków opłatom za nadzór, których wysokość powinna być uzależniona od profilu ryzyka nadzorowanych jednostek. EKES jest zdania, że Komisja powinna opracować zieloną lub białą księgę na temat sposobów zharmonizowanego finansowania unii bankowej, by być w stanie podjąć decyzje dotyczące opłat i podatków nakładanych na działalność finansową i bankową. Są one niezbędne, lecz w chwili obecnej stanowią przyczynę rozdrobnienia rynku.

1.14 Unia bankowa stanowi pierwszy krok ku temu, by w strefie euro i całej UE zadziałało pozytywne sprzężenie zwrotne umożliwiające przezwyciężenie wad projektu i powrót jednolitego rynku na drogę konkurencyjności, tak by możliwe było osiągnięcie celów określonych w strategii „Europa 2020”. W ten sposób – jak wskazują najnowsze raporty MFW – możliwe będzie zatamowanie fali innowacji finansowych wywołanej, w następstwie pakietu Bazylea III, przez równoległy system bankowy (ang. *shadow banking*). EKES zwraca się do Komisji o jak najszybszy przegląd nowych modeli banków inwestycyjnych i komercyjnych, gdyż w wielu państwach równoległy system bankowy nabiera większego znaczenia niż system tradycyjny i uregulowany.

1.15 EKES zaleca Komisji i współustawodawcom europejskim przekształcenie tego projektu w narzędzie integracji finansowej i włączenia cyfrowego. Osoby zarządzające jednolitym mechanizmem nadzorczym muszą działać odpowiedzialnie i podlegać demokratycznej kontroli oraz stawać przed Parlamentem Europejskim w regularnych odstępach czasu lub na wezwanie, by zdać sprawę ze swoich decyzji. Wpłynęłoby to na zwiększenie politycznej zauważalności tych kwestii i poparcia instytucji europejskich przez obywateli.

1.16 Unia bankowa powinna nie tylko skupić się na strefie euro i Unii jako całości, ale także propagować swoje cele w zakresie współpracy i konkurencyjności, zwłaszcza na obszarach, na których euro wywiera duży wpływ zewnętrzny, oraz w innych częściach świata.

2. Kontekst i wprowadzenie

2.1 Dnia 1 stycznia 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie urząd nadzoru bankowego utworzony na mocy rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 na podstawie zaleceń zebranych w raporcie grupy de Larosièrè'a; ma on na celu przeprowadzenie reformy struktury nadzorczej i stworzenie ogólnoeuropejskiego systemu, w którego skład wejdą trzy urzędy (odpowiedzialne za bankowość, rynki giełdowe oraz ubezpieczenia i fundusze emerytalne), a także Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ERRS).

2.2 Równoległe od lipca 2010 r. zwiększono ochronę konsumentów i podwyższono zaufanie do usług finansowych dzięki systemom gwarantowania depozytów (MEMO/10/318),

rekompensat dla inwestorów (MEMO/10/319) lub ubezpieczycieli (MEMO/10/320); jeszcze 6 czerwca 2012 r. Komisja zapowiedziała wprowadzenie nowych środków zarządzania w sytuacji kryzysu, by w przyszłości uniknąć operacji ratowania banków. W swoim komunikacie z dnia 4 marca 2009 r. zatytułowanym „Realizacja europejskiego planu naprawy” Komisja zaproponowała te ramy nadzoru, a następnie w komunikacie z dnia 27 maja 2009 r. zatytułowanym „Europejski nadzór finansowy” przedstawiła więcej szczegółów na temat ich możliwej struktury. Obydwie propozycje zostały zatwierdzone 19 czerwca 2009 r. przez Radę Europejską, której zdaniem system ten powinien mieć na celu zwiększenie jakości i spójności nadzoru krajowego, wzmocnienie nadzoru nad grupami transgranicznymi oraz opracowanie jednolitego zbioru przepisów obowiązującego wszystkie instytucje finansowe na rynku wewnętrznym. Rada Europejska zaznaczyła, że europejskie organy nadzoru powinny również posiadać uprawnienia nadzorcze w stosunku do agencji ratingowych (w tym celu zmieniono rozporządzenie (WE) nr 1060/2009 rozporządzeniem (UE) nr 513/2011).

2.3 Aby zakończyć ten trudny proces regulacyjny, w komunikacie zatytułowanym „Plan działania na rzecz unii bankowej” Komisja proponuje ustanowienie wobec wszystkich banków i innych jednostek finansowych w całej UE filarów **wspólnej ostrożnościowej regulacji o wysokim poziomie**, która zunifikowałaby mechanizmy nadzoru, restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwarantowania depozytów w ramach wspólnego zbioru przepisów.

2.4 W tym celu Komisja wzywa do zawarcia – do końca roku 2012 – porozumienia dotyczącego **pięciu głównych działań**. Trzy z nich są przedmiotem projektowanych **aktów ustawodawczych, w odniesieniu do których EKES wydał już opinię lub jest w trakcie jej opracowywania**: zagwarantowanie stosowania wymogów kapitałowych wobec banków („CRD4”) (?), dyrektywa w sprawie systemów gwarantowania depozytów i dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji instytucji kredytowych. **Niniejsza opinia, prócz planu działania, dotyczy dwóch kolejnych projektów aktów ustawodawczych**: nowego rozporządzenia mającego powierzyć EBC funkcje w zakresie nadzoru ostrożnościowego nad bankami oraz zmiany rozporządzenia (UE) nr 1093/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru, niezbędnej do lepszej koordynacji działań między tym urzędem a przyszłym jedynym organem nadzoru oraz do lepszego wyważenia decyzji podejmowanych przez państwa uczestniczące w jednolitym mechanizmie nadzorczym i te państwa, które w nim nie uczestniczą, mając na względzie zachowanie integralności jednolitego rynku. Prócz tych pięciu działań Komisja zapowiedziała utworzenie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz koordynację narzędzi restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.5 Omawiany plan działania został sporządzony w momencie, gdy model integracji finansowej oparty na euro wyczerpał swoje możliwości w obliczu kryzysu, który rozpoczął się w roku 2007. Osiągnięcia w zakresie szybkiej integracji rynków akcji i obligacji w Europie znalazły stopniowo swoje przełożenie w sektorze bankowym, w większym stopniu na rynkach hurtowych (usług międzybankowych, papierów wartościowych

(?) http://ec.europa.eu/internal_market/bank/regcapital/new_proposals_en.htm.

itp.) niż na detalicznych rynkach pożyczek i depozytów bankowych. Jednak w dobie kryzysu detaliści ucierpieli ze względu na najnowszą tendencję do rozdrobnienia i związaną z nią ponowną nacjonalizację hurtowników, do której zachęca nadal jeszcze krajowy charakter organów nadzorczych, ram restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji oraz gwarancji depozytów⁽⁸⁾. Szczególnie szybko postępuje ponowna nacjonalizacja rynków papierów dłużnych.

2.6 W strefie euro dostosowania i plany oszczędnościowe związane z kryzysem, który pociągnął za sobą obniżkę PKB i zatrudnienia, są o wiele bardziej znaczące. Przewodniczący Komisji poinformował europejskich przywódców 23 października 2011 r., że w latach 2007–2010 z powodu kryzysu UE wzrost gospodarczy był niższy od normalnego o 2 biliony euro⁽⁹⁾.

2.7 Według MFW do końca roku 2010 USA i siedmiu państwom europejskim udało się odzyskać prawie trzecią część kosztów publicznych ratowania banków poniesionych od początku kryzysu (1,8 z 5,2 bilionów dolarów). Pozostała część może zostać w najbliższych latach odzyskana niemal w całości z pomocą podatków lub innych inicjatyw, o ile nie uniemożliwi tego recesja wywołana nowym kryzysem w bankowości spowodowanym przez zadłużenie.

2.8 W planie działania określono konkretny termin wejścia w życie nadzoru nad strefą euro⁽¹⁰⁾, ale nie całości jednolitych mechanizmów nadzorczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, choć Komisja uznaje pierwszy z nich za szczególnie ważny dla ustabilizowania sytuacji, a jego działanie jest warunkiem bezpośredniego dokapitalizowywania banków z europejskiego mechanizmu stabilności.

2.9 Wreszcie aby zakończyć proces tworzenia unii bankowej, konieczne jest przyspieszenie i wzmocnienie realizacji inicjatyw Komisji: regulacji równoległego systemu bankowego (IP/12/253); zwiększenia wiarygodności ratingu (IP/11/1355); uściślenia norm dotyczących funduszy hedgingowych (IP/09/669), krótkiej sprzedaży (IP/10/1126) i instrumentów pochodnych (IP/10/1125); wstrzymania nieodpowiedzialnych praktyk dotyczących wynagrodzeń w bankowości (IP/09/1120); oraz reformy sektorów audytu (IP/11/1480) i księgowości (IP/11/1238). Konieczne jest również zwrócenie uwagi na zalecenia EKES-u dotyczące likwidacji rajów podatkowych⁽¹¹⁾.

⁽⁸⁾ Zob. Europejski Bank Centralny (EBC), *Financial Integration in Europe*, kwiecień 2012 r. oraz Komisja Europejska, *European Financial Stability and Integration Report 2011*, kwiecień 2012 r., a także EFSIR 2010, maj 2011 r.

⁽⁹⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso_european_council_23_october_2011_pl.pdf.

⁽¹⁰⁾ W dniu 1 lipca 2013 r. dla banków europejskich o największym znaczeniu systemowym i w dniu 1 stycznia 2014 r. dla wszystkich innych banków, z czego wynika, że w dniu 1 stycznia 2014 r. wszystkie banki strefy euro będą podlegały scentralizowanemu nadzorowi.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Raje podatkowe i finansowe zagrożeniem dla rynku wewnętrznego UE”, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 7.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wysokie koszty kryzysu w UE⁽¹²⁾ pogłębiły jeszcze nierówności i asymetrie między różnymi podmiotami; zmniejszyła się skuteczność polityk tak istotnych – i mających oparcie w odpowiednich traktatach – jak polityka pieniężna, handlowa, spójności i zrównoważonego rozwoju, a co za tym idzie, nastąpiło rozdrobnienie rynków finansowych i bankowych, a osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu oraz lepszemu zarządzaniu gospodarką⁽¹³⁾ oddało się w czasie. Niewielu państwom udało się zmniejszyć obciążenia z tytułu odsetek, za to te, w których kryzys finansowy i zadłużenie osiągnęły wyższy poziom, znalazły się w sytuacji bardzo znacznego wzrostu wydatków publicznych z tytułu odsetek, w związku z czym były zmuszone do obniżenia wynagrodzeń w sektorze publicznym, rent i emerytur, wydatków na edukację i ochronę zdrowia oraz inwestycji w infrastrukturę techniczną i socjalną⁽¹⁴⁾.

3.2 Niezbędne usprawnienie procedur demokratycznych musi być zgodne z celem unii bankowej, czyli ułatwiać pośrednictwo między oszczędnościami a inwestycjami, co jest podstawową funkcją banków, z którą wiąże się kontrola skuteczności technicznej i właściwego rozdziału zasobów, co ze swojej strony stanowi wkład w realizację zasad prawa UE i wpływa na swobody oraz interesy wszystkich obywateli.

3.3 Choć od początku kryzysu przedsięwzięto liczne środki mające na celu uniknięcie tego, by spadek zaufania do instytucji finansowych wpłynął na dług publiczny w państwach strefy euro, to błędne koło nie zostało jeszcze przerwane. Dlatego też, aby instytucje finansowe ponownie zaczęły spełniać swoją funkcję pośrednika między oszczędnościami a inwestycjami, teoria ekonomiczna zaleca zastosowanie pozytywnych (zamiast negatywnych) polityk redystrybucji, takich jak wspólne mechanizmy emisji instrumentów dłużnych oraz transferów fiskalnych w celu radzenia sobie z cyklami generującymi wstrząsy o charakterze asymetrycznym⁽¹⁵⁾.

3.4 Zadania polegające na propagowaniu przejrzystości i obniżeniu ryzyka w ramach światowego systemu finansowego – zgodnie z najnowszymi raportami MFW i Banku Światowego – są w dużym stopniu zgodne z polityką integracji finansowej i włączenia cyfrowego oraz ochrony praw konsumentów rozpoczętą przez UE i wzmocnioną dzięki strategii „Europa 2020”.

3.5 Podsumowując, wzmocnienie demokratycznej kontroli powinno pomóc nie tylko w osiągnięciu zgodności z traktatami i zasadami prawa, lecz także w **dostosowaniu unii bankowej do zasad strategii „Europa 2020”**, stanowiącej podstawę przyszłości naszego projektu politycznego.

⁽¹²⁾ Douglas Elliott, Suzanne Salloy, André Oliveira Santos, *Assessing the Cost of Financial Regulation*. MFW.

⁽¹³⁾ http://ec.europa.eu/europe2020/index_pl.htm.

⁽¹⁴⁾ MFW, *Safer Global Financial System Still Under Construction*, *Global Financial Stability Report*, 2012 r.

⁽¹⁵⁾ Enderlein i in., *Completing the Euro*, *Report of the Tommaso Padoa-Schioppa Group*, czerwiec 2012 r.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa **plan działania** przedstawiony przez Komisję **za wartościowy wkład w europejski system rządów** i uznaje potrzebę oraz **pilność przyjęcia dwóch nowych aktów ustawodawczych**, a także podjęcia innych zapowiedzianych działań; są one niezbędne do przezwyciężenia braku zaufania do euro i przyszłości UE w ogóle.

4.2 Zasadniczym celem jednolitego mechanizmu nadzorczego powinno być ustanowienie scentralizowanego nadzoru nad podmiotami bankowymi, skuteczniejszego niż dotychczasowe zarządzanie przez sieć organów krajowych; ponadto jego funkcjonowanie powinno być dostosowane do działania mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, by w ten sposób uniknąć wpływu kryteriów politycznych na decyzję o likwidacji banku.

4.3 Istnieje wiele powodów, dla których EBC jest najważniejszym organem dla prowadzenia scentralizowanego nadzoru; najważniejsze z nich to istniejąca sieć, niezależność tego organu oraz to, że nadzór ten został przewidziany w TFUE, dzięki czemu nie jest konieczna zmiana Traktatu, by osiągnąć wysokiej jakości nadzór.

4.4 EKES popiera tezę, że walka z praniem pieniędzy i terroryzmem, zgodnie z dyrektywą 2005/60/WE⁽¹⁶⁾, oraz nadzór nad instytucjami kredytowymi z państw trzecich powinny pozostać w gestii krajowych organów nadzoru. Apeluje jednak, by państwa, które z różnych powodów nie przestrzegają w pełni przepisów tej dyrektywy, zostały wykluczone z jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Ponadto, aby ułatwić scentralizowany nadzór, należałoby jak najszybciej dostosować statuty centralnych banków krajowych, których dotyczy reforma, by zagwarantować niezakłócony przepływ informacji.

4.5 Jeśli chodzi o nowo tworzone organy, trzeba przyjąć zasady głosowania wykluczające z głosowania członków, w przypadku których może dojść do konfliktu interesów. Niezależność i odpowiedzialność osób zajmujących wysokie stanowiska należy uzupełnić poprzez określenie kar na wypadek niewypełnienia przez nie obowiązków, z uwagi na szkody wynikające z takiego niewypełnienia obowiązków nie tylko dla banków i właściwego funkcjonowania systemu finansowego, a także dla gospodarki, biznesu i osób fizycznych.

4.6 Branża finansowa zareagowała na nowe ramy prawne, konfigurując innowacyjne produkty, które są w stanie obejść niektóre nowe uregulowania. W swoich ostatnich sprawozdaniach MFW ostrzega przed nową falą innowacji finansowych, w niektórych przypadkach podobnych do tych, które stały się przyczyną obecnego kryzysu; ze względu na to w kosztach scentralizowanego nadzoru należy uwzględnić profil ryzyka poszczególnych podmiotów, by nie obciążać niepotrzebnie tych spośród nich, które nie stosują wspomnianych praktyk.

4.7 EKES ostrzega zatem przed bardzo realnym zagrożeniem, jakim jest ekspansja w Unii równoległego systemu bankowego, który zakłóca funkcje systemu finansowego oraz sprzeciwia się zasadom, wartościom i prawom europejskiego społeczeństwa.

4.8 Aby lepiej wykorzystać swoje możliwości, nowa europejska unia bankowa powinna jak najściślej współpracować z innymi już istniejącymi uniami, by wykorzystać potencjał swoich instytucji finansowych, przede wszystkim najbardziej zglobalizowanych, a zwłaszcza na obszarach najbliższych strefie euro i już z nią powiązanych lub od niej zależnych (bezpśrednio lub pośrednio, euro jest walutą w ponad 50 krajach).

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁶⁾ Zob. również opinie EKES-u w sprawie prania pieniędzy: Dz.U. C 75 z 15.3.2000, s. 22 i Dz.U. C 267 z 27.10.2005, s. 30.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego

COM(2012) 102 final

(2013/C 11/09)

Sprawozdawca: **Juan MENDOZA CASTRO**

Dnia 19 marca 2012 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego

COM(2012) 102 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 208 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES popiera zieloną księgę, którą uważa za krok we właściwym kierunku.

1.2 Chociaż niewątpliwie niezbędna jest płynność systemu finansowego, który przed kryzysem finansowym w dużej mierze zależał od równoległego systemu bankowego, doświadczenia związane z kryzysem pokazują, że w procesie regulacyjnym należy położyć nacisk na konieczność stabilności systemu finansowego.

1.3 Chociaż przepisy tego nie przewidują, w praktyce rządy, banki centralne i publiczne instytucje gwarantowania depozytów musiały stawić czoła stratom spowodowanym przez równoległy system bankowy (*shadow banks* – SB).

1.4 Jednym z głównych celów zielonej księgi powinno być uniknięcie ryzyka arbitrażu regulacyjnego.

1.5 Wczesne umowy bazylejskie stanowiły motor rozwoju równoległego systemu bankowego, gdyż bilanse banków zostały rygorystycznie uregulowane, a działalność pozabilansowa nie była kontrolowana. Zdaniem EKES-u późniejsze umowy bazylejskie, przetransponowane do prawa unijnego w ramach dyrektyw CRD III i CRD IV zlikwidują te luki. W rzeczywistości niedopuszczalna jest działalność „równoległa”, w związku z czym równoległy system bankowy powinien podlegać tym samym wymogom regulacyjnym i ostrożnościowym co cały system finansowy.

1.6 Celem nowych przepisów powinien być również wysoki poziom ochrony konsumentów europejskich.

1.7 EKES podkreśla znaczenie koordynacji kompleksowego nadzoru i wymiany informacji.

1.8 Wszystkie formy systemu finansowego powinny służyć gospodarce realnej, a nie spekulacji.

1.9 EKES podkreśla zasadnicze znaczenie systemu finansowego dla inwestycji, tworzenia miejsc pracy i dobrobytu społecznego.

1.10 Nowa regulacja rynków finansowych ma fundamentalne znaczenie dla przywrócenia zrównoważonej gospodarki.

2. Kontekst

2.1 Równoległy system bankowy (*shadow banking system* – SBS) można ogólnie zdefiniować jako „system pośrednictwa kredytowego, który obejmuje podmioty i działania poza normalnym systemem bankowym” (*Rada Stabilności Finansowej* – FSB).

2.2 Dwa czynniki miały bezpośredni wpływ na rozwój równoległego systemu bankowego. Pierwszy z nich wiąże się z deregulacją systemu finansowego, która rozpoczęła się w latach 80. i doprowadziła do silnej koncentracji działalności bankowej w dużych podmiotach. Drugi był skutkiem wczesnych umów bazylejskich, które dzięki uregulowaniom dotyczącym bilansów banków doprowadziły do usunięcia działalności spekulacyjnej z tych bilansów.

2.3 W USA nastąpił gwałtowny rozwój równoległego systemu bankowego wskutek rozluźnienia przepisów zakazujących bankom działalności na rynkach papierów wartościowych i znacznej zmiany ustawy Glassa-Steagalla (z 1933 r.), począwszy od 1999 r.

2.4 W niektórych krajach europejskich banki i filie typu *offshore* działały w ramach reformy Bazylea I i przekształciły się w istotnych inwestorów papierów wartościowych i instrumentów typu CDO (*Collateralised Debt Obligations* – CDOs) o maksymalnym ratingu (AAA), które mają mniejsze wymogi kapitałowe.

2.5 Wielkość równoległego systemu bankowego

Łącznie: 46 bln euro, co oznacza 25–30 % całego systemu finansowego (FSB). Strefa euro: 10,9 bln euro, co stanowi 28 % całego systemu (EBC, koniec 2011 r.).

2.6 Na szczelbu międzynarodowym rozwiązania polityczne kryzysu przedstawiono w ramach G-20, kiedy to na szczycie w Seulu (w listopadzie 2010 r.) i Cannes (w listopadzie 2011 r.) zaapelowano o współpracę z FSB. W zielonej księdze, która stanowi europejską odpowiedź na kryzys, początkowo skoncentrowano się na analizie:

— dwóch rodzajów działalności:

- a) sekurytyzacji;
- b) pożyczek papierów wartościowych i transakcji z udzielonym przyrzeczeniem odkupu („transakcje repo”) oraz

— pięciu rodzajów podmiotów:

- a) tych, które dokonują transformacji terminów zapadalności lub płynności;
- b) funduszy rynku pieniężnego (MMF);
- c) funduszy inwestycyjnych;
- d) przedsiębiorstw finansowych i innych podmiotów, które dokonują transformacji kredytów lub płynności i które nie są objęte przepisami dotyczącymi banków;
- e) zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji, które emitują produkty kredytowe lub udzielają im gwarancji.

2.6.1 Z drugiej strony FSB zaproponowała pięć linii działania, które w ciągu 2012 r. zostaną omówione w sprawozdaniach na temat:

— współpracy między zwykłymi bankami a podmiotami związanymi z równoległym systemem bankowym (przez Bazylejski Komitet Nadzoru Bankowego – BCBS);

— ryzyka systemowego funduszy rynku pieniężnego (przez Międzynarodową Organizację Komisji Papierów Wartościowych – IOSCO);

— wymogów dotyczących sekurytyzacji (IOSCO i BCBS);

— pozostałych podmiotów związanych z równoległym systemem bankowym (FSB) oraz

— pożyczek papierów wartościowych i „transakcji repo” (FSB).

3. Stanowisko EKES-u

3.1 EKES uważa, że zielona księga jest istotnym krokiem we właściwym kierunku i że przedstawiono w niej odpowiednią analizę problemów związanych z równoległym systemem bankowym.

3.2 Tradycyjnie banki finansowały swoją działalność z kapitału własnego i depozytów komercyjnych. Aby zwiększyć zdolność udzielania pożyczek, standardową praktyką stała się sekurytyzacja portfela kredytów. Sekurytyzacja jest niewątpliwie pożyteczna, jednak nadużywano jej w okresie bezpośrednio poprzedzającym kryzys, gdyż portfele kredytów były niskiej jakości (sub-prime), a papiery wartościowe poddawane były wielokrotnemu recyklingowi (instrumenty pochodne), by nadmuchać zyski banków. Obroty banków zależą od wielkości dźwigni finansowej stosowanej do aktywów danego banku. Umowy bazylejskie regulowały dźwignie w bilansie, natomiast dźwignia pozabilansowa pozostała nieuregulowana i była wykorzystywana na bardzo szeroką skalę. Nadużywanie kredytów subprime oraz nadmierne lewarowanie odbywały się w ramach równoległego systemu bankowego. Ponadto podstawowa działalność banków – transformacja terminów zapadalności, czyli przekształcanie aktywów o krótszym terminie zapadalności w kredyty długoterminowe, stała się zbyt ryzykowna, gdyż banki zaczęły zbyt polegać na krótkoterminowym finansowaniu międzybankowym. To uzależnienie wywołało kryzys płynności, gdy załamał się rynek instrumentów pochodnych. Nie jest więc niespodzianką, że nowe umowy bazylejskie uregulują instrumenty pochodne, kwestię dźwigni i płynności.

3.3 Wskutek deregulacji sektor bankowy uległ głębokim przeobrażeniom. Z powodu kryzysu tradycyjna bankowość komercyjna, która przez dziesięciolecia przyczyniała się do dobrobytu i podnoszenia poziomu życia obywateli, została w mniejszym lub w większym stopniu osłabiona. Usuwać największe nieprawidłowości równoległego systemu bankowego, organy regulacyjne powinny obecnie położyć nacisk na konieczność ustabilizowania systemu finansowego.

3.4 Podobnie jak banki tradycyjne, równoległy system bankowy prowadził działalność w zakresie transformacji, zapadalności i płynności kredytu. Chociaż, w przeciwieństwie do nich, **formalnie** nie ma dostępu do instytucji ostatniej instancji pożyczających pieniądze (czyli banków centralnych), **w praktyce** – jak pokazały niedawne doświadczenia – instytucje publiczne musiały pokryć za pomocą różnych mechanizmów straty spowodowane przez równoległy system bankowy. Poszkodowanym był natomiast podatnik.

3.5 Równoległy system bankowy nie podlegał tym samym normom ostrożnościowym co banki tradycyjne. Niemniej pod wieloma względami przypomina on banki tradycyjne, zaś większość podmiotów należących do równoległego systemu bankowego była kontrolowana przez banki tradycyjne. Jednym z głównych celów zielonej księgi powinno być uniknięcie ryzyka arbitrażu regulacyjnego.

3.6 W sprawozdaniu FSB słusznie skoncentrowano się na roli, jaką nadzór makroostrożnościowy może odgrywać w wykrywaniu akumulacji ryzyka systemowego. Istotne jest ściśle monitorowanie wzajemnych powiązań i kanałów, za pośrednictwem których ryzyko może zostać przeniesione z równoległego systemu bankowego do sektora regulowanego. EKES uważa, że należy wziąć pod uwagę następujące rozróżnienie:

- tradycyjny system bankowy;
- pozabankowe instytucje finansowe;
- równoległy system bankowy.

Niedopuszczalna jest działalność „równoległa”, w związku z czym system ten – w takim zakresie, w jakim nowe uregulowania umożliwiają jego istnienie – powinien podlegać tym samym wymogom regulacyjnym i ostrożnościowym co cały system finansowy. Już wprowadzone lub właśnie opracowywane reformy – CRD III, CRD IV, Solwencia II i Bazylea III – powinny przyczynić się do osiągnięcia tego celu.

3.7 EKES uważa, że regulacja równoległego systemu bankowego powinna mieć również na celu **ochronę konsumentów europejskich** poprzez zapewnienie przejrzystości oferowanych produktów. Klienci mają prawo do bezstronnego i rzetelnego doradztwa. Komitet poparł już utworzenie europejskiej agencji ds. ochrony klientów usług finansowych, podobnej do Urzędu Finansowej Ochrony Konsumentów (*Bureau of Consumer Financial Protection*) powołanego na mocy ustawy Dodd-Franka ⁽¹⁾ w celu zwiększenia ochrony konsumentów, poprawy przejrzystości i skuteczniejszego rozpatrywania skarg.

3.8 Z drugiej strony EKES poparł również ochronę osób zgłaszających zachowania nieetyczne i zachęcanie ich, by przyczyniły się one do uzdrowienia systemu finansowego poprzez zastosowanie rozwiązań prawnych gwarantujących im nietykalność, gdy informują one władze o popełnieniu bezprawnych czynów.

3.9 Konieczne jest kompleksowe podejście do problemów równoległego systemu bankowego oraz zaproponowanie rozwiązań politycznych. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na koordynację kompleksowego nadzoru i wymianę informacji. W każdym razie brak porozumienia na szczeblu międzynarodowym nie powinien być przeszkodą w ustanowieniu przez UE odpowiednich środków legislacyjnych.

3.10 Poważny kryzys finansowy uczy, że wszelkie formy systemu finansowego powinny służyć gospodarce realnej. Porzucenie tradycyjnych zasad, które przez dziesięciolecia

regulowały działalność bankową, doprowadziło do gwałtownego rozwoju produktów spekulacyjnych, co wpłynęło bardzo negatywnie na gospodarkę.

3.11 Z historycznego punktu widzenia banki i wszystkie instytucje finansowe regulowane przez państwo pełnią istotną funkcję w gospodarce, gdyż są depozytariuszami i podmiotami przekazującymi oszczędności obywateli i przedsiębiorstw do finansowania inwestycji oraz tworzenia miejsc pracy i – krótko mówiąc – dobrobytu społecznego. Funkcja ta nie zawsze miała pierwszoplanowe znaczenie w latach poprzedzających kryzys.

3.12 EKES proponuje, by celem zielonej księgi była odpowiedzialność społeczna sektora finansowego oraz „dopilnowanie, by wszystkie rodzaje działalności finansowej przyczyniały się do wzrostu gospodarczego”. Nowa regulacja rynków finansowych ma zasadnicze znaczenie dla przywrócenia zrównoważonej gospodarki.

3.13 Biorąc pod uwagę przepisy, które weszły w życie w ciągu ostatnich lat lub też obecnie wchodzi w życie, EKES przypomina cel **dobrego stanowienia prawa** z zastosowaniem podejścia opartego na uproszczeniu i jasności. Trzeba uniknąć dublowania zadań i pojawiania się zakłóceń, które mogą doprowadzić do niepewności prawnej i do możliwości arbitrażu.

3.14 Strukturom stworzonym w celu nadzoru ostrożnościowego – przede wszystkim Europejskiej Radzie ds. Ryzyka Systemowego (ERRS) – należy powierzyć monitorowanie zmian systemu finansowego, a zwłaszcza działalności równoległego systemu bankowego, tak by wykryć pojawiające się ryzyko systemowe i zaproponować środki, które je złagodzą.

3.15 EKES podkreśla, że Unia Europejska musi wnieść wkład do prac FSB w dziedzinie równoległego systemu bankowego i skoordynować z nią swe inicjatywy w celu zapewnienia spójności zarówno pod względem ich treści, jak i harmonogramu realizacji.

3.16 EKES powinien podkreślić, że regulacyjne normy ostrożnościowe i nadzór muszą zapobiegać nieuczciwej konkurencji w systemie finansowym.

4. Odpowiedzi na pytania zawarte w zielonej księdze

4.1 Czym jest równoległy system bankowy?

a) Czy zgadzają się Państwo z proponowaną definicją równoległego systemu bankowego?

Tak. Dzięki szerokiemu sformułowaniu definicja obejmuje cały zestaw podmiotów i działań finansowych charakteryzujących równoległy system bankowy. W każdym razie brak ogólnej ustalonej definicji nie powinien stanowić przeszkody w działalności regulacyjnej i nadzorze ze strony odpowiednich organów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 108.

b) Czy zgadzają się Państwo ze wstępnym wykazem rodzajów podmiotów i działalności związanych z równoległym systemem bankowym? Czy należy przeanalizować więcej rodzajów podmiotów lub działalności? Jeżeli tak, to jakich?

— Należy uwzględnić agencje ratingowe ze względu na ich odpowiedzialność w procesie sekurytyzacji.

— Trzeba wyjaśnić, czy uwzględnia się konkretnie swap ryzyka kredytowego (*credit default swaps* – CDS) i instrumenty emitowane przez instytucje pożyczające pieniądze pierwszego i drugiego stopnia (*first and second lien lenders*).

— Konieczne jest również zwrócenie uwagi na rynek dochodowych polis ubezpieczeniowych („fundusze euro”) istniejących w niektórych państwach członkowskich UE, gdyż często mogą być wykorzystywane przez ubezpieczającego jako depozyt na żądanie.

4.2 Jakie są zagrożenia i korzyści związane z równoległym systemem bankowym?

a) Czy zgadzają się Państwo, że równoległy system bankowy może mieć pozytywny wpływ na system finansowy? Czy istnieją inne korzystne aspekty tej działalności, które powinny być zachowane i wspierane w przyszłości?

Równoległy system bankowy przyczynił się do wzrostu znaczenia aspektu finansowego gospodarki i do bańki na rynku nieruchomości, które od 2007 r. wpływały na różne kraje rozwinięte, doprowadzając je na skraj ruiny. Dlatego też należy mu przypisać główną, choć nie wyłączną, odpowiedzialność za głęboką recesję, która dotknęła USA i wiele krajów UE.

Cały system finansowy powinien służyć gospodarce realnej.

b) Czy zgadzają się Państwo z opisem kanałów, za pośrednictwem których działalność związana z równoległym systemem bankowym stwarza nowe zagrożenia dla innych części systemu finansowego lub przenosi je na te części?

Tak. Cztery grupy zagrożeń są zgodne z wnioskami, jakie wyciągnięto z kryzysu finansowego.

c) Czy należy uwzględnić inne kanały, za pośrednictwem których działalność związana z równoległym systemem bankowym stwarza nowe zagrożenia dla innych części systemu finansowego lub przenosi je na te części?

— Między innymi ponowne wykorzystanie lub lombardowanie zabezpieczeń.

4.3 Jakie są wyzwania dla organów nadzoru i regulacyjnych?

a) Czy zgadzają się Państwo, że istnieje potrzeba bardziej rygorystycznego monitorowania i regulowania podmiotów i działań związanych z równoległym systemem bankowym?

b) Czy zgadzają się Państwo z sugestiami dotyczącymi identyfikacji i monitorowania danych rodzajów podmiotów i działalności? Czy uważają Państwo, że UE powinna wprowadzić stałe procesy w zakresie gromadzenia i wymiany informacji na temat praktyk dotyczących identyfikacji i nadzoru między wszystkimi organami nadzoru w UE, Komisją, EBC i innymi bankami centralnymi?

c) Czy zgadzają się Państwo z wyżej wymienionymi ogólnymi zasadami dotyczącymi nadzoru nad równoległym systemem bankowym?

d) Czy zgadzają się Państwo z wyżej wymienionymi ogólnymi zasadami dotyczącymi działań regulacyjnych?

Odpowiedź na powyższe cztery pytania jest twierdząca. EKES podkreśla z jednej strony potrzebę kompleksowego nadzoru, który obejmowałby wszystkie obszary systemu finansowego, a z drugiej strony fakt, że organy nadzoru i regulacyjne na różnych szczeblach powinny zostać odpowiednio wyposażone w wykwalifikowany personel i środki materialne.

e) Jakie należy wprowadzić środki, by zagwarantować jednolite traktowanie równoległego systemu bankowego w skali międzynarodowej i uniknąć światowego arbitrażu regulacyjnego?

Fundamentalne znaczenie ma koordynacja i pełna zgodność w ramach G-20. Zgodnie z propozycją FSB z 8 czerwca 2012 r. identyfikator osoby prawnej (*Legal Entity Identifier* – LEI) przyczyni się do zaradzenia niedociągnięciom statystycznym, poprawy zarządzania ryzykiem w przedsiębiorstwach, lepszej oceny makro- i mikroostrożnościowej ryzyka, a także powstrzymania nadużyć na rynku i oszustw finansowych.

4.4 Jakie środki prawne mają zastosowanie do równoległego systemu bankowego w UE?

a) Jakie są Państwa opinie na temat obecnych środków już podjętych na szczeblu UE w celu zajęcia się kwestiami równoległego systemu bankowego?

EKES poparł w różnych opiniach środki przyjęte przez UE, spośród których można wymienić: dyrektywę MiFID⁽²⁾, dyrektywę w sprawie ZAFI⁽³⁾, rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych⁽⁴⁾ itp. Należy podkreślić m.in. dyrektywy w sprawie CRD III⁽⁵⁾, CRD IV⁽⁶⁾ oraz Wypłacalność II⁽⁷⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 220 z 16.9.2003, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 90.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 117 oraz Dz.U. L 145 z 31.5.2011, s. 30.

⁽⁵⁾ Dz. U. C 228 z 22.9.2009 s. 62.

⁽⁶⁾ Dz. U. C 68 z 6.3.2012, s. 39.

⁽⁷⁾ Dz. U. C 224 z 30.8.2008, s. 11.

4.5 Nierozstrzygnięte kwestie

- a) Czy zgadzają się Państwo z analizą kwestii objętych obecnie pięcioma głównymi obszarami, w ramach których Komisja rozważy dalsze możliwości?

Tak. Zasadniczą kwestią jest to, by zwiększono skuteczność regulacyjną nie tylko w Europie, lecz również na szczeblu międzynarodowym. Na przykład fundusze rynku pieniężnego (MMF) mają swoją siedzibę przede wszystkim w USA.

- b) Czy istnieją inne kwestie, które należałoby rozważyć? Jeżeli tak, to jakie?
- c) Jakie ewentualne zmiany w istniejących ramach regulacyjnych UE byłyby niezbędne dla właściwego rozwiązywania zagrożeń i kwestii przedstawionych powyżej?

Odpowiedź b) i c): dziesięć zasad zaproponowanych przez Paula Tuckera, wiceprezesa Banku Anglii i członka FSB (konferencja w Brukseli 27 kwietnia 2012 r.):

- Instrumenty inwestycyjne lub fundusze równoległego systemu bankowego finansowane lub prowadzone przez banki powinny zostać skonsolidowane w ich bilansie.
- Wskaźnik wykorzystania środków, na którym opiera się wskaźnik pokrycia płynności przewidziany w pakiecie Bazylea III, powinien być wyższy w odniesieniu do zatwierdzonych linii kredytowych dla podmiotów finansowych niż dla podmiotów spoza sektora finansowego. Oznacza to, że banki powinny zachować więcej zbywalnych aktywów, by sprostać wspomnianej ekspozycji.
- Organy nadzoru bankowego powinny ograniczyć stopień, w jakim banki mogą finansować swą działalność w perspektywie krótkoterminowej za pomocą funduszy pieniężnych USA i innych niestabilnych lub zmiennych źródeł, w tym funduszy walutowych CNAV (*constant net asset value* – stała wartość aktywów netto) mających siedzibę w innym miejscu.
- Jeżeli są one rzeczywiście finansowane z długu krótkoterminowego, muszą podlegać uregulowaniom bankowym oraz kontroli warunków skrajnych dla sprawozdań finansowych.
- Jedynie banki powinny mieć możliwość korzystania z pieniędzy swych klientów i nieobciążonych aktywów do finansowania znacznego zakresu swej działalności, w związku z czym konieczna jest jasna, główna zależność. Forma prawna powinna zostać dostosowana do istoty gospodarczej.
- Jeżeli chodzi o podmioty pozabankowe, pieniądze klientów i nieobciążone aktywa muszą zostać oddzielone

i nie powinny być wykorzystywane do finansowania znacznego zakresu ich działalności. Niemniej należy zezwolić na to, by podmioty te mogły udzielać pożyczek klientom z zabezpieczeniem w celu finansowania swego portfela papierów wartościowych (uzupełnienie zabezpieczenia kredytowego).

- Konieczne jest zwiększenie przejrzystości rynków, być może – co byłoby idealnym rozwiązaniem – za pomocą repozytorium transakcji zapewniającego swobodny dostęp do zgromadzonych danych, tak by wszyscy mogli się dowiedzieć, co się dzieje na bardzo istotnych, lecz nieprzejrzystych rynkach finansowych (byłoby to przydatne nawet dla samych podmiotów rynkowych).
 - Przedsiębiorstwa i fundusze finansowe nie powinny mieć możliwości udzielania pożyczek z zabezpieczeniem papierów wartościowych, do których nie mają prawa lub których nie są w stanie utrzymać w całości.
 - Niezbędne jest uregulowanie metod wykorzystania zabezpieczeń gotówkowych przez podmioty pozabankowe.
 - Odpowiednie organy powinny mieć możliwość interwencji i wprowadzenia redukcji wartości lub minimalnego poziomu marż dla rynków finansowania gwarantowanego lub ich segmentów (działanie takie powinno zostać podjęte na szczeblu międzynarodowym i może łączyć się z redukcją wartości przez banki centralne).
- d) Czy powinny zostać rozpatrzone inne działania, takie jak zwiększony monitoring lub niewiążące środki?

EKES proponuje:

- ochronę konsumentów produktów finansowych przed ewentualnymi nieuczciwymi praktykami handlowymi dotyczącymi tego rodzaju produktów i usług, takimi jak sprzedaż promocyjna oparta na podstępnie lub typu „piramida”, a także transakcje oparte na takich umowach z konsumentami, które nie zawierają nieuczciwych klauzul;
- uwzględnienie propozycji profesorów Uniwersytetu w Chicago Erica A. Posnera i E. Glena Weyla „*An FDA for Financial Innovation: Applying the Insurable Interest Doctrine to Twenty-First-Century Financial Markets*” („FDA na rzecz innowacji finansowych: zastosowanie doktryny interesu ubezpieczeniowego do rynków finansowych XXI wieku”), by warunkiem wprowadzania wszystkich nowych produktów było ich zatwierdzenie na szczeblu rządowym na podstawie tego, czy służą one gospodarce realnej, czy też mają wyłącznie cel spekulacyjny.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „Strategia na rzecz e-zamówień”

COM(2012) 179 final

(2013/C 11/10)

Sprawozdawca: **Edgaro Maria IOZIA**

Dnia 20 kwietnia 2012 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: „Strategia na rzecz e-zamówień”

COM(2012) 179 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 120 głosami – 3 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża uznanie dla komunikatu Komisji i przykłada ogromną wagę do procesu szybkiego przejścia na ogólny system elektronicznych zamówień publicznych, wypróbowany już z powodzeniem w niektórych państwach członkowskich. Rynek e-zamówień jest ogromny i stanowi około 20 % PKB UE.

1.2 W fazie koniunktury tak niesprzyjającej jak obecna, związanej z koniecznością wprowadzania uciążliwych dla obywateli korekt do budżetu, Europa i zgłaszane przez nią inicjatywy postrzegane są w bardzo niekorzystnym świetle. Instytucje europejskie muszą podjąć wyteżone wysiłki na rzecz większego otwarcia się oraz klarownego wyjaśnienia powodów nakazujących podjęcie określonych decyzji. Na Komisji, jedynej instytucji europejskiej uprawnionej do składania wniosków legislacyjnych, spoczywa szczególna odpowiedzialność w zakresie nie tylko informowania, ale także przekonywania obywateli o słuszności przedstawianych przez nią wniosków. EKES czyni w tej dziedzinie wszelkie starania, natomiast Komisja powinna współpracować w głównej mierze z innymi instytucjami europejskimi, w tym z organami o charakterze doradczym.

1.3 EKES podkreśla, że cięcia liniowe w budżetach państwowych, powodujące przedwczesne odchodzenie najstarszych i najlepiej wykwalifikowanych pracowników uczestniczących w procedurach zamówień publicznych, wywierają coraz bardziej negatywny wpływ na administrację publiczną, wobec czego Komitet wzywa państwa członkowskie do niestosowania nieprzemysłanych ograniczeń. Przynoszą one jedynie krótkotrwałą poprawę sytuacji na rachunkach i skutkują częstokroć koniecznością zatrudniania ludzi z zewnątrz, gdyż zasoby kadrowe utrzymane na stanowiskach nie nabyły jeszcze niezbędnego doświadczenia zawodowego.

1.4 EKES podkreśla znaczenie e-zamówień ze względu na korzyści, które może przynieść ich stosowanie:

- przejrzystość; zwalczanie nadużyć finansowych;
- efektywność rynku;
- objęcie rynkiem e-zamówień małych i średnich przedsiębiorstw;
- ogólne oszczędności dla administracji publicznej;
- integracja i rozwój rynku wewnętrznego;
- modernizacja administracji publicznej i rozwój Europejskiej agendy cyfrowej;
- nowe możliwości dla przedsiębiorstw świadczących usługi technologiczne;
- rozwój zawodowy pracowników przedsiębiorstw i administracji publicznej.

1.5 Komisja uważa, iż realny wydaje się cel ukończenia procesu przejścia w połowie 2016 r. (bardziej prawdopodobny jest raczej rok 2017 ze względu na dwuletni okres transpozycji),

co stanowi ogromne przyspieszenie w porównaniu z osiągnięciami ostatnich 8 lat. Zdaniem EKES-u założenia są słuszne i ambitne, ale ich realizacja zależy od spełnienia określonych (przywołanych w niniejszej opinii) warunków w dziedzinie standaryzacji, interoperacyjności i dostępności. Jeśli warunki te nie będą przestrzegane, należy liczyć się z ryzykiem dalszej segmentacji rynku.

1.6 EKES popiera zaproponowane cele, ale odnotowuje jednocześnie, że do tej pory – mimo wszystkich podjętych wysiłków – odsetek e-zamówień pozostaje niewielki. Komisja kończy właśnie analizę, która powinna zostać opublikowana jeszcze w tym roku i w której podane zostaną poziomy osiągnięte przez poszczególne państwa. Na przykład we Włoszech omawiany odsetek wynosi 4 %.

1.7 EKES zajmuje stanowisko zdecydowanie krytyczne wobec niechęci do współpracy ze strony niektórych państw członkowskich, które sprzeciwiają się zmianom i nie chcą pozwolić konkurencji wejść na rynek e-zamówień z powodu ochrony firm państwowych oraz niechęci utraty znaczącego wpływu gospodarczo-politycznego.

1.8 W komunikacie Komisji zachowanie tego rodzaju nazwano „bezczynością”, zaś EKES uważa, że chodzi raczej o „pasywny opór” wobec zmian, jak również o podatność na naciski krajowe o charakterze protekcyjnym. Ogłaszanie wszystkich przetargów w formie elektronicznej oznaczałoby, że określanie progów dla przetargów typu europejskiego jest bezużyteczne i szkodliwe, a o to apelują szczególnie mocno MŚP.

1.9 Zdaniem EKES-u utrzymywanie progów utrudnia rozwój wewnętrznego rynku i stanowi zagrożenie dla konkurentów działających na tym samym polu.

1.10 **Przekaz informacji.** Obywatele, przedsiębiorstwa, władze lokalne i krajowe – wszystkie te podmioty muszą być przekonane do zasadności wykorzystania tych instrumentów. Aby tak się stało, należy przeznaczyć środki na zintegrowane działania w zakresie informowania, komunikacji i szkoleń, bez podejmowania jednorazowych inicjatyw.

1.11 **Przejrzystość.** Jednym z bezpośrednich efektów publikowania w formie elektronicznej informacji o e-zamówieniach jest podniesienie poziomu przejrzystości. EKES sugeruje, by oprócz zawiadomień o przetargu informować także o stopniu zaawansowania robót w stosunku do planowanego harmonogramu, dacie zakończenia zleconych prac i dostawach dóbr. Przejrzystość jeszcze bardziej utrudni popelnianie oszustw, pozwoli organom administracji publicznej zaoszczędzić więcej środków i poprawi efektywność rynku.

1.12 **Interoperacyjność i normalizacja.** EKES kładzie szczególnie duży nacisk na kwestie związane z interoperacyjnością pomiędzy różnymi platformami (często są to portale) i standaryzacją procesów oraz dokumentów elektronicznych wymienianych w różnych fazach procesu udzielania zamówień

publicznych. Coraz większa liczba odrębnych platform, różnych procesów i formatów stanowi barierę dla automatyzacji zamówień publicznych i zniechęca dostawców, zwłaszcza MŚP, do jej przyjęcia. Komisja powinna niezwłocznie wydać zalecenie w sprawie korzystania z jednolitej normy europejskiej (lub międzynarodowej) w procesach związanych z zamówieniami publicznymi. Na szczególną uwagę zasługują prace Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego w ramach warsztatów „Business Interoperability Interfaces (BII) a zamówienia publiczne w Europie”⁽¹⁾ oraz wdrażanie profili BII w systemie PEPPOL.

1.13 **Segmentacja.** Brak strategii europejskiej doprowadził do zastosowania platform i instrumentów identyfikujących, które nie nawiązują wzajemnej komunikacji i działają tylko na szczeblu krajowym bądź terytorialnym (dzieje się tak np. w Niemczech i we Włoszech). Zdaniem stowarzyszeń MŚP to wszystko niemal zawsze prowadzi do rezygnacji ze złożenia oferty, a czasem do zbyt wysokich kosztów zarządzania, które trudno uzasadnić, szczególnie w przypadku MŚP. EKES stoi na stanowisku, że UE powinna podjąć skuteczne działania na rzecz wyeliminowania zjawiska segmentacji rynku.

1.14 **Dostępność i prostota.** EKES podkreśla, że korzyści dla rynku, administracji publicznej i obywateli mogą przybrać realną formę tylko pod warunkiem dostępności systemów, gwarancji niskich kosztów, funkcjonowania systemów łatwych w zarządzaniu i utrzymaniu, stosowania standardowych modułów, procedur i rozwiązań oraz opracowania wspólnego glosariusza, czyli instrumentu pozwalającego rozwiązywać problemy językowe (narzędzie to także musi być dostępne i łatwe w użyciu). Chodzi o zasady, do przestrzegania których zobowiązała się sama Komisja w programie Small Business Act.

1.15 **Przedsiębiorstwa społeczne.** EKES zaleca, by w ramach procesu wdrażania instrumentów elektronicznych zwrócić jak największą uwagę na ich dostępność dla przedsiębiorstw społecznych. Wiele usług społecznych świadczonych jest właśnie przez tego rodzaju firmy. Stanowią one niezwykle ważną część podmiotów odpowiedzialnych za udzielanie pomocy i wykonywanie działań o charakterze opiekuńczym.

1.16 Z pomocą małym i średnim przedsiębiorstwom powinny przyjść przepisy europejskie dotyczące zamówień przekraczających próg tak, by firmy te spełniły warunki w dziedzinie wymaganego kapitału i doświadczenia. Można by tu rozważyć powołanie do życia tymczasowych konsorcjów albo stowarzyszeń przedsiębiorstw. Pouczający jest tu przykład Portugalii, gdzie 87 % zamówień przyznano MŚP, ale ich wartość nie przekracza 19 %.

2. Streszczenie dokumentu

2.1 W komunikacie, ilustrującym strategiczną wagę e-zamówień, określono zasadnicze działania, dzięki którym Komisja zamierza uczestniczyć w procesie przechodzenia na pełne upowszechnienie zamówień elektronicznych w UE.

⁽¹⁾ <http://www.cen.eull/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 Oszczędności będące udziałem administracji, które już wdrożyły systemy zamówień elektronicznych, sięgają od 5 do 20 %. Nawet gdyby ten mniejszy odsetek zostałby zastosowany w przypadku wszystkich zamówień realizowanych w UE, oszczędności przekroczyłyby 100 mld EUR – z uwzględnieniem całkowitej skali zamówień publicznych.

2.3 Odnośnie do zamówień publicznych⁽²⁾, zgodnie z założeniami zdefiniowanymi w Akcie o jednolitym rynku⁽³⁾, Komisja przedstawiła kilka propozycji zmierzających do pełnego przejścia na e-zamówienia w UE do połowy 2016 r.⁽⁴⁾ Celem ostatecznym jest doprowadzenie do sytuacji, w której procedura zamówień elektronicznych jest całkowicie zautomatyzowana, a wszystkie jej etapy – od publikacji (e-ogłoszenie) do płatności (e-płatność) – realizowane są elektronicznie⁽⁵⁾.

2.4 E-zamówienia mogą przyczynić się do poprawy dostępu do procedur udzielania zamówień i zwiększenia ich przejrzystości – zwłaszcza w odniesieniu do MŚP, co zwiększyłoby konkurencję transgraniczną, pozytywnie wpłynęło na innowacje i przyczyniło się do rozwoju jednolitego rynku.

2.5 Komisja wyodrębnia dwie zasadnicze przeszkody utrudniające popularyzację e-zamówień:

- „bezcynność”, którą wykazują niektóre zainteresowane strony; wyzwanie polega w tym przypadku na przekonaniu wahających się nabywców i dostawców do zmiany nawyków;
- „segmentację rynków”, która może wynikać z istnienia szeregu różnych systemów, niejednokrotnie skomplikowanych pod względem technicznym, stosowanych w UE.

2.6 Z myślą o realizacji swych założeń Komisja opracowała 15-punktowy plan działań.

3. Uwagi ogólne

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) docenia istotę przeglądu ram prawnych związanych z zamówieniami publicznymi i stopniowego przejścia na całkowitą ich automatyzację, gdzie w niektórych fazach procesu dostaw obowiązkowe będzie korzystanie z elektronicznych środków komunikacji.

3.2 Plan działań przedstawiony przez Komisję, dotyczący stopniowego wdrażania e-zamówień, jest bardzo ambitny. Jeśli jego wdrożenie zostanie prawidłowo przeprowadzone, korzyści odniosą wszyscy uczestnicy rynku zamówień publicznych.

⁽²⁾ Wnioski legislacyjne z dnia 20 grudnia 2001 r.: COM(2011) 895 final, COM(2011) 896 final i COM(2011) 897 final.

⁽³⁾ Akt o jednolitym rynku określa szereg środków wspierających gospodarkę europejską i służących zwiększeniu zatrudnienia.

⁽⁴⁾ We wnioskach legislacyjnych przewiduje się obowiązkowe stosowanie e-zamówień najpóźniej dwa lata po terminie transpozycji; zgodnie z obowiązującym harmonogramem legislacyjnym wdrożenie nowych przepisów powinno być możliwe do połowy 2016 r.

⁽⁵⁾ Procedury zamówień publicznych obejmują dwa główne etapy: etap przed udzieleniem zamówienia i po jego udzieleniu. Etap przed udzieleniem zamówienia obejmuje podetapy procedury do momentu udzielenia zamówienia (publikacja ogłoszenia, dostęp do dokumentacji przetargowej, składanie ofert, ocena wniosków i procedura udzielenia zamówienia). Etap po udzieleniu zamówienia obejmuje wszystkie podetapy po udzieleniu zamówienia (składanie zleceń, fakturowanie i płatności).

Biorąc pod uwagę niejednorodny poziom rozwoju e-zamówień publicznych w różnych państwach, gdzie występuje już zjawisko segmentacji rozwiązań i platform, brak wytycznych strategiczno-operacyjnych – w połączeniu z nieprzestrzeganiem określonych minimalnych warunków podstawowych – może przyczynić się do jeszcze większej segmentacji rynku.

3.3 Rozwój e-zamówień nie może jednak odbywać się z naruszeniem zasady „najlepszej oferty”, o której mowa w projekcie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych⁽⁶⁾.

3.4 EKES kładzie szczególnie duży nacisk na kwestie związane z interoperacyjnością pomiędzy różnymi platformami (często są to portale) i dostępnością procesów oraz dokumentów elektronicznych wymienianych na różnych etapach procesu udzielania zamówień. Dobrze byłoby określić normę europejską (lub międzynarodową) otwartą na rozwiązania (oprogramowanie) stosowane w wypadku e-zamówień w sektorze publicznym. Coraz większa liczba odrębnych platform, różnych procesów i formatów stanowi barierę dla automatyzacji zamówień publicznych i zniechęca dostawców, zwłaszcza MŚP, do jej przyjęcia. Prace Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego w ramach warsztatów „Business Interoperability Interfaces (BII) a e-zamówienia w Europie” przyniosły wynik w postaci interoperacyjnych profili standardowych służących wdrażaniu znormalizowanych rozwiązań w zakresie oprogramowania.

3.5 Jeśli chodzi o pokonywanie istniejących barier, EKES popiera konkretne działania Komisji zmierzające do tego, by wykorzystanie międzynarodowych otwartych standardów europejskich lub międzynarodowych stało się obowiązkowe w zakresie wdrażania interoperacyjnych rozwiązań technicznych. Należałoby przygotować wytyczne i wskazówki dotyczące właściwego stosowania otwartych standardów, oparte na dokonaniach uczestników warsztatów BII Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego, jak również na odnośnej implementacji w ramach projektu PEPPOL. W Europejskiej agendzie cyfrowej mówi się wyraźnie⁽⁷⁾ o działaniach na rzecz standaryzacji e-zamówień, bazującej na wykorzystaniu konkretnych technik, które mogą wdrażać wszyscy dostawcy rozwiązań i usług ICT.

3.6 EKES podkreśla fundamentalny wkład, który mogą wnieść e-zamówienia w obszar przejrzystości procesów zaopatrywania sektora publicznego i zwalczania oszustw. Instrumenty elektroniczne pozwalają monitorować i oceniać procesy wewnętrzne, a także sposoby ich wdrażania przez dostawców. Tego rodzaju informacje są istotne z perspektywy zapewnienia maksymalnej przejrzystości („e-przejrzystość”) sektora publicznego i mogą stanowić ważny bodziec zachęcający do stosowania narzędzi e-zamówień – głównie przez MŚP. Sprawdzone rozwiązania w tej dziedzinie można znaleźć np. w Portugalii⁽⁸⁾ i na Litwie, gdzie wprowadzono obowiązek korzystania z systemów e-ogłoszeń, e-dostępu i elektronicznego składania ofert. Rozwiązanie to okazało się na tyle skuteczne, że doprowadziło do obniżki cen (od 14 do 55 %) nabywanych towarów i usług, wzrostu liczby dostawców uczestniczących w przetargach (od 20 do 90 %) i skrócenia procesu zakupowego (z 46 do 11 dni).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u: Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 84.

⁽⁷⁾ http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181

⁽⁸⁾ www.base.gov.pt/.

3.7 Kolejną ważną kwestią jest dopilnowanie, by inicjatywy dotyczące e-zamówień wiązały się z udzielaniem małym i średnim przedsiębiorstwom wsparcia szkoleniowego w zakresie korzystania z technologii i doceniania korzyści. Sprawą o fundamentalnym znaczeniu będą inwestycje w szkolenia dla pracowników sektora publicznego i prywatnego. Zdaniem EKES-u wsparcie w tej dziedzinie jest niezmiernie istotne. MŚP mogłyby skorzystać z doświadczeń stowarzyszeń branżowych.

3.8 W omawianym komunikacie nie poświęcono wystarczającej uwagi istniejącym barierom językowym. Informacje dostępne na platformach związanych z e-zamówieniami powinny być przedstawiane nie tylko w języku danego państwa, ale przynajmniej w jeszcze jednym języku europejskim. Możliwe jednak, że prowadziłoby to do nadmiernych kosztów dodatkowych. Jednym z możliwych rozwiązań wydaje się zastosowanie internetowego narzędzia tłumaczeniowego, opracowanego przez Komisję Europejską specjalnie z myślą o elektronicznych zamówieniach publicznych.

3.9 Komisja pomija problem zauważalnych zakupów podprogowych w obrębie całego jednolitego rynku, co ma szczególne znaczenie dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw. EKES uważa, iż nadszedł właściwy moment na rozważenie możliwości utrzymania progów – zwłaszcza, że w związku z wprowadzeniem ogłoszeń elektronicznych wszystkie przetargi staną się powszechnie dostępne.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące planowanych działań

4.1 EKES zgadza się z koniecznością automatyzacji procesu przyznawania e-zamówień. Komisja największą wagę przykładając do początkowych etapów procesu ich realizacji (publikacja ogłoszeń, dostęp do dokumentacji przetargowej, składanie ofert, ocena wniosków i procedura udzielenia zamówienia), ale niemniejsze znaczenie ma uwzględnienie różnych faz następujących po udzieleniu zamówienia (składanie zleceń, fakturowanie, płatności) czy publikacja informacji na temat przebiegu prac, napotkanych trudności, terminów wykonania i kosztów.

4.2 Harmonizacja wymogów technicznych jest warunkiem opracowania rozwiązań i usług informatycznych, które będzie można wdrożyć i zastosować na szczeblu lokalnym, krajowym i transgranicznym. EKES zwraca się ze zdecydowanym apelem do Komisji o realizację Działania nr 2 przewidzianego w takich okolicznościach. Implikacje mają zasadnicze znaczenie nie tylko dla organów administracji publicznej, ale przede wszystkim dla dostawców, którzy będą mogli wykorzystywać rozwiązania interoperacyjne i znormalizowane na poziomie UE.

4.3 Stosowanie podpisów elektronicznych prowadzi do komplikacji, gdy w grę wchodzi transakcje transgraniczne. Potrzebne są działania na rzecz usprawnienia interoperacyjności w obrębie rozwiązań tego rodzaju. Warto zwrócić uwagę na to, że w krajach takich jak Portugalia wśród trudności związanych z wykorzystywaniem e-zamówień wymienia się nie tylko kwestię interoperacyjności między różnymi platformami e-zamówień⁽⁹⁾, ale także zbyt surowe wymogi w zakresie podpisów elektronicznych oraz koszty usług znakowania czasowego.

4.4 Popularyzacja prostych rozwiązań i najlepszych praktyk stanowi bez wątpienia niebagatelne wsparcie dla projektów automatyzacji zamówień publicznych. Potrzeby MŚP, szczególnie na etapie elektronicznego składania ofert, powinny zostać uwzględnione przy opracowywaniu właściwych rozwiązań. Fundamentalne znaczenie mają tu wyniki prac grupy ekspertów Komisji ds. e-zamówień. Rezultaty te powinny zostać poddane ocenie zainteresowanych stron.

4.5 Najważniejsze zadanie, na którym Komisja powinna skoncentrować swoją uwagę dotyczy sposobów wdrażania rozmaitych rozwiązań w dziedzinie e-zamówień na rynku wewnętrznym. Na szczególne zainteresowanie zasługuje projekt PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online), w którym udział wzięło 11 państw. Opracowały one konkretne techniki wykorzystania znormalizowanych rozwiązań na najważniejszych etapach procesu realizacji zamówień publicznych, jak również otwartą platformę służącą wymianie znormalizowanych dokumentów, stosując tym samym pełną interoperacyjność między różnymi platformami europejskimi.

4.5.1 Elementy projektu PEPPOL to m.in.: instrumenty zatwierdzania podpisów elektronicznych w oparciu o certyfikaty elektroniczne wydawane przez władze europejskie; wirtualna dokumentacja przedsiębiorstw, służąca przedstawianiu danych firmowych w sposób znormalizowany (certyfikaty i poświadczenia); katalog elektroniczny służący prezentowaniu oferty produktów i usług w standardowym formacie; elektroniczne zamówienia i faktury pozwalające nabywcom i dostawcom korzystać z określonych procedur w celu wymiany informacji dotyczących wspólnych działań. Warto wspomnieć także o infrastrukturze przenoszenia dokumentów elektronicznych (czyli tzw. „sieci”), która opiera się na wspólnych normach, kompatybilnych na poziomie krajowym. Łączy ona odrębne systemy realizacji e-zamówień.

4.5.2 Europejski system wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstw dostarcza – w sposób podobny do mechanizmu eCertis, systemu przekazu informacji, który pomaga określić różne certyfikaty i poświadczenia wymagane często w procedurach zamówień publicznych w 27 państwach członkowskich, w Chorwacji (kraj przystępujący), Turcji (kraj kandydujący) i trzech krajach sygnatariuszach Porozumienia EOG (Islandia, Lichtenstein i Norwegia) – informacji na temat kryteriów i dowodów/poświadczeń niezbędnych do wzięcia udziału w przetargach na e-zamówienia w państwach członkowskich. Baza danych eCertis pełni obecnie funkcję zbioru informacji, zaś system wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstw dostarcza dodatkowych danych w celu powiązania ich z innymi serwisami. Baza eCertis powinna charakteryzować się cechami podobnymi do koncepcji wirtualnej dokumentacji przedsiębiorstw. Komisja powinna zatem zadbać o zgodność z normami oraz aktualizować powiązany z nią system informacji prawnej, zapewniając jednocześnie świadczenie odpowiednich usług i udzielając wsparcia technicznego.

4.5.3 EKES popiera Komisję i państwa członkowskie w ich zdecydowanych działaniach na rzecz wzmocnienia roli stowarzyszenia OpenPEPPOL. Podkreśla przy tym ogromne znaczenie tego, by opracowane konkretne rozwiązania techniczne były utrzymywane, modernizowane i przyjęte przez europejski sektor publiczny w zakresie realizacji zamówień publicznych. Należy zagwarantować normalizację i interoperacyjność w obrębie różnych faz tego procesu – nie tylko etapów poprzedzających udzielenie zamówienia, ale także etapów następujących później – w celu uniknięcia segmentacji rynku.

⁽⁹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 EKES podziela stanowisko, według którego konieczne jest finansowanie i wspieranie rozwoju infrastruktury elektronicznych zamówień publicznych z wykorzystaniem instrumentu „Łącząc Europę”, dotychczasowych osiągnięć państw członkowskich zrzeszonych w konsorcjum PEPPOL i funkcjonującej obecnie infrastruktury transportowej (tzw. „sieci”), łączącej różne systemy w Europie. EKES podkreśla znaczenie utrzymania infrastruktury otwartej, dostępnej i bezpiecznej, zbudowanej na wspólnych standardach. Aby ułatwić wdrażanie zamówień publicznych, zaleca się także wykorzystanie funduszy strukturalnych.

4.7 EKES namawia do przyjęcia zintegrowanej strategii komunikacyjnej w oparciu o doświadczenia istniejących organizacji, zwłaszcza takich jak OpenPEPPOL, we współpracy z siecią *Enterprise Europe Network* i poprzez wykorzystanie programów tworzenia sieci kontaktów dla regionów i gmin. Ta strategia komunikacyjna mogłaby być realizowana wspólnie przez Komisję i OpenPEPPOL w ramach nowego projektu pilotażowego A (CIP ICT PSP) *Basic Cross Sector Services (BCSS)* – odnośnie do części związanej z elektronicznymi zamówieniami publicznymi.

4.8 EKES popiera decyzję Komisji dotyczącą automatyzacji całego procesu udzielania e-zamówień w obrębie własnych

struktur wewnętrznych oraz upowszechnienia nowo powstających, ogólnodostępnych rozwiązań.

4.9 EKES dostrzega również potrzebę monitorowania metod korzystania z instrumentów elektronicznych w obszarze zamówień publicznych, oraz konieczność określenia powiązanych z nimi korzyści. Komisja powinna publikować co trzy miesiące (od daty przyjęcia dyrektywy) biuletyn informacyjny dotyczący przebiegu realizacji e-zamówień w poszczególnych państwach członkowskich i przedstawiać w ten sposób stan zaawansowania procesów.

4.10 Jednocześnie, w celu zapewnienia większej przejrzystości i konkurencji, niezbędne wydaje się prowadzenie dialogu na szczeblu międzynarodowym, dotyczącego wykorzystania instrumentów elektronicznych przy przyznawaniu zamówień publicznych. Stosowanie norm międzynarodowych zostało ponownie uznane za czynnik nieodzowny dla osiągnięcia tego celu, a zatem wskazane byłoby monitorowanie rozwoju sytuacji w omawianym obszarze. W szczególności potrzebne jest i zachęcanie do stosowania norm (BII Europejskiego Komitetu Normalizacyjnego, normy PEPPOL) w zakresie wdrażania elektronicznych zamówień publicznych w europejskim sektorze publicznym oraz monitorowanie tego procesu.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”

COM(2012) 209 final

(2013/C 11/11)

Sprawozdawca: **Emmanuelle BUTAUD-STUBBS**

Dnia 8 maja 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Unowocześnienie unijnej polityki w dziedzinie pomocy państwa”

COM(2012) 209 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 128 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejska polityka w dziedzinie pomocy państwa jest ważną strategią dla UE w kontekście zglobalizowanej i silnie konkurencyjnej gospodarki.

1.2 EKES uważa, że należy poprzeć reformę zaproponowaną przez Komisję w komunikacie ze względu na jej cele:

— zapewnienie wkładu europejskiej polityki w dziedzinie pomocy państwa w strategię „Europa 2020”;

— ustalenie nowego, bardziej efektywnego podziału zadań między Komisją a państwami członkowskimi;

— wprowadzenie szeregu ulepszeń proceduralnych.

1.3 EKES podziela wizję Komisji dotyczącą wzmocnienia pozytywnego powiązania między skuteczną pomocą państwa a celem zrównoważonego wzrostu, sprzyjającego włączeniu społecznemu. Ukierunkowana polityka pomocy państwa umożliwi stymulowanie innowacji (w tym innowacji społecznych), korzystanie z ekologicznych technologii oraz rozwój kapitału ludzkiego, a zarazem pozwoli uniknąć szkód dla środowiska. Dynamiczna i odpowiednio ukierunkowana polityka pomocy państwa może w znacznym stopniu przyczynić się do osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia i spójności społecznej.

1.4 Reforma ta, ambitna pod względem celów, środków i harmonogramu, wymaga jednak doprecyzowania w pewnych kwestiach.

1.5 EKES wzywa Komisję do sprecyzowania niektórych pojęć użytych w komunikacie:

1.5.1 Bardziej precyzyjnej definicji wymaga też kluczowe pojęcie „zawodności rynku” w rozumieniu proponowanym przez Komisję, ponieważ jego znaczenie zmienia się w zależności od okoliczności (dostęp do kredytu, finansowanie sieci szerokopasmowych, komercyjne inwestycje budowlane na terenach przemysłowych, dostęp do innowacji, szkolenia, rozwój przedsiębiorczości kobiet itp.), a te mogą wiązać się z różnymi przyczynami: negatywne skutki zewnętrzne, niepełne informacje, problemy z koordynacją, występowanie siły rynkowej itd.

1.6 EKES pragnie podnieść szereg kwestii dotyczących planowanych reform:

1.6.1 Reforma zaproponowana przez Komisję zwiększa odpowiedzialność państw członkowskich w zakresie przyznawania i kontroli pomocy państwa. Jakie środki prawne i praktyczne przewiduje Komisja, aby przekonać państwa członkowskie do pełnej współpracy w stosowaniu przepisów dotyczących pomocy państwa?

1.6.2 Zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich w dziedzinie kontroli pomocy mogłoby doprowadzić do subiektywnego stosowania przepisów przez państwa członkowskie, nieuczciwych działań państw i powrotu do pewnego patriotyzmu gospodarczego, który spowodowałaby rosnący brak pewności prawnej dla przedsiębiorstw.

1.6.3 Na podstawie sprawozdania WTO Komisja stwierdziła, że nasi główni konkurenci na świecie dysponują porównywalnymi kwotami pomocy państwa. Jednakże europejska polityka dotycząca pomocy państwa zapewniłaby bardziej przejrzyste ramy niż obecny system w USA, Indiach, Korei czy Brazylii. Dane te są przestarzałe i wymagają aktualizacji, aby zapewnić Komisji wyczerpujący i dokładny obraz aktualnej sytuacji.

1.6.4 Komisja omawia kwestię porównania unijnego systemu kontroli pomocy państwa z innymi systemami, lecz nie przedstawia żadnych szczególnych wniosków. Dlaczego Komisja nie korzysta z tej okazji, by potwierdzić konieczność podejścia ekonomicznego mającego na celu zapewnienie „równych reguł gry” na poziomie światowym, aby umożliwić zrównoważony rozdział pomocy? EKES podkreśla, że należy skutecznie zaradzić określonym konsekwencjom niezgodnych z prawem dotacji zagranicznych, które zagrażają konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich w stosunku do ich konkurentów światowych.

1.7 Wreszcie, EKES proponuje szereg zmian, które wydają mu się konieczne z uwagi na uznaną przez Komisję i Radę potrzebę wspierania MŚP, szczególnie w czasach presji konkurencyjnej ze strony przedsiębiorstw z krajów trzecich, korzystających z bezpośredniej i pośredniej pomocy państwa, przydzielanej w większej wysokości i w mniej przejrzysty sposób.

1.7.1 Zważywszy na niskie kwoty pomocy, jej pozytywne skutki dla MŚP i mikroprzedsiębiorstw oraz jej ograniczony wpływ na rynek wewnętrzny, EKES proponuje stałe podniesienie pułapów pomocy *de minimis* z 200 tys. euro do 500 tys. euro, wzięwszy pod uwagę, że dla każdego przedsiębiorstwa są one obliczane na okres trzech kolejnych lat, na wzór niedawnych postanowień na temat usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

1.7.2 Z uwagi na konieczność pomocy europejskim MŚP w rozwoju działalności na rynkach międzynarodowych, EKES proponuje zmianę art. 27 ust. 3 ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych nr 800/2008, mającą na celu uznanie, że pomoc pozwalająca MŚP na udział w targach i wystawach podczas ograniczonego okresu trzech kolejnych lat jest zgodna ze wspólnym rynkiem.

1.8 W świetle swoich doświadczeń EKES pragnie przedstawić Komisji trzy zalecenia praktyczne:

1.8.1 Należy opracować praktyczny przewodnik zawierający definicje, zakazy i procedury we wszystkich językach urzędowych UE, aby ułatwić zrozumienie i prawidłowe wykorzystanie pomocy państwa przez przedsiębiorstwa, sądy i władze publiczne.

1.8.2 Należy zorganizować dodatkowe seminaria szkoleniowe dla właściwych władz krajowych państw członkowskich, aby zapewnić jak najbardziej jednolite stosowanie przepisów wspólnotowych dotyczących pomocy państwa we wszystkich państwach członkowskich.

1.8.3 Zważywszy na znaczenie przewidywanych zmian, EKES wnosi o skonsultowanie się z nim w sprawie przeglądu rozporządzenia *de minimis*, rozporządzenia upoważniającego oraz ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.

2. Treść komunikatu

2.1 Komisja pragnie zreformować europejską politykę w dziedzinie pomocy państwa w trzech głównych aspektach:

- a) pobudzenie trwałego, inteligentnego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego na konkurencyjnym rynku wewnętrznym, zgodnie ze strategią „Europa 2020”;
- b) skupienie uwagi Komisji w ramach działań kontrolnych prowadzonych *ex ante* na sprawach mających największy wpływ na rynek wewnętrzny;
- c) optymalizacja reguł i skrócenie czasu podejmowania decyzji.

2.2 Reforma ta opiera się na mieszanej ocenie obecnej polityki:

- obecne zasady są skomplikowane, jeżeli chodzi o zrozumienie, stosowanie i kontrolę; komisarz Joaquín Almunia sam zauważył na posiedzeniu EKES-u 23 lutego 2012 r., że istnieje 37 różnych aktów (rozporządzeń, komunikatów i wytycznych);
- obecne wyniki monitorowania procesu wdrażania środków objętych kontrolą *ex ante* przez państwa członkowskie ujawniają pewien brak zgodności z regułami dotyczącymi pomocy państwa;
- Komisja nie dysponuje przepisami dającymi możliwość określania jasnych priorytetów przy rozpatrywaniu skarg;
- stosunki między państwami członkowskimi a Komisją wymagają poprawy w dziedzinie wymiany informacji i współpracy w zakresie procedur zgłaszania.

2.3 Aby naprawić tę sytuację w kontekście wykorzystania pełnego potencjału jednolitego rynku (energia, transport, technologie cyfrowe), Komisja proponuje przyjęcie reformy ambitnej pod względem celów, środków i harmonogramu.

2.4 Proponowana reforma jest ambitna pod względem celów, ponieważ z jednej strony obejmuje ukierunkowanie na wzrost gospodarczy w Europie jednej z najstarszych i najbardziej zintegrowanych polityk wspólnotowych, a z drugiej osiągnięcie dość radykalnych usprawnień proceduralnych, nawet jeśli nie są one określone w liczbach i szczegółach w komunikacie.

2.5 Proponowana reforma jest ambitna pod względem środków, ponieważ Komisja proponuje wprowadzenie spójnego zestawu zmian jednocześnie w ramach „zintegrowanej strategii”:

- przegląd rozporządzenia *de minimis*;
- zmiany w rozporządzeniu upoważniającym Rady dotyczącym określenia niektórych kategorii pomocy, które są uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym i w związku z tym nie podlegają obowiązkowi zgłoszenia;
- przegląd ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych odnośnie do kategorii pomocy objętych obowiązującym rozporządzeniem upoważniającym;
- prawne wyjaśnienie pojęcia pomocy państwa;
- unowocześnienie rozporządzenia proceduralnego w dziedzinie pomocy państwa.

2.6 Proponowana reforma jest ambitna pod względem harmonogramu, ponieważ Komisja zamierza przyjąć wnioski w sprawie zmiany rozporządzenia proceduralnego i rozporządzenia upoważniającego jesienią 2012 r., zaś pozostałe elementy „pakietu” pod koniec 2013 r., tzn. przed wejściem w życie perspektywy finansowej na lata 2014–2020.

3. Uwagi ogólne

3.1 Kontrola pomocy państwa w ogólnym kontekście europejskiego prawa konkurencji

3.1.1 EKES popiera cele ogłoszone przez Komisję w komunikacie, tzn. „ułatwienie rozpatrywania pomocy, która jest dobrze skonstruowana, ukierunkowana na zidentyfikowane zawodności rynku i cele leżące we wspólnym interesie”, dzięki skoncentrowaniu kontroli na sprawach o największym wpływie na rynek wewnętrzny, poprzez uproszczenie zasad i szybsze podejmowanie decyzji.

Wysiłki te wpisują się w ogólną ewolucję prawa konkurencji, zarówno w zakresie przepisów dotyczących działań antykonkurencyjnych (ograniczeń konkurencji i nadużywania pozycji dominującej), jak i kontroli koncentracji przedsiębiorstw.

3.1.2 Jeżeli chodzi o praktyki antykonkurencyjne, to modernizacja prawa konkurencji wprowadzona rozporządzeniem nr 1/2003⁽¹⁾ oraz towarzyszące jej dokumenty rozpoczęły decentralizację stosowania prawa konkurencji, poprzez likwidację systemu uprzedniego zgłaszania. Dzięki temu Komisja może koncentrować swoje działania na walce z najpoważniejszymi ograniczeniami konkurencji i nadużyciami, zwłaszcza z kartelami. Modernizacji tej towarzyszyło wzmocnienie współpracy między siecią krajowych organów ds. konkurencji z jednej strony a Komisją z drugiej.

⁽¹⁾ Dz.U. L 1 z 4.1.2003, s. 1.

3.1.3 Jeżeli chodzi o kontrolowanie koncentracji przedsiębiorstw, komisarz Joaquín Almunia ogłosił niedawno możliwość przyszłej reformy europejskiego systemu kontroli koncentracji, aby, w szczególności, umożliwić Komisji skupienie się na koncentracjach, które mogą mieć największy wpływ na rynek⁽²⁾. W perspektywie krótkoterminowej ma dojść do uproszczenia rozpatrywania najmniej problematycznych spraw, dzięki ulepszeniu „procedury uproszczonej” i zmianie procedury wstępnego zgłaszania. W bardziej długoterminowej perspektywie można by dokonać przeglądu samego systemu kontroli koncentracji, poprzez zbadanie przejmowania niezapewniających kontroli udziałów mniejszościowych oraz lepsze współdziałanie systemów krajowych i systemu europejskiego, jeżeli chodzi o progi i składanie wniosków.

3.2 Wytyczne dla ogólnych ram pomocy państwa

3.2.1 EKES potwierdza swoje poparcie dla ogólnych ram pomocy państwa, która spełnia następujące kryteria⁽³⁾:

- jest ukierunkowana i selektywna;
- jest spójna ze strategiami na rzecz urzeczywistnienia jednolitego rynku;
- opiera się na uproszczeniu, przejrzystości i pewności prawnej procedur i przepisów;
- obejmuje wzmocniony dialog z państwami członkowskimi w ramach procesu podejmowania i wdrażania decyzji oraz na etapie dokonywania oceny i monitorowania skuteczności pomocy;
- obejmuje lepsze informowanie przedsiębiorstw o zasadach i procedurach dotyczących pomocy państwa;
- opiera się na wspólnej odpowiedzialności dzięki uruchomieniu krajowych organów koordynujących;
- zakłada dostosowanie reguł europejskich w dziedzinie pomocy państwa do strategii pomocy realizowanych przez głównych europejskich partnerów handlowych, aby pozostałym częściom świata zapewnić „równe reguły gry”⁽⁴⁾.

3.3 Zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich w zakresie stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa

3.3.1 W rozumieniu EKES-u skoncentrowanie kontroli Komisji na najbardziej problematycznych sprawach będzie zależeć przede wszystkim od rozszerzenia środków pomocowych zwolnionych z obowiązku zgłoszenia. Będzie to z konieczności wiązało się z większą odpowiedzialnością państw członkowskich. EKES zwraca jednak uwagę, że wymagałoby to

⁽²⁾ <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/12/453&format=HTML&aged=0&language=EN>.

⁽³⁾ Dz.U. C 65 z 17.3.2006, s. 1, pkt 3.1.

⁽⁴⁾ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/intm/132797.pdf.

uwzględnienia specyfiki przepisów dotyczących pomocy państwa. W efekcie państwo, a ogólniej mówiąc wszystkie organy państwowe i publiczne mogące przyznać pomoc, są swego rodzaju „sędzią we własnej sprawie”.

3.3.2 Zwiększenie odpowiedzialności państw członkowskich w dziedzinie kontroli pomocy mogłoby doprowadzić do subiektywnego stosowania przepisów przez państwa członkowskie, nieuczciwych działań państw i powrotu do pewnego patriotyzmu gospodarczego, który ostatecznie spowodowałby rosnący brak pewności prawnej dla przedsiębiorstw.

3.3.3 Można rozważyć kilka sposobów ograniczenia tego rodzaju ryzyka do minimum:

- Zwiększenie przejrzystości poprzez nałożenie na państwa członkowskie obowiązku sprawozdawczości. Można by było publikować i udostępniać na stronie internetowej Komisji roczne sprawozdanie podsumowujące w sprawie stosowania rozporządzenia *de minimis* i ogólnego rozporządzenia w sprawie wyłączeń blokowych.
- Ryzyko finansowe związane z nielegalnością lub niekompatybilnością spoczywa wyłącznie na beneficjencie pomocy, który jest zobowiązany do spłaty określonej sumy powiększonej o odsetki. W związku z tym można by było zwiększyć odpowiedzialność finansową państw członkowskich, np. poprzez nałożenie grzywny na dany organ władz publicznych, który udzielił pomocy.
- Można rozważyć utworzenie niezależnych krajowych agencji ds. polityki pomocy państwa. Mogłyby one funkcjonować jako „punkty kontaktowe” dla Komisji oraz dla przedsiębiorstw.
- Komisja powinna prowadzić bardziej skuteczne kontrole *ex post* i aktywnie propagować najlepsze praktyki.

3.4 Uproszczenie i przejrzystość procedur

3.4.1 Komisja i państwa członkowskie wykazały się zdolnością do reagowania na kryzys gospodarczo-finansowy w latach 2008–2011, przyjmując szereg konkretnych dokumentów⁽⁵⁾. Szczególnie dzięki ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i silnej mobilizacji służb Komisji możliwe było podjęcie szybkich decyzji, ku zadowoleniu państw członkowskich i przedsiębiorstw.

⁽⁵⁾ Zob. tymczasowe reguły pomocy państwa ustanowione w odpowiedzi na kryzys gospodarczy i finansowy.

3.4.2 Jednak ogólnie rzecz biorąc procedury są nadal zbyt długie i skomplikowane dla zainteresowanych podmiotów. EKES popiera więc zamiar Komisji, by rozwiązać problem długiego okresu rozpatrywania spraw poprzez poprawę praktyk administracyjnych oraz wezwanie państw członkowskich do wykazania się odpowiedzialnością, aby zagwarantować przejrzystość i efektywność. Konieczne jest, by terminy były w miarę możliwości zgodne z rytmem działalności gospodarczej.

3.4.3 W tym kontekście „procedura uproszczona” mająca zastosowanie do niektórych rodzajów pomocy⁽⁶⁾ mogłaby zostać rozszerzona, pozostając jednocześnie ograniczona pewnymi ramami. W ramach tej procedury Komisja weryfikuje, czy dany środek pomocowy jest zgodny z obowiązującymi przepisami i praktykami.

3.5 Lepsze egzekwowanie prawa

3.5.1 Skuteczne egzekwowanie prawa o pomocy państwa jest konieczne. EKES stwierdza jednak, że często sądy krajowe nie mają możliwości zapewnienia skutecznego stosowania przepisów dotyczących pomocy państwa, szczególnie w odniesieniu do zagwarantowania praw przedsiębiorstw, które ucierpiały na skutek przyznania nielegalnych środków pomocowych konkurentom. Można wymienić szereg powodów takiego stanu rzeczy, w tym niewystarczającą znajomość europejskiego prawa konkurencji wśród sędziów oraz ograniczenia proceduralne występujące we wszystkich postępowaniach spornych.

3.5.2 Należy opracować rozwiązania na rzecz lepszego egzekwowania przepisów dotyczących pomocy państwa w praktyce. Zarówno przedsiębiorstwa, jak i sądy krajowe powinny dysponować skuteczniejszymi instrumentami i procedurami.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Sprecyzowanie pojęcia „zawodności rynku”

4.1.1 EKES popiera cel polegający na zatwierdzeniu tylko tych środków pomocowych, które: (i) przyczyniają się do wspierania wzrostu poprzez naprawianie zawodności rynku (przyznanie pomocy państwa powinno uzupełniać, a nie zastępować wydatki ze źródeł prywatnych) oraz (ii) mają charakter bodźca, tzn. zachęcają beneficjentów do podejmowania działalności, której nie prowadziliby, gdyby nie otrzymali pomocy.

4.1.2 W tym kontekście pojęcie „zawodności rynku” musi koniecznie zostać sprecyzowane i zilustrowane przykładami z różnych dziedzin, zwłaszcza w oparciu o istniejące orzecznictwo europejskie, aby wspomóc zarówno władze publiczne, jak i przedsiębiorstwa w jednolitym interpretowaniu tego pojęcia i stosowaniu go na etapie opracowywania środków pomocowych.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 136 z 16.6.2009, s. 3.

4.2 Poglębnienie i aktualizacja porównań międzynarodowych w dziedzinie pomocy państwa

4.2.1 Punkty 16 i 17 komunikatu dotyczą polityki konkurencji prowadzonej przez kraje trzecie. Komisja uznała, że UE dysponuje bardziej przejrzystymi ramami, pozwalając jednocześnie na osiągnięcie porównywalnego poziomu pomocy. To stwierdzenie opiera się na analizie porównawczej dokonanej przez WTO w 2006 r. EKES wzywa Komisję, by skłoniła WTO do przeprowadzenia nowszych badań, gdyż w świetle kryzysu wiele państw członkowskich należących do WTO, ale niebędących członkami UE, udzieliło ogromnych dotacji, szczególnie w sektorze przemysłu wytwórczego. Przyszła polityka konkurencji po 2013 r. powinna opierać się na aktualnym i precyzyjnym obrazie sytuacji, np. w odniesieniu do USA, Chin, Indii i Brazylii (w tym dotyczącej pomocy udzielanej przez jednostki federalne), w kontekście zastrzeżonej przez światowy kryzys konkurencji gospodarczej.

4.2.2 Wdrażanie zasad pomocy państwa powinno umożliwić wzmocnienie konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym i światowym. Jednak przedsiębiorstwa europejskie stoją w obliczu konkurencji firm mających siedzibę w krajach trzecich, w których prawodawstwo czasami nie przewiduje żadnych ograniczeń w dziedzinie pomocy państwa. Sytuacja ta może prowadzić do poważnych zakłóceń konkurencji ze szkodą dla przedsiębiorstw europejskich, jak stwierdza Komisja w komunikacie (7).

4.2.3 W ramach swoich uprawnień Komisja podejmuje inicjatywy mające na celu ustanowienie „równych reguł gry” na poziomie światowym, zgodnie z zasadą uczciwej konkurencji. Wszelkie reformy przepisów dotyczących pomocy państwa powinny więc być skoordynowane z działaniami Komisji podejmowanymi w innych dziedzinach, przy pomocy instrumentów polityki handlowej (zasady WTO, dwustronne umowy o wolnym handlu).

4.3 Zmiana podejścia w dziedzinie dopłat do eksportu

4.3.1 We wniosku dotyczącym rozporządzenia ustanawiającego program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw na lata 2014–2020 (COM(2011) 834 final) Komisja uznaje konieczność

wspomagania eksportu MŚP na rynku wewnętrznym UE i na całym świecie, aby stymulować wzrost. Przewiduje się zapewnianie wsparcia i usług pomocniczych dla MŚP z potencjałem wzrostu za pośrednictwem sieci Enterprise Europe Network.

4.3.2 Jednocześnie jednak podejście Komisji wydaje się zbyt restrykcyjne, ponieważ na przykład w odniesieniu do udziału MŚP w targach i wystawach artykuł 27 rozporządzenia nr 800/2008 z 6 sierpnia 2008 r. nakłada szereg warunków łącznych: dopłaty mogą stanowić maksymalnie 50 % kosztów kwalifikowalnych, być przydzielane MŚP podlegającym unijnej definicji takich przedsiębiorstw i tylko w przypadku udziału po raz pierwszy w targach lub wystawie.

4.3.3 Kryterium pierwszego udziału nie wydaje się właściwe w kontekście strategii międzynarodowego rozwoju, która wiąże się z obecnością na tym samym rynku przez co najmniej 3 lata, zanim można sformułować własną strategię rozwoju (działalność, ustanowienie siedziby, dystrybucja). Dlatego też EKES proponuje zastąpienie kryterium „pierwszego uczestnictwa” z art. 27 ust. 3 kryterium „udziału w targach i wystawach w okresie trzech kolejnych lat”, z zachowaniem bez zmian dwóch pozostałych kryteriów.

4.4 Zapewnienie wkładu pomocy państwa w zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu

4.4.1 UE powinna zapewnić, by pomoc państwa stymulowała innowacje, w tym w dziedzinie społecznej – w ramach „Unii dla innowacji” uznano już potrzebę pomocy na rzecz innowacji społecznych – oraz stosowanie ekologicznych technologii i rozwój kapitału ludzkiego zgodnie z modelem zrównoważonego rozwoju. EKES wyraża zadowolenie ze stopniowego uznawania pomocy na rzecz innowacji społecznych jako pomocy zgodnej ze wspólnym rynkiem (8) i pragnie, by praktyka ta upowszechniła się w przyszłości w ramach procesu unowocześniania pomocy państwa.

4.4.2 EKES popiera też koncepcję pomocy przeznaczoną na badania i rozwój, która obejmuje opracowywanie, realizację i wprowadzenie na rynek produktów, programów i usług dostępnych dla grup społecznych znajdujących się w gorszym położeniu (szczególnie dla osób niepełnosprawnych) (9).

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

(7) Zob. punkt 17 komunikatu.

(8) COM(2010) 546 final; COM(2011) 609 final; Dz.U. L 7 z 11.1.2012, s. 3.

(9) Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego”

COM(2012) 225 final

(2013/C 11/12)

Sprawozdawca: **Reine-Claude MADER**

Dnia 22 maja 2012 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 „Europejski program na rzecz konsumentów – Zwiększanie zaufania i pobudzanie wzrostu gospodarczego”

COM(2012) 225 final.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 25 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14 i 15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 143 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komisja Europejska przyjęła w dniu 22 maja 2012 r. europejski program na rzecz konsumentów. Dokument ten ustanawia ramy strategiczne w dziedzinie polityki konsumenckiej dzięki czterem kluczowym celom: wzmocnienie bezpieczeństwa konsumentów, poprawa przepływu informacji, lepsze wdrażanie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów oraz zagwarantowanie możliwości dochodzenia roszczeń, dostosowanie praw oraz głównych obszarów polityki do zmian społeczno-gospodarczych. Dokument wpisuje się w ramy strategii „Europa 2020”.

1.2 EKES zgadza się z poglądami Komisji dotyczącymi zasadniczej roli konsumentów jako podmiotów wzrostu oraz potrzeby uwzględnienia kontekstu, w jakim ewoluują.

1.3 EKES popiera cele wyznaczone w programie, lecz zastanawia się nad związkiem między nim a programem ochrony konsumentów oraz adekwatnością środków przewidzianych dla nowego programu, ponieważ zdaniem Komitetu są one niewystarczające w stosunku do wytyczonych zamierzeń.

1.4 EKES przypomina, że podczas opracowywania i wdrażania wszystkich polityk wspólnotowych należy uwzględnić interesy konsumentów. Cieszy się, że poprzez program na rzecz konsumentów Komisja Europejska proponuje zebranie w jednym tekście większości rozproszonych wcześniej inicjatyw UE w zakresie polityki dotyczącej konsumentów europejskich. Program ten jest ważnym krokiem podkreślającym znaczenie, jakie nadaje się potrzebom i oczekiwaniom konsumentów podczas opracowywania polityki UE.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że uznano rolę stowarzyszeń konsumentów, które muszą dysponować środkami odpowiadającymi przypisanym im zadaniom. W szczególności popiera wyrażony przez Komisję Europejską zamiar współpracy z rządami krajowymi, aby zapewnić lepsze uznanie roli tych stowarzyszeń.

1.6 EKES przywiązuje szczególną wagę do zajęcia się kwestią osób znajdujących się w trudnej sytuacji, zwłaszcza w aktualnym kontekście społeczno-gospodarczym. W związku z tym popiera przewidziane w programie inicjatywy na rzecz integracji finansowej i dostępu do podstawowych usług.

1.7 EKES podkreśla znaczenie wszystkich działań na rzecz rozwoju zrównoważonego. W związku z tym podziela obawy Komisji co do zarządzania energią i uwzględniania ekoprojektu. Ponadto EKES zwraca uwagę na potrzebę podjęcia efektywnych środków, aby podwyższyć normy etyczne i ekologiczne w produkcji i dystrybucji dóbr, zwłaszcza importowanych z krajów trzecich.

1.8 EKES uważa, że wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego jest konieczne dla zagwarantowania bezpieczeństwa produktów przez całą drogę od miejsca produkcji do miejsca konsumpcji, co umożliwi zdrową i uczciwą konkurencję. Podejmowane środki przyczynią się też do odbudowy zaufania konsumentów, które zostało nadwężone różnymi kryzysami sanitarnymi.

1.9 Komitet przyjmuje z zadowoleniem wszystkie inicjatywy podjęte w celu umożliwienia konsumentom korzystania z informacji dostosowanych do ich potrzeb. Przypomina jednak, że edukacja konsumentów nie może prowadzić do zwolnienia przedsiębiorców z ich obowiązków.

1.10 EKES popiera inicjatywy mające na celu zapewnienie przestrzegania prawa konsumenckiego, jego zmian i zapewnienia skutecznych możliwości dochodzenia roszczeń. W związku z tym przypomina, że systemy alternatywnego rozstrzygnięcia sporów powinny być niezależne od stron tychże sporów. Ponadto, jak już podkreślono w różnych opiniach, Komitet opowiada się za wdrożeniem zbiorowych środków dochodzenia roszczeń i uważa, że nie można już dalej odwlekać wprowadzenia instrumentu o zasięgu europejskim.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1 Komisja Europejska przyjęła w dniu 22 maja 2012 r. europejski program na rzecz konsumentów. Dokument ten ustanawia ramy strategiczne w dziedzinie polityki konsumenckiej na nadchodzące lata. Wpisuje się w ramy strategii „Europa 2020” i uzupełnia pozostałe inicjatywy, w tym program ochrony konsumentów na lata 2014–2020.

2.2 Komisja pragnie umieścić w centrum jednolitego rynku 500 mln konsumentów europejskich, których wydatki stanowią 56 % PKB Unii Europejskiej, jako kluczowych podmiotów wzrostu, zważywszy, że ożywienie popytu stanowiłoby znaczący sposób wyzdźwignięcia Unii Europejskiej z kryzysu.

2.3 Aby osiągnąć ten cel i zwiększyć zaufanie konsumentów, program koncentruje się na czterech celach:

2.3.1 Wzmocnienie bezpieczeństwa konsumentów

Aby odpowiedzieć na wyzwania związane z wprowadzaniem na rynek produktów i usług niezależnie od ich miejsca pochodzenia, Komisja pragnie poprawić ramy regulacyjne w zakresie bezpieczeństwa produktów i usług oraz skonsolidować ramy nadzoru rynkowego prowadząc kontrolę u źródła pod względem bezpieczeństwa i zgodności produktów.

Komisja podkreśla potrzebę wzmocnienia bezpieczeństwa w różnych etapach łańcucha żywnościowego.

Aby zrealizować te cele, Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do rozszerzenia współpracy.

2.3.2 Poprawa przepływu informacji

Zdaniem Komisji konsumenci powinni dysponować jasnymi, wiarygodnymi i porównywalnymi informacjami, a także narzędziami niezbędnymi do zrozumienia swoich praw. Uważa ona, że w związku z tym należy poszerzać wiedzę konsumentów oraz uświadamiać im ich prawa i interesy. Stwierdza, że działania uświadamiające powinny być prowadzone także przez przedsiębiorców i zamierza podjąć niezbędne inicjatywy dotyczące ich odpowiedzialności społecznej. Komisja uznaje ważną rolę odgrywaną przez stowarzyszenia konsumentów w rozpowszechnianiu informacji oraz w reprezentowaniu i obronie konsumentów.

2.3.3 Lepsze wdrażanie i sprawniejsze egzekwowanie przepisów oraz zagwarantowanie możliwości dochodzenia roszczeń

Komisja pragnie skutecznie zagwarantować przestrzeganie prawa konsumenckiego i zapewnić konsumentom efektywne możliwości dochodzenia roszczeń. Zamierza udoskonalić obecne przepisy dotyczące rozstrzygnięcia sporów transgranicznych, bez względu na sposób wprowadzenia do obrotu, a także wzmocnić współpracę z krajami trzecimi oraz dużymi organizacjami międzynarodowymi.

2.3.4 Dostosowanie praw konsumenta i polityki w najważniejszych obszarach do zmian gospodarczych i społecznych

Komisja uważa, że jej propozycje powinny być dostosowane do zmieniających się wzorów konsumpcji, szczególnie w erze cyfrowej. Zdaniem Komisji należy przy tym uwzględnić potrzeby konsumentów znajdujących się w trudnej sytuacji oraz ułatwić dokonywanie wyborów w imię zrównoważonej gospodarki.

2.4 Cele ustanowione w programie dotyczą przede wszystkim pięciu sektorów: sektora cyfrowego, usług finansowych, środków spożywczych, energii, podróży i transportu.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES zgadza się z poglądem Komisji dotyczącym zasadniczej roli konsumentów jako podmiotów wzrostu, wyzwania w nadchodzących latach oraz absolutnej potrzeby uwzględnienia kontekstu, w jakim żyjemy. Kryzys ma negatywny wpływ na siłę nabywczą konsumentów. Ponadto wzorce konsumpcji ulegają przeobrażeniu. Wymagają coraz większych umiejętności technicznych i niekiedy są kosztowne.

3.2 Pomimo solidnych podstaw prawnych w Unii występują trudności z wdrożeniem przepisów w praktyce: niedostosowane są środki, którymi dysponują konsumenci w celu egzekwowania swoich praw, rośnie liczba skarg, a ponadto brakuje wiarygodnych informacji dla konsumentów, choć jednocześnie występuje ich nadmiar w różnych formach.

3.3 Poza potwierdzeniem zasad określonych w programie, które należy poprzeć, EKES ma obawy co do koordynacji tego programu z programem ochrony konsumentów oraz sposobu wdrażania tej polityki.

3.4 W tym kontekście w swojej opinii z 28 marca 2012 r. ⁽¹⁾ EKES podkreślił brak środków przyznanych na politykę konsumencką i wyraził zaniepokojenie co do możliwości wdrożenia ambitnego programu w związku ze środkami budżetowymi, które są niewystarczające do realizacji ambitnych zamierzeń.

⁽¹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 89.

3.5 Komisja przedstawiła obszerną listę przyszłych inicjatyw na rzecz realizacji celów programu. Jednak najważniejsze jest, by inicjatywy te były dobrej jakości i nadawały się do zastosowania, tak by gwarantowały efektywność niezbędną do zapewnienia prawdziwie wysokiego poziomu ochrony konsumenta. Tylko po przyjęciu środków w ramach programu i wdrożeniu ich przez państwa członkowskie oraz inne zainteresowane strony będą one mogły przynieść efekty dla konsumentów.

3.6 W tym kontekście EKES stwierdza, że brakuje przejrzystego i skutecznego procesu oceny wdrażania oraz wyników programu. EKES wzywa Komisję Europejską do dodania kryteriów oceny oraz wskaźników jakości w celu dokonania rocznej oceny postępów i publikowania co 18 miesięcy sprawozdania na temat wdrażania programu.

3.7 Program odzwierciedla szeroki obszar objęty polityką konsumencką, co uwydatnia już podkreśloną przez EKES potrzebę uwzględnienia interesów konsumentów podczas opracowywania i wdrażania wszelkich dziedzin polityki wspólnotowej. Jednocześnie EKES wyraża zdziwienie, że program nie zawiera elementów ochrony konsumenta w sektorze medycznym: produkty farmaceutyczne, urządzenia i produkty medyczne, były szeroko dyskutowane w wielu państwach członkowskich ze względu na szkodliwe skutki dla konsumentów i pacjentów. EKES uważa, że kompleksowa polityka ochrony konsumenta powinna obejmować również sektor medyczny i farmaceutyczny w zakresie bezpieczeństwa, informacji i realizacji praw konsumentów.

3.8 EKES odnotowuje z zadowoleniem, że Komisja pragnie uzyskać wsparcie przedsiębiorców dla realizowanej polityki ochrony konsumenta. Dlatego też należy pilnie wprowadzić szkolenia dla przedsiębiorstw w dziedzinie praw konsumenckich. Wzywa się zainteresowane sieci organizacji przedsiębiorstw do jak najszybszego zaoferowania szkoleń specjalnie dla MŚP, ze wsparciem Komisji Europejskiej.

3.9 EKES wzywa Komisję Europejską do włączenia zainteresowanych stron i podmiotów we wdrażanie programu oraz do wzmocnienia konsultacji, szczególnie z organizacjami konsumentów, aby zapewnić odpowiedni udział w opracowywaniu polityki, która ich dotyczy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Bezpieczeństwo

4.1.1 EKES zdecydowanie popiera przegląd ram legislacyjnych w zakresie bezpieczeństwa produktów, aby zagwarantować konsumentom bezpieczne produkty i usługi.

4.1.2 Uważa, że wdrożenie reguł kontroli, nowoczesnych i ujednoliconych praktyk oraz metod współpracy, w tym z właściwymi organami w miejscu produkcji, umożliwi lepszy

nadzór rynkowy, aby ustanowić uczciwą konkurencję, która przyniesie korzyści wszystkim przedsiębiorstwom i konsumentom. Ponadto EKES zastanawia się nad rolą i środkami w zakresie standaryzacji.

4.1.3 EKES uważa, że wzmocnienie bezpieczeństwa jest konieczne dla odbudowy zaufania konsumentów, które zostało nadwerżone w wyniku różnych kryzysów sanitarnych. Udoskonalenie środków wdrażania przepisów i koordynacja państw członkowskich mają w tym kontekście zasadnicze znaczenie.

4.2 Informacje

4.2.1 EKES zgadza się z opinią Komisji co do niedostosowania między obfitością dostępnych informacji a potrzebami konsumentów. Popiera potrzebę zapewnienia konsumentom wiarygodnych, jasnych i porównywalnych informacji, które powinny być nie tylko dostępne drogą elektroniczną, lecz także za pomocą innych środków.

4.2.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem uznanie roli organizacji konsumentów i przypomina, że władze europejskie i krajowe powinny przyznać konkretne środki na miarę zamierzonych celów, zwłaszcza jeżeli chodzi o testowanie produktów i usług dla konsumentów.

4.2.3 Komitet popiera środki podjęte na rzecz rozpowszechniania informacji wśród konsumentów, o ile są one odpowiednie i mają rzeczywisty wpływ.

4.2.4 Komitet popiera wszelkie inicjatywy dotyczące szkolenia konsumentów i podkreśla w szczególności potrzebę nie tylko informowania ich, lecz także poszerzania ich umiejętności, co należy rozpocząć w szkole, np. w odniesieniu do umiejętności cyfrowych i finansowych. Wymaga to czasu i nie mogą one w żadnym razie zastępować informacji dostarczanych przez przedsiębiorców.

4.3 Wdrażanie przepisów i środki dochodzenia roszczeń

4.3.1 EKES przyjmuje do wiadomości decyzję Komisji dotyczącą egzekwowania przepisów prawa konsumenckiego, co odpowiada zasadniczym oczekiwaniom, ponieważ piętrenie się nowych tekstów nie zapewni wysokiego poziomu ochrony konsumentów.

4.3.2 Komitet popiera sieci europejskie, w tym najstarszą z nich europejską sieć sądową utworzoną w 2001 r. Aby zapewnić ich skuteczność, EKES wzywa do ich regularnej oceny, aby wyciągnąć niezbędne wnioski.

4.3.3 EKES popiera wszelkie inicjatywy umożliwiające poszerzenie wiedzy na temat przepisów Unii Europejskiej.

4.3.4 Komitet popiera inicjatywy auto- i współregulacyjne, takie jak publikacja wytycznych, pod warunkiem że skutecznie realizują one cele polityki publicznej. Ponadto regularne kontrole i oceny powinny zapewnić, aby w przypadku niewypełnienia celów, zostały one zastąpione środkami wiążącymi.

4.3.5 EKES popiera środki Komisji na rzecz ułatwienia alternatywnych systemów rozstrzygania sporów, pod warunkiem, jak już podkreślił w swojej opinii ⁽²⁾, zapewnienia niezależności i bezstronności wobec stron sporu i niewykluczania postępowania sądowego.

4.3.6 EKES zachęca Komisję Europejską do propagowania skutecznych środków sprzyjających elektronicznym transakcjom handlowym, w połączeniu z systemami ODR (internetowego rozstrzygania sporów). Ponadto przyjmuje z zadowoleniem planowane utworzenie platformy zainteresowanych stron w celu omówienia europejskiego „znaku zaufania” dla stron internetowych.

4.3.7 Jeżeli chodzi o zbiorowe środki dochodzenia roszczeń, EKES wyraża ubolewanie, że w programie wspomina się tylko pokrótce o możliwości wprowadzenia takiego narzędzia wdrażania prawa konsumenckiego i uważa, że nadszedł czas (w kontekście sytuacji w niektórych krajach oraz sporów transgranicznych, a także po przeprowadzeniu różnych konsultacji), by przestać zwlekać i przyspieszyć jego wdrożenie.

4.4 Dostosowanie praw i kluczowych strategii politycznych do zmian społeczno-gospodarczych

4.4.1 EKES odnotowuje, że Komisja pragnie podjąć dalsze działania w następstwie projektu rozporządzenia w sprawie wspólnych europejskich przepisów dotyczących sprzedaży ustanawiających prawo opcjonalne pomimo sprzeciwu bez mała wszystkich organizacji konsumentów i niektórych przedsiębiorstw. Przypomina swoje stanowisko ⁽³⁾ dotyczące niedostosowania tej propozycji do niektórych zamierzonych celów, zwłaszcza do wyższego poziomu ochrony konsumentów. Podkreśla potrzebę zmian w europejskim prawie konsumenckim.

4.4.2 Przestrzeń cyfrowa

Komitet popiera różne propozycje dotyczące przestrzeni cyfrowej w odniesieniu do rozwoju technologii. Odnotowuje, że Komisja będzie prowadzić prace na rzecz zapewnienia takiego samego poziomu ochrony w tej dziedzinie; inicjatywa ta jest niezbędnym środkiem na rzecz jej rozwoju.

4.4.3 Usługi finansowe

4.4.3.1 EKES zwraca uwagę, że Komisja postanowiła wzmocnić nadzór nad usługami finansowymi skierowanymi

do konsumentów, szczególnie do tych, którzy znajdują się w najtrudniejszej sytuacji. Komitet popiera to podejście, które umożliwi większą przejrzystość oraz porównywalność ofert i opłat.

4.4.3.2 Komitet pragnie przypomnieć, że przywiązuje szczególną wagę do wszystkich aspektów włączenia finansowego.

4.4.4 Środki spożywcze

4.4.4.1 Komitet zdecydowanie popiera przyjęcie przepisów dotyczących informacji podawanych na produktach spożywczych oraz oświadczeń żywieniowych pod względem zdrowia publicznego, które ma duże znaczenie dla konsumentów.

4.4.4.2 Niedawne problemy w pewnych państwach członkowskich związane z nielegalną dystrybucją napojów alkoholowych uwydatniają ponownie znaczenie nadzoru i kontroli rynku.

4.4.4.3 EKES przychylnie odnosi się do pomysłu, by w celu uniknięcia marnotrawienia żywności przeprowadzić działanie skierowane do poszczególnych ogniw łańcucha rolno-spożywczego.

4.4.5 Energia

4.4.5.1 Komitet poświęca szczególną uwagę zasadniczemu znaczeniu energii dla wszystkich konsumentów, a w szczególności dla tych, którzy znajdują się w trudnej sytuacji i powinni mieć możliwość skorzystania z tej usługi na akceptowalnych warunkach.

4.4.5.2 EKES zachęca do podejmowania inicjatyw na rzecz zarządzania zużyciem energii, ponieważ jest ona rzadkim zasobem i ma znaczny wpływ na budżety gospodarstw domowych. Zwraca uwagę na potrzebę dokonania oceny technologii dostępnych dla konsumentów, tak aby były one rzeczywiście innowacyjne i produktywne.

4.4.6 Podróże i transport

4.4.6.1 Zdaniem EKES-u ważne jest, by program obejmował kwestię transportu, zarówno powietrznego, jak i publicznego. Popiera wysiłki Komisji na rzecz udoskonalenia praw pasażerów, które powinny być dostosowane do oferty przedsiębiorstw i biur podróży. EKES podkreśla, że szczególnie w dziedzinie transportu powietrznego zapowiedziany przegląd przepisów europejskich i odpowiednie działania przewidziane w Akcie o jednolitym rynku ⁽⁴⁾ powinny doprowadzić do wzmocnienia praw pasażerów i ograniczenia nieuczciwych praktyk umownych i handlowych.

4.4.6.2 EKES podkreśla pilną potrzebę przyjęcia środków mających na celu ochronę pasażerów, którzy ucierpieli z powodu bankructwa firm lotniczych. Jest to problem, którego nie poruszono w programie na rzecz konsumentów.

⁽²⁾ Dz.U. C 286 z 17.11.2005, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 75.

⁽⁴⁾ COM(2010) 608 final.

4.4.6.3 Komitet popiera pomysł opracowania strategii na rzecz ekologicznych samochodów, aby ograniczyć emisje CO₂.

4.4.7 Produkty zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju

4.4.7.1 EKES wielokrotnie podkreślał zasadnicze znaczenie zrównoważonego rozwoju dla przyszłości Europy. Dlatego też popiera wytyczne Komisji dotyczące wydłużenia cyklu życia produktów oraz zachęcania do stosowania ekoprojektu w przypadku wszystkich produktów.

4.4.7.2 EKES przyjmuje z zadowoleniem stałe wysiłki Komisji Europejskiej na rzecz promowania polityki społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw (CSR), lecz bardziej rygorystyczne środki są konieczne dla zapewnienia przejrzystości i odpowiedzialności za bardziej etyczną i ekologiczną produkcję i dystrybucję towarów, w szczególności pochodzących z krajów trzecich. Należy wprowadzić środki wiążące dla krajów trzecich, aby zagwarantować zgodność pochodzących z nich towarów ze standardami europejskimi, jak np. obowiązek przedstawienia pisemnego dowodu poświadczającego zgodność towaru z międzynarodowymi normami pracy.

Bruksela, 14 listopada 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 dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD)

(2013/C 11/13)

Sprawozdawca: **Edgardo Maria IOZIA**

Parlament Europejski, w dniu 10 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych

COM(2012) 352 final – 2012/0169 (COD).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 25 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 138 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) wyraża pozytywną opinię na temat wniosku dotyczącego rozporządzenia przedstawionego przez Komisję i uważa, że jest on zgodny ze zobowiązaniami na rzecz wypełnienia luki w prawie europejskim w zakresie ochrony inwestorów indywidualnych.

1.2 EKES podkreśla znaczenie aktu ustawodawczego, który po raz pierwszy reguluje wszystkie typy złożonych produktów finansowych i zapewnia ich porównywalność niezależnie od rodzaju twórcy produktu inwestycyjnego (banku, zakładu ubezpieczeń lub spółki inwestycyjnej). Docenia ponadto wysiłki Komisji mające na celu znalezienie wyważonych rozwiązań, które mogłyby zostać powszechnie i równocześnie zastosowane.

1.3 W poprzednich opiniach EKES postulował przyjęcie jasnych, jednolitych, prostych i porównywalnych przepisów, w związku z czym pozytywnie ocenia rozporządzenie, wyrażając jednocześnie nadzieję, że uwzględnione zostaną w nim uwagi przedstawione w niniejszej opinii, dzięki czemu stanie się ono bardziej przejrzyste, bezpośrednio egzekwowalne i możliwe do natychmiastowego zastosowania.

1.4 Pomimo ogromnej liczby przepisów powstałych w ciągu ostatnich 3 lat EKES odnotowuje, że nie udało się jak dotąd osiągnąć dwóch zasadniczych celów: przywrócenia całkowitej integralności rynku oraz stworzenia faktycznie zintegrowanego rynku dostępnego dla wszystkich podmiotów. Niedawne skandale finansowe pokazały niestety, że wciąż brakuje zdecydowanych działań ze strony krajowych organów nadzoru, które raz na zawsze zapobiegłyby dalszym praktykom powodującym olbrzymie straty dla oszczędzających, jak w wypadku manipulowania wskaźnikiem LIBOR. Wciąż istnieją przeszkody w pełnym urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego, związane z ochroną uprzywilejowanej pozycji gigantów na rodzimym

rynku. Nie poczyniono znaczących postępów, jeżeli chodzi o kredyty hipoteczne, porównywalność i przejrzystość kosztów rachunków bieżących i głównych usług, charakter produktów podstawowych, dostęp do usług bankowych dla określonych grup znajdujących się w trudnym położeniu, działania zbiorowe, uznanie zdolności działania stowarzyszeń użytkowników i konsumentów, ochronę umów transgranicznych czy też zharmonizowane procedury rozstrzygania konfliktów, chociaż trzeba zauważyć, że Komisja podejmuje kroki zmierzające do wypełnienia istniejących luk prawnych.

1.5 EKES odnotowuje, że nie przewidziano w ogóle możliwości nałożenia sankcji na twórców produktów inwestycyjnych z krajów trzecich, których trudno pociągnąć do odpowiedzialności w wypadku nieprzestrzegania przepisów europejskich. W tym wypadku proponuje, by koszty i odpowiedzialność za ewentualne naruszenie rozporządzenia wzięli na siebie pośrednicy. Należy ponadto zaproponować krajom trzecim, w których mieszczą się główne centra finansowe, przyjęcie analogicznych przepisów i powiązanie ich z wytycznymi sporządzonymi przez Radę Stabilności Finansowej.

1.6 Chociaż EKES rozumie uzasadnienie Komisji dotyczące współlistnienia dokumentu zawierającego kluczowe informacje (ang. Key Information Document, KID) zaproponowanego w rozporządzeniu z dokumentem zawierającym kluczowe informacje dla inwestorów (ang. Key Investor Information Document, KIID) przewidzianym w dyrektywie 2009/65/WE i włączonym do rozporządzenia nr 583/2010 Komisji z 1 lipca 2010 r., uważa, że konieczne jest szybsze przeanalizowanie zasadności zachowania dwóch różnych dokumentów dotyczących inwestycji finansowych, i sugeruje, by w ciągu 2 lat od wejścia w życie rozporządzenia w sprawie produktów inwestycyjnych Komisja miała możliwość proponowania połączenia dwóch odrębnych modeli poprzez ujednoczenie przepisów przewidzianych dla UCITS z przepisami dotyczącymi dokumentu KID.

1.7 EKES nie popiera decyzji Komisji w sprawie zastosowania aktów delegowanych odnośnie do najważniejszych elementów rozporządzenia, które powinny być bezpośrednio egzekwowalne w chwili wydania rozporządzenia. Zwłaszcza treść art. 8 ust. 2 została odniesiona do aktów delegowanych. Chodzi o szczegóły dotyczące przedstawienia i treści najistotniejszych informacji, które należy włączyć do dokumentów, ewentualną treść dodatkową i wspólny model, czyli w praktyce 90 % przepisów. Przekazanie uprawnień postulowane w art. 10 ust. 2 dotyczy treści i metod przeglądu informacji oraz ich ewentualnej zmiany. Wreszcie, przekazanie uprawnień w rozumieniu art. 12 ust. 4 dotyczy warunków spełnienia obowiązku oraz metody i terminu dostarczenia dokumentu.

1.8 EKES zdecydowanie zaleca dokonanie przeglądu propozycji i sformułowań, które mogą wprowadzać w błąd lub wywoływać niepewność – chodzi o wyrażenia takie jak: „z należytych wyprzedzeniem” lub „poważnie zagrozić” – i zachęca Komisję do uściślenia procedur, które należy przyjąć w wypadku naruszeń popełnionych w kilku państwach członkowskich, oraz do określenia organów uprawnionych do nakładania sankcji, które w innych wypadkach są wylaniane w Europejskim Urzędzie Nadzoru.

1.9 EKES uważa, że konieczne jest zharmonizowanie propozycji zawartej w art. 15 dotyczącej alternatywnych metod rozstrzygnięcia sporów z rozwiązaniami przedstawionymi w ramach przeglądu wniosku dotyczącego dyrektywy ADR [COM(2011) 793 final] oraz ustanowienie na mocy rozporządzenia internetowego systemu rozstrzygnięcia sporów konsumenckich [COM(2011) 794 final], na którego temat EKES się już wypowiedział⁽¹⁾. W art. 11 Komisja powinna wyraźnie wspomnieć o możliwości dochodzenia roszczeń zbiorowych lub podjęcia działań grupowych przeciwko nieprawidłowemu postępowaniu.

1.10 EKES proponuje zawarcie w tekście rozporządzenia wzmianki o prawie do odstąpienia od umowy nabywców produktów finansowych na odległość, przewidzianego w dyrektywie MiFID i w obowiązujących przepisach.

1.11 EKES uważa, że należy się zastanowić nad możliwością zamieszczenia w jednym portalu dokumentów zawierających kluczowe informacje na temat produktów finansowych. Zapewniłoby to porównywalność różnych produktów oraz większą przejrzystość rynku.

1.12 EKES nie popiera odstępstw zaproponowanych odnośnie do przekazywania dokumentu zawierającego kluczowe informacje; uważa natomiast, że należy z pewnością wyeliminować odstępstwo związane ze sprzedażą na odległość i uważnie zastanowić się nad pozostałymi odstępstwami. Przed dokonaniem zakupu przez telefon klient banku lub zakładu ubezpieczeń powinien otrzymać z odpowiednim wyprzedzeniem dokument zawierający kluczowe informacje.

1.13 EKES uważa, że w wykazie treści dokumentu zawierającego kluczowe informacje należy uwzględnić również rzeczywisty koszt dla użytkownika końcowego.

2. Treść wniosku

2.1 Celem wniosku jest poprawa przejrzystości rynku inwestycji dla inwestorów indywidualnych. Brakuje obecnie jasnych zasad określających wymogi dotyczące przekazywania informacji, w związku z czym inwestorzy nie mają możliwości dogłębnego zrozumienia, na jakie ryzyko narażone są ich inwestycje.

2.2 Gdy brakuje odpowiednich, prostych i zrozumiałych informacji, inwestorzy indywidualni mogą być zmuszeni do płacenia nieuzasadnionej ceny, niedostosowanej do ich profilu ryzyka lub stracić inne możliwości inwestycyjne.

2.3 Jednolity, uproszczony i standardowy system informacji umożliwi ich porównywalność i zrozumiałość, zwiększając tym samym przejrzystość rynku i jego skuteczność.

2.4 By zaradzić temu brakowi i wykorzystać doświadczenia zdobyte już dzięki dokumentowi zawierającemu kluczowe informacje dla inwestorów na potrzeby UCITS, Komisja proponuje przyjąć dokument zawierający krótkie, porównywalne i standardowe informacje, sporządzony przez twórcę produktów inwestycyjnych.

2.5 Rozporządzenie powinno stosować się do wszystkich produktów złożonych, bez względu na ich formę lub konstrukcję, które wytwarzane są przez branżę usług finansowych w celu zapewnienia inwestorom indywidualnym możliwości inwestycyjnych, w przypadku gdy wysokość oferowanego inwestorowi zysku uzależniona jest od wyników jednego lub większej liczby aktywów lub wartości referencyjnych innych niż stopa procentowa.

2.6 Dokument zawierający kluczowe informacje powinien zostać sporządzony zgodnie ze wskazówkami zawartymi w rozporządzeniu, przy czym Komisja zastrzegła sobie możliwość przekazania dalszych uściśleń i informacji poprzez wydanie aktów delegowanych. Nieprzestrzeganie przepisów lub niezgodność z postulowanymi wymogami nakładają na twórcę produktów inwestycyjnych obowiązek wypłaty odszkodowania za szkody wyrządzone inwestorowi indywidualnemu.

2.7 Rozporządzenie zawiera procedury zgłaszania skarg, dochodzenia roszczeń i czynnej współpracy podejmowanej niezwłocznie przez właściwe władze. Państwa członkowskie ustanowią skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje oraz środki administracyjne.

⁽¹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 93 i Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 99.

2.8 Przepisy przejściowe i końcowe dotyczą m.in. pozostawienia w niezmienionej formie przepisów dotyczących dokumentu zawierającego kluczowe informacje dla inwestorów, które obowiązują UCITS, przez 5 lat po wejściu w życie rozporządzenia. Proponowane rozporządzenie zostanie ponownie przeanalizowane po 4 latach od wejścia w życie; przy tej okazji podjęta zostanie decyzja co do utrzymania postanowień dyrektywy 2009/65/WE⁽²⁾, która dotyczy właśnie wymogów informacyjnych dla UCITS.

3. Uwagi ogólne

3.1 Od stycznia 2008 r. w opinii w sprawie Zielonej księgi w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku⁽³⁾ Komitet wniósł o środki zmierzające do zapewnienia jasnych, wyczerpujących, kluczowych i przejrzystych informacji, które należy przekazać inwestorom indywidualnym, zwłaszcza na temat produktów w pakietach i produktów strukturyzowanych.

3.2 Przyjęcie środków znacznie ograniczających brak równowagi w dostępie do informacji między twórcami produktów inwestycyjnych a inwestorami indywidualnymi jest jednym z warunków stworzenia jednolitego rynku finansowego, na którym przekazywane byłyby jasne, dokładne, proste i porównywalne informacje. Wniosek Komisji jest krokiem we właściwym kierunku.

3.3 Ewentualny arbitraż regulacyjny między przepisami mniej zaostrzonymi i uciążliwymi a normami o charakterze bardziej nakazowym prowadzi do zakłóceń na rynku, które przyczyniają się z kolei do powstania czynników utrudniających urzeczywistnienie prawdziwego, przejrzystego i skutecznego jednolitego rynku finansowego.

3.3.1 Przyjęcie ustandaryzowanego modelu informacyjnego UE jest niezbędne do ułatwienia rozwoju zintegrowanego rynku transgranicznego. Różnice w ustawodawstwie poszczególnych państw członkowskich dają nieuzasadnioną przewagę konkurencyjną tym przedsiębiorstwom, które działają w krajach nieprzewidujących żadnego wymogu i które mogą z łatwością oferować produkty o wysokim poziomie ukrytego ryzyka.

3.4 Z tych ogólnych przyczyn EKES popiera zarówno odniesienie do art. 114 TFUE, jak i decyzję o przyjęciu rozporządzenia. EKES wielokrotnie opowiadał się za tym instrumentem, gdyż jest to najlepszy sposób nadania przepisom w dziedzinie finansowej charakteru strukturalnego, a także zapobieżenia zjawisku nadmiernie rygorystycznego (*goldplating*) i wybiórczego wdrażania (*cherry picking*), które jest typowe dla transpozycji dyrektyw dotyczących działalności finansowej. Uzasadnione wydaje się zatem zastosowanie zasad pomocniczości i proporcjonalności zapisanych w art. 5 Traktatu UE.

3.5 Stosowne byłoby przekazywanie informacji na temat ewentualnych zysków, do których należą podatki i opłaty związane z produktem. Jeżeli produkt finansowy jest oparty na

różnych walutach, należy rozważyć ryzyko walutowe i uwzględnić historię produktu oraz oficjalnej waluty, w której jest wyrażony. Informacje na temat produktu powinny zawierać ceny w walucie początkowej i w walucie kraju, w którym produkt został wprowadzony do obrotu. Zwiększyłyby to znacznie porównywalność i zrozumiałość informacji dla inwestorów indywidualnych.

3.6 EKES uważa, że niezbędne jest zaostrzenie kontroli przez właściwe władze zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim. Wyraża poważne wątpliwości co do rozważań Komisji na temat tego, że władze europejskie nie potrzebują wzmocnienia roli przypisanej im w omawianym rozporządzeniu. Powierzeniu im większego zakresu obowiązków nie towarzyszy odpowiednia ocena dostępnych zasobów. Na przykład w dniu 9 października 2012 r. EUNB dysponowała łącznie 84 pracownikami, których zadaniem jest realizacja wielu poważnych zadań. Zwiększanie zakresu odpowiedzialności bez uwzględnienia trwałej sytuacji kryzysowej, w warunkach której działają władze, może być zrozumiane zupełnie inaczej niż przewidują to przepisy.

3.7 EKES podkreśla znaczenie przepisów dotyczących broszur informacyjnych dla podmiotów inwestujących w UCITS. W Europie wpłynęły one w dużej mierze stymulująco na rynek, a przejrzystość instrumentów informacyjnych (KIID) umożliwiła poprawę jego funkcjonowania. Przepisy w dokumencie zawierającym kluczowe informacje są bardziej dopracowane, w związku z czym Komitet oczekuje ich szybkiej konwergencji w ramach jednego modelu.

3.8 EKES ubolewa nad faktem, że nie porusza się w ogóle znaczenia produktów pochodzących z krajów trzecich, i zachęca Komisję do zastanowienia się nad koniecznością włączenia tego zagadnienia do rozporządzenia. Za odpowiedzialnych należy uznać pośredników tych produktów, a nie ich twórców.

3.8.1 Podczas kryzysu finansowego w latach 2007–2009 typowe były toksyczne produkty „konfekcjonowane” przez wielkie przedsiębiorstwa finansowe USA. Ryzykowne kredyty (tzw. *subprime*) okazały się obligacjami śmieciowymi o bardzo wysokim poziomie ryzyka, a trzy duże agencje ratingowe pomyliły się, dając im ocenę wiarygodności. By móc sprzedać produkty „konfekcjonowane” w krajach trzecich, odsprzedawcy muszą przyjąć na siebie odpowiedzialność twórcy produktu inwestycyjnego, którego rozporządzenie UE nie może zobowiązać bezpośrednio do sporządzenia dokumentu zawierającego kluczowe informacje.

3.9 Fragmentacja rynku finansowego jest kolejnym problemem, jaki rozporządzenie pomaga rozwiązać. Różnorakie regulacje utrudniały dotychczas proces prawdziwej integracji rynków krajowych; na rynku transgranicznym odczuwa się negatywny wpływ wielości rozporządzeń, co podwyższa koszty i sprzyja obchodzeniu surowszych przepisów, ukierunkowanych na ochronę konsumenta.

⁽²⁾ Dz.U. L 302 z 17.11.2009, s. 32.

⁽³⁾ Dz.U. C 151 z 17.6.2008, s. 1.

3.9.1 Konieczne jest wsparcie programów edukacji finansowej konsumentów. W swej opinii z inicjatywy własnej⁽⁴⁾ EKES stwierdza: „Edukacja finansowa to ostatecznie aspekt kluczowy dla utrzymania zaufania do systemu finansowego i odpowiedzialnego wykorzystania produktów finansowych”.

3.10 EKES zaleca, by w ramach procesu oceny uwzględnić oddziaływanie wszystkich ustalanych norm i związanych z nimi kosztów, gdyż nieuzasadniona i nadmierna regulacja może wywołać niezliczone szkody nie tylko w sektorze finansowym, ale w całej gospodarce. Wyhamowanie siły napędowej świata finansów może wywołać bezprecedensowy kryzys, czego dowodzą prowadzone ostatnio eksperymenty pochłaniające setki miliardów euro oraz dramatyczny kryzys gospodarczy w niektórych krajach.

3.11 We wniosku Komisji nawiązania do sprzedawców występują wyłącznie w związku z ich odpowiedzialnością i procedurami karnymi. Nic nie mówi się o niezbędnych szkoleniach dla pracowników przedsiębiorstw sprzedających produkty finansowe i o konieczności o wiele mniejszego uzależnienia premii przeznaczonych dla najwydajniejszych pracowników od sprzedaży konkretnych produktów. Ze względu na to, że aspekt ten został omówiony w nowej dyrektywie MiFID i że ma zasadnicze znaczenie, EKES proponuje dodanie do rozporządzenia wyraźnej wzmianki o teź dyrektywie.

3.11.1 EKES wielokrotnie zaznaczał, że jedną z głównych przyczyn niekontrolowanej sprzedaży toksycznych, nieodpowiednich lub wysoce ryzykownych produktów, której nie towarzyszyła odpowiednia kampania informacyjna, a która spowodowała olbrzymie straty wśród oszczędzających, była nierozsądna polityka przedsiębiorstw finansowych i bankowych polegająca na przyznawaniu kadrze kierowniczej niewiarygodnie wysokich premii za wyniki krótkoterminowe.

3.11.2 By osiągnąć te wyniki, stosowano nieprawidłowe praktyki, karane obecnie przez wymiar sprawiedliwości zasądza olbrzymie kwoty pieniędzy, które niektóre banki i przedsiębiorstwa finansowe są zobowiązane zwrócić swym klientom. Przykładami jednostek tego rodzaju są m.in. instytucje, których plan wynagrodzenia opierał się na sprzedaży za wszelką cenę produktów wiążących się z wysokim wynagrodzeniem sprzedawców i na przydzielaniu każdemu punktowi sprzedaży poziomu obrotów, jakie należało osiągnąć. Taki system sprzedaży nadaje się być może do sklepu z wędlinami, ale nie do banku dysponującego oszczędnościami całego życia swych klientów.

3.11.3 Pomimo wszystkich podjętych inicjatyw należy z goryczą stwierdzić, że niektóre z nieprawidłowych praktyk są nadal niezłomnie stosowane do tego stopnia, że w celu zdobycia ogromnych zysków konieczne staje się manipulowanie wskaźnikami odniesienia, jak pokazuje ostatnio przypadek stopy LIBOR. Postępowanie to, które dotyczy niewielkiej mniejszości europejskiego sektora finansowego, szkodzi reputacji

całego systemu i zaufaniu zdobytemu przez niego na przestrzeni wielu lat. Całe środowisko finansowe musi zachowywać bardzo wysokie standardy etyczne w biznesie. Stowarzyszenia bankowe powinny nakładać wysokie kary na przedsiębiorstwa i osoby naruszające ogólnie przyjęte zasady postępowania, wykluczając ze zgromadzeń i działalności bankowej tych, którzy dopuścili się poważnych naruszeń. Zbyt często zachowywały one milczenie wobec zdecydowanie nieprawidłowych, a często również nielegalnych czynów.

3.12 EKES zdecydowanie zaleca Komisji monitorowanie skuteczności sankcji, które państwa członkowskie powinny wprowadzić. W ustawodawstwie krajowym istnieją niejednorodne interpretacje wagi naruszeń lub przestępstw popełnionych w branży finansowej. Są one związane z różnicami w kulturze gospodarczej i prawnej poszczególnych państw. Chociaż w dziedzinie administracyjnej i karnej nie można wydawać przepisów europejskich obejmujących sankcje, Komisja powinna zobowiązać się do jak największego ujednoczenia nie tylko przepisów, lecz również systemu sankcji. Istnieje realne ryzyko, że od dumpingu regulacyjnego przejdziemy do dumpingu sankcyjnego. Te same przepisy, lecz bardzo różniące się od siebie sankcje, mogłyby skłaniać do podejmowania działalności tam, gdzie ryzyko jest mniejsze. Koordynacja i wspólne wytyczne są zatem niezbędne dla nadania przepisom skuteczności. Komitet zaleca ponadto uwzględnienie różnych rodzajów sankcji, które w niektórych krajach mają charakter administracyjny, a w niektórych – prawny.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 EKES uważa, że wniosek jest generalnie wyważony, choć można poprawić niedociągnięcia przedstawione w uwagach ogólnych.

4.2 EKES popiera decyzję o skupieniu uwagi na produktach o raczej wysokim profilu ryzyka, by nie obciążać sektora finansowego zbędnymi kosztami sporządzania dokumentów informacyjnych, które nie okazałyby się faktycznie przydatne.

4.3 EKES wyraża zadowolenie, że w rozporządzeniu wyraźnie przedstawiono łańcuch odpowiedzialności i że wskazano podmiot wyznaczony do sporządzenia dokumentu zawierającego kluczowe informacje. W przeszłości ze względu na niepewność co do zakresu odpowiedzialności trudno było pociągnąć do odpowiedzialności tych, którzy dostarczyli błędnych i wprowadzających w błąd informacji powodujących olbrzymie straty wśród inwestorów indywidualnych.

4.4 EKES popiera długo wyczekiwaną decyzję Komisji w sprawie opracowania rozwiązania dla UCITS, czyli krótkiego i zwięzłego dokumentu informacyjnego napisanego bez specjalistycznych sformułowań i żargonu, sporządzonego we wspólnym formacie i umożliwiającego porównanie z innymi produktami. W art. 8 w jasny i wyczerpujący sposób przedstawiono elementy, które powinny znaleźć się w dokumencie zawierającym kluczowe informacje, dołączając do wykazu koszty realne, jakie muszą ponieść inwestorzy indywidualni.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 318 z 29.10. 2011, s. 24.

4.5 Decyzja ta nie zmienia jednak faktu, że konieczny jest dalszy rozwój edukacji finansowej⁽⁵⁾ w szkołach, w ramach programu nauczania i uczenia się nieformalnego, a także pośród osób starszych i prowadzących dom. Osoby oszczędzające znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji nie zawsze dysponują niezbędną wiedzą podstawową, by dogłębnie zrozumieć nawet uproszczone dokumenty zawierające kluczowe informacje. EKES zaleca Komisji, by w nowych motywach proponowanego rozporządzenia podkreśliła ewentualnie potrzebę dalszych wysiłków na rzecz rozpowszechnienia podstawowej edukacji finansowej dla wszystkich.

4.6 EKES docenia pierwszą próbę zapewnienia przejrzystości w odniesieniu do sprecyzowania kosztów, profilu ryzyka i informacji na temat wcześniejszych zysków z omawianego produktu lub produktów mogących zostać uznane za analogiczne.

4.7 Obowiązek dostarczenia w odpowiednim czasie dokumentu zawierającego kluczowe informacje, który umożliwiłby inwestorowi indywidualnemu pełne zrozumienie i świadomość ryzyka, jest niezbędny do nadania skuteczności proponowanemu rozporządzeniu. EKES podkreśla fakt, że nie przedstawiono wymaganych terminów przekazania dokumentu. Sformułowanie: „z należywym wyprzedzeniem przed zawarciem transakcji, której przedmiotem jest produkt inwestycyjny” wydaje się nieodpowiednie do zagwarantowania inwestorowi indywidualnemu wszystkich przydatnych informacji. EKES sprzeciwia się wprowadzeniu odstępstw odnośnie do przekazania dokumentu zawierającego kluczowe informacje, zwłaszcza, jeżeli chodzi o zakupy na odległość.

4.8 EKES uważa, że stosowne byłoby przypomnienie w tekście rozporządzenia o możliwości odstąpienia od umowy w wypadku transakcji na odległość, tak jak przewidziano to w odniesieniu do transakcji finansowych.

4.9 EKES zdecydowanie zaleca wyznaczenie określonego i rozsądnego terminu, który zostałby wprowadzony do części normatywnej, zamiast normowania tej kwestii w kolejnych aktach delegowanych, które prowadzą do niepewności w sektorze finansowym w zakresie działań wdrożeniowych. Zgodnie z art. 5 dokument powinien zostać ponadto sporządzony przed wprowadzeniem produktu do obrotu i opublikowany z wyprzedzeniem w internecie. Niewyznaczenie już teraz terminu prekluzyjnego, którego niedotrzymanie wiązałoby się w dużym stopniu z brakiem realizacji celów i zobowiązań przedstawionych w rozporządzeniu, jest chybionym pomysłem. Rozsądne wydaje się wyznaczenie terminu przynajmniej jednego tygodnia przed zawarciem transakcji. Można wówczas zdobyć wszelkie niezbędne informacje, zwrócić się o poradę i wyjaśnienia. Inwestor znajduje się pod wystarczającą ochroną i ma czas na porównanie konkurencyjnych ofert zakupu. W tym zakresie EKES nie popiera wydawania aktów delegowanych, które powinny być ograniczone do minimum i zgodne z formą oraz treścią art. 290 TFUE, czyli dotyczyć kwestii drugorzędnych, odnośnie do których nie można zastosować innych instrumentów.

4.10 EKES popiera postanowienia art. 9 odnośnie do potrzeby oddzielenia informacji marketingowych od dokumentu zawierającego kluczowe informacje i tego, że nie mogą być one sprzeczne z jego treścią. Zbyt często produkty toksyczne reklamowano jako bezpieczne, co popierały niezwykle „rzetelne” agencje ratingowe, szastając ratingiem AAA. Z niewiadomych przyczyn produkty te znalazły się w rękach oszczędzających w Europie.

4.11 W rozdziale III Komisja zamieściła postanowienia na temat skarg, dochodzenia roszczeń i współpracy między organami, a w rozdziale IV – na temat sankcji i środków administracyjnych. Z zastrzeżeniem wcześniejszych uwag o charakterze ogólnym EKES bardzo pozytywnie ocenia decyzję w sprawie szczegółowego określenia procedur, metod i warunków odwołania się do innych niż prawne sposobów rozwiązywania sporów w sprawie inwestycji indywidualnych w produkty finansowe.

4.11.1 Zdaniem EKES-u współpraca właściwych organów jest absolutnie niezbędna. W wielu wcześniejszych opiniach opowiadał się on nie tylko za zaleceniami, lecz również za wiążącymi przepisami dla władz krajowych, dotyczącymi potrzeby tak ścisłej współpracy, na jaką tylko pozwalają przepisy i procedury krajowe. W wypadku wyraźnej niezgodności, ze względu na zasadę pomocniczości za nieważne należałoby uznać sprzeczne przepisy krajowe.

4.12 EKES uważa, że również art. 22 zawiera zdanie, które w przyszłości może doprowadzić do nieporozumień. Obok wzmianki o dodatkowej karze polegającej na opublikowaniu informacji o rodzaju naruszenia oraz tożsamości osób za nie odpowiedzialnych, które EKES całkowicie popiera, stwierdza się: „chyba że ujawnienie tych informacji mogłoby poważnie zagrozić rynkom finansowym”. Nie jest jasne, kto odpowiada za ocenę poważnego ryzyka i czy jest to Komisja, władze krajowe czy może europejskie organy nadzoru. Nie wspomina się w ogóle o przypadku równoczesnego naruszenia zobowiązań przewidzianych w rozporządzeniu w większej liczbie państw członkowskich. Kto podejmuje decyzję? Co w przypadku, gdy zdaniem jednego organu opublikowanie informacji nie zagrażałoby rynkom finansowym, a zdaniem drugiego tak? Którą procedurę się przyjmuje? Kwestie te należy rozwiązać przed wydaniem rozporządzenia, które ze swej natury powinno być proste, jasne i możliwe do bezpośredniego zastosowania i które musi być zredagowane w taki sposób, by zapobiec ryzyku zbędnych lub szkodliwych dla interesu UE sporów.

4.13 Jeżeli chodzi o akty delegowane, Komisja nadal wydaje wnioski, które zawierają wiele aktów tego rodzaju. EKES wielokrotnie poruszał kwestię prawidłowości tych praktyk, ich faktycznej konieczności i zgodności z postanowieniami art. 290 TFUE w sprawie aktów delegowanych oraz art. 291 TFUE w sprawie aktów wykonawczych. Również w tym wypadku EKES uważa, że Komisja proponuje rozwiązania, które dotyczą istotnych kwestii poruszonych w rozporządzeniu. Na przykład art. 8 ust. 2 dotyczy szczegółów przedstawienia i treści najistotniejszych informacji, które należy włączyć do dokumentów, ewentualnej treści dodatkowej i wspólnego modelu, czyli w praktyce 90 % rozporządzenia. Przekazanie

⁽⁵⁾ Dz.U. C 318 z 29.10. 2011, s. 24.

uprawnień postulowane w art. 10 ust. 2 dotyczy treści i metod przeglądu informacji oraz ewentualnej zmiany. Wreszcie, przekazanie uprawnień postulowane w art. 12 ust. 4 dotyczy warunków spełnienia obowiązku oraz metody i terminu dostarczenia dokumentu, o czym wypowiedziano się już krytycznie w niniejszej opinii.

4.14 EKES zastanawia się, czy akty delegowane są faktycznie niezbędne i zgodne z celem omawianego rozporządzenia. Chociaż rozumie, że są one o wiele łatwiejsze do wdrożenia, to powinny dotyczyć ściśle postanowień Traktatu. W komunikacie Komisji na ten temat ⁽⁶⁾ stwierdza się: „Artykuł 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w brzmieniu wynikającym z traktatu podpisanego w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (zwanego dalej „nowym traktatem”), pozwala prawodawcy na przekazanie Komisji uprawnień do przyjęcia aktów

o charakterze nieprawodawczym o zasięgu ogólnym, które **uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu prawodawczego**”.

4.15 Zdaniem EKES-u akty delegowane, zaproponowane przez Komisję, są natomiast kluczowym elementem aktu ustawodawczego.

4.16 Na koniec warto odnotować, że EKES nie popiera decyzji o zachowaniu bez zmian przepisów dotyczących obowiązku informowania o UCITS przez następnych 5 lat i proponuje Komisji dokonanie przeglądu w ciągu 2 lat od przyjęcia omawianego rozporządzenia, by jak najszybciej ujednolicić kluczowe dla inwestorów dokumenty dotyczące wszelkiego rodzaju produktów finansowych.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽⁶⁾ COM(2009) 673 final z 9 grudnia 2009 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”

COM(2012) 173 final

(2013/C 11/14)

Sprawozdawca: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu”

COM(2012) 173 final.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 2 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dotychczas Europie nie udało się opanować kryzysu, na skutek czego pogłębiają się w niej podziały. W wielu krajach ogarniętych kryzysem można zaobserwować dramatyczny wzrost bezrobocia, zwłaszcza wśród ludzi młodych. Europejska polityka zatrudnienia musi się w większym stopniu włączyć we wspieranie państw członkowskich przy rozwiązywaniu ich problemów. W większym niż dotychczas stopniu należy uznawać ją za element koniecznych rozwiązań, dzięki którym wspólnymi siłami uda się doprowadzić do przezwyciężenia kryzysu i do ustabilizowania sytuacji w Europie.

1.2 Z tego względu Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje, że rozbudowie infrastruktury europejskiej i dobremu jakościowo wzrostowi muszą koniecznie towarzyszyć środki w zakresie polityki zatrudnienia. Istnieje duże zapotrzebowanie na inwestycje, które mogą mieć znaczenie dla zatrudnienia. Z tego względu należy bezwzględnie mobilizować inwestycje, zarówno prywatne, jak i publiczne oraz przeprowadzić reformy.

1.3 Dzięki solidarnej i efektywnej polityce zatrudnienia europejski rynek pracy może zostać odpowiednio ukształtowany i odzyskać wiarygodność. Decydujące znaczenie ma tu m.in. szybkie wdrożenie gwarancji dla młodzieży w wiążącym kształcie. Ponadto w niektórych krajach dotkniętych kryzysem występuje zainteresowanie wprowadzeniem dualnego systemu kształcenia. Komisja powinna wspierać tę koncepcję, umożliwiać szybką pomoc finansową i inicjować wymianę sprawdzonych rozwiązań. Jeśli nie uda nam się dać ludziom młodym, szczególnie w krajach dotkniętych kryzysem, właściwych perspektyw, grozi nam to, że staną się oni „straconym pokoleniem” i zaczną stanowić zagrożenie społeczne i polityczne. Komitet wzywa do znalezienia rozwiązań opartych na solidarności, podobnych do funduszu globalizacji.

1.4 Nadanie odpowiedniego kształtu gwarancji dla młodzieży jest pierwszym istotnym krokiem, lecz należy się również pilnie zająć istniejącymi problemami strukturalnymi.

Realizacja celu dotyczącego utworzenia dużej liczby miejsc pracy jest uzależniona od:

- zapewnienia podaży siły roboczej dzięki wykorzystaniu – za pośrednictwem rynku pracy sprzyjającego włączeniu – potencjału siły roboczej, jaki tworzą długotrwale bezrobotni;
- zapotrzebowania na siłę roboczą; jest to możliwe tylko w sektorach charakteryzujących się wzrostem i dużą produktywnością, takich jak srebrna gospodarka.

1.5 Polityka zatrudnienia nie może stanowić przeciwwagi dla błędów w polityce makroekonomicznej, lecz może w istotny sposób przyczynić się do zwiększenia konkurencyjności w społeczeństwach opartych na wiedzy poprzez wzmacnianie zdolności do inwestycji oraz wyrównywanie popytu i podaży. Ponadto należy pilnie usprawnić dostęp przedsiębiorstw europejskich, w szczególności MŚP, do kapitału wysokiego ryzyka oraz zmniejszyć niepotrzebne obciążenia administracyjne.

1.6 Zasadniczo w procesie kształtowania i wdrażania polityki zatrudnienia należy uwzględnić szczególną rolę partnerów społecznych i ją wzmocnić w ramach nowego systemu sprawowania rządów.

2. Europejska polityka zatrudnienia w czasach kryzysu

2.1 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” oraz dziewięć towarzyszących mu dokumentów. Komunikat zawiera propozycje działań wspierających tworzenie miejsc pracy i reformę rynków pracy oraz propozycje poprawy systemu zarządzania na poziomie UE.

2.2 Apel Komisji o „odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu” pojawia się w chwili, gdy w wyniku różnorodnych kryzysów (finansowego, gospodarczego, społecznego, kryzysu strefy euro, kryzysu zadłużenia, kryzysu zaufania) w wielu państwach doszło do utraty dużej liczby miejsc pracy, co utrudnia codzienne życie obywateli, którzy tracą pracę, nie mogą znaleźć nowej pracy lub muszą pogodzić się z obniżeniem wynagrodzenia czy z obniżeniem lub wręcz zlikwidowaniem świadczeń socjalnych.

2.3 Dlatego też Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajęła się kwestią wpływu kryzysu na zatrudnienie i apeluje o odnowę gospodarczą sprzyjającą zatrudnieniu. Było to niezbędne już od dawna, gdyż skutki kryzysu się zaostwiają – m.in. dlatego że rządy prawie wszystkich państw UE w ramach wdrażania nowo przyjętych reguł zarządzania gospodarczego w strefie euro starają się redukować deficyty budżetowe, po części znacznie tnąc wydatki publiczne, ze szczególnym uwzględnieniem wydatków na cele socjalne i usługi publiczne. Polityka taka ogranicza jednak szanse na rynku pracy i to nie tylko w przypadku grup, które już wcześniej znajdowały się w trudniejszym położeniu⁽¹⁾. 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. Stąd niezbędne jest zachowanie i wzmocnienie stabilizującej roli systemów zabezpieczenia społecznego opartych na solidarności, tak aby były one efektywne i trwałe, właśnie z myślą o najbardziej dotkniętych obywatelach i grupach znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy.

2.4 EKES domagał się podjęcia odpowiednio wcześniej szczególnych wysiłków, aby zaradzić rosnącemu w niepokojącej skali bezrobociu; nie można postępować, jak gdyby nic się nie stało. Polityka rynku pracy może i powinna wspierać proces tworzenia miejsc pracy. Podstawą do tego jest stabilna gospodarka. Komitet przyjął z zadowoleniem przyjęty w 2008 r. plan naprawy gospodarczej, krytykując jednak jego zbyt ograniczony zasięg⁽²⁾.

2.5 Aktualne dane na temat rynku pracy są alarmujące, negatywny trend nie został przełamany w krajach dotkniętych kryzysem. Bezrobocie w Europie, wynoszące w sierpniu 10,5 % (11,4 % w strefie euro), jeszcze nigdy nie było tak wysokie. W dwóch trzecich państw członkowskich odnotowuje się rosnące bezrobocie; najbardziej wzrosło w Hiszpanii (25,1 %), w Portugalii (15,9 %) i w Grecji (24,2 %)⁽³⁾. 25,46 mln osób nie ma pracy. Szczególnie negatywne zjawisko to wzrost także bezrobocia długotrwałego, a trend ten wydaje się dalej umacniać. Ponad 40 % wszystkich bezrobotnych szuka pracy już

dłużej niż rok⁽⁴⁾. Powodem do dużego zaniepokojenia jest nadal bardzo wysoki poziom bezrobocia osób młodych – ponad 22 %. Także tu różnice między państwami członkowskimi są znaczne. W Hiszpanii i Grecji bezrobocie osób młodych wynosi ponad 50 %, w niektórych państwach (Portugalia, Słowacja, Bułgaria, Włochy i Irlandia) wynosi ok. 30 %. Tylko w trzech państwach członkowskich (Niemcy, Austria i Niderlandy) osiąga mniej niż 10 %⁽⁵⁾.

2.6 Polityki dotyczącej wzrostu gospodarczego nie można rozważać w oderwaniu od polityki zatrudnienia. Dlatego też Komitet niejednokrotnie apelował o przyjęcie europejskiego planu naprawy gospodarczej o daleko idących skutkach dla polityki rynku pracy, na który przeznaczono by budżet w wysokości 2 % PKB. Przedsiębiorczość i podejmowanie działalności gospodarczej trzeba propagować w całym społeczeństwie, nie tylko w ramach programów kształcenia i szkolenia. Oprócz dodatkowych inwestycji krajowych, które należy przeprowadzać w skoordynowany sposób, by zwiększyć korzystne oddziaływanie na politykę zatrudnienia, trzeba również wskazać europejskie projekty inwestycyjne. „Pakt na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” przyjęty na szczycie w dniach 28–29 czerwca 2012 r. stanowi pierwszy krok w tym kierunku; za nim muszą nastąpić działania w praktyce, tak aby w całej Europie stworzyć niezbędne warunki dla trwałego wzrostu i zatrudnienia. Trzeba zwrócić szczególną uwagę na zadbanie o płynne przemiany na rynku pracy, w szczególności w przypadku procesów restrukturyzacyjnych.

3. Warunki ramowe europejskiej polityki zatrudnienia

3.1 Komitet podziela zatem analizę Komisji, że prognozy dotyczące wzrostu zatrudnienia zależą w dużym stopniu od zdolności UE do generowania wzrostu gospodarczego poprzez odpowiednią politykę makroekonomiczną i przemysłową oraz politykę innowacji oraz od uzupełnienia tego polityką dotyczącą zatrudnienia nastawioną na osiągnięcie odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu. Komitet obawia się, że w przypadku nieprzerwanej kontynuacji polityki oszczędnościowej w UE wielu pozytywnych propozycji zawartych w pakiecie dotyczącym zatrudnienia nie będzie można zrealizować. EKES wyraża ponadto obawę, że wyłącznie przy pomocy zaproponowanych środków nie będzie można osiągnąć celów wytyczonych w strategii UE na rzecz zatrudnienia. Już w lutym 2012 r. Komitet wzywał do uzgodnienia społecznego paktu na rzecz inwestycji, co miałyby prowadzić do przezwyciężenia kryzysu i inwestycji w przyszłość⁽⁶⁾. W tym kontekście Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja przypomina za pomocą pakietu na rzecz zatrudnienia, iż zgodnie z art. 3 Traktatu UE jest zobowiązania do realizacji celów dotyczących pełnego zatrudnienia i spójności społecznej.

4. Propozycje na rzecz wzmocnienia europejskiej polityki zatrudnienia

4.1 Stworzenie perspektyw dla ludzi młodych

4.1.1 W sprawozdaniu „Global Employment Trends for Youth 2012” MOP ostrzegła w maju 2012 r., że może wyrosnąć nam stracone pokolenie. Dlatego też rządy powinny uznać za priorytet aktywną politykę rynku pracy i zatrudnienia

⁽¹⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23.

⁽²⁾ Dz.U. C 306 z 16.12.2009, s. 70.

⁽³⁾ Por. komunikat prasowy Eurostatu 138/2012 z 1.10.2012.

⁽⁴⁾ Komunikat prasowy Eurostatu 138/2012 z 1.10.2012.

⁽⁵⁾ SWD (2012) 90 final, s. 10 i nast.

⁽⁶⁾ Zob. przypis 2.

dotyczącą ludzi młodych. Komitet przyjmuje w tym kontekście z zadowoleniem planowane skonkretyzowanie koncepcji gwarancji dla młodzieży. Nie uda się jednak tego zrealizować, mając do dyspozycji jedynie niewykorzystane dotąd środki z EFS. Komitet zaleca zatem udzielenie przejściowego wsparcia krajom, które znajdują się w szczególnie trudnym położeniu, gdyż często brakuje im środków finansowych na prowadzenie niezbędnej aktywnej polityki zatrudnienia, zwłaszcza w aspekcie wiążącego wdrożenia gwarancji dla młodzieży. Jeśli niemożliwa jest realizacja tego celu wyłącznie przy pomocy środków z EFS, do finansowania należy wykorzystywać dodatkowe środki europejskie (fundusz solidarności na rzecz młodzieży). Skoro możliwe jest przeznaczanie miliardów euro na banki, również i na ten cel musi być możliwe znalezienie środków, na przykład poprzez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, którą to koncepcję Komitet popiera już od dłuższego czasu.

4.1.2 Eurofound przeanalizował silne i słabe punkty gwarancji dla młodzieży (7). Gwarancje te są ważnym krótkoterminowym środkiem, którego zadaniem jest zapobieżenie wykluczeniu ludzi młodych. Jednak w mniejszym stopniu przeznaczone są one dla szczególnych grup docelowych jak grupy, w przypadku których udzielanie pomocy jest utrudnione. Nie rozwiążą one również problemów strukturalnych (np. niedostatków systemów kształcenia ogólnego i zawodowego).

4.1.3 Podstawowe znaczenie ma ponadto moment podjęcia interwencji. Komitet uznaje, że interwencja po trzech miesiącach jest spóźniona. Najlepiej byłoby, gdyby gwarancja dla młodzieży zaczynała funkcjonować jak najwcześniej, tj. w momencie rejestracji w urzędzie pracy. Nieudane wejście do świata pracy wyrządza bowiem szkody gospodarce narodowej i pozostawia skazę na resztę życia. Komitet zaleca, aby gwarancja dla młodzieży obejmowała również młode osoby dorosłe w wieku od 25 do 29 lat. W ramach krajowych programów reform należy przewidzieć konkretne działania w tym kierunku. W wielu państwach konieczne będzie zatem rozbudowanie przyznawanego przez publiczne służby zatrudnienia specjalnego wsparcia, przy czym szczególną uwagę należy zwrócić na grupy w niekorzystnej sytuacji.

4.1.4 Należy wypełnić lukę między potrzebami rynku pracy, systemem kształcenia i oczekiwaniami młodych ludzi. Jednym ze sposobów jest stworzenie systemu bodźców i wsparcia z myślą o stworzeniu systemów praktyk zawodowych wysokiej jakości. Zdaniem Komitetu istotne jest, by partnerzy społeczni w państwach członkowskich byli bezpośrednio zaangażowani w kształtowanie tych systemów. Komitet wzywa do lepszej wymiany doświadczeń i do wsparcia systemów praktyk zawodowych z EFS. Należy wspierać wymianę sprawdzonych rozwiązań, udzielanie szybkiej pomocy finansowej i opracowanie jakościowych ram dualnego systemu kształcenia. Stosowaniu proponowanej karty jakości praktyk powinien towarzyszyć system bodźców.

4.2 *Podnoszenie kwalifikacji zwiększa konkurencyjność i otwiera nowe perspektywy.*

4.2.1 Niezbędna jest wyważona równowaga kwalifikacji podstawowych, zawodowych i akademickich. Trwały pozytywny rozwój zatrudnienia nie może bowiem opierać się wyłącznie na kwalifikacjach akademickich, na poziomie

wykształcenia wyższego. Podstawowe znaczenie ma także nabywanie umiejętności umysłowych i uniwersalnych, nie tylko zaś formalnych wyższych kwalifikacji. W przyszłości jeszcze większe znaczenie będą miały umiejętności przekrojowe i komunikacyjne. Komitet wspiera wysiłki na rzecz zapewnienia poprawy uznawania kwalifikacji poprzez walidację umiejętności nabytych poza formalnym systemem kształcenia, zwłaszcza w kontekście niedawnego wniosku dotyczącego zalecenia Rady w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego (8). Trzeba wzmocnić wdrażanie europejskich ram kwalifikacji na poziomie krajowym.

4.3 *Jakość popytu i podaży na rynku pracy*

4.3.1 Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajmuje się nie tylko podażą, ale w dużym stopniu także popytem na rynku pracy. Przedsiębiorstwa w Europie to główne podmioty, które mogą zakończyć kryzys na rynku pracy. W szczególności w małych i średnich przedsiębiorstwach bilans zatrudnienia był w ubiegłych latach pozytywny. Tak więc konieczne jest usprawnienie dostępu MSP do kapitału i obniżenie kosztów rozpoczynania działalności o 25 %. Trwają wysiłki na rzecz zmniejszania administracyjnych obciążeń w firmach. Według Komisji Europejskiej miałyby to znaczący wpływ na gospodarkę w UE: zwiększyłyby PKB o ok. 1,5 % (ok. 150 mld EUR), nie zmniejszając zarazem poziomu ochrony pracowników. Również przedsiębiorstwa społeczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą wnieść wkład w zwiększenie zatrudnienia, co było wielokrotnie podkreślane m.in. w opiniach Komitetu (9). Ponadto w niedawnej opinii z inicjatywy własnej CCMI (10) podkreślono, że spółdzielnie, a w szczególności spółdzielnie pracownicze, również w czasie kryzysu zapewniają więcej miejsc pracy, dla ich ochrony ograniczając swoje zyski.

4.3.2 Trwała konkurencyjność w gospodarce opartej na wiedzy wymaga odpowiednich inwestycji w kwalifikacje pracowników. Z perspektywy stymulowania popytu, rozsądnymi rozwiązaniami mogą okazać się też dodatki do wynagrodzenia i świadczenia pracownicze dla określonych grup docelowych (np. dla osób długotrwale bezrobotnych).

4.3.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycję dotyczącą „agencji zarządzania przemianami”. Zwłaszcza z uwagi na rosnącą liczbę osób długotrwale bezrobotnych nie może się to jednak ograniczać tylko do oferowania usług pośrednictwa. Niezbędna jest szeroka oferta usług służących usuwaniu przeszkód w znalezieniu pracy oraz szybkiemu (ponownemu) wejściu na rynek pracy, zwłaszcza na poziomie lokalnym, np. dzięki ofercie szkoleń i kształcenia. Strategia aktywnej integracji, w którą Komisja zaangażowała się w październiku 2008 r. (11), ma na celu oprócz wsparcia dochodu i dostępnych dla wszystkich rynków pracy, także umożliwienie dostępu do usług, które powinny umożliwić dokładnie dostosowaną do potrzeb opiekę prowadzącą do zdobycia zatrudnienia odpowiadającego indywidualnym preferencjom i umiejętnościom. Aby stworzyć nastawioną na potrzeby jednostki strategię rynku pracy, niezbędne jest zatem powiązanie wymienionych usług i stworzenie zintegrowanej oferty usług, co dzięki wzmocnieniu zasady partnerstwa powinno być wspierane także w ramach EFS.

(8) COM(2012) 485 final.

(9) Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44.

(10) Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 24.

(11) C(2008) 5737, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:307:0011:0014:PL:PDF>.

(7) Eurofound „Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden”, 2012.

4.3.4 Utrzymująca się związana z kryzysem stagnacja popytu na siłę roboczą prowadzi do wzrostu długotrwałego bezrobocia, który powoduje poważne trudności z integracją na rynku pracy oraz zwiększenie ubóstwa wynikającego z utraty kontaktu z rynkiem pracy. EKES zaleca państwom członkowskim, by zwróciły szczególną uwagę na tworzenie pośrednich rynków pracy, aby ze środków publicznych generować odpowiednią liczbę adekwatnych miejsc pracy. Długotrwałe bezrobotni mogliby w ten sposób utrzymać kontakt ze środowiskiem pracy oraz podnieść swe umiejętności i kompetencje. Zapobiegłoby się w ten sposób 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.

4.3.5 Długoterminowym celem pozostaje ukształtowanie europejskiego rynku pracy. EKES przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące usuwania przeszkód dla swobodnego przepływu pracowników. Zasadniczo należy poprawić warunki ramowe dla uczciwej mobilności⁽¹²⁾. Jednak mobilność nie może prowadzić do wyludnienia regionów. Należy raczej pomagać biedniejszym regionom w podniesieniu ich poziomu na drodze solidarnego podziału ryzyka.

4.4 Elastyczność i bezpieczeństwo

4.4.1 Komitet wielokrotnie wypowiadał się już na temat modelu flexicurity. Jest zadowolony z tego, że doświadczenia z radzenia sobie z kryzysem doprowadziły do poszerzenia podejścia opartego na tym modelu. W debatach na temat modelu flexicurity nie poświęcano dotychczas wystarczającej uwagi poprawie wewnętrznej elastyczności. Zatrudnienie na czas określony i praca tymczasowa mogą krótkoterminowo umożliwić zmiany i być w niektórych miejscach konieczne, zwłaszcza aby ułatwić grupom w niekorzystnej sytuacji wejście na rynek pracy. Wynikająca z nich niepewność zatrudnienia może jednak mieć charakter wyłącznie przejściowy i musi jej towarzyszyć zabezpieczenie społeczne. Komitet odrzuca pośrednio wspomniane w komunikacie propozycje dotyczące „jednolitej umowy o pracę”. Zamiast tego zaleca, by bardziej zdecydowanie zwalczać niepewne formy zatrudnienia i przedstawić propozycje na rzecz ponownej normalizacji stosunków pracy.

4.5 Wspieranie popytu i sprawiedliwa dystrybucja

4.5.1 Należy zapewnić w całej gospodarce równowagę między wystarczającym rozwojem popytu a zachowaniem konkurencyjności cenowej⁽¹³⁾. Zagadnienia te są już poruszane w dialogu makroekonomicznym zarówno na poziomie technicznym, jak i politycznym. Jak Komisja zauważa na s. 25, musi się to zawsze odbywać w poszanowaniu dla autonomii partnerów społecznych, ściśle zgodnie z art. 153 ust. 5 TFUE. Komitet krytykuje propozycję ustanowienia na poziomie europejskim nowego trójstronnego komitetu ds. płac. Zaleca zamiast tego w stosownych przypadkach reformę i wzmocnienie istniejących struktur – trójstronnego szczytu społecznego, oraz komitetu dialogu makroekonomicznego i dialogu społecznego, by zapewnić skuteczne i wyważone zaangażowanie partnerów społecznych, ministrów pracy i spraw społecznych oraz ministrów finansów i gospodarki.

4.5.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem to, że Komisja zajęła się kwestią wynagrodzeń minimalnych czy też godziwej jakości miejsc pracy. Płace minimalne pełnią ważną rolę w zapobieganiu zjawisku dumpingu płacowego w sytuacji braku w układach zbiorowych uregulowań dotyczących dolnej granicy wynagrodzenia. Jednocześnie Komitet wypowiada się przeciw utożsamieniu płacy minimalnej z płacą godziwą. Nie każde wynagrodzenie minimalne stanowi *per se* wynagrodzenie godziwe. Jedynie odpowiednie płace minimalne zapewnią odpowiednie emerytury. Zasadniczo należy uwzględniać stopień złożoności różnych krajowych systemów kształtowania płac.

4.5.3 EKES już od dłuższego czasu opowiada się za poszerzeniem podstawy opodatkowania służącego finansowaniu systemów zabezpieczenia społecznego. W tym kontekście pozytywne jest to, że Komisja w pakiecie dotyczącym zatrudnienia podejmuje kwestię przestawienia się na podatki ekologiczne, konsumpcyjne lub majątkowe – wraz z monitorowaniem efektów redystrybucyjnych – tak aby umożliwić zmniejszenie klina podatkowego związanego z kosztami pracy. Konsolidacja budżetów i zapewnienie stabilności społeczeństwa i gospodarki dzięki odpowiedniej polityce dotyczącej zatrudnienia i zdobywania kwalifikacji wymaga, by nie tylko zwracać uwagę na wydatki, ale także poprawić ściągalność podatków i sprawić, by wpływy w większym stopniu odpowiadały wynikom.

4.6 Propozycje dotyczące nowego zarządzania

4.6.1 Propozycje dotyczące nowego zarządzania tworzą trzon komunikatu. W tej kwestii w komunikacie na nowo rozmieszcza się akcenty i czyni propozycje, jak w ramach europejskiego semestru można zwiększyć znaczenie polityki zatrudnienia i wnieść w nią większą dynamikę. Komitet przyjmuje to z dużym zadowoleniem, jako że polityka zatrudnienia straciła na znaczeniu już w ramach oceny śródkresowej strategii lizbońskiej, celów na 2020 r. oraz nowego zarządzania w ramach europejskiego semestru. Dlatego też EKES apeluje, by na bieżąco dokonywać oceny europejskiego semestru oraz szybciej i lepiej angażować partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie.

4.6.2 Europejski semestr obejmuje krótki okres, a cele polityki zatrudnienia wytyczane są w perspektywie średnioterminowej. 21 października 2010 r. Rada postanowiła nie zmieniać wytycznych dotyczących zatrudnienia przed 2014 r. W 2011 r. EKES skrytykował to, że wytyczne z 2010 r.:

- kładą niewystarczający nacisk na walkę z bezrobociem jako pierwszoplanowe zadanie;
- wyraźnie osłabiają podejście europejskie;
- nie zawierają mierzalnych celów UE w odniesieniu do określonych grup;

⁽¹²⁾ Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 14.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 3.

— nie zawierają żadnych konkretnych uwag na temat jakości pracy⁽¹⁴⁾.

4.6.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem propozycje dotyczące systemu analizy porównawczej i tablicy wyników służącej wdrażaniu krajowych planów zwiększania zatrudnienia. Europejscy partnerzy społeczni powinni uczestniczyć w kształtowaniu systemu analizy porównawczej i określaniu kryteriów służących tworzeniu tablicy wyników. Należy także na odpowiednim wczesnym etapie przeprowadzić konsultacje z nimi w ramach przygotowywania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, ustanawiania strategicznych priorytetów polityki zatrudnienia oraz formułowania, wdrażania i oceny wytycznych dotyczących zatrudnienia. W kontekście wspomnianego wyżej zapotrzebowania na zintegrowane i nastawione na potrzeby jednostki usługi pożądane byłoby, aby wskaźniki zawierały elementy związane z grupami docelowymi oraz uwzględniały regionalne uwarunkowania.

4.6.4 EKES apeluje ponadto, by w przypadku nadmiernych zakłóceń równowagi makroekonomicznej dokonywać dostosowań między poziomami odniesienia polityki zatrudnienia a procedurą tworzenia tablicy wyników, przypisując obu tym elementom równą wagę.

4.6.5 Komitet popiera wszystkie inicjatywy, dzięki którym w ramach pakietu dotyczącego zatrudnienia obecne wyzwania, cele i postępy w zakresie polityki zatrudnienia staną się bardziej widoczne, bardziej wiążące oraz racjonalniejsze oraz osiągnie się lepszą równowagę między polityką gospodarczą, zatrudnienia i społeczną. Ponadto działania muszą być tak pomyślane, by wspierały cele UE w zakresie równouprawnienia płci. Krytycznie należy odnieść się do tego, że w pakiecie dotyczącym zatrudnienia nie uwzględniono w wystarczającym stopniu wspierania zatrudnienia kobiet i Komisja ogólnie zbyt mało uwagi poświęciła perspektywie płci, o której przyjmowanie apeluje w innych kontekstach.

4.7 Przedstawione perspektywy zwiększenia zatrudnienia

4.7.1 W dokumentach towarzyszących komunikatowi przypisuje się tzw. zielonej gospodarce szczególny potencjał, jeśli chodzi o wzrost zatrudnienia. Potencjał ten jest jednak w dużym stopniu uzależniony od tego, jak w prawodawstwie poszczególnych państw członkowskich rozwiązano kwestię działań dotyczących środowiska. Inaczej niż w pozostałych sektorach charakteryzujących się wzrostem, takich jak technologie informacyjno-komunikacyjne, w zielonej gospodarce z uwagi na dłuższy okres amortyzacji inwestycji na sterowanie wzrostem mają wpływ nie tylko interesy czysto gospodarcze, ale w dużej mierze także polityczne. Potrzebne są zatem jasne zachęty dotyczące ochrony środowiska. Ponadto struktura zachęt powinna umożliwiać długookresowe planowanie i redukować niepewność co do możliwych zmian przepisów dotyczących ochrony środowiska. Skuteczne wdrożenie wymaga ścisłej współpracy i koordynacji w zakresie polityki ochrony środowiska i polityki gospodarczej. Współpraca ta musi jednak być prowadzona w sposób zgodny z ustalonymi celami. Szczególnie krytycznie należy w tym kontekście postrzegać rozszerzenie pojęcia „zielonych miejsc pracy” na miejsca pracy finansowane z zielonych podatków⁽¹⁵⁾. W wyniku takiej definicji traci się z oczu przedmiot działania jako decydujące kryterium określania miejsc pracy jako zielone, niezależnie od tego, jak szeroko się takie miejsca pracy rozumie⁽¹⁶⁾.

4.7.2 Potencjał zielonej gospodarki w zakresie zatrudnienia podlega ponadto wahaniom koniunkturalnym; sektory nią objęte nie są stabilne. Przy tym przejście do zielonej gospodarki będzie się wiązało w pierwszym momencie z utratą miejsc pracy w tradycyjnych gałęziach gospodarki. Trzeba złagodzić ten proces, by był akceptowalny społecznie, oraz wesprzeć pracowników w zmianie pracy poprzez możliwości przekwalifikowania się. Jak wskazano w dokumencie Komisji Europejskiej dotyczącym zielonego wzrostu⁽¹⁷⁾, ekologizacja gospodarki może zwiększać zapotrzebowanie na miejsca pracy wymagające wysokich, średnich i niskich kwalifikacji. Generalnie występują też efekty substytucji, więc Komitet wyraża wątpliwość co do tego, czy bilans zatrudnienia jest faktycznie tak pozytywny, jak przyjmuje to Komisja. Ponadto w niektórych sektorach zielonej technologii może dojść do tylko krótkotrwałego wzrostu koniunktury (np. w budownictwie), a trwałe miejsca pracy pojawią się raczej w dziedzinach wymagających wysokich kwalifikacji. Także ci pracownicy potrzebują odpowiedniego zabezpieczenia społecznego, a przemiany na rynku pracy trzeba kształtować w sposób zrównoważony.

4.7.3 Stabilność możliwości zatrudnienia w zielonej gospodarce jest też w dużym stopniu uzależniona od struktury kwalifikacji. Badanie dotyczące struktury kwalifikacji⁽¹⁸⁾ w dziewięciu państwach UE pokazało, że wzrostu zatrudnienia w tym sektorze należy spodziewać się raczej w odniesieniu do działalności wymagającej wysokich kwalifikacji. Jednocześnie oferta kształcenia w tej dziedzinie jest nadal bardzo fragmentaryczna. Aby móc dostosować strukturę kształcenia do zielonych miejsc pracy, niezbędne są regularne konsultacje z partnerami społecznymi i podmiotami świadczącymi usługi edukacyjne. Także dla edukacyjnego aspektu zielonej gospodarki duże znaczenie mają jednak polityczne wytyczne dotyczące ochrony środowiska, gdyż wpływają one na zapotrzebowanie na kwalifikacje. W Europie brakuje działań w zakresie badań i rozwoju, które łączyłyby mózgi i kapitał wysokiego ryzyka, nie udało nam się w dalszym ciągu utworzyć własnej „Krzemowej Doliny”. Zatrudnienie w przemyśle opiera się na tworzeniu zastosowań. Ogólnie rzecz ujmując, Komisja pominęła kwestię napędowej roli badań i rozwoju. Jednym z sektorów oferujących możliwości przedsiębiorstwom produkcyjnym oraz usługodawcom prywatnym i działającym w interesie ogólnym jest szeroko rozumiany sektor dobrego starzenia się obejmujący technologie ICT, pozwalający pozostać aktywnym, połączonym, mobilnym, zintegrowanym i w dobrym zdrowiu oraz uzyskać pomoc (wkrótce będzie to 30 % naszych społeczeństw⁽¹⁹⁾). Należy rozważyć przykład Azji (Chiny, Japonia). Szybkie uznanie i ochrona praw użytkowników pomogłyby zaoszczędzić czas i zwiększyłyby stopę zatrudnienia.

4.7.4 W swojej opinii⁽²⁰⁾ Komitet zwracał już uwagę, że w sektorze energii odnawialnych można się spodziewać efektu netto w postaci ok. 410 tys. dodatkowych miejsc pracy oraz impulsu wzrostowego wynoszącego 0,24 % wyniku gospodarczego w porównaniu ze stanem z roku 2005, jeśli do roku 2020 zostanie osiągnięty cel 20 % udziału energii odnawialnych.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 94.

⁽¹⁵⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁶⁾ Por. np. definicję UNEP-u, zgodnie z którą za zieloną uznaje się każdą działalność, która ze względu na swój przedmiot przyczynia się do ochrony środowiska lub poprawy jego stanu.

⁽¹⁷⁾ SWD(2012) 92 final.

⁽¹⁸⁾ Raport CEDEFOP z lutego 2012 r. „Brauchen wir eine Strategie für grüne Qualifikationen?”.

⁽¹⁹⁾ EKES, wysłuchanie z 11.9.2012 nt. technologii ICT i aktywnego starzenia się.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 1.

4.7.5 Kolejną dziedziną, w której zdaniem Komisji istnieje potencjał wzrostu zatrudnienia, są technologie informacyjno-komunikacyjne. Branża ta jest bardzo zróżnicowana i obejmuje różne rodzaje działalności, od czysto technicznego programowania po doradztwo i usługi u klientów. Ze względu na swe techniczne ukierunkowanie i wysokie tempo innowacji sektor ten jest w bardzo dużym stopniu oparty na wiedzy i stawia pracownikom wysokie wymagania. Z tego względu, a także z uwagi na krótki okres aktualności wiedzy również w tej dziedzinie duże znaczenie ma polityka edukacyjna, zdobywanie kwalifikacji w miejscu pracy i indywidualna gotowość do nauki. Praca wymaga tu najczęściej znacznej elastyczności pracowników w wymiarze przestrzennym i czasowym. Niezbędne są zatem strategie polityki kadrowej powiązane z różnymi etapami życia, aby móc na dłużej związać pracownika z przedsiębiorstwem. Pracownicy są ponadto w dużym stopniu zagrożeni obciążeniami psychicznymi i chorobami.

4.7.6 W sektorze zdrowia i opieki, zwłaszcza w srebrnej gospodarce, stosunkowo łatwo jest przewidzieć zapotrzebowanie ze względu na starzenie się społeczeństwa. Zatrudnienie w srebrnej gospodarce oznacza powstawanie nowych miejsc pracy w wyniku dostosowania struktury produkcji do potrzeb starzejącego się społeczeństwa. Najważniejsze sektory zatrudnienia w srebrnej gospodarce to opieka zdrowotna i opieka długoterminowa, które wymagają dużych nakładów siły roboczej i na które zapotrzebowanie w starzejącym się społeczeństwie jest ogromne. Obecnie jednak maleje podaż siły roboczej, jeśli chodzi o młodych i dobrze wykwalifikowanych pracowników. Choć sektory zdrowia i opieki są ważnymi elementami tworzenia wartości w gospodarce, wiele miejsc pracy, zwłaszcza w dziedzinie usług osobistych, nie jest wystarczająco atrakcyjnych ze względu na czasowość zatrudnienia i niskie wynagrodzenia. Dodatkowym problemem są wysokie obciążenia fizyczne w pracy, ze względu na które wiele osób wcześniej kończy aktywność zawodową. Produkty i usługi wysokiej jakości można jednak trwale zapewnić tylko dzięki miejscom pracy o odpowiednio wysokiej jakości. Dzięki środkom w zakresie ochrony zdrowia i służącym polepszeniu systemów opieki (długoterminowej), zwłaszcza w warunkach domowych, mogą powstać liczne miejsca pracy i także tu promowanie inwestycji wspierających rozwój przedsiębiorstw sprzyjających włączeniu społecznemu i przedsiębiorstw społecznych może stworzyć wiele możliwości.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”

COM(2012) 153 final

(2013/C 11/15)

Sprawozdawca: **José María ZUFIAUR NARVAIZA**

Pismem z dnia 18 kwietnia 2012 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”

COM(2012) 153 final.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 października 2012 r.

Na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 137 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 EKES uważa, że globalizacja gospodarki, a co za tym idzie również rozwój wymiany handlowej i nasilenie się przepływów migracyjnych, wymaga gruntownego rozważenia procesu umiędzynarodowienia przepisów społecznych, tak by nie podważano praw nabytych ogólnie przez obywateli, a w szczególności przez pracowników migrujących i niemigrujących, bez względu na ich obywatelstwo, i by mogli oni korzystać z tego, co można nazwać „globalizacją społeczną”. Chodzi tu o szkody i korzyści, które dotyczą również przedsiębiorstw.

1.2 W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje publikację przez Komisję Europejską komunikatu dotyczącego „wymiaru zewnętrznego unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego”. W dokumencie tym podkreślono znaczenie wspólnej strategii UE w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec państw trzecich, w poszanowaniu kompetencji krajowych i przy zapewnieniu niezbędnej koordynacji i zgodności z prawem Unii w zakresie umów dwustronnych dotyczących zabezpieczenia społecznego zawieranych z państwami trzecimi. Wezwano w nim także do zacieśnienia współpracy między państwami członkowskimi, aby posiadały one odpowiednie informacje i środki w celu rozwijania w tej dziedzinie koordynacji w skali międzynarodowej. Stwierdzono ponadto, że zarówno przedsiębiorstwa, jak i obywatele z państw trzecich mają świadomość, iż każde państwo członkowskie posiada swój własny system zabezpieczeń społecznych, co może oznaczać pewne przeszkody w chwili rozpoczęcia działalności lub osiedlenia się w Unii Europejskiej.

1.3 EKES pragnie wyrazić poparcie dla zewnętrznego wymiaru zasad koordynacji określonych w komunikacie Komisji, co sprzyja komplementarności podejścia krajowego

i unijnego w celu zapewnienia równowagi oraz uniknięcia luk w przepisach i próżni prawnej.

1.4 EKES podkreśla zmianę jakościową, która zaszła wraz z przyjęciem decyzji w sprawie koordynacji zabezpieczenia społecznego z Marokiem, Algierią, Tunezją, Izraelem, byłą jugosłowiańską republiką Macedonii i Chorwacją. Zachęca również Radę do podążania w tym kierunku, jeżeli chodzi o projekty decyzji o porozumieniu z Czarnogórą, San Marino, Albanią i Turcją.

1.5 Komitet podkreśla znaczenie upowszechniania całościowego podejścia europejskiego poprzez umowy zawierane przez UE. Nie naruszając kompetencji krajowych, pozwalają one ograniczyć braki wynikające z podejścia krajowego i stwarzają większe możliwości dla wszystkich państw członkowskich.

1.6 EKES apeluje do Rady, by upoważniła Komisję – w zakresie traktatowych ram prawnych – do poczynienia postępów w negocjacjach ze wschodzącymi potęgami, tzw. krajami BRIC (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny), państwami z regionu Bałkanów oraz państwami sąsiadującymi z UE na wschodzie Europy, a także z innymi państwami, których obywatele w dużej liczbie pracują na obszarze Unii (!) w celu ostatecznego opracowania międzynarodowych umów dotyczących zabezpieczenia społecznego, które umożliwiłyby zagwarantowanie obopólnej ochrony obywatelom UE oraz obywatelom państw trzecich będących ich sygnatariuszami. Przypomina zwłaszcza o potrzebie ochrony obywateli tych państw, których ze względu na położenie geopolityczne i sytuację gospodarczą nie uważa się za kraje o strategicznym znaczeniu dla Unii, ponieważ osoby te mogą znajdować się w najtrudniejszej sytuacji.

(!) W różnych krajach Unii Europejskiej pracuje ponad 20 mln obywateli państw trzecich.

1.7 Działania zewnętrzne Unii mogłyby w tym względzie zostać uzupełnione poprzez realizację wielostronnej polityki umożliwiającej zacieśnienie więzi z innymi organizacjami międzynarodowymi lub regionalnymi podmiotami ponadnarodowymi. Doskonałym przykładem takiej współpracy wielu regionów jest iberoamerykańska konwencja dotycząca zabezpieczenia społecznego, której stronami są kraje Ameryki Łacińskiej, Hiszpania i Portugalia. W związku z tym EKES popiera inicjatywy Komisji Europejskiej i prezydencji chilijskiej najbliższego szczytu szefów państw i rządów UELAC mające na celu poprawę wzajemnej współpracy w dziedzinie zabezpieczeń społecznych.

1.8 EKES wzywa rady stowarzyszenia między UE a odpowiednimi państwami trzecimi, by zakończyły prace prowadzące do ostatecznego zatwierdzenia decyzji w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w ramach układów o stabilizacji i stowarzyszeniu zawartych z Izraelem, Tunezją, Algierią, Marokiem, Chorwacją i byłą jugosłowiańską republiką Macedonii.

1.9 Komitet pragnie, by istniejące i przyszłe umowy o stowarzyszeniu, umowy handlowe i o partnerstwie gospodarczym zawierały dwustronne klauzule dotyczące zabezpieczenia społecznego odnoszące się zwłaszcza do kwestii równego traktowania, przenoszenia emerytur i unikania podwójnego opłacania składek.

1.10 EKES proponuje, by współpraca Unii w zakresie zabezpieczeń społecznych skierowana była szczególnie na państwa, które – dążąc do osiągnięcia celów inicjatywy Międzynarodowej Organizacji Pracy w sprawie „siatki bezpieczeństwa socjalnego” – wymagają pomocy w osiąganiu i przekraczaniu wyznaczonych progów. W ten sposób umożliwi się ustanowienie dwustronnych instrumentów zabezpieczenia społecznego opierających się na zasadach równego traktowania, zachowania nabytych praw i utrzymania nabywanych praw oraz współpracy administracyjnej. Za wzór, z uwzględnieniem niezbędnego dostosowania, mogą posłużyć rozporządzenie (WE) nr 883/2004 ⁽²⁾, konwencja nr 157 ⁽³⁾ i zalecenie nr 167 ⁽⁴⁾ MOP.

1.11 Komitet wzywa Komisję, by monitorowała wszystkie obowiązujące umowy dwustronne podpisane przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, aktualizowała okresowo listę tych instrumentów i potwierdzała, że ich wdrażanie jest zgodne z zasadami unijnymi i z orzecznictwem sądowym w tej dziedzinie.

2. Wstęp

2.1 EKES ma świadomość, że w ramach koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego państwa członkowskie opracowały za pośrednictwem umów międzynarodowych politykę dwu- lub wielostronną z państwami trzecimi. Niemniej ta linia działania może być zbyt fragmentaryczna i niekompletna,

gdź często skupia się wyłącznie na ochronie obywateli państw, które podpisały daną umowę, lub odpowiada konkretnym interesom, które nie zawsze są wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

2.2 EKES uważa, że dwustronne umowy międzynarodowe, mimo ich niewątpliwego znaczenia, mogą doprowadzić do sytuacji, w której nie wszyscy obywatele państw trzecich będą korzystać z tych samych praw lub gwarancji w obrębie UE. Mogłoby się zdarzyć, że w danym państwie osoby pochodzące z państwa spoza Unii miałyby dostęp do zabezpieczeń społecznych lub prawa do przeniesienia emerytury tylko wtedy, gdy istnieje dwustronna umowa ustanawiająca zasadę równego traktowania. Skutek byłby taki, że obywatel państwa, z którym zawarto umowę dwustronną, miałby prawo do zabezpieczeń społecznych, a obywatel innego państwa, które nie zawarło takiej umowy, nie miałby takiego prawa, choć pracowałby w jednym przedsiębiorstwie i w tej samej kategorii pracowników. Możliwe jest również, że w jednym państwie członkowskim obywatel państwa trzeciego byłby objęty ochroną, a w innym – nie, ze względu na zastosowanie odmiennych przepisów krajowych, co mogłoby zakłócić uczciwą konkurencję między państwami. W pierwszym przypadku zaliczano by składki obywatelowi państwa trzeciego, a w drugim nie. Prowadziłoby to do przewagi gospodarczej drugiego państwa, które oszczędzałoby na kosztach społecznych. Wszystko to może podważyć koncepcję Europy jako przestrzeni równości, w której nie istnieje dyskryminacja lub w której jest ona zwalczana.

2.3 Byłoby to także sprzeczne z zasadą – potwierdzoną w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników – równego traktowania pracownika oddelegowanego i pracownika będącego obywatelem danego państwa członkowskiego.

2.4 EKES uważa również, że zewnętrzny wymiar zasad koordynacji musi służyć obronie praw obywateli europejskich, gdy znajdują się oni poza obszarem geograficznym UE lub gdy pracują lub pracowali w państwach trzecich.

2.5 Zdaniem Komitetu negocjowanie przez różne państwa członkowskie UE osobnych umów dwustronnych z poszczególnymi państwami trzecimi to inicjatywa korzystna i godna pochwały lecz niekompletna. Wymagałoby to olbrzymiego, nadmiernego i nieproporcjonalnego wysiłku, który nie zawsze byłby uwieńczony sukcesem. Ponadto takie umowy mogłyby zawierać różne, nawet sprzeczne zapisy. Ponadto podczas negocjacji, zwłaszcza z niektórymi wschodzącymi potęgami (np. krajami BRIC), może dojść do zaburzenia równowagi sił, jeżeli państwa członkowskie nie będą działać kompleksowo, reprezentując wspólne interesy i stanowiska. Dlatego też należy rozważyć i ewentualnie, w poszanowaniu Traktatu, wykorzystać możliwość, by Unia Europejska jako taka prowadziła negocjacje w sprawie zabezpieczeń społecznych z państwami lub stowarzyszeniami państw trzecich.

2.6 EKES uważa, że dzięki takim instrumentom można by uniknąć, zwłaszcza w przypadku pracowników delegowanych podwójnego opłacania składek socjalnych w państwie zatrudnienia i w państwie pochodzenia. Należy tu podkreślić, że wyeliminowanie podwójnych składek oznacza istotne obniżenie

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

⁽³⁾ Konwencja dotycząca ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczeń społecznych, Genewa, 68. posiedzenie Konferencji Ogólnej MOP (21 czerwca 1982 r.).

⁽⁴⁾ Zalecenie dotyczące ustanowienia międzynarodowego systemu zachowania praw w zakresie zabezpieczeń społecznych, Genewa, 69. posiedzenie Konferencji Ogólnej MOP (20 czerwca 1983 r.).

kosztów. Zwiększyłyby to korzyści z mobilności pracowników, konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich za granicą oraz możliwości prowadzenia działalności na obszarze Unii przez przedsiębiorstwa z innych krajów. Ponadto można by ustanowić jednolite zasady, by uniknąć uznaniowości i arbitralności stosowania bądź to prawa miejsca pracy, bądź też państwa pochodzenia, w zależności od korzyści, oraz by uniknąć sytuacji, w których zobowiązania podatkowe i zabezpieczenia społeczne nie dotyczyłyby tego samego państwa członkowskiego.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES wyraził opinię na temat rozporządzeń o koordynacji, które rozszerzyły zakres podmiotowy (nowe grupy) i przedmiotowy (nowe świadczenia) w UE. Ponadto niektóre kraje europejskie (Norwegia, Islandia, Liechtenstein i Szwajcaria), pomimo że nie należą do UE, również zostały objęte zakresem tych rozporządzeń, które stały się podstawą i modelem innych instrumentów wielostronnych. Najlepszym tego przykładem jest iberoamerykańska konwencja dotycząca zabezpieczenia społecznego, która została sporządzona na podstawie europejskich zasad koordynacji. W związku z tym EKES uważa, że międzynarodowe zasady koordynacji państw członkowskich czy też UE powinny opierać się na głównych zasadach i metodach określonych w rozporządzeniu unijnym (WE) nr 883/2004.

3.2 EKES przypomina, że przepisy społeczne, a zwłaszcza przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego, mogą być stosowane poza europejskim obszarem geograficznym. W związku z tym takie zasady jak równe traktowanie pracowników z państw członkowskich mogą chronić tychże pracowników oraz wywoływać skutki prawne wykraczające nawet poza obszar UE. Wyroki Trybunału Sprawiedliwości wydane w sprawie Boukhalfa C-214/94 (pracownika belgijskiego, który otrzymywał niższe wynagrodzenie od swych niemieckich kolegów w niemieckiej placówce konsularnej w Algierii), Hirardin 112/75, Fiège 110/73, Horst C247/96 i Van Roosmalen 300/84 (uznanie przez Francję i Belgię okresów ubezpieczenia odpowiednio z Algierii i Konga Belgijskiego wszystkich obywateli UE, a nie tylko francuskich i belgijskich) są dobrym dowodem na to, że zasada niedyskryminacji może mieć zastosowanie eksterytorialne, chociaż chodzi tu o sytuacje wykraczające poza obszar terytorialny UE. Ponadto zasadę „vis attractiva” potwierdzono w wyrokach wydanych w sprawach Prodest 237/83 i Aldewered C-60/93, w których Trybunał Sprawiedliwości uznał zasadność zastosowania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71⁽⁵⁾ w wypadku tymczasowego oddelegowania pracowników z UE do państw trzecich.

3.3 EKES wyraża zadowolenie z przyjęcia decyzji w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w układach o stabilizacji i stowarzyszeniu z Izraelem, Tunezją, Algierią, Marokiem, Chorwacją i była jugosłowiańską republiką Macedonii, w których przedstawiono stanowisko, jakie Unia Europejska będzie musiała przyjąć w ramach rad stowarzyszenia. Dzięki

tych instrumentom zachodzi zmiana jakościowa polityki UE w zakresie zabezpieczenia społecznego, gdyż ustanawia się i reguluje dwustronnie (między UE a państwem stowarzyszonym) zasadę równego traktowania oraz przenoszenia emerytur. Chodzi zatem o obopólne obowiązki i prawa dotyczące zarówno obywateli UE, którzy pracują lub pracowali w jednym ze wspomnianych krajów, jak i obywateli państw stowarzyszonych, którzy są lub byli w takiej sytuacji na obszarze UE. Nie są to już zatem jednostronne przepisy Unii Europejskiej obowiązujące w jednym kierunku, lecz zobowiązania międzynarodowe przynoszące korzyści obu sygnatariuszom. Ponadto dzięki tego rodzaju układom i decyzjom wykonawczym można zaoszczędzić wysiłki, gdyż jeden akt prawny zastępuje wiele umów dwustronnych.

3.4 EKES wyraża uznanie dla inicjatywy MOP dotyczącej „siatki bezpieczeństwa socjalnego”, która – jego zdaniem – nie może być jedyną taką siatką ani też nie może mieć jednolitego charakteru czy funkcjonować jako hamulec rozwoju systemów zabezpieczenia społecznego; należy ją raczej uznać za pewien minimalny próg z ambitnym planem jej rozwinięcia. W istocie „siatka bezpieczeństwa socjalnego” musi podlegać stałym udoskonaleniom i zmianom, które mają określony cel: zintegrowaną ochronę pracowników i obywateli.

3.5 EKES popiera fakt, że Unia Europejska stworzyła mechanizm (grupę roboczą) współpracy państw członkowskich w celu wymiany informacji, prezentowania sprawdzonych rozwiązań w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, zastanowienia się nad najlepszym sposobem połączenia i uzupełnienia polityki krajowej i unijnej oraz opracowania przyszłych działań UE w odniesieniu do państw trzecich.

3.6 EKES uważa, że w procesie nadawania wymiaru zewnętrznego zasadom koordynacji muszą uczestniczyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza – w ich ramach – organizacje pracowników i pracodawców. Wpływ tych przepisów na stosunki pracy i różnorodność grup, których one dotyczą, wymagają uwzględnienia propozycji zarówno partnerów rządowych, jak i pozarządowych. Na 6. spotkaniu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE – Ameryka Łacińska, zorganizowanym przez EKES w maju 2010 r. w Madrycie, zgłoszono pewne postulaty związane z zewnętrznym wymiarem zabezpieczenia społecznego oraz zwrócono uwagę na potrzebę ściślejszej współpracy między wszystkimi krajami Ameryki Łacińskiej, Karaibów i UE, a zwłaszcza z państwami, z którymi UE zawarła partnerstwo strategiczne, takimi jak Brazylia i Meksyk.

3.7 EKES przypomina również o spotkaniu ministrów i urzędników wysokiego szczebla ds. zabezpieczenia społecznego z Unii Europejskiej, Ameryki Łacińskiej i Karaibów, które odbyło się w Alcalá de Henares w maju 2010 r. Można je uznać za główny element i kamień węgielny wysiłków podejmowanych na szczeblu unijnym na rzecz koordynacji zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego, a także punkt wyjścia dla omawianego obecnie komunikatu.

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, (Dz.U. L 149 z 5.7.1971 s. 2, polskie wydanie specjalne: rozdział 5 Tom 1 ss. 35–82).

3.8 EKES podkreśla zasadność dalszego rozpowszechniania całościowego podejścia europejskiego za pomocą umów UE z innymi państwami i organizacjami regionalnymi, wzywając pod uwagę, że model ten okazuje się bardziej odpowiedni i skuteczniejszy od podejścia ściśle krajowego, zgodnie z którym państwa członkowskie działają jednostronnie. W związku z tym należy przypomnieć przykład iberoamerykańskiej konwencji dotyczącej zabezpieczenia społecznego⁽⁶⁾. EKES pragnie, by Iberoamerykańska Organizacja Ubezpieczeń Społecznych rozważyła możliwość przyszłego przystąpienia do tej konwencji także innych państw członkowskich UE oprócz Portugalii i Hiszpanii, tak by dzięki jednemu aktowi ratyfikacji nawiązano kontakty w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z różnymi państwami Ameryki Łacińskiej, zapobiegając tym samym mnożeniu się dwustronnych negocjacji i umów.

4. Możliwości i niedociągnięcia związane z obecną sytuacją

4.1 By uzupełnić politykę rozwijaną przez państwa członkowskie z państwami trzecimi, konieczne jest globalne unijne podejście w dziedzinie międzynarodowego zabezpieczenia społecznego, gdyż w przeciwnym razie niemożliwe będzie pełne wywiązanie się ze zobowiązań wynikających z prawodawstwa UE. Oczywistym przykładem jest w tym względzie wyrok w sprawie Gottardo C-55/00, w którym na podstawie zasady równego traktowania Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył zakres podmiotowy wszystkich umów dwustronnych podpisanych przez państwo członkowskie UE z państwem trzecim na obywateli Unii Europejskiej, chociaż rozpatrywany w tym wypadku instrument prawny obejmuje wyłącznie obywateli państw będących sygnatariuszami.

4.1.1 Jednocześnie orzeczenie stwierdza, że zobowiązania wynikające z tego wyroku mogą dotyczyć wyłącznie państw członkowskich, a nie państw trzecich, których nie obejmuje w ogóle obszar właściwości Trybunału Sprawiedliwości. Uwidocznia to trudności z wykonaniem tego wyroku, gdyż państwo trzecie może odmówić rozszerzenia zakresu podmiotowego umowy na wszystkich obywateli UE i – w związku z tym – również wypełnienia świadectwa, uznania prawa do świadczeń chorobowych lub po prostu przekazania danych osób, których nie obejmuje zakres podmiotowy umowy.

4.1.2 W związku z tym zaletą wyroku w sprawie Gottardo jest to, że nie tylko rozwija on wymiar zewnętrzny przepisów UE, lecz również pokazuje ich ograniczenia i braki, jeśli chodzi o współpracę z innymi państwami lub ponadnarodowymi organizacjami regionalnymi.

4.1.3 EKES zwraca się zatem o rozpoczęcie rozważań na temat potrzeby rozwinięcia podejścia unijnego w dziedzinie międzynarodowego zabezpieczenia społecznego za pomocą umów UE lub polityki wzajemnej współpracy z innymi podmiotami na świecie.

⁽⁶⁾ Iberoamerykańska konwencja wielostronna dotycząca zabezpieczenia społecznego z dnia 10 listopada 2007 r.

4.2 EKES ocenia bardzo pozytywnie przyjęcie rozporządzenia (UE) nr 1231/2010⁽⁷⁾, w którym postanowienia rozporządzenia (WE) nr 883/2004 rozszerzono na obywateli państw trzecich. Niemniej uważa, że wciąż istnieją luki i próżnie prawne, które zamierza się wyeliminować za pomocą nowego podejścia przyjętego w komunikacie Komisji. W rzeczywistości rozporządzenie to znajduje zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy pojawia się transgraniczny aspekt wewnątrzunijny. Ogólnie mówiąc, zasada równego traktowania przedstawiona w rozporządzeniu znajduje w konsekwencji zastosowanie wyłącznie w wypadku, gdy pracownik z państwa trzeciego pracował w więcej niż jednym państwie członkowskim. Dlatego też zakres podmiotowy rozporządzenia (UE) nr 1231/2010 nie obejmuje większości migrantów z państw trzecich, którzy pracowali wyłącznie w jednym państwie członkowskim UE. Oznacza to, że nie udziela się im gwarancji UE, jeżeli chodzi o równe traktowanie i niedyskryminację i że pozostają oni w tym względzie uzależnieni od odpowiednich przepisów prawa krajowego. Ponadto w rozporządzeniu nie rozważa się ani sumowania okresów ubezpieczenia w państwie pochodzenia pracownika, ani przenoszenia świadczeń emerytalnych do tegoż państwa. Wreszcie, w cytowanym instrumencie unijnym nie apeluje się o wzajemność ani się jej nie wymaga w odniesieniu do obywateli UE, którzy nie otrzymają ekwiwalentnych świadczeń od państw trzecich.

4.3 EKES uważa również, że dyrektywy⁽⁸⁾ przyjęte w dziedzinie migracji oraz wnioski Komisji omawiane obecnie przez Radę i Parlament przynoszą znaczący postęp, jeżeli chodzi o wymiar zewnętrzny Unii Europejskiej. W istocie w już przyjętych dyrektywach zasadę równego traktowania w dziedzinie zabezpieczenia społecznego rozszerza się – przy pewnych dokładnie określonych ograniczeniach – na pracowników migrujących z państw trzecich. Jednocześnie rozważa się w nich również możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych do państw trzecich pod tymi samymi warunkami, jak w wypadku obywateli danego państwa członkowskiego, bez potrzeby zawierania dwustronnego układu lub umowy. Niemniej pewne aspekty pozostają nieuregulowane, takie jak wzajemność, sumowanie okresów ubezpieczenia spoza UE czy też przenoszenie świadczeń emerytalnych w wypadku, gdy ustawodawstwo danego kraju nie przewiduje tego prawa dla swych własnych obywateli. EKES pragnie ponadto, by – jeżeli chodzi o zabezpieczenie społeczne – przyjęte już dyrektywy w sprawie emigracji mogły służyć za ogólną podstawę negocjowanych obecnie dyrektyw, z dostosowaniem do różnych sytuacji i chronionych grup.

5. Pojęcia

5.1 **Koordinacja międzynarodowa zabezpieczeń społecznych.** Celem koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego jest ochrona pracowników, którzy wykonywali

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, Dz.U. L 344 z 29.12.2010, s. 1.

⁽⁸⁾ Zwłaszcza w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, Dz.U. L 343 z 23.12.2011, s. 1.

pracę w dwóch lub więcej państwach i podlegali różnym systemom zabezpieczenia społecznego. W tym celu państwa zawierają umowy z innymi państwami, zawierające zwykle klauzule dotyczące równego traktowania, jednolitego stosowania prawa, utrzymania członkostwa w systemie zabezpieczenia społecznego państwa pochodzenia i wynikających z niego praw w przypadku pracowników delegowanych, przenoszenie świadczeń emerytalnych i sumowanie okresów ubezpieczenia w państwach będących sygnatariuszami umów. Rozporządzenie (EWG) nr 1408/71, a następnie rozporządzenie (WE) nr 883/2004 są unijnymi narzędziami ustanawiającymi przepisy regulujące i wykonawcze w odniesieniu do tych zasad na szczeblu europejskim; służą za wzór do zawierania porozumień z krajami trzecimi.

5.2 Perspektywa krajowa zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego materializuje się w umowach podpisanych przez państwo członkowskie z krajami trzecimi. Mają one na celu ochronę, z punktu widzenia zabezpieczenia społecznego, pracowników, którzy podejmowali pracę w dwóch różnych państwach. W niektórych przypadkach zakres podmiotowy tych umów obejmuje wyłącznie obywateli państw sygnatariuszy.

5.3 Unijna perspektywa zewnętrznego wymiaru zabezpieczenia społecznego uwzględnia interesy całej UE. Odnosi się do porozumień, jakie UE negocjuje z jednym lub kilkoma państwami trzecimi lub do innych działań mających na celu ochronę w zakresie zabezpieczenia społecznego. Zasadniczo podejście to dotyczy wszystkich obywateli europejskich.

5.4 W układach o stowarzyszeniu i/lub stabilizacji może być mowa o stosowaniu zasady równego traktowania i przenoszenia emerytur. Dotyczą one obywateli europejskich i obywateli państw sygnatariuszy. Realizowane są poprzez decyzje.

5.5 Nieistniejące obecnie porozumienia UE z krajami trzecimi w zakresie zabezpieczeń społecznych można by zapoczątkować poprzez ustanowienie prawa mającego na celu uniknięcie podwójnego płacenia składek, przenoszenie emerytur i sumowanie okresów ubezpieczenia. Porozumienia te znacznie się różnią od przyjętych wcześniej umów, których charakter był bardziej ogólny i które tylko w niewielkim stopniu uwzględniały kwestie zabezpieczenia społecznego.

5.6 Układy o stowarzyszeniu, porozumienia handlowe lub partnerstwa gospodarcze regulują kwestie gospodarcze, handlowe i polityczne oraz związane ze zrównoważonym rozwojem i współpracą Unii Europejskiej z państwami lub regionami trzecimi. Niektóre z nich zawierają klauzule dotyczące zabezpieczeń społecznych.

6. Przykłady

6.1 Równe traktowanie i przenoszenie świadczeń emerytalnych:

6.1.1 Pracownicy państw Unii (państwo A i państwo B), podejmujący pracę w państwie trzecim (państwo C), przy czym prawodawstwo państwa C nie uwzględnia rejestracji obco-krajowców w systemie zabezpieczenia społecznego ani przenoszenia emerytur. Państwo A podpisało układ dwustronny,

w którym mowa jest o równym traktowaniu i zachowaniu nabytych praw (przenoszenie emerytur). Państwo B nie podpisało żadnej umowy z państwem C. Sytuacja pracowników z państwa A i B jest zupełnie odmienna. Pierwszy z nich ma prawo do zabezpieczenia społecznego w państwie C, a jeżeli osiągnie wiek emerytalny i wróci do kraju, emerytura będzie mu wypłacana w państwie A. Pracownik z kraju B nie ma prawa do emerytury; nawet gdyby je miał nie mógłby jej otrzymywać w kraju pochodzenia. Oto przykład odmiennego traktowania, który wynika z obowiązywania bądź nie umowy dwustronnej, której podpisanie zależy zwykle od tego, czy państwo C jest zainteresowane wynegocjowaniem jej z konkretnymi krajami Unii Europejskiej. W tym kontekście o wiele bardziej użyteczna byłaby bezpośrednia negocjacja porozumienia w zakresie zabezpieczenia społecznego pomiędzy UE a państwem C. Inną możliwością jest włączenie w szersze porozumienia (regionalne, wielostronne, partnerskie itp.) zapisu dotyczącego zabezpieczenia społecznego, który zawierałby klauzule w zakresie równego traktowania i przenoszenia świadczeń emerytalnych.

6.1.2 Pracownicy pochodzący z państw członkowskich Unii Europejskiej A i B są oddelegowani przez swoje przedsiębiorstwa do państwa C na okres dwóch lat. Zgodnie z obowiązującym w nim prawodawstwem, osoby podejmujące pracę na obszarze państwa C muszą opłacać składki z tytułu zabezpieczenia społecznego. Również zgodnie z prawodawstwem państw A i B pracownicy oddelegowani muszą opłacać składki. Państwo A podpisało porozumienie dwustronne z państwem C, zgodnie z którym składki opłacane są wyłącznie w kraju pochodzenia. Natomiast przedsiębiorstwo z państwa B będzie musiało opłacić podwójną składkę – we własnym państwie oraz w państwie C. W tym przypadku zmniejszy się konkurencyjność firmy delegującej swoich pracowników, ponieważ jej koszty z tytułu zabezpieczeń społecznych wzrosną. Sytuacji takiej można by uniknąć gdyby UE podpisała umowę dotyczącą zabezpieczenia społecznego bezpośrednio z krajem trzecim.

6.1.3 Pracownicy z państw trzecich C i D pracujący w państwie A należącym do UE. Państwo A podpisało umowę dotyczącą zabezpieczenia społecznego z państwem C, ale nie z państwem D. Prawodawstwo państwa członkowskiego UE nie uwzględnia zasady równego traktowania ani przenoszenia emerytur. Pracownicy z krajów C i D nie są objęci ochroną żadnego instrumentu prawnego Unii Europejskiej (mogą być np. pracownikami sezonowymi). Nie znajdują się oni pod tą samą ochroną (pracownik z państwa C ma pełne prawa, a pracownik z państwa D nie ma żadnych) i zasada równego traktowania nie zostanie w pełni zastosowana. Sytuacja taka nie miałaby miejsca, gdyby Unia wynegocjowała umowę o zabezpieczeniu społecznym z państwem D.

6.1.4 Obywatele państwa trzeciego C podejmujący pracę w państwach A i B należących do UE. Prawodawstwo państwa A uwzględnia przenoszenie emerytur bądź podpisało z państwem C umowę dwustronną, zawierającą przepisy w tej sprawie, natomiast państwo B nie. Po nabyciu prawa do emerytury w państwie członkowskim UE, w którym podjęli pracę, obaj pracownicy powrócili do swojego kraju. Pracownik, który nabył prawa emerytalne w państwie A, otrzyma świadczenia; pracownik, który nabył prawa do nich w państwie B, utraci je. Sytuacja taka nie miałaby miejsca gdyby UE podpisała porozumienie uwzględniające te i inne prawa w zakresie zabezpieczenia socjalnego.

6.1.5 Obywatele państwa trzeciego podejmujący pracę w państwach A i B należących do UE. Tylko prawodawstwo państwa A uwzględnia zasadę równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego; nie ma to jednak miejsca w państwie B. W przypadku państwa A składki za obywatela kraju nienależącego do UE zostaną opłacone, w przypadku państwa B nie będą one uiszczone. Oznaczałoby to korzyść finansową dla państwa B i doprowadziło do podważenia systemu wartości UE, rozumianej jako obszar równości i niedyskryminacji. Podpisanie porozumienia przez UE rozwiązałoby również tę sytuację.

6.2 **Wzajemność.** Pracownik będący obywatelem państwa trzeciego B, podejmujący pracę w państwie członkowskim A, w którym, zgodnie z prawodawstwem wewnętrznym w zakresie zabezpieczenia społecznego lub prawem Unii, uznaje się zasadę równego traktowania. Pracownik z państwa A należącego do UE, podejmujący pracę w państwie trzecim B, którego prawodawstwo nie uwzględnia zasady równego traktowania. Tak wyraźnie nierówne traktowanie wynika z faktu, iż zasada równego traktowania nie jest ujęta ani w przepisach krajowych ani w unijnych dotyczących wzajemności. Wynegocjowanie przez UE porozumienia dotyczącego zabezpieczenia społecznego zobowiązałoby strony do wzajemności i rozwiązałoby problem.

6.3 **Skutki wyroku w sprawie Gottardo.** Pracownik będący obywatelem państwa członkowskiego A, który podjął pracę w państwie członkowskim B i w państwie trzecim C. Państwa B i C podpisały porozumienie dwustronne dotyczące zabezpieczenia społecznego, w którym uwzględnia się wyłącznie obywateli państw sygnatariuszy. Państwa A i C nie podpisały natomiast umowy dwustronnej. Pracownik udokumentował 8 lat pracy w państwie B i 10 w państwie C. By nabyć uprawnienia emerytalne w państwie B należy opłacać składki przez 15 lat. Zgodnie z wyrokiem w sprawie Gottardo państwo członkowskie B powinno dodać okresy ubezpieczenia udokumentowane przez pracownika w państwie C. Do tego celu niezbędna jest współpraca państwa C, które powinno formalnie zaświadczyć udokumentowane okresy. Ponieważ państwo C nie musi uwzględniać wyroku w sprawie Gottardo, może nie zgodzić się na spełnienie tego wymogu. W konsekwencji nie można odnieść się do tego wyroku bez dobrej woli państwa C. By zaradzić tej sytuacji niezbędna jest współpraca Unii Europejskiej z państwami trzecimi. Należy także nadać Komisji rolę monitorującą i koordynacyjną w negocjacjach lub ponownych negocjacjach umów dwustronnych, tak aby zostali w nich uwzględnieni wszyscy obywatele Unii.

Bruksela, 14 listopada 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 Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa

COM(2011) 838 final i COM(2011) 839 final

(2013/C 11/16)

Sprawozdawca generalny: **Ionuț SIBIAN**

Dnia 25 lipca 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa

COM(2011) 838 final i COM(2011) 839 final.

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Ionuța SIBIANA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 142 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie IPA II

1.1 EKES pozytywnie ocenia przyjęte w projekcie rozporządzenia w sprawie IPA II nowe podejście, które w porównaniu z poprzednim instrumentem oferuje większą elastyczność i umożliwia równe traktowanie krajów beneficjentów, gdyż w odniesieniu do typu dostępnego wsparcia nie wprowadza rozróżnienia na kraje kandydujące i potencjalne kraje kandydujące.

1.2 EKES popiera nową strategię zaproponowaną w projekcie rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II, która umożliwi dostosowanie wsparcia do potrzeb każdego kraju beneficjenta. W odniesieniu do poszczególnych krajów zostaną przyjęte kompleksowe wieloletnie dokumenty strategiczne, zgodnie z konkretnymi potrzebami i harmonogramami każdego z państw w związku z ich procesem przygotowań do członkostwa w UE.

1.3 EKES jest zdania, że śródkresowy przegląd dokumentów strategicznych może okazać się zbyt późny, i proponuje, by termin przypadający na połowę okresu traktować jako najpóźniejszy z możliwych. Jako że trzeba koniecznie skupić się na osiągnięciu celów, nieodzowna jest elastyczność. EKES zaleca, by przed przeglądem śródkresowym przeprowadzano przegląd roczny w celu zwiększenia efektywności wsparcia. Opracowywane przez Komisję Europejską roczne sprawozdania z postępów mogłyby stanowić solidną podstawę do dokonywania przeglądu programowania i jego dostosowywania stosownie do potrzeb zainteresowanych krajów.

1.4 EKES z zadowoleniem przyjmuje cel nowego projektu rozporządzenia polegający na uproszczeniu procedur oraz zmniejszeniu obciążeń administracyjnych związanych z zarządzaniem pomocą finansową. Niemniej jednak wyraża zastrzeżenia w kwestii przyjęcia sektorowego podejścia do alokacji

pomocy. Mechanizm ten należy stosować z rozwagą, odpowiednio do specyficznych warunków każdego kraju beneficjenta, mając na względzie, że przeznaczeniem pomocy przedakcesyjnej jest przygotowanie krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przyszłego członkostwa. Instrument IPA został skonstruowany tak, aby kraje beneficjenci przeszły „próbę generalną” zobowiązań członkowskich przed przystąpieniem, m.in. jeśli chodzi o sposób zarządzania funduszami strukturalnymi, funduszami spójności, rolnymi i funduszami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też jakiegokolwiek podejście sektorowe powinno być stosowane tylko wtedy, jeśli zostaną wdrożone odpowiednie przepisy i procedury (np. w odniesieniu do zasad udzielania zamówień publicznych, konfliktów interesów itp.) i jeśli wystarczająco szeroki będzie program wydatków z budżetu państwa, który nie byłby opracowywany jedynie w trybie corocznym. Podejście sektorowe zazwyczaj odnosi się do takich sektorów, jak opieka zdrowotna, kształcenie itp., tymczasem pomoc w ramach IPA skupia się również na takich sektorach, jak zwalczanie korupcji i budowanie potencjału administracji publicznej, w przypadku których użyteczność takiego podejścia jest prawdopodobnie mniejsza, ponieważ pomoc otrzymuje w tym przypadku wiele organów, a nie tylko jedna instytucja.

1.5 EKES wyraża zadowolenie, że w nowym projekcie rozporządzenia położono nacisk na większą koordynację i współpracę z innymi darczyńcami oraz międzynarodowymi i innymi instytucjami finansowymi na poziomie strategicznym.

1.6 Ponadto EKES pozytywnie ocenia elastyczność, jaką przewiduje nowy instrument, który umożliwia przesunięcie alokacji środków między obszarami polityki i przenoszenie środków z jednego roku na drugi (1).

(1) Ilekroć dopuszcza taką możliwość rozporządzenie finansowe.

1.7 EKES podkreśla potrzebę wspierania i rozwijania lokalnej odpowiedzialności w programowaniu i wdrażaniu instrumentu IPA II. W tym celu konieczne jest wdrożenie właściwych mechanizmów, aby włączyć władze krajowe, partnerów społecznych i społeczeństwo obywatelskie oraz wzmocnić ich potencjał. Ich zaangażowanie należy wspierać we wszystkich fazach związanych z pomocą, tj. w projektowaniu i przygotowywaniu, wdrażaniu, monitorowaniu oraz ocenie. Ponadto wsparcie udzielane społeczeństwu obywatelskiemu powinno być przekazywane poprzez lokalne pośredniczące organizacje wspierające oraz krajowe centra zasobów.

1.8 Proces rozszerzenia wymaga ujednoczenia przepisów prawa pracy i przepisów socjalnych na Bałkanach Zachodnich z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie socjalnej. Instrument IPA II stanie się zatem katalizatorem propagowania włączenia społecznego, spójności społecznej, godnej pracy i wysokiej jakości zatrudnienia w tym regionie.

2. Projekt rozporządzenia dotyczącego IPA II – główne elementy

2.1 Projekt rozporządzenia w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) ustanawia ramy prawne dla tego nowego instrumentu finansowego (IPA II), który zastępuje obecny instrument, wygasający z dniem 31 grudnia 2013 r.

2.2 Nowy instrument przedakcesyjny jest skoncentrowany na realizacji polityki rozszerzenia, służąc tym samym propagowaniu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Europie. Wspiera kraje kandydujące⁽²⁾ i potencjalne kraje kandydujące⁽³⁾ do członkostwa w UE, w miarę jak te przygotowują się do przystąpienia do Unii.

2.3 Ze względu na niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego tych krajów (z jednym wyjątkiem, jakim jest Islandia) i na fakt, że muszą one być przygotowane do podjęcia globalnych wyzwań oraz dostosowania się do wysiłków UE służących stawianiu czoła tym wyzwaniom, jest rzeczą oczywistą, że zachodzi potrzeba znacznych inwestycji ukierunkowanych na wyniki, aby przybliżyć te kraje do standardów UE. Projekt rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II oferuje tym państwom wsparcie techniczne i finansowe, gdyż same nie są one w stanie kontynuować wszystkich nieodzownych starań związanych z przystąpieniem do UE ani ponieść wszystkich niezbędnych kosztów spełnienia kryteriów członkostwa w Unii.

2.4 Finansowa kwota referencyjna przewidziana w projekcie rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II na lata 2014–2020 wynosi ok. 14 mld EUR.

2.5 Nowy instrument jest tak skonstruowany, by umożliwić większą elastyczność oraz uprościć procedury i zmniejszyć obciążenia administracyjne związane z zarządzaniem pomocą finansową.

2.6 Uproszczenie będzie się wiązało z przeorganizowaniem obecnej struktury komponentów wsparcia w ramach IPA, co pozwoli uprościć ramy prawne i zapewnić każdemu państwu (kandydującemu czy będącemu potencjalnym kandydatem)

niezróżnicowany dostęp do pomocy w każdej dziedzinie polityki. Spośród pięciu komponentów poprzedniej wersji instrumentu IPA tylko dwa (pomoc w transformacji i tworzeniu instytucji oraz współpraca transgraniczna) były wcześniej otwarte dla potencjalnych krajów kandydujących, natomiast trzy pozostałe były dostępne jedynie dla krajów kandydujących (rozwój regionalny, rozwój zasobów ludzkich oraz rozwój obszarów wiejskich).

3. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu IPA II

3.1 EKES usilnie zaleca, by w art. 2 ust. 1 lit. a) ppkt ii) uwzględniono – obok propagowania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności, większego poszanowania praw mniejszości, równości płci, niedyskryminacji, wolności prasy i wspierania dobrych stosunków sąsiedzkich – także propagowanie praw społecznych i ochronę słabszych grup społecznych, aby podkreślić, że kraje beneficjenci powinny położyć nacisk na te prawa, a tym samym zagwarantować niezbędną równowagę między wykluczeniem społecznym a rozwojem demokracji i społeczeństwa obywatelskiego.

3.2 Należałoby w związku z tym odpowiednio dostosować proponowane wskaźniki określone w art. 2 ust. 2, tak aby należały uwzględnić te poprawki. Jednym ze wskaźników może być zatem poziom rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i potencjał partnerów społecznych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Innym wskaźnikiem, który trzeba by uwzględnić w projekcie rozporządzenia, jest poszanowanie praw osób należących do słabszych grup społecznych.

3.3 Wsparcie w ramach instrumentu IPA powinno przyczyniać się do zwalczania wykluczenia społecznego i rosnących różnic w obrębie społeczeństwa oraz do ułatwiania dostępu do funduszy wykluczonym społecznie grupom i regionom. Dlatego też EKES uważa, że obok wskaźnika określonego w art. 2 ust. 2 akapit pierwszy tiret drugie należałoby wziąć pod uwagę jeszcze inny, a mianowicie wskaźnik sprawiedliwości społecznej charakteryzującej strategię rozwoju społecznego i gospodarczego.

3.4 EKES jest zdania, że wszystkie wskaźniki powinny być ukierunkowane na wyniki oraz że powinny mieć charakter zarówno jakościowy, jak i ilościowy.

3.5 EKES jest też zdania, że poprawa dialogu społecznego i wspieranie rozwoju potencjału partnerów społecznych to kluczowe cele, na które w projekcie rozporządzenia należy położyć większy nacisk. Nie uważa się, by prosta wzmianka o rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i dialogu społecznego była w tym względzie wystarczająco mocna i przekonująca.

3.6 W większości krajów beneficjentów struktury partnerów społecznych są niedostatecznie rozwinięte lub stoją oni w obliczu ogromnych wyzwań w związku z wypełnianiem swojej roli, zwłaszcza w kontekście tak poważnego kryzysu gospodarczego. Należałoby też wesprzeć stowarzyszenia przedsiębiorców. Dlatego EKES stanowczo zalecałby bardziej strategiczne inwestycje wspierające ich rozwój.

⁽²⁾ Chorwacja, była Jugosłowiańska Republika Macedonii, Islandia, Czarna Góra, Serbia i Turcja.

⁽³⁾ Albania, Bośnia i Hercegowina, Kosowo.

3.7 EKES odnotowuje, że w projekcie rozporządzenia nadaje się istotne znaczenie kwestii koordynacji darczyńców w celu zapewnienia skuteczności i efektywności udzielania pomocy oraz zapobiegania powielaniu finansowania. Niemniej jednak życzyłyby sobie większej liczby konkretnych środków, które można by przyjąć, aby zagwarantować, że koordynacja darczyńców będzie prowadzona skutecznie na poziomie zarówno danego kraju, jak i UE.

4. Wnioski i zalecenia dotyczące projektu rozporządzenia ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI)

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje projekt rozporządzenia, a w szczególności podejście „więcej za więcej”, które zachęca kraje objęte instrumentem⁽⁴⁾ do dokonywania ciągłych postępów w zakresie demokratyzacji oraz poszanowania praw człowieka i prawa międzynarodowego.

4.2 EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję, by równouprawnienie płci i działania przeciwdziałające dyskryminacji były przekrojowym celem wszystkich działań podejmowanych na podstawie rozporządzenia.

4.3 EKES zaleca, by do projektu rozporządzenia Komisja Europejska włączyła Instrument na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego dla krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa oraz funduszem na rzecz demokracji.

4.4 EKES uważa, że wyrażone w tym instrumencie dążenie do partnerstwa ze społeczeństwami powinno przekładać się na zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów społecznych oraz władz lokalnych i regionalnych, na każdym etapie cyklu pomocy. Arabska Wiosna pokazała, jak ważne jest wspieranie ruchów w krajach sąsiadujących z UE.

4.5 ENI powinien być elastycznym narzędziem zwiększającym potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby umożliwić im ocenę polityki prowadzonej przez władze oraz odgrywanie znaczącej roli w procesie demokratyzacji.

4.6 EKES zaleca, by ustanowić platformy dialogu pomiędzy społeczeństwem obywatelskim a władzami w sąsiednich krajach, i jest gotów wesprzeć Komisję Europejską oraz Europejską Służbę Działań Zewnętrznych w podejmowanych w tym celu staraniach.

4.7 EKES zaleca, by przedstawicielstwa UE przeprowadziły dogłębne rozpoznanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w regionie, co mogłoby pomóc wszystkim instytucjom UE w zacieśnieniu stosunków z powstającym dopiero sektorem społeczeństwa obywatelskiego.

4.8 EKES zaleca, by w rozporządzeniu w sprawie ENI bardziej skupić się także na potencjale instytucji w krajach partnerskich, które są odpowiedzialne za przekazywanie pomocy, aby zapewnić dobry poziom absorpcji i wysoki stopień przejrzystości wykorzystywania funduszy.

4.9 EKES jest zdania, że ENI powinien krzewić współpracę w zakresie szkolnictwa wyższego, zwłaszcza poprzez wymiany uczniów i studentów z państw członkowskich i sąsiednich krajów. Instrument powinien stwarzać możliwości budowania sieci, które zwiększałyby potencjał organizacji pozarządowych działających na rzecz młodzieży w krajach sąsiadujących z UE.

4.10 EKES zaleca, aby za pomocą tego instrumentu Komisja propagowała również zrównoważoną politykę przemysłową, odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw, troskę o środowisko naturalne w działalności biznesowej oraz strategię polityczne, które wspierałyby MŚP. Trzeba także podejmować zagadnienia rynku pracy i udoskonalać politykę społeczną.

5. Projekt rozporządzenia ustanawiającego ENI – zasadnicze elementy

5.1 Celem europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS) jest utworzenie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa na granicach UE.

5.2 W latach 2014–2020 UE w dalszym ciągu będzie wspierać cele europejskiej polityki sąsiedztwa przy pomocy specjalnego narzędzia finansowego – Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI), który zastąpi Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) ustanowiony w 2006 r.

5.3 W ENI przewidziano większe wsparcie dla partnerów zaangażowanych w budowanie demokratycznych społeczeństw oraz w przeprowadzanie reform, zgodnie z zasadami „więcej za więcej” i „wzajemnej rozliczalności”.

5.4 Projekt rozporządzenia w sprawie ENI obejmuje także przepisy mające w wielu aspektach uprościć instrument, zapewnić równowagę między elastycznością instrumentu a ukierunkowaniem na cele polityki i podstawowe obszary współpracy.

5.5 Projekt rozporządzenia w sprawie ENI propaguje komplementarność, spójność oraz uwzględnienie priorytetowych obszarów polityki UE, zgodnie ze strategią „Europa 2020”, koncentrując się przy tym nadal na podstawowych celach europejskiej polityki sąsiedztwa.

5.6 Finansowa kwota referencyjna na potrzeby wdrażania rozporządzenia w sprawie ENI w okresie 2014–2020 wyniesie ok. 18 mld EUR.

6. Uwagi szczegółowe dotyczące projektu rozporządzenia w sprawie instrumentu ENI

6.1 Zewnętrzne działania UE w ramach tego instrumentu mają na celu wywieranie wpływu w taki sposób, by jego odbiciem były wyraźne zmiany w krajach partnerskich. Na ile to możliwe, wpływ ten należy monitorować poprzez odpowiedni mechanizm i oceniać na podstawie jasnych, przejrzystych

⁽⁴⁾ Kraje regionu Euromed oraz wschodnie kraje sąsiednie.

i mierzalnych wskaźników zdefiniowanych wcześniej w odniesieniu do każdego kraju z osobna. Mają to być konkretne, mierzalne i realistyczne punkty odniesienia, według których można ocenić, czy dany kraj trzyma się wartości demokratycznych, które UE pragnie krzewić za pomocą ENI.

6.2 Aby poprawić realizację zasady „więcej za więcej”, z całości budżetu przeznaczanego na finansowanie instrumentu można by wyodrębnić odpowiednią część w formie zachęt, za pomocą których dodatkowo wspierano by te kraje partnerskie, które wykazują się postępami w budowaniu i wzmocnianiu solidnej i trwałej demokracji. Zasadę tę należy ponadto stosować, uwzględniając też słabsze grupy społeczne w tych krajach. Nie może to prowadzić do cięć w pomocy rozwojowej dla poszczególnych krajów, lecz raczej do redystrybucji pomocy – od rządu w kierunku społeczeństwa obywatelskiego.

6.3 Przedstawicielstwom UE należy przyznać większą rolę we współpracy z innymi międzynarodowymi darczyńcami.

Dokumenty wymienione w art. 7 ust. 1 i 2 powinny obejmować szczegółowy i aktualny wykaz darczyńców oraz opisywać działania, które należy podjąć, by poprawić koordynację darczyńców, w szczególności pomiędzy UE a jej państwami członkowskimi.

6.4 Zgodnie z projektem rozporządzenia, w stosunkach z partnerami na całym świecie Unia angażuje się w propagowanie godnej pracy oraz we wspieranie ratyfikacji i skutecznego wdrożenia uznanych na poziomie międzynarodowym norm pracy. Należy podkreślić także eliminowanie pracy dzieci oraz znaczenie wielostronnych umów środowiskowych.

6.5 W projekcie rozporządzenia należy wyraźniej podjąć kwestię wzmocnienia odpowiedzialności na szczeblu krajowym i wprowadzenia zinstytucjonalizowanego mechanizmu konsultacji i monitorowania z udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów środowiskowych i społecznych oraz innych podmiotów pozarządowych.

Bruksela, 14 listopada 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 instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)

(2013/C 11/17)

Sprawozdawca generalny: **Giuseppe Antonio Maria IULIANO**

Dnia 25 czerwca 2012 r. Rada, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie

COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD).

Dnia 17 września 2012 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Stosunków Zewnętrznych.

Mając na względzie pilny charakter prac (art. 59 regulaminu wewnętrznego), na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 15 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Giuseppe Antonia Marię Iuliana na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 152 do 2 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES docenia szeroki zakres praw ujętych w poprawkach Parlamentu Europejskiego, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki równego statusu płci, praw migrantów, potrzeby zapewnienia włączenia społecznego osób niepełnosprawnych i praw mniejszości.

1.2 EKES popiera odwołanie do całościowego podejścia, jakie Unia powinna przyjąć w kwestii praw człowieka i podstawowych wolności, w tym ich niepodzielności⁽¹⁾. W związku z tym apeluje o nadanie większego znaczenia prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym. Ochrona norm pracy zapisanych w konwencjach MOP jest obecnie bardziej niż kiedykolwiek podstawą rozwoju demokracji.

1.3 EKES popiera uwzględnienie prawa do pracy oraz sprawiedliwych i korzystnych warunków pracy, w tym do tworzenia związków zawodowych i przyłączania się do nich, co wiąże się z propagowaniem podstawowych norm pracy oraz społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽²⁾. Co się tyczy ostatniego zagadnienia, należy wyraźnie nawiązać do wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka⁽³⁾. EKES popiera również popularyzację prawa do swobody przedsiębiorczości.

1.4 Dlatego też konieczna jest wzmianka o wolności zrzeszania się i rokowaniach zbiorowych, a także o wsparciu dla

partnerów społecznych i dialogu społecznego z myślą o wdrożeniu międzynarodowych norm pracy.

1.5 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że większe znaczenie przypisuje się powstaniu niezależnego społeczeństwa obywatelskiego, które przyczyni się do procesów demokratyzacji i dobrych rządów, w tym do odpowiedzialności krajowej⁽⁴⁾. Dlatego też w rozporządzeniu pierwszoplanowe znaczenie należy nadać roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ją umocnić (na szczeblu krajowym, regionalnym i międzynarodowym), pamiętając przy tym o bezpośrednim udziale tych organizacji w dialogu politycznym podczas okresu programowania⁽⁵⁾.

1.6 EKES podtrzymuje, że konieczne jest umocnienie potencjału delegacji UE w krajach partnerskich, gdyż wymagają one w coraz większym stopniu odpowiedniej wiedzy fachowej w zakresie wspierania praw człowieka i demokracji, a także znajomości rozwoju społeczeństwa obywatelskiego⁽⁶⁾. Ponadto rola delegacji będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia spójności z innymi instrumentami w ramach stosunków zewnętrznych UE, takimi jak instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju czy też Europejski Fundusz Rozwoju, jeżeli chodzi o wsparcie krajowe dla społeczeństwa obywatelskiego.

1.7 EKES popiera apel o elastyczniejsze procedury, które powinny być wystarczająco dostępne dla beneficjentów i doprowadzić do zmniejszenia obciążeń administracyjnych (zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych)⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Komisja Spraw Zagranicznych, sprawozdawca: Alexander Graf Lambsdorff, punkt 6.

⁽²⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, art. 2 ust. 1 lit. b) (ix).

⁽³⁾ <http://www.ohchr.org/documents/issues/business/A.HRC.17.31.pdf>.

⁽⁴⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 9.

⁽⁵⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 11 lit. a).

⁽⁶⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 15 lit. a).

⁽⁷⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE, punkt 16 lit. d).

1.8 Wreszcie, EKES podkreśla, że powinien zaangażować się w proces programowania instrumentu, zwłaszcza w programowanie strategii rocznej i wieloletniej oraz w przeprowadzanie przeglądu śródkresowego i ocen.

2. Kontekst

2.1 Na wniosek Rady Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) sporządził opinię na temat wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie⁽⁸⁾.

2.2 Omawiany wniosek jest obecnie rozpatrywany przez Parlament Europejski⁽⁹⁾ w ramach procedury współdecyzji, podczas pierwszego czytania.

2.3 W tym kontekście PE zaproponował już różne poprawki, które będą podlegać negocjacom z Radą. Ostateczne przyjęcie wniosku dotyczącego rozporządzenia, które będzie obowiązywać od 2014 r., przewiduje się na 2013 r.

2.4 Celem rozporządzenia jest zastąpienie obecnej podstawy prawnej Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka⁽¹⁰⁾, czyli specjalnego instrumentu finansowego wspierającego działania UE na rzecz ochrony praw człowieka i demokracji w krajach trzecich.

2.5 EKES pracował ostatnio nad tym zagadnieniem, przyjmując w 2009 r. opinię z inicjatywy własnej w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka⁽¹¹⁾, w której przeprowadził przegląd tego narzędzia i przedstawił konkretne zalecenia.

2.6 W niniejszej opinii EKES zamierza oprzeć się na wspomnianych zaleceniach, przedstawiając dalsze propozycje w sprawie rozporządzenia i uwzględniając poprawki zgłoszone ostatnio przez PE.

3. Uwagi dodatkowe

3.1 Podobnie jak we wcześniejszych opiniach⁽¹²⁾, również obecnie EKES pragnie przypomnieć potrzebę przypisania większego znaczenia prawom gospodarczym, społecznym i kulturalnym ogólnie w polityce unijnej, jak też poprzez korzystanie z dostępnych instrumentów tematycznych, takich jak nowy instrument na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka. W istocie, prawa gospodarcze, społeczne i kulturalne często stanowią punkt wyjścia dla wspierania praw obywatelskich i politycznych. Jak już stwierdziła Komisja⁽¹³⁾, globalizacja

i niedawne wydarzenia, takie jak arabska wiosna, pokazały, że nierówności, dyskryminacja i wyzysk stanowią nowe wyzwania z punktu widzenia pełnego wspierania praw człowieka. Ochrona praw pracowniczych oraz wszystkich związanych z nimi praw zapisanych w konwencjach MOP stanowi obecnie bardziej niż kiedykolwiek kluczowy aspekt. Dlatego też należy wyraźnie wspomnieć w rozporządzeniu o wolności zrzeszania się i rokowaniach zbiorowych, a także o wsparciu dla partnerów społecznych i dialogu społecznego⁽¹⁴⁾ z myślą o wdrożeniu międzynarodowych norm pracy⁽¹⁵⁾. Jednocześnie EKES podkreśla znaczenie promowania prawa do swobody przedsiębiorczości będącego kluczowym elementem praw gospodarczych i społecznych.

3.2 EKES wysoko ceni ten instrument tematyczny, który ze względu na swoją niezależność ma istotne znaczenie dla zachowania autonomii i prawa inicjatywy organizacji społeczeństwa obywatelskiego odnośnie do naruszania praw człowieka, jak też dla promowania i utrzymania prawdziwej demokracji. Jak słusznie zauważa Komisja w swym niedawnym komunikacie „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”⁽¹⁶⁾, „upodmiotowione społeczeństwo obywatelskie jest istotnym elementem każdego systemu demokratycznego oraz zaletą samą w sobie. Reprezentuje ono i wspiera pluralizm, może także przyczynić się do bardziej skutecznej polityki, sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju oraz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jest ono także ważnym elementem wspierającym pokój i rozwiązywanie konfliktów. Poprzez wyrażanie obaw obywateli organizacje społeczeństwa obywatelskiego aktywnie uczestniczą w życiu publicznym i angażują się w inicjatywy wspierające demokrację uczestniczącą”. Dlatego EKES apeluje, by w rozporządzeniu nadać pierwszeństwo wspieraniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym włączeniu ich w mechanizmy dialogu politycznego na szczeblu krajowym, regionalnym i globalnym, w ramach procesu programowania tego instrumentu.

3.3 Komitet podkreśla potrzebę stworzenia spójniejszych ram dla programów wsparcia organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ramach różnych unijnych instrumentów finansowania działań zewnętrznych, takich jak instrument będący przedmiotem niniejszej opinii, instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (programy tematyczne i geograficzne)

⁽⁸⁾ COM(2011) 844.

⁽⁹⁾ Zob. stanowisko negocjacyjne PE.

⁽¹⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1889/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. L 386/1 z 29.12.2006.

⁽¹¹⁾ Zob. opinię EKES-u w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie, Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13.

⁽¹²⁾ Patrz opinia EKES-u Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 13.

⁽¹³⁾ „Prawa człowieka i demokracja w centrum działań zewnętrznych UE – dążenie do bardziej skutecznego podejścia”, wspólny komunikat do Parlamentu i Rady, COM(2011) 886.

⁽¹⁴⁾ Jak już wcześniej stwierdził EKES: „dialog społeczny powinien być wyraźnie wymieniony jako priorytetowe narzędzie samo w sobie umożliwiające udział i reprezentację grup interesu – w tym przypadku partnerów społecznych (pracodawców i pracowników) – oraz godzenie ich interesów. Dialog społeczny jest sposobem godzenia interesów stron, który często umożliwia im osiągnięcie kompromisu. Z procesem tym nieodłącznie wiąże się zasada równej reprezentacji i uznanie podstawowych zasad demokracji. W ten sposób dialog społeczny stanowi konkretny dowód korzystania z wolności wypowiedzi i zrzeszania się, które według samego rozporządzenia w sprawie europejskiego instrumentu na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie to podstawy pluralizmu politycznego i procesów demokratycznych”. Zob. opinię EKES-u 53/2009, pkt 5.2, s. 9.

⁽¹⁵⁾ W tym kontekście należy przypomnieć, że dialog społeczny został już włączony do dokumentu strategicznego na lata 2011–2013 w sprawie Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka, a „prawo do pokojowego zrzeszania się i zgromadzeń, w tym prawo do zakładania związków zawodowych i przynależności do nich oraz prawo do rokowań zbiorowych” uwzględnione w rocznym planie działania 2011 dla tego instrumentu.

⁽¹⁶⁾ COM(2012) 492 final.

i Europejski Fundusz Rozwoju. Dlatego też wzywa do wzmocnienia wewnętrznych mechanizmów koordynacji na etapach programowania między zainteresowanymi podmiotami, takimi jak ESDZ, DEVCO i same państwa członkowskie. Ma to szczególne znaczenie na poziomie krajowym, gdyż delegacje UE odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu spójności i komplementarności między różnymi programami wsparcia dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Tak więc Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w zakresie opracowania na szczeblu krajowym planów działania UE dotyczących współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁷⁾, co powinno przyczynić się do ożywienia i zapewnienia uporządkowanego dialogu i współpracy strategicznej oraz do zwiększenia spójności i wpływu działań UE.

3.4 W tym kontekście kluczowe znaczenie ma zapewnienie odpowiedniego potencjału delegacji, aby umożliwić pełną współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, zrozumieć różne podmioty i specyficzne funkcje tych organizacji i tym samym zapewnić większe zaangażowanie strategiczne. W komunikacie Komisji „zaleca się sporządzanie regularnych wykazów uczestnictwa, uwzględniających różnorodność podmiotów oraz sieci i platform na poziomie krajowym/sektorowym”⁽¹⁸⁾. EKES w pełni popiera to podejście i przypomina potrzebę wspierania przejrzystego i służącego włączeniu społecznemu dialogu z niezależnymi i reprezentatywnymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu krajowym.

3.5 Wreszcie, EKES przypomina, że może zaangażować się w fazę programowania instrumentu, zwłaszcza w programowanie strategii rocznej i wieloletniej oraz w przeprowadzenie przeglądu śródkresowego i ocen. Tym samym będzie mógł

przekazać wyniki prac prowadzonych wraz z partnerami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie w państwach trzecich, z którymi utrzymuje specjalne kontakty (okrągły stół UE – Indie, obszar eurośroziemnomorski, kraje AKP, Ameryka Łacińska itd.). Zwraca się również, by zasięgnięto jego opinii przy śródkresowym przeglądzie i ocenach.

3.6 EKES zamierza wziąć czynny udział w tym procesie, opierając się na własnym doświadczeniu i własnych „sieciach” konsultacji (partnerzy gospodarczy i społeczni na całym świecie oraz rady społeczno-gospodarcze w tych krajach, w których są aktywne i reprezentatywne).

3.7 Komitet może odegrać ważną rolę we wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego w zakresie monitorowania sytuacji powyborczej w celu utrwalenia systemów demokratycznych.

3.8 Trzy lata temu Komitet powołał komitet monitorujący ds. Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Do jego zadań należy rozpatrywanie wniosków o konsultacje kierowanych w trybie pilnym w ramach nowych procedur dotyczących instrumentów finansowych oraz monitorowanie programowania i wdrażania Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Komitet monitorujący otrzymał również zadanie przeanalizowania pozostałych instrumentów unijnych skierowanych do państw trzecich oraz nawiązał skuteczną współpracę z Komisją i Parlamentem. Mógłby on przyjąć bardziej ustrukturyzowaną formę podkomitetu EKES-u, co umożliwiłoby mu współdziałanie z różnymi programami wsparcia dostępnymi dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w państwach trzecich w ramach licznych instrumentów finansowych UE.

Bruksela, 15 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁷⁾ „Korzenie demokracji i zrównoważonego rozwoju: Współpraca Europy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie stosunków zewnętrznych”, COM(2012) 492 final, s. 9.

⁽¹⁸⁾ COM(2012) 492 final, s. 9.

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

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD)
(2013/C 11/18)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r. oraz Rada, w dniu 18 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Fiscalis 2020) i uchylającego decyzję nr 1482/2007/WE

COM(2012) 465 final – 2011/0341/b (COD).

Zważywszy na to, że Komitet już się wypowiedział na temat treści wspomnianego wniosku w swojej opinii przyjętej w dniu 22 lutego 2012 r. ⁽¹⁾, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 147 do 1 – 12 osób wstrzymało się od głosu – postanowił nie sporządzać nowej opinii w tej sprawie, lecz odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie programu działania na okres 2014–2020 (FISCUS), Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 48.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 812/2004 ustanawiające środki dotyczące przypadkowych odłowów walenii na łowiskach i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 88/98

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD)

(2013/C 11/19)

Parlament Europejski, w dniu 8 sierpnia 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 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 812/2004 ustanawiające środki dotyczące przypadkowych odłowów walenii na łowiskach i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 88/98

COM(2012) 447 final – 2012/216 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet 140 głosami – 10 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 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 ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (przekształcenie)

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD)

(2013/C 11/20)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 12 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi

(przekształcenie)

COM(2012) 403 final – 2012/0196 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet postanowił 151 głosami – 5 osób wstrzymało się od głosu – wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 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 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD)

(2013/C 11/21)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 17 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 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 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich

COM(2012) 432 final – 2012/0208 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 143 do 3 – 7 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 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 1100/2007 ustanawiające środki służące odbudowie zasobów węgorka europejskiego

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD)

(2013/C 11/22)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 3 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 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 1100/2007 ustanawiające środki służące odbudowie zasobów węgorka europejskiego

COM(2012) 413 final – 2012/0201 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 150 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD)

(2013/C 11/23)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 11 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 192 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych

COM(2012) 416 final – 2012/0202 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 61 do 9 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 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 pewnych środków technicznych i kontrolnych w cieśninie Skagerrak oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 850/98 oraz rozporządzenie (WE) nr 1342/2008

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD)

(2013/C 11/24)

Parlament Europejski, w dniu 11 września 2012 r., oraz Rada, w dniu 12 września 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pewnych środków technicznych i kontrolnych w cieśninie Skagerrak oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 850/98 oraz rozporządzenie (WE) nr 1342/2008

COM(2012) 471 final – 2012/0232 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 157 do 2 – 9 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę Rady 2001/110/WE odnoszącą się do miodu

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/25)

Parlament Europejski, w dniu 22 października 2012 r., oraz Rada, w dniu 4 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego dyrektywę Rady 2001/110/WE odnoszącą się do miodu

COM(2012) 530 final – 2012/0260 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet 150 głosami – 8 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 628 final/2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD)

(2013/C 11/26)

Parlament Europejski, w dniu 5 października 2012 r., oraz Rada, w dniu 10 października 2012 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 628 final/2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej

COM(2012) 551 final – 2012/0260 (COD).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca, na 484. sesji plenarnej w dniach 14–15 listopada 2012 r. (posiedzenie z dnia 14 listopada) Komitet stosunkiem głosów 149 do 3 – 9 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Bruksela, 14 listopada 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

2013/C 11/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie dokumentów zawierających kluczowe informacje, dotyczących produktów inwestycyjnych COM(2012) 352 <i>final</i> – 2012/0169 (COD)	59
2013/C 11/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „W kierunku odnowy gospodarczej sprzyjającej zatrudnieniu” COM(2012) 173 <i>final</i>	65
2013/C 11/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego” COM(2012) 153 <i>final</i>	71
2013/C 11/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II) oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa COM(2011) 838 <i>final</i> i COM(2011) 839 <i>final</i>	77
2013/C 11/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie COM(2011) 844 – 2011/0412 (COD)	81
2013/C 11/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program działania dla podatków w Unii Europejskiej na okres 2014–2020 (Fiscalis 2020) i uchylającego decyzję nr 1482/2007/WE COM(2012) 465 <i>final</i> – 2011/0341/b (COD)	84
2013/C 11/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 812/2004 ustanawiające środki dotyczące przypadkowych odłowów waleni na łowiskach i zmieniające rozporządzenie (WE) nr 88/98 COM(2012) 447 <i>final</i> – 2012/216 (COD)	85
2013/C 11/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony gatunków dzikiej fauny i flory w drodze regulacji handlu nimi (przekształcenie) COM(2012) 403 <i>final</i> – 2012/0196 (COD)	85
2013/C 11/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 850/98 w sprawie zachowania zasobów połowowych poprzez środki techniczne dla ochrony niedojrzałych organizmów morskich COM(2012) 432 <i>final</i> – 2012/0208 (COD)	86
2013/C 11/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1100/2007 ustanawiające środki służące odbudowie zasobów węgorka europejskiego COM(2012) 413 <i>final</i> – 2012/0201 (COD)	86
2013/C 11/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę 2003/87/WE w celu wyjaśnienia przepisów dotyczących harmonogramu aukcji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych COM(2012) 416 <i>final</i> – 2012/0202 (COD)	87



2013/C 11/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie pewnych środków technicznych i kontrolnych w cieśninie Skagerrak oraz zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 850/98 oraz rozporządzenie (WE) nr 1342/2008 COM(2012) 471 <i>final</i> – 2012/0232 (COD)	87
2013/C 11/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2001/110/WE odnoszącą się do miodu COM(2012) 530 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88
2013/C 11/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zmiany do wniosku Komisji COM(2011) 628 <i>final</i> /2 dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie finansowania wspólnej polityki rolnej, zarządzania nią i monitorowania jej COM(2012) 551 <i>final</i> – 2012/0260 (COD)	88



CENY PRENUMERATY w 2013 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	1 300 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie na płycie DVD	w 22 językach urzędowych UE	1 420 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	910 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

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwi 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>

