



#### Spis treści

#### I Rezolucje, zalecenia i opinie

##### REZOLUCJE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 514. sesja plenarna EKES-u w dniach 17 i 18 lutego 2016 r.

2016/C 133/01	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poparcia dla układu z Schengen — Przemieszczajmy się swobodnie, wspierajmy Schengen	1
---------------	--	---

##### OPINIE

##### Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

##### 514. sesja plenarna EKES-u w dniach 17 i 18 lutego 2016 r.

2016/C 133/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości programu UE dla miast z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji niderlandzkiej)	3
---------------	--	---

2016/C 133/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania ubóstwa (opinia rozpoznawcza)	9
---------------	--	---

#### Akty przygotowawcze

##### EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

##### 514. sesja plenarna EKES-u w dniach 17 i 18 lutego 2016 r.

2016/C 133/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” (COM(2015) 468 final)	17
---------------	---	----

2016/C 133/05	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 zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej (COM(2015) 646 final – 2015/0296 (CNS)) . . . . .	23
2016/C 133/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku zintegrowanego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE) – przyspieszenie transformacji europejskiego systemu energetycznego” [C(2015) 6317 final] . . . . .	25
2016/C 133/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii rozszerzenia UE [COM (2015) 611 final] . . . . .	31
2016/C 133/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r. (COM(2015) 690 final) oraz projektu wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu towarzyszącego komunikatowi Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r. (COM(2015) 700 final) . . . . .	37

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## REZOLUCJE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

514. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 17 I 18 LUTEGO 2016 R.

**Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poparcia dla układu z Schengen**

**Przemieszczajmy się swobodnie, wspierajmy Schengen**

(2016/C 133/01)

Swoboda przemieszczania się jest najbardziej widocznym sukcesem procesu integracji europejskiej. Układ z Schengen, który umożliwia ludziom swobodne podróżowanie między krajami w celach zawodowych, naukowych i rozrywkowych, i który eliminuje fizyczne przeszkody w przepływie towarów i usług, jest kamieniem węgielnym rynku wewnętrznego. Rynek ten wart jest 2 800 mld EUR, obejmuje 1,7 mln pracowników przekraczających granice wewnętrzne i 57 mln przypadków transgranicznego transportu drogowego rocznie. Zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych odgrywa istotną rolę w pokonywaniu barier, zbliżając ludzi i ożywiając europejską gospodarkę. Kilka pokoleń Europejczyków dorastało, korzystając z Schengen i nie zdając sobie nawet z tego sprawy. Szacuje się, że przywrócenie kontroli granic wewnętrznych kosztowałoby 100 mld EUR, czyli 0,8 % PKB, co sprawiłoby, że wszyscy stalibyśmy się słabsi pod względem kulturowym, społecznym i gospodarczym.

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w pełni popiera zasady, które skłoniły państwa członkowskie będące sygnatariuszami układu z 1985 r. do zadeklarowania, że są „świadome, że coraz ściślejszy związek narodów państw członkowskich Wspólnot Europejskich powinien znaleźć odzwierciedlenie w swobodzie przekraczania granic wewnętrznych dla wszystkich obywateli państw członkowskich oraz w swobodnym przepływie towarów i usług” oraz że pragną „wzmocnić solidarność między swoimi narodami usuwając przeszkody w swobodnym ruchu na wspólnych granicach między państwami [...]”. Zawarty układ miał na celu wzmacnianie związku narodów i solidarności między narodami. Dlatego też podanie tego układu w wątpliwość oznaczałoby, oprócz poważnych konsekwencji gospodarczych, zadanie solidarności i samej Unii ciosu, który mógłby okazać się fatalny w skutkach.

Komitet popiera również w pełni zasadę, która skłoniła państwa członkowskie będące sygnatariuszami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do stwierdzenia, że „Unia rozwija politykę mającą na celu [...] zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych”, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznej kontroli granic zewnętrznych UE (art. 77 ust. 1).

Dlatego też członkowie EKES-u, którzy reprezentują europejskie społeczeństwo obywatelskie, są coraz bardziej zaniepokojeni presją wywieraną na układ z Schengen. EKES wzywa rządy państw europejskich, by nie uległy populistycznym presjom i obawom oraz broniły praw, o które walczyliśmy. Komitet uznaje, że ostatnie wydarzenia ujawniły poważne niedociągnięcia w zarządzaniu granicami Europy i w naszej zdolności do skutecznego monitorowania przepływu osób mających szkodliwe intencje. Kwestie te wymagają rozwiązania, ale to nie układ z Schengen jest tu problemem i nie powinien być wykorzystywany w charakterze kozła ofiarnego. Instytucje UE muszą za wszelką cenę uniknąć stopniowego odchodzenia od zasad Schengen, a co za tym idzie, od rynku wewnętrznego, co w ostatecznym rozrachunku odbyłoby się ze szkodą dla nas wszystkich.

Strefa Schengen nie może być tak mocna jak jej najsłabsze ogniwo. Ochrona granic UE powinna być częścią wspólnych wysiłków i wszystkie państwa członkowskie powinny ponosić za nie współodpowiedzialność. Podjęte przez państwa członkowskie zobowiązania do wprowadzenia w życie skutecznej i operacyjnej agencji Frontex i do jej wzmocnienia muszą być przestrzegane. Bez skutecznej kontroli granic zewnętrznych Unia nie będzie w stanie udostępnić swego terytorium tym uchodźcom, którzy potrzebują pomocy. Skuteczne kontrole granic zewnętrznych są w ostatecznym rachunku niezbędnym warunkiem utrzymania systemu Schengen. Zabezpieczenie granic nie może prowadzić do stwarzania barier dla osób potrzebujących ochrony z przyczyn humanitarnych, zgodnie z konwencją genewską.

Musimy być przygotowani na wprowadzenie odważnych rozwiązań, które będą w stanie strzec naszych praw i chronić naszą Unię bez granic wewnętrznych, pozwalając na swobodne wykonywanie pracy, prowadzenie handlu i pobieranie nauki oraz na swobodną wymianę pomysłów, towarów i usług. Chodzi tu o obronę naszej Europy, naszej strefy Schengen oraz naszych praw społecznych i praw podstawowych.

Komitet apeluje zatem do europejskich i krajowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego o wyrażenie poparcia nie tylko dla utrzymania strefy Schengen, ale także jej umocnienia i rozszerzenia. Ze swej strony Komitet zobowiązuje się do podjęcia działań wobec instytucji UE, w szczególności Rady, w celu zapewnienia, że państwa członkowskie pozostaną wierne zasadom Traktatów i umów, które stanowią oczywiste osiągnięcia Unii narodów Europy.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

*Przewodniczący*  
*Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego*  
Georges DASSIS

---

## OPINIE

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

514. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 17 I 18 LUTEGO 2016 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości programu UE dla miast z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego**

**(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji niderlandzkiej)**

(2016/C 133/02)

**Sprawozdawca: Roman HAKEN**

Dnia 28 sierpnia 2015 r. R.H.A. Plasterk, niderlandzki Minister Spraw Wewnętrznych i Stosunków w Królestwie, działając w imieniu niderlandzkiej prezydencji Rady Unii Europejskiej, zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie

*przyszłości programu UE dla miast z perspektywy społeczeństwa obywatelskiego.*

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji niderlandzkiej)

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 stycznia 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 lutego 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 214 do 1 (nikt nie wstrzymał się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Program UE dla miast<sup>(1)</sup> będzie miał bezpośredni wpływ na życie 80 % obywateli UE, tyle bowiem osób będzie mieszkało w miastach do 2050 r. Dla sformułowania możliwie najskuteczniejszych przepisów i zapewnienia ich społecznej akceptacji ważne jest zagwarantowanie, że równoważnym partnerem w rozmowach dotyczących programu UE dla miast i w jego wdrażaniu będą organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Inicjatywa prezydencji niderlandzkiej po raz pierwszy w historii UE umieszcza miasta w samym centrum dyskusji na temat rozwoju. EKES wzywa Radę do uznania szczybla miejskiego w całej jego różnorodności jako cennego partnera w procesie integracji europejskiej.

<sup>(1)</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/index.cfm/pl/policy/themes/urban-development/agenda](http://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/pl/policy/themes/urban-development/agenda)

1.2. EKES postrzega pracę w ramach partnerstw jako skuteczny sposób podejścia do tych obszernych i skomplikowanych zagadnień. Dlatego ceni zasadę partnerstwa, która wreszcie jest stosowana w trakcie opracowywania i realizacji okresu programowania 2014–2020 <sup>(2)</sup>.

1.3. Partnerstwo, zarówno wertykalne, jak i horyzontalne, jest zasadą, na której opierają się nowoczesne usługi publiczne. Jako inny przykład takiej współpracy EKES sugeruje, by rozważyć partnerstwa publiczno-prywatne jako model finansowania projektów miejskich, różne przedsiębiorstwa społeczne, a także europejskie programy oparte na zasadzie partnerstwa, takie jak Equal <sup>(3)</sup>. Zadaniem administracji publicznej na różnych szczeblach, zwłaszcza w miastach, jest zbliżenie ze sobą odpowiednich partnerów w ramach wspólnych projektów i skuteczne wykorzystanie finansowania.

1.4. Jedno z wyzwań, przed którymi stanie program UE dla miast, będzie polegało na tym, w jaki sposób wdrożyć strategię opracowaną przez partnerstwa tematyczne. Zasadnicze znaczenie ma zastosowanie podejścia oddolnego przy tworzeniu partnerstw oraz przy opracowywaniu i wdrażaniu strategii. Dlatego też EKES popiera podejście oddolne, które nie jest tym samym co podejście oparte na pracy grup ekspertów. Jest rzeczą istotną, aby wyjaśnić, w jaki sposób organizacje społeczeństwa obywatelskiego będą współpracowały z zainteresowanymi stronami – jak będą składały sprawozdania, zasięgały opinii itp.

1.5. Przy opracowywaniu nowego programu UE dla miast równie ważne jak partnerstwa wertykalne (tematyczne) są partnerstwa horyzontalne. Będą one działały głównie na szczeblu lokalnym w miastach. Mają istotne znaczenie nie tylko ze względów myślenia strategicznego, lecz także dla zapewnienia wdrażania, monitorowania i oceny. Lokalne strategię opracowane przez lokalne partnerstwa znające miejscową sytuację to najlepszy sposób na uwzględnienie zaleceń z poziomu UE i na ich skuteczne wdrożenie. Jednym z narzędzi, jakie EKES zaleca w tym celu, jest rozwój lokalny kierowany przez społeczność <sup>(4)</sup>.

1.6. Dla zapewnienia skutecznego wprowadzenia w życie nowego programu UE dla miast konieczne jest:

- a) uwzględnienie podstawowych potrzeb zaangażowanych partnerów i zwrócenie uwagi na budowę zdolności (głównie w przypadku horyzontalnych partnerstw miejskich); w tym celu EKES zaleca skorzystanie z zasobów z zakresu pomocy technicznej w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (ESIF);
- b) przygotowanie zaleceń metodycznych dotyczących zasad odpowiedzialnych partnerstw miejskich; istotną sprawą jest przyjęcie metodyki w zakresie monitorowania i oceny programu dla miast, w tym przyjęcie wskaźników, za pomocą których będzie można mierzyć uzyskane zmiany; w proces oceny i monitorowania należy zaangażować partnerów, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

1.7. EKES pragnąłby, aby wyjaśniono, jak partnerstwa tematyczne będą radzić sobie z kwestiami i wyzwaniem związanymi z rozwojem obszarów miejskich. To partnerstwa horyzontalne powinny wdrażać konkretne środki w konkretnych obszarach miejskich. Konieczne jest zatem zapewnienie wymiany dobrych praktyk poprzez organizację specjalnych imprez. Jest sprawą zasadniczej wagi, aby w równym stopniu uwzględniono wszystkie regiony (szczególnie w południowej i wschodniej Europie). W programie UE dla miast powinno się uznać powiązania między miastami i przylegającymi do nich lub otaczającymi je obszarami podmiejskimi, które wnoszą wkład w jakość życia w miastach. Program nie powinien stać w sprzeczności z rozwojem obszarów wiejskich ani nie powinien go ograniczać.

<sup>(2)</sup> Zob. odpowiednie prace EKES-u, Rady Europejskiej, Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Komitetu Regionów: „Jak wspierać skuteczne partnerstwa dotyczące gospodarowania programami w zakresie polityki spójności w oparciu o dobre praktyki z cyklu 2007–2013” (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 1); „Zasada partnerstwa we wdrażaniu wspólnych strategicznych funduszy ramowych – elementy europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa” (Dz.U. C 44 z 15.2.2013, s. 23); „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności na lata 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich” (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 1); „Wzmocnienie procesów partycypacyjnych i zaangażowania władz lokalnych, organizacji pozarządowych i partnerów społecznych we wdrażanie strategii »Europa 2020«” (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 1); „Ocena konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami” (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57); <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0218+0+DOC+PDF+V0//PL>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52013R6902>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32013R1303>, art. 5 ust. 3 dotyczący europejskiego kodeksu postępowania w sprawie partnerstwa.

<sup>(3)</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>

<sup>(4)</sup> „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności na lata 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich” (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 1).

1.8. Wiele zagadnień wiąże się, a nawet częściowo pokrywa ze sobą. Wdrożenie środków związanych z jednym zagadnieniem będzie wpływać na inne zagadnienie lub na szereg innych tematów. Należy zadbać o to, aby środki mające na celu poprawę sytuacji w jednej dziedzinie nie miały niekorzystnego oddziaływania na inną dziedzinę. Dotyczy to nie tylko UE, lecz także poziomu krajowego.

1.9. EKES sugeruje, by do programu dla miast włączono jako nowe zagadnienie kwestię społeczności miejskich i uczestnictwa obywatelskiego. Miasta potrzebują sprawnego mechanizmu służącego wzmocnieniu pozycji obywateli i grup obywateli, tak aby mogli oni być rzeczywistymi i solidnymi partnerami w dyskusowaniu i realizowaniu priorytetów rozwoju dla swoich miast oraz we wdrażaniu programu UE dla miast. Jedynie ufna we własne siły i prężna społeczność dysponująca dużym kapitałem społecznym będzie zdolna poradzić sobie z nowymi wyzwaniami. EKES jest gotów podjąć pracę nad rozwinięciem tej idei.

1.10. Należy uwzględnić także takie elementy jak program działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, z jego 17 celami zrównoważonego rozwoju, a w szczególności cel 11: „Zadbanie o to, by miasta i osady ludzkie sprzyjały włączeniu społecznemu, były bezpieczne, odporne i zrównoważone”. EKES przyjął stanowisko w tej sprawie we wrześniu 2015 r.<sup>(5)</sup> UE nie ma takich samych kompetencji we wszystkich dziedzinach polityki i jej uprawnienia w zakresie spraw społecznych w szczególności nie wydają się wystarczająco silne. Wątpliwe jest, czy UE może wpłynąć na rozwój obszarów miejskich w dziedzinie społecznej lub odpowiednio ocenić społeczne skutki środków wdrożonych w innych obszarach polityki. Wprawdzie skutki dla środowiska można określić za pomocą procedury OOS, jednakże nadal brakuje oceny skutków społecznych.

1.11. EKES jest zainteresowany staniem się pełnoprawnym członkiem grupy sterującej ds. programu UE dla miast i uczestniczeniem w partnerstwach tworzonych w ramach tego programu. EKES reprezentuje organizacje społeczeństwa obywatelskiego z wszystkich państw członkowskich, organizacje, które są poważane, dysponują specjalistyczną wiedzą i mogą przyczynić się do rozwoju obszarów miejskich.

## **2. Partnerstwo jako zasada w programie UE dla miast oraz udział EKES-u w tym programie**

2.1. W programie UE dla miast sugeruje się tworzenie partnerstw obejmujących ok. 15 członków, z których 11 będzie przedstawicielami administracji publicznej (władz miejskich, państw członkowskich, Komisji). Wśród pozostałych członków mogliby znaleźć się przedstawiciele instytucji zarządzających europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, eksperci i przedstawiciele organizacji pozarządowych. EKES ubolewa, że poproszono go o wypowiedzenie się w tej sprawie dopiero po utworzeniu kilku partnerstw.

2.2. Komitet sugeruje, by przewidziano bardziej zrównoważoną reprezentację w ramach partnerstw. Dobrego przykładu sprawiedliwej reprezentacji dostarcza program LEADER, w którym z administracji publicznej może pochodzić nie więcej niż 50 % członków partnerstwa. EKES zaleca znacznie szersze zaangażowanie grup docelowych (mieszkańców obszarów miejskich). Ważne jest, aby na przyszłość miast większy wpływ mieli sami ich mieszkańcy. Większością wskazanych zagadnień nie da się skutecznie zająć bez udziału organizacji pozarządowych, partnerów społecznych i przedsiębiorstw. Okazuje się, że wszystkie pomyślnie przeprowadzone inicjatywy w Europie wiązały się w znacznej mierze z zaangażowaniem sił pozarządowych i ze skuteczną współpracą sektora publicznego i prywatnego.

2.3. Choć wszystkie zagadnienia priorytetowe w programie UE dla miast mają istotne znaczenie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wykraczają one poza tradycyjne role kojarzone ze społeczeństwem obywatelskim. Organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie w coraz większym stopniu rozwijają zdolności lub tworzą nowe modele ekonomiczne czy organizacyjne, aby świadczyć usługi w interesie publicznym. Jest niezbędne, aby władze publiczne miały możliwość spojrzenia na siebie z perspektywy grup i organizacji działających na obszarach miejskich. EKES sugeruje, że włączenie sieci krajowych lub regionalnych czy organizacji lokalnych posiadających znaczne doświadczenie w danej kwestii byłoby rzeczą równie pożyteczną jak korzystanie z sieci europejskich.

2.4. Komitet nie dysponuje informacjami o tym, w jaki sposób wskazywane i/lub wybierane będą odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego. EKES oferuje swoje zdolności oraz znajomość zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na potrzeby wyboru przedstawicieli organizacji pozarządowych i partnerów społecznych do partnerstw tematycznych.

<sup>(5)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.press-releases.37475>

### 3. Zalecenia dotyczące funkcjonowania partnerstw tworzonych w ramach programu UE dla miast oraz dotyczące procesu uczestnictwa

3.1. Prawem każdego obywatela UE jest znać politykę UE, rozumieć ją, a także wpływać na nią. EKES zwraca uwagę, że partnerstwo nie powinno stawać się zamkniętą grupą dyskusyjną. Bardzo ważne jest to, w jaki sposób partnerstwa komunikują się ze światem zewnętrznym. Otwarta administracja publiczna prowadząca komunikację z obywatelami i organizacjami reprezentującymi ich interesy powinna być kluczowym aspektem rozwoju obszarów miejskich. Ponieważ strategicznych celów nie można osiągnąć bez wsparcia ze strony obywateli i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, trzeba zadbać o przejrzystość i efektywne zaangażowanie zainteresowanych stron w proces przygotowywania i wdrażania programu UE dla miast. Włączenie osób, które chcą się zaangażować, to najlepszy sposób na uzyskanie ich poparcia dla osiągniętych rezultatów. EKES sugeruje, by otworzyć zaproszenie do organizacji, które chciałyby podzielić się swoimi doświadczeniami oraz pomysłami w kwestii programu dla miast i które mogłyby wziąć udział w niektórych spotkaniach organizowanych przez partnerstwa.

3.2. Partnerstwa powinny używać szeregu narzędzi komunikacji i uczestnictwa umożliwiających wymianę, komunikację i konsultacje. Zaangażowania obywateli i konsultacji z nimi nie można zapewnić za pomocą tylko jednego narzędzia. Potrzebne jest połączenie metod pozwalające na uwzględnienie wszystkich rodzajów zainteresowanych stron, na uzyskiwanie różnych form wkładu oraz na wykorzystanie różnych poziomów zaangażowania. Partnerstwa powinny korzystać z nowoczesnych technik, takich jak media społecznościowe, badania ankietowe, warsztaty, grupy dyskusyjne itd., w celu uzyskiwania informacji zwrotnych o swojej pracy. EKES zaleca, aby zadbać o dodatkowe zaangażowanie (szerszego) grona społeczeństwa w przypadku konkretnych zagadnień, w odniesieniu do których istnieje wyraźna potrzeba przeprowadzenia szerzej zakrojonej debaty publicznej, jak i przekazania informacji zwrotnych obywatelom.

3.3. Partnerstwa powinny organizować wizyty w terenie i spotkania z udziałem różnych zainteresowanych stron, nie ograniczając się do wąskiego kręgu uczestników partnerstwa. Spotkanie się z organizatorami lokalnych inicjatyw obywatelskich i zdobywanie wiedzy na temat ograniczeń, z którymi się borykają, oraz na temat ich współpracy z administracją publiczną może mieć znaczący wpływ na kształt dyskusji prowadzonych na forum partnerstwa. Jeżeli program UE dla miast nie będzie się opierał na istniejących praktykach, przyjęte w jego ramach strategie polityczne mogą prowadzić do pominięcia dostępnej wiedzy.

3.4. Plany działania powinny stać się przedmiotem otwartych konsultacji internetowych. Dzięki temu wszystkie odpowiednie podmioty będą mogły wnieść wkład w kształtowanie treści tych planów i uwzględnić wszystkie interesy.

### 4. Priorytetowe tematy partnerstw tematycznych

#### 4.1. Miasta sprzyjające włączeniu społecznemu

4.1.1. **Miejsca pracy i umiejętności w gospodarce lokalnej:** Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają liczne role, np. jako pracodawcy, edukatorzy czy instruktorzy, które mają istotne znaczenie dla tworzenia nowych miejsc pracy. EKES zaleca zasięgnięcie opinii organizacji reprezentujących MŚP, takich jak Eurochambres, urzędów pracy oraz instytucji edukacyjnych i szkoleniowych. Program UE dla miast musi uwzględnić kwestię tego, w jaki sposób miasta przeprowadzą badanie potrzeb w zakresie wiedzy fachowej w tej dziedzinie; o potrzebach tych powinny zostać poinformowane organizacje społeczeństwa obywatelskiego i konieczna będzie współpraca w celu promowania edukacji, uczenia się przez całe życie i szkolenia, które pozwolą zapewnić umiejętności brakujące na rynku pracy.

4.1.2. **Ubóstwo w miastach:** Organizacje społeczeństwa obywatelskiego realizują większość programów mających na celu zapobieganie ubóstwu w miastach i zwalczanie go. EKES sugeruje włączenie takich organizacji jak Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu. Mamy też świadomość, jak istotne w ramach tego zagadnienia są takie kwestie: a) przedmieścia i marginalizacja; b) getta; c) dzielnice dotknięte ubóstwem; d) dzieci umieszczone w placówkach oraz przejście od opieki instytucjonalnej do opieki rodzinnej i środowiskowej; a także e) starzenie się i trudna sytuacja osób starszych.

4.1.3. **Mieszkalnictwo:** Z myślą o zapewnieniu zrównoważonego mieszkalnictwa dobrej jakości, o którym mowa w Karcie ONZ w sprawie zrównoważonego budownictwa mieszkaniowego, organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają istotną rolę, jeśli chodzi o reprezentowanie obu stron – właścicieli i użytkowników – oraz o współpracę z nimi. EKES zaleca zwrócenie się do takich organizacji jak Międzynarodowy Związek Lokatorów (IUT), do stowarzyszeń właścicieli mieszkań i domów, do towarzystw budowlanych, architektów czy urbanistów. Omawiane zagadnienie obejmuje takie istotne problemy, jak: a) planowanie przestrzenne miast, b) mieszkalnictwo socjalne czy c) przeprowadzanie się obywateli na obszary podmiejskie z myślą o znalezieniu mieszkań lepszej jakości.



4.1.4. **Włączenie migrantów i uchodźców:** Należy zająć się nie tylko problemami rozwiązywanymi w krótkim terminie (zaspokojenie podstawowych potrzeb), lecz także – kiedy osoby te już się osiedlą – ich zintegrowaniem ze społeczeństwem UE: chodzi o pomaganie im w kształceniu, zdobywaniu pracy itd., zapoznanie ich z wartościami i tradycjami Unii oraz wprowadzanie tych wartości i tradycji do ich życia z jednoczesnym poszanowaniem kultury, z której się wywodzą. W tym zakresie podstawową rolę obok państwa odgrywają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jak kościoły, organizacje społeczne, organizacje edukacyjne i szkoleniowe, stowarzyszenia dzieci i rodziców itp. EKES zaleca, by zasięgnąć opinii m. in. takich organizacji jak Solidar czy Lumos. Należy zająć się też takimi problemami jak kwestia nieletnich pozbawionych opieki – grupy szczególnie wrażliwej wymagającej specjalnej uwagi.

4.1.5. **Zrównoważone użytkowanie gruntów i rozwiązania oparte na przyrodzie:** Ten cel programu UE dla miast jest ściśle związany ze zmianą postaw i stylu życia jednostek. Zagwarantowanie, że zmiany wprowadzane są w miastach z poszanowaniem środowiska, to dziedzina, w której zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, np. stowarzyszeń właścicieli gruntów, stowarzyszeń MŚP oraz organizacji społeczności lokalnych, które stoją za ruchami na rzecz poprawy sytuacji w sąsiedztwie. EKES zaleca, by w działania włączyć np. organizacje *Friends of the Earth Europe* lub ELARD. Komitet uważa za istotne następujące kwestie: a) planowanie przestrzenne (wertikalne), b) problemy obszarów podmiejskich, które dostarczają miastu różnych produktów (żywność, czysta woda), a także zapewniają podstawowe usługi ekosystemowe, podnoszące jakość życia mieszkańców miast.

## 4.2. Gospodarka miejska

4.2.1. **Gospodarka o obiegu zamkniętym:** Skuteczna gospodarka o obiegu zamkniętym wymaga zmiany sposobu, w jaki ludzie postrzegają odpady, oraz pokazania odpadów jako potencjalnych zasobów. Ważne są działania edukacyjne i informacyjne prowadzone przez organizacje ekologiczne i instytucje oświatowe. Pod względem testowania i wdrażania nowych podejść w miastach kluczowymi graczami będą ośrodki badań i innowacji, wraz z wyspecjalizowanymi firmami oraz stowarzyszeniami MŚP. EKES zaleca zaproszenie do dyskusji np. sieci REVES.

## 4.3. Zielone miasta

4.3.1. **Przystosowanie się do zmiany klimatu:** Zasadnicze znaczenie w tym zakresie mają przedsiębiorstwa sektora zaawansowanych technologii, instytuty badawcze i uczelnie. Konieczne jest także edukowanie i informowanie zwykłych ludzi, aby umożliwić im angażowanie się w realizację odpowiednich środków oraz zwiększyć wśród nich akceptację dla tych środków. EKES proponuje, aby skonsultować się np. z organizacją Green 10.

4.3.2. **Transformacja energetyki:** Zmiany strukturalne w systemach energetycznych, takie jak znaczne przesunięcie w kierunku energii odnawialnej i zwiększona efektywność energetyczna, można osiągnąć tylko przy pełnym zaangażowaniu partnerów z odpowiednich przedsiębiorstw i przy wsparciu obywateli. W tej dziedzinie aktywna jest np. organizacja Greenpeace.

4.3.3. **Mobilność w miastach:** Zrównoważona mobilność w miastach to dziedzina, w której niewiele można osiągnąć, jeśli ludzie sami nie są skłonni do zmiany własnych nawyków w zakresie przemieszczania się. Dlatego EKES sugeruje włączenie takich organizacji, jak CEEP (Europejskie Centrum Przedsiębiorstw Publicznych), BusinessEurope, ETF (Europejska Federacja Pracowników Transportu), Polis (sieć europejskich miast i regionów opracowujących innowacyjne rozwiązania techniczne i polityki w zakresie transportu lokalnego), Europejska Federacja Rowerzystów i IPR Praha (Instytut Planowania i Rozwoju Miasta Pragi). Naszym zdaniem w ramach tego zagadnienia należy też uwzględnić wagę podejść zintegrowanych, takich jak plany zrównoważonej mobilności w mieście, jako że postrzegamy mobilność w miastach jako bodziec dla rozwoju gospodarczego, poprawy warunków środowiskowych, a także transformacji energetycznej w miastach. EKES podkreśla znaczenie szczególnych instrumentów finansowych UE na rzecz mobilności w miastach, w której to dziedzinie istnieje zapotrzebowanie na inwestycje kapitałochłonne.

4.3.4. **Jakość powietrza:** Podstawowe znaczenie ma w tym obszarze współpraca przedsiębiorstw, organizacji zajmujących się opieką zdrowotną, pozarządowych organizacji ekologicznych, uczelni, instytutów badawczych itp. Partnerstwo powinno uwzględniać takie organizacje jak CAN (*Climate Action Network Europe*).

#### 4.4. *Inteligentne miasta*

4.4.1. **Transformacja cyfrowa:** Digitalizacja społeczeństwa stanowi zmianę paradygmatu. Celem jest zapewnienie lepszych usług obywatelom i tworzenie możliwości rynkowych. Dobrym przykładem w inteligentnych miastach jest model potrójnej helisy i poczwórnej helisy, które jednocześnie zainteresowane podmioty z administracji miejskiej, szkolnictwa wyższego, biznesu i społeczeństwa obywatelskiego wokół wspólnych projektów. Model ten powinien zostać rozpowszechniony w Europie. W ramach tego zagadnienia bierzemy pod uwagę takie kwestie, jak: a) przewidywalne planowanie przestrzenne w każdym mieście; oraz b) wykorzystywanie sieci społecznościowych i internetu do komunikacji między administracją miejską i obywatelami. Partnerstwo powinno również obejmować takie organizacje, jak Transparency International.

#### 4.5. *Innowacyjne i odpowiedzialne zamówienia publiczne*

4.5.1. Miasta dysponują znacznym potencjałem pod względem wdrażania innowacyjnych podejść; mogą występować jako awangarda, i to nie tylko w dziedzinie zamówień publicznych. Ważna jest jednak współpraca z ośrodkami innowacji w przedsiębiorstwach i wsparcia biznesu oraz z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego UE, takimi jak CEE Bankwatch Network. EKES podkreśla, że istotne znaczenie w tym zakresie mają: a) wykorzystywanie zamówień publicznych do wnoszenia wkładu w lokalną gospodarkę społeczną; oraz b) konkretne metody motywowania miast do wyboru innowacyjnych zamówień publicznych zamiast najtańszych rozwiązań.

4.6. Miasta stanowią część złożonych systemów, w których szersze obszary podmiejskie dostarczają niezbędnego wsparcia i zasobów umożliwiających miastom funkcjonowanie i pomyślny rozwój. Niezbędne jest angażowanie partnerów z obszarów położonych wokół miast, włączając w to lokalne grupy działania, aby stworzyć cenne powiązanie między obszarami miejskimi i wiejskimi, szczególnie jeśli chodzi o pożądane partnerstwa obszarów miejskich i wiejskich. Przy planowaniu swojego rozwoju miasta muszą uwzględniać istniejące strategie, takie jak strategie makroregionalne i odpowiednie mikroregionalne strategie rozwoju.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zwalczania ubóstwa****(opinia rozpoznawcza)**

(2016/C 133/03)

**Sprawozdawca: Seamus BOLAND****Współsprawozdawca: Marjolijn BULK**

Pismem z dnia 16 grudnia 2015 r. Ministerstwo Spraw Społecznych i Zatrudnienia, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu prezydencji niderlandzkiej w Radzie zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

*zwalczania ubóstwa*

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 28 stycznia 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 197 do 4 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

EKES

1.1. Popiera zamiar prezydencji niderlandzkiej w Radzie UE dotyczący przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu z zastosowaniem zintegrowanego podejścia i we współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami z sektora publicznego i prywatnego. Komitet uważa jednak również, że należy wspierać państwa członkowskie za pomocą wspólnych ram europejskich, które wspierałyby takie podejście i ułatwiały wymianę oraz rozpowszechnianie najlepszych praktyk w dziedzinie walki z ubóstwem i rosnącymi nierównościami, które budzą istotne zaniepokojenie nie tylko same w sobie, gdyż oznaczają brak sprawiedliwości społecznej, ale mają także negatywny wpływ na wynik i wzrost gospodarczy oraz na spójność społeczną.

1.2. Popiera niderlandzką prezydencję w Radzie w jej staraniach służących upowszechnianiu wzajemnych ocen najlepszych praktyk na wielu poziomach w dziedzinie walki z ubóstwem, lecz podkreśla, że gminy i inne podmioty stosujące takie najlepsze praktyki należy wspierać za pomocą solidnych strategii krajowych.

1.3. Wzywa Radę UE do odnowienia zobowiązań podjętych w strategii „Europa 2020”, do których zalicza się zmniejszenie liczby osób żyjących poniżej granicy ubóstwa o przynajmniej 20 mln do 2020 r.

1.4. Zaleca, by podczas tych działań Rada uwzględniła cele zrównoważonego rozwoju wyznaczone w programie działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 r. oraz zapewniła powiązanie tego programu ze strategią „Europa 2020”.

1.5. Jest przekonany, że struktura zarządzania na szczeblu Rady powinna być bardziej zrównoważona i wzywa do ściślejszej współpracy Rad ECOFIN i EPSCO.

1.6. Uważa, że podczas europejskiego semestru cele w zakresie zatrudnienia i cele społeczne należy traktować na równi z zagadnieniami makroekonomicznymi.

1.7. Zaleca, by w ramach europejskiego semestru w pełni uwzględniono cel dotyczący ograniczenia ubóstwa oraz by cel ten był systematycznie realizowany na wszystkich etapach procesu, poczynając od rocznej analizy wzrostu gospodarczego, poprzez krajowe programy reform, i kończąc na zaleceniach dla poszczególnych krajów poprzez 1) konkretne środki na rzecz łagodzenia ubóstwa; 2) porównywalne wskaźniki stanu ubóstwa i efektywności polityki; i 3) obowiązkowe oceny skutków społecznych wszystkich programów reform proponowanych w krajowych programach reform i zaleceniach dla poszczególnych krajów.

1.8. Apeluje, zwłaszcza z uwagi na ograniczanie ubóstwa, by zrezygnować z makroekonomicznej orientacji polityk gospodarczych kładącej wciąż nacisk wyłącznie na oszczędności.

1.9. Wzywa państwa członkowskie do opracowania własnych zintegrowanych strategii krajowych w zakresie walki z ubóstwem oraz do szukania inspiracji w zaleceniu Komisji dotyczącym aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy<sup>(1)</sup>; zalecenie to, dzięki interakcji między trzema aspektami – 1) odpowiednim wsparciem dochodu; 2) rynkami pracy sprzyjającymi włączeniu społecznemu; i 3) dostępem do usług wysokiej jakości – jest uważane za najbardziej wszechstronną i skuteczną strategię na rzecz likwidacji ubóstwa i wykluczenia społecznego.

1.10. Podkreśla wysoki poziom ubóstwa dzieci we wszystkich państwach członkowskich i pilną potrzebę wdrożenia zalecenia Komisji „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”<sup>(2)</sup>. Stanowi ono element pakietu dotyczącego inwestycji społecznych z 2013 r., którego struktura w znacznym stopniu przypomina zalecenie dotyczące aktywnej integracji, jako że obejmuje podobne trzy aspekty: 1) dostęp do odpowiednich zasobów; 2) dostęp do przystępnych usług wysokiej jakości; i 3) prawo dzieci do udziału w różnych zajęciach.

1.11. Wyraża najwyższe zaniepokojenie wzrastającym poziomem ubóstwa pracujących; w związku z tym należy dokonać krytycznego przeglądu najnowszych reform podjętych w celu zwiększenia zatrudnienia poprzez liberalizację stosunków pracy.

1.12. Zdecydowanie zachęca Komisję do zainicjowania odrębnego procesu ulepszania unijnych i krajowych danych statystycznych dotyczących ubóstwa i nierówności. Powinno to skutkować opracowaniem dokładniejszego zestawu wspólnych wskaźników, które dostarczałyby istotnych danych umożliwiających podejmowanie krajowych i europejskich działań, w tym związanych z celami zrównoważonego rozwoju i europejskim semestrem.

1.13. Ponawia swoją propozycję wprowadzenia na poziomie UE odpowiedniego dochodu minimalnego.

1.14. Zwraca się do Komisji o wywieranie nacisku na wprowadzenie na szczeblu unijnym środków mających na celu zapobieganie nadmiernemu zadłużeniu i zwalczanie tego zjawiska, w szczególności zwalczanie nieodpowiedzialnego przyznawania kredytów i lichwy.

1.15. Zwraca się do Komisji, by niezwłocznie zaproponowała nowe wytyczne dotyczące konsultacji z zainteresowanymi stronami działającymi w obszarze społecznym, umożliwiając im zorganizowane wnoszenie wkładu w ramach europejskiego semestru na wszystkich etapach procesu, a mianowicie podczas jego opracowywania, realizacji i oceny.

1.16. Wzywa państwa członkowskie do lepszego wykorzystania dostępnych funduszy UE na wsparcie włączenia społecznego i apeluje do Komisji o pilne przeprowadzenie konsultacji z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, aby dowiedzieć się, czy skutecznie wdrażana jest decyzja dotycząca przekazania 20 % środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na propagowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem.

1.17. Zdecydowanie zachęca Komisję do włączenia zasad dotyczących bardziej skutecznych i niezawodnych standardów i systemów socjalnych w zapowiedziany „europejski filar praw socjalnych” i do tego, by walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się jednym z ważnych elementów tego filara.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Prezydencja niderlandzka w Radzie UE podkreśla potrzebę przeciwdziałania rosnącemu poziomowi ubóstwa w całej UE. Z myślą o realizacji tego celu prezydencja pragnie zachęcić do dzielenia się najlepszymi praktykami, zwłaszcza w odniesieniu do zintegrowanego podejścia i współpracy między odpowiednimi zainteresowanymi stronami (z sektora publicznego i prywatnego).

<sup>(1)</sup> Dz.U. L 307 z 18.11.2008, s. 11.

<sup>(2)</sup> Dz.U. L 59 z 2.3.2013, s. 5.

2.2. Choć w swoich opiniach w sprawie walki z ubóstwem EKES przyjął bardziej ogórne podejście – ponieważ jest przekonany, że to decydenci polityczni (instytucje UE i rządy państw członkowskich) powinni zająć się kwestią ubóstwa – z zadowoleniem przyjmuje zamiar prezydencji niderlandzkiej dotyczący zorganizowania wzajemnych ocen mających na celu analizę podejścia oddolnego, np. przykładów takiego podejścia opartego na partnerstwie stosowanego przez państwa członkowskie z myślą o zwalczaniu ubóstwa, obejmującego różne zainteresowane podmioty, w tym sektor publiczny, partnerów społecznych, organizacje o charakterze oddolnym i nienastawione na zysk oraz podmioty gospodarki społecznej.

2.3. Dlatego też EKES w pełni zgadza się, że walka z ubóstwem wymaga wielostronnego podejścia i że wszystkie zainteresowane strony powinny wnieść swój wkład w jak największe ograniczenie ubóstwa. Najlepsze praktyki, o których mowa w niniejszej opinii, zostały nadesłane przez różne podmioty europejskie <sup>(3)</sup>.

### 3. Uwagi ogólne – konieczność walki z ubóstwem

3.1. Choć od 2008 r. następujące po sobie poważne kryzysy gospodarcze i finansowe przyczyniły się do zwiększenia niestabilności i ubóstwa w Unii Europejskiej, w większości państw członkowskich ochrona socjalna przyczyniła się do złagodzenia skutków kryzysu. Tendencja ta odwróciła się jednak w obliczu kryzysu finansowego z 2011 r., kiedy ze względu na środki oszczędnościowe zaczęto ograniczać wydatki socjalne, co pogorszyło sytuację. Sama Komisja Europejska uznaje obecnie, że nie uda się zrealizować celu w zakresie ograniczenia ubóstwa. Zdaniem EKES-u istotne jest zatem, by również z tego względu pilnie zrezygnować z makroekonomicznej orientacji polityk gospodarczych UE, która wciąż kładzie nacisk wyłącznie na oszczędności.

3.2. Bez ochrony socjalnej niemal połowa Europejczyków żyłaby w ubóstwie. Niemniej jednak niedawne ograniczenia fiskalne związane z kryzysem osłabiły trzy kluczowe zadania polityki socjalnej – automatyczną stabilizację, ochronę socjalną i inwestycje społeczne. Sytuacja ta musi ulec zmianie.

3.3. EKES dostrzega również nierozzerwalny związek między ubóstwem a złym stanem zdrowia, zatem zajęcie się kwestią ubóstwa ma priorytetowe znaczenie. Dowody stale pokazują, że na obszarach zamieszkałych przez większy odsetek osób ubogich stan zdrowia ludności jest również gorszy niż na zamożniejszych obszarach <sup>(4)</sup>. Na przykład w niektórych częściach Zjednoczonego Królestwa stwierdzono, że mężczyźni z mniej zamożnych obszarów żyją krócej o około 11 lat, a kobiety z tych obszarów – o 7 lat krócej w porównaniu z zamożniejszą ludnością <sup>(5)</sup>.

3.4. EKES jest przekonany, że strategia „Europa 2020” powinna być znacznie lepiej powiązana z semestrem europejskim. Cel w zakresie ograniczenia ubóstwa musi pozostać głównym elementem strategii, a państwa członkowskie powinny podchodzić do niego ambitniej. Suma 28 indywidualnych zobowiązań w zakresie ograniczenia ubóstwa nie odpowiada ambicji całej UE, dotyczącej wydzwignięcia z ubóstwa co najmniej 20 mln osób do 2020 r.

---

<sup>(3)</sup> Finlandia: EAPN (2011), *Active Inclusion. Making it happen*, s. 49.  
Finlandia/Niemcy: Eurofound (2012), *Active inclusion of young people with disabilities or health problems*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, s. 62 i 63.  
Chorwacja: <http://www.humananova.org/en/news/0/60/the-impact-of-social-cooperative-humana-nova-in-2013th-year/>.  
Austria, Belgia, Norwegia, Słowenia: <http://www.easpd.eu/en/content/investt> i <http://investt.eu/>.  
Szwecja: [http://www.eurodiaconia.org/files/Events/CROSSROADS\\_20111209\\_2\\_AM\\_2.pdf](http://www.eurodiaconia.org/files/Events/CROSSROADS_20111209_2_AM_2.pdf).  
Zjednoczone Królestwo: EAPN (2011), *Active Inclusion. Making it happen*, s. 30.  
Szkocja: <http://links.alliance-scotland.org.uk/>.  
Łotwa: *EU Alliance for Investing in Children, Implementation Handbook: Putting the Investing in Children Recommendation into Practice*, s. 69–74.  
Hiszpania: *EU Alliance for Investing in Children (2015), Implementation Handbook: Putting the Investing in Children Recommendation into Practice*, s. 87–92.  
Niemcy: *Social Inclusion and Dignity in Old Age – Promoting participatory approaches to use reference budgets*, s. 46–50.  
Bułgaria, Rumunia: <http://amalipe.com/index.php?nav=projects&id=57&lang=2>.  
Hiszpania: EAPN (2011), *Active Inclusion. Making it happen*, s. 21.

<sup>(4)</sup> Davidson, R., Mitchell, R., Hunt, K., (2008): „Location, location, location: The role of experience of advantage in lay perceptions of area inequalities in health”, *Health & Place*, 14(2): 167–181.

<sup>(5)</sup> [http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/health/2012/mr\\_121213\\_health\\_inequalities.pdf](http://www.audit-scotland.gov.uk/docs/health/2012/mr_121213_health_inequalities.pdf)

3.5. Zmniejszanie ubóstwa leży przede wszystkim w gestii państw członkowskich. Mogłyby one poprawić sytuację na swoim obszarze, wymieniając się ze swoimi partnerami najlepszymi praktykami, w tym w zakresie zintegrowanego podejścia i współpracy z odpowiednimi zainteresowanymi stronami (z sektora publicznego i prywatnego) w celu zwalczania ubóstwa. Rada powinna wezwać państwa członkowskie do opracowania zintegrowanych strategii koniecznych do ograniczenia ubóstwa.

3.6. Szczególnie wzrasta ubóstwo pracujących. Komisja powinna ocenić, w jakim stopniu najnowsze reformy podjęte w celu zwiększenia zatrudnienia poprzez liberalizację stosunków pracy wpływają na wzrost poziomu ubóstwa pracujących.

3.7. W całym procesie legislacyjnym ważną rolę powinna odgrywać ocena skutków społecznych, by lepiej uwzględnić wielowymiarowy charakter ubóstwa i wykluczenia społecznego (które wykracza poza ubóstwo materialne, obejmując inne formy trudności społecznych i gospodarczych, takie jak brak równego dostępu do edukacji, zatrudnienia, mieszkania, opieki zdrowotnej i uczestnictwa w życiu społecznym).

3.8. Ubóstwo jest również problemem globalnym. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny uwzględnić przyjęte w 2015 r. cele zrównoważonego rozwoju ONZ<sup>(6)</sup> (głównie cel 1 – „Położenie kresu ubóstwu we wszystkich jego przejawach na całym świecie”), a także włączyć je do swoich strategii. Należy powiązać program działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do 2030 r.<sup>(7)</sup> ze strategią „Europa 2020”.

3.9. EKES jest świadomy tego, że Komisja wkrótce wprowadzi w życie „europejski filar praw socjalnych” i że zdaniem Komisji ważną rolę w tym filarze odgrywać będzie koncepcja „większej konwergencji” państw członkowskich w obszarze społecznym. Komitet zachęca Komisję do uwzględnienia w tym filarze zasad na rzecz bardziej skutecznych i niezawodnych standardów i systemów społecznych<sup>(8)</sup> (zwłaszcza mocnych norm społecznych dotyczących odpowiedniego wsparcia dochodu przez cały cykl życia, rynków pracy sprzyjających włączeniu społecznemu i niedyskryminującego dostępu do przystępnych usług wysokiej jakości dla wszystkich), by walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się jednym z najważniejszych składników tego filaru.

#### 4. Uwagi szczegółowe – narzędzia do poddania analizie

4.1. Komisja Europejska kilkakrotnie proponowała wszechstronne zalecenia, które zostały uznane za bardzo użyteczne w zwalczaniu ubóstwa. Dotyczy to szczególnie zalecenia Komisji w sprawie aktywnej integracji osób wykluczonych z rynku pracy i zalecenia „Inwestowanie w dzieci: przerwanie cyklu marginalizacji”. Jeżeli Rada ma zamiar sprzyjać „zintegrowanemu podejściu” do zwalczania ubóstwa, należy rozpocząć od przypomnienia państwom członkowskim o konieczności aktywnego przestrzegania tych zaleceń.

4.2. Kolejną pozytywną inicjatywą Komisji jest pakiet dotyczący inwestycji społecznych<sup>(9)</sup> z 2013 r. EKES wezwał już Komisję do realizacji ambitnego, szeroko zakrojonego programu w dziedzinie inwestycji społecznych i promowania go na wszystkich etapach europejskiego semestru<sup>(10)</sup>. Inwestycje społeczne odnoszą się m.in. do strategii, które przygotowują jednostki i rodziny do reagowania na nowe zagrożenia społeczne związane z konkurencyjnym społeczeństwem wiedzy, poprzez inwestowanie w kapitał ludzki, począwszy od wczesnego dzieciństwa, zamiast jedynie naprawiać szkody po kryzysach gospodarczych lub politycznych<sup>(11)</sup>. Jednak pomimo zalet inwestycji społecznych wciąż nie wszystkie państwa członkowskie stosują podejście na nich oparte. Jeżeli Rada chce gromadzić najlepsze praktyki w walce z ubóstwem, powinna z pewnością przeanalizować dotychczasowe osiągnięcia w dziedzinie inwestycji społecznych i wesprzeć tego rodzaju inicjatywy<sup>(12)</sup>.

4.3. Systemy dochodów minimalnych niektórych państw członkowskich nie wystarczają do eliminacji ubóstwa<sup>(13)</sup>. Choć od 2010 r. w niektórych krajach miały miejsce reformy systemów dochodów minimalnych (w tym w Austrii, Niemczech, Hiszpanii i Portugalii) lub też reformy takie zostały zapowiedziane albo są w fazie pilotażowej (w tym w Grecji i we Włoszech), nie są one wystarczające. EKES wezwał do przyjęcia środków na szczeblu europejskim w celu wsparcia odpowiedniego dochodu minimalnego w Europie<sup>(14)</sup>, a także do inwestowania w powszechne, kompleksowe i adekwatne systemy ochrony socjalnej, które mogą zapobiegać ryzyku ubóstwa przez całe życie<sup>(15)</sup>. Rada powinna poprzeć wszystkie te środki.

<sup>(6)</sup> <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1300>

<sup>(7)</sup> [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E)

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 40.

<sup>(9)</sup> COM(2013) 83 final i załączniki.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

<sup>(11)</sup> Hemerijck, 2014, a także Social Justice Ireland, „Europe. A union for the powerless as well as the powerful” [Europa. Unia dla słabych, jak również silnych].

<sup>(12)</sup> Zob. „Social Investment in Europe – A study of national policies” [Inwestycje społeczne w Europie – analiza polityk krajowych], Komisja Europejska, 2015.

<sup>(13)</sup> Bouget i in., 2015, oraz Social Justice Ireland, „Europe. A union for the powerless as well as the powerful”.

<sup>(14)</sup> Zob. Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23.

<sup>(15)</sup> Zob. przypis 10.

4.4. Z drugiej strony niekontrolowane i nieodpowiedzialne udzielanie kredytów konsumenckich oraz nieuważna ocena możliwości finansowych gospodarstw domowych były przyczyną spirali zadłużenia w ostatnich czasach kryzysu i polityki oszczędnościowej. Już prawie 70 % zadłużonych osób w Europie znajduje się poniżej progu przeżycia, mimo że niektóre z nich mają pracę, jednak wysokość wynagrodzenia nie pokrywa zadłużenia. Wymaga to odpowiedzialnych środków i powściągliwości przy udzielaniu kredytów konsumenckich, w szczególności przez pośredników i podmioty niefinansowe, które nie przestrzegają przepisów i zachęcają do pożyczek po lichwiarskich kosztach.

## 5. Uwagi szczegółowe – środki dotyczące zarządzania

5.1. W wyniku kryzysu euro w europejskim zarządzaniu gospodarczym wprowadzono daleko idące zmiany. Największy nacisk położono na stabilność makroekonomiczną oraz reformy polityczne pobudzające wzrost. Na razie nie położono wystarczającego nacisku na zarządzanie społeczne. Jednakże polityka gospodarcza powinna uwzględniać wpływ, jaki wywrą one na jakość zatrudnienia i spójność społeczną. Ze względu na fakt, że wymiar społeczny byłby korzystny dla UGW, struktury zarządzania na szczeblu Rady powinny być ponadto bardziej wyważone, a współpraca między Radami ECOFIN i EPSCO zacieśniona.

5.2. Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej powinny nadal odgrywać aktywną rolę w ocenie krajowych reform w ramach europejskiego semestru, ale stopniowo powinny rozpocząć się również konsultacje z właściwymi zainteresowanymi stronami na szczeblu UE.

5.3. Złożony wskaźnik pomiaru ubóstwa stosowany do definiowania ubóstwa w strategii „Europa 2020” składa się z trzech indywidualnych wskaźników: 1) osób zagrożonych ubóstwem; 2) osób doświadczających poważnej deprivacji materialnej; i 3) osób żyjących w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. W ramach tej strategii od państw członkowskich wymaga się ustanowienia własnych celów krajowych, by wnieść wkład w ogólny cel na podstawie trzech wskaźników i zgodnie ze swoimi priorytetami i okolicznościami na poziomie krajowym. Jednakże zdaniem EKES-u fakt, że państwom członkowskim pozostawiono swobodę wyboru spośród trzech wskaźników, co przyczyniło się do zróżnicowania podejść krajowych, może pociągnąć za sobą konieczność wydania nowych zaleceń.

5.4. Z oceny krajowych programów reform za 2015 r. przeprowadzonej przez Europejską Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN) wynika, że w 88 % programów ubóstwo nie stanowiło priorytetu oraz że żadne z zaleceń dla poszczególnych krajów na 2015 r. nie nawiązywało do ograniczenia ubóstwa<sup>(16)</sup>. EAPN zaproponowała w związku z tym, by europejski semestr skupiał się bardziej na kwestiach społecznych, począwszy od rocznej analizy wzrostu gospodarczego, a skończywszy na zaleceniach dla wszystkich krajów w zakresie ograniczenia ubóstwa<sup>(17)</sup>. EKES popiera tę propozycję i zaleca, by w przygotowanie i wdrażanie krajowych programów reform oraz komunikację ich dotyczącą włączono zainteresowane strony szczebla krajowego. Ogólnie rzecz biorąc, aby umożliwić państwom członkowskim uczenie się od siebie nawzajem, wyniki konsultacji z zainteresowanymi stronami na szczeblu europejskim i krajowym powinny być podawane do publicznej wiadomości w ramach europejskiego semestru.

5.5. Komisja powinna zainicjować odrębny proces mający na celu poprawę jakości unijnych i krajowych danych statystycznych dotyczących ubóstwa i nierówności, aby udoskonalić monitorowanie tego wielowymiarowego problemu społecznego. Powinno to skutkować opracowaniem dokładniejszego zestawu wspólnych wskaźników, które dostarczałyby istotnych danych umożliwiających podejmowanie krajowych i europejskich działań, w tym związanych z celami zrównoważonego rozwoju i europejskim semestrem.

5.6. Oceny skutków społecznych służą rozpoznawaniu związanych z ubóstwem zagrożeń, jakie niosą ze sobą działania podejmowane w pewnych istotnych obszarach reform, takich jak konsolidacja budżetowa, zarządzania długiem publicznym, opodatkowanie, rynek pracy, regulacja rynków finansowych, świadczenie usług publicznych i inwestycje publiczne. Należy zwłaszcza przeprowadzać w odpowiednim czasie oceny skutków społecznych w ramach europejskiego semestru, w drodze ścisłych konsultacji z partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim i odpowiednimi ekspertami na szczeblu państw członkowskich i UE.

5.7. Europejski semestr powinien w pełni uwzględniać wytyczony w ramach strategii „Europa 2020” cel ograniczenia ubóstwa, który trzeba systematycznie realizować poprzez: 1) konkretne środki mające na celu zmniejszenie ubóstwa; 2) porównywalne wskaźniki stanu ubóstwa i skuteczności polityki; oraz 3) obowiązkowe oceny skutków społecznych wszystkich programów reform proponowanych w ramach krajowych programów reform (KPR) i zaleceń dla poszczególnych krajów.

<sup>(16)</sup> Np. mimo faktu, że poziom ubóstwa w 2015 r. w Bułgarii był niezwykle wysoki, w żadnym z zaleceń dla poszczególnych krajów na 2015 r. nie nawiązano do tej sytuacji.

<sup>(17)</sup> Zob. Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (2015), „Can the Semester deliver on poverty and participation?” Dokonana przez EAPN ocena krajowych programów reform z 2015 r.

5.8. Państwa członkowskie powinny opracować i wdrożyć spójne, zintegrowane strategie krajowe na rzecz ograniczania ubóstwa, wykluczenia społecznego i dyskryminacji. Strategie te powinny obejmować następujące obszary: odpowiednie wsparcie dochodu, rynki pracy sprzyjające włączeniu społecznemu, miejsca pracy wysokiej jakości, równy dostęp do przystępnych usług wysokiej jakości, lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych UE, integracja gospodarcza i społeczna migrantów, przeciwdziałanie dyskryminacji oraz współpraca z partnerami społecznymi i odpowiednimi zainteresowanymi organizacjami pozarządowymi.

5.9. Należy również przeciwdziałać nadmiernemu zadłużaniu się poprzez przyjęcie polityki odpowiedzialnego udzielania kredytów (ściśle regulowanie pośredników oraz przyznawania kart kredytowych, zakaz agresywnej reklamy, zakaz lichwiarstwa, zakaz zajęcia nieruchomości i innych dóbr podstawowych), wzmocnienie mediacji w procesie rozwiązywania konfliktów, wspieranie wychodzenia z nadmiernego zadłużenia (druga szansa, „polityka nowego startu”), jak również działania zapobiegawcze oraz informowanie i edukowanie w kwestiach związanych z nadmiernym zadłużeniem.

5.10. Państwa członkowskie powinny wykorzystywać unijne fundusze strukturalne do wspierania włączenia społecznego wszystkich obywateli. Komisja powinna zwłaszcza pilnie sprawdzić, kontaktując się z państwami członkowskimi i zainteresowanymi stronami, czy decyzja Rady dotycząca przekazania 20 % środków z Europejskiego Funduszu Społecznego na propagowanie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem<sup>(18)</sup> jest wdrażana.

## 6. Uwagi szczegółowe – środki dotyczące udziału zainteresowanych stron

6.1. Jedną z inicjatyw przewodnich strategii „Europa 2020”, europejska platforma współpracy w zakresie walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, została utworzona jako szeroko zakrojona struktura obejmująca różne strategie polityczne mające na celu realizację europejskiego celu dotyczącego ograniczenia ubóstwa<sup>(19)</sup>. Choć powinna być połączona pod wspólnym zobowiązaniem rządów krajowych, instytucji unijnych i kluczowych zainteresowanych stron na rzecz walki z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, jak dotąd służyła tylko za platformę do dyskusji i nie przyniosła wymiernych rezultatów, jeśli chodzi o osiągnięcie celu w zakresie zmniejszenia ubóstwa. Rada i Komisja powinny zastanowić się nad sposobami wzmocnienia tej platformy w celu wspierania dobrych praktyk w walce z ubóstwem oraz bezpośredniego powiązania jej z głównymi procesami UE, np. europejskim semestrem i strategią „Europa 2020”.

6.2. EKES przypomina motyw 16 wcześniejszych zintegrowanych wytycznych w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w których wyraźnie stwierdzono, że strategia „Europa 2020” „powinna być, w stosownych przypadkach, realizowana, nadzorowana i oceniana w porozumieniu ze wszystkimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, przy ścisłym włączeniu do tego procesu parlamentów, a także partnerów socjalnych oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego”<sup>(20)</sup>. W tym fragmencie podkreśla się, że należy ulepszyć sposób konsultacji z europejskimi i krajowymi zainteresowanymi stronami podczas opracowywania, realizacji i oceny europejskiego semestru.

6.3. W badaniu Europejskiej Sieci Przeciwdziałania Ubóstwu podkreśla się brak konkretnego zaangażowania ze strony instytucji UE i odpowiednich podmiotów (sektora publicznego i prywatnego), takich jak partnerzy społeczni, organizacje pozarządowe i inne podmioty, podczas opracowywania, realizacji i oceny europejskiego semestru. Skuteczne zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach europejskiego semestru wymaga niezwłocznego przygotowania przez Komisję nowych wytycznych dotyczących udziału, a także monitorowania postępów w przedstawianych w sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów i innych dokumentach z zakresu monitorowania.

6.4. Zachodzi również potrzeba zaangażowania osób doświadczających ubóstwa, by wysłuchać ich opinii i przeciwdziałać rozpowszechnionemu niezadowoleniu z UE, zwłaszcza wśród młodych ludzi. Przykładem dobrego rozwiązania są organizowane przez Europejską Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu doroczne spotkania osób doświadczających ubóstwa. EKES wzywa Komisję, by zapewniła, by spotkania te nadal były wspierane finansowo, oraz wnosi o ich włączenie w proces konsultacji na temat postępów w realizacji celu dotyczącego zmniejszenia ubóstwa w ramach europejskiego semestru. Co więcej, spotkania te powinny również mieć miejsce na szczeblu krajowym.

<sup>(18)</sup> Zob. <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=62&langId=pl>.

<sup>(19)</sup> Zob. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pl&catId=961> i Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 130.

<sup>(20)</sup> Zob. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14338-2010-INIT/pl/pdf>.



## **7. Uwagi szczegółowe – odpowiedzialność za najlepsze praktyki w walce z ubóstwem na wielu poziomach**

7.1. EKES popiera zamiar prezydencji niderlandzkiej dotyczący organizowania wzajemnych ocen najlepszych praktyk w walce z ubóstwem na wielu poziomach, lecz podkreśla, że gminy nie mogą być jedynymi podmiotami odpowiedzialnymi za dostarczanie takich przykładów. Zdaniem Komitetu inicjatywy regionalne i lokalne nie zastępują obowiązków i gwarancji rządów centralnych. Realizacja celu w zakresie ograniczenia ubóstwa wymaga systematycznej i zorganizowanej współpracy rządów i zainteresowanych stron z sektora prywatnego i publicznego.

7.2. EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że na przykład w Niderlandach wiele zadań w dziedzinie socjalnej przesunięto do gmin. Choć skoncentrowanie różnych zadań na poziomie lokalnym może być opłacalne i umożliwiać opracowanie indywidualnych rozwiązań z korzyścią dla beneficjentów, to jednak, jak wskazano w zaleceniach dla Niderlandów, grozi to również redukcją środków, czemu należy zapobiec. Decentralizacji inicjatyw nie da się pogodzić z cięciami w budżetach gmin.

7.3. Dlatego EKES uważa, że choć z pewnością istnieją najlepsze praktyki na szczeblu lokalnym i regionalnym, samorządów nie można pozostawiać samym sobie. Należy je wspierać za pomocą strategii na poziomie krajowym.

7.4. Komitet sądzi również, że przy wybieraniu najlepszych praktyk do upowszechniania należy położyć nacisk na podejście oparte na dowodach (np. uwzględniające odpowiedzi na takie pytania, jak: 1) „Czy ta inicjatywa działa w praktyce?”; 2) „Czy można zastosować ją w innych sytuacjach?”), a także zachęcać odpowiednie zainteresowane strony do nawiązywania kontaktów. Należy również utworzyć odpowiednie ramy wymiany sprawdzonych rozwiązań.

7.5. Praktyki te wskazują na konieczność realizowania skutecznej polityki społecznej nastawionej na walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, reorganizacji służb socjalnych, dokonania przeglądu metod działania organów pomocy społecznej, aby mogły one reagować na potrzeby osób ubogich, zachęcania partnerów społecznych do wykorzystywania swego profesjonalnego doświadczenia przy opracowywaniu polityki społecznej, a także udzielenia uprawnień ludziom, którzy wspierają integrację i awans społeczny osób żyjących w ubóstwie.

Bruksela, dnia 18 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

## ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka została odrzucona, ale uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów:

**Poprawka 15** (zgłoszona przez Lecha Piławskiego)

**Punkt 1.15**

**Zmienić:**

*Zdecydowanie zachęca Komisję do włączenia zasad dotyczących bardziej skutecznych i niezawodnych standardów i systemów socjalnych w zapowiadany „europejski filar praw socjalnych” i do tego, by walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym stała się jednym z ważnych elementów tego filara. Komisja Europejska, proponując rozwiązania w ramach „europejskiego filara praw socjalnych”, powinna brać pod uwagę różny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych państw członkowskich i zwracać uwagę na możliwe skutki, zwłaszcza podnoszenia standardów socjalnych, dla poziomu zatrudnienia i zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym w tych państwach.*

Poprawkę poddano pod głosowanie i odrzucono stosunkiem głosów 59 do 131 (13 osób wstrzymało się od głosu).

---

(Akty przygotowawcze)

## EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

514. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 17 I 18 LUTEGO 2016 R.

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”**

(COM(2015) 468 final)

(2016/C 133/04)

**Sprawozdawca: Daniel MAREELS**

Dnia 30 września 2015 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 „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”*

[COM(2015) 468 final].

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 26 stycznia 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 lutego 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 1 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

### 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ze względu na fakt, że odbudowa europejskich gospodarek przebiega w sposób powolny i niepewny, a inwestycje są na niskim poziomie, należy w pierwszej kolejności wdrożyć wszelkie środki umożliwiające osiągnięcie **zdrowego i stabilnego ożywienia gospodarczego w bardziej jednolitym środowisku**. EKES jest zdania, że unia rynków kapitałowych może się do tego przyczynić. Stąd **z zadowoleniem przyjmuje** również „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”.

1.2. Komitet **popiera założenia** tego planu działania. Chodzi o to, by **gromadzić** kapitał w Europie i **przekazywać go wszystkim przedsiębiorstwom**, na realizację projektów z zakresu infrastruktury i zrównoważonych projektów długoterminowych, co przyniesie pozytywne skutki dla zatrudnienia. Należy zapewnić **więcej możliwości inwestorom**, których zarazem trzeba lepiej chronić.

1.3. **Poszerzenie i dywersyfikacja źródeł finansowania** mają zasadnicze znaczenie dla zwiększenia inwestycji i wzrostu, jak też dla tworzenia nowych miejsc pracy. Powinno to mieć miejsce w ramach **jednolitego rynku kapitałowego**. Komitet uważa, że sprawą podstawowej wagi powinna być maksymalna harmonizacja i ujednolicenie przepisów. Dlatego konieczne jest, aby wszystkie państwa członkowskie wprowadzały, stosowały i nadzorowały różne środki planu działania w ten sam sposób.

1.4. Zdaniem Komitetu **sukces unii rynków kapitałowych** zależeć będzie od połączenia najlepszych aspektów obecnej sytuacji z maksymalną gamą nowych możliwości. Priorytetowe znaczenie powinny mieć przy tym łatwy, odpowiedni i zróżnicowany dostęp do finansowania, bardziej równomierny przydział kapitału oraz niższe koszty kapitału. Należy zagwarantować międzynarodową konkurencyjność i atrakcyjność.

1.5. **Finansowanie przez banki** będzie nadal odgrywać istotną rolę w zakresie finansowania europejskiej gospodarki. Banki mają ważną rolę do spełnienia, nie tylko jako podmioty udzielające kredytów, ale również jako pośrednicy na rynkach kapitałowych. Zdaniem Komitetu, należy dokładniej zbadać niektóre nowe rynki, m.in. rynki kredytów zagrożonych, gdyż może to pomóc w zwiększeniu akcji kredytowej skierowanej w szczególności do MŚP.

1.6. **Finansowanie małych i średnich przedsiębiorstw**, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw oraz małych przedsiębiorstw, stanowiących bijące serce europejskiej gospodarki i mających ogromne znaczenie dla zatrudnienia, **jest dla Komitetu niezwykle ważną kwestią**. Komitet ma jednak poważne wątpliwości co do tego, czy unia rynków kapitałowych jest odpowiednia i skuteczna z punktu widzenia MŚP.

1.6.1. Dostęp do rynków kapitałowych leży z reguły poza zasięgiem mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te muszą mieć **możliwość optowania za takimi możliwościami finansowania**, które są dla nich **najbardziej odpowiednie**. W tym celu należy zadbać o stworzenie możliwie szerokiej gamy struktur i możliwości finansowania oraz o jak najszerzą dywersyfikację ekosystemu finansowego.

1.6.2. Jeśli chodzi o tradycyjne finansowanie przez banki, które powinno być nadal wspierane, w szczególności w odniesieniu do gwarancji, należy zauważyć, że posiada ono krajową specyfikę. Unia rynków kapitałowych nie może kwestionować sprawdzonych struktur. Rozporządzenie finansowe powinno w przyszłości lepiej uwzględnić sprawdzone uwarunkowania krajowe, tak aby nie zagrażała regionalnym systemom pożyczek dla MŚP.

1.6.3. Ponadto należy rozważyć wszelkie przydatne alternatywy, a tam, gdzie to możliwe, rozwijać inne możliwości, takie jak plan Junckera. Można też dalej umacniać rolę EBI w zakresie instrumentów (m.in. systemów gwarancji itp.) służących finansowaniu gospodarki<sup>(1)</sup>. Także propozycje dotyczące produktów sekurytyzacyjnych STS<sup>(2)</sup> stanowią krok w dobrym kierunku.

1.6.4. **Pozostałe MŚP** powinny mieć skuteczny dostęp do rynku kapitałowego, tak samo jako wszystkie inne przedsiębiorstwa. Finansowanie powinno być tańsze i wiązać się z mniejszymi kosztami. Należy zaradzić obecnemu poważnemu **deficytowi informacji**, a ramy powinny być bardziej **przyjazne dla MŚP**. Wskazane może być przy tym inspirowanie się istniejącymi najlepszymi praktykami.

1.7. W opinii Komitetu zadaniem unii rynków kapitałowych jest wspieranie **gospodarczej i finansowej stabilności w UE**. Rozszerzenie i dywersyfikacja źródeł finansowania wewnątrz jednolitego rynku pobudzą zdrową dywersyfikację ryzyka, dzięki czemu europejskie gospodarki powinny stać się mocniejsze i odporniejsze.

1.8. Odpowiednie **ramy prawne i kontrolne** powinny zdaniem Komitetu zapewnić wszelkie możliwości rozwoju mocnych stron rynków kapitałowych i jednocześnie ograniczać słabsze strony, obejmujące chociażby podejmowanie nadmiernego ryzyka. Nowy system musi być odporny na negatywne skutki ewentualnych nowych kryzysów. Zakłada to również większą spójność i współpracę w zakresie nadzoru mikro- i makroostrożnościowego, zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

1.9. Ramy te muszą jednocześnie obejmować i **podmioty prowadzące działalność parabankową**, i ograniczenie ryzyka arbitrażu regulacyjnego. Istotne jest również zapewnienie jednakowego pola działania dla wszystkich podmiotów prowadzących porównywalną działalność finansową na rynkach, a zasada „takie samo ryzyko, takie same reguły” musi obowiązywać powszechnie.

<sup>(1)</sup> W tym kontekście zob. również działania EKES-u w dziedzinie: „Polityka przemysłowa i monetarna UE – rola EBI”; zob. <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-industry-monetary-policy-eib>

<sup>(2)</sup> Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia wspólnych zasad dotyczących sekurytyzacji, utworzenia ram dla prostych, przejrzystych i standardowych sekurytyzacji oraz zmiany dyrektyw 2009/65/WE, 2009/138/WE, 2011/61/UE i rozporządzeń (WE) nr 1060/2009 i (UE) nr 648/2012 oraz dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 575/2013 w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych (Dz.U. C 82 z 3.3.2016, s. 1).

1.10. Rynki kapitałowe zapewniają ponadto nowe możliwości **inwestorom na rynkach kapitałowych**. Komitet ocenia to pozytywnie, pod warunkiem że stworzone zostaną lepsze, odpowiednio dostosowane ramy ochronne. Dlatego też pożądane stają się większe uproszczenie, większa przejrzystość i porównywalność instrumentów finansowych i powiązanych informacji, mogące zresztą przynieść korzyści również przedsiębiorstwom poszukującym możliwości finansowania. Potrzebne są również intensywniejsze działania w zakresie edukacji finansowej.

1.11. W odniesieniu do **realizacji planu działania** Komitet popiera podejście oddolne oraz działania krok po kroku, jednocześnie jednak jest zdania, że dalsze prace należy podjąć niezwłocznie, wykorzystując dynamikę działań i wsparcie towarzyszące zielonej księdze. EKES podkreśla, że tworzenie unii rynków kapitałowych jest szeroko zakrojonym projektem, którego powodzenie będzie zależec od szczegółowych ustaleń i gwarancji. Ponadto ułatwienie dostępu do kredytów z pewnością nie we wszystkich państwach członkowskich jest problemem, a jednocześnie złagodzenie warunków po stronie podaży samo w sobie nigdy nie rozwiąże problemów po stronie popytu. Musimy zatem wystrzegać się poglądu, że unia rynków kapitałowych stanowi rozwiązanie dla wszystkich problemów w UE.

1.12. Należy teraz zdecydowanie skupić się na wyznaczonych celach i regularnym osiągnięciu postępów. Komitet wyraża **zaniepokojenie, że osiągnięcie ostatecznego celu kosztować będzie wiele czasu**, nie tylko ze względu na liczne elementy podstawowe planu, ale również dlatego, że znaczne różnice między krajami nie znikną z dnia na dzień. Komitet jest zwolennikiem organizowania **regularnych śródkresowych przeglądów** planu działania i deklaruje chęć współpracy w tym zakresie.

## 2. Kontekst

2.1. W celu realizacji głównych priorytetów, czyli wzrostu, miejsc pracy i inwestycji, Komisja Junckera od chwili swojego powołania podjęła prace nad planem inwestycyjnym dla Europy. Obejmuje on 3 zakresy działania, w tym tworzenie sprzyjających warunków dla inwestycji<sup>(3)</sup>. Stopniowe dążenie do unii rynków kapitałowych jest, obok jednolitego rynku cyfrowego i unii energetycznej, jednym z najważniejszych celów trzeciego zakresu działania.

2.1.1. Z końcem września 2015 r., po cieszącym się dużym zainteresowaniem konsultacjach dotyczących zielonej księgi<sup>(4)</sup>, w których udział wzięł m.in. EKES, Komisja opublikowała swój „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”<sup>(5)</sup>. W planie działania podane zostały podstawowe elementy utworzenia do 2019 r. dobrze funkcjonującej i zintegrowanej unii rynków kapitałowych, obejmującej wszystkie państwa członkowskie.

2.1.2. Te 33 podstawowe elementy, które ogłaszane będą etapowo, dotyczą zasadniczo następujących obszarów i spraw<sup>(6)</sup>:

- finansowania innowacji, przedsiębiorstw typu start-up i spółek nienotowanych na rynku regulowanym,
- ułatwiania przedsiębiorstwom wchodzenia na rynki publiczne i pozyskiwania na nich kapitału,
- inwestycji długoterminowych, zrównoważonych i inwestycji z zakresu infrastruktury,
- wspierania inwestycji dokonywanych przez inwestorów detalicznych i instytucjonalnych,
- zwiększania zdolności wspierania przez banki szerzej rozumianej gospodarki,
- ułatwianie inwestowania na poziomie transgranicznym.

2.1.3. Zgodnie z planem działania elementy podstawowe przyczyniają się, każdy z osobna, do realizacji wyznaczonych celów, ale również oddziałują w sposób łączny.

<sup>(3)</sup> Zob. strona internetowa Komisji Europejskiej [http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/priorities/jobs-growth-investment/plan/index_pl.htm).

<sup>(4)</sup> „Plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych” – komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM(2015) 468 final. Zob. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1447000363413&uri=CELEX:52015DC0468>.

<sup>(5)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie tworzenia unii rynków kapitałowych (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 64).

<sup>(6)</sup> Więcej informacji znajduje się w załączniku 1 do „Planu działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych”.

2.2. Dzięki takiej koncepcji unii rynków kapitałowych dojdzie do osiągnięcia szeregu celów, które doprowadzą do wzmocnienia związku między oszczędnościami a wzrostem gospodarczym.

2.2.1. Unia rynków kapitałowych poprzez zwiększenie roli rynków finansowych poszerzy źródła finansowania w Europie o inne źródła niż tylko finansowanie bankowe. Chodzi zatem o dywersyfikację źródeł finansowania gospodarki poprzez odwołanie się również do finansowania innego niż bankowe. Unia rynków kapitałowych musi pomóc w gromadzeniu kapitału w Europie i skierowaniu go do wszystkich przedsiębiorstw, na realizację projektów z zakresu infrastruktury i zrównoważonych projektów długoterminowych.

2.2.2. Jej zadaniem jest pogłębienie jednolitego rynku usług finansowych. Rozwijanie unii rynków kapitałowych doprowadzi do zwiększenia i wzmocnienia integracji finansowej i konkurencji. Rynki kapitałowe winny osiągnąć korzyści z efektu wielkości jednolitego rynku, a zarazem poprawić swoją płynność i konkurencyjność.

2.2.2.1. Wpłyne to na wzrost i finansową stabilność. Przez ułatwienie przedsiębiorstwom dostępu do finansowania unia rynków kapitałowych wesprze wzrost i tworzenie miejsc pracy. Dywersyfikacja ryzyka zapewni większą stabilizację całego systemu.

2.2.3. Zarówno obywatele, jak i konsumenci powinni przy tym w takim samym stopniu osiągnąć istotne korzyści m.in. dzięki pojawieniu się dodatkowych możliwości inwestowania.

### 3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Przedstawienie planu działania zostało przyjęte pozytywnie. Korzystne jest nie tylko to, że plan działania powstał jedynie w pół roku po zielonej księdze, ale, co ważniejsze, że nadaje priorytet działaniom mającym na celu ożywienie gospodarki poprzez rozszerzenie i poprawę finansowania oraz pobudzenie na nowo wzrostu i tworzenia godnych miejsc pracy.

3.2. Komitet wspiera założenia planu działania i obszary, którym nadano najwyższy priorytet:

- zapewnianie europejskim przedsiębiorstwom, w tym MŚP, większego wyboru źródeł finansowania; unia rynków kapitałowych powinna rozszerzyć możliwości finansowania przedsiębiorstw; możliwości te muszą istnieć powszechnie i być dostępne dla wszystkich przedsiębiorców na wszystkich etapach drabiny finansowania,
- zapewnianie odpowiedniego otoczenia regulacyjnego w odniesieniu do długoterminowych i zrównoważonych inwestycji oraz finansowania europejskiej infrastruktury,
- zwiększanie inwestycji i możliwości wyboru dla inwestorów detalicznych i instytucjonalnych w ramach odpowiednich ram ochrony inwestorów,
- zwiększenie zdolności banków w zakresie udzielania pożyczek m.in. przez odpowiednie ożywienie operacji i rynków sekurytyzacji; musi im to umożliwić zwiększenie dostępności funduszy dla MŚP,
- przeprowadzenie wyczerpującej oceny łącznych skutków i spójności przepisów finansowych, które zostały przyjęte w odpowiedzi na kryzys finansowy, w świetle finansowania realnej gospodarki,
- likwidacja barier transgranicznych i rozwój rynków kapitałowych we wszystkich 28 państwach członkowskich m.in. poprzez usunięcie szeregu istniejących przeszkód, zarówno natury fiskalnej, jak i innych.

Istotne jest nie tylko zgromadzenie w ramach jednego planu licznych założeń niezbędnych do zbudowania unii rynków kapitałowych, ale również wyraźna chęć do dyskusji oraz gotowość do usuwania przeszkód stojących na drodze dalszego rozwoju europejskiego systemu finansowego.

3.3. Osiągnięcie dywersyfikacji źródeł finansowania nie może się odbyć kosztem systemu bankowego. Finansowanie przez banki oraz finansowanie przez rynek idą w parze i należy postrzegać je jako elementy wzajemnie się uzupełniające. Zadaniem banków jest ponadto występowanie w roli pośrednika na rynkach kapitałowych.

3.3.1. Jednym z priorytetowych obszarów planu działania jest zwiększenie zdolności banków w zakresie udzielania pożyczek podmiotom gospodarki. W UE nadal budzą zaniepokojenie „kredyty zagrożone”<sup>(7)</sup>, zatrzymujące kapitał, który w innym wypadku można by wykorzystać do udzielania większej liczby kredytów. Komitet uważa, że Komisja powinna podjąć działania, aby uwolnić zdolność w bilansach banków, zachęcając do sekurytyzacji kredytów zagrożonych i tworząc rynki dla „aktywów o obniżonej wartości”. Kredyty bankowe można by odblokować dzięki rozwinięciu głębokich i przejrzystych rynków „długów bankowych przedsiębiorstw zagrożonych” lub ich ożywieniu tam, gdzie już istnieją.

3.4. Głębokie, płynne i wydajne rynki kapitałowe mogą przynieść korzyści wszystkim operatorom i aktorom tych rynków.

3.4.1. Rynki kapitałowe mogą ułatwić dostęp do funduszy przedsiębiorstwom, które poszukują finansowania, i doprowadzić do poprawy warunków ich uzyskiwania, a tym samym zmniejszyć koszty kapitału w wyniku zwiększenia konkurencji pomiędzy inwestorami. Finansowanie w trudnych czasach jest również lepiej zabezpieczone, jeżeli rynki kapitałowe lepiej sobie radzą w niepewnym otoczeniu oraz z bardziej ryzykownymi projektami.

3.4.2. Rynki obligacji skarbowych mają kluczowe znaczenie w kontekście szacowania ryzyka. Dlatego też rynek kapitałowy wymaga integracji tego typu rynków. Wspomaga to również konwergencję kosztów kapitału prywatnych emitentów. W tym zakresie pożądane są także ukierunkowane działania.

3.4.3. Realizacja unii rynków kapitałowych powiedzie się wyłącznie wtedy, gdy podstawowe elementy planu będą wystarczająco solidne i wiarygodne. Należy uwzględnić specyfikę obecnego krajobrazu finansowania, a jednocześnie stworzyć odpowiednią ilość nowych szans i możliwości w tym zakresie. Wynik tych działań musi zagwarantować również międzynarodową konkurencyjność i atrakcyjność.

3.4.4. Sporym wyzwaniem jest przede wszystkim sytuacja dotycząca MŚP. Pojawia się pytanie o sposób pozyskiwania przez nie środków. Uzyskanie dostępu do rynków kapitałowych oraz możliwości i instrumentów finansowania, a następnie skuteczne korzystanie z nich jest dla MŚP niełatwym zadaniem. Przedsiębiorstwa te często muszą mierzyć się również z deficytem informacyjnym, co dodatkowo utrudnia im zadanie<sup>(8)</sup>. Dlatego konieczne będzie przetestowanie nowych ram pod kątem przyjazności dla MŚP.

3.4.5. Przedsiębiorstwa i MŚP, w szczególności mikroprzedsiębiorstwa, dla których rynki kapitałowe nie są dostępne, muszą w każdym momencie działalności mieć możliwość wyboru takich możliwości finansowania, które są dla nich najbardziej odpowiednie. W odniesieniu do mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw rzecz sprowadza się zatem do zapewnienia możliwie największej dywersyfikacji systemu finansowego, aby miały one dostęp do możliwie najszerszego zakresu struktur i możliwości finansowania, w tym takich jak leasing. Należy przeanalizować wszystkie alternatywy. Rozwiązań należy szukać nie tylko w finansowaniu przez banki i rynek, ale i poza nim. Plan Junckera wskazał dobry kierunek w tym względzie. Ponadto można by również dążyć do tego, by bardziej aktywną rolę na tym polu odgrywał EBI (bepośrednio lub pośrednio, np. poprzez programy gwarancji).

3.4.6. Inwestorom stworzone zostaną dodatkowe możliwości inwestowania. Szersza oferta produktów finansowych pozwoli im na lepsze dostosowanie ich do celów inwestowania, na zwrócenie uwagi na dywersyfikację ryzyka i zarządzanie nim, jak również na poprawę profilu ryzyka i zysku.

3.4.7. Inwestorzy mają prawo do odpowiedniej ochrony. W tym celu niezbędne są dostosowane narzędzia ochronne, jak również inne działania, np. w zakresie edukacji finansowej czy skuteczniejszego informowania. Na tej podstawie można rozpocząć prace nad większym uproszczeniem, większą przejrzystością i lepszą porównywalnością instrumentów finansowych na rynkach, co zresztą może przynieść korzyści wszystkim podmiotom poszukującym środków finansowych.

<sup>(7)</sup> Ang. non-performing loans (NPL).

<sup>(8)</sup> Zob. raport informacyjny EKES-u *Dostęp MŚP i spółek o średniej kapitalizacji giełdowej do finansowania w okresie 2014–2020: możliwości i wyzwania*, EESC-2014-06006-00-01-RI-TRA, 1 lipca 2015 r.

3.5. Aby rzeczywiście powstał jednolity rynek, nie wystarczy usunięcie istniejących transgranicznych barier czy rozbicia rynków, istotne jest również zapobieganie powstawaniu nowych przeszkód. Komitet jest zdania, że maksymalna harmonizacja i ujednoczenie przepisów powinny mieć charakter priorytetowy, przy czym szczególną uwagę należy poświęcić selekcji stosowanych instrumentów. Dlatego konieczne jest, aby wszystkie państwa członkowskie wprowadzały, stosowały i nadzorowały różne środki planu działania w ten sam sposób.

3.6. Unia rynków kapitałowych ma za zadanie wzmocnić i uodpornić europejskie gospodarki. Punktem wyjścia jest tu gospodarcza i finansowa stabilność UE. Dlatego też konieczne są odpowiednie ramy regulacyjne, dające odpowiednie możliwości rozwoju mocnych stron unii rynków kapitałowych, w tym zdrowego podziału i rozmieszczenia ryzyka, i stanowczo eliminujące słabsze strony. Cały system finansowy należy uczynić odpornym na ewentualne nowe kryzysy, by w razie potrzeby możliwe było szybsze i precyzyjniejsze eliminowanie ich skutków.

3.7. Zarówno ze względu na ryzyko, które może powstać, jak i stabilność gospodarczą i finansową, na poziomie krajowym i europejskim należy zadbać o szeroki odpowiedni nadzór mikro- i makroostrożnościowy nad powiązаныmi segmentami rynków kapitałowych. Nowe kanały finansowania winny powstawać w oparciu o zasadę „takie samo ryzyko, takie same reguły”.

3.8. Należy rozwiązać problem tak zwanego systemu parabankowego. Komitet już wcześniej opowiadał się za ujęciem tego systemu w prawodawstwie<sup>(9)</sup> i podkreślał, że należy zapobiegać arbitrażowi regulacyjnemu<sup>(10)</sup>. Faktycznie dla Komitetu niedopuszczalna jest działalność parabankowa, w związku z czym równoległy system bankowy powinien podlegać tym samym wymogom regulacyjnym i ostrożnościowym co cały system finansowy<sup>(11)</sup>. Jednocześnie w opinii Komitetu uznaje się, że równoległy system bankowy stanowi dodatkowy alternatywny kanał finansowania, który może okazać się przydatny dla realnej gospodarki<sup>(12)</sup>.

3.9. Podejście oddolne i działanie krok po kroku w ramach realizacji planu działania cieszy się aprobatą, biorąc pod uwagę przychylny od początku podejście uczestników rynku, określenie priorytetów i działania łączące inicjatywy i środki długo- i krótkoterminowe.

3.10. Obecnie ważne jest wykorzystanie dynamiki działań i znaczącego wsparcia na rzecz unii rynków kapitałowych, okazanego w trakcie konsultacji publicznych dotyczących zielonej księgi, oraz szybkie osiągnięcie konkretnych rezultatów.

3.11. W nadchodzącym okresie należy zdecydowanie skupić się na wyznaczonych celach i regularnym osiągnięciu postępów. Istotne jest, by doprowadzić do konkretnych pozytywnych wyników we wszystkich obszarach, z którymi wiąże się plan działania. W związku z tym doceniamy założenia Komisji dotyczące regularnego raportowania o postępach w realizacji planu działania oraz przeprowadzenia ogólnej oceny w 2017 r., ponieważ konieczne może okazać się uzupełnienie harmonogramu o dodatkowe działania i korekty.

3.12. Może rodzić się pytanie, czy planowana na 2019 r. realizacja unii rynków kapitałowych jest osiągalna. Wciąż pozostaje wiele pracy i istnieje obawa, że obecne znaczące różnice między państwami członkowskimi nie dadzą się łatwo zniwelować. Poszczególne elementy planu działania mogą stanowić jedynie solidną podstawę, jednak to do rynku należy weryfikacja, czy unia rynków kapitałowych okaże się sukcesem.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(9)</sup> Zob. opinia EKES-u „Po kryzysie: nowy system finansowy dla rynku wewnętrznego” (Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 38), pkt 2.7.2.1

<sup>(10)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 39), pkt 1.4.

<sup>(11)</sup> Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie równoległego systemu bankowego (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 39), pkt 1.5.

<sup>(12)</sup> Zob. opinia EKES-u „Równoległy system bankowy – przeciwdziałanie nowym źródłom ryzyka w sektorze bankowym” (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 55), pkt 1.10.



**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 zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej**

(COM(2015) 646 final – 2015/0296 (CNS))

(2016/C 133/05)

**Sprawozdawca generalny: Daniel MAREELS**

Dnia 14 stycznia 2016 r. Rada, 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 zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej*

(COM(2015) 646 final – 2015/0296 (CNS)).

Dnia 19 stycznia 2016 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 514. sesji plenarnej w dniach 17 i 18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 lutego 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela MAREELSA na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 175 do 3 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet popiera proponowaną dyrektywę przedłużającą stosowanie minimalnej stawki podstawowej podatku VAT. Stawka minimalna pozostanie na tym samym poziomie co w poprzednich okresach (tj. 15 %) i zostanie przedłużona na okres dwóch lat, począwszy od 2016 r.

1.2. Przepisy przejściowe dotyczące podatku VAT obowiązują od dłuższego czasu. W związku z tym faktycznie pożądane jest ustalenie tego typu minimalnej stawki w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Bez takiego minimum pojawiłoby się ryzyko zakłóceń na rynku oraz ryzyko zwiększonej konkurencji między państwami członkowskimi.

1.3. Ponadto ustalenie minimalnej stawki na ściśle określony czas pomoże też zapewnić większą przejrzystość i pewność prawa, z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych.

1.4. Kiedy w 2010 r. przedłużano jej obowiązywanie po raz piąty, Komitet wyraził nadzieję, że tym razem przedłuża się je „po raz ostatni”. Nowe przedłużenie, tym razem na krótszy okres, można postrzegać jako krok we właściwym kierunku, ale zdaniem Komitetu nie zmienia to faktu, że dalej należy prowadzić wysiłki na rzecz odejścia od obecnego systemu przejściowego, który obowiązuje od ponad 20 lat, i wprowadzenia ostatecznego systemu VAT, dostosowanego do wewnętrznego rynku europejskiego.

1.5. Ogólnie rzecz biorąc, Komitet potwierdza, że konieczne jest utworzenie zharmonizowanego, prostego systemu podatków pośrednich, który cechowałby się mniejszym obciążeniem administracyjnym, niósł oczywiste korzyści dla przedsiębiorstw i obywateli, gwarantował sprawiedliwe opodatkowanie i pewny dochód finansom publicznym, zmniejszał ryzyko oszustw podatkowych oraz wspierał tworzenie i rozwój rynku wewnętrznego.

1.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje postanowienie Komisji, by w marcu 2016 r. przedstawić plan działania w sprawie przyszłości podatku VAT. Zdaniem Komitetu wszelkimi środkami należy wspierać bardzo potrzebne dalsze ożywienie gospodarcze i wzrost, a dostosowany system podatku VAT do takich środków należy.

## 2. Kontekst ogólny

2.1. W celu ustanowienia rynku wewnętrznego we wczesnych latach dziewięćdziesiątych XX w. czyniono pewne starania, by wprowadzić ostateczny system VAT, ale ze względu na brak porozumienia między państwami członkowskimi możliwe były jedynie rozwiązania przejściowe.

2.2. W związku z tym przyjęta została dyrektywa 92/77/EWG w sprawie stawek VAT. Wprowadzono dzięki niej system stawek minimalnych, zakładający, że od dnia 1 stycznia 1993 r. do dnia 31 grudnia 1996 r. stawka podstawowa nie może być niższa niż 15 % w żadnym państwie członkowskim. Obowiązywanie tego przepisu było od tego czasu pięciokrotnie przedłużane, a ostatnio do dnia 31 grudnia 2015 r.

2.3. Omawiany wniosek, który ewidentnie został przedstawiony dość późno, przedłuża okres stosowania minimalnej stawki 15 %, ale tym razem tylko na dwa lata, jako że Komisja opublikuje wiosną 2016 r. plan działania, z zamiarem przejścia na prostszy, skuteczniejszy i bardziej odporny na oszustwa ostateczny system VAT, dostosowany do jednolitego rynku. W tym okresie mogą być prowadzone szersze dyskusje na temat stawek VAT.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji „W kierunku zintegrowanego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE) – przyspieszenie transformacji europejskiego systemu energetycznego”**

[C(2015) 6317 final]

(2016/C 133/06)

**Sprawozdawca: Mihai MANOLIU**

Dnia 15 lipca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*komunikatu Komisji „W kierunku zintegrowanego strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE) – Przyspieszenie transformacji europejskiego systemu energetycznego”*

[C(2015) 6317 final].

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 lutego 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2016 r. (posiedzenie z 17 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 172 do 6 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ponawia swoje zdecydowane zaangażowanie na rzecz unii energetycznej (obejmującej klauzulę solidarności, utożsamienie przesyłu energii z „piątą swobodą”, wysunięcie na pierwszy plan efektywności energetycznej, przejście na zrównoważony model społeczeństwa w jak największym stopniu niskoemisyjnego) i europejskiego dialogu na temat energii, wspierając jak najskuteczniejsze wdrażanie strategicznego planu w dziedzinie technologii energetycznych (planu EPSTE).

1.2. Cel ten można osiągnąć poprzez wspólne i spójne podejście, współpracę między podmiotami zaangażowanymi w politykę energetyczną, koordynację programów badań i innowacji w dziedzinie energii oraz wspieranie jak najszybszego wprowadzania na rynek zrównoważonych technologii energetycznych przyjaznych dla środowiska.

1.3. Zdaniem EKES-u najważniejszym wyzwaniem jest rozwój techniczno-naukowy technologii i innowacji, a także upowszechnianie czynników sprzyjających nowym pomysłom i koncepcjom, zgodnie z **europejskim strategicznym planem w dziedzinie technologii energetycznych (EPSTE), który jest niezbędny dla przyspieszenia transformacji europejskiego systemu energetycznego**.

1.4. Koncepcje te muszą być powiązane z mandatem uzgodnionym z zainteresowanymi stronami, strukturą udziału w ramach zintegrowanego planu działania obejmującego plan działania na rzecz inwestycji, z odpowiednim wykorzystaniem zasobów unijnych, krajowych, regionalnych i prywatnych, za pośrednictwem europejskiego stowarzyszenia badań nad energią (EERA) i europejskich inicjatyw przemysłowych (EII), by wesprzeć realizację celów.

1.5. Zdaniem EKES-u dużym wyzwaniem dla Europy w nadchodzących latach będzie przyspieszenie transformacji europejskiego systemu energetycznego z myślą o przeciwdziałaniu zmianie klimatu, sprzyjaniu konkurencyjności i gospodarczej atrakcyjności Europy, a także zagwarantowaniu bezpieczeństwa dostaw dla konsumentów (dużych i drobnych) za akceptowalną cenę (określoną w sposób przejrzysty).

1.6. Komitet uważa, że nowa polityka energetyczna musi opierać się na rozwoju (określonych w ramach dialogu i współpracy) sektorów kluczowych dla badań naukowych i innowacji, a także sektora szkolenia personelu, który będzie korzystał z nowych technologii.

1.7. EKES sądzi, że wyjście naprzeciw oczekiwaniom Europejczyków wymaga spójnego i całościowego podejścia do zagadnienia energii, bazującego na współpracy między państwami i dobrze funkcjonującym wewnętrznym rynku energii. Potrzebne są ogromne inwestycje zarówno w badania w dziedzinie technologii, jak i w infrastrukturę, a inwestorzy potrzebują przewidywalnych i wiarygodnych ram politycznych, określonych na podstawie właściwej analizy priorytetów związanych z rozwojem, dostępnych i przystępnych możliwości finansowania i konkurencyjności europejskiego przemysłu, a także, co jest nie mniej ważne, oczekiwań obywateli.

1.8. Plan EPSTE musi być konkretny i oparty na rzeczywistej sytuacji w Europie. EKES uważa, że jeżeli nowe technologie energetyczne wywołają wzrost końcowych cen energii i jeżeli decyzje polityczne spowodują wzrost cen energii, obywatele mają prawo żywić uzasadnioną nadzieję, że zaradzi się tym problemom. Zaangażowanie konsumentów powinno być konkretne i zdecydowane, a ubóstwo energetyczne należy zwalczać również za pomocą środków w zakresie polityki społecznej oraz na rzecz kształcenia i szkolenia zawodowego.

1.9. Z doświadczeń na szczeblu europejskim wynika, że narzucanie niskoemisyjnych technologii produkcji energii bez uwzględnienia kosztów ani dojrzałości tych technologii nie przynosi żadnych efektów, a wręcz przeciwnie, przyczynia się do powstania ryzyka załamania się wewnętrznego rynku energii.

1.10. EKES uważa, że technologie wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych mogą stwarzać istotne możliwości, które należy wspierać poprzez projekty demonstracyjne oraz upowszechniając pozytywne doświadczenia. Należy uwzględnić również inne technologie niskoemisyjne: źródła energii oparte na czystym węglu, magazynowanie energii (w tym energii elektrycznej), dostosowanie zużycia do popytu, wykorzystanie węgla i wodoru, kogeneracja i klimatyzacja miejska oraz rozszczepienie i synteza atomowa.

1.11. EKES wzywa ponownie do nawiązania w całej Europie dialogu publicznego na temat energii (europejskiego dialogu na temat energii), tak aby obywatele i całe społeczeństwo obywatelskie zaangażowali się w transformację energetyki i zaakceptowali koszty różnych technologii, a także koszty związane z decyzjami politycznymi wynikającymi z przeprowadzonych badań. Dialog musi odbywać się na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. W ciągu ostatnich dziesięciu lat władze szczebla europejskiego coraz bardziej nalegały na realizację europejskich celów w zakresie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, choć realizacja tej polityki leży w gestii państw członkowskich. Doprowadziło to do niespójności między politykami krajowymi.

1.12. EKES jest zdania, że należy kontynuować proces integracji rynku wewnętrznego poprzez opracowanie europejskiego podejścia do dostaw energii, w celu osiągnięcia faktycznej solidarności. Etapem pośrednim jest uwypuklenie szczebla regionalnego, koniecznego w celu zacieśnienia współpracy w tym obszarze, który powinien być elastyczny i umożliwiać promowanie innowacyjnych rozwiązań koordynowanych w czasie rzeczywistym, mających na celu zoptymalizowanie produkcji energii elektrycznej ze źródeł odnawialnych.

1.13. EKES uważa, że należy podjąć działania w celu zintegrowania różnych sposobów wytwarzania energii (w tym sposobów określonych dzięki badaniom technologicznym) na rynkach energetycznych, zwłaszcza jeśli chodzi o działania dotyczące kwestii przyłączenia do sieci, bilansowania i opłat za dostęp.

1.14. EKES zaleca, by nasilić inwestycje oraz prace badawczo-rozwojowe w zakresie magazynowania, a także apeluje o większą synergię w skali europejskiej w tej dziedzinie, by zmniejszyć koszty transformacji energetycznej, zapewnić bezpieczeństwo dostaw (poprzez wzajemnie połączenie europejskich sieci energetycznych) i umożliwić większą konkurencyjność gospodarki europejskiej.

1.15. Dlatego EKES przypomina, że duże znaczenie dla koszyka energetycznego i bezpieczeństwa energetycznego obywateli ma gaz. Komitet wzywa do zachęcania do magazynowania, tak by państwa członkowskie posiadały wspólne rezerwy. Należy również wziąć pod uwagę duży potencjał poprawy efektywności energetycznej w budynkach i w transporcie.

1.16. EKES jest zdania, że zwiększanie finansowania badań naukowych i innowacji może pobudzić wzrost gospodarczy i stworzyć nowe miejsca pracy w UE. Nowe zarządzanie energetyczne (oparte na planach krajowych) może zapewnić spójność rynku energii, czego niezbędnym warunkiem jest dialog europejski.

1.17. Komitet uważa, że wartość dodana planu EPSTE polega na lepszej koordynacji europejskiego systemu energetycznego i nowym sposobie zarządzania tym systemem, zakładając, że uniknie się wcześniejszego dublowania wysiłków i że system ten zostanie oparty na autentycznych i przejrzystych danych. Plan umocni europejskie podwaliny, którymi są metoda wspólnotowa, europejska demokracja w działaniu, konkurencyjność, współpraca i solidarność, a także rola Europy w zarządzaniu światowym.

1.18. EKES podkreśla konsekwencje planu EPSTE pod względem oddziaływania na obywateli, zwłaszcza w zakresie zatrudnienia i wymaganych umiejętności. W tym kontekście należy rozważyć zagadnienie ochrony praw autorskich.

## 2. Kontekst opinii

2.1. Choć państwa członkowskie UE różnią się pod względem posiadanych zasobów energetycznych oraz infrastruktury energetycznej, mają one wspólny cel, którym jest obniżenie emisyjności sektora energii. W dyskusjach na temat transformacji energetycznej trzeba będzie poruszać przede wszystkim następujące zagadnienia: nowe podmioty i nowe modele przedsiębiorczości w dziedzinie ropy naftowej, gazu i elektryczności, okoliczności polityczne i ich wpływ na inwestycje, przepisy w zakresie rynków energii, wpływ innowacji w dziedzinie technologii na systemy energetyczne, rozbiórka tradycyjnych starych zbiorników energetycznych, problemy związane z nowym modelem zarządzania w sektorze energii i związane z nim nowe możliwości.

2.2. Należy pilnie stawić czoła temu wyzwaniu. W dziedzinie energii zachodzą w UE wielkie przemiany; europejska gospodarka i konsumenci podatni na zagrożenia są coraz bardziej zagrożeni niepewnością dostaw i wysokimi cenami.

2.3. EKES ma zamiar wspierać wspólną europejską politykę energetyczną będącą w stanie zapewnić bezpieczeństwo dostaw, pionierską pozycję w dziedzinie wprowadzenia na rynek energii pochodzącej ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczną, ograniczenie zużycia, rozwój infrastruktury, prawidłowe przełożenie kosztów na ceny dla konsumenta końcowego, a także, co jest jeszcze ważniejsze, ograniczenie ogólnych kosztów koszyka energetycznego oraz odblokowanie środków finansowych (publicznych lub prywatnych) na pokrycie tych kosztów.

2.4. Komitet ma tu na uwadze fundusze z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, programu TEN-E, europejskiego planu naprawy gospodarczej, Europejskiego Funduszu na rzecz Energii, Zmiany Klimatu i Infrastruktury 2020 (funduszu Marguerite) oraz instrumentów pomocy przedakcesyjnej, europejskiego instrumentu sąsiedztwa i partnerstwa oraz programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego.

2.5. Plan EPSTE jest kluczowym i ambitnym narzędziem wdrożenia bezpieczeństwa energetycznego. Cel ten można osiągnąć poprzez szeroko zakrojoną dyskusję z obywatelami europejskimi, a EKES może odgrywać rolę katalizatora tego dialogu. EKES uważa, że kluczowe znaczenie ma zaangażowanie obywateli (zob. propozycja EKES-u w sprawie europejskiej książeczki oszczędnościowej w zakresie energii) w rozwiązanie problemów związanych z transformacją energetyczną. Konkretną możliwością może tu stanowić utworzenie forum europejskiego (zorganizowanego) społeczeństwa obywatelskiego propagującego europejski dialog na temat energii.

2.6. Zdaniem Komitetu w dziedzinie transformacji energetycznej należy oceniać konkurencyjność, skutki dla zatrudnienia i zabezpieczenie społeczne. Rynki regionalne mają potencjał przewyciężenia braku zaufania; nie można realizować polityki w dziedzinie energii bez zaufania i edukacji w tej dziedzinie.

2.7. EKES jest przekonany, że finansowanie planu EPSTE z budżetu na działalność badawczo-rozwojową Komisji i państw członkowskich jest niewystarczające. Tym ważniejsze jest wykorzystanie unijnych funduszy strukturalnych i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz przychodów z unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji. Konieczne jest ukierunkowanie potencjału inwestycyjnego podmiotów prywatnych za pośrednictwem innowacyjnych inicjatyw i bodźców. Powodzenie tego zamierzenia można zapewnić jedynie eksperymentując i wykorzystując szeroką gamę możliwości oraz innowacyjnych koncepcji gospodarczych i finansowych.

### 3. Uwagi ogólne

3.1. EKES uważa, że celem unii energetycznej jest bezpieczniejsza i bardziej zrównoważona energia, której ceny są bardziej przystępne dla konsumenta końcowego. Umożliwi ona swobodny przepływ energii przez granice oraz zapewni bezpieczeństwo dostaw we wszystkich krajach UE i wszystkim obywatelom europejskim.

3.2. Komitet jest przekonany, że do osiągnięcia ambitnych celów planu EPSTE w UE niezbędne są innowacje w zakresie sposobu produkcji energii i jej przesyłu, a także jej udostępniania i dostarczania konsumentom. W centrum uwagi znajdują się konsumenci, a na wysoce konkurencyjnym rynku niezbędne im będą wsparcie i doradztwo techniczne.

3.3. EKES uważa, że nowe technologie i innowacje odegrają istotną rolę w przekształcaniu unijnego systemu energetycznego i łańcuchu dostaw energii, który stanie się bardziej elastyczny i nada bardziej aktywną rolę konsumentom (prosumentom), w tym drobnym producentom, tworząc nowe sieci producentów, operatorów i organów regulacyjnych w dziedzinie energii zdolnych współdziałać na złożonym rynku. Drobni producenci mogą odegrać pewną rolę w opracowaniu i wdrożeniu nowych technologii energetycznych.

3.4. Nowe pomysły i technologie należy przekazywać z jednego sektora do drugiego, aby osiągnąć masę krytyczną niezbędną do przyjęcia wspólnych rozwiązań w dziedzinie badań i innowacji, wykraczając poza podziały na procesy i sektory.

3.5. EKES uważa, że nowe modele biznesowe i nowatorskie narzędzia mające na celu zagwarantowanie uczciwego wynagradzania usług i właściwego funkcjonowania systemu energetycznego będą się opierać na ogólnym postępie technologicznym w państwach członkowskich UE. Wymiana informacji przeprowadzona w sposób przejrzysty, bezpieczny i łatwy dla użytkownika umożliwi głębszą analizę zachowań konsumentów.

3.6. EKES jest zdania, że stabilność gospodarcza zależy od odporności systemów energetycznych, będących w stanie zabsorbować znaczące zmiany nakreślone w planie EPSTE. Bardziej inteligentne i połączone w ramach UE sieci energetyczne powinny sprzyjać bezpieczeństwu dostaw oraz wysokiej jakości usługi dla konsumentów w państwach członkowskich.

3.7. Komitet uważa, że optymalizacja łańcucha wartości powinna doprowadzić do pojawienia się nowych modeli biznesowych (ponowne wykorzystanie, recykling, regeneracja). Należy wspierać wprowadzanie na rynek skutecznych praktyk i rozwiązań z zakresu badań naukowych i innowacji w dziedzinie technologii energooszczędnych, z myślą o ulepszeniu procesu integracji, aby zapewnić ogólną wydajność systemu.

### 4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES sądzi, że cele planu są dobrze określone. Zgadza się z podejściem Komisji dotyczącym planu EPSTE. Jej zdaniem dostosowanie planu do nowych wyzwań wymaga jego lepszego ukierunkowania, a także przyjęcia bardziej całościowego podejścia oraz nowego wzorca zarządzania i rządzenia. Zmiany proponowane z myślą o realizacji tych celów powinny być dobrze opracowane i realistyczne.

4.2. EKES podkreśla, że należy wzmocnić plan EPSTE w celu wsparcia badań i innowacji, przed którymi stoją nowe wyzwania dotyczące nowych zdolności i zasobów dostępnych w całej UE. Komitet zgadza się z faktem, że jak największa skuteczność i oddziaływanie planu EPSTE wymagają między innymi:

- większego zaangażowania finansowego państw członkowskich i sektora prywatnego,
- szerszego udziału zainteresowanych stron w całym łańcuchu badań i innowacji.

4.3. EKES jest przekonany, że słusznie dąży się do realizacji dziesięciu działań zdefiniowanych przede wszystkim na podstawie wskazań prowadzących je zainteresowanych stron; działania te mają na celu przyspieszenie transformacji energetycznej, tworzenie nowych miejsc pracy i wzrost gospodarczy.

4.4. Komitet uważa, że UE musi dołożyć więcej starań, aby wprowadzić na rynek nowe technologie energetyczne, które są bardziej wydajne, tańsze, niskoemisyjne i zrównoważone, po przeprowadzeniu przejrzystej oceny wpływu tych technologii energetycznych na środowisko.

4.5. Zdaniem EKES-u działania w zakresie badań i rozwoju w ramach planu EPSTE powinny koncentrować się na następujących konkretnych elementach stanowiących podstawę europejskiej polityki energetycznej:

- konkurencyjność – infrastruktura i sieci energetyczne, rynek wewnętrzny i konkurencyjność, badania i innowacje w sektorze energii,
- bezpieczeństwo dostaw – zewnętrzna polityka energetyczna, ropa naftowa, gaz,
- klimat – efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii, wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla, unijny system handlu uprawnieniami do emisji.

4.6. Zdaniem Komitetu szersze wykorzystywanie technologii wykorzystujących odnawialne źródła energii o nieprzewidywalnej (nieciągłej) charakterystyce produkcji może doprowadzić do znaczącego wzrostu kosztów, które – jeśli zostaną przeniesione na konsumentów – mogłyby spowodować znaczny wzrost cen w ciągu najbliższych kilku lat, do czasu, kiedy systemy takie będą produkowane na skalę przemysłową. Należy również zauważyć, że nieunikniony jest długofalowy wzrost kosztów – i to nawet na jeszcze większą skalę – związany z internalizacją kosztów zewnętrznych i końcem dotacji do produkcji energii z paliw kopalnych.

4.7. Zdaniem Komitetu konkurencyjność przemysłu, technologie energetyczne i polityka w zakresie innowacji powinny szybko doprowadzić do obniżenia kosztów, przyspieszając wprowadzenie na rynek technologii zrównoważonych; w przeciwnym wypadku bezpośrednie konsekwencje wpłyną na inwestorów prywatnych i budżety krajowe, co doprowadzi do recesji gospodarczej.

4.8. Zapewnienie równowagi pomiędzy podażą, przetwarzaniem, przemylem i końcowym wykorzystaniem energii będzie wymagało usprawnień w systemie, opracowania nowych technologii (określonych w planie EPSTE), które zapewniłyby skuteczne współdziałanie różnych podmiotów i elementów, dzięki globalnemu podejściu i potencjalnej synergii pomiędzy sieciami energetycznymi (elektryczność, ropa, gaz, ciepło i mobilność), z myślą o ukończeniu tworzenia wewnętrznego rynku energii.

4.9. Zapewnienie elastyczności systemu będzie wymagało szerokiego wachlarza innych rozwiązań w zakresie magazynowania energii, dostosowanych do jej różnych form. W tej dziedzinie istnieje możliwość udoskonalenia. Rozwój magazynowania energii będzie miał kluczowe znaczenie dla zrównoważonego systemu energetycznego, który umożliwiłby aktywne zarządzanie odnawialnymi źródłami energii, zwiększenie ich udziału, a także zmniejszenie ograniczeń oraz zminimalizowanie i zrównoważenie inwestycji w infrastrukturę, z myślą o większej elastyczności systemu.

4.10. Innowacyjne narzędzia zarządzania w połączeniu z nowymi urządzeniami (stacjonarnymi i mobilnymi) magazynowania energii elektrycznej na poziomie użytkownika końcowego, stworzą więcej możliwości zoptymalizowania zużycia; z kolei na bardziej elastycznym rynku energii ceny będą niższe. Bardzo elastyczne rozwiązania w zakresie magazynowania może zapewnić wodór, który może stać się podstawą rozproszonego wytwarzania energii elektrycznej i umożliwić zrównoważenie zmienności energii ze źródeł odnawialnych.

4.11. Celem działań w zakresie badań naukowych i innowacji powinno być utworzenie modelu, a następnie zdefiniowanie i kontrolowanie działania i utrzymania zdecentralizowanych niskoemisyjnych systemów ogrzewania i chłodzenia, tak by przyspieszyć wprowadzanie na rynek nowych produktów i efektywnych energetycznie systemów, a także zoptymalizować trzy filary racjonalnego wykorzystania energii: pomiar zużycia energii oraz jego optymalizację i odpowiednie funkcjonowanie, z myślą o uzyskaniu trwałych rezultatów.

4.12. Ze względu na postępującą urbanizację miasta będą odgrywać coraz większą rolę w obniżaniu emisyjności gospodarki UE. Z myślą o wypracowaniu zintegrowanego podejścia do wspólnych wyzwań oraz zwiększeniu zrównoważoności, należy zachęcać do działania różne zainteresowane podmioty na szczeblu lokalnym, w tym władze lokalne, podmioty gospodarcze i obywatele.

4.13. Komitet uważa, że wyzwanie, jakim jest recykling akumulatorów litowo-jonowych ma przede wszystkim charakter finansowy, zważywszy, że opracowano już procesy umożliwiające ich recykling w obiegu zamkniętym, procesy te należy jednak dostosować tak, by obejmowały również akumulatory pojazdów elektrycznych.

4.14. Zdaniem EKES-u europejski sektor akumulatorów musi dostosować się do sektora recyklingu i poradzić sobie z intensywnym rozwojem rynku elektromobilności i sprzętu przenośnego. Sektor ten opiera się na unijnym zamiarze wdrożenia europejskiej technologii w dziedzinie akumulatorów.

4.15. Większe bezpieczeństwo dostaw energii w UE wymaga opracowania zestawu zrównoważonych technologii (zaawansowane biopaliwa, wodór i alternatywne paliwa gazowe i ciekłe, w tym ciekły gaz ziemny).

4.16. EKES podkreśla, że to w UE znajdują się przedsiębiorstwa będące światowymi liderami w zakresie rozwoju technologii niskoemisyjnych, w tym technologii rozszczepiania jądowego. Zaopatrzenie UE w energię musi być konkurencyjne, a inwestycje w badania i innowacje muszą obejmować cały łańcuch dostaw w dziedzinie technologii, począwszy od surowców aż po produkcję.

4.17. Pomimo postępów sektora energii ze źródeł odnawialnych, paliwa kopalne (węgiel) są nadal szeroko stosowane na całym świecie do wytwarzania energii elektrycznej. Mimo jego niskiej efektywności węgiel będzie nadal wykorzystywany w UE do produkcji energii elektrycznej. Będzie to wymagało stosowania bardziej wydajnych technologii wykorzystania węgla.

4.18. EKES odnotowuje, że w UE nie panuje jednomyślność w kwestii energii jądowej. Polityka państw członkowskich w tej dziedzinie jest bardzo zróżnicowana. Produkowane obecnie nowe i zaawansowane technologicznie reaktory mogą doprowadzić do ponownego odrodzenia się sektora jądowego, który jak się wydaje, mimo krótkiego okresu niepewności, staje się rzeczywistością. Czas pokaże, czy UE może pozwolić sobie na ograniczenie udziału energii jądowej w koszyku energetycznym, lecz na razie musi pozostać na obranej drodze. Ze względu na przyszłe decyzje polityczne dotyczące energii jądowej przydatne byłyby informacje zwrotne dotyczące kosztów eksploatacji i przestrzegania przepisów dla najstarszych systemów.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS



**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie strategii rozszerzenia UE****[COM(2015) 611 final]**

(2016/C 133/07)

**Sprawozdawca: Ionuț SIBIAN**

Dnia 10 listopada 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*strategii rozszerzenia UE*

[COM(2015) 611 final].

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 29 stycznia 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 14 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

**1. Wnioski i zalecenia**

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera położenie przez Komisję szczególnego nacisku na kwestie podstawowe w procesie akcesyjnym; kraje objęte procesem rozszerzenia muszą nadać priorytet reformom w obszarze praworządności, praw podstawowych, funkcjonowaniu instytucji demokratycznych (w tym reformie systemu wyborczego i reformie administracji publicznej), a także rozwojowi gospodarczemu i wzmocnieniu konkurencyjności. W ramach monitorowania osiągniętych postępów szczególną uwagę należy zwrócić na formułowane przez społeczeństwo obywatelskie ostrzeżenia przed działaniami politycznymi i zmianami, które wywierają negatywny wpływ na rządy prawa i standardy demokratyczne.

1.2. EKES gorąco zachęca Komisję do zachowania kryterium jakości demokracji uczestniczącej jako jednego z kluczowych kryteriów politycznych podlegających ocenie. Ponadto należy nadal podejmować zdecydowane działania w celu zapewnienia systemowej pracy zmierzającej do zbudowania skutecznych, w pełni sprawnych instytucji ze znaczącym udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Pomoże to w walce z ryzykiem zawłaszczania państwa przez interesy polityczne, zwiększy świadomość odpowiedzialności wszystkich zainteresowanych stron oraz zapewni pluralizm i przejrzystość we wszystkich procesach reform i negocjacji.

1.3. Zharmonizowane skale oceny wykorzystywane w sprawozdawczości i położenie nacisku zarówno na aktualną sytuację, jak i postępy zarejestrowane przez każdy kraj zwiększają przejrzystość, umożliwiają ukierunkowane skupienie na obszarach priorytetowych i powinny być użyteczne dla rozpowszechniania wiedzy na temat procesu przystąpienia. Stwarzają one też warunki dla zwiększenia zaangażowania w odniesieniu do każdego kraju, z uwagi na szerszy zakres zagadnień podlegających kontroli. Należy przy tym ocenić związane z tym ryzyko odwrócenia uwagi od szczegółowych problemów, przed jakimi stoją kraje, a także mu przeciwdziałać. W tym kontekście zasadnicze znaczenie mają spójność, regularność i zasięg obecnych kanałów komunikacji i mechanizmów konsultacji między instytucjami UE a krajami objętymi procesem rozszerzenia.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje wyraźne przesłanie Komisji, że upodmiotowione społeczeństwo obywatelskie jest kluczowym komponentem każdego systemu demokratycznego i uznaje jej poparcie polityczne dla wytworzenia środowiska, które w znacznie większym stopniu wspierałoby i aktywizowało rozwój społeczeństwa obywatelskiego, co obejmuje proces konstruktywnych konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w ramach kształtowania polityki. Jest to kluczowy komponent zadowalającego spełnienia kryteriów politycznych i może też stanowić ewentualny punkt odniesienia podczas negocjacji akcesyjnych.

1.5. EKES ocenia, że Komisja, Rada i Parlament Europejski powinny zwiększyć wysiłki w zakresie komunikacji, aby wyjaśniać obywatelom europejskim korzyści i wyzwania związane z polityką rozszerzenia, a partnerzy społeczni i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni być bliskim partnerem w tym procesie i służyć rozpowszechnianiu stosownych informacji.

1.6. EKES ponownie zwraca uwagę na potrzebę zwiększenia przejrzystości całego procesu przystąpienia i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron <sup>(1)</sup>. Komisja powinna dawać dobry przykład poprzez ułatwienie szerszego dostępu do dokumentów negocjacyjnych, takich jak sprawozdania z wizyt, opinie ekspertów w sprawie prawodawstwa krajowego, sprawozdania TALEX (instrument pomocy technicznej i wymiany informacji) oraz nagłaśnianie osiągnięć i wyników projektów finansowanych przez UE w regionie. Będzie to sposób rozpowszechniania wiedzy na temat skutków pomocy UE i korzystania z doświadczeń już nabytych w regionie.

1.7. Komisja powinna zapewnić istotne zwiększenie wsparcia finansowego, w tym z projektów w ramach Instrumentu na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego Krajów Sąsiedztwa, zmierzając do zwiększenia zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w tym rozwoju wiedzy fachowej w zakresie polityki i wsparcia na rzecz zwiększenia zdolności w dziedzinie monitorowania) oraz promowania profesjonalizmu i niezależności mediów. Nadal należy wspierać współpracę regionalną i współpracę w sieciach, z wykorzystaniem dobrych doświadczeń, które już istnieją w regionie, obejmujących instrumenty ułatwiające współpracę i wspólne działania organizacji pozarządowych i partnerów społecznych (w tym organizacji przedsiębiorców), obierające za płaszczyznę porozumienia dialog obywatelski i perspektywę opartą na uczeniu się.

1.8. Wzmocnienie zdolności partnerów społecznych do aktywnego uczestnictwa w dialogu społecznym powinno stać się priorytetem programów pomocy UE. Potrzebna jest pomoc w ułatwieniu ich dostępu do możliwości finansowania i rozwijaniu ich zdolności do skutecznego uczestnictwa we wszystkich zagadnieniach ekonomicznych, społecznych i prawnych, w tym w negocjacjach w sprawie przystąpienia do UE. Należy wzmocnić ich struktury organizacyjne, wewnętrzną komunikację i zdolność świadczenia pomocy członkom.

1.9. EKES apeluje o wzmocnienie roli wspólnych komitetów konsultacyjnych (WKK) społeczeństwa obywatelskiego. WKK powinny postarać się wypełnić nisze, które nie są zajęte przez inne organy w negocjacjach, i skupić się na kilku wybranych obszarach. W tym kontekście EKES apeluje o lepszą wymianę informacji między WKK a Komisją, Radą i Parlamentem Europejskim.

1.10. EKES apeluje do rządów w regionie o wpieranie na równych warunkach partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz o intensywne włączanie ich w swoje krajowe strategie, polityki zmierzające do przystąpienia do UE i struktury negocjacyjne oraz w programowanie i realizację projektów finansowanych przez UE. W celu identyfikacji zagrożeń związanych z dostosowaniem powinny być przeprowadzane oceny skutków regulacji podczas przygotowywania krajowych stanowisk negocjacyjnych oraz harmonizacji przepisów. Zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie podmiotów niepaństwowych, w tym środowiska przedsiębiorców, związków zawodowych i przedstawicieli zainteresowanych grup społecznych.

1.11. Wszystkie kraje w regionie powinny utworzyć krajowe rady ds. integracji europejskiej, które by w systematyczny sposób zapewniały kontakty między władzami politycznymi wysokiego szczebla a kluczowymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego z myślą o zwiększeniu przejrzystości procesu integracji z UE i szerszego upowszechnienia wiedzy o nim.

---

<sup>(1)</sup> Szczegółowe zalecenia zawarto w opinii EKES-u z 2014 r. w sprawie zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 39).

1.12. Pozytywne kroki zaobserwowane w niektórych krajach w odniesieniu do ram i mechanizmów dialogu i współpracy między rządem a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego są niewystarczające. Skuteczne wprowadzanie w życie przepisów ustawowych oraz przejrzystość i spójność procesów konsultacji powinno stać się priorytetem rządów krajowych, a postępy w tym zakresie należy odpowiednio monitorować.

1.13. EKES apeluje do władz politycznych o ścisłą współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego przy wdrażaniu reform i wprowadzaniu w życie prawodawstwa w kluczowych kwestiach, takich jak postępowanie w przypadkach korupcji na wysokim szczeblu, lepszy nadzór nad procedurami zamówień publicznych i ulepszenie ram prawnych finansowania partii politycznych. Ponadto apeluje do krajów regionu o ulepszenie zasad swobodnego dostępu do informacji i ich praktyczną realizację, przyjęcie i wprowadzenie w życie ustaw w sprawie informowania o nieprawidłowościach oraz sprawienie, aby system ochrony demaskatorów był skuteczniejszy w praktyce. Powinna zostać podniesiona świadomość publiczna dotycząca możliwości zgłaszania korupcji, a organizacje społeczeństwa obywatelskiego mogą być tu wiarygodnym partnerem. Ponadto byłoby pożądane, aby za porozumieniem stron uregulowano trójstronny dialog społeczny, z myślą o zastosowaniu się do zawartych umów.

1.14. Władze polityczne w krajach regionu powinny promować i popierać działanie silnych i niezależnych instytucji regulacyjnych, zwłaszcza instytucji rzeczników praw obywatelskich na wzór Albanii i Serbii, a także instytucji, które zajmują się swobodą dostępu do informacji, ochroną prywatności, walką z korupcją, audytem oraz wyborami. EKES podkreśla, że rzecznicy praw obywatelskich mogą wnieść decydujący wkład w uzupełnienie prac organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się prawami podstawowymi, w szczególności w dziedzinie ochrony mniejszości.

1.15. Mając na uwadze bardzo wysoki poziom bezrobocia młodzieży na Bałkanach Zachodnich, EKES zaleca rozszerzenie unijnej gwarancji dla młodzieży na kraje przystępujące do UE z tego regionu. Ta „gwarancja dla młodzieży” powinna być finansowana z odpowiednich funduszy UE. Powinno zostać wprowadzone kształcenie dualne we współpracy z partnerami społecznymi, w tym izbami handlowo-przemysłowymi i innymi stowarzyszeniami przedsiębiorców.

1.16. Choć UE oczekuje zwiększenia roli rządów w dzieleniu funduszy UE, finansowanie społeczeństwa obywatelskiego nie powinno być dokonywane w głównej mierze za pośrednictwem rządów, gdyż może to tworzyć sytuacje, w których występuje konflikt interesów. UE powinna popierać tworzenie bardziej niezależnych systemów finansowania. Modele niezależnych fundacji/funduszy wsparcia społeczeństwa obywatelskiego mogą być bardziej adekwatnym mechanizmem dzielenia funduszy UE. Zasadnicze wymogi, których należy rygorystycznie przestrzegać, obejmują: przejrzystość przydziału i wykorzystania funduszy, równe traktowanie i unikanie konfliktów interesów i/lub ingerencji politycznej w przydział dowolnych funduszy publicznych.

1.17. Budowanie krajowej zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w formie centrów zasobów, wsparcia koalicji, programów rozwoju wiedzy fachowej itp.), poszerzanie zasięgu pomocy (w szczególności poza stolicami i docieranie do organizacji na poziomie najbliższym obywatelom), a także promowanie uczestnictwa organizacji społeczeństwa obywatelskiego powinny – jak wskazuje doświadczenie EKES-u – w dalszym ciągu stanowić priorytet finansowania dla Komisji i krajów.

## **2. Ogólna ocena programu rozszerzenia i zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego**

2.1. EKES uznaje, że polityka rozszerzenia UE odgrywa kluczową rolę w dziedzinie zapewnienia pokoju, bezpieczeństwa i stabilności w Europie. Program rozszerzenia na 2015 rok po raz pierwszy określa średnioterminową perspektywę tej polityki. Mimo przekazania jednoznacznego przesłania, że żaden z krajów objętych procesem rozszerzenia nie będzie gotowy do przystąpienia do UE w trakcie kadencji obecnej Komisji, dla krajów Bałkanów Zachodnich kluczowe jest zachowanie jasnej perspektywy członkostwa w UE oraz mierzenia, monitorowania i wspierania ich postępów i wysiłków w oparciu o wyraźne punkty odniesienia z przyszłościową perspektywą dotyczącą tego, co kraje te chcą i muszą osiągnąć.

2.2. Włączenie społeczeństwa obywatelskiego do odrębnego działu w części dotyczącej kryteriów politycznych sprawozdań dla poszczególnych krajów oraz, w pewnym zakresie, dalsze uwzględnienie roli społeczeństwa obywatelskiego w rozdziałach negocjacyjnych jest krokiem pozytywnym. Przy monitorowaniu postępów i ocenie aktualnej sytuacji w zakresie zapewniania otoczenia sprzyjającego aktywnemu uczestnictwu społeczeństwa obywatelskiego Komisja powinna ściśle obserwować uwzględnianie jej wytycznych dotyczących wsparcia UE na rzecz społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia. Wytyczne te powinny też stać się wyraźnym odniesieniem i przewodnikiem dla samych krajów przystępujących.

2.3. EKES potwierdza, że dialog społeczny jest kluczowy dla rozwoju gospodarczego Bałkanów Zachodnich i UE. Szczególne wyzwania, przed którymi stoją partnerzy społeczni, powinny być rozważane w bardziej systematyczny i szczegółowy sposób w ocenach i sprawozdaniach dotyczących poszczególnych krajów. Szczególną uwagę należy zwrócić na utrzymanie ochrony społeczeństwa w zakresie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego.

2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar położenia przez Komisję silniejszego nacisku na zatrudnienie i wyzwania społeczne w trakcie zbliżających się prac nad programami reform gospodarczych opracowywanych przez kraje objęte procesem rozszerzenia. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego również powinny być częścią tego procesu, a ich opinie i wiedza fachowa powinny być uwzględniane zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym, co pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w których organizacje społeczeństwa obywatelskiego są jedynie informowane o strategiach lub planach działań, co do których zostały już podjęte decyzje. Od władz krajowych należy wymagać zapewnienia skutecznego włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

2.5. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w proces akcesyjny obejmuje: 1) bezpośredni udział w rzeczywistych negocjacjach (tj. przegląd zgodności prawa krajowego z prawem unijnym, przygotowywanie stanowisk krajowych, nadzór nad postępem prac); 2) dialog społeczny i obywatelski związany z kształtowaniem polityki i harmonizacją przepisów z dorobkiem prawnym UE; 3) uczestnictwo w programowaniu funduszy przedakcesyjnych; 4) niezależne monitorowanie postępów i społecznych skutków procesów reform. Wypełnianie tych zadań wymaga odpowiedniego wsparcia finansowego ze strony rządów krajowych i unijnych funduszy przedakcesyjnych.

2.6. Zadaniem, ale zarazem i wyzwaniem dla EKES-u jest podnoszenie świadomości na temat roli społeczeństwa obywatelskiego i włączanie partnerów społecznych w proces akcesyjny. W niektórych państwach rządy nadal przejawiają negatywne nastawienie wobec społeczeństwa obywatelskiego, wskutek czego zalecenia wspólnych komitetów konsultacyjnych (WKK) zyskały niewielki oddźwięk. WKK stworzyły jednak możliwość bezpośrednich kontaktów między społeczeństwem obywatelskim, Unią Europejską i krajowymi politykami i urzędnikami, nawet jeśli miały one niewielki wpływ na politykę rządów. W tym kontekście WKK odniosłyby istotne korzyści z silniejszego wsparcia Komisji, Rady i PE i ze ściślejszej współpracy z nimi, co zapewniłoby uwzględnienie przez wszystkie ośrodki kształtowania polityki najważniejszych obaw związanych z krajowymi realiami związanymi z akcesją, wyrażanymi w toku obywatelskiego i społecznego dialogu w poszczególnych krajach.

2.7. Zgodnie ze stwierdzeniem Komisji EKES podkreśla znaczenie współpracy regionalnej oraz pobudzania regionalnego rozwoju gospodarczego i łączności jako zasadniczego elementu układów o stabilizacji i stowarzyszeniu i procesu rozszerzenia. W tym celu nastąpiły pozytywne zmiany w ramach współpracy regionalnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego zrzeszających przedsiębiorców wraz z podpisaniem porozumienia w sprawie „Forum Inwestycyjnego Izbu” (CIF)<sup>(2)</sup>. Ideą CIF jest włączenie środowiska przedsiębiorców z danego regionu, poprzez izby, w realizację projektów ważnych dla pomyślności gospodarczej Bałkanów Zachodnich, zgodnie z priorytetami procesu berlińskiego.

<sup>(2)</sup> Forum Inwestycyjne Izbu (CIF), jako nienastawiona na zysk organizacja zrzeszająca krajowe izby handlowo-przemysłowe krajów z regionu Bałkanów Zachodnich, Słowenii i Chorwacji, zostało utworzone w kuluarach konferencji w sprawie Bałkanów Zachodnich, która odbyła się w Wiedniu w sierpniu 2015 r.

2.8. EKES wyraża poważne obawy wobec znacznego regresu w kilku krajach w dziedzinie wolności zrzeszania się, wolności zgromadzeń i wypowiedzi oraz niezależności mediów<sup>(3)</sup> (zwłaszcza w Czarnogórze, byłej jugosłowiańskiej republice Macedonii i Turcji, lecz także w Serbii w zakresie ram prawnych dotyczących wolności zgromadzeń). Wolności te stanowią wstępne warunki tworzenia stabilnej demokracji i umożliwienia rozwoju dynamicznego społeczeństwa obywatelskiego. W tym kontekście zdecydowanie popiera się pełne wdrożenie wytycznych DG ds. Rozszerzenia dotyczących rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia na lata 2014–2020 i wytycznych DG ds. Rozszerzenia dotyczących poparcia UE dla wolności i integralności mediów na lata 2014–2020. Wyzwaniem pozostaje jednak sposób zapewnienia dotarcia mediów do publiczności europejskiej, która również musi być stosownie informowana o znaczeniu i dynamice polityki rozszerzenia.

2.9. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają kluczową rolę w kształtowaniu i monitorowaniu polityki oraz, ogólnie, w zapewnieniu funkcjonalnej demokracji. Poważne zaniepokojenie budzą ataki z 2015 r. na legalność i rozliczalność organizacji społeczeństwa obywatelskiego (w szczególności organizacji o charakterze strażniczym i niezależnych organizacji dziennikarzy ściśle monitorujących kluczowe procesy polityczne i ujawniających oszustwa wyborcze oraz przypadki korupcji politycznej), które odnotowano w niektórych krajach objętych procesem rozszerzenia. EKES uznaje zatem potrzebę pobudzania komunikacji i dialogu we wszystkich procesach, a w szczególności docierania do obywateli zarówno z państw członkowskich UE, jak i krajów objętych procesem rozszerzenia.

2.10. W kontekście praworządności i praw podstawowych potrzebna jest większa koncentracja na zagadnieniach dotyczących grup szczególnie wrażliwych i znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz mniejszości, w szczególności Romów. Niezbędne jest osiągnięcie wyraźnych wyników w tej dziedzinie, a także poczynienie dalszych postępów w stosunkach międzyetnicznych i ochronie mniejszości oraz praw mniejszości (w dziedzinie kształcenia, dostępu do mediów, korzystania z języków mniejszości, w tym w administracji publicznej itp.).

2.11. EKES w opinii z 10 grudnia 2015 r.<sup>(4)</sup> zajął się wnioskiem Komisji dotyczącym unijnego wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia i obstaje przy zasadach, którym dał w niej wyraz. Włączenie danego kraju do wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia powinno opierać się na rzetelnej analizie sytuacji. W świetle najnowszych doniesień medialnych na temat budzących wątpliwości przymusowych powrotów do regionów ogarniętych kryzysem zasady te zachowują ważność także w przypadku bezpiecznych krajów trzecich, niezależnie od kwestii pochodzenia.

2.12. Polityka rozszerzenia musi w pełni odpowiadać na wyzwanie polegające na informowaniu obywateli UE o jej ogromnym znaczeniu dla bezpieczeństwa i dobrobytu całego kontynentu, co mogłoby pomóc rozwiązać obawy wobec kolejnych rozszerzeń, które mogą się pojawić wraz z innymi formami ksenofobii, zwłaszcza w czasach kryzysu gospodarczego i trwającego kryzysu uchodźczego.

2.13. Instytucje UE zapewniły szereg kanałów konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim w celu zbierania danych na temat postępów w realizacji reform związanych z akcesją. Można do nich zaliczyć korespondencję *on-line*, doroczne konsultacje ze społeczeństwem obywatelskim w Brukseli, spotkania na szczeblu krajowym, sesje informacyjne i wydarzenia o charakterze publicznym organizowane podczas wizyt urzędników UE. Komisja jest również otwarta na niezależne sprawozdania monitorujące przygotowywane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. Trzeba jednak przyznać, że Komisja wykazała się znacznie większą proaktywnością wobec organizacji pozarządowych niż wobec związków zawodowych i stowarzyszeń przedsiębiorców. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji, aby usprawniła swoje podejście i podjęła dalsze działania, zgodnie z zaleceniami opinii EKES-u w sprawie zwiększenia przejrzystości procesu akcesyjnego do UE i włączenia w niego szerszego kręgu zainteresowanych stron (REX/401).

2.14. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego ciągle walczą na Bałkanach Zachodnich o zapewnienie sobie stabilności finansowej. Organizacje te bazują głównie na dochodach z dotacji zagranicznych i budżetów państwowych, w tym wpływach z loterii, natomiast alternatywne źródła finansowania są rzadko wykorzystywane. Wsparcie państwowe, zarówno finansowe, jak i niefinansowe, jest nazbyt często rozdzielane za pomocą nieprzejrzystych mechanizmów i pozostaje niewystarczające. Istnieje zatem ciągła potrzeba dywersyfikowania przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego ich źródeł finansowania w celu zapewnienia niezależności finansowej i stabilności. Poleganie na jednym zasobie finansowym lub na dwóch zasobach sprawia, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są nadmiernie uzależnione od ich dostępności i nie zapewnia im to wystarczającego bezpieczeństwa finansowego i autonomii.

<sup>(3)</sup> Sieć rozwoju bałkańskiego społeczeństwa obywatelskiego, „Enabling Environment for Civil Society Development Progress Reports and Enlargement Strategy 2015 Background Analysis” [Warunki sprzyjające rozwojowi społeczeństwa obywatelskiego i sprawozdania z postępów oraz analiza podstaw strategii rozszerzenia na 2015 r.], <http://www.balkancsd.net/novo/wp-content/uploads/2015/11/202-1-BCSDN-2015-Enlargement-Package-Background-Analysis.pdf>, Human Rights Watch, „Dangerous Profession: Media Under Threat” [Niebezpieczny zawód: zagrożone media], 15 lipca 2015 r., <https://www.hrw.org/node/279063>, Reporterzy bez Granic na temat byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, <http://en.rsf.org/macedonia.html>.

<sup>(4)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE COM(2015) 452 final (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82).

2.15. Uznanie wartości gospodarczej organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach objętych procesem rozszerzenia wymaga istotnego gromadzenia danych i, co jeszcze ważniejsze, działań zmierzających do promowania i podnoszenia świadomości na temat ich roli. Urzędowe dane i statystyki dotyczące osób zatrudnionych i będących wolontariuszami w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego na Bałkanach Zachodnich pozostają ograniczone. W prawie pracy organizacje społeczeństwa obywatelskiego są nadal traktowane w taki sam sposób jak inni pracodawcy; nie są jednak wystarczająco uwzględniane w tych państwowych strategiach politycznych dotyczących zatrudnienia, w ramach których tworzy się zachęty dla potencjalnych pracodawców. Dyskryminujące traktowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego wynika z braku uznania przez państwo społeczeństwa obywatelskiego jako jednego z sektorów tworzących miejsca pracy. Podczas określania priorytetów w dziedzinie statystyki zarówno władze krajowe, jak i Komisja powinny uważnie przeanalizować niedawne wysiłki podejmowane przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego związane z gromadzeniem danych i oceną konkretnych barier w każdym kraju <sup>(5)</sup>.

Bruksela, dnia 18 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---

<sup>(5)</sup> Badanie na temat *Economic Value of the Non-Profit Sector in the Countries of the Western Balkans & Turkey* [Ekonomiczna wartość sektora nienastawionego na zysk w krajach Bałkanów Zachodnich i Turcji] przygotowane przez Dubravkę Velat i opublikowane w grudniu 2015 r. przez Bałkańską Sieć Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (BCSDN) jest dostępne na stronie: [http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt\\_final/](http://www.balkancsd.net/economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-western-balkans-and-turkey/63-12-report-on-the-economic-value-of-the-non-profit-sector-in-the-wbt_final/).

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r.**

(COM(2015) 690 final)

**oraz projektu wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu towarzyszącego komunikatowi Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r.**

(COM(2015) 700 final)

(2016/C 133/08)

**Sprawozdawca: Juan MENDOZA CASTRO**

Dnia 22 grudnia 2015 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r. i projektu wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu do komunikatu Komisji w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r.*

(COM(2015) 690 final, COM(2015) 700 final).

Ustanowiony zgodnie z art. 19 regulaminu wewnętrznego podkomitet ds. rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2016 r., któremu powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, przyjął projekt opinii w dniu 12 stycznia 2016 r.

Na 514. sesji plenarnej w dniach 17–18 lutego 2016 r. (posiedzenie z dnia 17 lutego 2016 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 8 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## **1. Wnioski i zalecenia**

1.1. **Wysokie bezrobocie nadal się utrzymuje.** Siedem lat po rozpoczęciu kryzysu Komitet wyraża zaniepokojenie wysokim bezrobociem, szczególnie w niektórych państwach członkowskich. Wysoka pozostaje także stopa bezrobocia wśród osób młodych, a także odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET) i długotrwałych bezrobotnych.

1.2. W **rocznej analizie na rok 2016** zawarto więcej analiz, celów i zamierzeń o charakterze społecznym. Jednak aby nowe podejście było skuteczne, nie może się opierać na powtarzaniu zaleceń politycznych z poprzednich lat. Ponadto stymulowanie inwestycji prywatnych, o czym wspomina się w komunikacie, a także stagnacja gospodarki i zatrudnienia wymagają zwiększenia popytu wewnętrznego oraz zdecydowanych inwestycji publicznych.

1.3. **Europejski semestr.** EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję dotyczącą ściślejszego monitorowania celów strategii „Europa 2020”, podobnie jak podział na dwa etapy: europejski i krajowy, gdyż umożliwi to lepszy podział odpowiedzialności za realizację wyznaczonych celów. Niezbędne jest także zapewnienie większej spójności między europejskim systemem rządów a celami strategii „Europa 2020”.

1.4. Europejski semestr powinien być ukierunkowany na realizację 17 celów zrównoważonego rozwoju wytyczonych w strategii zrównoważonego rozwoju ONZ na 2030 r.

1.5. **Gospodarka.** Choć Unia Europejska przeżywa umiarkowane ożywienie, wynika ono z tymczasowych pozytywnych czynników. Rekordowa nadwyżka w eksporcie w strefie euro odzwierciedla m.in. skutki deprecjacji wspólnej waluty. Z drugiej strony, nadwyżki oszczędności krajowych w stosunku do inwestycji są oznaką nadal niepewnego ożywienia gospodarki i wzrostu.

1.6. W obliczu znacznego **spadku inwestycji** Rada ECOFIN wskazała na pilną potrzebę poprawy ogólnego klimatu inwestycyjnego, aby sprzyjać ożywieniu gospodarki oraz zwiększyć wydajność i potencjał wzrostu. Zdaniem Komitetu niezbędna jest reorientacja tzw. polityki oszczędnościowej w kierunku większego zaangażowania na rzecz polityki wzrostu<sup>(1)</sup>.

<sup>(1)</sup> ECOFIN, 15 stycznia 2016 r.

1.7. Duża liczba **osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem** każe zastanowić się nad stopniem realizacji jednego z najważniejszych celów strategii „Europa 2020”.

1.8. W związku z dużym napływem uchodźców i osób ubiegających się o azyl EKES proponuje środki oparte na wspólnych i solidarnych działaniach, poszanowaniu wartości i przepisów międzynarodowych, równym traktowaniu i nadrzędnej wartości życia w stosunku do wszelkich polityk mających za podstawę zasadę bezpieczeństwa. Ponadto uznaje układ z Schengen za fundamentalny filar UE.

## 2. Zalecenia EKES-u

2.1. W rocznej analizie na 2016 r. wyraźnie podkreślono znaczenie **inwestycji w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej**, co EKES proponował już wcześniej. Wymaga to zastosowania przez Komisję ambitnego podejścia.

2.2. W rocznej analizie na 2016 r. trzeba położyć nacisk na **wzmocnienie zarządzania**, tak aby móc skutecznie realizować szeroko zakrojone polityki europejskie w zakresie integracji rynków i modernizacji gospodarki (w tym kontekście należy podkreślić pakiet dotyczący zarządzania gospodarczego UE). Ze swej strony skuteczne ramy zarządzania na poziomie krajowym powinny prowadzić do zwiększenia zaufania, przywrócenia niezbędnych buforów fiskalnych i uniknięcia procyklicznych polityk budżetowych.

2.3. Niezwykle istotne jest zwiększenie **synergii** w obszarze inwestycji i rozwoju między gospodarkami krajowymi a gospodarką europejską.

2.4. EKES proponuje, by w ramach priorytetów politycznych ukierunkować wysiłki przede wszystkim na dwie dziedziny: **inwestycje i zatrudnienie**.

2.5. Narzędzia **wieloletnich ram finansowych i instrument „Łącząc Europę”** mają fundamentalne znaczenie dla przeciwdziałania kryzysowi i ponownego wkroczenia na ścieżkę wzrostu. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że **plan inwestycyjny dla Europy** przyniósł na samym początku dobre rezultaty. Proponuje przyciągnięcie większej liczby inwestorów instytucjonalnych oraz szersze rozpowszechnienie możliwości finansowania.

2.6. Potrzebne są natychmiastowe działania w celu sprostania **długotrwałemu bezrobociu** (które stanowi 50 % całkowitej stopy bezrobocia) i bezrobociu młodzieży. Ponadto Komisja powinna przedłożyć ogólną strategię dotyczącą **równości płci** w kontekście zawodowym.

2.7. Inwestycje służące transformacji energetyki (**porozumienie paryskie**) powinny stać się źródłem tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego.

2.8. Komitet apeluje o większe skoordynowane wysiłki w celu zwalczania **agresywnego planowania podatkowego, oszustw i uchylania się od opodatkowania**.

2.9. Komitet opowiada się za **pełnym włączeniem partnerów społecznych i innych reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego** do polityki społecznej i krajowych programów reform, na przykład za pośrednictwem rad społeczno-gospodarczych i podobnych organizacji. Jeżeli chodzi o propozycję Komisji dotyczącą ustanowienia krajowych rad ds. konkurencyjności w strefie euro, to Komitet opracuje w marcu 2016 r. oddzielną opinię na ten temat. W każdym razie rady te powinny funkcjonować w całkowitej zgodności z zasadą negocjacji zbiorowych oraz istniejącymi w każdym państwie członkowskim mechanizmami partycypacji i dialogu obejmującymi partnerów społecznych.

2.10. **Legitymacja demokratyczna**. W obliczu deficytu demokratycznego konieczne jest wzmocnienie zasad sprawiedliwości społecznej głęboko zakorzenionych w systemie Unii Europejskiej i wzmocnienie Europy społecznej nastawionej na walkę z wykluczeniem społecznym i utrzymanie solidarności.

## 3. Wprowadzenie

### 3.1. Wnioski z rocznej analizy wzrostu gospodarczego na rok 2016

— Choć Unia Europejska przeżywa umiarkowane ożywienie, wynika ono z tymczasowych pozytywnych czynników, w tym niskich cen ropy, relatywnie słabego euro i korzystnych polityk walutowych.



- Strategie polityczne powinny więc dążyć do wzmocnienia ożywienia gospodarczego oraz wsparcia konwergencji w stosunku do krajów osiągających najlepsze wyniki.
- Oczekuje się stopniowego zwiększania tempa przyspieszenia.
- Wyniki gospodarcze i warunki społeczne w UE, podobnie jak wdrażanie reform, są wciąż nierównomierne.

3.2. Utrzymane zostają wcześniejsze priorytety polityczne, mające na celu zapewnienie równowagi między zmianami strukturalnymi, solidnymi budżetami publicznymi i inwestycjami. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2016 r. zawiera bardziej konkretne uwagi dotyczące m.in. rynku pracy, pracy nierejestrowanej, integracji na rynku pracy, różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn oraz zatrudnienia młodzieży.

3.3. Wzywa się również do utworzenia nowoczesnej i skutecznej administracji publicznej, która jest niezbędna w celu zapewnienia szybkich usług wysokiej jakości dla przedsiębiorstw i obywateli.

3.4. Zwraca się też szczególną uwagę na poprawę jakości, niezależności i skuteczności wymiaru sprawiedliwości państw członkowskich, co jest warunkiem wstępnym utworzenia środowiska przyjaznego inwestycjom i działalności gospodarczej.

3.5. Główne wnioski z **projektu wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu** wskazują na duże rozbieżności istniejące między państwami członkowskimi oraz powolną poprawę sytuacji społecznej i zatrudnienia. Inne wnioski to:

- dalsze reformy rynków pracy,
- systemy podatkowe bardziej sprzyjające tworzeniu miejsc pracy,
- inwestycje w kapitał ludzki poprzez kształcenie i szkolenie, ze szczególnym uwzględnieniem młodych ludzi,
- utrzymanie ograniczenia wzrostu płac,
- działania pobudzające zatrudnienie ludzi młodych oraz działania na rzecz młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET).

#### 4. Wysokie bezrobocie nadal się utrzymuje

4.1. Siedem lat po rozpoczęciu kryzysu EKES ponownie podkreśla swoje zaniepokojenie sytuacją w zakresie zatrudnienia, która wpływa szczególnie na niektóre państwa członkowskie strefy euro. W Unii Europejskiej 22,5 mln osób pozostaje bez pracy (z tego 17,2 mln w strefie euro) i nie przewiduje się widocznej poprawy w tej dziedzinie w najbliższych dwóch latach. Obok skutków gospodarczych i społecznych, przyczynia się to, wraz z innymi czynnikami, do rozczarowania obywateli projektem europejskim.

4.2. W rocznej analizie na rok 2016 zawarto więcej badań, celów i zamierzeń o charakterze społecznym. Aby nowe podejście było skuteczne i nie pozostało wyłącznie w sferze dyskusji, nie może się opierać na powtarzaniu zaleceń politycznych z poprzednich lat – zwłaszcza związanych z reformami strukturalnymi na rynku pracy – lecz na rzeczywistie skoordynowanym impulsie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

4.3. W rocznej analizie na 2016 r. wyraźnie podkreślono znaczenie **inwestycji w zakresie zatrudnienia i polityki społecznej**, co EKES proponował już wcześniej. Wymaga to zastosowania przez Komisję ambitnego podejścia.

4.4. Ponadto stymulowanie inwestycji prywatnych, leżące u podstawy wniosku Komisji, a także stagnacja gospodarki i zatrudnienia wymagają zdecydowanych inwestycji publicznych.

## 5. Semestr europejski: wzmocnienie zarządzania

5.1. W rocznej analizie na 2016 r. trzeba było położyć nacisk na wzmocnienie zarządzania, tak aby móc skutecznie realizować szeroko zakrojone polityki europejskie w zakresie integracji rynków i modernizacji gospodarki.

5.2. Semestr europejski powinien mieć również na celu rozwinięcie pakietu dotyczącego zarządzania gospodarczego, poddane przeglądowni w październiku 2015 r. Ze swej strony skuteczne ramy zarządzania na poziomie krajowym powinny prowadzić do zwiększenia zaufania, przywrócenia niezbędnych buforów fiskalnych i uniknięcia procyklicznych polityk budżetowych<sup>(2)</sup>. Instrumenty finansowe UE oraz budżety krajowe powinny przyczynić się do realizacji tego celu.

5.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje decyzję w zakresie ściślejszego monitorowania celów strategii „Europa 2020” w kontekście europejskiego semestru, zgodnie z propozycją pięciu przewodniczących<sup>(3)</sup>. Oprócz skuteczniejszego wdrażania i nadzorowania obowiązującej strategii, ogłasza się również proces mający na celu opracowanie długoterminowej wizji wykraczającej poza rok 2020, również w świetle nowych celów zrównoważonego rozwoju wytyczonych przez ONZ na rok 2030. Komitet z zadowoleniem przyjmuje planowaną inicjatywę, gdyż potwierdza ona jego stanowisko, że UE będzie musiała poszerzyć swój horyzont planowania do przynajmniej 2030 r., by osiągnąć cele zrównoważonego rozwoju poprzez wprowadzenie zintegrowanej strategii na rzecz zrównoważonej Europy w globalizowanym świecie.

5.4. Podział semestru europejskiego na dwa wyraźnie oddzielne etapy – etap europejski (od listopada do lutego) i etap krajowy (od lutego do czerwca) zapewnia lepszy podział zakresu odpowiedzialności i umożliwia dogłębne konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi na temat procesów reform w Europie.

## 6. Przemiany gospodarcze

6.1. W 2015 r. zarejestrowane realne PKB wzrosło w UE o 1,9 %, a szacunki na rok 2016 i 2017 wynoszą odpowiednio 2 % i 2,1 %<sup>(4)</sup>, choć istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi.

6.2. EKES zwraca uwagę na fakt, że eksport – i rekordowa nadwyżka w wysokości 3,5 % PKB w strefie euro (1,9 % PKB w UE-28) – stał się napędem ożywienia gospodarczego. Łącznie, nadwyżka na rachunku obrotów bieżących strefy euro jest jedną z największych na świecie i przewiduje się, że będzie dalej rosła w 2015 r. Choć większa niepewność cen produktów podstawowych i deprecjacja kursu wymiany euro przyczyniły się do poprawy bilansu handlowego, nadwyżka odzwierciedla w dużej mierze nadmierne oszczędności krajowe w stosunku do inwestycji w strefie euro<sup>(5)</sup>. Ponadto jest to oznaką niepewnego ożywienia gospodarki i wzrostu.

6.3. Ograniczenie wzrostu płac, spadek cen ropy, niskie stopy oprocentowania oraz zmiany kursu wymiany walut sprzyjają konkurencyjności gospodarki europejskiej. Ożywienie gospodarcze w coraz większym stopniu zależy od popytu krajowego, który z kolei jest uwarunkowany ograniczeniami budżetowymi, mającym coraz częściej miejsce czasowym charakterem zatrudnienia, ograniczeniem płac i niewystarczającym dostępem do kredytów dla rodzin i przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

## 7. Uwagi dotyczące projektu wspólnego sprawozdania o zatrudnieniu

7.1. Ze wspólnego sprawozdania wynika, że w wyniku szeregu reform doszło do wzmocnienia mechanizmów ustalania wynagrodzeń z myślą o promowaniu dostosowania wzrostu **płac** do wydajności oraz zwiększenia dochodu do dyspozycji gospodarstw domowych, ze szczególnym uwzględnieniem **płac minimalnych**. EKES zwraca jednak uwagę, że w latach 2008–2015 wzrost płac był niższy niż wydajność w co najmniej 18 państwach członkowskich<sup>(6)</sup>.

<sup>(2)</sup> Zob. przypis 1.

<sup>(3)</sup> „Dokończenie budowy europejskiej unii gospodarczej i walutowej”, 22 czerwca 2015 r. Zob. także „Działania na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej”, COM(2015) 600 final.

<sup>(4)</sup> Przewidywania z jesieni 2015 r.

<sup>(5)</sup> Sprawozdanie przedkładane w ramach mechanizmu ostrzegania (2016 r.), COM(2015) 691 final.

<sup>(6)</sup> Zob. [https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/08-en\\_ags2015\\_annex\\_3\\_-\\_wages\\_as\\_an\\_engine\\_of\\_growth.pdf](https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/document/files/08-en_ags2015_annex_3_-_wages_as_an_engine_of_growth.pdf).

7.2. W 2014 r. nastąpił spadek **jednostkowych kosztów pracy** w wielu państwach strefy euro szczególnie dotkniętych kryzysem. W krajach, w których sytuacja na rynku pracy ulega poprawie, liczba godzin pracy zaczęła pozytywnie wpływać na zmianę jednostkowych kosztów pracy <sup>(7)</sup>.

7.3. EKES zgadza się, że modernizacja, lepsze dopasowanie umiejętności do potrzeb rynku pracy oraz ciągłe inwestycje w **kształcenie i szkolenie**, w tym w umiejętności cyfrowe, mają fundamentalne znaczenie dla przyszłości zatrudnienia, wzrostu gospodarczego i konkurencyjności UE.

7.4. **Długotrwałe bezrobocie** stanowi w rzeczywistości 50 % całkowitej stopy bezrobocia. Konieczne są natychmiastowe działania w obliczu tego problemu, a priorytetem powinna być polityka zatrudnienia. Pierwszorzędne znaczenie ma także kwestia wysokiej stopy **bezrobocia młodzieży** i odsetek **młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się**.

7.5. Ciekawe jest, że według ostatnich analiz **niedopasowania umiejętności** mniej niż połowa trudności ze znalezieniem pracy wynika z faktycznego braku umiejętności, a prawie 1/3 to rezultat mało atrakcyjnej płacy.

7.6. Duża liczba osób **zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym** odnotowana w 2014 r. (24,4 %, czyli 122 mln osób w UE-28) oraz tendencja obserwowana w ostatnich latach budzi poważne wątpliwości co do osiągnięcia jednego z podstawowych celów strategii „Europa 2020”.

7.7. **Kobiety** są nadal niedostatecznie reprezentowane na rynku pracy, mimo coraz lepszych kwalifikacji i często lepszego niż mężczyźni wykształcenia formalnego. Wynoszące 40 % różnicowanie emerytur ze względu na płeć jest wynikiem krótszego okresu aktywności zawodowej kobiet i niższych wynagrodzeń. Komitet ubolewa, że w rocznej analizie na 2016 r. nie przedstawiono propozycji w tej dziedzinie. Podkreśla również, że Komisja wciąż nie przedstawiła ogólnej strategii na rzecz **równości płci**, zawierającej konkretne środki uwzględniające istniejące zobowiązania polityczne i apele zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego <sup>(8)</sup>.

## 8. Priorytety polityczne na rok 2016

8.1. Nie udało się jeszcze w pełni przezwyciężyć kryzysu.

8.2. Spore różnice społeczne i gospodarcze wewnątrz UE zmuszają do wzmocnienia konwergencji między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o realizację celów w tym obszarze. Niezwykle istotne jest zwiększenie synergii w obszarze inwestycji i rozwoju między gospodarkami krajowymi a gospodarką europejską.

8.3. W ramach priorytetów politycznych na 2016 r. EKES zwraca szczególną uwagę na dwie dziedziny: inwestycje i zatrudnienie.

### 8.4. Pilna kwestia pobudzenia inwestycji

8.4.1. W obliczu znacznego spadku inwestycji istnieje pilna potrzeba poprawy ogólnego klimatu inwestycyjnego, tak aby sprzyjać ożywieniu gospodarki oraz zwiększyć wydajność i potencjał wzrostu <sup>(9)</sup>. Zdaniem Komitetu niezbędna jest reorientacja tzw. polityki oszczędnościowej w kierunku większego zaangażowania na rzecz polityki wzrostu.

8.4.2. Instrumenty **wieloletnich ram finansowych** (m.in. fundusze strukturalne i inwestycyjne) mają zasadnicze znaczenie dla sprostania kryzysowi i powrotu na ścieżkę trwałego wzrostu. Szczególnie ważny jest **instrument „Łącząc Europę”**, wspierający sieci infrastruktury transeuropejskiej w dziedzinie transportu, telekomunikacji i energii.

<sup>(7)</sup> Zob. przypis 5.

<sup>(8)</sup> Zob. Monserrat Mir „Why is the Commission ignoring women?”, <http://www.euractiv.com/sections/social-europe-jobs/why-commission-annoying-half-population-320379>.

<sup>(9)</sup> Zob. przypis 1.

8.4.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że **plan inwestycyjny dla Europy** – krok we właściwym kierunku, któremu powinny towarzyszyć inne środki – przyniósł na samym początku dobre rezultaty. Według EBI całkowite inwestycje w 2015 r. sięgają 50 mld EUR, a 71 000 MŚP i spółek o średniej kapitalizacji może korzystać z projektów inwestycyjnych w ramach EFIS. Osiągnięcie docelowej wartości 315 mld EUR na inwestycje do 2017 r. wymaga:

- przyciągnięcia większej liczby inwestorów instytucjonalnych (z UE i spoza UE). Dotychczas tylko dziewięć państw członkowskich zadeklarowało składki; brakuje wśród nich niektórych krajów, które najbardziej potrzebują unowocześnić swoją strukturę gospodarczą,
- rozpowszechnienia możliwości finansowania w ramach EFIS, gdyż w niektórych przypadkach nie są one jeszcze wystarczająco znane przez władze publiczne i inwestorów prywatnych.

8.4.4. Należy zauważyć, że ponad połowa projektów EFIS ma związek z efektywnością energetyczną, odnawialnymi źródłami energii i innowacjami. Realizacja **porozumienia paryskiego** dotyczącego przechodzenia z gospodarki zasobochłonnej na modele niskoemisyjne o niskim śladzie węglowym to ogromne wyzwanie dla Unii, która dąży do wydatnego zmniejszenia swoich emisji. Inwestycje służące tej transformacji energetyki są źródłem tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodarczego. Stanowią również kluczowy czynnik prowadzący do obniżki cen energii, co będzie miało pozytywny wpływ na społeczeństwo i gospodarkę.

8.4.5. Komitet zgadza się, że **finansowanie gospodarki realnej** uległo znacznej poprawie, choć wciąż istnieją różnice między państwami członkowskimi. Niemniej problem ten dotyczy głównie MŚP, które są w dużym stopniu uzależnione od kredytów bankowych. Głównym celem unii rynków kapitałowych, jednej z zakrojonych na szeroką skalę inicjatyw UE, powinno być ułatwianie MŚP dostępu do finansowania<sup>(10)</sup>.

8.4.6. **Inwestowanie w kapitał ludzki**. EKES ubolewa nad zmniejszeniem wydatków publicznych na edukację<sup>(11)</sup>. Aby zrealizować swój potencjał gospodarczy, Europa potrzebuje dobrze wykształconej i wykwalifikowanej siły roboczej. Reformy powinny koncentrować się zarówno na podnoszeniu poziomu wiedzy, umiejętności i kompetencji, jak i na przeciwdziałaniu powiększającej się przepaści między osobami o wysokich i niskich kwalifikacjach.

## 8.5. Promowanie zatrudnienia i sprzyjającej integracji polityki społecznej oraz trwałego wzrostu gospodarczego

8.5.1. **Sektory innowacyjne** mają duży potencjał w zakresie tworzenia miejsc pracy. To na nie ukierunkowane są polityki europejskie w zakresie integracji rynków i modernizacji gospodarki (agenda cyfrowa, wewnętrzny rynek energii, ramy sektora audiowizualnego, rynek telekomunikacji).

8.5.2. **Stabilne miejsca pracy** mają kluczowe znaczenie dla ożywienia gospodarczego, niemniej mamy do czynienia ze znaczną segmentacją rynku pracy<sup>(12)</sup>. Trzeba pogodzić potrzebę dostosowania się do radykalnie zmieniającego się świata pracy z potrzebą bezpieczeństwa zatrudnienia, identyfikacji pracownika z przedsiębiorstwem i rozwijania przez niego swoich zdolności.

8.5.3. EKES podkreślił już, że model **elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego („flexicurity”)**, który ponownie znalazł się w rocznej analizie wzrostu na 2016 r., nie oznacza jednostronnego i bezprawnego ograniczania praw pracowników, lecz opracowanie prawa pracy i systemów ochrony zatrudnienia, a także – we współpracy z partnerami społecznymi – praktyk negocjacji zbiorowych w celu zapewnienia optymalnej równowagi pomiędzy elastycznością a bezpieczeństwem w ramach wszystkich rodzajów stosunku pracy oraz zagwarantowania odpowiedniego bezpieczeństwa osobom zatrudnionym na podstawie różnego rodzaju umów z myślą o zmniejszeniu segmentacji rynków pracy<sup>(13)</sup>.

<sup>(10)</sup> Zob. <http://www.savings-banks.com/press/positions/Pages/Common-position-on-Capital-Markets-Union-.aspx>.

<sup>(11)</sup> COM(2015) 700 final.

<sup>(12)</sup> Zob. przypis 11.

<sup>(13)</sup> Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 48.

8.5.4. EKES uznaje za pozytywne następujące działania:

- decyzję Eurogrupy o dokonaniu oceny **obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem** w celu zmniejszenia przeszkód dla inwestycji i tworzenia miejsc pracy<sup>(14)</sup>, zwłaszcza że proekologiczne systemy podatkowe, które gratyfikują działania niskoemisyjne i o niewielkim śladzie węglowym – w porównaniu z aktywnością zasobo- i energochłonną – mają zasadnicze znaczenie dla bardziej zrównoważonej gospodarki w Europie,
- propozycje mające na celu **poprawę rynków produktów i usług oraz otoczenia biznesu**, a w szczególności propozycje odnoszące się do handlu detalicznego,
- propozycje dotyczące **zamówień publicznych** (które stanowią 19 % PKB UE): zwiększenie przejrzystości, poprawa efektywności administracji, szersze wykorzystanie e-zamówień oraz walka z korupcją.

8.5.5. EKES popiera przechodzenie na gospodarkę ekologiczną<sup>(15)</sup>; z zadowoleniem przyjmuje zasadę gospodarki o obiegu zamkniętym i obecnie rozważa plusy i minusy pakietu przedstawionego przez Komisję Europejską w grudniu 2015 r.

8.5.6. EKES podkreśla ważną rolę, jaką powinny odgrywać europejski semestr i roczna analiza wzrostu gospodarczego, by zagwarantować monitorowanie strategii politycznych na rzecz zrównoważonego rozwoju. W ostatnich latach w rocznej analizie wzrostu gospodarczego i w zaleceniach dla poszczególnych krajów Komisja zaczęła umieszczać również kwestie środowiskowe. EKES ubolewa, że w obecnej rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisja najwyraźniej zmieniła to podejście („ekologizacja europejskiego semestru”), i wzywa Komisję, by w europejskim semestrze ponownie rozważyła przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym jako niezbędny czynnik długotrwałego dobrobytu gospodarczego, konkurencyjności i odporności.

## 9. Inne środki

### 9.1. Odpowiedzialna polityka budżetowa

9.1.1. W ostatnich latach UE i państwa członkowskie przyjęły szereg środków (m.in. unia bankowa i reformy strukturalne) w ramach **paktu stabilności i wzrostu**. Dzięki temu poczyniono postępy w korygowaniu nierównowagi makroekonomicznej. W czasach bardzo niskiej inflacji (0 % w 2015 r. i przewidywane 1,7 % w 2017 r.) odnotowano wyraźne zmniejszenie deficytu publicznego (obecnie 2,5 % PKB i przewidywane 1,6 % PKB w 2017 r.<sup>(16)</sup>). Środki na rzecz zmniejszenia wysokiego długu publicznego (86,8 % PKB) i prywatnego (gospodarstwa domowe – 57,9 %; przedsiębiorstwa niefinansowe – 79,5 %) stanowią przeszkody dla inwestycji i konsumpcji.

9.1.2. **Zwiększenie skuteczności i sprawiedliwości systemów podatkowych.** EKES popiera zniesienie nieuzasadnionych zakłóceń w systemie podatkowym spowodowanych **skłonnością do zadłużania się (debt bias)**, zgodnie z zaleceniami raportów MFW. Ułatwi to korzystanie, obok kredytów bankowych, z alternatywnych kanałów finansowania, zwłaszcza rynków kapitałowych.

9.1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy Komisji dotyczące lokalizacji działalności gospodarczej oraz pakiet środków w sprawie przejrzystości podatkowej. Istnieje potrzeba szerszej koordynacji między władzami europejskimi i krajowymi w celu zlikwidowania rajów podatkowych i zwalczania **agresywnego planowania podatkowego, oszustw i uchylania się od opodatkowania**, które powodują straty szacowane na bilion EUR<sup>(17)</sup>.

<sup>(14)</sup> Oświadczenie Eurogrupy „Program reform strukturalnych – Dyskusje tematyczne dotyczące wzrostu i zatrudnienia: ocena porównawcza obciążeń podatkowych związanych z zatrudnieniem”, 638/15, 12 września 2015 r.

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99.

<sup>(16)</sup> Zob. przypis 4.

<sup>(17)</sup> [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/tax\\_fraud\\_evasion/missing-part\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_fraud_evasion/missing-part_pl.htm)

## 9.2. Zmiany demograficzne oraz ich wpływ na systemy emerytalne i systemy opieki zdrowotnej

9.2.1. Państwa członkowskie UE przyjęły środki w zakresie **publicznych systemów emerytalnych**, ukierunkowane z jednej strony na złagodzenie społecznych skutków kryzysu, a z drugiej na poprawę długoterminowej rentowności tych systemów. Uwzględniają one środki oszczędnościowe, takie jak m.in. podniesienie wieku emerytalnego czy ścisłe powiązanie składek ze świadczeniami. Jak już stwierdził Komitet<sup>(18)</sup>, prywatne fundusze emerytalne pełnią ważną rolę społeczną, nie należy ich jednak traktować jedynie jako instrumentów finansowych.

9.2.2. Komitet zgadza się co do potrzeby ustanowienia realnej podstawy finansowania **systemów opieki zdrowotnej**. Zapewnienie obywatelom UE lepszej jakości życia wymaga, by systemy te opierały się na zasadach i wartościach społecznego wymiaru Europy, takich jak powszechność, dostępność, równość i solidarność<sup>(19)</sup>.

## 9.3. Uchodźcy i osoby ubiegające się o azyl

9.3.1. Dla osiągnięcia niezbędnego konsensusu społecznego w całej Europie kluczowe znaczenie ma pełne poszanowanie zasady równego traktowania i praw społecznych zarówno obywateli UE, jak i uchodźców w Europie, zwłaszcza osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Bardzo ważne jest niezwłoczne inwestowanie w proces integracji uchodźców w społeczeństwie i na rynku pracy, aby pomóc im rozpocząć na nowo życie, a także by minimalizować ewentualne konflikty w lokalnych społecznościach i w ten sposób uniknąć większych kosztów w przyszłości.

9.3.2. EKES wyraża nadzieję, że kryzysowy mechanizm relokacji pomoże UE, w oparciu o konsensus, przejść do systemu, który będzie wystarczająco solidny i elastyczny, aby sprostać wyzwaniom związanym z migracją w jej różnych formach.

9.3.3. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą aktywnie wspierać rządy państw członkowskich, tak by relokowanym osobom ubiegającym się o azyl zapewnić odpowiednie warunki i perspektywy integracji. W tym kontekście należy m.in. wyjaśnić, że wydatki ponoszone przez państwa członkowskie w związku z przyjmowaniem i integracją osób ubiegających się o azyl bądź uchodźców nie należą do wydatków trwałych ani strukturalnych i dlatego nie mogą być uwzględniane przy obliczaniu strukturalnego deficytu budżetowego.

9.3.4. Zdaniem Komitetu układ z Schengen stanowi fundamentalny filar UE<sup>(20)</sup>.

## 9.4. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego

9.4.1. Komitet za niezbędny uznaje **udział społeczeństwa obywatelskiego** w polityce społecznej i gospodarczej. Jest to warunkiem skuteczności podejmowanych działań.

9.4.2. **Krajowe programy reform (KPR)** powinny być przedmiotem dyskusji, zwłaszcza z radami społeczno-gospodarczymi. Niemniej w niektórych państwach członkowskich udział ten nie ma miejsca.

9.4.3. Jeżeli zgodnie z zaleceniem Komisji ustanowione zostałyby krajowe rady ds. konkurencyjności, powinny one funkcjonować w całkowitej zgodności z zasadą swobody rokowań zbiorowych oraz istniejącymi w każdym państwie członkowskim mechanizmami partycypacji i dialogu obejmującymi partnerów społecznych. Opinia EKES-u w tej sprawie zostanie przyjęta w marcu 2016 r.

## 9.5. Legitymacja demokratyczna

9.5.1. Deficyt demokratyczny doprowadził do utraty zaufania do europejskich ideałów. Komitet podkreśla potrzebę odbudowania zaufania obywateli i wizji społecznej Europy, co wzmocni i utrzyma legitymację społeczną dla konstrukcji europejskiej.

9.5.2. Zarówno w teorii, jak i w praktyce, Unii Europejskiej wciąż daleko do wystarczającej legitymizacji społecznej. Nadal mamy do czynienia z kontrowersją wokół „deficytu demokratycznego” Europy; doszło również do zmiany semantycznej, w ramach której deficyt demokratyczny obejmuje, ogólnie rzecz biorąc, również deficyt sprawiedliwości i deficyt legitymacji. Konieczne jest przestrzeganie zasad sprawiedliwości społecznej głęboko zakorzenionych w systemie Unii Europejskiej i wzmocnienie Europy społecznej nastawionej na walkę z wykluczeniem społecznym oraz utrzymanie solidarności.

Bruksela, dnia 17 lutego 2016 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 106.

<sup>(19)</sup> Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 48.

<sup>(20)</sup> Zob. opinie EKES-u: Frontex (Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 162); Migracja (Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135); Otwarta i bezpieczna Europa (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 96); Rezolucja z dnia 10 grudnia 2015 r. (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 1).

## ZAŁĄCZNIK

Następujący punkt, który został zastąpiony poprawką przyjętą przez Zgromadzenie, uzyskał poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

**Punkt 9.4.3**

Jeżeli zgodnie z zaleceniem Komisji ustanowione zostałyby krajowe rady ds. konkurencyjności, powinny one funkcjonować w całkowitej zgodności z zasadą swobody rokowań zbiorowych oraz istniejącymi w każdym państwie członkowskim mechanizmami partycypacji i dialogu obejmującymi partnerów społecznych. Opinia EKES-u w tej sprawie zostanie przyjęta w marcu 2016 r.

**Wyniki głosowania**

Za: 103

Przeciw: 54

Wstrzymało się: 10

---











ISSN 1977-1002 (wydanie elektroniczne)  
ISSN 1725-5228 (wydanie papierowe)



**Urząd Publikacji Unii Europejskiej**  
2985 Luksemburg  
LUKSEMBURG

**PL**