

Dziennik Urzędowy C 302

Unii Europejskiej

Tom 47

Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

7 grudnia 2004

Zawiadomienie nr

Treść

Strona

I Informacja

.....

II Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

410. sesja plenarna w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r.

2004/C 302/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – LeaderSHIP 2015 – Przyszłość europejskiego przemysłu budowy i remontu statków – Konkurencyjność w pełnym tego słowa znaczeniu” (COM(2003) 717 final)	1
2004/C 302/02	Opinia Europejskiej Komisji Ekonomiczno - Społecznej w sprawie propozycji decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady zmieniającej decyzję 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001—2005) (COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD))	8
2004/C 302/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych ram prawnych dotyczących płatności na rynku wewnętrznym (COM(2003) 718 final)	12
2004/C 302/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji decyzji Rady w sprawie procedury konsultacji i notyfikacji w dziedzinie ubezpieczenia kredytów, poręczeń i kredytów finansowych (COM(2004) 159 final - 2004/0056 (CNS))	19
2004/C 302/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia Międzynarodowego Kodeksu Zarządzania Bezpieczeństwem we Wspólnocie (COM(2003) 767 final – 2003/0291 (COD))	20

PL
Cena:
22 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

2004/C 302/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów (COM(2004) 76 final – 2004/0031 (COD))	23
2004/C 302/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie energii termojądrowej	27
2004/C 302/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie w sprawie postępu programu badawczego GALILEO na początku 2004 r. (COM(2004) 112 final)	35
2004/C 302/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie licencji dla przedsiębiorstw kolejowych (wersja skodyfikowana) (COM(2004) 232 final – 2004/0074 (COD))	38
2004/C 302/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w zakresie daty wejścia w życie niektórych jego postanowień w odniesieniu do Słowenii (COM(2004) 309 final – 2004/0109 COD)	39
2004/C 302/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna”	41
2004/C 302/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji Opinia z własnej inicjatywy	49
2004/C 302/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu)	53
2004/C 302/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej – nowe partnerstwo dla spójności: zbieżność, konkurencyjność, współpraca” (COM(2004) 107 final)	60
2004/C 302/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Opodatkowanie dywidend osób fizycznych na rynku wewnętrznym (COM(2003) 810 final)	70
2004/C 302/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz partnerów społecznych na szczeblu Wspólnoty w sprawie ponownego rozpatrzenia dyrektywy 93/104/WE, dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (COM(2003) 843 final)	74
2004/C 302/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie Stosunki UE – Turcja w perspektywie posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2004 r.	80
2004/C 302/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Usprawnienie ochrony socjalnej w celu uzyskania większej ilości i lepszych miejsc pracy – podejście wszechstronne z myślą o opłacalności pracy (COM(2003) 842 final)	86
2004/C 302/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość sektora tekstylnego i odzieżowego w rozszerzonej Unii Europejskiej (COM(2003) 649 final)	90
2004/C 302/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy	101

II

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

410. SESJA PLENARNA W DNIACH 30 CZERWCA I 1 LIPCA 2004 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – LeaderSHIP 2015 – Przyszłość europejskiego przemysłu budowy i remontu statków – Konkurencyjność w pełnym tego słowa znaczeniu”

(COM(2003) 717 final)

(2004/C 302/01)

W dniu 21 listopada 2003 r., Komisja Europejska, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię w dniu 9 czerwca 2004r. Sprawozdawcą był Joost Van Iersel.

Na swojej 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie w dniu 30 czerwca), Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny 109 głosami za przy 3 głosach przeciw i 1 wstrzymującym się przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie

Komisja opracowała nową politykę ramową w ścisłej współpracy z sektorem europejskiego przemysłu budowy i remontów statków. Zaskakuje fakt, iż strony tak szybko uporały się z przygotowaniem szerokiego wachlarza środków, mających na celu zapewnienie produkcji i konkurencyjności w tym sektorze. EKES akceptuje zastosowaną metodę i treść projektu LeaderSHIP 2015. Wszystkie zainteresowane strony uznają, że sposób narodowego ujęcia tej problematyki nie ma już przyszłości i że jedynie podejście europejskie proponuje trwałe rozwiązania. Twórcy tego podejścia dokonali uzasadnionego wyboru spójnych metod działania zgodnych z zasadami rynku. EKES pragnie podkreślić, że wiarygodność propozycji zależy całkowicie od wprowadzenia ich w życie. Dlatego decydujące znaczenie mają działania kontrolne podejmowane po ich wdrożeniu. Należy zapewnić udział, jawność i skrupulatną kontrolę różnorodnych procesów. EKES w pełni popiera planowane działania stworzenia konkurencyjnych reguł gry na szczeblu europejskim, co pozwoliłoby na stworzenie sprawiedliwych reguł na poziomie światowym.

2. Kontekst

2.1 Rynek przemysłu budowy statków

2.1.1 Już od ponad dwudziestu lat sektor stoczniowy odnotowuje ciągły wysoki wzrost. Szybki rozwój technologii

umożliwił znaczne zmniejszenie kosztów transportu morskiego, co skutecznie pobudza handel światowy i sprawia, że międzynarodowa marynarka handlowa jest głównym motorem globalizacji.

2.1.2 Z ekonomicznego punktu widzenia statki to inwestycyjne dobra ruchome, których się nie importuje, ale rejestruje pod banderą wybraną przez właściciela jednostki. Jako taki, produkt ten nie wymaga podejmowania specjalnych działań marketingowych, ani utrzymywania dużych sieci sprzedażowo-serwisowych. Koszty transportowe statków są oczywiście bardzo niskie. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż koszty transakcji są zazwyczaj niskie oraz że nie mamy do czynienia z zasadami antydumpingowymi, rynek stoczniowy zależy w dużym stopniu od cen sprzedaży.

2.1.3 Ze względu na swą istotną rolę w dostarczaniu zasadniczego środka transportu dla handlu światowego, w konstruowaniu nowoczesnego wyposażenia dla potrzeb bezpieczeństwa i obronności oraz w rozwijaniu zaawansowanych technologii, mającymi często zastosowanie w innych sektorach, przemysł stoczniowy jest uważany za przemysł strategiczny w większości państw uprzemysłowionych i w krajach będących na drodze do uprzemysłowienia.

2.1.4 W Europie rozwinęła się zróżnicowana sieć firm zajmujących się budownictwem okrętowym, która obejmuje stocznie, producentów sprzętu morskiego i licznych dostawców usług specjalistycznych; przedsiębiorstwa te zapewniają ponad 350.000 miejsc pracy dla wykwalifikowanej siły roboczej. W Unii Europejskiej obroty w tym sektorze wynoszą ok. 34 miliardy euro ⁽¹⁾.

2.1.5 Sektor budowy floty handlowej w UE utracił jednak znaczący udział w rynku z powodu szkodliwych praktyk handlowych stosowanych głównie przez Koreę Południową i obecnie przeżywa poważne problemy. Od początku 2000 roku udział w rynku nowych zamówień (w tonach brutto wyważonych – tbc) zmniejszył się o 2/3, z 19 % w 2000 r. do 6,5 % w 2003 r. ⁽²⁾. Sytuacja uległa pogorszeniu w połowie roku 2003, kiedy ceny osiągnęły najniższy poziom od 13 lat i ponownie wzrósł kurs euro w stosunku do waluty referencyjnej w tym sektorze – do dolara amerykańskiego, a także w stosunku do walut głównych konkurentów azjatyckich. Handel międzynarodowy odnotował olbrzymi wzrost szczególnie w roku ubiegłym, z powodu wyjątkowego wzrostu chińskiego popytu na energię i surowce a także ze względu na zwiększenie importu i eksportu wyrobów gotowych. Skutkiem tego popytu była rekordowa liczba nowych zamówień na tankowce, masowce i kontenerowce. Europejscy producenci statków wykorzystali ten wzrost popytu i mogli odnotować w 2003 r. prawie dwukrotnie więcej zamówień niż w roku 2002. Mimo to, ich udział w światowym rynku stoczniowym wciąż spada.

2.1.6 Ta dramatyczna tendencja, utrzymująca się do połowy 2003 roku, w miarę się ustabilizowała w kilku Państwach Członkowskich. Może się jednak zdarzyć, że obecna sytuacja nie potrwa długo i Europa będzie zmuszona szybko znaleźć bardziej trwałe rozwiązania dla przemysłu stoczniowego. Jeśli tego nie uczyni, Europie grozi utrata tego żywotnego sektora zaawansowanych technologii. Doświadczenie pokazuje, że raz utracone możliwości budowy statków trudno jest odzyskać.

2.2 Rozwój polityki w zakresie przemysłu budowy statków

2.2.1 Jako sektor przemysłu ważny ze strategicznego punktu widzenia, budownictwo okrętowe stanowi tradycyjnie na całym świecie obszar znaczącej interwencji państwa. We Wspólnocie Europejskiej, począwszy od lat 70, polityka w odniesieniu do przemysłu stoczniowego również kładła nacisk na określenie warunków dla systemów pomocy finansowej państwa. Dozwolony pułap pomocy operacyjnej (operating aid – służącej obniżeniu bieżących kosztów działalności) był stopniowo obniżany z 28 % wartości kontraktu w roku 1987 do 9 % w 1992 roku, aż w końcu pomoc ta została całkowicie zniesiona począwszy od 2000 roku.

⁽¹⁾ Dane pochodzą z badań przeprowadzonych nad wpływem gospodarczym w europejskim przemyśle morskim (Economic Impact of Maritime Industries in Europe) wykonanych na zlecenie Komisji Europejskiej przez Policy Research Corporation N.V. & ISL

⁽²⁾ Źródło: Rejestr Lloyds.

2.2.2 W roku 1989, z inicjatywy Stanów Zjednoczonych rozpoczęto negocjacje w ramach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), mające na celu ustanowienie nowego międzynarodowego porządku w odniesieniu wszelkiego rodzaju wsparcia finansowego państwa dla przemysłu stoczniowego. Negocjacje te zakończyły się sukcesem w 1994 r. a akt końcowy „Porozumienia o przestrzeganiu normalnych warunków konkurencji w komercyjnym przemyśle budowy i remontu statków” (Agreement respecting Normal Competitive Conditions in the Shipbuilding and Repair Industry) został podpisany przez Wspólnoty Europejskie, Finlandię, Japonię, Republikę Korei, Norwegię, Szwecję i Stany Zjednoczone. Jednak porozumienie to nigdy nie weszło w życie, ponieważ Stany Zjednoczone nie zakończyły krajowych procedur ratyfikacyjnych.

2.2.3 Wobec braku porozumienia międzynarodowego, w 1998 r. Rada przyjęła nowe rozporządzenie dotyczące przemysłu stoczniowego (WE 1540/98), określające szereg nowych zasad udzielania pomocy przez państwo, w tym jednostronne pełne zniesienie pomocy operacyjnej do końca 2000 r. Rozporządzenie zobowiązywało równocześnie Komisję do monitorowania rozwoju sytuacji na światowym rynku stoczniowym i stwierdzenia, czy w europejskich stoczniach stosowane są praktyki antykonkurencyjne.

2.2.4 W swoim pierwszym raporcie monitoringowym przesłanym do Rady, opublikowanym w 1999 r., Komisja dostarczyła bezspornych dowodów na stosowanie szkodliwych praktyk handlowych, głównie w stoczniach południowokoreańskich, które proponowały ceny poniżej kosztów. Wszystkie kolejne raporty monitoringowe (łącznie siedem do 2003 r.) potwierdziły wcześniejsze spostrzeżenia i dostarczyły więcej bardziej szczegółowych dowodów.

2.2.5 W oparciu o takie niezaprzeczalne fakty, Rada wyraziła wielokrotnie głębokie zaniepokojenie i rozpoczęła dwustronne konsultacje z Koreą Południową. Po kilku rundach rozmów strony podpisały w czerwcu 2000 r. porozumienie w formie „Uzgodnionych protokołów dotyczących sytuacji na światowym rynku budowy statków” („Agreed Minutes relating to the World Shipbuilding Market”). Niemniej jednak, od czasu ostatnich negocjacji, rząd koreański okazał się niezdolny do wdrożenia zasad zapisanych w porozumieniu.

2.2.6 Z uwagi na niepowodzenie dwustronnych negocjacji przeprowadzonych z Koreą, przemysł stoczniowy wniósł skargę na mocy Rozporządzenia w sprawie barier handlowych (RBH – WE 3286/94) w październiku 2000 r.

2.2.7 Komisja stanowczo podtrzymywała swój sprzeciw wobec przedłużenia udzielania pomocy operacyjnej pod koniec 2000 r. Jednak zgodziła się skierować sprawę do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w celu znalezienia rozwiązania, aby położyć kres koreańskim nieuczciwym praktykom handlowym, jeśli nie zostałyby wynegocjonowane z Koreą stanowisko satysfakcjonujące dla UE do końca maja 2001 r. Ponadto, Komisja zaproponowała równocześnie mechanizm obronny tymczasowego wsparcia, stworzony specjalnie w celu przeciwstawienia się koreańskim nieuczciwym praktykom handlowym w okresie niezbędnym do zakończenia postępowania przed Światową Organizacją Handlu.

2.2.8 Wspólnota wprowadziła w życie tą podwójną politykę latem 2002r., składając wniosek o utworzenie grupy specjalnej przy Światowej Organizacji Handlu i przyjmując decyzję w sprawie tymczasowego mechanizmu obronnego (TMO – WE 1177/02).

2.2.9 Kolejne próby ustanowienia jednolitych warunków w sektorze stoczniowym na szczeblu światowym miały miejsce w roku 2002, w ramach OECD. Tym razem jednak bez udziału Stanów Zjednoczonych. Rada OECD powołała specjalną grupę negocjacyjną, która miała za zadanie znaleźć nowe rozwiązanie istniejącego problemu. Na dzień dzisiejszy postęp w tej sprawie ocenia się jako dość powolny i pozostaje obserwować do jakiego stopnia podejście to będzie realne.

3. Nowe podejście

3.1 Poniżej przedstawiono kolejne etapy, które doprowadziły do powstania projektu LeaderSHIP 2015.

Luty 2002:	Przemysł budowy i naprawy statków przedstawia komisarzowi Liikanenowi projekt inicjatywy pod nazwą LeaderSHIP 2015.
Maj 2002:	Przewodniczący Komisji Europejskiej, Romano Prodi, zatwierdza tę inicjatywę i zobowiązuje komisarza Liikanena do koordynowania prac nad tym projektem;
Październik 2002:	Przemysł dostarcza komisarzowi Liikanenowi mapę drogową;
Styczeń 2003:	Komisarz Erkki Liikanen przewodniczy spotkaniu inauguracyjnemu Grupy Doradczej Wysokiego Szczebla projektu LeaderSHIP 2015.
Październik 2003:	Grupa Doradcza Wysokiego Szczebla składa raport Komisji Europejskiej;
Listopad 2003:	Komisja Europejska publikuje komunikat w sprawie LeaderSHIP 2015;
Listopad 2003:	Rada ds. Konkurencyjności analizuje projekt LeaderSHIP 2015 w kontekście polityki przemysłowej;
Styczeń 2004:	Nowe ramy dotyczące pomocy Państwa udzielanej przemysłowi stoczniowemu wchodzi w życie; uwzględniają one niektóre najważniejsze punkty projektu LeaderSHIP 2015, realizując w ten sposób początkowe zalecenia Grupy Doradczej Wysokiego Szczebla.

3.2 Mapa drogową przemysłu budowy statków

3.2.1 Podczas gdy podejście wspólnotowe w zakresie przemysłu stoczniowego kładło nacisk głównie na politykę konkurencji i politykę handlową, przemysł uważał, że brakuje trzeciego kamienia węgielnego – polityki konkurencyjności, a w szczególności odpowiedniej koordynacji tych trzech polityk. Uznał on również, że nie jest w stanie znaleźć wspólnej odpowiedzi na wyzwania jakie się przed nim pojawiły w zakresie konkurencyjności.

3.2.2 W chwili, gdy zniesiono pomoc operacyjną, przemysł przyznał, że subsydia nie były rozwiązaniem przyszłościowym, tak samo jak nie był nim protekcjonizm takiego rodzaju, który doprowadził do utraty konkurencyjności w krajach będących potęgą w dziedzinie przemysłu stoczniowego poza Wspólnotą Europejską. Jednak agresywna polityka przemysłowa Korei Południowej wymagała podjęcia natychmiastowych działań. Potrzebne było zatem nowe podejście.

3.2.3 Kiedy wiosną 2002 r. Komitet związkowy stoczniovców Unii Europejskiej (CESA) przedstawił Komisji Europejskiej zarys swojej propozycji w ramach inicjatywy LeaderSHIP 2015, od razu doceniono wartość tego projektu jako konkretną odpowiedź sektora na długoterminową strategię UE, określoną przez Radę Europejską w Lizbonie. Projekt LeaderSHIP 2015 zawierał w rzeczywistości główne elementy Strategii Lizbońskiej.

3.2.4 Należało wypracować strategię globalną, opartą na elementach istniejącego podejścia, jednak uwzględniając nowy aspekt: fakt, że Komisja poprosiła przemysł o opracowanie planu zintegrowanego. W październiku 2002 r., CESA zaprezentował projekt LeaderSHIP 2015, mapę drogową dla przyszłości przemysłu budowy i naprawy statków.

3.2.5 Celem europejskiego budownictwa okrętowego jest wzmocnienie wiodącej pozycji tego sektora w wybranych segmentach rynku poprzez wzrost konkurencyjności dzięki innowacjom i selektywnym pracom badawczo-rozwojowym (R&D), a także większe skoncentrowanie się na kliencie, optymalizację produkcji i usprawnienie struktury przemysłu. Zdaniem przemysłu stoczniowego Unia Europejska powinna być bezpośrednio zaangażowana w realizację pewnych celów, takich jak promocja zaawansowanych systemów finansowania i gwarancji, określenie wyższych norm środowiskowych i norm bezpieczeństwa dla zamówień statków wysokiej jakości, a także utrzymanie i poprawa ochrony europejskiego prawa ochrony własności intelektualnej.

3.2.6 Europejskie podejście dotyczące obronności morskiej implikuje wspólną politykę nabywania materiałów obronnych.

3.2.7 Główne tendencje w tym sektorze do roku 2015 implikują w szczególności rozwój transportu multimodalnego, żeglugi śródlądowej i transportu morskiego na krótkich odległościach, wzmocnienie innowacji i prac badawczo-rozwojowych, rozszerzenie UE, regulacje w zakresie środowiska i zdrowia, a także dążenie do stworzenia Wspólnej Polityki Obronnej. W związku z wpływem polityk narodowych i europejskich w tych wszystkich dziedzinach, przemysł uważa, że Komisja powinna aktywnie uczestniczyć w kształtowaniu tych kierunków w celu wypracowania przyszłych polityk.

3.2.8 Sektor stoczniowy przyjmuje na siebie odpowiedzialność za uporządkowanie swoich własnych spraw. Mapa drogową opowiada się za rozwijaniem nowych typów statków i sprzętu nowej generacji, łącząc skuteczność, bezpieczeństwo, komfort, poszanowanie środowiska i specjalizację.

3.2.9 Jeśli chodzi o strukturę przemysłu, przewiduje się dwa uzupełniające się podejścia dotyczące połączenia przedsiębiorstw:

- restrukturyzacja przemysłu mająca na celu zmniejszenie liczby dużych przedsiębiorstw;
- połączenie w sieć małych, bardzo elastycznych przedsiębiorstw, które zaspokoją potrzeby mniejszych, niszowych rynków.

3.3 Grupa Doradcza Wysokiego Szczebla

3.3.1 Na początku roku 2003, Grupa Doradcza Wysokiego Szczebla, pod przewodnictwem komisarza Erkki Liikanena, rozpoczęła dyskusje nad programem LeaderSHIP 2015, w oparciu o mapę drogową CESA. Grupa ta składała się z siedmiu członków Komisji Europejskiej, dwóch znakomitych członków Parlamentu Europejskiego, dyrektorów generalnych dziesięciu największych stoczni, Prezesa Związku przemysłu produkującego sprzęt morski i sekretarza generalnego Europejskiego Zrzeszenia Metalurgów (European Metalworks Federation).

3.3.2 Grupa Doradcza opublikowała swój raport „LeaderSHIP 2015” w październiku 2003 r.⁽¹⁾ Zawiera on osiem rozdziałów omawiających wszystkie kwestie zawarte w mapie drogowej przemysłu, oraz rozdział końcowy dotyczący konieczności konsolidacji europejskiego przemysłu stoczniowego. Wniosek ogólny Grupy brzmi następująco: „LeaderSHIP stanowi dobry przykład dla europejskiej polityki przemysłowej skutecznej na poziomie sektora”.

3.3.3 W tych ośmiu rozdziałach, Grupa wyznacza cele dla przemysłu stoczniowego i dla samej UE. Po pierwsze, proponuje ustanowienie jednolitych warunków w światowym przemyśle stoczniowym poprzez politykę handlową UE, egzekwowanie zasad Światowej Organizacji Handlu i dyscypliny OECD.

3.3.4 Odnosnie tak istotnej kwestii jak R&D i innowacyjność, konieczna jest ścisła współpraca UE i sektora przemysłu stoczniowego. Właściwe rozporządzenie Wspólnoty w tej sprawie nie uwzględniło w pełni specyficznych potrzeb przemysłu stoczniowego i jego technologii.

3.3.5 To samo odnosi się do rozwoju zaawansowanych systemów finansowych i gwarancyjnych. Narzędzia stosowane obecnie nie są konkurencyjne na rynku światowym. Należy rozważyć możliwość utworzenia funduszu gwarancyjnego na poziomie UE przeznaczonego na finansowanie przed i po realizacji dostawy, jak również rozwinięcie współpracy z towarzyszami ubezpieczającymi kredyty eksportowe, zabezpieczonymi przez odpowiednią reasekurację.

⁽¹⁾ LeaderSHIP 2015 – „Przyszłość europejskiego przemysłu budowy i naprawy statków” (Defining the Future of the European Shipbuilding and Ship Repair Industry) opublikowane przez Komisję Europejską, Bruksela, 2003.

3.3.6 W przedmiocie działań Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa na Morzu (European Maritime Safety Agency) leży racjonalizacja ochrony środowiska morskiego. Powinien zostać utworzony wspólny komitet ekspertów, składający się z właściwych przedstawicieli sektora morskiego, posiadających niezbędną wiedzę techniczną, w celu świadczenia doradztwa technicznego dla Agencji i Komisji. Dobrze byłoby poprawić ocenę jakości, bezpieczeństwo i nadzór w sektorze stoczniowym i remontowym, aby zapewnić stosowanie właściwych norm jakościowych na całym świecie.

3.3.7 Zdaniem Grupy Doradczej wezwanie przemysłu do ściślejszej współpracy w zakresie obronności może zostać wsparte na poziomie UE poprzez promocję współpracy przemysłowej między stoczniami, jak również między stoczniami i ich dostawcami, poprzez ułatwienie dostępu do rynków eksportowych, i poprzez konsolidację przemysłu. Za pośrednictwem przyszłej Europejskiej Agencji Obrony (European Defence Agency), należy określić wspólne wymagania operacyjne dla marynarek narodowych, a także wspólne zasady dotyczące wyposażenia obronnego.

3.3.8 Z uwagi na to, że konstruktorzy statków zależą ściśle od ich przewagi technologicznej, należy w pełni wykorzystać istniejące instrumenty ochrony praw własności intelektualnej. Bazy danych są niezbędne, a międzynarodowe zasady ochrony patentów powinny zostać ulepszone.

3.3.9 Sektor budownictwa okrętowego oficjalnie powołał komitet do prowadzenia dialogu społecznego na szczeblu sektorowym (pierwszy tego typu w sektorze przemysłu metalurgicznego), który będzie zajmował się tworzeniem i analizą programów dla nowych wymagań w zakresie kwalifikacji pracowników.

3.3.10 W celu uzyskania pożądaných wyników należy stworzyć optymalną strukturę przemysłową. Proces dynamicznego rozwoju umożliwia nawiązywanie nowych kontaktów i partnerstw w ramach projektów realizowanych przez stocznie i ich dostawców, zważywszy, że obecnie dostawcy stanowią od 70 do 80 % produkcji stoczni. Należałoby ułatwić proces konsolidacyjny przy pomocy specjalnych środków zachęcających, opierając się na zasadzie „pomoc na rzecz konsolidacji”.

3.4 Komunikat Komisji

3.4.1 Ogłaszając projekt LeaderSHIP 2015⁽²⁾ Komisja przekształca prace Grupy Doradczej Wyższego Szczebla w formalną politykę wspólnotową. Ponownie podkreśla ona fakt, iż polityka horyzontalna musi być uzupełniona przez specyficzne podejście sektorowe. Komisja ocenia wszystkie rozdziały i akceptuje zalecenia raportu LeaderSHIP 2015.

⁽²⁾ COM(2003) 717 final.

3.4.2 W swym komunikacie Komisja uznaje wymiar strategiczny sektora budowy i naprawy statków, i na wzór raportu LeaderSHIP 2015, potwierdza swoją odpowiedzialność i współodpowiedzialność w zakresie, o którym mowa w ośmiu rozdziałach raportu Grupy Doradczej, a mianowicie:

- jeśli chodzi o OECD - ustalenia sektorowe w zakresie kredytów eksportowych oraz umowy OECD, a także promocja wyrównanych zasad na szczeblu światowym za pośrednictwem WTO;
- Komisja przyjęła zasady dotyczące udzielania pomocy przeznaczonej na innowacje i będzie nadzorować efekty działalności badawczej finansowanej przez Wspólnotę;
- Wraz z przemysłem stoczniowym, Komisja będzie odkrywać możliwości finansowania przed i po realizacji dostawy we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym;
- Komisja akceptuje w całości zalecenia raportu LeaderSHIP, dotyczącego promocji statków bardziej bezpiecznych i przyjaznych środowisku, a także polityki mające na celu wykorzystanie możliwości transportu morskiego bliskiego zasięgu w całej Europie;
- Jeśli chodzi o budowę statków dla marynarki wojennej Komisja wspiera zalecenia, które są zgodne z podejściem przedstawionym w swoim Komunikacie z marca 2003 r., dotyczącym obronności w sprawie przygotowań do utworzenia w 2004 r. Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa (European Defence Agency), której zadaniem będzie wzmocnienie bazy przemysłowej i technologicznej obronności europejskiej, a także zapewnienie konkurencyjności przemysłu obronnego; W związku z konsolidacją stoczni obsługujących marynarkę wojenną, warto odnotować, że prywatne stocznie podkreślają strukturalne różnice pomiędzy stoczniami europejskimi, twierdząc, że „prywatna własność jest zasadniczym warunkiem do osiągnięcia sukcesu we wszelkich wysiłkach zmierzających do konsolidacji⁽¹⁾”;
- Komisja będzie współpracować z przemysłem stoczniowym w zakresie wykorzystania istniejących instrumentów ochrony praw własności intelektualnej i wdrożenia odpowiednich baz danych;
- Komisja będzie współpracować z przemysłem stoczniowym prowadząc w sposób aktywny dialog społeczny na temat nowych wymagań w zakresie kwalifikacji, wymiany personelu na wszystkich szczeblach, specjalistycznych szkoleń i pomocy dla stworzenia żywotnego i trwałego przemysłu stoczniowego;
- Mając na uwadze fakt, iż proces konsolidacji, wchodzący przede wszystkim w zakres kompetencji przemysłu stoczniowego i Państw Członkowskich, jest niezbędny w sektorze marynarki handlowej i wojennej i naprawy statków, Komisja jest gotowa ułatwić ten proces, przestrzegając zasady konkurencji.

⁽¹⁾ COM(2003) 717 final, str. 14 wiersz 22.

3.5 Wnioski Rady z listopada 2003 r.

3.5.1 W dniu 27 listopada 2003 r. Rada ds. Konkurencyjności zapoznała się z komunikatem Komisji dotyczącym projektu LeaderSHIP 2015 w szerszym kontekście polityki przemysłowej⁽²⁾. Rada stwierdziła, że analiza sektorowa jest bardzo istotna i może posłużyć opracowaniu polityk horyzontalnych i zachęciła Państwa Członkowskie i Komisję do wzmocnienia konkurencyjności przemysłowej, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeb i specyfiki każdego sektora.

3.5.2 Rada poświęciła najwięcej uwagi sektorowi stocznio-
wemu, lotniczemu i przemysłowi włókienniczemu i odzieżowemu.

3.5.3 Zdaniem Rady konieczne jest zastosowanie podejścia całkowicie zintegrowanego mającego na celu podniesienie konkurencyjności. To odnosi się również do projektu LeaderSHIP 2015.

3.5.4 Zrealizowanie celów Strategii Lizbońskiej wymaga przeprowadzenia analizy sektorowej, ulepszenia warunków ramowych, otwartej i jasnej konsultacji prowadzonej przez zainteresowane strony, a także dialogu społecznego. Rada podkreśla konieczność kontynuowania podejmowania inicjatyw w tym względzie.

3.5.5 Jeśli chodzi o projekt LeaderSHIP 2015, Rada zaleca przemysłowi stocznio-
wemu i władzom publicznym dołożenie szczególnych starań w następujących sprawach:

- europejskie zasady udzielania pomocy państwa na inwestycje w innowacje;
- popieranie badań naukowych, rozwoju i innowacji;
- ochrona praw własności intelektualnej prowadzona przez Państwa Członkowskie i przemysł;
- ułatwienie procesu konsolidacji producentów europejskich;
- promowanie podejścia pozwalającego na rozwinięcie szerokiej współpracy między zasobami marynarki wojennej a stocznio-
wymi w Europie;
- uwzględnianie nowych potrzeb w zakresie kwalifikacji zawodowych w ramach prowadzonego dialogu społecznego w sektorze.

3.5.6 Rada chce być regularnie informowana o wynikach realizacji projektu LeaderSHIP i realizacji jej zaleceń.

⁽²⁾ Wnioski Rady na temat „Wkładu polityki przemysłowej w konkurencyjność w Europie” (Contribution of industrial policy to European Competitiveness) – Bruksela, 24 listopada 2003 r. (15472/03).

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES uważa, że Europa potrzebuje przemysłu stocznio-
wego zdolnego do odpowiedniego funkcjonowania i należy
zaplanować stworzenie specyficznych polityk sektorowych.

4.2 Należy podkreślić, że przemysł stoczniowy potrafił
stworzyć spójny program sięgający aż do roku 2015. Ten
rodzaj podejścia sektorowego opiera się w sposób należyty na
europejskich zasadach zgodności z regułami rynku i konku-
rencji.

4.3 Fakt, że sam przemysł stoczniowy i siedmiu członków
Komisji opublikowało program wspólny dla przyszłości –
LeaderSHIP 2015 – jest również godny odnotowania. Zaa-
żadowanie tych obydwu stron przyczyniło się do tego, że
Komisja zaakceptowała ten projekt.

4.4 EKES przyjmuje z zadowoleniem nowe podejście repre-
zentowane przez Radę ds. Konkurencyjności dotyczące prze-
mysłowej polityki horyzontalnej i sektorowej. Przypadek
projektu LeaderSHIP pokazuje w jaki sposób polityka sekto-
rowa może dostosować wymogi sektorowe do wymogów
podejścia horyzontalnego.

4.5 EKES z zadowoleniem przyjmuje specyficzne zalecenia
Rady dotyczące sektora budowy i naprawy statków. W pełni
odpowiadają one zaleceniom Komisji, a także zaleceniom
określonym przez sam sektor w projekcie LeaderSHIP 2015.

4.6 EKES akceptuje tę zmianę perspektywy w polityce prze-
mysłu stocznio- i uważa, że jest to owocem zastosowania
nowej metody pracy i nowego podejścia do polityki przemy-
słowej na szczeblu sektora. Może to posłużyć za wzorzec dla
innych podobnych projektów w pozostałych sektorach gospo-
darki.

4.7 EKES jest zdania, że wspólne stanowiska i zasady, a
także praktyka powszechnie stosowana w samej Unii Europej-
skiej są bardziej pożądane niż realizowanie polityk narodo-
wych, aby stworzyć solidne podstawy dla trwałego przemysłu
budowy i naprawy statków w Europie.

4.8 Rozszerzenie Unii Europejskiej o nowe państwa stwarza
nowe możliwości, jako że dostarcza cennych atutów, które
pozwolą na zaistnienie w segmentach rynku, których stocznie
europejskie nie obsługiwały wcześniej⁽¹⁾. Obowiązujące zasady
wspólnotowe muszą być w pełni respektowane.

4.9 Projekt LeaderSHIP 2015 odniesie sukces pod warun-
kiem, że działania w ramach wszystkich jego rozdziałów będą
realizowane jednocześnie przez wszystkich partnerów
(przemysł stoczniowy, Komisję i, w niektórych przypadkach,
przez Państwa Członkowskie), przy czym każdy uczestniczący
w realizacji programu musi działać w dziedzinach, za które jest
odpowiedzialny.

⁽¹⁾ Takie jak transportowce ropy i masowce, których budowa wymaga
niższych umiejętności technologicznych i przy budowie których
koszt siły roboczej jest dość wysoki.

5. Wnioski i zalecenia

5.1 Wiarygodność proponowanej polityki będzie uzależ-
niona od sposobu wprowadzenia jej w życie. Najważniejszy jest
nadzór nad jej realizacją i musi być on prowadzony w sposób
jawny i z należytą starannością. Należy zagwarantować uczest-
nictwo właściwych przedstawicieli, jawność i odpowiednie
metody takiego nadzoru. Tak jak i Rada, EKES jest za tym, aby
Komisja przedstawiała Radzie ds. Konkurencyjności roczny
raport z postępów w realizacji projektu.

5.2 Projekt LeaderSHIP 2015 rozpoczyna się od ustalenia
celu, jakim wyrównanie zasad w skali całego świata. EKES
podkreśla znaczenie tego obszaru polityki jako podstawy dla
całej strategii. W pełni popiera obecne podejście Unii Europej-
skiej w zakresie polityki przemysłowej, której celem jest dopro-
wadzić do zawarcia porozumienia międzynarodowego –
skutecznego i gwarantującego dyscyplinę na całym świecie.

5.3 EKES zwraca uwagę na fakt, iż konsekwencje nieucz-
ciwej konkurencji praktykowanej przez niektóre stocznie azja-
tyckie stanowią nie tylko poważne zagrożenie dla stoczni euro-
pejskich, ale powinny też zaniepokoić europejski sektor
produkcji sprzętu morskiego. Fakt, że niektóre państwa azja-
tyckie oznajmiły, że będą korzystać w tej dziedzinie przede
wszystkim z usług dostawców krajowych powinien zostać
potraktowany bardzo poważnie.

5.4 W kwestii wyrównania zasad, dyscyplina sektora
wewnątrz Unii Europejskiej nie została określona w sposób
konkretny, mimo że istnieje jeszcze wiele różnych poziomów i
metod pomocy Państw Członkowskich przemysłowi stoczni-
owemu. Ustanowienie sprawiedliwych warunków wewnątrz
Unii, ich przejrzystość i nadzór nad nimi wciąż są powodem
szczególnej troski. Aby wspomóc wiarygodność całego procesu
i zaufanie zgodnie z zasadami i wyznaczonymi celami, EKES
podkreśla jak bardzo jest ważne, aby Komisja nadzorowała
stosowanie zasad udzielania pomocy państwa i ewentualne
monitorowała przypadki nieuczciwych praktyk.

5.5 Badania naukowe i rozwój oraz innowacja mają
największe znaczenie, ponieważ Europa jest nadal źródłem
wiedzy dla reszty świata w dziedzinie przemysłu stocznio-
wego. Jest to więc jeszcze jeden istotny czynnik sprzyjający osią-
gnięciu sukcesu. Jest zatem bardzo istotne, aby różne instru-
menty stanowiły skuteczne wsparcie i były wprowadzane w
praktyce. Przemysł stoczniowy może służyć w tym względzie
radą decydującą politycznym. W każdym jednak przypadku
wprowadzanie instrumentów innowacyjnych musi być jasno
określone.

5.6 Aby zrationalizować instrumenty finansowania budowy
statków, zarówno na szczeblu krajowym jak i europejskim,
zdaniem EKESu Europejski Fundusz Gwarancyjny zapropono-
wany w programie LeaderSHIP powinien zacząć działać jak
szybko to będzie możliwe. Komisja powinna potraktować
utworzenie tego Funduszu w sposób priorytetowy. Fundusz ten
może przyczynić się do stworzenia sprawiedliwych i wyrówna-
nych zasad i warunków wewnątrz samej Unii Europejskiej.

5.7 EKES przyjmuje z zadowoleniem porozumienie zawarte między przemysłem stoczniovym i Komisją obejmujące rodzaj zasad i polityk ochrony środowiska wymaganych w tym sektorze. Unia Europejska powinna służyć przykładem chroniąc środowisko morskie i działając na rzecz stosowania reguł międzynarodowych w tym zakresie. Europejskie podejście do tych problemów koordynowane w ramach Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) mogłoby zagwarantować satysfakcjonujący poziom skuteczności broniąc jej pozycji i uprawnień, jakie posiada tylko IMO do ustalania zasad na poziomie światowym.

5.8 Na przestrzeni ostatnich lat ustawodawstwo dotyczące bezpieczeństwa transportu morskiego uległo znaczącej poprawie w ramach Unii Europejskiej. Jednakże, należy zwrócić większą uwagę na wprowadzanie norm właściwych dla naprawy statków - tak jak sugeruje to projekt LeaderSHIP.

5.9 Słabą stroną Unii Europejskiej pozostaje nadal egzekwowanie obowiązujących norm bezpieczeństwa w zakresie transportu morskiego. EKES opowiada się stanowczo za skuteczną współpracą pomiędzy europejskimi oddziałami straży przybrzeżnej.

5.10 Rozwój żeglugi bliskiego zasięgu i przeniesienie transportu naziemnego na morze - to również ważne cele ochrony środowiska morskiego. Aby je zrealizować należy jeszcze poprawić nowoczesną infrastrukturę, w tym również porty i statki. Jeśli chodzi o sfinansowanie tej infrastruktury ze środków publicznych, władze musiałyby czuwać nad tym, aby środki przeznaczone na inwestycje zostały przyznane na rzecz producentów z Unii Europejskiej.

5.11 Czynniki ludzkie jest elementem najważniejszym i EKES popiera planowane ożywienie dialogu społecznego w sektorze. W tym dialogu zarówno Komisja jak i pracownicy i związkowcy mają swą rolę do odegrania. Należy tu wspomnieć, że to właśnie w przemyśle stoczniovym utworzono pierwszy formalny komitet dialogu społecznego na szczęblu sektora metalurgicznego - to również świadczy o innowacyjności tego sektora.

5.12 Dialog społeczny dostarczył już wielu cennych tematów takich jak szkolenie zawodowe, rekrutacja, kształcenie

ustawiczne i dostosowanie do cykli ekonomicznych. Do dnia dzisiejszego utworzono dwie grupy robocze: jedna dla poprawy wizerunku przemysłu stoczniovego, druga ma za zadanie ustalić, jakie są nowe umiejętności wymagane w tym sektorze.

5.13 Dialog społeczny będzie dotyczył również znaczących różnic w wydajności siły roboczej na szczęblu światowym.

5.14 EKES jest zadowolony, że coraz częściej w Europie uwzględnia się specyficzne segmenty gospodarki takie jak przemysł stoczniovym i lotniczy w ramach celów obronnościowych i współdziałania między przemysłem cywilnym i wojskowym.

5.15 W tym właśnie kontekście należy zaakceptować nacisk, jaki kładzie projekt LeaderSHIP na europejskie projekty morskie i na współpracę między stoczniami. Do dnia dzisiejszego stocznie musiały stawić czoła rozbieżnym wymogom bezpieczeństwa i różnym tradycjom. Jednak, jeśli Europejczycy nie zdecydują się na ściślejszą współpracę, koszty nie przestaną wzrastać, co zagrazi wiodącej pozycji Europy w zakresie innowacji i technologii.

5.16 Istnieją już projekty współpracy, które odniosły sukces, na przykład między Niemcami i Holandią na budowę fregat i między Francją a Wielką Brytanią na budowę transportowców. Można zaplanować nowe projekty przy współpracy przyszłej Europejskiej Agencji ds. Przetargów na Uzbrojenie (European Armaments Procurement Agency). Konieczna jest optymalna synergia pomiędzy stoczniami w zakresie utrzymania i rozwoju wiedzy i know-how. Jest pożądanym, aby Agencja była zobowiązana sporządzić inwentaryzację zdolności produkcyjnych/wydajności, technologii i innowacji dostępnych w stoczniach, aby zapewnić najlepszą relację jakości do ceny w trakcie nowych przetargów. Wziąwszy pod uwagę fakt, iż klientami stoczni marynarki wojennej są rządy, należy zapobiegać sytuacjom, kiedy subwencje przekraczające produkcję statków wojennych są kierowane na budowę statków handlowych.

5.17 Konsolidacja przemysłu to podstawa przyszłego funkcjonowania tego sektora. Jednak należy obserwować, w jaki sposób ten proces będzie realizowany, wziąwszy pod uwagę złożone relacje między przedsiębiorstwami podstawowymi a wysoką liczbą dostawców.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiej Komisji Ekonomiczno - Społecznej w sprawie propozycji decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady zmieniającej decyzję 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001—2005)

(COM(2003) 758 final — 2003/0292 (COD))

(2004/C 302/02)

Dnia 23 grudnia 2003 r. Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w trybie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowanie pracy Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 9 czerwca 2004 r. (sprawozdawca: Dimitris Dimitriadis).

Na 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30. czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za przy 1 głosie przeciw i 4 wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Przedmowa

1.1 Zarówno przed, jak i po ustaleniu Strategii Lizbońskiej Unia Europejska stała i nadal stoi w obliczu następujących trudności: (1) poważnych problemów w zakresie konkurencyjności i modernizacji przedsiębiorstw europejskich, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), (2) niesprawności i nadmiernej biurokracji w organach publicznych zajmujących się promowaniem przedsiębiorczości; (3) braku koordynacji pomiędzy podmiotami reprezentującymi MSP a organami publicznymi oraz Komisją w zakresie promowania przedsiębiorczości; (4) braku koordynacji między krajowymi politykami wspierania MSP w poszczególnych Państwach Członkowskich; (5) braku podstawowej strategii długoterminowej dla MSP w Państwach Członkowskich; (6) poważnych trudności z finansowaniem firm (zwłaszcza MSP) przez sektor bankowy oraz branżę venture capital; (7) wysokich kosztów kredytu w związku z niewielkimi rozmiarami MSP oraz podwyższonym ryzykiem oraz (8) braku stabilnej polityki w stosunku do MSP.

1.2 UE przyznaje, że chociaż w dziedzinie Jednolitego Rynku ustawodawstwo i przepisy wykonawcze tworzą kompletny system, MSP nie do końca odnajdują się w obowiązującym ustroju prawnym wraz z potencjalnymi korzyściami z niego płynącymi i nie w pełni ten potencjał wykorzystują.

1.3 UE prowadzi ciężką walkę z konkurencją międzynarodową – z silnymi gospodarczymi i politycznymi wpływami USA⁽¹⁾, które osiągnęły bardzo wysoki poziom konkurencyjności i wydajności, oraz z Japonią, krajami Azji Południowo-Wschodniej⁽²⁾ i gospodarkami rozwijającym się, jak Chiny, Indie i Brazylia.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Action Plan: The European agenda for Entrepreneurship” (Plan działania – europejska agenda na rzecz przedsiębiorczości) COM(2004) 70 final, 11.02.2004 (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

⁽²⁾ Opracowanie robocze Komisji „European Competitiveness Report 2003” („Europejski raport o konkurencji”, rok 2003) SEC(2003) 1299, 12.11.2003. (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

1.4 Najpoważniejszym problemem społecznym i gospodarczym, przed którym stoi UE, jest bezrobocie. Unia musi za pierwszoplanowy cel uznać tworzenie nowych miejsc pracy, szczególnie w MSP, które stanowią przeważającą większość europejskich firm.

1.5 UE podejmuje ogromne wysiłki na rzecz rozwoju badań i technologii, ponieważ zdaje sobie sprawę, że jest to jedyny sposób zagwarantowania rozwoju i postępu, ale proponowana strategia nie zawsze przynosi spodziewane wyniki w związku z brakiem odpowiednio elastycznych mechanizmów oraz z przepisami, które sprzyjają biurokracji, osłabiają efektywność i powodują niepożądane opóźnienia.

1.6 Dążąc do pokonania tych trudności, Rada w Amsterdamie (czerwiec 1997 r.) oraz specjalny Szczyt ds. Zatrudnienia (Luksemburg, listopad 1997 r.) położyły fundamenty pod Inicjatywę na rzecz Wzrostu i Zatrudnienia, a Rada Ministrów decyzjami 98/347/WE⁽³⁾ i 2000/819/WE⁽⁴⁾ stworzyła podstawy zorganizowanego i trwałego wsparcia przedsiębiorczości europejskiej, wraz z konkretnymi programami na rzecz zwiększania liczby miejsc pracy.

2. Wstęp

2.1 Cele

Celem programu jest wspieranie tworzenia miejsc pracy oraz zakładania i rozwijania innowacyjnych MSP w rozumieniu zalecenia Komisji 96/280/WE poprzez zwiększanie dostępnych zasobów finansowych, a co za tym idzie – wzrost inwestycji w MSP.

⁽³⁾ Decyzja Rady 98/347/WE z dnia 19 maja 1998 r. w sprawie środków pomocy finansowej dla nowatorskich i tworzących nowe miejsca pracy małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), inicjatyw dotyczących wzrostu i zatrudnienia – Dz.U. L 155 z 29.05.1998.

⁽⁴⁾ Decyzja Rady 2000/819/WE w sprawie wieloletniego programu na rzecz przedsiębiorstw i przedsiębiorczości, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) (2001—2005).

2.1.1 Małe i średnie przedsiębiorstwa zasługują na wsparcie, ponieważ dowiedziono, że łatwiej tworzą one nowe miejsca pracy, gdyż dobrze dostosowują się do zmieniających się warunków rynkowych, łatwo podejmują decyzje i szybciej realizują nowe wymagania w obrębie firmy. Ponadto często właśnie MSP napotykają najwięcej problemów w chwili powstawania (biurokracja i brak zasobów finansowych), przy promowaniu projektów innowacyjnych (brak dostępu do finansowania przez banki oraz - w nowych Państwach Członkowskich - brak systemu bankowego zdolnego zapewnić takie finansowanie) oraz przy rozszerzaniu współpracy międzynarodowej.

2.2 Opis – zakres programu

Program obejmuje trzy linie finansowania: (a) system venture capital (ETF Start-up Facility⁽¹⁾), realizowany przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EIF); (b) system wsparcia finansowego dla tworzenia międzynarodowych spółek joint venture między MSP w UE (Joint European Venture – JEV), realizowany przez Komisję; (c) system gwarancji (SME Guarantee Facility), również realizowany przez EIF.

2.2.1 Budżet programu wyniósł 423,56 mln €, z czego 168 mln € przeznaczono na ETF Start-up Facility, 57 mln € na JEV oraz 198,56 mln € na SME Guarantee Facility. W związku z wysokim wskaźnikiem wykorzystania środków z SME Guarantee Facility przekazano na ten program dodatkowe 30,56 mln € z programu JEV. Do 29 maja 2002 r. – czyli do końca programu - EIF wykorzystwała całość budżetu przeznaczonego pierwotnie na ETF Start-up Facility oraz SME Guarantee Facility. Jeśli idzie o JEV, na realizację różnych projektów dostępne było łącznie 14,5 mln €.

2.2.2 Program venture capital (ETF Start-up Facility) wspiera inwestycje kapitału wysokiego ryzyka w MSP, zwłaszcza na etapie rozpoczynania działalności oraz we wczesnych stadiach rozwoju przedsiębiorstwa, jak również w innowacyjne MSP, poprzez inwestowanie w wyspecjalizowane fundusze kapitału wysokiego ryzyka.

2.2.2.1 W ramach projektu Joint European Venture (JEV) Wspólnota dofinansowuje tworzenie przez MSP nowych międzynarodowych spółek joint venture w UE.

2.2.2.2 W ramach linii SME Guarantee Facility UE zapewnia finansowanie kosztów gwarancji EIF oraz kontrgwarancji, aby promować zwiększanie pożyczek dla innowacyjnych MSP. Osiąga się to poprzez zwiększanie możliwości systemów gwarancyjnych działających w Państwach Członkowskich i odnosi się zarówno do programów nowych, jak i do już

istniejących. Linia ta pokrywa część strat z tytułu gwarancji (do wysokości z góry określonej kwoty), ze szczególnym uwzględnieniem finansowania wartości niematerialnych i prawnych MSP.

3. Efekty programu

3.1 Według raportu Komisji do czerwca 2002 r. z programu ETF Start-up Facility skorzystało 206 MSP z branży high-tech (biotechnologia / nauki przyrodnicze oraz technologia informacyjna)⁽²⁾; przedsiębiorstwa te uzyskały też bardzo pozytywne efekty w zakresie tworzenia miejsc pracy. SME Guarantee Facility wsparł 112 000 mniejszych firm, które zwiększyły zatrudnienie o ponad 30 %. W ramach JEV zrealizowano najmniej projektów (zaledwie 137 zaakceptowanych propozycji).

4. Uwagi

4.1 Raport Komisji⁽³⁾ na temat trzech systemów oparty jest na bardzo małej próbie przedsiębiorstw, co oznacza, że wyciągnięte wnioski obarczone są dużym prawdopodobieństwem błędu statystycznego i merytorycznego.

4.2 Przez czteroletni okres od roku 1998 (rok rozpoczęcia) do 2002 (rok oceny) z ETF Start-up Facility skorzystało 206 MSP. EKES uważa tę liczbę za niską w porównaniu z wynikami osiągniętymi w Stanach Zjednoczonych, gdzie dzięki podobnym inicjatywom wspartym przez venture capital doszło do ogromnego wzrostu liczby zakładanych MSP i rozkwitu przedsiębiorczości w ogóle. Dzięki JEV powstało zaledwie 31 międzynarodowych spółek joint venture i 252 nowych miejsc pracy, co nie spełniło wiązań z tym projektem oczekiwań. Wyniki SME Guarantee Facility uważa się za dobre.

4.3 Przedstawione w raporcie prognozy liczby nowych miejsc pracy w dofinansowywanych firmach zostały oparte na wcześniejszych danych (od 2001 r. do połowy 2002 r.), nie sposób więc uznać ich za miarodajne dla tych trzech systemów.

4.4 EKES nie dysponuje ostatecznymi, konkretnymi i pełnymi danymi o nowych miejscach pracy (za cały okres 1998-2003), co sprawia, że niezwykle trudno jest ocenić sytuację i przedstawić stanowiska i wnioski. EKES pragnie jednak ponownie podkreślić swoje szczególne zainteresowanie wysiłkami na rzecz tworzenia miejsc pracy i wzywa Komisję do obrania tej kwestii za główny priorytet po zrewidowaniu programu wieloletniego.

⁽¹⁾ ETF (European Technology Facility) - Europejski Program Finansowego Wspierania Technologii, założony przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) w celu generowania venture capital na inwestycje w MSP z branży high-tech, oferujący finansowanie inwestycji za pośrednictwem istniejących funduszy kapitału wysokiego ryzyka.

⁽²⁾ Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – COM(2003) 758 final z 8.12.2003.

⁽³⁾ Raport Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – COM(2003) 758 final z 8.12.2003.

4.5 Inwestycje wysokiego ryzyka to niezbędny element wsparcia innowacyjnych pomysłów, umożliwiając przekształcanie ich w przedsięwzięcia biznesowe i doprowadzenie do udanych projektów inwestycyjnych. Fenomenalny sukces niektórych przedsięwzięć tego typu rekompensuje niepowodzenia innych innowacyjnych projektów, które nie zdobywają powodzenia na rynku.

4.6 Program całkowicie ignoruje tradycyjną gospodarkę. Stale kładąc nacisk na innowacyjność działań, wyklucza się możliwość dostępu do finansowania tradycyjnym MSP. Innowacja jest bardzo ważnym narzędziem modernizacji gospodarki i zwiększania konkurencyjności. Należy jednak podkreślić, że (a) europejskie przedsiębiorstwa ryzykują trwałą utratę rynku na rzecz importu produktów sektora tradycyjnego z krajów trzecich o niskich kosztach produkcji; (b) jeśli nie udzieli się wsparcia tradycyjnym MSP, istnieje ryzyko, że w sektorach handlowym i dystrybucyjnym powstaną oligopole, co przyniesie określone konsekwencje dla całego procesu produkcyjnego i w efekcie spadek zatrudnienia.

4.7 Ograniczenie biurokracji poprzez tworzenie jednostek odpowiadających za realizację na zasadzie „jednego okienka” oraz pozbycie się niepotrzebnych dokumentów dzięki wykorzystaniu nowoczesnej technologii to podstawowe warunki zwiększonego udziału MSP w tych programach.

5. Wnioski

5.1 EKES popiera proponowane przez Komisję zmiany w decyzji 2000/819/WE.

5.2 Komitet zgadza się z opinią Komisji, że rzeczywiste efekty wszystkich trzech instrumentów finansowania da się ocenić dopiero po dłuższym czasie; uważa jednak, że upłynęło już wystarczająco dużo czasu od ich wprowadzenia, aby wyciągnąć wnioski z myślą o dokonaniu pewnych poprawek, i że w obecnej ostro konkurencyjnej gospodarce globalnej czynnik czasu bardzo się liczy, gdyż trendy i perspektywy biznesowe stale się zmieniają.

5.3 EKES zdaje sobie sprawę, że w latach 2001 i 2002 międzynarodowa koniunktura gospodarcza była niesprzyjająca, podaż kapitału wysokiego ryzyka w UE była ograniczona, a większe banki niechętnie pożyczają pieniądze małym i średnim przedsiębiorstwom. W 2002 r. zapotrzebowanie na gwarancje w Europie znacznie wzrosło, gdyż duże banki zaczęły występować o dodatkowe zabezpieczenia ze względu na wysokie ryzyko i wysokie koszty związane z zarządzaniem kredytem. W tej sytuacji EKES uważa, że instrumenty, o których mowa – a zwłaszcza Guarantee Facility i Start-up Facility – są nadal bardzo pożyteczne. Sugeruje także wzmocnienie współpracy z małymi, wyspecjalizowanymi bankami, które współpracują głównie z MSP i mają elastyczne systemy komunikacji.

5.4 EKES popiera projekty realizowane w ramach trzech systemów, uznając je za potrzebne. Uważa jednakże, iż proces uzyskiwania do nich dostępu przez MSP jest uciążliwy, biurokratyczny i nieelastyczny, gdyż często bardzo trudno jest przedsiębiorstwom zdobyć informacje i opanować wewnętrzne procedury.

5.5 EKES za szczególnie pożyteczny instrument uważa SME Guarantee Facility i wzywa do znacznego zwiększenia finansowania w jego ramach oraz do podjęcia wszelkich wysiłków, aby bezpośrednio włączyć te kraje, które jak dotąd z niego nie korzystały (Grecja, Irlandia i Luksemburg).

5.6 EKES wspiera wysiłki mające na celu przedłużenie programu gwarancji z myślą o nowych Państwach Członkowskich, w których działają tysiące MSP pozbawionych dostępu do kredytów bankowych i nie mogących przez to skutecznie inwestować i tworzyć nowych miejsc pracy.

5.7 EKES uważa, że budżet programu powinien zostać zrewidowany z myślą o uwzględnieniu potrzeb nowych Państw Członkowskich. Obecnie dostępny budżet został zaplanowany jedynie dla 15 a nie 25 Państw Członkowskich, a nowi członkowie z pewnością będą mieli większe potrzeby.

5.8 EKES wzywa Komisję do podjęcia koniecznych kroków w celu dalszej rozbudowy ETF Start-up Facility, gdyż jest to kluczowe narzędzie wspierające tworzenie innowacyjnych MSP oraz przedsięwzięcia wysokiego ryzyka, które są niezbędne dla rozwoju badań i technologii, oraz innych programów inwestycyjnych MSP, które nie mieszczą się w kategorii high-tech, ale mają istotne znaczenie gospodarcze i muszą mieć dostęp do wszystkich rodzajów środków i instrumentów finansowania. Komitet proponuje zatem:

- a) zapewnienie gwarancji dla firm niezależnie od formy prawnej i rodzaju działalności,
- b) udostępnienie finansowanie z ETF Start-up wszystkim rodzajom firm,
- c) zwiększenie pomocy dla inicjatyw innowacyjnych i wysokiego ryzyka,
- d) we wszystkich wypadkach – stopniowe zwiększanie kapitału początkowego (ETF) w oparciu o miejsca pracy lub wzrost zatrudnienia i innowacji,
- e) zaangażowanie systemu bankowego w rozprowadzanie informacji i wspieranie programów finansowania i gwarancji,
- f) rozważenie możliwości wynegocjowania stopy procentowej dla firm-beneficjentów w drodze centralnego porozumienia między funduszem gwarancyjnym a bankami,
- g) rozważenie możliwości wspierania z funduszu gwarancyjnego inicjatyw krajowych.

5.9 EKES uważa, że kapitał prywatny i publiczny dostępny w UE na finansowanie badań i postępu technicznego nie jest w stanie pokryć zwiększonych potrzeb MSP w branży informacyjnej, nowych technologii i biotechnologii. Komitet zwraca się o wygospodarowanie znacznie większych środków na pokrycie tych potrzeb.

5.10 W miarę potrzeb należy zbadać, ocenić i wykorzystać szybkie i elastyczne systemy powstałe i z powodzeniem działające w USA. Powinno być także więcej możliwości współpracy z wyspecjalizowanymi funduszami venture capital, gdzie i kiedy tylko ujawni się zainteresowanie takich inwestorów⁽¹⁾. EKES wzywa Komisję do podjęcia inicjatywy w tej kwestii.

5.11 EKES uważa, że należy podjąć więcej wysiłków w celu informowania MSP o istnieniu i funkcjonowaniu funduszu gwarancyjnego i znaleźć lepsze sposoby dostępu i komunikacji z EIF i EBI. Przeprowadzone badanie wykazało, że większość MSP nie wie o tym, że UE stworzyła dla nich instytucjonalny system wsparcia. Dlatego też niezbędne jest bezpośrednie zaangażowanie organizacji gospodarczych (izb handlowych, stowarzyszeń branżowych, organizacji MSP itp.) w celu poprawy przekazu informowania i nawiązywania bardziej bezpośredniego i skutecznego kontaktu z MSP, oraz szybsze rozwiązywanie problemów praktycznych pojawiających się podczas wdrażania programu.

5.12 EKES uważa, że wkrótce po akcesji nowych Państw Członkowskich trzeba będzie przeprowadzić specjalną ocenę wykorzystania programów; chociaż bowiem bierze się pod uwagę obecne problemy występujące w krajach przystępujących, pewne jest, że: a) rzeczywista sytuacja okaże się mniej korzystna niż donoszono; b) potrzebne będą znaczne fundusze, których rozmiarów nie da się teraz ocenić; c) nieunikniony na początku okres przystosowawczy niesie ze sobą poważne zagrożenia dla MSP.

5.13 EKES zgadza się z zaproponowanym przez Komisję wczesnym wycofaniem JEV, biorąc pod uwagę krytykę, jakiej podlega w obecnym kształcie. Jednakże EKES pragnie podkreślić, że nadal popiera tworzenie międzynarodowych spółek joint venture; uważa bowiem, że UE jest bardzo opóźniona w międzynarodowych przedsięwzięciach gospodarczych i należy usuwać przeszkody dla biznesu w Europie.

5.14 Konieczne będzie także rozważenie ponownego wprowadzenia programu JEV lub innego programu opartego na podobnej zasadzie w momencie, gdy po rozszerzeniu pojawią się możliwości tworzenia międzynarodowych spółek w ramach

UE i EOG. Dla osiągnięcia tego ważnego celu potrzebna jest zatem polityka wspierania międzynarodowych spółek MSP – jednak bez nadmiernej biurokracji, która utrudniała realizację programu JEV i stała się przyczyną jego niepowodzenia.

5.15 EKES jest przekonany, że korzystając z doświadczeń zdobytych z Szóstym Ramowym Programem Badań i Rozwoju Technologicznego należy ponownie wprowadzić programy na małą skalę dla MSP, które obecnie nie mieszczą się w koncepcji programu wieloletniego.

5.16 EKES zgadza się, że z wdrażaniem programów finansowania na małą skalę wiązą się znaczne koszty administracyjne i że istnieje zatem tendencja do ich znacznego ograniczania. Pragnie jednakże zauważyć, że ograniczanie takich programów utrudnia sytuację SMP, które nie mogą korzystać z programów finansowania na dużą skalę. Dlatego też EKES zgadza się z Parlamentem Europejskim i zaleca Komisji szczególną ostrożność w kwestii ograniczania lub likwidacji tych programów, zwłaszcza że wyraźnie odpowiadają one faktycznym potrzebom MSP. Komitet uznaje za konieczne, aby Komisja współpracowała w tym przedmiocie z organizacjami biznesowymi.

5.17 EKES uważa Europejską Kartę Małych Przedsiębiorstw uchwaloną przez Radzie Europy w Feirii (19 czerwca 2002 r.) za szczególnie ważną inicjatywę; sprawie tej poświęcił wiele opinii. Komitet ponownie zwraca uwagę na konieczność wprowadzania w życie postanowień Karty za pośrednictwem jasnych przepisów prawa.

5.18 EKES popiera przedmiotowy zakres finansowania przedstawiony w załączniku I (opis obszarów działania) dla SME Guarantee Facility (załącznik I, punkt 4(a)(i)); sądzi jednak, że można go rozszerzyć na drodze poważnego i nieprzerwanego dialogu z reprezentatywnymi organizacjami MSP (np. o systemy jakości, badania nad środowiskiem, badania nad jakością, pomoc techniczną i technologiczną, transfer technologii).

5.19 EKES uważa, że Komisja musi podjąć bardziej zdecydowane i skuteczne działania wspierające innowacyjne MSP oraz ograniczyć biurokrację w swoich programach (np. rezygnując ze zbędnych dokumentów, przyspieszając procedury itd.), która powoduje negatywne skutki, jak choćby niepotrzebne opóźnienia.

5.20 EKES akceptuje ogólny kierunek rozwoju programów i ufa, że będą one nadal wspierane i doskonalone.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia planu działania na rzecz kapitału wysokiego ryzyka (RCAP - Risk Capital Action Plan), COM(2002) 563, 16.10.2002 (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych ram prawnych dotyczących płatności na rynku wewnętrznym

(COM(2003) 718 final)

(2004/C 302/03)

W dniu 2 grudnia 2003 r. Komisja podjęła decyzję o przeprowadzeniu konsultacji z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię w dniu 9 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Guido Ravoet.

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 140 głosami za, przy 0 głosach przeciw i 5 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Treść i zakres propozycji

1.1 Komisja Europejska wydała w dniu 2 grudnia 2003 r. dokument konsultacyjny, zatytułowany „Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie nowych ram prawnych dotyczących płatności na Rynku Wewnętrznym”.

1.1.1 Komisja Europejska dostrzega niewydolności natury prawnej i technicznej w obszarze transgranicznych płatności detalicznych w euro. Według Komisji Europejskiej, powody tego leżą w nieodpowiednich ramach prawnych na szczeblu europejskim. Przyjęto pewne akty prawne dotyczące płatności – w tym rozporządzenie 2560/2001/WE⁽¹⁾, które wprowadza zasadę równych opłat za płatności krajowe i transgraniczne w euro, dyrektywę 97/5/WE⁽²⁾, dotyczącą ochrony użytkowników elektronicznych środków płatności – nie są jednak stosowane żadne spójne ramy. Warunkiem koniecznym dla prawidłowego funkcjonowania Rynku Wewnętrznego towarów i usług jest możliwość korzystania z tanich, skutecznych i bezpiecznych usług płatniczych. Komisja wskazuje pewne zasady wytyczne, które uważa się za szczególnie odpowiednie w kontekście ustawodawstwa UE dotyczącego płatności. Są one następujące: 1) Skuteczność jako cel stały; 2) Bezpieczeństwo jako „conditione sine qua non” „warunek nieodzowny”; 3) Konkurencja: dostęp do rynków i równe traktowanie; 4) Ochrona klienta⁽³⁾ na wysokim poziomie; 5) Postanowienia prawne muszą być technicznie neutralne; 6) Nowelizacja ustawodawstwa dotyczącego płatności musi przynosić dodatkowe korzyści; 7) Charakter przyszłych instrumentów prawnych/instrumentu prawnego.

1.2 Dokument konsultacyjny Komisji jest wynikiem wstępnych prac przeprowadzonych w stosunkowo długim okresie czasu i ma na celu doprowadzić w 2004 r. do inicjatywy ustawodawczej.

1.3 Komisja dąży, poprzez zlikwidowanie przeszkód technicznych i prawnych, do osiągnięcia skuteczności usług płatniczych, konkurencji na równych zasadach, odpowiedniej ochrony konsumenta, zabezpieczenia płatności, jak również prawnego zabezpieczenia wszystkich stron zaangażowanych w proces realizacji płatności.

1.4 Komisja docenia wysiłki podjęte przez banki europejskie⁽⁴⁾ W czerwcu 2002 r. powstała Europejska Rada ds. Płatności. Podejmowała ona decyzje w sprawie szeroko zakrojonego programu na rzecz Jednolitego Obszaru Płatniczego w Euro (SEPA), sugerując zasadnicze zmiany sposobu organizowania usług płatniczych w Unii Europejskiej. Plany te obejmują w szczególności decyzję o stworzeniu, jako priorytet, nowej infrastruktury⁽⁵⁾ dla przelewów w euro przy niskich kosztach transakcyjnych oraz z szybkim czasem realizacji, maksymalnie trzy dni.

1.5 Zdaniem Komisji, liberalizacja przepływów kapitałowych ułatwiła realizację przelewów transgranicznych na obszarze UE. Jednocześnie rynek wewnętrzny, szczególnie w przypadku płatności detalicznych, nadal nie jest tak skuteczny jak na szczeblu krajowym. Różnice istnieją również między ustawodawstwem i umowami krajowymi odnośnie usług płatniczych na Rynku Wewnętrznym. Nowe ramy prawne powinny usunąć, tam gdzie jest to konieczne, te bariery prawne dla jednolitego obszaru płatniczego, w szczególności jeśli stanowią one przeszkodę dla prawidłowego funkcjonowania europejskiej infrastruktury i systemów płatniczych, jak na przykład zasady dotyczące odwołania polecenia zapłaty różnią się w zależności od tego, gdzie złożono dyspozycję na Rynku Wewnętrznym. Współdziałanie, wykorzystanie wspólnych standardów technicznych i harmonizacja najważniejszych przepisów prawa mają pierwszorzędne znaczenie.

1.6 Niepewność prawna powoduje, że dostawcy usług płatniczych i klienci niechętnie dokonują transakcji transgranicznych lub też w ogóle nie wykonują takich operacji. Przykładem są polecenia zapłaty (direct debit), które nie istnieją jeszcze na szczeblu UE (patrz załącznik 16). Dotyczy to również stałych, regularnych płatności (np. zlecenie stałe na prenumeratę zagranicznej gazety lub opłaty za usługi komunalne odnośnie domku letniskowego w innym Państwie Członkowskim), w przypadku których „domicylowanie” nie jest możliwe. Jeżeli użytkownicy, tzn. konsumenci i MSP mają w pełni korzystać z Rynku Wewnętrznego, transgraniczne usługi płatnicze muszą być tak samo skuteczne, jak na obszarze własnego kraju. Nowe ramy prawne powinny zatem zlikwidować luki i zwiększyć zaufanie i komfort konsumentów na jednolitym obszarze płatniczym na Rynku Wewnętrznym.

⁽¹⁾ OJ L 344, 28.12.2001 r.

⁽²⁾ OJ L 43, 14.2.1997 r.

⁽³⁾ Przez konsumenta rozumie się konsumentów i inne osoby, takie jak osoby prowadzące handel detaliczny oraz MSP, korzystające z usług płatniczych.

⁽⁴⁾ np. system Stowarzyszenia Bankowości Europejskiej (EBA) EURO 1 i STEP 1.

⁽⁵⁾ EBA przeprowadziło pierwsze transakcje w dn. 28.4.2003.

1.7 Na Rynku Wewnętrznym zaufanie konsumenta do transakcji płatniczych jest szczególnie istotne, gdyż często mają one wymiar transgraniczny, zaś zaufanie jest niezbędne przy korzystaniu z potencjału handlu elektronicznego na rynku UE. Art. 153 Traktatu wymaga więc wysokiego stopnia ochrony konsumenta, co stanowi przewodnią zasadę nowych ram prawnych. Tym niemniej należy oszacować koszty takiej ochrony, gdyż tak czy inaczej ostatecznie poniesie je konsument.

1.8 Mając na względzie ochronę konsumenta konieczne jest posiadanie spójnych i przystępnie sformułowanych wymogów w zakresie informacji uzyskiwanych przed i po realizacji transakcji płatniczej. W tej kwestii istniejące ustawodawstwo UE dotyczące płatności zawiera już takie postanowienia, które jednak należy zrewidować. Jednym z najtrudniejszych zadań jest osiągnięcie odpowiedniej równowagi pomiędzy treścią a ilością informacji, aby użytkownik usług płatniczych mógł je zrozumieć i być świadomy swoich praw i obowiązków.

1.9 Komisja uważa również za bardzo ważne prawne zabezpieczenie ochrony konsumenta w wypadku transakcji niezrealizowanych, błędnych lub nieautoryzowanych.

1.10 Zasadnicza część Komunikatu to 21 załączników, z których każdy podnosi konkretne zagadnienie prawne i/lub techniczne, dotyczące skutecznego funkcjonowania Rynku Wewnętrznego dla płatności.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet podziela cel inicjatywy Komisji stworzenia spójnych i pełnych ram prawnych dla Jednolitego Obszaru Płatniczego. Z pewnością istnieją przeszkody dla Rynku Wewnętrznego dla płatności, stanowią one jednak wynik różnic w krajowych systemach ustawodawczych. Płatności na rynku Wewnętrznym w dniu dzisiejszym są nadal w dużym stopniu regulowane przez krajowe przepisy i/lub umowy. Biorąc pod uwagę, że 98 % wszystkich europejskich płatności detalicznych to płatności krajowe⁽¹⁾, popyt konsumenta na płatności transgraniczne w UE jest oczywiście ograniczony.

2.2 Wiele krajowych rynków płatności w Europie wykazuje bardzo dużą skuteczność. Dlatego przepisy ograniczałyby się jedynie do zlikwidowania przeszkód dla płatności transgranicznych, aby osiągnąć jednolity poziom efektywności. Usprawnienie systemów płatności transgranicznych nie powinno więc przynieść żadnych negatywnych konsekwencji dla istniejących, skutecznych krajowych systemów płatności.

2.3 Komisja powinna znieść bariery prawne, które uniemożliwiają realizację umów i porozumień rynkowych szczeblu unijnym, lecz nie powinna narzucać przepisów dotyczących aspektów, które mogą być regulowane przez takie umowy i porozumienia. Należy znaleźć odpowiednią równowagę między samoregulacją /współregulacją a ustawodawstwem UE.

⁽¹⁾ Łączny udział procentowy różnych źródeł (Swift, EBA, systemy kartowe) zebrany przez Fédération Bancaire Européenne (2003).

2.4 Według EKES⁽²⁾, należy wspierać zarówno samoregulacje jak i współregulacje. W zakresie ochrony konsumenta jednak konieczne jest przyjęcie rozporządzenia we wszystkich tych dziedzinach, w których okaże się, że środki z zakresu samoregulacji i współregulacji są niewłaściwe, nie zapewniają odpowiedniego poziomu ochrony lub są nieprawidłowo stosowane.

2.5 Komitet istotnie popiera zasadę wysokiego, jednolitego poziomu ochrony konsumenta, ponieważ stanowi to nadrzędny cel Traktatu.

2.6 Rynek Wewnętrzny dla płatności musi być konkurencyjny na całym świecie. Jeśli nowe ramy prawne UE doprowadzą do wzrostu kosztów związanych z płatnościami, istnieje realne ryzyko, iż usługi płatnicze będą coraz częściej świadczone przez podmioty spoza UE, spoza Europy, i że przepisy nie osiągną zamierzonych celów.

2.7 Komitet uważa, że nie należałoby wyłączać czeków i weksli spośród środków płatniczych objętych nowymi przepisami, gdyż w pewnych Państwach Członkowskich ta forma płatności jest nadal często stosowana.

2.8 Niezbędne jest również, by nowe rozwiązania prawne zapewniły – czy to w drodze obowiązujących przepisów, czy samoregulacji - akceptowanie przez bankomaty we wszystkich Państwach Członkowskich kart debetowych i kredytowych wydanych lub autoryzowanych przez dowolną instytucję finansową uznaną w dowolnym Państwie Członkowskim.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Prawo świadczenia usług płatniczych społeczeństwu (załącznik 01)

Ujęcie tego zagadnienia w nowych ramach prawnych dla płatności ma zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa systemu finansowego. Ponieważ system płatniczy jest podstawą całej gospodarki, usługi płatnicze muszą zostać uregulowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Zasada wzajemnego uznawania nie powinna być stosowana bez uprzedniego ustanowienia zharmonizowanych minimalnych wymagań odnośnie udzielania pozwoleń na świadczenie usług płatniczych. Zasada ta nie zapewniłaby ani odpowiedniego zabezpieczenia konsumentom, ani równych warunków. Wiążący i bezpośrednio stosowany instrument prawny (rozporządzenie) mający wdrożyć opcję 2 Komisji (specjalne pozwolenie na usługi płatnicze) zapewniłby bezpieczne ramy prawne dla tej działalności. Musi być jasne, że jeśli dostawca usług płatniczych może przyjmować lokaty, musi on podlegać licencji bankowej (wymagania dotyczące wypłacalności itd.). Zasadniczo jasne jest, że jakiegokolwiek rozporządzenie stworzone w tej dziedzinie będzie również stosować się do nie-europejskich dostawców usług płatniczych działających na obszarze Unii.

⁽²⁾ EKES 500/2004, sprawozdawca Daniel Retureau.

3.2 Wymagania dotyczące informacji o kliencie (załącznik 02)

Instytucje kredytowe zobowiązane są do stosowania się do dyrektywy 97/5/WE w sprawie transgranicznych przelewów bankowych, rozporządzenia 2560/2001/WE w sprawie płatności transgranicznych w euro i zalecenia 97/489/WE w sprawie elektronicznych instrumentów płatniczych. Niektóre Państwa Członkowskie mogą mieć własne przepisy krajowe; istnieją także przepisy unijne, zajmujące się konkretnie zagadnieniami związanymi z informacją dla konsumenta, tzn. dyrektywa 2002/65/WE w sprawie sprzedaży konsumenckich usług finansowych na odległość i dyrektywa 2000/31/WE (dyrektywa w sprawie handlu elektronicznego). Wymagania te, wystarczające w swoich przedmiocie i treści, przestrzegane są przez banki. Komitet w pełni popiera inicjatywę Komisji, aby skonsolidować istniejące przepisy prawa w celu stworzenia jednego jasnego tekstu prawnego, obejmującego szereg wymagań dotyczących informacji. Wymagania dotyczące informacji muszą być na tyle ogólne, aby mogły być stosowane w odniesieniu do instrumentów płatniczych, które jeszcze nie istnieją.

3.3 Rachunki nierezydentów (załącznik 03)

Zagadnienie to wykracza poza obszar płatności i dlatego powinno zostać rozważone w innym miejscu.

3.4 Daty waluty (załącznik 04)

3.4.1 Daty waluty nie są tylko zagadnieniem dotyczącym płatności; w rzeczywistości daty waluty są często niezwiązane z transakcją płatniczą – mogą wynikać z każdej operacji na rachunku.

3.4.2 Jak przyznaje Komisja, daty waluty są zasadniczo kwestią ceny (tj. zarządzania produktem lub relacji z klientem). Jako element zarządzania produktem, daty waluty są niezależne od księgowania, które służą do obliczania operacji na rachunku.

3.4.3 Daty waluty mogą się różnić w zależności od banku, klientów tego samego banku, a nawet różnych operacji tego samego klienta w tym samym banku.

3.4.4 Komitet przyjmuje z zadowoleniem koncepcję wprowadzenia dla dostawców usług płatniczych wymogów zachowania przejrzystości w zakresie stosowania daty waluty. Finansowy wpływ daty waluty na klienta powinien być umiarkowany. Konwergencja systemu księgowania w całej Europie również powinna być rozważona. Nawet jeżeli występują w tym zakresie znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi taką konwergencję postrzegać należy w kategoriach celu średnioterminowego.

3.4.5 We wspomnianych procesie konwergencji głównym założeniem powinno być doprowadzenie do sytuacji, gdzie data waluty transakcji płatniczej byłaby tożsama z dniem, w którym dochodzi do przepływu pieniężnego z tytułu polecenia przelewu u usługodawcy usługi płatniczej.

3.5 Możliwość przenoszenia numerów rachunków bankowych (załącznik 05)

3.5.1 Istniejące rozporządzenie 2560 dotyczy numerów IBAN⁽¹⁾ i BIC⁽²⁾, do stosowania których usilnie dążyły instytucje europejskie, w tym ESBC (Europejski System Banków Centralnych - European System of Central Banks). Standard IBAN jest akceptowany i dobrze funkcjonuje w całej UE, co dowodzi jego sukcesu. Ten system kodowania nie daje możliwości przenoszenia. Banki powinny przynajmniej gwarantować klientowi możliwość zachowania numeru rachunku przy przenoszeniu rachunku do innego oddziału tego samego banku.

3.6 Mobilność klienta (załącznik 06)

Zgodnie z zasadą, konkurencyjny rynek zapewni naturalne dążenie do większej mobilności klienta. Banki muszą w jak największym stopniu ułatwić przenoszenie rachunków, przekazując klientom wszystkie potrzebne informacje. Komitet w pełni zachęca do samoregulacji mającej na celu wzrost mobilności klienta. Komitet popiera ponadto jawność opłat za zamknięcie rachunku. Powinny być one umiarkowane i ustalane na podstawie faktycznych kosztów administracyjnych związanych z zamknięciem i przeniesieniem rachunku. Ponadto powinno się o nich informować zanim klient otworzy w banku rachunek.

3.7 Ocena zabezpieczenia instrumentów płatniczych i jego składników (załącznik 07)

Ponieważ inicjatywy ustawodawcze mogłyby przynieść ryzyko uwzględnienia starych rozwiązań technologicznych (składniki zabezpieczenia są zasadniczo stale dostosowywane), standaryzacją powinny się zająć pomioty, działające na rynku w ramach samoregulacji, jak proponuje to pierwsza opcja Komisji. Komitet wierzy, iż prowadzona przez przemysł certyfikacja zabezpieczeń powinna być zgodna ze wspólnymi zasadami UE, które mają zostać stworzone, aby uniknąć zamieszania.

⁽¹⁾ International Bank Account Number – Międzynarodowy Numer Rachunku Bankowego

⁽²⁾ Bank Identifier Code – Kod Identyfikacyjny Banku

3.8 Informacja o zleceniodawcy płatności (SRVII FATF) (załącznik 08)

Grupa Specjalna ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy (Financial Action Task Force on Money Laundering – FATF) jest międzyrządowym organem normotwórczym i kształtującym kierunki polityki, mającej na celu walkę z praniem brudnych pieniędzy i finansowaniem terroryzmu na poziomie międzynarodowym. Specjalne Zalecenie VII w zakresie finansowania terroryzmu dotyczy przelewów elektronicznych i stwierdza, iż „państwa powinny zastosować środki wymagające od instytucji finansowych, w tym dokonujących przelewów środków pieniężnych, aby umieścić dokładne i istotne dane o zleceniodawcy płatności (imię i nazwisko, adres, numer rachunku) na przelewach i związanych z tym informacjach, które są przesyłane, a dane te powinny pozostać na przelewie lub związanej z tym informacji w ciągu całego procesu realizacji płatności. Państwa powinny przyjąć środki zapewniające, iż instytucje finansowe, w tym dokonujący przelewów środków pieniężnych, przeprowadzać będą dokładne badanie i monitoring podejrzanych przelewów pieniężnych, które nie zawierają dokładnych i istotnych informacji o zleceniodawcy płatności (imię i nazwisko, adres, numer rachunku)”. Komitet sugeruje, aby Specjalne Zalecenie nr VII wdrożono w sposób w pełni zharmonizowany w formie rozporządzenia na całym obszarze Rynku Wewnętrznego, aby zapewnić jego konsekwentne i jednolite zastosowanie. Poszanowanie prywatności ma zasadnicze znaczenie w tym kontekście. Państwa Europejskiego Obszaru Gospodarczego również powinny zostać nim objęte. W szczególności, informacje dotyczące płatnika powinny obejmować imię i nazwisko posiadacza rachunku zamiast imienia i nazwiska płatnika, gdyż mogą się one różnić, tak aby informacja o posiadaczu rachunku została zarejestrowana i była łatwo dostępna dla dostawcy usług płatniczych.

3.9 Alternatywne metody rozstrzygania sporów (ADR) (załącznik 09)

Komitet w swej opinii na temat Zielonej Księgi Komisji w sprawie „Alternatywnych metod rozstrzygania sporów w prawie cywilnym i handlowym”⁽¹⁾ wspiera projekt FIN-NET od samego jego wdrożenia przez Komisję. FIN-NET pokazuje, że schematy ponadnarodowego postępowania pojednawczego mogą działać skutecznie i bez biurokracji przy wykorzystaniu istniejących mechanizmów. Skuteczność FIN-NET zawdzięcza swój sukces faktowi, iż został on wdrożony w nowej wtedy dziedzinie rozstrzygania sporów związanych z płatnościami transgranicznymi, przy wykorzystaniu istniejących schematów nie-transgranicznych. W obszarze płatności, szybkość procedury ma szczególne znaczenie dla klienta.

3.10 Odwoławczy charakter zlecenia płatniczego (załącznik 10)

3.10.1 Aby zapewnić prawne zabezpieczenie klienta, bardziej odpowiednim byłoby, aby załącznik ten poddał dyskusji definicję i zawiadomienie o „punkcie nieodwołalności”, zgodnie z wykorzystanym instrumentem płatniczym. Komitet jest za tym, aby klienta informowano o warunkach nieodwołalności dotyczących różnych systemów płatniczych oraz związanych z tym instrumentów płatniczych.

3.10.2 Należy również mieć na uwadze, iż klienci nie tylko przesyłają, ale i odbierają płatności. Nadmiernie długie okresy odwołalności miałyby wtedy efekt odwrotny, krzywdząc klientów oczekujących na te płatności.

3.10.3 Co więcej ważne jest, aby dokonać rozróżnienia między odwołalnością klienta a odwołalnością systemu. Dla jasności i powodów zabezpieczenia prawnego, rozliczanie zleceń płatniczych powinno, jako zasada ogólna, nie być odwołane po ich wprowadzeniu do systemu, zgodnie z definicją sprecyzowaną przez dyrektywę o ostateczności rozliczeń.

3.10.4 Komitet jest zdania, iż zagadnienie odwołalności jest skomplikowane i że wymaga dalszej dyskusji. Tym niemniej, dostawca usług płatniczych powinien poinformować klienta o wymogu dotyczącym punktu nieodwołalności danej płatności.

3.11 Rola dostawcy usług płatniczych w wypadku sporu klient/sprzedający w handlu na odległość (załącznik 11)

Komitet uważa, iż należy rozróżnić transakcję podstawową od dokonania płatności: transakcja płatnicza jako taka jest całkowicie neutralna. Ani bank zleceniodawcy, ani beneficjanta, nie ma żadnego wpływu na właściwą (leżącą u jej podstaw) transakcję pomiędzy zleceniodawcą (klientem sprzedającego) a beneficjentem (sprzedającym). Komitet przyznaje, iż zagadnienie przedstawione w niniejszym załączniku jest bardzo skomplikowane i wymaga dalszej dyskusji.

3.12 Niedokonanie lub błędne dokonanie płatności (załącznik 12)

3.12.1 Komitet zgadza się, iż dostawca usług płatniczych powinien być odpowiedzialny za prawidłową realizację zlecenia płatniczego i udowodnienie, iż transakcja została prawidłowo zarejestrowana, wykonana i uznana na rachunek beneficjenta. Jest on odpowiedzialny za tę część systemu płatniczego (w sensie technicznym), która znajduje się pod jego kontrolą. Jednocześnie jasne jest, że dostawca usług płatniczych nie może być pociągany do odpowiedzialności ponad odpowiedzialność cywilną, a z pewnością nie, jeśli nie dopuścił się zaniedbania ani też w wypadku siły wyższej. Do dostawcy usługi płatniczej należy zatem udowodnienie, że transakcja została prawidłowo zarejestrowana, zrealizowana i zaksięgowana zgodnie z otrzymaną dyspozycją; nie należy dopuszczać ograniczania ani omijania tego obowiązku na drodze umownej.

3.12.2 Komitet wierzy, iż dostawcy usług płatniczych mogą zgłaszać możliwość odpowiadania za roszczenia związane z problemami leżącymi poza ich kontrolą w formie usługi o wartości dodanej. Byłoby to korzystne dla klienta i prowadziło do zwiększonej konkurencji.

⁽¹⁾ Dz.U. nr C 85 z 08.04.03, str. 74

3.13 Obowiązki i odpowiedzialność stron umowy odnośnie transakcji nieautoryzowanych (załącznik 13)

3.13.1 Odnośnie kart płatniczych, instytucje kredytowe muszą już stosować się do postanowień zalecenia 97/489/WE, szczególnie odnośnie:

- ograniczenia odpowiedzialności finansowej posiadacza karty (chyba że popełni on poważny błąd) do 150 euro dla transakcji przeprowadzonych przy użyciu zagubionych lub skradzionych kart przed zgłoszeniem do zastrzeżenia; oraz
- zwrot obciążeń kwestionowanych w dobrej wierze (i wszelkich związanych kosztów bankowych dotyczących tych długów) wynikających z transakcji oszukańczych dokonanych na odległość, bez fizycznego użycia karty, lub z transakcji sfalszowaną kartą.

3.13.2 Zorganizowany świat przestępczy także stoi za transakcjami oszukańczymi. Próg 150 euro może potencjalnie zachęcać do oszustwa. Dlatego Komitet uznaje, że wprowadzony powinien być próg, którego wielkość byłaby oszacowana w oparciu o ryzyko. Odpowiedzialność posiadacza karty w takim przypadku powinna stanowić procent całkowitego limitu kredytowego udzielonego do jego karty, który uzgodnił w umowie. Takie uczciwe podejście odzwierciedlałoby prawdziwe ryzyko i koszt, jednocześnie bardziej skutecznie odstraszać od oszustwa, w ten sposób redukując wspólny koszt.

3.13.3 Częściowa aktualizacja zalecenia 97/489/WE zgodnie z nowymi ramami prawnymi jest krokiem w dobrym kierunku. Komitet jest zdania, iż załącznik ten powinien być rozpatrywany w ramach możliwości wykorzystania podpisu elektronicznego odnośnie dyrektywy o podpisie elektronicznym.

3.13.4 Można by kwestionować, czy dostawca usług płatniczych może udowodnić rozstrzygająco – jeśli w ogóle – czy klient był inicjatorem transakcji przeprowadzonej z użyciem technicznie bezpiecznego elektronicznego instrumentu płatniczego, czy też nie. Szczególnie w wypadku internetowych transakcji bankowych wydaje się, iż dostawcy usług płatniczych mają problemy z dostarczeniem takiego dowodu, gdyż transakcje takie można przeprowadzić na prywatnych komputerach, które są poza zasięgiem kontroli dostawcy usług płatniczych.

3.14 Użycie „OUR”, „BEN” i „SHARE” (¹) (załącznik 14)

3.14.1 Zasada przelania pełnej kwoty beneficjentowi jest głównym elementem niniejszego załącznika. Zasada ta jest obecnie dobrze stosowana, zgodnie z rozporządzeniem 2560/2001 dla płatności, które mogą być w pełni dokonywane w sposób STP (Straight-Through-Processing – przetwarzanie bezpośrednie), o ile odpowiadające im płatności krajowe dokonywane są w całości, bez potrącenia ze środków beneficjenta.

(¹) „OUR”, „BENEFICIARY” i „SHARE” to trzy opcje opłat za przelewy bankowe.

3.14.2 Ponadto, istnieje samoregulacja w formie ICP (Interbank Convention on Payments – Międzybankowa umowa o płatnościach) (²), która obecnie ogranicza zakres przelewów w euro. ICP promuje odrzucenie możliwości potrącenia opłat z przelewanej kwoty przez banki pośredniczące, jeżeli z takowych się korzysta.

3.14.3 Wszelkie ramy prawne powinny odejść od terminologii technicznej używanej przy danych formatach i systemach wiadomości (takich jak SHARE, BEN, OUR), która w wielu wypadkach jest nieodpowiednia w kontekście krajowym. Komitet jest zdania, iż nie należy tworzyć dodatkowych postanowień, aby zastąpić dyrektywę 97/5/WE. Obecne opcje obciążania opłatami istnieją po to, aby dać klientom wybór, co jest częścią postanowień i warunków negocjowanych przez klienta i bank. Należy unikać zbytniego uproszczenia oraz ograniczenie wyboru, gdyż te opcje opłat są odpowiedzią na potrzeby rynku, które wykraczają poza podstawowy(e) wewnątrzunijny(e) instrument(y) przelewu i są niezbędne do wsparcia różnych rodzajów płatności, jak również handlu na odległość. Komitet życzyłby sobie większej jawności po stronie sektora bankowego co do zastosowanej opcji opłat.

3.14.4 Komitet zachęca Komisję do usunięcia rozbieżności między błędną opcją „OUR” dyrektywy, mechanizmu podziału opłat, który nie istnieje w większości Państw Członkowskich, a opcją „SHARE”, której rozporządzenie daje pierwszeństwo.

3.15 Czas dokonania przelewu (załącznik 15)

3.15.1 Komitet przypomina sobie, iż banki europejskie zrzeszone w Europejskiej Radzie ds. Płatności (ECP) wyraziły zgodę, aby standardowy czas dokonania przelewu wynosił trzy bankowe dni robocze (po dacie akceptacji) w formie samoregulacji na mocy konwencji CREDEURO. Trzy dni robocze to standardowy termin, który poszczególne banki mogą skrócić. Ponieważ czas realizacji płatności jest zasadniczym elementem usługi, należy go pozostawić działaniom konkurencyjnym w celu ulepszenia jakości usług.

3.15.2 Dalszą potrzebę aktów prawnych należy rozważyć jedynie wtedy, gdy inicjatywa sektora zawiedzie.

(²) Międzybankowa konwencja o płatnościach za podstawowe przelewy podlegające rozporządzeniu 2560/2001.

3.16 Polecenie zapłaty (Direct Debit) (załącznik 16)

3.16.1 Akty prawne do przyjęcia i/lub przeszkody prawne do zlikwidowania będą szczegółowo określone przez Europejską Radę ds. Płatności (EPC) i przekazane Komisji po oficjalnym zatwierdzeniu przez EPC paneuropejskiego systemu polecenia zapłaty (Pan-European Direct Debit Scheme). Ramy prawne potrzebne dla wsparcia tego systemu będą w dużym stopniu zależą od wybranego modelu. Dlatego Komitet przekonany jest, iż bliska współpraca sektora bankowego i ustawodawcy (WE) winna być rozważona.

3.17 Likwidowanie przeszkód w zakresie transportu gotówki (załącznik 17) ⁽¹⁾

3.17.1 Niniejszy załącznik nie jest związany z kwestią płatności i dlatego znajduje się poza obszarem nowych ram prawnych dla płatności.

3.17.2 Nie powinna istnieć dyskryminacja między rozporządzeniami o płatnościach gotówkowych a bezgotówkowych. Szereg przeszkód natury prawnej i technicznej powstrzymuje rozwój ponadgranicznego transportu gotówki w strefie euro, w szczególności między oddziałami krajowych banków centralnych w jednym kraju a oddziałami instytucji finansowych w drugim kraju.

3.17.3 Dostęp do usług transgranicznych krajowych banków centralnych stanowi część naturalnego rozwoju stosowania jednej waluty w strefie euro.

3.17.4 Należy sprzyjać konkurencji w sektorze transportu gotówki w strefie euro w celu zmaksymalizowania skuteczności, lecz Komitet podkreśla konieczność stworzenia licencji, pozwalającej na transgraniczny transport gotówki oraz wystarczających środków kontroli jej stosowania.

3.18 Zagadnienia ochrony danych (załącznik 18)

Rozwiązanie Komisji, aby w rozporządzeniu znalazło się postanowienie odpowiadające art. 13, lit. D istniejącej dyrektywy o ochronie danych 95/46/WE ⁽²⁾ jest najlepszą okazją do zharmonizowania w krótkim czasie możliwości wymiany informacji w celu zapobiegania oszustwom w systemach płatniczych (między operatorami a władzami, a także samymi operatorami, jako wyjątek od dyrektywy o ochronie danych, np. baza danych o sprzedawcach – oszustach w odniesieniu do transakcji kartowych).

⁽¹⁾ Należałoby zwrócić szczególną uwagę na dokładność tłumaczenia. Po włosku przykładowo tytuł powinien brzmieć raczej „Rimozione delle barriere al trasporto di fondi”, gdyż w ten sposób będzie najbliższy wersji oryginalnej.

⁽²⁾ Dz.U. nr L 281, z dn. 23.11.1995 r.

3.19 Podpisy cyfrowe (załącznik 19)

Komitet sugeruje, aby Komisja najpierw złożyła swój raport o wdrożeniu dyrektywy 1999/93/WE ⁽³⁾ o podpisie elektronicznym. Propozycje Komisji w sprawie nowych środków przyjmowane są z zadowoleniem. Zasadniczo Komitet pragnie podkreślić, iż certyfikacja cyfrowa stanowi obszar zarządzania produktem, na którym zastosowanie mają zasady technicznej neutralności i konkurencji.

3.20 Bezpieczeństwo sieci (załącznik 20)

Komitet przyjmuje z zadowoleniem działania i inicjatywy, które uznają przestępstwa dokonane w przestrzeni elektronicznej za poważne, i obserwuje harmonizację w tym względzie w całej UE we współpracy z innymi wymiarami sprawiedliwości (np. Stanów Zjednoczonych). Zastosowanie sankcji odstraszających celem ukarania nieautoryzowanego dostępu do automatycznych systemów przetwarzania danych dla celów popełnienia oszustwa, zniszczenia lub zmiany danych, czy też zmiany funkcjonowania systemu jest krokiem pozytywnym. Konieczne jest również stosowanie sankcji wobec osób, które udostępniają dane, programy, sprzęt lub informacje stworzone lub zaadaptowane konkretnie w celu umożliwienia nieautoryzowanego dostępu do automatycznych systemów przetwarzania danych dla popełnienia oszustwa. Dlatego należy dokonać rozróżnienia między kryminalizacją działań oszukańczych w systemach płatniczych, dla których dalsza harmonizacja UE na drodze aktów prawnych byłaby przyjęta z zadowoleniem, a środkami zapobiegawczymi, służącymi do zabezpieczenia systemów płatniczych, które powinny zostać wdrożone przez przedsiębiorstwa w sektorze, tak by można było uwzględnić postępy technologiczne.

3.21 Awaria sieci płatniczej (załącznik 21)

3.21.1 Komitet jest zdania, iż kwestia, o której mowa w załączniku 21 jest pod-zagadnieniem załącznika 12 (niedokonywanie lub błędne dokonanie płatności). Istotnie należy przyznać, że:

- awarie systemów płatniczych nie są zjawiskiem powszechnym;
- awarie systemów płatniczych mogą mieć wpływ na systemy i urzędnika, które nie są pod bezpośrednią kontrolą instytucji kredytowej (zewnętrzne elementy systemów);
- instytucje kredytowe muszą stosować się do zobowiązań elastyczności i ciągłości działania, nakładanych na nie przez odpowiednie organy regulacyjne.

3.21.2 Nie powinno się nakładać na dostawców usług płatniczych odpowiedzialności za płatności nie zaksięgowane w systemie w chwili awarii. Odpowiedzialność dostawcy usług płatniczych jest ograniczona do jego odpowiedzialności cywilnej i powinien on udowodnić, iż podjął wszelkie niezbędne kroki, aby zapobiec awarii.

⁽³⁾ Dz.U. nr L 013, z dn. 19.01.2000 r.

3.21.3 W niedawnym przypadku ataków przez pocztę elektroniczną typu „phishing” na banki angielskie, pewien dostawca usług internetowych uznał zawieszenie usług on-line za najlepszą formę reakcji na atak. Ataki takie są poza bezpośrednią kontrolą dostawcy ze względu na bezpośredni kontakt pocztą elektroniczną między atakującym a klientem. Dostawcy usług płatniczych powinni informować swoich klientów, jeśli to możliwe, zanim zamkną system z powodów bezpieczeństwa. Komitet uważa za nieodpowiednie karanie dostawcy za podjęcie środków mających na celu ochronę klientów w ten sposób. Co więcej, Komitet zachęca dostawców usług płatniczych do zachowań pro-aktywnych w zapobieganiu takim rodzajom oszustw.

4. Wnioski

4.1 Nowe ramy prawne powinny być zgodne z europejską strategią na rzecz ochrony konsumenta, która ustanawia osiągnięcie wysokiego, wspólnego poziomu ochrony konsumenta jako cel kluczowy.

4.1.1 Komitet popiera próbę podjętą przez Komisję Europejską celem zwiększenia zaufania konsumenta, zabezpieczenia prawnego oraz rynkowej skuteczności płatności na Rynku Wewnętrznym. Uznaje za pozytywne podejście do rozważenia samoregulacji i współregulacji jako możliwego rozwiązania w kilku obszarach wspomnianych w 21 załącznikach.

4.2 Pierwszeństwo należy dać środkom prawnym obejmującym załączniki 1, 2, 8, 18, 12, 13, 18 i 19. W szczególności załączniki nt. wymogów dotyczących informacji o kliencie (2), informacji o zlecaniodawcy płatności (8) oraz

problematyki ochrony danych (18) wymagają pilnego rozpatrzenia.

4.3 Należy rozważyć zacieśnienie współpracy między Komisją a sektorem bankowym, dotyczącej stworzenia paneuropejskiego systemu polecenia zapłaty (załącznik 16), określenia tego, kto ma prawo dostarczać usługi płatnicze (załącznik 01), jak również obszaru certyfikacji zabezpieczeń instrumentów płatności i ich składników (załącznik 07).

4.4 Odnosnie pozostałych załączników, Komitet jest zdania, iż samoregulacja lub współregulacja powinny być bardziej odpowiednim sposobem osiągnięcia celu Komisji, czyli efektywnego Rynku Wewnętrznego dla płatności. Oczywiście, że jeżeli środki samoregulujące nie okażą się skuteczne, należałoby rozważyć rozporządzenie europejskie.

4.5 W tym samym duchu, Komitet sugeruje, aby ogólne ramy koncentrowały się na zapewnieniu jawności klientom i próbie jak największego wykorzystania istniejących praktyk i zasad samoregulacji. Dla przykładu, nie jest konieczna dalsza regulacja tam, gdzie rynek już osiągnął cele ustawodawcy (np. nie ma natychmiastowej potrzeby aktualizacji dyrektywy w sprawie przelewów, aby skrócić czas realizacji transakcji). Tym niemniej, na pewnych obszarach wspólne podejście jest dobrym rozwiązaniem.

4.6 Zakres Komunikatu jest często wykracza poza problematykę płatności, a Komisja powinna wskazać w sposób bardziej wyraźny na różnicę pomiędzy usługami komercyjnymi a systemami płatniczymi. Wszelkie kroki prawne związane z płatnościami nie powinny obejmować zagadnień związanych z prowadzeniem działalności innej niż same płatności.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji decyzji Rady w sprawie procedury konsultacji i notyfikacji w dziedzinie ubezpieczenia kredytów, poręczeń i kredytów finansowych

(COM(2004) 159 final - 2004/0056 (CNS))

(2004/C 302/04)

W dniu 13 maja 2004 r. Rada postanowiła, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat propozycji wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Rynku Wewnętrznego, Produkcji i Konsumpcji, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu w tej dziedzinie, przyjęła swoją opinię dnia 9 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Frank von Fürstenwerth.

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Komitet stosunkiem głosów 133 do 1, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Treść

1.1 Przy pomocy przedstawionej propozycji ma zostać skodyfikowana decyzja 73/391/EWG Rady z dn. 3 grudnia 1973 r. w sprawie procedury konsultacji i notyfikacji w dziedzinie ubezpieczenia kredytów, poręczeń i kredytów finansowych. Decyzja ta została zmieniona inną decyzją 76/641/EWG Rady oraz Aktem Przystąpienia Hiszpanii i Portugalii i Aktem Przystąpienia Austrii, Finlandii i Szwecji.

1.2 Decyzje te dotyczą wyłącznie dziedziny państwowych gwarancji kredytowych i regulują w szczególności kwestię, w jakich warunkach Państwa Członkowskie muszą przeprowadzić konsultacje z innymi Państwami Członkowskimi w sprawie rozważanego udzielenia kredytów zagranicznych lub poręczeń kredytów zagranicznych. Decyzja nie obowiązuje gospodarki prywatnej w dziedzinie ubezpieczeń kredytów eksportowych.

1.3 Propozycja zastępuje różne akty prawne, które są przedmiotem kodyfikacji.

1.4 Propozycja nie zmienia treści merytorycznej kodyfikowanych aktów prawnych. Ogranicza się ona do połączenia ich w jeden akt prawny, przy czym zmiany formalne podejmowane są tylko w zakresie wymaganym w związku z kodyfikacją.

2. Ocena

2.1 Propozycja jest związana z życzeniem Komisji, aby często zmieniane akty prawne były kodyfikowane w celach uzyskania ich lepszej przejrzystości i jasności.

2.2 Stosowne przepisy były do tej pory rozproszone po różnych aktach prawnych i w celu ustalenia obowiązujących przepisów konieczne jest przeprowadzenie pracochłonnych poszukiwań i porównywania wielu aktów prawnych.

2.3 Propozycja ogranicza się do zebrania w jednym akcie prawnym różnych aktów prawnych z całkowitym zachowaniem ich treści materialnej. Nie ma potrzeby dokonywania zmian materialnych.

2.4 Propozycja służy uzyskaniu lepszej przejrzystości i lepszej zrozumiałości przepisów UE i dlatego należy przyjąć ją z zadowoleniem ⁽¹⁾.

2.5 W ramach kodyfikacji Komisja winna jednak uwzględnić jeszcze następujące punkty:

— Powód wzięcia pod rozagę (2) decyzji Rady z 03.12.73 r. („Uchwałą Rady z 26 stycznia 1965 r. Rada ustaliła procedurę konsultacji w dziedzinie ubezpieczenia kredytów, poręczeń i kredytów finansowych”) nie jest już ujęty w propozycji i należałoby go do niej włączyć gwoi kompletności.

⁽¹⁾ Na przykład w języku portugalskim należy dokonać następujących zmian:

- a) W artykule 4, lit. e) ii) i iv) „początek kredytu” winien być tłumaczony raczej jako „ponto de partida do crédito” niż „início do crédito”. Te dwa terminy niekoniecznie oznaczają to samo;
- b) W artykule 4 lit. e) iv) wyrażenie „gdy spłata nie ma następować w jednakowych ratach w regularnych odstępach czasu” należałoby raczej przetłumaczyć jako „escalonadas em prestações iguais e espaçadas de modo regular” niż „escalonadas por parcelas de igual montante de modo regular”;
- c) Podobnie wyrażenie „aid credit” (por. artykuły 4 lit. f) i) i 5 lit. e) i)) winno zostać przetłumaczone jako „crédito de ajuda”, a nie jako „crédito de auxílio”, co ma zupełnie odmienny sens w prawodawstwie UE dotyczącym „pomocy państwa”;
- d) Na koniec należy stwierdzić, że można znaleźć kilka błędów ortograficznych, np. w art. 3, ust. 2 (pierwszy i trzeci wiersz) („ntureza” i „peirem”), art. 10, ust. 1. lit. c) („desdadoravel”) i w załączniku B, lit. d) („antiantamentos”).

— Artykuł 20 propozycji uchyla decyzję Rady 73/391/EWG. Załącznik III do propozycji wymienia natomiast pod nagłówkiem „Uchylone decyzje wraz z ich zmianą” także decyzję 76/641/EWG Rady. Dlatego też gwooli kompletności artykułem 20 propozycji winna zostać uchylona także zmiana dokonana decyzją 76/641/EWG.

2.6 Szczególną uwagę należy zwrócić na dokładność tłumaczeń, ponieważ niedokładności mogą prowadzić do niepewności prawnej i nieprawidłowego zastosowania.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia Międzynarodowego Kodeksu Zarządzania Bezpieczeństwem we Wspólnocie

(COM(2003) 767 final – 2003/0291 (COD))

(2004/C 302/05)

Dnia 13 stycznia 2004 r. Rada Unii Europejskiej postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w trybie art. 80 (2) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tym zakresie, przyjęła swą opinię dnia 10 maja 2004 roku. Sprawozdawcą była dr Bredima Savopoulou.

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 155 do 2, przy 4 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Międzynarodowy Kodeks Zarządzania Bezpieczną Eksploatacją Statków i Zapobieganiem Zanieczyszczeniom (Kodeks ISM) został przyjęty przez Międzynarodową Organizację Morską (IMO) w 1979 roku jako narzędzie promujące tworzenie kultury bezpieczeństwa i świadomości ekologicznej w żegludze. W 1994 r. IMO postanowiła wprowadzić obowiązek przestrzegania Kodeksu, przyjmując nowy IX Rozdział „Zarządzanie Bezpieczną Eksploatacją Statków” do Międzynarodowej Konwencji na temat Bezpieczeństwa Życia na Morzu (SOLAS) z 1974 r.

1.2 Obowiązkowe wdrożenie Kodeksu nastąpiło w dwóch fazach. Od 1 lipca 1998 roku Kodeks obowiązuje kompanie eksploatujące statki pasażerskie, tankowce ropy naftowej, chemikaliowce, gazowce i masowce o nośności co najmniej 500 ton brutto, pływające na szlakach międzynarodowych. Od 1 lipca 2002 r. Kodeks obowiązuje kompanie eksploatujące pozostałe statki towarowe o nośności co najmniej 500 ton brutto, pływające na szlakach międzynarodowych.

1.3 Po katastrofie „Estonii” Unia Europejska postanowiła podjąć działania na rzecz wdrożenia do 1 lipca 1996 roku Kodeksu ISM dla promów pasażerskich typu ro-ro eksploatowanych na szlakach międzynarodowych i krajowych w ramach Wspólnoty na podstawie rozporządzenia (WE) nr 3051/95 (8/12/95) ⁽¹⁾. EKES w swej opinii dotyczącej ww. kwestii z zadowoleniem przyjął proponowane działania i poparł inicjatywę Komisji ⁽²⁾.

1.4 Rozporządzenie było zmieniane dwukrotnie: a) rozporządzeniem nr 179/1998 ⁽³⁾ dotyczącym jednolitego wprowadzenia dokumentów / certyfikatów Kodeksu ISM dla promów eksploatowanych w Europie oraz b) rozporządzeniem nr 1970/2002 ⁽⁴⁾, uwzględniającym kolejne zmiany w Kodeksie ISM przyjęte przez IMO. Rozporządzenie weszło w życie dnia 26 listopada 2002 roku.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 3051/95 z 8 grudnia 1995 w sprawie zarządzania zapewniającego bezpieczeństwo na promach pasażerskich (typu ro-ro), Dz.U. L 320 z 30.12.1995, str. 14.

⁽²⁾ Dz.U. C 236 z 11.09.1995, str. 42.

⁽³⁾ Dz.U. L 19 z 24.01.1998, str. 35.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 302 z 6.12.2002, str. 3.

2. Propozycja Komisji

2.1 W chwili uchwalania rozporządzenia (WE) nr 3051/95 Państwa Członkowskie i Parlament Europejski twierdziły, że przyjęcie Kodeksu ISM dla promów ro-ro jest priorytetem, ale również że będzie to pierwsza z całej serii inicjatyw mających na celu poprawę bezpieczeństwa na morzu.

2.2 Projektowane rozporządzenie jest bardziej ogólnej natury. Zastąpi ono rozporządzenie (WE) nr 3051/95, a jego głównym celem będzie ułatwienie prawidłowego, ścisłego i harmonijnego wdrożenia Kodeksu we wszystkich Państwach Członkowskich i krajach przystępujących. Rozporządzenie utrzyma istniejące równolegle w Unii Europejskiej przepisy ISM dotyczące promów ro-ro eksploatowanych na liniach regularnych do i z portów europejskich, bez względu na banderę, pod jaką pływają.

2.3 Rozporządzenie będzie dotyczyć każdej kompanii, która eksploatuje co najmniej jeden z następujących rodzajów statków:

- statki towarowe pływające pod banderą Państwa Członkowskiego na szlakach międzynarodowych i krajowych;
- statki pasażerskie pływające pod banderą Państwa Członkowskiego na szlakach międzynarodowych;
- statki pasażerskie pływające na szlakach krajowych, na obszarach morskich klasy A i B, zgodnie z definicją artykułu 4 dyrektywy 98/18/WE, bez względu na banderę;
- promy pasażerskie typu ro-ro pływające do i z portów Państw Członkowskich Wspólnoty na regularnych pasażerskich liniach promowych ro-ro, bez względu na banderę;
- statki towarowe pływające do i z portów Państw Członkowskich Wspólnoty w żegludze kabotażowej, bez względu na banderę.

2.4 Zakres propozycji rozporządzenia jest oparty na postanowieniach Rozdziału IX Konwencji SOLAS i obejmuje wszystkie statki objęte Konwencją SOLAS oraz i pływające pod banderą Państwa Członkowskiego, również na szlakach krajowych. Co się jednak tyczy statków pasażerskich pływających na szlakach krajowych, przepisy rozporządzenia będą miały zastosowanie tylko do statków pasażerskich pływających w odległości powyżej 5 mil od linii brzegowej, bez względu jednak na banderę.

2.5 Każda kompania eksploatująca co najmniej jeden z wyżej wymienionych statków będzie musiała przestrzegać Międzynarodowego Kodeksu Zarządzania Bezpieczną Eksploatacją Statków i Zapobieganiem Zanieczyszczeniom (Kodeksu ISM), zamieszczonego w tytule I załącznika. Państwa Członkowskie będą musiały dostosować się do wytycznych procesu certyfikacji (Postanowienia dla administracji dotyczące wdrożenia Kodeksu ISM), zamieszczonego w tytule II załącznika.

3. Uwagi ogólne

3.1 Kodeks ISM jest jedną z najbardziej znaczących inicjatyw IMO w zakresie bezpieczeństwa żeglugi, ponieważ stwarza warunki efektywnego wdrażania Konwencji IMO. W swych poprzednich opiniach EKES wyrażał pogląd, że skutki rozporządzenia nr 3051/95 w postaci przyspieszenia o 2 lata wdrożenia Kodeksu ISM dla pasażerskich statków typu ro-ro i rozszerzenia jego zastosowania na statki eksploatowane na liniach krajowych ocenić należy bardzo pozytywnie.

3.2 EKES stwierdza, że w odniesieniu do kompanii eksploatujących statki pasażerskie i handlowe na liniach międzynarodowych cele proponowanego rozporządzenia zostały już osiągnięte, ponieważ obowiązek przestrzegania Kodeksu ISM wynika z Konwencji SOLAS. Podobnie dla kompanii eksploatujących pasażerskie statki typu ro-ro pływające na liniach krajowych cel został osiągnięty poprzez wdrożenie rozporządzenia nr 3051/95.

3.3 Podstawowe uzasadnienie propozycji Komisji jest takie, że transpozycja całości Kodeksu ISM wraz z odpowiednimi wytycznymi IMO do systemu prawnego Unii Europejskiej będzie sprzyjać efektywnemu wdrożeniu Kodeksu ISM we Wspólnocie. EKES zgadza się z tym uzasadnieniem i w pełni popiera ten cel w zakresie, w jakim odnosi się to do statków, do których Kodeks ISM ma już zastosowanie. Natomiast w kwestii dodatkowych korzyści z proponowanego rozszerzenia zastosowania Kodeksu ISM na inne typy statków, EKES przekazać pragnie następujące uwagi:

3.3.1 Kodeks ISM wynikał z inicjatywy branżowej, jako dobrowolne narzędzie promujące wysokie standardy jakości w żegludze. Doświadczenia z procesu obowiązkowego, powszechnego wdrożenia Kodeksu ISM od momentu pierwszej fazy w 1998 roku ujawniły – zgodnie z oczekiwaniami – zarówno zalety, jak i słabości Kodeksu. Powszechna jest zgoda co do potrzeby lepszego zrozumienia celów Kodeksu w branży żeglugowej (kraje bandery, instytucje klasyfikujące i kompanie żeglugowe), lepszych kontaktów między podmiotami wystawiającymi certyfikaty ISM oraz jednolitych standardami szkoleń dla inspektorów Kodeksu ISM. Istotą dobrego zarządzania bezpieczeństwem jest zaangażowanie odgórne. W dziedzinie bezpieczeństwa żeglugi i zapobiegania zanieczyszczeniom efekt końcowy stanowi jednak owoc zaangażowania i motywacji osób na wszystkich szczeblach. Bez zrozumienia ze strony branży żeglugowej Kodeks ISM może pozostać martwym przepisem, co sugerują sceptycy.

3.3.2 W obecnych czasach ocena ryzyka stosowana jest jako obiektywne i godne zaufania narzędzie przy ocenie usprawnień w zakresie bezpieczeństwa. W takiej optyce, biorąc przy tym pod uwagę istniejące potrzeby, należy uznać obowiązkowe stosowanie Kodeksu ISM w Unii Europejskiej dla promów działających na liniach regularnych do i z portów europejskich za w pełni uzasadnione i popierać tę ideę. Z tych samych względów zastosowanie wytycznych do wszystkich innych statków eksploatowanych na liniach krajowych pozostawiono, zupełnie słusznie, w gestii administracji krajowych zgodnie z zasadą pomocniczości. Komitetowi nic nie wiadomo o jakichkolwiek przepisach krajowych rozszerzających obowiązek wdrożenia Kodeksu ISM na pozostałe statki eksploatowane w rejsach krajowych.

3.3.3 Kodeks ISM, opracowany z myślą o statkach eksploatowanych na szlakach międzynarodowych, a tym samym pozostających poza bezpośrednim zasięgiem administracji i kompanii, nakłada istotne zobowiązania na kompanie i ich statki, wymaga przestrzegania konwencji międzynarodowych oraz zachęca do stosowania się do standardów branżowych. Ponadto normy bezpieczeństwa statków eksploatowanych wyłącznie na liniach krajowych regulują przepisy krajowe, co oznacza, że takie statki być może będą musiały się dostosować do zasad obowiązujących statki towarowe eksploatowane na szlakach międzynarodowych.

3.3.4 EKES, jako strażnik m.in. interesów małych i średnich przedsiębiorstw w Europie, jest zaniepokojony obowiązkowym wdrażaniem Kodeksu ISM w stosunku do małych i średnich kompanii żeglugowych obsługujących wyłącznie linie krajowe. Z uwag zamieszczonych powyżej wynika, że projektowane rozporządzenie winno wziąć pod uwagę utrudnienia biurowe i koszty, jakie dostosowanie się do jego wymogów pociągnie dla małych firm, a zatem i przewidzieć możliwość elastycznego stosowania wymogów lub wyłączeń.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Artykuł 3 — Zastosowanie

4.1.1 EKES jest zdania, że ze względów praktycznych konieczne może być dopuszczenie wyłączeń dla małych statków towarowych i pasażerskich pływających na szlakach krajowych, zwłaszcza gdy statki takie są eksploatowane przez właściciela lub pod jego bezpośrednim nadzorem.

4.2 Artykuł 4 — Wymogi zarządzania zabezpieczeniami

4.2.1 Z propozycji zdaje się wynikać, że wyżej wymienione statki mogą być zmuszone do dostosowania się do wymogów obowiązujących dla statków eksploatowanych na szlakach międzynarodowych. EKES uważa, że rozporządzenie winno jasno określić podstawowe wymogi Kodeksu ISM dotyczące takich statków.

4.3 Artykuł 5 — Certyfikacja

4.3.1 EKES popiera obowiązkowe stosowanie procesu certyfikacji, które jest podstawowym, rzeczywistym uzasadnieniem projektowanego rozporządzenia.

4.3.2 W odniesieniu do paragrafów 2 i 6 należy zauważyć, że — odpowiednio — Dokumenty Zgodności i Certyfikaty Zarządzania Bezpieczeństwem może wydawać także administracja na żądanie administracji kraju bandery.

4.3.3 EKES jest zdania, że konieczne jest jaśniejsze sformułowanie przepisów art. 5 ust. 4 i 9 oraz dostosowanie ich do Kodeksu ISM, gdyż wprowadzają one zbędne ograniczenia i powodują niejasności.

4.4 Artykuł 7 — Procedura ochronna

4.4.1 Procedura ochronnej nie uwzględnia, choć powinna, udziału Państwa Członkowskiego ani państwa bandery, które wystawiło dokument zgodności i które może być zmuszone zawiesić jego ważność lub je anulować.

4.5 Artykuł 9 — Sprawozdawczość

4.5.1 Artykuł wspomina o formularzu sprawozdawczym, który ma zostać ustanowiony przez Komisję, chociaż nie

określa, co ma stanowić przedmiot sprawozdawczości. Należy wyjaśnić, czy przewiduje się informowanie o wdrożeniu przez Państwa Członkowskie rozporządzenia, a w szczególności procedur certyfikacji, czy informowanie o zgodności kompanii i ich statków, co można ustalić w drodze kontroli przez służby państwa bandery i portu.

4.6 Artykuł 13 — Wejście w życie

4.6.1 Zgodnie uwagami do art. 3 i 4 EKES uważa, że dla osiągnięcia zgodności statków handlowych i pasażerskich eksploatowanych na liniach krajowych wystarczający jest jednoroczny okres przejściowy.

5. Wnioski

5.1 EKES zasadniczo popiera transpozycję całości Kodeksu ISM i odpowiednich wytycznych IMO do systemu prawnego Unii Europejskiej przez propozycję nowego rozporządzenia, zastępującego rozporządzenie nr 3051/95. W rzeczywistości jednak korzyści z rozszerzenia zakresu proponowanego rozporządzenia będą ograniczone, ponieważ statki eksploatowane na szlakach międzynarodowych i pasażerskie statki typu ro-ro eksploatowane na szlakach krajowych są już zgodne z Kodeksem ISM.

5.2 EKES zwraca uwagę, że doświadczenia z wdrażania ISM, od czasu fazy pierwszej w 1998 roku, ujawniły zalety i słabości Kodeksu. Wszystkie strony branży żeglugowej zaangażowane we wdrażanie Kodeksu ISM muszą w pełni zrozumieć jego cele, w przeciwnym razie pozostanie on martwą literą. Ta konieczność jest bardziej oczywista w odniesieniu do kompanii i statków dotychczas nie podlegających Kodeksowi ISM.

5.3 Inicjatywa rozszerzenia zastosowania Kodeksu ISM na wszystkie statki eksploatowane na szlakach krajowych wymaga ponownego rozpatrzenia pod kątem nadania jej większej elastyczności. Powoduje ona bowiem — niejako mimochodem, pociągając za sobą nieproporcjonalnie poważne konsekwencje — konieczność dostosowania się przez kolejne kategorie statków do wymogów obowiązujących w odniesieniu do statków eksploatowanych na szlakach międzynarodowych. Związane z tym koszty będą dla nich prawdopodobnie zaporne, w szczególności dla statków obsługiwanych przez właścicieli lub pod ich bezpośrednim nadzorem. Konieczna jest zatem korekta procedury certyfikacji w projekcie rozporządzenia, by nie nakładała niepotrzebnych obostrzeń na małe i średnie przedsiębiorstwa obsługujące szlaki krajowe. W związku z tym w odniesieniu do tych statków mogą być konieczne wyłączenia lub — alternatywnie — wyszczególnienie najważniejszych wymogów Kodeksu ISM obowiązujących dla tych statków.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie poprawy bezpieczeństwa portów

(COM(2004) 76 final – 2004/0031 (COD))

(2004/C 302/06)

Dnia 24 lutego 2004 r. Rada Unii Europejskiej, zgodnie z artykułem 80 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, która była odpowiedzialna za przygotowanie prac Komisji na ten temat, przyjęła opinię dnia 10 maja 2004 roku. Sprawozdawcą była dr Bredima Savopoulou.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno – Społeczny przyjął większością 154 głosów przy 4 wstrzymujących się od głosu następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Komisja w swoim komunikacie ⁽¹⁾ w sprawie poprawy bezpieczeństwa transportu morskiego oraz w propozycji ⁽²⁾ Rozporządzenia w sprawie poprawy bezpieczeństwa statków i obiektów portowych podjęła zagadnienie bezpieczeństwa statków i połączenia statku z portem i zaproponowała konkretne działania, które podlegają obecnie procesowi ustawodawczemu. Jednakże, zaproponowane Rozporządzenie poprzestało na uregulowaniach dotyczących części portu, która stanowi połączenie statku z portem, czyli terminalu.

1.2 EKES wydając opinię ⁽³⁾ przyjął z zadowoleniem zaproponowane działanie i poparł zamiar Komisji jako drugi etap kontynuacji wdrażania dodatkowych działań Wspólnoty, które mogłyby zabezpieczyć porty i ich połączenie z zapleczem.

1.3 Drugi, trudniejszy etap inicjatywy Komisji potwierdza potrzebę całościowej polityki bezpieczeństwa portów w obliczu dużego stopnia zagrożenia szerszych terenów portowych, które stanowią istotne połączenie z całkowitą strukturą transportową i przepływem pasażerów.

2. Propozycja Komisji

2.1 Propozycja stanowi uzupełnienie dla środków bezpieczeństwa wprowadzonych Rozporządzeniem w sprawie poprawy bezpieczeństwa statków i obiektów portowych, poprzez zapewnienie, że w rezultacie ich wdrożenia cały port będzie objęty systemem bezpieczeństwa. Dyrektywa zagwarantuje właściwy poziom bezpieczeństwa portów Wspólnoty i zapewni zharmonizowane wdrażanie środków bezpieczeństwa obejmujących całe tereny portów.

2.2 Komisja twierdzi, że przewidywane wspólne działania Międzynarodowej Organizacji Morskiej i Międzynarodowej Organizacji Pracy w formie dobrowolnego Kodeksu Dobrej Praktyki Bezpieczeństwa Portowego, aktualnie w trakcie opracowywania, nie zagwarantują wczesnego ustanowienia wymaganego systemu bezpieczeństwa. Stąd konieczne jest podjęcie aktywnych działań na szczeblu UE w formie dyrektywy wprowadzającej wymaganą elastyczność.

2.3 Zaproponowana dyrektywa pozwoli na utrzymanie istniejących systemów bezpieczeństwa portów, które są zgodne z zasadami i wymogami ramowymi. Dyrektywa stawia szczególny wymóg obowiązku dokonywania oceny bezpieczeństwa, określenia poziomów bezpieczeństwa, rozwoju i przyjmowania planów bezpieczeństwa, wyznaczania właściwych władz odpowiedzialnych za bezpieczeństwo, ustanawiania komitetów bezpieczeństwa oraz wspierania procesu wdrażania tych działań.

3. Uwagi ogólne

3.1 Wydarzenia i działania po atakach terrorystycznych z 11 września potwierdziły przypuszczenia, że wojna z terroryzmem może trwać bardzo długo. Tragiczne wydarzenia z Madrytu z marca 2004r. uświadomiły, jak bardzo system transportu jest bezbronny wobec ataków terrorystycznych, a całkowitego bezpieczeństwa nie da się nigdy osiągnąć. W swojej opinii rozpoznawczej w sprawie bezpieczeństwa transportu ⁽⁴⁾ oraz kolejnej opinii ⁽⁵⁾ w sprawie bezpieczeństwa transportu morskiego, EKES utrzymywał, że UE powinna być międzynarodowym liderem w zakresie rozwoju szerszych ram bezpieczeństwa, które będą zajmowały się przyczynami terroryzmu, a nie tylko zapobieganiem i eliminacją jego następstw.

3.2 Bezpieczeństwu morskemu, które jest problemem na skalę światową, poświęcono należytą uwagę zarówno w UE, jak i na całym świecie. Jednakże, bezpieczeństwo kolejowe wydaje się być głównie skoncentrowane na inicjatywach na poziomie krajowym, podczas gdy terroryzmowi w transporcie na drogach krajowych i wodach śródlądowych poświęcono znacznie mniej uwagi. EKES podkreśla, że jeżeli inne środki transportu nie zaczną również ponosić odpowiedzialności, to najsłabsze ogniwo będzie celem terrorystów chcących wejść w głąb systemu. Mało realistyczne jest oczekiwanie od portów, że wypełnią luki w bezpieczeństwie innych środków transportu, niesprawiedliwe jest również obciążanie ich dodatkowymi kosztami.

⁽¹⁾ COM (2003) 229 final – 2003/0089 (COD)

⁽²⁾ COM (2003) 229 final – 2003/0089 (COD)

⁽³⁾ Dz. U. nr 32 z 5.02.2004, str. 21.

⁽⁴⁾ Dz. U. nr C 61 z 14.03.2003, str. 174.

⁽⁵⁾ Dz. U. nr C 32 z 5.02.2004, str. 21.

3.3 EKES powtarza, że działania podejmowane w celu zwalczania terroryzmu powinny występować razem z tymi, których celem jest zwalczanie tradycyjnych problemów bezpieczeństwa (np. przestępczości zorganizowanej, piractwa, oszustw, przemytu, czy nielegalnej imigracji). Problemy bezpieczeństwa tego rodzaju istnieją również na większych terenach portowych i powinny być potraktowane jako sprawa pilna, tak, jak prosi o to EKES. W związku z tym EKES ubolewa, że wiele Państw Członkowskich nie jest jeszcze sygnatariuszami Konwencji o Przeciwdziałaniu Czynom Bezprawnym (SUA) oraz jej Protokołu oraz podkreśla konieczność i pilność szybkich ratyfikacji, które wzmocniłyby prawne środki zwalczania terroryzmu.

3.4 EKES⁽¹⁾ poparł działanie UE zapewniające powstanie układu ze Stanami Zjednoczonymi na zasadach wzajemności i współpracy, dzięki któremu wszystkie ładunki pochodzące z UE będą traktowane na tych samych zasadach oraz zmianę porozumień dwustronnych na porozumienia wielostronne pod auspicjami Światowej Organizacji Celnej (WCO). Podobne porozumienia wzajemne mogłyby powstać w innych regionach / krajach, a pomoc w tym mogłaby wymiana informacji. Tam, gdzie jest to konieczne, porozumienia powinny umożliwić współpracę techniczną i pomoc finansową krajom rozwijającym się aby ulepszyć infrastrukturę bezpieczeństwa ich portów.

3.5 Ramy zaproponowanych działań są zbliżone do tych, które zostały ustanowione dla obiektów portowych (terminali). Nowym istotnym elementem ich działań jest rozszerzenie ram terytorialnych tak by obejmowały całe tereny portów, ramy te będą zdefiniowane przez Państwa Członkowskie analogicznie do podobnych działań podjętych przez Stany Zjednoczone. EKES uważa, że cel zostałby najlepiej osiągnięty poprzez rozszerzenie zastosowania rozporządzenia (WE) 725/2004⁽²⁾. Niemniej jednak, EKES uznaje ograniczenia wczesnego rozszerzenia pełnego systemu bezpieczeństwa regulowanego wyżej wymienionym rozporządzeniem i obejmującego szersze tereny portowe oraz potrzebę pozwolenia Państwom Członkowskim, na mocy Dyrektywy i w świetle różnorodności portów Wspólnoty i ich działań, na pewien stopień elastyczności niezbędnej do wdrażania działań. Nie powinna ona doprowadzić do znacznych rozbieżności i podziału portów zagranicznych na bezpieczne i niebezpieczne pod względem wykrywalności terrorystów i nielegalnych imigrantów, ponieważ może to doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania rynku i zagrożenia swobodnego przepływu w handlu międzynarodowym.

3.6 EKES ponownie przedstawia swoją opinię⁽³⁾, że wraz z rozszerzeniem UE Morze Śródziemne zyskuje dużo większą rolę. Bliskość terenów, na których mogą powstać potencjalne problemy związane z bezpieczeństwem, dowodzi, jak wielka jest potrzeba bezpieczeństwa transportu morskiego na Morzu Śródziemnym. EKES przyjął z zadowoleniem⁽⁴⁾ rozwój Euro-Śródziemnomorskiej Sieci Transportowej oraz przyjęcie bezpieczeństwa morskiego jako jednego ze swoich celów. Uzgodniono, że niezmiennie istotne jest, by partnerzy śródziemnomorscy wzmocnili działania dotyczące bezpieczeństwa, a powstanie Euro-Śródziemnomorskiego Instytutu Bezpieczeństwa zostało uznane za pierwszy krok do osiągnięcia tego celu.

3.7 Dyrektywa w formie obecnej koncentruje się na aspektach administracyjnych. Nie określa ona zharmonizowanych procedur stosowania szczegółów, o których mowa w załącznikach. Daje za to możliwość dokonywania późniejszych zmian. EKES zdaje sobie sprawę z tego, jak pilna jest poprawa bezpieczeństwa połączenia statku z portem, podkreśla jednak, że rozsądniej byłoby wykorzystać postęp osiągnięty w tej dziedzinie do tej pory na poziomie międzynarodowym, a zwłaszcza poprzez Międzynarodową Organizację Morską, Międzynarodową Organizację Pracy i Światową Organizację Celną i opracować zwięzłe i jasne wskazówki do osiągnięcia tego celu.

3.8 EKES zauważa, że Dyrektywa nie stwarza nowych obowiązków w zakresie do tej pory objętym rozporządzeniem (WE) 725/2004⁽⁵⁾, ani w zakresie poszerzonych terenów portowych. Jednakże wykorzystuje szansę ponownego przedstawienia podstawowej zasady, że środki bezpieczeństwa powinny być wybrane w odniesieniu do celów, które muszą osiągnąć, kosztów i wpływu na przepływ ludzi i handlu. Dlatego konieczne jest ostrożne rozważenie, czy są one potrzebne oraz ocena, czy są one realne i możliwe do osiągnięcia. Środki te powinny respektować podstawowe prawa człowieka i przestrzegać zasad uznanych zwłaszcza przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej tak, by nie stanowiły ograniczenia dla osobistych praw obywateli ani porządku konstytucjonalnego, tak jak działania terrorystów. Powinno się zatem stosować wyjątkową dbałość, by uniknąć:

- przekierowania ruchu na korzyść niektórych portów (ze względu na wzmożone środki bezpieczeństwa) i na szkodę pozostałych. Małe porty mogą zostać szczególnie dotknięte takimi podziałami. Środki bezpieczeństwa nie powinny doprowadzić do konkurowania portów między sobą;
- narzucenia niewspółmiernej biurokracji lub kosztów;
- jakiegokolwiek braku równowagi pomiędzy bezpieczeństwem statków a bezpieczeństwem portu, którego konsekwencją może być narzucenie statkom i ich armatorom obowiązku zapewnienia dodatkowego bezpieczeństwa na nadbrzeżu w celu wyrównania tej dysproporcji. Porty nie powinny być zbyt obciążane kosztami dostosowania się do wymogów bezpieczeństwa na korzyść innych środków transportu;
- niewspółmiernej infrastruktury technicznej, która rzekomo promuje niektóre interesy handlowe.

3.9 Koszt zastosowania się do dodatkowych środków zabezpieczających teren znacznej części portu, czyli do ograniczenia dostępu, kontroli bagażu oraz identyfikacji osób, pomnoży się w przypadku większości portów, ponieważ poszerzenie zastosowania środków bezpieczeństwa będzie obejmowało dodatkowe ustalenia w zakresie infrastruktury, sprzętu, siły roboczej i szkoleń. EKES, przywołując swoje wcześniejsze opinie w sprawie finansowania środków bezpieczeństwa, ponownie zachęca Komisję do opracowania planu finansowania wdrażania tych środków przez UE. EKES zapewni w szczególności, że chociaż część kosztów stosowania się do wymogów

⁽¹⁾ Dz. U. nr C 61 z 14.3.2003, Dz. U. nr C 32 z 5.2.2004 r., s. 21

⁽²⁾ Dz. U. nr L 129 z 29.04.2004, str. 6.

⁽³⁾ Dz. U. C32 z dnia 5.2.2004 r., s. 21

⁽⁴⁾ Dz. U. C32 z 5.2.2004 r., s. 21 i COM (2003) 376 final

⁽⁵⁾ Dz. U. nr L 129 z 29.04.2004, str. 6.

bezpieczeństwa będzie przerzucona na klientów, to uczciwie byłoby, gdyby rządy UE również poniosły część kosztów, skoro terroryzm jest reakcją na polityki rządu. Ponadto, EKES powtarza swoje wezwanie do przeprowadzenia całościowego badania implikacji finansowych zwiększonych środków bezpieczeństwa morskiego przez Komisję oraz przyłącza się do PE, który wystosował podobną prośbę.

3.9.1 Porty morskie to istotny atut dla państwa. Logiczne jest zatem, że środki zmierzające do zabezpieczenia całych terenów portu leżą w interesie publicznym. Dlatego publiczne finansowanie takich środków nie podlega zasadom pomocy państwa określonym w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Jednak zważywszy, że Państwa Członkowskie mają wybór, czy wspomagać takie działania, czy nie, to w celu uniknięcia zakłócenia konkurencji powinno się opracować zharmonizowane działanie na poziomie UE. Działanie to, które uwzględnia również finansowanie środków bezpieczeństwa obiektów portowych powinno być oparte na następujących zasadach:

- koszty środków bezpieczeństwa portów wynikających z Dyrektywy w sprawie bezpieczeństwa portów leżą w interesie publicznym i powinny być pokryte w ramach publicznego finansowania na szczeblu krajowym lub UE;
- koszty środków bezpieczeństwa obiektów portowych będące konsekwencją rozporządzenia dotyczącego statków i obiektów portowych powinny być finansowane w następujący sposób:
 - a) wszelkie koszty poniesione przez wyznaczone władze (dokonanie oceny, przyjęcie ocen, przyjęcia planu, audytu i deklaracji stosowania się do wymogów bezpieczeństwa) powinny być pokryte w ramach publicznego finansowania na szczeblu krajowym lub UE;
 - b) okresowe koszty ogólne kontroli i audytu planów bezpieczeństwa obiektów portowych powinny być pokryte w ramach publicznego finansowania na szczeblu krajowym lub UE;
 - c) pozostałe koszty bezpieczeństwa związane z obiektami portowymi powinny być zwracane przez użytkowników tych obiektów na jasnych zasadach;

3.9.2 Trudno określić szacunkowo koszty bezpieczeństwa portów. Jednak po porównaniu, można się spodziewać, że koszty portów w UE będą wyższe niż w Stanach Zjednoczonych ze względu na większą liczbę portów. Przewiduje się, że, w porównaniu, koszt zastosowania się do wymogów bezpieczeństwa w przypadku i dużych⁽¹⁾ i małych portów będzie ogromny.

⁽¹⁾ Urządzenia do skanowania kontenerów w porcie Rotterdam kosztują 14 mln euro: Dz. U. nr C 32 z 5.02.2004.

3.10 Brak szybkiej reakcji na nową rzeczywistość terrorystyczną może doprowadzić do niezmiernie kosztownego zamknięcia portów. Stąd, zagrożenie bezpieczeństwa może stać się barierą dla handlu nie podlegającą żadnej taryfikacji.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Porty są zasadniczo dobrze zdefiniowane pod kątem terytorialnym i administracyjnym, a w ich ramach mają miejsce różnorodne działania. Zasadniczo, granice portu pokrywają się z obiektami portowymi, a nie odwrotnie, jak wynika z art. 2, ust. 4, lub z definicji „portu” lub „portu morskiego” w art. 3. Z definicji tej można wnioskować, że teren portu jest mniejszy niż teren obiektów portowych, który obejmuje dodatkowe kotwice, miejsca do postoju statku oraz miejsca podejścia z morza. Dlatego w art. 2, ust. 4 wymagane jest wyjaśnienie pojęcia „nadrzędności”.

4.2 Pierwszy element, plan bezpieczeństwa portu musi być kompatybilny z podjętymi wcześniej decyzjami podczas wdrażania przepisów Międzynarodowego Kodeksu Ochrony Statków i Obiektów Portowych (ISPS Code) oraz rozporządzenia (WE) 725/2004⁽²⁾, odnoszącego się do kryteriów obiektów portowych. Powinien on obejmować zintegrowane plany bezpieczeństwa dla obiektów portowych w granicach portu. W końcu, podrzędne obiekty portowe powinny funkcjonować jako sekcje portu, dostosowane, gdzie tylko to konieczne do harmonizacji i koordynacji z całościowymi celami, a następnie władze ds. bezpieczeństwa portu powinny podejmować ostateczną decyzję i być za nie odpowiedzialne.

4.3 Rola doradcza przewidzianych komitetów ds. bezpieczeństwa portów ulepszy skuteczne wdrażanie planu bezpieczeństwa portów. EKES zakłada, że komitety zostaną utworzone przez władze portowe, również w celu identyfikacji elementów planu bezpieczeństwa portów. EKES popiera udział marynarzy i przedstawicieli pracowników portowych w komitetach ds. bezpieczeństwa portów w celu znalezienia praktycznych rozwiązań.

4.4 Ładunek i pasażerowie nie powinni być poddawani kontroli podczas wpływania do portu i podczas wchodzenia na teren obiektów portowych. Również kontrola mobilności załogi, gości i osób odpowiedzialnych za zaopatrzenie powinna być traktowana według zasad zdrowego rozsądku.

4.5 Inspekcje kontrolujące stosowanie się do środków bezpieczeństwa portów w jednym Państwie Członkowskim powinny być przeprowadzane przez organy inspekcyjne innego Państwa Członkowskiego pod kontrolą Komisji Europejskiej (art. 17.2 i 14.3).

⁽²⁾ Dz. U. nr L 129 z 29.04.2004, str. 6.

5. Wnioski

5.1 Tragiczne wydarzenia z Madrytu z marca 2004r. uświadomiły, jak bardzo system transportu jest bezbronny wobec ataków terrorystycznych, a całkowitego bezpieczeństwa nie da się nigdy osiągnąć.

5.2 EKES podkreśla, że jeżeli inne środki transportu nie zaczną również ponosić odpowiedzialności, to najsłabsze ogniwo będzie celem terrorystów chcących wejść w głąb systemu. Mało realistyczne jest oczekiwanie od portów, że wypełnią luki w bezpieczeństwie innych środków transportu, niesprawiedliwe jest również obciążanie ich dodatkowymi kosztami.

5.3 EKES uważa, że strategia policyjna nie jest bezpieczną strategią w niebezpiecznym świecie. Stąd, UE powinna być międzynarodowym liderem w zakresie rozwoju szerszych ram bezpieczeństwa, które będą zajmowały się przyczynami terroryzmu a nie tylko zapobieganiem i eliminacją jego następstw.

5.4 EKES w pełni popiera zaproponowaną Dyrektywę wdrażającą środki bezpieczeństwa obejmujące szersze tereny portowe. Elastyczność, na którą pozwala się Państwom Członkowskim nie powinna doprowadzić do podziału portów zagranicznych na bezpieczne i niebezpieczne ponieważ może to doprowadzić do zakłócenia funkcjonowania rynku i zagrożenia swobodnego przepływu w handlu międzynarodowym.

5.5 EKES powtarza, że działania podejmowane w celu zwalczania terroryzmu powinny występować razem z tymi, których celem jest zwalczanie tradycyjnych problemów bezpieczeństwa (np. przestępczości zorganizowanej, piractwa, oszustw, przemytu, czy nielegalnej imigracji).

5.6 Porty morskie to istotny atut dla Państwa. Logiczne jest zatem, że środki zmierzające do zabezpieczenia całych terenów portu leżą w interesie publicznym. Dlatego, publiczne finansowanie takich środków nie podlega zasadom pomocy państwa określonej w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Zharmonizowane podejście Państw Członkowskich w udzielaniu pomocy publicznej powinno być opracowane na poziomie UE, aby uniknąć zakłócenia konkurencji. EKES ponownie zachęca Komisję do opracowania planu UE w zakresie finansowania, tam, gdzie to konieczne, wdrażania tych środków. Stąd, EKES uważa, że ekonomiczne aspekty bezpieczeństwa w porcie są głównymi problemami handlu międzynarodowego i powinny być potraktowane jako sprawa pilna.

5.7 Środki te powinny respektować podstawowe prawa człowieka i przestrzegać zasad uznanych zwłaszcza przez Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej tak, by nie stanowiły ograniczenia dla osobistych praw obywateli ani porządku konstytucjonalnego.

5.8 EKES podkreśla potrzebę nadania polityce bezpieczeństwa portów UE wymiaru śródziemnomorskiego, co będzie niezmiernie istotne wraz z rozszerzeniem UE.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie energii termojądrowej

(2004/C 302/07)

Opinia z własnej inicjatywy Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił w dniu 29 stycznia 2004 r., zgodnie z art. 29, ust. 2 regulaminu wewnętrznego, opracować opinię w sprawie energii termojądrowej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac, przyjęła opinię w dniu 10 czerwca 2004 roku. Sprawozdawcą był Gerd WOLF.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca – 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca 2004 r.) Komitet przyjął 141 głosami „za” przy 9 głosach wstrzymujących się następującą opinię:

Niniejsza opinia stanowi uzupełnienie wcześniejszej opinii Komitetu w sprawie polityki energetycznej i badań. Dotyczy ona rozwoju reaktorów w celu wykorzystania energii termojądrowej oraz przewidywanych korzystnych aspektów w zakresie bezpieczeństwa i środowiska. Stanowisko zostało przyjęte na tle globalnych zagadnień energetycznych. Niniejszy dokument zawiera krótki zarys niezbędnych prac badawczo-rozwojowych oraz ich ocenę. Opinia dotyczy również stanowiska europejskiego w ramach toczących się obecnie rozmów w sprawie lokalizacji ośrodka programu ITER.

Spis treści:

1. Kwestia energii
2. Reakcja rozszczepienia (rozszczepienie jądra atomowego) i reakcja syntezy jądrowej (synteza jąder)
3. Dotychczasowy rozwój
4. Dalsza droga do siłowni termojądrowej
5. Lokalizacja ośrodka programu ITER
6. Podsumowanie i zalecenia

1. Kwestia energii

1.1 Nadająca się do użytkowania energia ⁽¹⁾ jest podstawą naszego współczesnego stylu życia i kultury. Dopiero jej wystarczająca dostępność doprowadziła do osiągnięcia obecnego standardu życia: przeciętna długość życia, zaopatrzenie w żywność, ogólny dobrobyt i wolność osobista osiągnęły w dużych i rozwijających się krajach przemysłowych nieznaną dotąd poziom. Osiągnięcia te nie byłyby możliwe bez wystarczającego zaopatrzenia w energię.

1.2 Konieczność bezpiecznego, taniego, ekologicznego i zrównoważonego zaopatrzenia w energię stanowi centralny punkt uchwał podjętych przez Radę w Lizbonie, Göteborgu i Barcelonie. Zgodnie z tym polityka energetyczna Unii Europejskiej określa trzy ściśle ze sobą powiązane, długofalowe cele rozwojowe, a mianowicie: ochronę i polepszenie konkurencyjności ⁽¹⁾, bezpieczeństwo zaopatrzenia energetycznego ⁽²⁾ i ochronę środowiska ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Energia nie jest zużywana, a jedynie wykorzystywana przy jej przetwarzaniu. Następuje to w wyniku odpowiednich procesów przemiany, np. spalania węgla, przekształcania energii wiatru w prąd elektryczny czy też reakcji rozszczepienia jądra atomowego (prawo zachowania energii; $E = mc^2$). Używane są przy tym określenia „zaopatrzenie w energię”, „pozyskiwanie energii” lub „zużycie energii”.

1.3 Komitet stwierdził w wielu opiniach, że osiągnięcie tych celów napotyka na wiele przeszkód i że sprawy te były już wielokrotnie poruszane w celu znalezienia możliwych rozwiązań problemów energetycznych ⁽²⁾. Podkreślić tu należy opinie Komitetu dotyczące Zielonej Księgi Komisji „Na drodze do europejskiej strategii zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie zaopatrzenia w energię” ⁽³⁾ oraz w sprawie „Potrzeby badań w zakresie bezpiecznego i zrównoważonego zaopatrzenia w energię” ⁽⁴⁾.

1.4 W dokumentach tych Komitet już podkreślił, że dostawy i wykorzystanie energii wiążą się z zanieczyszczaniem środowiska, zagrożeniami, niebezpieczeństwem wyczerpywania się zasobów naturalnych oraz z potencjalnymi zaskoczeniami i drażliwymi uzależnieniami w dziedzinie polityki zagranicznej. Komitet uznał, że najważniejszym działaniem zmniejszającym ryzyka związane z zaopatrzeniem w energię oraz inne zagrożenia jest wielostronne i wyważone wykorzystywanie wszelkich rodzajów i form energii oraz optymalne dążenie do oszczędzania i racjonalnego wykorzystywania energii. Opinia Komitetu zawiera również krótkie zestawienie ⁽⁵⁾ zalet i wad poszczególnych metod, z opisu których musimy zrezygnować ze względu na ich obszerność.

1.5 Żadne z rozwiązań w zakresie zaopatrzenia w energię w przyszłości nie jest doskonałe technicznie, nie powodujące zagrożenia dla środowiska i spełniające wszystkie oczekiwania; żadne nie daje wystarczająco długoterminowej gwarancji potencjału użytkowego. Dlatego też dalekowzroczna i odpowiedzialna europejska polityka energetyczna – mając na uwadze wyżej wymienione przesłanki - nie może polegać na wykorzystaniu jedynie niektórych nośników energii w celu jej właściwego zabezpieczenia. Dotyczy to także konieczności oszczędzania energii i racjonalnego jej wykorzystania.

⁽²⁾ Pozyskiwanie odnawialnych nośników energii: Możliwości działania i możliwości finansowania, Propozycja dyrektywy Parlamentu Europejskiego oraz Rady w sprawie wspierania skojarzonej gospodarki energetycznej w oparciu o zapotrzebowanie na ciepło użytkowe w Wewnętrznym Rynku Energetycznym, Projekt dyrektywy (Euratom) Rady dotyczącej ustalenia zasadniczych zobowiązań i ogólnych zasad w zakresie bezpieczeństwa instalacji atomowych oraz projekt dyrektywy (Euratom) Rady w sprawie usuwania wypalonych elementów paliwowych odpadów radioaktywnych, Znaczenie energii jądrowej dla wytwarzania prądu.

⁽³⁾ Zielona księga „Europejska strategia zapewnienia bezpieczeństwa w zakresie zaopatrzenia w energię”.

⁽⁴⁾ Potrzeba badań nad bezpiecznym i zrównoważonym zaopatrzeniem w energię.

⁽⁵⁾ Potrzeba badań nad bezpiecznym i zrównoważonym zaopatrzeniem w energię; Punkty 2.1.3 i kolejne.

1.6 Ani w Europie ani w skali globalnej nie zapewniono dotychczas długofalowych, ekologicznych i tanich dostaw energii ⁽¹⁾. Kluczem do możliwych w tym zakresie rozwiązań mogą być tylko dalsze intensywne badania i prace badawczo-rozwojowe. Badania nad energią ⁽²⁾ stanowią strategiczny element i konieczną podstawę każdej perspektywnie efektywnej polityki energetycznej. W cytowanej opinii Komitet zalecił wdrożenie spójnego Europejskiego Programu Badań Energetycznych, którego istotne części zawarte są już w Szóstym Ramowym Programie Badawczo-Rozwojowym wzgl. w programie badawczo-szkoleniowym EURATOM, przy czym tu planuje się znacznie zwiększenie nakładu badawczo-rozwojowego

1.7 Poza tym Komitet wskazał na to, że badanie problemów energetycznych powinno mieć charakter bardziej globalny i obejmować o wiele dłuższy okres, ponieważ zmiany w gospodarce energetycznej następują stosunkowo wolno. Emisja zanieczyszczeń także nie stanowi regionalnego problemu, lecz ma charakter globalny. Należy oczekiwać, że problem ten ulegnie dalszemu zaostrzeniu w drugiej połowie tego stulecia.

1.8 Na kwestie związane z ograniczeniami zasobów naturalnych oraz problemów emisji (powodujących efekt cieplarniany) nakłada się dodatkowo prognozowany do roku 2060 dwukrotny, a być może nawet trzykrotny wzrost zapotrzebowania na energię w skali światowej spowodowany wzrostem ludności oraz rosnącym popytem na energię w mniej rozwiniętych krajach. Strategia i perspektywa rozwoju sytuacji musi tym samym sięgać poza ten horyzont czasowy.

1.9 Również w swojej niedawnej opinii odnośnie zrównoważonego wykorzystania naturalnych zasobów ⁽³⁾ Komitet wskazał raz jeszcze na to, że zrównoważona strategia musi uwzględniać o wiele dłuższy okres czasu.

1.10 Jak poza tym stwierdził Komitet ⁽⁴⁾ powyższe wypowiedzi nie znajdują należytego oddźwięku u obywateli oraz w dyskusji publicznej. Spektrum opinii na temat szans i ryzyka w przedmiotowej dziedzinie jest ogromnie zróżnicowane. Niektórzy uważają, że problem energetyczny w ogóle nie istnieje, bo przecież dotychczas zawsze wszystko jakoś funkcjonowało, a w razie potrzeby zawsze udawało się odkryć nowe rezerwy (choć już od wielu dziesięcioleci straszono niby wymarciem lasów, wyczerpaniem się zasobów ropy i gazu w ciągu następnych 40 lat). Z drugiej strony spotyka się pogląd, że światowe zapotrzebowanie na energię da się łatwo pokryć dzięki wykorzystaniu odnawialnych nośników energii, o ile wszystkie badania zostaną skoncentrowane na tym zagadnieniu i o ile społeczeństwo je odpowiednio zaadaptuje.

⁽¹⁾ Problemy te znalazły swój wyraz w dotychczasowych kryzysach naftowych (np. w latach 1973 i 1979) oraz w obecnych kontrowersjach między kręgami gospodarczymi a ekologicznymi w zakresie przydzielania certyfikatów emisyjnych.

⁽²⁾ Cytat: „Dlatego Komitet zaleca opracowanie strategii zintegrowanych badań europejskich, które będą stanowiły podstawę przyszłego Europejskiego Programu Badań nad Energią.”

⁽³⁾ Nasuwa to przypuszczenie, że grożący nam brak paliwa nastąpi wcześniej niż myślimy.

⁽⁴⁾ „Znaczenie energii jądrowej dla wytwarzania energii elektrycznej.”

1.11 W konsekwencji brak jest na razie wystarczająco jednolitej, globalnej polityki energetycznej. Nawet wśród państw członkowskich Unii Europejskiej istnieją wyraźne różnice w podejściu do problemów energetycznych.

2. Energia jądrowa - reakcja rozszczepienia (rozszczenie jądra atomowego) i reakcja syntezy jądrowej (synteza jąder)

2.1 Zarówno reakcja rozszczepienia (rozszczenie bardzo ciężkich jąder atomowych) jak i reakcja syntezy jądrowej (syntezy bardzo lekkich jąder atomowych) jest procesem, w trakcie którego następuje wyzwolenie energii w ilości przekraczającej prawie milion razy energię uzyskiwaną w wyniku procesów chemicznych.

2.2 Najpierw (około roku 1928) odkryto, że reakcja syntezy jądrowej stanowi niewytłumaczalne do tego czasu źródło energii słońca i większości gwiazd. Energia wytwarzana w wyniku reakcji syntezy jądrowej dostarczana jest w postaci promieniowania słonecznego na ziemię i jest tym samym źródłem energii determinującym nasze życie, niezbędnym na przykład dla wzrostu roślin, powstawania kopalnianych nośników energii czy też pozyskiwania odnawialnych form energii.

2.3 Po odkryciu w 1938 roku reakcji rozszczepienia jądra atomowego i poznaniu możliwości wykorzystania jej jako ogromnego źródła energii ziemskiej również w celach pokojowych nastąpił dynamiczny rozwój energetyki jądrowej, w którym pokładano duże nadzieje.

2.4 W trakcie tego rozwoju okazało się, że o ile nieoczekiwanie szybko udało się opanować technologię rozszczepienia jądra atomowego, to nadzieja na znalezienie praktycznie niewyczerpalnego ziemskiego źródła energii na bazie reakcji syntezy jądrowej była przedwczesna, bowiem dotychczas brak jest w tym zakresie nadającej się do zastosowania technologii.

2.5 Konkretnie wykorzystanie obu form energii atomowej służy do (i) wytwarzania prądu bez emisji gazów cieplarnianych i (ii) do oszczędzania wykorzystywanych przez transport jako paliwa węglowodorów (ropa i gaz ziemny), których spalanie powoduje mniejszą emisję CO₂ niż spalanie węgla, co sprawia, że w coraz większym stopniu bądź planuje się bądź też używa się już tych nośników energii do wytwarzania prądu ⁽⁵⁾.

2.6 Przebieg, warunki, aspekty środowiskowe, zagadnienia związane z bezpieczeństwem, rezerwy i dostępność surowca itp. różnią w zasadniczy sposób proces reakcji rozszczepienia od procesu reakcji syntezy jąder atomowych; we wszystkich tych kategoriach reakcja syntezy charakteryzuje się bowiem zasadniczą przewagą nad reakcją rozszczepiania jądra atomu (patrz punkt 2.11 i kolejne).

2.7 Reakcja rozszczepienia. Rozszczepienie jądra atomu wykorzystywane jest od wielu dziesięcioleci do pozyskiwania energii. Elektrownie atomowe opierające się na tej technologii przyczyniły się w znaczny sposób do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (CO₂) i do zmniejszenia zależności związanej z użytkowaniem/importem ropy i gazu. Dlatego dyskusja nad energią jądrową została podjęta ponownie w związku z ograniczeniem emisji CO₂ i stosowanymi w tym celu instrumentami (bodźce motywacyjne/kary). Komisja odniosła się niedawno do tych zagadnień w swoim stanowisku ⁽⁶⁾.

⁽⁵⁾ Atomy tego samego pierwiastka, ale o różnej masie (różna ilość neutronów w jądrze atomowym).

⁽⁶⁾ „Znaczenie energii jądrowej dla wytwarzania energii elektrycznej.”

2.8 W procesie reakcji rozszczepienia jądra atomowego paliwem są izotopy⁽¹⁾ szczególnie ciężkich pierwiastków układu okresowego, czyli toru, uranu i plutonu. Uwolnione w trakcie reakcji rozszczepiania atomu neutrony wzbudzają w jądrach atomowych tych materiałów nowe procesy rozszczepienia, co umożliwia przebieg reakcji łańcuchowej związanej z pozyskiwaniem energii. Zakres tej reakcji musi być regulowany. W jej przebiegu powstają radioaktywne – po części bardzo trwałe – produkty rozpadu i aktynowce, które przez tysiące lat muszą być izolowane od biosfery. Wywołuje to obawy i skłania część społeczeństwa do generalnego odrzucania tego sposobu pozyskiwania energii. Na dodatek w procesie reakcji rozszczepienia powstają nowe substancje rozszczepialne, takie jak pluton (z⁽²⁾uranu), które podlegają kontroli jako potencjalny materiał do produkcji broni jądrowej.

2.9 Reaktory, w których następuje proces reakcji rozszczepienia pracują na zasadzie reaktora jądrowego. W tej technologii zapas paliwa jądrowego wystarczający na kilka lat (w siłowniach rzędu wielkości 100 ton) zawarty jest w pojemności reakcyjnej; procesy regulacyjne pozwalają na uzyskiwanie wymaganej ilości reakcji rozszczepieniowych w celu wyzwolenia żądanej mocy. Mimo zaawansowanej technologii regulacji tych procesów i dużego stopnia ich bezpieczeństwa, ogromna ilość zgromadzonej energii budzi ciągle obawy. Dochodzi do tego fakt, że w trakcie reakcji rozszczepienia powstają znaczne ilości ciepła resztkowego, co wymaga długiego, intensywnego chłodzenia po wyłączeniu reaktora, aby nie dopuścić do przegrzania jego powłoki.

2.10 Wobec takich obaw Komitet wskazał w swojej niedawnej opinii⁽³⁾ w tym zakresie na to, że obecnie stosowana jest już czwarta generacja elektrowni atomowych opartych na reakcji rozszczepienia, w których nastąpiła dalsza optymalizacja wysokiego standardu pasywnego bezpieczeństwa.

2.11 Reakcja syntezy jądrowej jest pod względem przemiany masy najbardziej skutecznym procesem pozyskiwania energii na ziemi. Reaktory termojądrowe są urządzeniami służącymi do wywoływania kontrolowanych procesów syntezy jądrowej i wykorzystywania uwolnionej przy tym energii do nieprzerwanego⁽⁴⁾ wytwarzania prądu elektrycznego, głównie w charakterze siłowni podstawowych. Jako paliwo wykorzystywane są ciężkie izotopy wodoru (patrz poniżej). Hel będący nieszkodliwym gazem szlachetnym⁽⁵⁾ znajdującym różnorodne zastosowanie stanowi „popiół” reaktora termojądrowego.

2.12 Jednak w wyniku reakcji termojądrowej, która następuje po zderzeniu się składników reakcji przy bardzo dużej prędkości⁽⁶⁾ uwalniane są dodatkowo neutrony wytwarzające

radioaktywność na ścianach reaktora (co może doprowadzić do zmiany ich właściwości mechanicznych). Dlatego odpowiednie programy badawczo-rozwojowe zmierzają do rozwoju takich materiałów, których radiotoksyczność⁽⁷⁾ będzie zredukowana już po stu, maksymalnie po kilkuset latach, do radiotoksyczności popiołu uzyskiwanego po spalaniu węgla, co dawałoby między innymi możliwość ponownej utylizacji większości tych materiałów. Dzięki temu udałoby się znacznie załagodzić problem końcowego składowania tych substancji.

2.13 Naukowo-techniczne wymogi w zakresie pozyskiwania energii termojądrowej są bardzo wysokie. Chodzi tu przy tym przede wszystkim o zrealizowanie trudnego zadania, jakim jest podgrzanie gazu powstającego z izotopów wodoru (mieszanina deuteru i trytu) do temperatury wynoszącej ponad 100 milionów stopni, w której staje się on plazmą⁽⁸⁾. Pozwala to na zderzanie się jąder z wystarczająco dużą prędkością do uzyskania procesów syntezy jądrowej. Plazma musi być przy tym utrzymywana w stanie spoistości przez odpowiednio długi okres czasu a powstającą energię termojądrową należy wychwytywać w taki sposób, by nadawała się ona do użytku.

2.14 Procesy te następują w komorze spalania reaktora termojądrowego, przy czym zapas energii dostarczanego tam nieprzerwanie paliwa (w siłowni tego rzędu kilka gram) wystarcza każdorazowo na kilkuminutowe oddawanie mocy, aby uniemożliwić niepożądany wyciek mocy. Każdy błąd prowadzi do schłodzenia i wygaśnięcia „termonuklearnego” procesu spalania⁽⁹⁾. Stanowi to kolejną inherentną zaletę w zakresie bezpieczeństwa.

2.15 Inherentne aspekty bezpieczeństwa, możliwość redukcji długotrwałych odpadów radiotoksycznych – w wyniku reakcji termojądrowej w ogóle nie powstają produkty rozszczepienia czy też długotrwałe i szczególnie niebezpieczne substancje (aktynowce) – i prawie niewyczerpywalne zasoby mogłyby się przyczynić do tego, iż wykorzystywanie energii termojądrowej będzie w przyszłości bardzo atrakcyjnym i istotnym elementem zrównoważonego systemu zaopatrzenia w energię przyczyniając się w ten sposób do rozwiązania naszych obecnych problemów.

2.16 Komitet wskazał dlatego już w swoich wcześniejszych opiniach na fakt, że oparte na pracach badawczo-rozwojowych wykorzystanie energii termojądrowej stanowi ważny element przyszłej polityki energetycznej i może być przykładem sukcesu integracji europejskiej⁽¹⁰⁾. Dlatego należy położyć nacisk na rozwój europejskich ramowych programów badawczo-rozwojowych oraz programów badawczo-szkoleniowych EURATOM.

⁽¹⁾ W ramach tej reakcji niezbędne jest ewentualnie krótkie przerywanie jedynie procesu fuzji, mniej więcej raz na godzinę.

⁽²⁾ Hel ma wyjątkowo stabilne jądro i jest obojętny chemicznie (dlatego nazywany jest „gazem szlachetnym”).

⁽³⁾ Typowa: 1000 km/sec.

⁽⁴⁾ Radiotoksyczność jest miarą szkodliwości promieniotwórczego działania radionuklidów wchłanianych do organizmu ludzkiego.

⁽⁵⁾ Przy tych temperaturach gaz jest całkowicie zjonizowany (tzn. ujemnie naładowane elektrony nie posiadają już powłoki atomowej i poruszają się swobodnie, tak jak dodatnio naładowane jądra), a tym samym istnieje możliwość związania przewodzącego prąd elektryczny medium przez pola magnetyczne. Stan ten określany jest jako „plazma”.

⁽⁶⁾ Objaśnienie procesu spalania „termonuklearnego”: patrz 3.9

⁽⁷⁾ „Zaryzykuje prognozę, iż w ciągu następnych dwudziestu lat odkryta zostanie metoda uwolnienia energii termojądrowej w sposób kontrolowany”

⁽⁸⁾ Rev. Mod. Phys. 28, 338 (1956).

⁽⁹⁾ „Jednakże związane z tym trudności techniczne są na prawdę ogromne. Po uzmysłowieniu sobie tego faktu niektórzy fizycy nie będą się wahać określić tego problemu mianem niemożliwego do rozwiązania”

⁽¹⁰⁾ Toroidalny: pierścieniowy.

3. Dotychczasowy rozwój

3.1 Pierwsze próby pokojowego wykorzystania energii termojądrowej podjęte zostały przed niespełna 50 laty. Ówczesna technika umożliwiała stosowanie procesów termojądrowych przy produkcji bomby wodorowej, która była w posiadaniu niektórych państw. Kroki w kierunku pokojowego wykorzystania tego typu energii były co prawda obiecujące, ale wyjątkowo trudne i czasochłonne.

3.2 Uwidoczniają to dwa jeszcze teraz stosowane cytaty z tamtych czasów, które charakteryzują w wyraźny sposób panujący wówczas rozdzźwięk pomiędzy dużymi oczekiwaniami a istniejącymi problemami natury fizycznej i technicznej. H.J. Bhabha powiedział w swoim wystąpieniu z okazji otwarcia pierwszej Konferencji Genewskiej na temat pokojowego wykorzystania energii jądrowej w 1955 roku: „I venture to predict that a method will be found for liberating fusion energy in a controlled manner within the next two decades. (1)”. Z drugiej strony R.F. Post napisał w 1956 roku w swoim pierwszym artykule przeglądowym (2) opublikowanym w USA na temat reakcji syntezy jądrowej: „However, the technical problems to be solved seem great indeed. When made aware of these, some physicists would not hesitate to pronounce the problem impossible of solution” (3).

3.3 Patrząc na to z perspektywy czasu można stwierdzić, że udało się jednak znaleźć pośród tak różnych wówczas poglądów pomysły opierające się na zasadzie swego rodzaju klatki magnetycznej, które w międzyczasie okazały się być najbardziej obiecującym rozwiązaniem, spełniającym stawiane wymogi. Droga do niego wymagała jednak pokonania wielu trudnych przeszkód, rozwiązania licznych problemów naukowo-technicznych i udoskonalenia procesów. Technologie te to tzw. TOKAMAK (rosyjski skrót nazwy: toroidalnej (4) komory magnetycznej) i o STELLARATOR. Obydwie metody są wariantami jednej zasadniczej koncepcji, polegającej na utrzymywaniu gorącej plazmy w pierścieniowej konfiguracji magnetycznej na wymaganych warunkach.

3.4 Przełomową rolę odegrał przy tym europejski projekt JET (Joint European Torus), którego techniczny projekt (5) był gotowy dopiero 20 lat później (6). JET umożliwił po raz pierwszy nie tylko uzyskiwanie wymaganych temperatur plazmy już w fazie eksperymentalnej, ale również, już w latach dziewięćdziesiątych, wyzwalanie dużej ilości energii termojądrowej w kontrolowany sposób w wyniku syntezy deuteru i trytu – (około 20 megadżuli na jedną próbę). W ten sposób udało się w ramach procesu syntezy wyzwolić na krótko z plazmy prawie tyle samo mocy, ile jej zużyto w celu podgrzania.

3.5 Sukces ten został odniesiony dzięki połączeniu wszystkich sił w ramach programu badawczego syntezy jądrowej

Wspólnoty Europejskiej pod auspicjami EURATOM. Wkład w ten sukces wniosły stowarzyszone z EURATOMEM laboratoria Państw Członkowskich, przy udziale ich ośrodków eksperymentalnych na zasadzie podziału pracy oraz dzięki ich uczestnictwu w programie JET, przez co powstała wspólna, tożsama sieć współpracy. W ten sposób został zademonstrowany europejski potencjał badawczy i jego możliwości.

3.6 Był to pierwszy, decydujący etap wspólnych badań światowych nad syntezą jądrową, który zakończył się sukcesem. Zademonstrował on fizyczne podstawy wytwarzania i wykorzystania pola magnetycznego w reakcjach termojądrowych.

3.7 Postęp ten dokonany został dzięki bezprzykładowej współpracy globalnej koordynowanej między innymi przez takie organizacje, jak: IAEA (Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej) i IEA (Międzynarodowa Agencja Energetyczna). Istotny był przede wszystkim wkład badaczy europejskich. Dokonane postępy, szczególnie w porównaniu z USA, stawiają Europę na czołowym miejscu w tej dziedzinie.

3.8 W oparciu o podjętą przed 17 laty inicjatywę prezydentów Gorbaczowa i Reagana, a później i Mitteranda, miał powstać w ramach planu ITER (7) pierwszy reaktor doświadczalny z dodatnim bilansem mocy plazmy (tzn. gdzie z plazmy uzyskuje się wyraźnie więcej mocy niż jej doprowadzono w ramach reakcji termojądrowej). Reaktor ten miał być wspólnym projektem światowym od momentu jego koncepcji, przez budowę po jego wspólną eksploatację. Program ITER miał wykazać - w skali porównywalnej do procesów zachodzących w siłowniach jądrowych – techniczne i naukowe możliwości uzyskiwania dającej się wykorzystać energii w wyniku reakcji termojądrowej przy zastosowaniu płonącej plazmy.

3.9 Jako „spalanie” („spalanie termonuklearne”) rozumiany jest stan, w którym energia wyzwolona przez procesy syntezy (a dokładnie energia nośna jąder helium) przyczynia się do utrzymania wymaganej, bardzo wysokiej temperatury plazmy. Wyniki dotychczasowych doświadczeń pokazały, że można to osiągnąć jedynie w aparatach o wystarczającej wielkości (stosowanych w elektrowniach). Było to podstawą do planowania wielkości reaktora ITER.

3.10 Program ITER znajduje się obecnie w fazie przejściowej pomiędzy badaniami a rozwojem, przy czym niemożliwe jest ścisłe rozdzielenie tych pojęć. Aby uzyskać cele wyznaczone dla programu ITER, konieczne jest ostateczne zbadanie zagadnień fizycznych, co możliwe jest tylko na podstawie rozgrzanej przez dłuższy czas plazmy. Aby tego dokonać potrzebne są elementy techniczne, takie jak np. bardzo duże magnesy nadprzewodzące, wytrzymała na plazmę (8) komora spalania, agregaty do podgrzewania plazmy, itp.) Jest to dopiero pierwszy krok z dziedziny fizyki w kierunku rozwoju techniki nadającej się do elektrowni atomowych.

(1) Koncepcja wg wariantu zasady TOMAKAP.

(2) Przy zastosowaniu JET możliwe jest zrealizowanie metody prognozowanej przez Bhabha.

(3) Pierwotnie International Thermonuclear Experimental Reactor, dzisiaj stanowi nazwę własną.

(4) Interakcja między plazmą a ścianą komory (plasma-wall interaction)

(5) To znaczy, że w plazmie termojądrowej uzyskiwana jest dziesięciokrotnie większa moc, niż moc doprowadzana z zewnątrz przez specjalne agregaty, takie jak wysokiej mocy injektory promieniowania neutralnego czy nadajniki o wysokiej częstotliwości.

(6) Wg COM (2003) fin: koszty fazy konstrukcyjnej ITER zaplanowano na 4 570 mln. EURO (wg cen na rok 2000)

(7) Patrz np. „Spin-off benefits from Fusion R&D” EUR 20229- Fusion energy - Moving forward ISBN 92-894-4721-4 jak również broszura „Making a Difference” wyd. przez Culham Science Centre, Abingdon, Oxfordshire OX14 3DB, GB

(8) Ze względu na brak miejsca zrezygnowano tu ze szczegółowego przedstawienia zagmatwanej i zmiennej politycznej historii projektu.

3.11 Wyniki światowych prac planistycznych w zakresie ITER mają formę danych projektowych, obszernych dokumentacji budowlanych oraz prototypów i przetestowanych części składowych modeli. Bazują one na doświadczeniach i ekstrapolacji wszystkich dotychczas przeprowadzonych eksperymentów. JET stanowi okręt flagowy nie tylko europejskich, ale również światowych programów w zakresie badania reakcji termojądrowych.

3.12 Wymiary ITER (średniej wielkości średnica pierścienia plazmy 12 metrów, objętość komory spalania ok. 1000 m³) przekraczają dwukrotnie wymiary JET. ITER pozwala na uzyskanie ok. 500 MW – przy dziesięciokrotnym wzmocnieniu mocy ⁽¹⁾ – w czasie każdorazowo co najmniej 8-minutowego spalania. (przy zredukowanym wzmocnieniu mocy podczas praktycznie nieograniczonego czasu spalania).

3.13 Koszty budowy ITER szacowane są na około 5 miliardów EURO ⁽²⁾.

3.13.1 Przy budowie ITER główna część tych kosztów przypadnie na firmy, które otrzymają zlecenia na wykonanie i montaż różnych elementów instalacji doświadczalnej. Istotny wkład Europy w budowę ITER przyczyniłby się dlatego do rozwoju innowacyjności europejskiego przemysłu oraz europejskiej myśli technicznej, co jest zgodnie z celami nakreślonymi w Strategii Lizbońskiej.

3.13.2 W przeszłości przemysł odnosił już wielorakie dodatkowe korzyści przy realizacji programów rozwoju energii termojądrowej ⁽³⁾. Należy oczekiwać, że tego rodzaju korzyści osiągną szczególnie wysoki poziom właśnie przy realizacji programu ITER.

3.13.3 Podczas budowy ITER wydatki ze strony Wspólnoty i Państw Członkowskich mają nie przekroczyć 0,2 % kosztów europejskiego zużycia energii.

3.14 Współpraca w ramach ITER została zainicjowana pierwotnie przez EU, Japonię, Rosję i USA; po pięciu latach charakteryzującej się wahaniem kooperacji ⁽⁴⁾ Stany Zjednoczone zdecydowały się z niej wycofać, lecz w roku 2003 ponownie zgłosiły swój akces do programu, do którego przyłączyły się następnie Chiny i Korea. Dzięki temu koszty prac planistycznych ponoszone są wspólnie przez wszystkie kraje liczące się w międzynarodowych badaniach nad energią. Poza tym współpraca ta umożliwia uwzględnienie wyników badań w poszczególnych krajach w pracach planistycznych nad projektem.

3.15 Poza tym w ten sposób podkreślono znaczenie projektu jako szeroko zakrojonej próby rozwiązania jednego z globalnych problemów.

⁽¹⁾ Należy tu przede wszystkim wymienić stellarator.

⁽²⁾ Dla porównania: Elektrownia spalająca węgiel brunatny potrzebuje około 1000 t węgla brunatnego.

⁽³⁾ 1 GW (gigawat) jest odpowiednikiem 1000 MW (megawatów)

⁽⁴⁾ Lit może być pozyskiwany z określonych skał, ze słonych jezior, z geotermicznych źródeł wody oraz ze źródeł wody mineralnej, z wody wypompowywanej z pól naftowych i z wody morskiej. Przy pomocy znanych obecnie zasobów możliwe jest pokrycie dziesięciokrotnie większego zapotrzebowania na energię niż dzisiejsze przez wiele tysięcy lat.

3.16 Oprócz tego wspólny udział w budowie i eksploatacji ITER będzie przynosił wszystkim partnerom wymierne korzyści w postaci nowej wiedzy i nowych umiejętności technicznych (patrz również rozdział 5) i to nie tylko w odniesieniu do tego nowatorskiego systemu pozyskiwania energii, lecz również w zakresie ogólnych innowacji znajdujących zastosowanie w supernowoczesnych technologiach.

3.17 Zbudowanie takiego urządzenia, jakim ma być ITER, tylko w jednym egzemplarzu w skali światowej, byłoby jednak zupełnym novum w historii rozwoju techniki oznaczającym, że w ramach tego posunięcia zrezygnowano by z rozwoju czy też testowania konkurencyjnych, równie zaawansowanych wariantów alternatywnych, jak miało to normalnie miejsce np. w przypadku rozwoju techniki dla lotnictwa, lotów kosmicznych czy też reaktorów działających na zasadzie rozszczepienia jądra.

3.18 Tego rodzaju rezygnacja wynikająca z wymogów oszczędnościowych powinna dlatego zostać zrekompensowana przez stworzenie silnego programu towarzyszącego, otwierającego możliwości na innowacyjne pomysły oraz na rozwiązania alternatywne ⁽⁵⁾, zmniejszające ryzyko związane z rozwojem tej technologii. Z tym że początkowo będą one poddawane badaniom na mniejszą skalę, co przełoży się na mniejszy nakład finansowy.

4. Dalsza droga do elektrowni termojądrowej

4.1 Oczekiwane po ok. 20 latach od rozpoczęcia budowy wyniki programu ITER powinny dostarczyć dane bazowe do budowy pierwszej pokazowej elektrowni termojądrowej DEMO. Budowa DEMO mogłaby się tym samym rozpocząć się za ok. 20 do 25 lat.

4.2 Z obecnego punktu widzenia planowane elektrownie termojądrowe powinny charakteryzować się następującymi cechami:

— Dostarczanie energii elektrycznej w ilościach odpowiadających dzisiejszym elektrowniom. Możliwość dodatkowej produkcji wodoru.

— Godzinne zapotrzebowanie na paliwo ⁽⁶⁾ np. bloku o mocy 1 GW ⁽⁷⁾: ok. 14 g ciężkiego wodoru (deuteru) jako składnika około 420 kg naturalnej wody oraz ok. 21 g nadciężkiego wodoru (trytu), uzyskanego z ok. 42 g ⁽⁸⁾ Li jako składnika ok. 570 g naturalnego litu.

— Szeroka dostępność paliw niewyczerpywalnych w zakresie historycznym ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Dla porównania: Elektrownia o takiej samej mocy spalająca węgiel brunatny emituje ok. 1000 t CO₂.

⁽⁶⁾ Z wyjątkiem zwrotów, jakie można uzyskać np. z reaktorów na ciężką wodę (Kanada).

⁽⁷⁾ Niedaleko Aix-en-Provence, na północny wschód od Marsylii, Francja

⁽⁸⁾ Problemy te znalazły swój wyraz w dotychczasowych kryzysach naftowych (np. w latach 1973 i 1979) oraz w obecnych kontrowersjach między kręgami gospodarczymi a ekologicznymi w zakresie przydzielania certyfikatów emisyjnych.

- Godzinna produkcja popiołu jednego bloku: ok. 56 g helu ⁽¹⁾.
- Wewnętrzny obieg ⁽²⁾ radioaktywnego trytu (okres półrozpadu 12,5 lat) wytwarzanego w powłoce komory spalania z trytu.
- Wywołana przez neutrony radioaktywność materiałów komory spalania powinna spaść po stu - kilkuset latach do poziomu radioaktywności popiołu węglowego.
- Brak zagrożenia niekontrolowanego wzrostu mocy. Zapłon następuje – podobnie jak w palniku gazowym - z zewnątrz i po wyłączeniu spalanie trwa tylko kilka minut.
- Wykluczona możliwość awarii z uwolnieniem się dużej ilości materiałów radioaktywnych (kurz, tryt, itp.). powodujących konieczność ewakuacji poza obszar zakładu.
- Ze względu na inherentną charakterystykę oraz niewielką zawartość łatwo ulatniających się substancji radiotoksycznych stosunkowo ograniczone szkody w razie ataków terrorystycznych.
- Wielkość odpowiadająca rozmiarom obecnych elektrowni.
- Struktura kosztów podobna do dzisiejszych. Główną część stanowią koszty inwestycji, podczas gdy koszty paliwa nie grają praktycznie żadnej roli.

4.3 Przy projektowaniu DEMO należy uwzględnić oprócz zasadniczych spraw takich jak wydajność energetyczna oraz procesów ograniczających czas spalania, które mają być przeanalizowane i wypróbowane w ramach ITER, także inne istotne aspekty dotyczące rozwoju technicznego zaawansowanych technologii.

4.4 Dotyczy to w szczególności wewnętrznego obiegu paliwa (rozgrzewanie i obróbka trytu), regulacji mocy, wytrzymałości materiałów pod ostrzałem neutronów i obciążeniem przez plazmę (interakcja między plazmą a ścianami komory), techniki napraw, udoskonalania zdalnego sterowania oraz technik przedłużania czasu spalania aż do osiągnięcia całkowicie nieprzerwanej pracy. Szczególnie ważnym zadaniem jest rozwój odpowiednich materiałów o niskiej aktywności względnie materiałów, których aktywność inicjować można tylko na krótki okres czasu. Zadaniu temu należy poświęcić szczególną uwagę ze względu na długotrwały charakter koniecznych w tym zakresie prób oraz odpowiednich weryfikacji.

4.5 Błędne byłoby jednak mniemanie, że DEMO spełni wszelkie zadania badawczo-rozwojowe. Historia rozwoju techniki pokazuje, że potrzeba intensywnych badań i rozwoju występuje często dopiero po stworzeniu prototypu.

⁽¹⁾ Na północy Japonii.

⁽²⁾ Wzgl. wyzwoleniu energii/czasu

4.5.1 Historia rozwoju techniki pokazuje też, że pierwsze prototypy nowych technologii wymagają dalszych udoskonalień, zanim staną się doskonałymi maszynami.

4.5.2 Silniki Diesla osiągnęły dzisiejszy poziom rozwoju i optymalizacji dopiero po prawie 100 latach od ich wynalezienia. Również elektrownie termojądrowe muszą być ciągle udoskonalane i przystosowywane do istniejących wymogów.

5. Lokalizacja ośrodka programu ITER

5.1 Obecnie trwa, rozstrzygana na najwyższym szczeblu politycznym, rywalizacja o lokalizację inwestycji ITER pomiędzy Cadarache ⁽³⁾ w Europie i Rokkasho-Mura ⁽⁴⁾ w Japonii, od której wyniku zależy zarówno zakres finansowego zaangażowania poszczególnych partnerów jak i wymiar niezbędnego programu towarzyszącego.

5.2 Przed ponownym przystąpieniem Stanów Zjednoczonych oraz przystąpieniem Chin i Korei do współpracy partnerskiej w ramach ITER nie istniały poważniejsze wątpliwości w kwestii europejskiej lokalizacji inwestycji ITER, także ze względu na fakt, że w ten sposób można byłoby najlepiej zabezpieczyć sukces ITER – podobnie jak miało to miejsce w przypadku programu JET.

5.3 Jednakże w obecnej sytuacji, Korea i Stany Zjednoczone opowiadają się za lokalizacją w Rokkasho-Mura w Japonii pomimo niewątpliwych i znajdujących szerokie uznanie techniczne zalet lokalizacji w Cadarache. Poprzez będące konsekwencją takich dążeń rozstrzygnięcie w kwestii lokalizacji Europa straciłaby pozycję lidera i musiałaby pogodzić się z utratą potencjalnych korzyści wynikających z dotychczas poczynionych nakładów i prac, z wszystkimi tego skutkami dla jej nauki i przemysłu.

5.4 W związku z powyższym Komitet uznaje, przyjmuje i wspiera decyzję Rady Europejskiej z 25/26 marca 2004 r., która jednomyślnie potwierdza europejską propozycję dla programu ITER i w której Rada wzywa Komisję do zintensyfikowania negocjacji dotyczących tej kwestii w celu umożliwienia jak najszybszej realizacji projektu w Europie.

6. Podsumowanie i zalecenia Komitetu

6.1 Komitet podziela opinię Komisji, która zakłada, że pokojowe wykorzystanie energii termojądrowej umożliwi potencjalnie znaczne przyczynienie się do długoterminowego rozwiązania problemu zaopatrzenia w energię, w szczególności w kategoriach zrównoważonego charakteru przedstawionego rozwiązania oraz w aspekcie ochrony środowiska i konkurencyjności.

⁽³⁾ „... wzmożone wsparcie dla opcji syntezy termojądrowej”.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Naukowcy w europejskiej sieci badawczej: zawód stwarzający różnorodne możliwości kariery, INT/216.

6.1.1 Opinia ta opiera się na następujących przesłankach:

- Zasoby paliw w postaci deuteru i litu są w dającej się przewidzieć przyszłości praktycznie niewyczerpalne;
- Technologia nie powoduje emisji szkodliwych dla atmosfery, w jej przebiegu nie powstają ani produkty rozpadu ani aktywność;
- Inherentna charakterystyka bezpieczeństwa zapobiega niekontrolowanemu wzrostowi mocy⁽¹⁾;
- Radioaktywność materiałów komory spalania może spaść już po stu, maksymalnie po kilkuset latach, do poziomu radioaktywności popiołu z węgla; fakt ten w znaczący sposób ułatwia problem końcowego składowania tych substancji;
- Ze względu na wyżej wymienione właściwości oraz z uwagi na niewielką zawartość substancji radiotoksycznych konsekwencje ewentualnych ataków terrorystycznych miałyby stosunkowo ograniczony charakter.

6.2 Energia termojądrowa ma przede wszystkim uzupełniać potencjał odnawialnych nośników energii. Niekwestionowaną zaletą pierwszego źródła jest jednak niezależność procesu generowania energii od fluktuacji warunków meteorologicznych i cyklu pór roku, względnie dnia, którą nie charakteryzuje się przebieg pozyskiwania energii naturalnej takiej jak słoneczna czy energia wiatru. Ma to znaczenie zwłaszcza w odniesieniu do uzyskania dostosowanej do wymagań relacji pomiędzy systemami scentralizowanymi i zdecentralizowanymi.

6.2.1 Uwzględniając powyższe Komitet wielokrotnie opowiadał się w wydawanych przez siebie opiniach za wyraźnym i wzmożonym wsparciem badawczo-rozwojowego programu w zakresie energii termojądrowej.

6.3 Komitet stwierdza z zadowoleniem, że pierwszy etap globalnych badań w dziedzinie fizyki termojądrowej, pilotowany przez europejski program termojądrowy i będący jego częścią eksperyment wspólnotowy JET został uwieńczony sukcesem w postaci zademonstrowania fizycznej zasady wyzwiania energii poprzez przeprowadzenie reakcji syntezy termojądrowej. Umożliwiło ono stworzenie podwalin pod budowę reaktora doświadczalnego ITER, w którym ma zostać po raz pierwszy uzyskana i zbadana płonąca plazma termojądrowa, która emituje znacznie większą ilość energii od energii niezbędnej do przeprowadzenia reakcji.

6.4 Stosowne długoletnie działania badawczo-rozwojowe i konieczne inwestycje, prowadzone obecnie w ramach współpracy międzynarodowej doprowadziły prace projektowe i uwarunkowania polityczne do zaawansowania wymaganego przy budowie i oddawaniu do użytku reaktora doświadczalnego ITER - projekt ten zaczyna już przybierać kształty zbliżone rozmiarami do elektrowni; pozostaje teraz praktycznie jeszcze tylko faza decyzyjna.

6.5 Komitet podkreśla przełomowy i wiodący wkład europejskiego programu badań termojądrowych, bez którego do tej pory nie byłoby możliwe opracowanie projektu ITER.

⁽¹⁾ Chiny, Japonia i Korea Południowa.

6.6 Wyniki ITER powinny dostarczyć teoretyczne podstawy do przygotowania i realizacji budowy pierwszego na świecie wytwarzającego energię elektryczną doświadczalnego reaktora syntezy jądrowej DEMO. Budowa DEMO mogłaby tym samym rozpocząć się za ok. 20 do 25 lat.

6.7 Komitet wspiera Komisję w jej staraniach zmierzających do strategicznego przygotowania Europy do zajęcia mocnej pozycji także w dziedzinie komercyjnego wykorzystania energii termojądrowej i ukierunkowania w tym celu już dzisiaj w większym stopniu określonych części programu badań termojądrowych nie tylko na ITER, lecz również DEMO.

6.8 Do stworzenia DEMO konieczne jest znalezienie odpowiedzi na kluczowe pytania, które dotyczą zagadnień, które powinny już zostać zbadane i przedstawione w ramach ITER; poza tym konieczne są także postępy w zakresie innych ważnych zadań: np. optymalizacji konfiguracji magnetycznej, rozwój nowych materiałów (np. udoskonalenia w zakresie erozji indukowanej przez plazmę, szkód neutronowych, czasu zaniku indukowanej radioaktywności), obiegu paliwa, regulowania mocy, napędu strumienia plazmy i sterowania jego wewnętrznym rozpraszaniem, stopnia aktywności jak i niezawodności poszczególnych komponentów.

6.8.1 Komitet zwraca uwagę na fakt, iż wymieniony postęp może nastąpić tylko dzięki szeroko zakrojonemu europejskiemu programowi badawczo-rozwojowemu, który spowoduje ścisłą współpracę Państw Członkowskich i będzie wymagał stworzenia sieci jednostek prowadzących badania naukowe w dziedzinie fizyki, w szczególności zaś przeprowadzających eksperymenty techniczne wymagające stosowania wielkogabarytowych urządzeń, które będą musiały zostać udostępnione przy wsparciu i uzupełnieniu programu ITER.

6.9 Komitet uznaje za niezwykle istotne podtrzymanie obecnego tempa prac i przystąpienie do realizacji tak wymagających pod względem naukowo-technicznym wyzwań jak te, które stwarza cel o podstawowym znaczeniu dla długoterminowej gospodarki energetycznej; posunięcia te muszą być przeprowadzane z odpowiednim naciskiem, zaangażowaniem i niezbędnym nakładem środków. W skład tego wchodzi także wypełnienie zobowiązań wynikających ze strategii lizbońskiej i göteborskiej.

6.9.1 Do działań tych należy - w ramach ogólnych badań z zakresu energetyki - przyporządkowanie w przyszłym siódmym ramowym programie badawczo-rozwojowym oraz w programie EURATOM koniecznych, tj. o wiele wyższych środków finansowych przede wszystkim programowi syntezy jądrowej oraz wyczerpanie innych możliwości finansowania projektu ITER.

6.9.2 W świetle powyższego konieczne jest zapewnienie wystarczającego zaplecza personalnego składającego się z ekspertów z dziedziny fizyki i techniki, którzy byłiby w stanie pokryć zapotrzebowanie na fachową kadrę projektu ITER i DEMO. Komitet wskazuje w tej kwestii na opracowaną przez siebie niedawno opinię dotyczącą tego specjalistycznego zagadnienia.

6.9.3 Do tego dochodzi włączenie do sieci szkół wyższych i centrów badawczych z jednej strony w celu wykształcenia nowych naukowców i inżynierów dysponujących specjalistyczną wiedzą, z drugiej zaś strony w celu zaangażowania ich w wykonywane analizy oraz wykorzystania jako łączników ze społeczeństwem.

6.9.4 Szczególnie ważnym zadaniem jest odpowiednio wcześnie włączenie do działania na polu rozwoju nowoczesnych technologii naukowo-technicznych przemysłu europejskiego. Dotychczas jego rolę w programie termojądrowym było opracowywanie i dostarczanie specjalistycznych i bardzo skomplikowanych części składowych. Podtrzymując tę funkcję na bazie zebranych doświadczeń należy stopniowo dążyć do głębszego zaangażowania przemysłu w rozwój energetyki termojądrowej oraz do przejmowania przez niego większej odpowiedzialności.

6.9.5 Przewidziane, zasilające przemysł znaczne środki inwestycyjne przeznaczone na budowę ITER i na stworzenie DEMO spowodują zarówno wzmocnienie gospodarcze jak i – co jest jeszcze bardziej istotne – rozwój kompetencji i innowacyjności w dziedzinie najbardziej wymagających nowych technologii. Efekt ten można już teraz zauważyć na podstawie obserwacji wyników przepływu różnorodnych rozwiązań naukowo-technicznych dotychczasowego programu badań termojądrowych do ogólnej gospodarki.

6.9.6 Europa musi sprostać następującemu złożonemu wyzwaniu międzynarodowemu: z jednej strony musi utrzymać swoją kluczową rolę w dziedzinie badań termojądrowych nie tylko w porównaniu silnym zapleczem badawczym w Stanach Zjednoczonych, ale także sprostać wyzwaniom, które wynikają z ciągle rozwijającego się potencjału trzech azjatyckich partnerów ITER. Z drugiej strony musi ona utrzymać i rozwijać swoją dotychczasową bezprecedensową współpracę międzynarodową.

6.10 W związku z powyższym Komitet popiera Komisję w jej zamiarze podjęcia tego wyzwania. Apeluje do Rady, Parlamentu i Państw Członkowskich o wsparcie tej inicjatywy i podtrzymywanie wysiłków o zapewnienie Europie czołowej pozycji w tej kluczowej w przyszłości dziedzinie. W tym zakresie istnieją jednak pewne problemy.

6.11 Przed ponownym przystąpieniem Stanów Zjednoczonych i przystąpieniem Chin i Korei do współpracy partnerskiej w ramach ITER nie istniały poważniejsze wątpliwości co do lokalizacji inwestycji ITER w Europie, między innymi ze względu na fakt, że w ten sposób można byłoby najlepiej zagwarantować sukces ITER, podobnie jak miało to miejsce w przypadku JET.

6.12 Jednakże w obecnej sytuacji, Korea i Stany Zjednoczone w swoich wysiłkach dążą do rozstrzygnięcia kwestii lokalizacyjnych na korzyść Rokkasho-Mura w Japonii, pomimo jednoznacznych i szeroko uznawanych pod względem technicznym zalet lokalizacji w Cadarache. W przypadku akceptacji tego rodzaju dążeń Europa straciłaby pozycję lidera i musiałaby pogodzić się z utratą potencjalnych korzyści wynikających z dotychczas poczynionych nakładów i prac, z wszystkimi tego konsekwencjami dla jej nauki i przemysłu.

6.13 W związku z powyższym Komitet uznaje, przyjmuje i wspiera decyzję Rady Europejskiej z 25/26 marca 2004 r., która jednomyślnie potwierdza europejską propozycję dla programu ITER i w której Rada wzywa Komisję do zintensyfikowania negocjacji dotyczących tej kwestii w celu umożliwienia jak najszybszej realizacji projektu w Europie.

6.14 Reasumując i kładąc nacisk na powyższe Komitet apeluje do Rady, Parlamentu i Komisji o podjęcie inicjatyw w celu wykorzystania wszystkich istniejących możliwości – a w razie potrzeby w celu opracowania nowych koncepcji strukturalnych międzynarodowego podziału pracy – na rzecz ulokowania ITER właśnie w Europie ze względu na jego strategiczną rolę w procesie badań nad tym nowym, zrównoważonym źródłem energii.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady – Sprawozdanie w sprawie postępu programu badawczego GALILEO na początku 2004 r.

(COM(2004) 112 final)

(2004/C 302/08)

5 maja 2004 r. Komisja Europejska postanowiła, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwo Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu na ten temat, wydała swoją opinię w dniu 10 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Stephane Buffetaut.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca-1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 30 czerwca 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 161 głosami, przy 3 głosach wstrzymujących się, następującą opinię:

1. Preambuła

1.1 Program GALILEO jest wyzwaniem o niebagatelnym znaczeniu dla Unii Europejskiej, jej niezależności, możliwości technologicznych i naukowych, gospodarki oraz, przede wszystkim, dla jej przemysłu kosmicznego i telekomunikacyjnego. Rozwój przemysłu kosmicznego w ostatnich latach opierał się głównie na działalności komercyjnej związanej z telekomunikacją satelitarną. Trudności, które dotkliwie odczuł przemysł telekomunikacyjny miały poważne konsekwencje w przemyśle kosmicznym, niewystarczająco wspieranym na płaszczyźnie instytucjonalnej i politycznej, zwłaszcza w porównaniu z naszymi głównymi konkurentami.

1.2 Opóźniony z powodu dyskusji związanych z alokacją „sprawiedliwych zysków inwestycyjnych” z programu pomiędzy państwa członkowskie Europejskiej Agencji Kosmicznej (ESA), jak również z powodu nacisków zewnętrznych wywieranych na Europę, program GALILEO został wreszcie rozpoczęty w wyniku porozumienia z 26 maja 2003 r., zawartego w ramach Rady Europejskiej Agencji Kosmicznej (Council of the European Space Agency), odnośnie wkładu finansowego jej poszczególnych członków.

1.3 W porównaniu z systemem GPS, GALILEO wyróżnia się istotną cechą, jest mianowicie programem cywilnym. Ten ważny projekt infrastrukturalny ma decydujące strategiczne znaczenie dla Europy i jej niezależności, jak to już zostało podkreślone przez EKES, Parlament Europejski i Radę. Wpisuje się on idealnie w ramy strategii lizbońskiej. Znaczenie programu o tak dużym zasięgu w budowie integracji europejskiej zasługuje na szczególne podkreślenie.

1.4 System GALILEO dostarczać będzie pięć usług:

- usługa otwarta (open service) (porównywalna z podstawową usługą GPS);
- usługa bezpieczeństwa życia (safety of life service), przeznaczona głównie dla transportu lotniczego, kolejowego i morskiego;
- usługa komercyjna (commercial service), o wyższym stopniu dokładności niż usługa otwarta, przeznaczona dla zastosowań komercyjnych;
- usługa poszukiwania i ratownictwa (search and rescue service);

— usługa rządowa (public regulated service), zarezerwowana dla władz publicznych, działalności policji, służb celnych i ochrony cywilnej. Do tego typu działalności będą używane kodowane sygnały o wysokiej precyzji; będą one także mogły być wykorzystywane do celów wojskowych; ażeby zapobiec ich rozmyślnemu wykorzystaniu w złych zamiarach przyjęte zostaną niezbędne przepisy.

1.5 Jako że GALILEO jest jednak w założeniu systemem cywilnym, będzie miał on zastosowanie przede wszystkim w życiu codziennym, w szczególności w transporcie. Będzie on zatem musiał zapewnić ciągłą i bezpieczną obsługę. W razie wystąpienia awarii lub poważnego uszkodzenia, w odróżnieniu od systemu GPS, w przypadku GALILEO można będzie zgłaszać roszczenia z tytułu odpowiedzialności cywilnej.

1.6 Wreszcie GALILEO będzie nieco bardziej precyzyjny niż GPS, a przede wszystkim obejmie on swoim zasięgiem całą planetę. Ponadto posiada on zdolność weryfikacji integralności sygnału w czasie rzeczywistym, co jest podstawowym wymogiem w przypadku niektórych zastosowań, zwłaszcza w lotnictwie cywilnym.

1.7 Podstawowym celem komunikatu jest przedstawienie stanu realizacji programu GALILEO, scharakteryzowanie w zarysie perspektyw na przyszłość oraz wskazanie kilku niejasności dotyczących projektu, który ma kosztować 3,2 miliarda euro i którego realizacja przewidziana jest w trzech etapach, a mianowicie:

- faza rozwojowa i faza zatwierdzenia, od 2002 r. do 2005 r.;
- faza rozmieszczenia od 2006 r. do 2007 r.;
- faza operacyjna dla celów komercyjnych, która rozpocznie się w 2008 r.

2. Struktura komunikatu i treść dokumentu

Komunikat obejmuje trzy tematy:

- stan realizacji fazy rozwojowej;
- rozwój współpracy międzynarodowej;
- przejście do fazy rozmieszczenia i fazy operacyjnej.

2.1 Faza rozwojowa

2.1.1 Wspólne Przedsięwzięcie (Joint Undertaking)

Porozumienie z maja 2003 r. zawarte w ramach Rady ESA pozwoliło na znalezienie rozwiązań odnośnie zaległych, nierozstrzygniętych kwestii, w wyniku czego od lata ubiegłego roku Wspólne Przedsięwzięcie GALILEO (GALILEO Joint Undertaking) zaczęło w pełni funkcjonować. Powołano jego dyrektora i zatwierdzono jego strukturę organizacyjną oraz budżet na lata 2003/2004. Europejski Geostacjonarny System Pokrycia Nawigacyjnego (European Geostationary Navigation Overlay Service - EGNOS) powinien zostać objęty nadzorem Wspólnego Przedsięwzięcia. Pozostaje problem jego statusu pod względem zobowiązań podatkowych i tych wynikających z ubezpieczeń społecznych. Sprawa ta jest aktualnie przedmiotem negocjacji z rządem belgijskim. Szacowane kwoty należności są znaczne (5 mln euro rocznie). Celem jest uzyskanie dla 32 osób pracujących dla Wspólnego Przedsięwzięcia takich samych warunków, jak te stosowane w przypadku członków ESA i Komisji Europejskiej. Władze belgijskie nie są przeciwnie temu wnioskowi, ale chcą uzyskać zapewnienia, że pracownicy Wspólnego Przedsięwzięcia będą objęci ubezpieczeniem społecznym. Problem jest więc raczej natury administracyjnej niż merytorycznej.

2.1.2 Badania techniczne i prace badawcze

Dotyczą one:

- ostatnich prac nad fazą tworzenia definicji;
- podstawowej infrastruktury;
- EGNOS-a, który już wkrótce będzie funkcjonował;
- europejskiego planu radionawigacji

2.1.3 Światowa konferencja na temat radiokomunikacji zorganizowana w czerwcu 2003 r.

2.1.3.1 Podnoszone kwestie były niezwykle ważne dla Wspólnoty Europejskiej, która miała dwa cele:

- otrzymanie potwierdzenia widma częstotliwości przyznanych w 2000 r.;
- zagwarantowanie, żeby w ramach tego widma częstotliwości podział pomiędzy różne systemy nie był niekorzystny dla systemu europejskiego i aby dostęp do tego widma był sprawiedliwy i opierał się na zasadzie współdziałania (interoperability).

2.1.3.2 Mimo że dyskusje prowadzono w kontekście naznaczonym historycznym monopolem amerykańskiego systemu GPS, Wspólnota Europejska osiągnęła cele, jakie przed sobą postawiła, zarówno odnośnie warunków wykorzystania widma częstotliwości, jak i swojego wniosku ustanowienia multilateralnej bezstronnej koordynacji.

2.1.4 Włączenie w program nowych Państw Członkowskich i krajów kandydujących

Opracowano inicjatywy na szczeblu sektorowym, aby ww. państwa mogły w pełni uczestniczyć w programie GALILEO, zgodnie z życzeniem Komisji.

2.2 Rozwój współpracy międzynarodowej

2.2.1 Współpraca międzynarodowa jest podstawowym czynnikiem umożliwiającym osiągnięcie maksymalnych korzyści z programu GALILEO, co Rada wielokrotnie podkreślała. Ponadto coraz liczniej napływają wnioski ze strony państw trzecich o uczestnictwo w projekcie. W tym kontekście Komisja pragnie stosować równocześnie podejście bilateralne i regionalne.

2.2.2 Podpisano wstępne porozumienie z Chinami 30 października 2003 r. oraz podjęto negocjacje z Indiami i Izraelem. Podobne działania dotyczą Korei Południowej, Brazylii, Japonii, Kanady, Australii, Meksyku i Chile.

2.2.3 Odnośnie współpracy regionalnej, podjęto dialog z regionem śródziemnomorskim, Ameryką Łacińską i Afryką.

2.2.4 Rozpoczęto również negocjacje z państwami, które już dysponują systemem nawigacji satelitarnej, a mianowicie z Rosją i Stanami Zjednoczonymi. Rozmowy te są szczególnie ważne, ponieważ mają na celu zapewnienie kompatybilności technicznej i współdziałania (interoperability) systemów wykorzystywanych przez te państwa z GALILEO. Należy wspomnieć, że początkowo Stany Zjednoczone zakwestionowały zasadność realizacji programu GALILEO. Mechanizm konsultacyjny, będący obecnie przedmiotem dyskusji, musi się opierać na systemie, gdzie każdy z partnerów posiada symetryczne prawa i obowiązki względem drugiego, w szczególności odnośnie możliwości wykonania prawa weta.

2.3 Przejście do fazy rozmieszczenia i fazy operacyjnej

Jest to niezwykle istotna kwestia. Faza rozmieszczenia i faza operacyjna systemu rozpoczną się odpowiednio w 2006 r. i w 2008 r.

2.3.1 Procedura udzielania koncesji

2.3.1.1 Procedurę udzielania koncesji przeprowadza Wspólne Przedsięwzięcie. Procedura ta została otwarta w październiku 2003 r. W przetargu zgłoszono i dopuszczono cztery oferty. Zostały one złożone przez konsorcja, obejmujące głównych partnerów (tzn. podmioty tworzące te konsorcja), wspierane przez grupę spółek stowarzyszonych. Wszyscy oferenci uznali, że przyszedł europejski system mógłby generować znaczące przychody i każdy z nich wykazał gotowość sfinansowania znacznej części swojego udziału z funduszy własnych.

2.3.1.2 Ten czynnik jest tym bardziej ważny, że Rada chce, aby finansowanie Wspólnoty nie przekraczało jednej trzeciej kwoty przeznaczonej na fazę rozmieszczania. Do drugiego etapu procedury selekcji koncesjonariusza, zwanej „negocjacjami konkurencyjnymi”, zakwalifikowano trzy konsorcja (Alcatel/Alenia/Vinci, EADS/Thalès/Inmarsat, Eutelsat).

2.3.1.3 Określono sześć rodzajów finansowania:

- sprzedaż usług generowanych przez GALILEO;
- licencje i prawa własności intelektualnej;
- finansowanie wspólnotowe;
- kredyty z Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- udziały niektórych państw trzecich;
- ewentualnie opłata od odbiorników sygnałów radionawigacyjnych z satelity.

2.3.2 Ramy strukturalne systemu

2.3.2.1 Komisja przekazała do Rady i Parlamentu Europejskiego propozycję rozporządzenia w sprawie stworzenia struktur zarządzania europejskim programem radionawigacji satelitarnej. Zaproponowano ustanowienie organu nadzorczego (Supervisory Authority) oraz centrum ds. bezpieczeństwa i zabezpieczeń (Centre for Security and Safety), przy czym centrum podlegałoby bezpośrednio Sekretarzowi Generalnemu/Wysokiemu Przedstawicielowi ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Organ nadzorczy powinien zostać wkrótce utworzony i otrzymać uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa. Centrum ds. bezpieczeństwa i zabezpieczeń nie zostałoby utworzone; sama Rada podejmowałaby decyzje na bieżąco w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

2.3.2.2 Inna ważna kwestia w zakresie ram strukturalnych systemu dotyczy ewentualnego naruszenia prywatności. Należy przypomnieć, że system GALILEO sam w sobie nie stanowi żadnego zagrożenia dla zachowania prywatności, ponieważ nie otrzymuje on żadnej informacji ze strony użytkowników (nie ma połączenia zwrotnego z ziemią). Z drugiej jednak strony, informacja uzyskana przez użytkownika może być retransmitowana przez inny system – na przykład telefony komórkowe GSM – i umożliwić jego zlokalizowanie. Odpowiedzialność za uregulowania tego rodzaju wykorzystania informacji dostarczonej przez GALILEO w żadnym wypadku nie leży w gestii unijnych struktur zarządzania programem, ale raczej jest w kompetencji władz poszczególnych krajów. Uwaga tych ostatnich powinna być zwrócona na działania, jakie powinny one podjąć celem uregulowania wykorzystania systemu GALILEO i, już teraz, systemu GPS.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet docenia zdecydowane podejście Komisji wyrażone w jej komunikacie, biorąc pod uwagę fakt, że wspomniany projekt jest sprawą pierwszorzędnej wagi i że wiąże się z nim poważne trudności. W tym duchu, naznaczonym wolą osiągnięcia celu, należałoby stale zwracać uwagę na następujące kwestie:

- uwzględnienie wymogów bezpieczeństwa na etapie projektowania odnośnie systemu i jego zarządzania;
- zakończenie negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi celem osiągnięcia porozumienia w oparciu o symetryczne zobowiązania i założenie współdziałania (interoperability);
- znalezienie wystarczającego finansowania ze strony inwestorów prywatnych oraz uzyskanie gwarancji udzielenia kredytów długoterminowych ze strony Europejskiego Banku Inwestycyjnego;
- utrzymanie kosztu realizacji programu w ramach przewidzianego budżetu.

3.2 Powodzenie tego wielkiego projektu opiera się na politycznej i finansowej woli, jasno wyrażonej i stanowczo potwierdzonej przez Radę. Poprzez zaangażowanie w projekt GALILEO, Rada przedstawiła swoje ambicje w stosunku do Unii Europejskiej i jej polityki w dziedzinie przestrzeni kosmicznej.

4. Podsumowanie

4.1 W swoim podsumowaniu Komisja zdaje się wyrażać pewien niepokój i brak pewności w kwestii finansowania. Jest to sprawa o podstawowym znaczeniu; zakwestionowanie finansowania oznaczałoby podważenie całego programu. EKES może wyłącznie jeszcze raz potwierdzić olbrzymią strategiczną wagę projektu GALILEO dla Unii Europejskiej i dla przyszłości jej przemysłu kosmicznego oraz promowania integracji europejskiej. EKES przedstawiał tę kwestię w sposób dobitny i szczegółowy w jego opiniach odnośnie Zielonej i Białej Księgi Komisji na temat europejskiej polityki kosmicznej⁽¹⁾. Podziela on zadowolenie Komisji z konkretnego postępu osiągniętego w realizacji projektu i wyraża nadzieję, że optymizm Komisji nie ulegnie osłabieniu z powodu trudności pojawiających się w ostatniej chwili.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Opinia EKES w sprawie Białej Księgi zatytułowanej „Przestrzeń kosmiczna: nowa europejska granica dla rozszerzającej się Unii – plan działania dla realizacji europejskiej polityki kosmicznej” (COM(2003) 637 final. [brak oficjalnego tłumaczenia])
Opinia EKES w sprawie „Zielonej Księgi dotyczącej europejskiej polityki kosmicznej” (COM(2003) 17 final – Dz.U. C 220 z 16.09.2003. [brak oficjalnego tłumaczenia])

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie licencji dla przedsiębiorstw kolejowych (wersja skodyfikowana)

(COM(2004) 232 *final* – 2004/0074 (COD))

(2004/C 302/09)

Dnia 27 kwietnia 2004 r. Rada, zgodnie z artykułem 71 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej kwestii, przyjęła swoją opinię dnia 10 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Eduardo Manuel CHAGAS.

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął niniejszą opinię 160 głosami za, przy 10 głosach wstrzymujących się.

1. Przedmiotem propozycji jest przystąpienie do kodyfikacji dyrektywy Rady nr 95/18/WE z dnia 19 czerwca 1995 r. w sprawie przyznawania licencji przedsiębiorstwom kolejowym ⁽¹⁾.

2. W kontekście Europy obywateli uproszczenie i jasność prawa wspólnotowego nabierają dużej wagi. Dlatego też Parlament Europejski, Rada i Komisja podkreśliły konieczność kodyfikacji często zmienianych aktów legislacyjnych oraz uzgodniły

w drodze umowy międzyinstytucjonalnej z dnia 20 grudnia 1994 r. możliwość zastosowania procedury przyspieszonej. Do aktów stanowiących przedmiot kodyfikacji nie może zostać wprowadzona żadna zmiana merytoryczna.

3. Niniejsza propozycja Komisji dokładnie odpowiada temu zamierzeniu i dlatego EKES nie zgłasza do niej żadnych zastrzeżeń.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Dz.U. WE L 143 z dn. 27.6.1995, str. 70 – Opinia EKES: Dz.U. WE C 393 z dn. 31.12.1994 r., str. 56.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1228/2003 w zakresie daty wejścia w życie niektórych jego postanowień w odniesieniu do Słowenii

(COM(2004) 309 final – 2004/0109 COD)

(2004/C 302/10)

Dnia 11 maja 2004 r. Rada, zgodnie z art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tym przedmiocie, przyjęła swoją opinię dnia 10 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Jan Simons.

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Komitet stosunkiem głosów 158 do 2, przy 7 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1228/2003 w sprawie warunków dostępu do sieci w odniesieniu do transgranicznego handlu energią elektryczną ma na celu stworzenie rzeczywistego rynku wewnętrznego energii elektrycznej dzięki zwiększeniu handlu transgranicznego w tym obszarze. W odniesieniu do rozliczeń transferów transgranicznych oraz przydzielania dostępnych mocy międzysystemowych powinny zostać ustanowione zasady równe dla wszystkich, odzwierciedlające koszty, charakteryzujące się przejrzystością i znajdujące bezpośrednie zastosowanie, oparte na porównaniach efektywnych operatorów sieci, którzy prowadzą działalność w strefach podobnych ze strukturalnego punktu widzenia oraz stanowiące uzupełnienie dla postanowień dyrektywy 96/92/WE; pozwoli to na zapewnienie skutecznego dostępu do sieci przesyłowych w celu dokonywania transakcji transgranicznych.

2. Treść propozycji Komisji

2.1 Republika Słowenii przedłożyła Komisji wniosek o wprowadzenie zmian do omawianego rozporządzenia, co umożliwiłoby Słowenii dalsze wykorzystywanie jej obecnego systemu zarządzania niedoborami mocy w wymianie międzysystemowej z Austrią i Włochami do 1 lipca 2007 r. W chwili obecnej połowa dostępnej całkowitej zdolności przesyłowej tych dwóch węzłów międzysystemowych jest przydzielana przez Słowenię na mocy tego systemu. Zgodnie z umową pomiędzy odnośnymi operatorami sieci przesyłowych druga połowa całkowitej zdolności jest przydzielana odpowiednio przez operatora włoskiego i operatora austriackiego. Na mocy obecnego systemu obowiązującego w Słowenii, dostępne - w przypadku, gdy ogólny popyt przekracza dostępną mocę (niedobór mocy), brakujące moce są przydzielane zamykającym na zasadzie proporcjonalności. Zdolność jest przydzielana bezpłatnie. System ten nie może zostać uznany za rozwiązanie niedyskryminacyjne i oparte na zasadach rynkowych w rozumieniu rozporządzenia o energii elektrycznej. Odstępstwo takie jest jednak uzasadniane faktem, że proces restrukturyzacji przemysłu w Słowenii nie został jeszcze zakończony i że nadal trwa dostosowywanie słoweńskiej produkcji energii elektrycznej do nowych warunków rynkowych (wysokie koszty inwestycji na ochronę środowiska).

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja Europejska opiera swoją propozycję na podstawie artykułu 95 Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej zawartego w rozdziale na temat dostosowywania przepisów prawnych. Z uwagi na zaistniały stan faktyczny – rozporządzenie nr 1228/2003 zostało przyjęte po zakończeniu negocjacji akcesyjnych oraz po podpisaniu traktatu o przystąpieniu Słowenii do Unii Europejskiej, przez co Słowenia nie miała możliwości uczestniczenia w ustalaniu uregulowań w przedmiotowym zakresie – jest jak najbardziej uzasadnionym, by za podstawę w tej kwestii służył Traktat Akcesyjny wzgl. Akt Przystąpienia.

3.2 Akt Przystąpienia zawiera uregulowania na temat zastosowania postanowień instytucji, w szczególności w przypadkach, w których jedno z nowych Państw Członkowskich nie mogło uczestniczyć w negocjacjach w sprawie tekstu postanowienia, które zostało podjęte między podpisaniem Traktatu czy też Aktu a faktycznym przystąpieniem w dniu 1 maja 2004 r. Sytuacja taka ma właśnie miejsce w przypadku Słowenii.

3.3 Dlatego też właśnie w takim aspekcie należy rozpatrzyć wniosek Słowenii o udzielenie do dnia 1 lipca 2007 r. zgody na odstępstwo od stosowania artykułu 6 ust. 1 oraz ze związanymi z nim przepisami zawartymi w załączniku do rozporządzenia; w podobnym kontekście należy rozpatrzyć przedłożoną propozycję Komisji.

3.4 Przy rozpatrywaniu wniosku Słowenii kwestia jego odrzucenia może wchodzić w rachubę w myśl zasady „pacta sunt servanda” tylko wtedy, gdyby przez zaaprobowanie propozycji Komisji Unia jako całość poniosła nieodwracalne straty.

3.5 W swojej propozycji Komisja wyjaśnia jednak, że praktyczne konsekwencje udzielenia zgody na okres przejściowy byłyby dla wewnętrznego rynku energii elektrycznej bardzo niewielkie. Komitet przychylił się do tej oceny. Jest bowiem mało prawdopodobne, że Słowenia podczas wnioskowanego okresu przejściowego osiągnie potencjał liczącego się ośrodka regionalnego na rynku wewnętrznym.

3.6 Podobnie ma się rzecz z uzasadnionym argumentem, że rozporządzenie nr 1228/2003 zostało uchwalone właśnie po to, by stworzyć wreszcie podstawy prawdziwego międzynarodowego handlu energią elektryczną⁽¹⁾ i że uwzględnienie wniosku Słowenii stanowiłoby w tym zakresie ponowny wyłom; jednakże z uwagi na czas trwania, geograficzne ograniczenie oraz zakres obowiązywania uregulowania przejściowego argument ten nie jest na tyle ważki, by uzasadniał on odrzucenie wniosku Słowenii.

3.7 Również generalnie słuszne stwierdzenie, iż uczciwa konkurencja m.in. między europejskimi producentami aluminium i stali oraz między producentami energii elektrycznej jest istotnym składnikiem rynku wewnętrznego, nie może być tu decydujące.

3.8 W związku z tym w celu zagwarantowania bezpiecznego oraz niezawodnego systemu energii elektrycznej w Słowenii oraz umożliwienia dokonania inwestycji w dziedzinie ochrony środowiska podczas okresu przejściowego należy przychylić się do propozycji Komisji.

3.9 Przyjęcie propozycji narzuca się Komitetowi tym bardziej z tego względu, że w swojej opinii⁽²⁾ z dnia 17 października 2001 r. odnośnie rozporządzenia nr 1228/2003 Komitet zajął następujące stanowisko właśnie w sprawie oddziaływań na ówczesne kraje kandydujące: „Sektor energii elektrycznej i gazu ziemnego w krajach kandydujących (...) cechuje się słabą konkurencyjnością infrastruktury oraz metod zarządzania. Bezpośrednią konsekwencją tego stanu rzeczy mogą być duże redukcje zatrudnienia w przedsiębiorstwach tego sektora, co mogłoby doprowadzić do znaczących napięć społecznych, szczególnie w krajach kandydujących, w których brak jest systemów zabezpieczenia socjalnego porównywalnych do systemów obowiązujących w dotychczasowych krajach członkowskich. Unia Europejska ma zatem obowiązek udostępnienia tym krajom swoich doświadczeń w zakresie liberalizacji rynku oraz udzielenia im finansowego wsparcia w celu modernizacji przedsiębiorstw. Otwieranie rynków w krajach kandydujących musi iść w parze z restrukturyzacją ich sektorów energetycznych, aby przedmiotowe przedsiębiorstwa w tych krajach mogły stawić czoło konkurencji na zasadach równości”.

4. Podsumowanie i wnioski

4.1 Argumenty przedstawione w propozycji Komisji w celu przesunięcia do 1 lipca 2007 r. wejścia w życie w odniesieniu do Słowenii artykułu 6 ust. 1 i związanych z nim uregulowań odnośnie wytycznych zawartych w rozporządzeniu nr 1228/2003 dotyczących regulowania kwestii sieciowych niedoborów mocy nie uzasadniają same w sobie z punktu widzenia znaczenia uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym wprowadzenia zmian do tego rozporządzenia.

4.2 Stanowisko Komitetu jednak jak najbardziej uzasadnia tę zmianę ze względu na zarysowany wyżej fakt odstępu czasowego między uchwaleniem rozporządzenia a podpisaniem Traktatu Akcesyjnego. Ponieważ wydanie zgody na przyznanie wnioskowanego krótkiego okresu przejściowego nie spowoduje nieodwracalnych strat dla Unii, a raczej zapewni bezpieczeństwo oraz niezawodność systemu w Słowenii oraz możliwość dokonania inwestycji w zakresie ochrony środowiska i ponieważ Komitet zalecił Unii Europejskiej w swojej opinii do rozporządzenia nr 1228/2003⁽³⁾, by udzielić wsparcia ówczesnym krajom kandydującym w zakresie wzmocnienia konkurencyjności, Komitet jest zdania, że przy ocenie wniosku Słowenii decydującą rolę powinien odgrywać argument, iż kraj ten nie miał możliwości uczestniczenia w pracach nad tekstem rozporządzenia nr 1228/2003.

4.3 Abstrahując od uzasadnienia i podstaw propozycji Komisji, które powinny być uzupełnione wzgl. dostosowane z uwzględnieniem wyżej zarysowanego punktu widzenia, Komisja zaleca, by przychylić się do propozycji zmiany (regulacja dopuszczająca wyjątek od stosowania rozporządzenia nr 1228/03 do dnia 1 lipca 2007 r.).

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Opinia EKES ws. „Propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ws. warunków dostępu do sieci w transgranicznym handlu energią elektryczną”, Dz.U. WE nr C 36 z dn. 08.02.2002, str. 10.

⁽²⁾ Opinia EKES ws. „Propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ws. warunków dostępu do sieci w transgranicznym handlu energią elektryczną”, Dz.U. WE nr C 36 z dn. 08.02.2002, str. 10.

⁽³⁾ Punkt 6.6 opinii EKES, Dz.U. WE nr C 36 z dn. 08.02.2002, str. 10

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna”

(2004/C 302/11)

29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, zgodnie z artykułem 29, ustęp 2 regulaminu wewnętrznego podjął decyzję o opracowaniu na temat: „Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna”.

Komisja Konsultacyjna d/s Przemian w Przemysle, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu w tej dziedzinie, przyjęła swoją opinię 7 czerwca 2004 r. (sprawozdawca: JOSÉ LEIRIÃO, współsprawozdawca: P. CUE).

Na 410 sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 155 głosami za, przy 13 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

Streszczenie

Celem niniejszej opinii jest zbadanie, czy instrumenty służące spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej są odpowiednie i czy istnieją warunki mogące tworzyć korzystne środowisko dla przedsiębiorstw, umożliwiające przekształcenia w sektorze przemysłowym kompatybilne z koniecznością zachowania ich konkurencyjności.

Z faktu, że rozdział podsumowań i zaleceń obejmuje 17 punktów, wynika, że według naszej analizy istnieje konieczność doskonalenia polityki, instrumentów, kryteriów kwalifikowalności regionów do wsparcia z funduszy wspólnotowych, wprowadzania dobrych praktyk i poszukiwania synergii pomiędzy polityką i instrumentami, oraz ogólnej koordynacji realizacji strategii strukturyzujących UE, takich jak Strategia Lizbońska, oraz strategii związanych z reformami strukturalnymi i zrównoważonym rozwojem.

Argumentacja opiera się na następujących zagadnieniach, będących myślą przewodnią rozdziałów opinii:

- Rozwój regionalny jako regulator globalizacji, poprzez tworzenie klastrów na szczeblu regionalnym jako skutecznego środka przyciągania przedsiębiorstw i ich zakładania.
- Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw i wprowadzanie „dobrych praktyk” w ramach prewencyjnego podejścia i wyprzedzania zarządzania zmianami.
- Negocjacje i dialog społeczny w przedsiębiorstwach, by restrukturyzacja mogła przebiegać w sposób społecznie odpowiedzialny, przy pozytywnej postawie administracji, przedsiębiorstw i pracowników, w trosce o znajdowanie dobrych rozwiązań dla przedsiębiorstw, pracowników i wspólnot i zapewnianie w ten sposób równowagi pomiędzy czynnikiem społecznym i ekonomicznym.
- Działanie w partnerstwie z przedsiębiorcami, partnerami społecznymi, społeczeństwem obywatelskim (szkoły wyższe, ośrodki badawcze i wynalazcze, stowarzyszenia, itp.) i władzami lokalnymi w celu tworzenia warunków do wzrostu wydajności.

— Propozycja utworzenia kategorii „region bardziej uprzywilejowany” w przypadku regionów mających wysoki poziom spójności społecznej i zatrudnienia, ale tracących nagle swoje właściwości z racji przenoszenia przedsiębiorstw i braku alternatywnej działalności gospodarczej mogącej wesprzeć te regiony, jeśli chodzi o zatrudnienie. Regiony te mogłyby korzystać z pomocy finansowej w specjalnym celu odtworzenia tkanki ekonomicznej.

Wstęp

W swojej opinii zatytułowanej „Przekształcenia w przemyśle w Europie: bilans i perspektywy podejścia całościowego”⁽¹⁾ EKES stwierdził, że przyszłe prace Komisji Konsultacyjnej d/s Przemian w Przemysle (CCMI) powinny mieć na celu: „...wspieranie ram i warunków umożliwiających przekształcenia w sektorze przemysłowym kompatybilne z wymogami konkurencyjności przedsiębiorstw i spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną”, tworząc w ten sposób podwaliny pod interwencje tej komisji i określając ich zakres i ramy oraz tematy, jakimi powinna się ona zająć w ramach przygotowywania swoich opinii. Decyzja o przygotowaniu niniejszej opinii z własnej inicjatywy na temat: „Przekształcenia w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna” wpisuje się w tę perspektywę.

1. Definicje

1.1 Aby zapewnić niniejszej opinii odpowiednie ramy interpretacyjne, pojęcie „przemiany w przemyśle” oznacza „proces normalnej stałej zmiany w danym sektorze przemysłowym, który stara się być proaktywną odpowiedzią na dynamiczne ruchy swojego otoczenia ekonomicznego w celu utrzymania konkurencyjności i stworzenia perspektyw wzrostu”⁽²⁾. Pojęcie „restrukturyzacji” jest zdefiniowane jako „szczególna forma przekształcenia w sektorze przemysłu i stanowi zwykle nadzwyczajną procedurę dostosowawczą ad hoc (często wymuszoną) do szczególnych warunków ekonomicznych w celu odnowienia konkurencyjności, co pociąga za sobą przerwanie ciągłości działalności zawodowej”⁽³⁾. Pojęcie „wyprzedzania” jest kluczem do właściwego zarządzania przemianami, ponieważ pozwala uniknąć problematycznej restrukturyzacji. Wyprzedzanie to dokładnie rzecz ujmując proces badania i przewidywania przyszłych warunków konkurencji i wymogów rynku, co pozwala na zaprogramowanie dostosowania się w wymaganym czasie, przy minimalizacji problemów społecznych i problemów związanych z wydajnością przedsiębiorstwa.

⁽¹⁾ DZ. U. C 10, z dnia 14.1.2004 r., strona 105 i następne.

⁽²⁾ Opinia EKES z własnej inicjatywy na temat „Wpływ polityki handlowej na przekształcenia w przemyśle, w szczególności w sektorze stali” (EKES 668/2004).

⁽³⁾ Tamże.

1.2 Globalizacja może być określona jako poszukiwanie scenariusza mogącego poszerzać i ułatwiać stosunki handlowe między krajami, przyczyniając się w ten sposób do usuwania barier handlowych między tymi ostatnimi, obniżania (znoszenia) opłat importowych i wzmacniania ugrupowań międzynarodowych (takich jak UE i Mercosur). W ramach tego procesu rząd każdego kraju oferuje zachęty do zakładania przedsiębiorstw zagranicznych na swoim terytorium i dostarcza środki do umiędzynarodawiania ich wszelkiej działalności gospodarczej. Globalizacja wymaga również ustalenia i przestrzegania wspólnych zasad podstawowych obowiązujących na szczeblu międzynarodowym.

1.3 Polityka spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej ma na celu zmniejszenie różnic ekonomicznych i społecznych pomiędzy Państwami Członkowskimi i regionami, oraz przyspieszenie wzrostu gospodarczego i wspieranie bardziej zrównoważonego rozwoju, pomagając regionom o najbardziej niekorzystnych warunkach na dostosowanie się do wyzwań gospodarki opartej na wiedzy, tak by mogły one wszystkie skonkretyzować cele Strategii Lizbońskiej.

Konkretnie polityka ta powinna się urzeczywistniać w dziedzinie infrastruktury, środowiska naturalnego, przedsiębiorczości, dochodu na głowę mieszkańca, dostępu do zatrudnienia i ubezpieczenia społecznego, nie zapominając o walce z wykluczeniem społecznym, dostępie do nowych technologii informacji, edukacji i kształceniu ustawicznym, lepszej administracji i wzmocnieniu potencjału podmiotów gospodarczych i społecznych.

1.4 Dobrą definicja pojęcia „klastery” (cluster) jest podana przez Michaela PORTERA (profesor na Harvard business school) w jego książce zatytułowanej „The competitive advantage of nations”, który mówi, że klastery to „grupa przedsiębiorstw wzajemnie ze sobą powiązanych i instytucji stowarzyszonych, bliskich z punktu widzenia geograficznego (szkoły wyższe, instytucje publiczne czy stowarzyszenia handlowe) w danej dziedzinie, które łączy konkurencja i współpraca”⁽¹⁾.

2. Skutki globalizacji i nieunikniony charakter przemian w przemyśle

2.1 Całe społeczeństwo europejskie zgadza się co do tego, że przemiany w sektorze przemysłowym są nieuniknione, ponieważ wynikają one ze skutków globalizacji i stałych zmian zachodzących w gospodarce światowej oraz cechują się szybkością i głębokimi zmianami rynków i zachowań, rosnącą złożonością techniczną i wysokim stopniem udziału konsumentów w procesie projektowania i produkcji dóbr, produktów i świadczeniu usług.

2.2 Globalizacja jest siłą napędową światowej konkurencji w zakresie rynków pracy i wydajności. Przedsiębiorstwa międzynarodowe kierują inwestycje do krajów o niższych kosztach pracy, bezpośrednim dostępem do rynków i umiejętności technologicznych.

2.3 Wzrost konkurencji, starzenie się ludności oraz wymagania i poziom konsumentów wyznaczają aktualne i przyszłe ramy odniesienia, w których wystąpią duże napięcia i duże problemy.

2.4 Unia Europejska musi z determinacją stawiać czoła tym napięciom i problemom, stosując działania mogące zapobiegać „deindustrializacji” Europy, to znaczy pozwalające uniknąć wystąpienia trzech następujących procesów jednocześnie:

- zjawiska przenoszenia przedsiębiorstw⁽²⁾;
- spadku zatrudnienia i produkcji oraz
- pogorszenia bilansu handlowego.

Można powiedzieć, że te trzy zjawiska jeszcze nie występują w tym samym czasie, ale spadek zatrudnienia i pogorszenie bilansu handlowego są realne.

2.5 Reakcja UE na te wyzwania może się powieść tylko wtedy, gdy zrewiduje się politykę przemysłową w taki sposób, aby uczynić ją bardziej proaktywną i kompletną oraz przejrzystą w aspekcie specyficznych i kumulatywnych skutków każdej decyzji dotyczącej struktury kosztów i wydajności przemysłu europejskiego, i to zarówno odnośnie aspektów przekrojowych jak i specjalnych sektorów przemysłowych takich jak sektor stali i przemysłu tekstylnego, i zawsze z uwzględnieniem skutków rozszerzenia do liczby 25 krajów.

3. Rozwój regionalny jako regulator globalizacji, klastry

3.1 Paradoks naszych czasów polega na istnieniu nierówności w epoce, w której postęp nauki i techniki powinien umożliwić to, by nikt nie znał uczucia głodu, i w której stwierdza się równocześnie, że „nowa gospodarka światowa”, na tyle na ile opiera się ona na nieuregulowanej konkurencji, niesie ze sobą poważne ryzyko pogorszenia tej asymetrii.

To w tym właśnie kontekście konieczny jest rozwój regionalny jako instrument regulacji globalizacji, ponieważ wymaga on bliskich kontaktów osób, bez względu na to gdzie się one znajdują, aby umożliwić im dostęp do dóbr, usług i szans.

3.2 Rozwój powinien towarzyszyć ludziom bez względu na to gdzie się znajdują, ponieważ nie można beztrudno przyjąć zasady, że mobilność, z jakiej korzystają pewne osoby w dążeniu do rozwoju, jest regułą, choćby dlatego, że najbardziej niebezpieczni to również ci, którzy mają najmniej możliwości przemieszczania się.

Regiony powinny określić, jakie są ich ambicje, co do przemian w sektorze przemysłowym i restrukturyzacji przemysłu, określić przyszłe inwestycje i współpracę, jaka powinna mieć miejsce pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, w szczególności związaną z infrastrukturą edukacji i szkolenia zawodowego.

3.3. EKES uważa, że tworzenie regionalnych klastrów byłoby najskuteczniejszym środkiem przyciągania przedsiębiorstw i ich zakładania, ponieważ jest to ważny czynnik konkurencyjności regionalnej, działający jednocześnie jako siła napędowa spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz środek zapobiegania negatywnym skutkom ekonomicznym, społecznym i terytorialnym, jakie mogłyby spowodować przemiany i restrukturyzacje w sektorze przemysłowym.

⁽¹⁾ NDT wolny przekład.

⁽²⁾ EKES przyjmie we wrześniu 2004 r. opinię z własnej inicjatywy „Zasięg i skutki przenoszenia przedsiębiorstw” (CCMI/014).

Wśród czynników mogących uczynić z klastrów system ułatwiający zakładanie przedsiębiorstw i utrzymanie know-how w regionie, można wymienić następujące:

- umacnianie i udoskonalanie procesu współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami;
- możliwości doskonalenia kompetencji technologicznych związanych z obecnością instytutów badawczo-rozwojowych w ramach procesu tworzenia klastrów (przykład: przypadek klastra samochodowego);
- integracja w sieci relacji z klientami, podwykonawcami i dostawcami, sprzyjająca tworzeniu i rozwojowi ścisłych więzi pomiędzy podmiotami społeczno-gospodarczymi i przede wszystkim poszczególnymi terytoriami;
- włączanie przedsiębiorstw w sieci ponadnarodowe umożliwiające dostęp do nowych rynków i
- rozwijanie doświadczeń mobilności pracowników w obrębie klastrów.

3.4 Zważywszy, że przedsiębiorstwa są przy aktualnej koniunkturze gospodarczej powiązane ze sobą w ramach konkurencji w skali światowej, są one zakładane lub przenoszone klastrów związanych z ich działalnością, z których mogą korzystać w rozumieniu korzyści porównawczych, opartych na czynnikach ogólnych takich jak: poziom kwalifikacji ludności czynnej zawodowo, jakość zarządzania, infrastruktura terytorialna, lokalny lub regionalny poziom nowatorstwa i rozwoju i generalnie jakość życia na danym terenie (mogąca wymagać interwencji publicznej w celu na przykład przywrócenia do właściwego stanu opuszczonych stref przemysłowych). Klastry na poziomie regionalnym mogą być ważnym czynnikiem wzrostu spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz motywacją do lokalizacji przedsiębiorstw w regionach rozwijających się, pod warunkiem, że na szczeblu UE i rządów będą finansowane programy wspierania zakładania przedsiębiorstw wysokotechnologicznych, rozwoju i innowacji, szkolenia zawodowego i wspierania stowarzyszania się przedsiębiorstw, szkół wyższych, wspólnot lokalnych, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

3.5 Strefy wielkomiejskie, jako ośrodki kultury i zróżnicowanej działalności, w których podmioty publiczne i prywatne pracują wspólnie w celu znalezienia rozwiązań ukierunkowanych na zmiany i nowoczesność, odgrywają decydującą rolę w tworzeniu i powodzeniu klastrów, ponieważ „To w regionach wielkomiejskich mają miejsce w pierwszej kolejności zmiany technologiczne w dziedzinie transportu, budownictwa i robót publicznych, technologii informacyjnej, budownictwa i komunikacji, zarządzania infrastrukturą, itp. Te zmiany technologiczne służą również za podstawę restrukturyzacji przemysłu i przenoszenia działalności siły roboczej i usług o wysokiej wartości dodanej. Zjawiska specjalizacji ekonomicznej mają również składową przestrzenną: klastry lub grupy przedsiębiorstw współpracują z ośrodkami badań naukowych i wynalazczości oraz szkołami wyższymi. W związku z tym należy wzmocnić współpracę pomiędzy szkołami wyższymi i przedsiębiorstwami”⁽¹⁾.

Wielkim wyzwaniem dla stref wielkomiejskich są również zagadnienia spójności społecznej, takie jak wykluczenie i ubóstwo, których rozwiązaniem jest oczywiście harmonijny, zrównoważony i zrównoważony rozwój, w powiązaniu z innymi sąsiednimi strefami. Jednak poszukiwanie odpowiednich rozwiązań staje się trudne z racji braku spójnych statystyk.

⁽¹⁾ Opinia EKES z własnej inicjatywy na temat „Strefy wielkomiejskie: implikacje społeczno-ekonomiczne dla przyszłości Europy” (CESE 968/2004).

4. Skutki przemian i restrukturyzacji w przemyśle

Proces przemian i restrukturyzacji w sektorze przemysłowym wywiera wpływ na różne wymiary i aspekty oraz wyzwania w różnych branżach i regionach.

4.1 Aspekty społeczne

Wszystkie podmioty gospodarcze uznają, że restrukturyzacja i konsolidacja są warunkiem przetrwania przedsiębiorstw i poprawy ich konkurencyjności.

Restrukturyzacja jest problemem społecznym, gdy nie ma odpowiedniej alternatywy zatrudnienia w danym regionie lub gdy nie ma możliwości mobilności.

Ponadto przedsiębiorstwa powinny rzeczywiście stosować zasadę odpowiedzialności społecznej licząc się w swoim podejściu ze strukturami przedstawicielskimi pracowników oraz instytucjami lokalnymi i regionalnymi.

Konkurencyjność przemysłowa powinna być uzyskiwana za pośrednictwem dialogu społecznego.

4.2 Wyzwania, przed jakimi stoją przedsiębiorstwa

Wielkim wyzwaniem dla przedsiębiorstw jest właściwa reakcja na przemiany z uwzględnieniem konkurencyjności, złożonej sytuacji, oraz określonej sytuacji społecznej i instytucjonalnej.

Przemiany w sektorze przemysłowym wprowadzane przez wielkie przedsiębiorstwa wywierają wpływ na małe i średnie przedsiębiorstwa podwykonawców, czego nie należy lekceważyć. Konieczny byłby mechanizm współpracy, umożliwiający tym ostatnim odpowiednie dostosowanie się.

4.3 Skutki dla rozszerzenia i w szczególności wpływ na zatrudnienie

Powinna wreszcie zostać określona specjalna polityka wspierania rozwoju i zatrudnienia, tak by zarządzanie przemianami i restrukturyzacją w sektorze przemysłowym w krajach rozszerzenia zostało uznane za wielką szansę zarządzania wzrostem gospodarczym, poprawą jakości życia i ochroną naturalnego środowiska.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne pochodzą głównie z UE (ponad 60 % w 1998r.) i są dokonywane głównie w Republice Czeskiej, na Węgrzech i w Polsce. Te trzy kraje przyjęły na koniec 2001 r. prawie trzy czwarte inwestycji w krajach rozszerzenia. Tytułem przykładu powodzenia, w sektorze stali, są Koszycy (Republika Słowacji), w których bezpośrednia inwestycja zagraniczna pozwoliła na modernizację instalacji lokalnych bez redukcji zatrudnienia, poprzez porozumienia pomiędzy przedsiębiorstwami lokalnymi, dzięki mobilności siły roboczej, skutkującej zachętą do innowacji i konkurencji. Wpływ strategii przedsiębiorstw międzynarodowych na zatrudnienie zmienia się w zależności od typu przyszłej inwestycji.

WPŁYW NA ZATRUDNIENIE: 3 MOŻLIWE SCENARIUSZE

Strategia międzynarodowa	Wpływ na zatrudnienie	
	kraj pochodzenia zagr. inwest. bezpośredniej	kraj odbiorca zagr. inwest. bezpośredniej
(1) Rozszerzanie sieci: wyroby lub usługi bardzo „lokalne” lub „mało nadające się na eksport” – Energia – Transport – Banki – Handel – Przemysł rolno-spożywczy – Turystyka	w perspektywie krótkoterminowej słaby lub żaden: W średniej/ długiej perspektywie: zmiana funkcji „back office” (funkcje administracyjne)	Mniejszy lub większy w zależności od wykupu istniejących przedsiębiorstw (przy przyroście wydajności lub bez przyrostu wydajności) lub tworzenia ex nihilo
(2) Poziome rozszerzenie zdolności produkcyjnych: produkty lub usługi nadające się na eksport – Samochody – Chemia – Hutnictwo	Natychmiastowy wpływ pośredni (brak tworzenia zdolności produkcyjnych) możliwe skutki zastąpienia w krótkim okresie, patrz.: Seat/Skoda	Duża restrukturyzacja w przypadku wznowienia poprzedniej działalności Tworzenie miejsc pracy jeśli jest to fabryka „greenfield” (teren jeszcze nie uprzemysłowiony)
(3) Przenoszenie w celu obniżenia kosztów: produkty lub usługi bardzo nadające się na eksport – Przemysł włókienniczy – Odlewnie – Wyposażenie samochodowe – Elektronika – Usługi informatyczne o niskiej lub średniej wartości dodanej	Duży wpływ krótko- lub średnioterminowy (czas cyklu zastąpienia zmienia się w zależności od przedsiębiorstwa)	Duże restrukturyzacje w przypadku przejmowania poprzednich przedsiębiorstw Tworzenie miejsc pracy jeśli jest to fabryka „greenfield” (teren jeszcze nie uprzemysłowiony) Ryzyko, w krótkiej/ długiej perspektywie: przenoszenie

(Źródło: badania analizowane przez Alpha group)

- (1) & (2): W tych dwóch scenariuszach mamy do czynienia z poziomymi strategiami inwestycyjnymi. W pierwszym przedsiębiorstwa międzynarodowe starają się głównie zdobyć nowe rynki i poszerzyć swoją sieć usług, jak na przykład usługi bankowe lub sieci transportu i energii. W drugim – przedsiębiorstwa międzynarodowe starają się rozwijać swoje zdolności produkcyjne w zakresie usług lub wyrobów, które mogą być łatwo eksportowane.
- (3): W tym scenariuszu stoimy w obliczu pionowej strategii przenoszenia działalności, co ma większy wpływ na zatrudnienie.

Przedsiębiorstwa, w których działalności jest duży udział siły roboczej (na przykład przemysł tekstylny i elektronika samochodowa), są narażone na tego typu scenariusz.

4.4 Skutki dla wymiaru terytorialnego

4.4.1 W przypadku restrukturyzacji przemysłowej lub przenoszenia przedsiębiorstw, konieczna jest ocena aktywów w infrastrukturze, wyposażeniu i zasobach ludzkich oraz tworzenie zachęt do lokalizacji nowych przedsiębiorstw. W niektórych przypadkach do ich rozwoju niezbędne jest przywrócenie gruntu i podłoża do odpowiedniego stanu.

Należy zwiększyć i kontrolować odpowiedzialność terytorialną inwestorów, którzy otrzymali finansową pomoc publiczną.

Porozumienia o współpracy pomiędzy wszystkimi podmiotami są niezbędne do ponownego zdynamizowania regionów dotkniętych przekształceniami w sektorze przemysłowym.

4.5 Skutki dla zasobów ludzkich

Wszystkie podmioty powinny zaangażować się w zagwarantowanie dostępu do szkolenia osobom o niższych kwalifikacjach. Jest to warunkiem żywotności ekonomicznej.

Na szczęble przedsiębiorstw zarządzanie kompetencjami powinno obejmować porozumienie i wspólne podejście

między przedsiębiorstwem i pracownikami dotyczące ich potrzeb w zakresie szkolenia, kompetencji i kwalifikacji.

4.6 Skutki dla europejskiego modelu socjalnego

Osiągnięcie wysokiego poziomu spójności ekonomicznej, społecznej, związanej z naturalnym środowiskiem i terytorialnej jest zasadniczym filarem trwałości europejskiego modelu socjalnego.

Restrukturyzacja przemysłowa w ramach europejskiego modelu socjalnego powiedzie się, gdy będzie korzystna dla wszystkich podmiotów.

4.7 Aspekty wzajemnego oddziaływania na siebie sektora przemysłu i sektora usług

4.7.1 Poczynając od lat 70-tych, wzrost gospodarczy charakteryzował się przewagą sektora usług nad sektorem przemysłu produkcyjnego. Jednak wzajemna zależność i wzajemne oddziaływanie tych dwóch sektorów mają podstawowe znaczenie dla wzrostu wydajności i innowacji, jak również dla poprawy jakości wyrobów i usług.

Co do restrukturyzacji i przemian w sektorze przemysłowym, to wzajemne oddziaływanie ma kluczowe znaczenie, ponieważ przedsiębiorstwa świadczące usługi (na przykład badania naukowe i rozwój) przedsiębiorstwom przemysłowym, na ogół przenoszą się w ślad za nimi w przypadku przenoszenia się tych drugich.

5. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw a spójność ekonomiczna i społeczna.

5.1 W opinii EKES na temat „przekształcenia w przemyśle w Europie: bilans i perspektywy – podejście całościowe” (¹), znajduje się stwierdzenie, że „Europa potrzebuje nowego modelu mającego na celu „przekształcenia w sektorze przemysłowym z ludzką twarzą”, opartego na konkurencyjności, zrównoważonym rozwoju oraz spójności społecznej i terytorialnej”. Kanwą tej perspektywy są cele wyznaczone w ramach Strategii Lizbońskiej, a w ramach jej realizacji UE zwróciła się do przedsiębiorstw ze specjalnym apelem, aby wykazały się odpowiedzialnością społeczną, uwzględniając potrzeby i najlepsze praktyki w dziedzinie ustawicznego szkolenia zawodowego, organizacji pracy, równości szans, włączenia w życie społeczne i zrównoważonego rozwoju.

5.2 Przyjmuje się, że odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw może z punktu widzenia zachowania etycznego dwóch podstawowych dziedzin:

- warunki pracy i zatrudnienia;
- warunki życia w strefie, w której są one zlokalizowane, to znaczy: udział przedsiębiorstw w ożywieniu ekonomicznym regionu oraz wspieranie praktyk dopuszczalnych we wspólnocie lokalnej z punktu widzenia naturalnego środowiska.

Na ogół oczekuje się od przedsiębiorstw, by umożliwiały partycypację partnerów społecznych, władz lokalnych, konsumentów i dostawców, każdorazowo na swoim odpowiednim szczeblu kompetencji.

5.3 Ta odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw (w wyżej wymienionych aspektach) może być narzędziem sprzyjającym spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, pod warunkiem, że zostanie przyjęte proaktywne podejście prewencyjne do zarządzania przemianami lub restrukturyzacją, które będzie korzystne dla wszystkich uczestników.

6. „Dobre praktyki” restrukturyzacyjne odnośnie odpowiedzialności społecznej i terytorialnej

6.1 Europejski Fundusz Społeczny wspiera doświadczenia „dobrych praktyk”, co do sposobu pomyślnego przeprowadzania przekształceń w przemyśle. Europejskie Centrum Monitorowania Zmian (EMCC), będące częścią Europejskiej Fundacji na Rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy z siedzibą w Dublinie, regularnie reaguje na takie doświadczenia dotyczące waloryzacji odpowiedzialności społecznej i terytorialnej przedsiębiorstw. Poza tym pierwsza faza konsultacji rozpoczęta przez Komisję Europejską na temat „Anticipating and managing change – a dynamic approach to the social aspects of corporate

restructuring” pozwoliła również na sporządzenie listy dobrych praktyk w tej dziedzinie.

Te doświadczenia dobrych praktyk przejawiają się generalnie poprzez:

- konieczność wyprzedzania i wcześniejszego zajmowania się sprawami zatrudnienia związanymi z przyszłą restrukturyzacją;
- konieczność badania bezpośrednich i pośrednich skutków dla regionu;
- udział i mobilizację podmiotów w terenie (przedsiębiorstwa, związki zawodowe, władze publiczne lokalne i regionalne, stowarzyszenia i organizacje społeczeństwa cywilnego itp.);
- waloryzowanie negocjacji układów zbiorowych i konieczność „dialogu społecznego” między przedsiębiorstwami, przedstawicielami pracowników i władzami lokalnymi i regionalnymi – jako kluczowe aspekty poszukiwania rozwiązań i alternatyw dla decyzji strategicznych o przeniesieniu przedsiębiorstw;
- społeczne wspieranie zmian (zmiana kwalifikacji, szkolenie, poprawa umiejętności pracowników i monitorowanie ich kariery zawodowej, ożywianie podstaw zatrudnienia, rozwój tkanki przemysłowej, rozpoczynanie własnej działalności gospodarczej itp.);
- zobowiązanie przedsiębiorstw do robienia interesów z pracownikami, którzy w ramach wydzielania działalności na zewnątrz opuściliby przedsiębiorstwo pod warunkiem podwykonawstwa usług;
- pojawianie się nowatorskich rozwiązań dzięki rozwijaniu przedsiębiorczości;
- informowanie w odpowiednim czasie całej sieci małych i średnich przedsiębiorstw podwykonawczych, służb publicznych i władz, wyższych uczelni i zrzeszeń przedsiębiorstw o zamiarze restrukturyzacji przedsiębiorstw znajdujących się w regionie; jest to najtrudniejsze w przypadku przedsiębiorstw międzynarodowych, których ośrodek decyzyjny znajduje się poza regionem, krajem, a nawet Europą.

6.2 Negocjacje i dialog społeczny mają zasadnicze znaczenie dla przeprowadzania restrukturyzacji w sposób społecznie odpowiedzialny i z tego względu jest bardzo ważne, aby w tym przypadku zarówno przedsiębiorstwa jak i związki zawodowe przyjmowały pozytywną postawę w celu znalezienia takiej formuły restrukturyzacji, która byłaby korzystna dla przedsiębiorstwa, pracowników i społeczności. Komisja zachęca do dobrych praktyk poprzez dyrektywy (98/59/WE; 2001/23/WE; 94/45/WE oraz 2002/12/WE) ustanawiające pewne kierunki i obowiązki. Na szczeblu europejskim można podkreślić inicjatywę podjętą w 2002 r. zalecającą „restrukturyzację inteligentną z punktu widzenia społecznego”, która doprowadziła do przyjęcia pewnych wytycznych opublikowanych w czerwcu 2003 r. Wszelkie możliwe alternatywy dla zwolnień powinny być zbadane.

(¹) Dz. U. C 10 z dnia 14.1.2004r., strona 105 i następne.

6.3 Istnieje wiele dobrych przykładów dobrych praktyk w tej dziedzinie ze strony przedsiębiorstw europejskich, które odwołały się do dobrych praktyk społecznie odpowiedzialnych w swojej strategii przemian i restrukturyzacji, jak na przykład choćby grupa hutnicza Arcelor, która w związku z fuzją z przedsiębiorstwami Arbed, Aceralia i Usinor, postanowiła – w sytuacji nadmiaru strukturalnych zdolności produkcyjnych stali płaskiej i w celu poprawy współpracy – zamykać stopniowo wielkie piece w Liège i ograniczyć produkcję w Bremie i w Eisenhüttenstadt. W obliczu utraty miejsc pracy, jaką te zmiany za sobą pociągają, Arcelor zobowiązał się do tego, że żadna osoba nie zostanie pozostawiona sama z problemem zatrudnienia, oraz zobowiązał się do przywrócenia tych terenów do odpowiedniego stanu i, przy pomocy wszystkich zainteresowanych stron, do przyczynienia się do ponownego uprzemysłowienia lokalnej tkanki ekonomicznej.

Negatywnym tym razem przykładem niedostosowania się do dobrych praktyk jest restrukturyzacja przemysłu samochodowego na południu Włoch, w której przewidziano przeniesienie części działalności podwykonawczej za granicę, nie przewidując ani nie organizując wystarczających działań wspierających ani rozwiązywania problemów społecznych z tym związanych.

6.4 Przekształcenia w przemyśle, które powinny być przeprowadzane w celu zachowania konkurencyjności przedsiębiorstw, powinny być wspierane przez władze i finansowane w aspekcie edukacji i szkolenia siły roboczej. W tej sytuacji należy wspierać wykorzystywanie nowych technologii. Ponadto konieczne jest zwracanie uwagi na wzmacnianie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw i interesów społecznych w dziedzinie tworzenia większej liczby miejsc pracy lepszej jakości oraz zrównoważonego charakteru działalności z punktu widzenia środowiska naturalnego w regionach, gdzie znajdują się przedsiębiorstwa.

7. Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna jako instrument zrównoważonego rozwoju

7.1 Zrównoważony rozwój jest głównym celem UE. Wielkie projekty transeuropejskie, takie jak sieci drogowe czy inna infrastruktura przewidywana na szczeblu europejskim, nie wystarczają do wspierania zrównoważonego rozwoju i otwarcia na ogólny rozwój regionów o najbardziej niekorzystnym położeniu. Różnice w produkcji, wydajności i dostępie do zatrudnienia utrzymujące się pomiędzy krajami i regionami, wynikają z niewydolnych struktur w kluczowych dziedzinach konkurencyjności, to znaczy struktur niedostosowanych w kapitale ludzkim i fizycznym, problemów związanych z naturalnym środowiskiem oraz z braku zdolności do innowacji i zarządzania regionalnego.

7.2 Szanse wynikające z przekształceń w sektorze przemysłu mogą z racji swoich skutków dla tkanki ekonomicznej, społecznej, naukowej i udziału społeczeństwa obywatelskiego i władz lokalnych przyczynić się w znacznym stopniu do procesu zrównoważonego i zrównoważonego rozwoju poprzez łączne wykorzystanie instrumentów i polityki spójności społecznej oraz wspólnotowej polityki strukturalnej. Przemiany wymagają działań dostosowawczych, badawczych, nowator-

stwa i przyjęcia nowych postaw zarówno ze strony przedsiębiorstw jak i partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego, poprzez działania w ramach partnerstwa, przy czym celem jest wyważona pomoc regionom w zachowaniu i poprawie ich struktur ekonomicznych i społecznych.

8. Propozycje zmian zawarte w trzecim raporcie na temat spójności ekonomicznej i społecznej.

8.1 Komisja proponuje nową strukturę polityki spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej UE, obejmującą trzy priorytety:

Konwergencję

Celem jest wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenie miejsc pracy w Państwach Członkowskich i w regionach słabiej rozwiniętych.

Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie - wyprzedzanie i wspieranie zmian

Priorytet ten należy przyjąć z zadowoleniem w ramach niniejszej opinii, ponieważ łączy on przekształcenia w sektorze przemysłowym i politykę spójności poprzez programy krajowe i regionalne opierające się na zapobieganiu, wyprzedzaniu i dostosowywaniu się do zmian ekonomicznych. Chodzi przy tym o uwzględnienie priorytetów politycznych europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia i poprawę jakości i wydajności pracy oraz spójności społecznej.

Europejska współpraca terytorialna

Celem jest wspieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii Europejskiej przez działania mające na celu wzmocnienie współpracy transgranicznej i ponadnarodowej.

9. Uwagi dotyczące propozycji trzeciego raportu na temat przemian i restrukturyzacji w sektorze przemysłowym

9.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że trzeci raport na temat spójności ekonomicznej i społecznej, przedstawiony 18 lutego, zajął się tematem „przekształceń w sektorze przemysłu i ogólnych przemian ekonomicznych” w jasny i obiektywny sposób.

9.2 Zaznacza on w szczególności swoje poparcie dla zasad stanowiących podwaliny strategii trzeciego raportu na temat spójności oraz dla powiązania Strategii Lizbońskiej i przyszłej polityki regionalnej w przypadku programów opartych na wiedzy oraz programów krajowych i regionalnych w celu nadania rozmachu rozwojowi gospodarczemu regionów o mniej korzystnych warunkach. Jednak uważa on, że te działania są niewystarczające i dokonuje następującej krytyki dotyczącej:

— braku skwantyfikowanych celów dla realizacji działań na rzecz spójności zarówno na szczeblu Państw Członkowskich jak i na szczeblu regionów, świadczącego o osłabieniu wymagań dotyczących konkretyzacji tych celów;

- braku gwarancji, że w przyszłym programie na lata 2007-2013 dojdzie do większej spójności między regionami a nie tylko Państwami Członkowskimi, jak to miało miejsce w przypadku poprzednich programów na lata 1994-1999 i 2000-2006, a gdyby jednak tak miało się stać, byłoby to oznaką słabości realizacji polityki i porażką Unii w jej polityce spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w przypadku regionów o najbardziej niekorzystnych warunkach;
- braku mechanizmu specjalnej kontroli w celu zagwarantowania, że regiony o najbardziej niekorzystnych warunkach otrzymają niezbędne środki finansowe na swój rozwój, wiedząc że, jak to było w przeszłości, regiony o lepszych warunkach bardziej skorzystały z tego procesu z racji ich lepszej sytuacji w rozumieniu wydajnej infrastruktury i świadczenia usług;
- braku propozycji zachęt dla przedsiębiorstw realizujących politykę odpowiedzialności społecznej mającą pozytywny wpływ na politykę spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej;
- braku skutecznych metod koordynacji wyników polityki spójności, przewidujących kary dla tych Państw Członkowskich, które nie osiągnęłyby celów wyznaczonych w dziedzinie polityki spójności;
- braku uznania przekształceń w sektorze przemysłu za czynnik mogący generować zakłócenia równowagi w regionach lub przyczyniać się do tego braku równowagi z racji ewentualnego przenoszenia przedsiębiorstw, mogącego powodować ogromne zaburzenia na różnych poziomach; rzeczywiście, regiony nimi dotknięte są narażone na to, że ich poziom spójności, w danym momencie bardzo wysoki, ulegnie obniżeniu, co może zagrozić zdolności do ponownego ich zdynamizowania w dłuższej perspektywie, przy czym w raporcie nie pojawia się żadna szczególna propozycja zapobiegania takim reperkusjom.

10. Podsumowanie i zalecenia

10.1 EKES uważa, że propozycje zmiany polityki spójności przedstawione przez Komisję są niewystarczające i że ta okazja do okiełznania zmian, które są nie tylko nieuniknione, ale mają zasadnicze znaczenie jako wyraz dynamiki gospodarczej i dźwignia zrównoważonego rozwoju, nie jest w pełni wykorzystana. Wszystko z powodu braku optymalizacji i połączenia szans, jakie stwarza Strategia Lizbońska, jej pozytywne podejście do przekształceń, konkurencyjności i spójności, agenda w zakresie polityki społecznej określająca wyprzedzanie i zarządzanie zmianą jako kluczowe wyzwanie oraz europejska strategia na rzecz zatrudnienia, której głównym hasłem jest zdolność do dostosowania się.

10.2 EKES uważa, że konieczne jest osiągnięcie równowagi pomiędzy częścią ekonomiczną i społeczną oraz dostosowanie zarządzania zmianami w dwóch celach, to znaczy z jednej strony w celu zagwarantowania wspierania ogólnych celów społecznych (szkolenie, zatrudnienie, szanse i ochrona społeczna), zaś z drugiej strony w celu zagwarantowania przetrwania przedsiębiorstw dzięki specjalnej polityce wspierania, mogącej zapewnić restrukturyzację i konsolidację jako warunek przetrwania i zwiększonej konkurencyjności. Aby osiągnięcie tych celów było możliwe, konieczne są zintegrowane i komplementarne działania ze strony głównych podmiotów, to znaczy państwa (na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym) i przedsiębiorstw.

10.3 Dla powodzenia polityki spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej EKES uważa, że niezbędna jest silniejsza i lepsza koordynacja przy realizacji aktualnej polityki rozwoju w UE obejmującej: aktualne dyrektywy regulujące partycypację pracowników w przedsiębiorstwach; dialog społeczny w poszczególnych sektorach przemysłowych; systematyczne konsultacje z Komisją Konsultacyjną ds. Przemian w Przemśle (CCMI) w ramach Komitetu; Europejskie Centrum Monitorowania Zmian (EMCC); wykorzystanie funduszy strukturalnych; politykę konkurencji i wspierania zasady odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw. Kluczowe znaczenie ma zaangażowanie w ten cel i udział w nim wszystkich zainteresowanych stron.

10.4 EKES uważa, że w przypadku restrukturyzacji należy ustalić pewne zasady stanowiące podstawę i podwaliny dobrych praktyk, obejmujące konieczność wzmocnienia konkurencyjności przedsiębiorstw oraz wymogi spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.

10.5 EKES uważa, że stałe pogarszanie się konkurencyjności Europy w stosunku do Stanów Zjednoczonych wynika z braku nacisku na Państwa Członkowskie w zakresie przestrzegania terminów realizacji strategii i wdrażania podstawowych instrumentów UE takich jak: Strategia Lizbońska, reformy strukturalne i zrównoważony rozwój.

Jeśli ta tendencja się utrzyma, to UE jako aktualnie drugiej potędze światowej grozi spadek na trzecią pozycję (uwaga na Japonię, Chiny i Indie!). Należy temu zapobiec. EKES uważa również, że Komisja powinna być bardziej wymagająca i odgrywać bardziej aktywną rolę w koordynowaniu i monitorowaniu rzeczywistej realizacji wyżej wymienionych strategii. Jednym z głównych działań koordynacyjnych byłoby powołanie komisarza odpowiedzialnego za monitorowanie przemian i przenoszenia przedsiębiorstw przemysłowych, co umożliwiłoby lepsze połączenie polityki przemysłowej z ochroną środowiska naturalnego.

W ramach niniejszej opinii z własnej inicjatywy EKES zaleca, co następuje:

- a) Należy zrewidować strategiczną wizję w dziedzinie spójności w kontekście aktualnych wyzwań stojących przed UE poprzez uaktualnienie i wzmocnienie definicji pojęcia spójności, która nie ograniczałaby jej do podejścia ekonomicznego funduszy strukturalnych i spójności i rozpatrywałaby ją w aspekcie trzech celów:
 - wzmocnienia spójności gospodarki europejskiej;
 - wspierania „europejskiej przedsiębiorczości”;
 - wspierania solidarności pomiędzy państwami i regionami Wspólnoty.
- b) Należy odejść od PKB na głowę mieszkańca jako absolutnego kryterium kwalifikowalności do wsparcia, ponieważ kryterium to jest źródłem względnych nierówności w realizacji polityki strukturalnej. Jak wiadomo, względna zamożność nie może się sprowadzać do suchej liczby wyrażonej przez PKB na jednego mieszkańca. Poziom kwalifikacji zasobów ludzkich, brak infrastruktury, odległość w stosunku do centrum napędowego gospodarki europejskiej i struktura demograficzna to ważne czynniki, które powinny być uwzględniane przy decydowaniu o spełnianiu kryterium kwalifikującego do przyznania pomocy regionom Wspólnoty.

- c) Należy stworzyć nową matrycę kryteriów oceny regionów w taki sposób, aby móc sporządzić nową mapę spójności europejskiej.
- d) Co do spójności terytorialnej, należy ponownie ustalić sposób zarządzania obszarem Wspólnoty w taki sposób, aby umożliwić policentryczny, harmonijny, zrównoważony i zrównoważony rozwój. Takie podejście przestrzenne powinno uwzględniać spójność międzyregionalną w jej wymiarze fizycznym i ekonomicznym poprzez włączenie władz lokalnych, krajowych i europejskich w proces sporządzania modelu europejskiego rozwoju terytorialnego prowadzącego do nowych strategii ekonomicznych (inwestycje, badania naukowe i rozwój, sprawy społeczne (zatrudnienie)).
- e) Konieczne jest kontynuowanie logiki przyspieszania przy formułowaniu polityki strukturalnej w zakresie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej jako środka wyprzedzania przekształceń ekonomicznych ogólnie, a restrukturyzacji w sektorze przemysłu w szczególności. Aktualny limit środków finansowych UE (1,24 % dochodu narodowego brutto) – przy czym możliwe jest obniżenie tej wartości procentowej w perspektywie finansowej na lata 2003-2013 – jest niewystarczający w porównaniu z potrzebami i narzuca logikę ograniczenia działań, co przeszkadza w szybszym osiągnięciu celów spójności.
- f) Należy skoncentrować się na zasobach ludzkich, przeznaczając środki na kształcenie w celu wczesnej orientacji zawodowej i na właściwą edukację zawodową, ale przy zachowaniu elastycznego podejścia do różnych typów problemów, w obliczu których stoją Państwa Członkowskie w tej dziedzinie.
- g) Należy udzielać specjalnej pomocy regionom, które stoją w obliczu radykalnych restrukturyzacji swoich produkcyjnych struktur przemysłowych, przygotowując listy sektorów i regionów bardzo narażonych na ryzyko utraty konkurencyjności i opracowywać specjalne propozycje wsparcia w zależności od sektora i jego specyfiki. Oprócz tego należy zatroszczyć się szczególnie o skutki restrukturyzacji przemysłu w nowych Państwach Członkowskich.
- h) W kontekście poprzedniego ustępu konieczne jest ustalenie „zasady regionu najbardziej uprzywilejowanego”, w którym można byłoby użyć specjalnych środków finansowych w celu wspierania jego restrukturyzacji. W tym kontekście dialog społeczny ma do odegrania fundamentalną rolę, podobnie jak dialog ze społeczeństwem obywatelskim, który połączyłby wszystkie żywotne siły obecne w regionie (przedsiębiorstwa, szkoły wyższe, ośrodki badań naukowych, władze lokalne, stowarzyszenia, związki zawodowe, itp.). W ten sposób można byłoby dojść do przywrócenia vitalności jego tkance ekonomicznej przez tworzenie nowych alternatywnych rodzajów działalności ekonomicznej.
- i) Należy wspierać rozwój regionalnych klastrów wspierając ekspansję sektora technologii informacji i komunikacji oraz branż innowacyjnych i wysokich technologii, które rozwijają potencjalne możliwości regionów, wspierając ich zdolność przyciągania przedsiębiorstw i ich zakładania. W ten sposób można by przyczynić się do wzmocnienia konkurencyjności regionów i zwiększenia spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej jak również zatrudnienia.
- Zasadnicze znaczenie ma prowadzenie badań regionalnych i planowanie we współpracy z całym potencjałem danego regionu w procesie budowy klastra.
- j) Przy tworzeniu polityki wobec przemian przemysłowych w regionach należy uwzględniać pozytywne doświadczenia nabyte w przeszłości w ramach programów branżowych takich jak Rechar, Resider i Retext, tak aby cały potencjał wzrostu mógł zostać wykorzystany.
- k) Komisja powinna kontynuować zmiany w polityce przemysłowej i aktywizować ją w celu dostosowania zasad do nowych warunków ramowych na świecie. W tym względzie EKES przyjmuje z zadowoleniem niedawną propozycję zmiany polityki przemysłowej, przedstawioną 20 kwietnia 2004 r. ⁽¹⁾ Należy w szczególności czuwać nad koordynacją polityki przemysłowej i polityki wspólnotowej w innych dziedzinach, w szczególności w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.
- l) Europa musi przestrzegać i egzekwować ściśle przestrzeganie zasad MOP, gdyż może popaść w kryzys gospodarczy z racji braku konkurencyjności przedsiębiorstw europejskich, jeśli nic nie zostanie zrobione w celu położenia kresu „dumpingowi socjalnemu i podatkowemu” praktykowanemu w innych regionach, które nie przestrzegają na równi z nią zasad gry rynkowej.
- m) Bazując na swoim wysokim technicznym i technologicznym know-how oraz wysoko wykwalifikowanych zasobach ludzkich, Europa powinna potrafić uczestniczyć w światowej grze, ale musi w tym celu zrewidować swoją politykę wspierania badań naukowych, a głównie kapitału ludzkiego. Wiadomo, że na około 14.000 naukowców europejskich studiujących w Stanach Zjednoczonych tylko 3.000 z nich ma zamiar wrócić do Europy. Chodzi tu o bardzo poważną sytuację, która wymaga natychmiastowego podjęcia odpowiednich działań. Dobrym krokiem w tym kierunku jest inicjatywa „Regions for knowlegde” (KnowREG), w ramach której 27 kwietnia 2004 r. postanowiono stworzyć 14 projektów pilotażowych w zakresie wspierania gospodarki na bazie wiedzy na szczeblu lokalnym i regionalnym.
- n) EKES podkreśla konieczność sformułowania przez Radę Europejską wyraźnego związku pomiędzy celami konkurencyjności i wiedzy z jednej strony, a przyszłą polityką regionalną z drugiej.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Wspierać przemiany strukturalne: polityka przemysłowa dla rozszerzonej Europy” (COM(2004) 274).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji **Opinia z własnej inicjatywy**

(2004/C 302/12)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podjął decyzję, zgodnie z art. 29, ust. 2 swojego regulaminu, o przygotowaniu opinii w sprawie międzynarodowej konwencji w sprawie migracji.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 14 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Pariza Castaños.

Na 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 30 czerwca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 162 do 3, przy 11 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie

1.1 Konwencja została przyjęta przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z dnia 18 grudnia 1990 r. Weszła ona w życie z dniem 1 czerwca 2003 r. po jej ratyfikowaniu przez pierwsze 20 państw. Dotąd konwencję ratyfikowało 25 państw⁽¹⁾. Jako taka, stanowi ona w pełni wykonalny traktat międzynarodowy, który musi być przestrzegany przez strony.

1.2 Celem konwencji jest ochrona praw człowieka i godności ludzi, którzy emigrują z przyczyn ekonomicznych lub związanych z zatrudnieniem na całym świecie poprzez odpowiednie prawodawstwo oraz dobrą praktykę na szczeblu narodowym. Wspólną podstawą dla takiego międzynarodowego ustawodawstwa w zakresie polityki migracyjnej winny być działania na rzecz demokracji i praw człowieka. Konwencja reguluje również kwestie równowagi pomiędzy różnymi sytuacjami zarówno w państwach pochodzenia, jak i w krajach przyjmujących.

1.3 Niniejsza konwencja jest jednym z siedmiu traktatów Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie praw człowieka. Uznaje ona, że pewne podstawowe prawa człowieka, zdefiniowane w Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka muszą być zagwarantowane na całym świecie dla wszystkich pracowników migrujących i ich rodzin. Konwencja w sposób przejrzysty i uniwersalny kodyfikuje prawa pracowników migrujących i ich rodzin na podstawie zasady równości traktowania. Ustanawia ona prawa, które muszą być zagwarantowane imigrantom, których sytuacja jest lub nie jest uregulowana, określając minimalne standardy ochrony w zakresie praw obywatelskich, gospodarczych, politycznych, socjalnych i związanych z zatrudnieniem oraz uznaje konieczność istnienia międzynarodowych przepisów zapewniających pracownikom migrującym ich podstawowe prawa.

1.4 Konwencja ta rozbudowuje wcześniejsze ustalenia MOP⁽²⁾ poprzez objęcie ramami prawnymi imigrantów na całym świecie, promowanie zasady sprawiedliwego traktowania imigrantów oraz dążenie do zapobiegania wykorzystywaniu

imigrantów o nieuregulowanym statusie. Konwencja podchodzi do problemu migracji całościowo, podejmując takie zagadnienia jak edukacja, selekcja, wyjazd, tranzyt i zamieszkania w kraju zatrudnienia a także kwestię powrotu i ponownego osiedlenia się w państwie pochodzenia.

1.5 Poszczególne państwa odpowiadają za zarządzanie przepływami migracyjnymi. EKES wspiera pogląd Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych i jest orędownikiem lepszej bilateralnej, regionalnej i międzynarodowej współpracy pomiędzy państwami pochodzenia imigrantów oraz krajami które ich przyjmują. Konwencja nie propaguje, ani nie zarządza przepływami migracyjnymi; jej celem jest raczej zagwarantowanie powszechnego uznania podstawowych praw człowieka oraz wzmocnienie ochrony tychże na całym świecie.

1.6 Konwencja rozważa możliwe sytuacje administracyjne imigrantów na wiele sposobów: gwarantuje wszystkim osobom ochronę ich podstawowych praw człowieka i stosuje dalej idące prawa w stosunku do legalnych imigrantów.

1.7 Poprzez niniejszą konwencję, społeczność międzynarodowa oraz Organizacja Narodów Zjednoczonych ponownie wyrażają swoją wolę poprawy współpracy pomiędzy państwami w celu zapobiegania, a nawet wyeliminowania procederu handlu ludźmi oraz nielegalnego zatrudniania imigrantów o nieuregulowanym statusie, jak również w celu rozszerzenia zakresu ochrony podstawowych praw człowieka imigrantów na całym świecie⁽³⁾.

2. Prawa imigrantów

2.1 Konwencja dąży do zagwarantowania równego traktowania i takich samych warunków prawnych dla pracowników migrujących, jakie posiadają pracownicy będący obywatelami danego kraju. Szczególnie chodzi o:

— zapobieganie nieludzkim warunkom życia i pracy, fizycznemu i seksualnemu wykorzystywaniu oraz poniżającemu traktowaniu, co obejmuje także niewolnictwo (art. 10, 11, 25, 54);

⁽¹⁾ Azerbejdżan, Belize, Boliwia, Bośnia-Hercegowina, Burkina Faso, Wyspy Zielonego Przylądka, Kolumbia, Ekwador, Egipt, Salwador, Ghana, Gwatemala, Gwinea, Kirgistan, Mali, Meksyk, Maroko, Filipiny, Senegal, Seszele, Sri Lanka, Tadżykistan, Uganda, Urugwaj, Wschodni Timor.

⁽²⁾ Konwencja nr 97 z 1949r. i konwencja nr 143 z 1975r.

⁽³⁾ Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, 175 milionów ludzi żyje obecnie w kraju nie będącym ich krajem urodzenia lub narodowości.

- zagwarantowanie imigrantom praw do wolności myśli, słowa i wyznania (art. 12, 13);
- uznanie praw imigrantów do prywatności i bezpieczeństwa osobistego (art. 14, 15, 16);
- zapewnienie dostępu do skutecznej pomocy i porady prawnej poprzez sprawiedliwe postępowanie prawne, gwarantujące prawo do równości i braku dyskryminacji a także stosowanie w trakcie postępowania odpowiednich procedur prawnych i udzielanie pomocy tłumaczeniowej pracownikom napływowym (art. 18, 19, 20);
- zagwarantowanie imigrantom dostępu do informacji dotyczących ich praw (art. 33, 37);
- zagwarantowanie równego dostępu do edukacji i opieki społecznej wszystkim imigrantom (art. 27, 28, 30, 43-45, 54);
- uznanie prawa imigrantów do wstępowania i członkostwa w związkach zawodowych (art. 26, 40).

2.2 Konwencja również ustaliła, że imigranci muszą posiadać prawo do utrzymywania więzi ze swoim krajem pochodzenia. Szczególnie chodzi o:

- zapewnienie imigrantom możliwości powrotu do kraju pochodzenia, jeśli tego zechcą, umożliwienie im odwiedzania krajów z których pochodzą oraz podtrzymywania więzi kulturowych (art. 8, 31, 38);
- zagwarantowanie uczestnictwa imigrantów w życiu politycznym państwa ich pochodzenia (art. 41, 42);
- ochrona prawa imigrantów do przekazywania swoich dochodów do krajów pochodzenia (art. 32, 46, 48).

2.3 Konwencja opiera się na fundamentalnej zasadzie zapewnienia minimalnego poziomu bezpieczeństwa wszystkim imigrantom. Uwzględnia ona dwie możliwe sytuacje, w których pracownicy migrujący mogą się znaleźć (status uregulowany i nieuregulowany), stosuje dalej idące prawa w stosunku do legalnych imigrantów oraz uznaje podstawowe prawa imigrantów o nieuregulowanym statusie.

2.4 Konwencja proponuje podjęcie inicjatyw w celu wyeliminowania nielegalnej migracji, przede wszystkim poprzez eliminowanie wprowadzających w błąd informacji wykorzystywanych do zachęcenia ludzi do nielegalnej migracji oraz poprzez nakładanie sankcji na osoby trudniące się przemytem ludźmi i pracodawców zatrudniających imigrantów o nieudokumentowanym statusie.

2.5 Konwencja ustanawia Komitet ds. Ochrony Praw Wszystkich Pracowników Migrujących oraz Członków Ich Rodzin (Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of their Families), składający się z dziesięciu ekspertów, którzy zostaną mianowani przez strony i którzy będą nadzorować wprowadzanie konwencji w życie i realizowanie jej zapisów.

3. Kraje zachodnie wciąż nie ratyfikowały konwencji

3.1 Międzynarodowa migracja jest wynikiem znacznej nierówności gospodarczej i społecznej pomiędzy bogatymi krajami północy a krajami rozwijającymi się. Dysproporcje te ulegają ciągłemu pogłębieniu w dzisiejszym, coraz bardziej zglobalizowanym systemie gospodarczym. Pomimo to, większość państw, które już ratyfikowały konwencję, są krajami pochodzenia imigrantów. Państwa Członkowskie Unii Europejskiej, Stany Zjednoczone Ameryki, Kanada, Australia i Japonia oraz pozostałe kraje świata zachodniego, do których napływają w dużej liczbie imigranci⁽¹⁾, jeszcze nie ratyfikowały, ani też nie podpisały⁽²⁾ konwencji.

3.2 Unia Europejska, wyrażająca chęć ustalenia międzynarodowych zasad w wielu dziedzinach (w zakresie handlu międzynarodowego w ramach WTO, w dziedzinie ochrony środowiska poprzez Kioto, itd.), musi również zagwarantować przestrzeganie podstawowych praw imigrantów poprzez zastosowanie międzynarodowych norm.

4. Polityka migracyjna w Unii Europejskiej

4.1 Unia Europejska jest obszarem, na którym prawa człowieka są przestrzegane i chronione oraz gdzie stosowana jest znakomita większość międzynarodowych instrumentów prawnych Organizacji Narodów Zjednoczonych. Unia Europejska posiada również własne instrumenty w tej dziedzinie, na przykład Europejską Konwencję Praw Człowieka oraz Kartę Praw Podstawowych.

4.2 Unia Europejska również rozwinęła zestaw instrumentów prawnych do zwalczania dyskryminacji⁽³⁾. Pomimo tego, różni eksperci, w tym przedstawiciele Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii⁽⁴⁾, zgłaszali przypadki dyskryminacji imigrantów pod względem ich warunków pracy.

⁽¹⁾ 55 % imigrantów na świecie żyje w Ameryce Północnej i Europie Zachodniej.

⁽²⁾ Konwencję podpisały państwa, które wyraziły chęć wstąpienia do konwencji w przyszłości, takie jak Chile, Bangladesz, Turcja, Komory, Gwinea-Bissau, Paragwaj, Wyspy Św Tomasza i Książęca, Sierra Leone, Burkina Faso i Togo.

⁽³⁾ Dyrektywa 2000/43 i Dyrektywa 2000/78.

⁽⁴⁾ Dyrektywa 2000/43 i Dyrektywa 2000/78.

4.3 Spotkanie Rady Europejskiej w Tampere zainicjował w Unii Europejskiej proces tworzenia projektu wspólnego prawodawstwa w dziedzinie i imigracji. Konferencja w Tampere stworzyła solidne polityczne podstawy, umożliwiające Unii na zharmonizowanie swoich przepisów dotyczących azylu i imigracji oraz poprawę współpracy z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi. Ponadto, w Tampere zostało osiągnięte porozumienie w sprawie zagwarantowania sprawiedliwego traktowania wszystkich osób oraz rozwoju polityki na rzecz integracji i zapobiegania dyskryminacji.

4.4 Komisja przygotowała wiele projektów aktów prawnych, które jednak napotkały na silny opór wewnątrz Rady⁽¹⁾. Po czterech latach od spotkania w Tampere, rezultaty są nikłe: przyjęte prawodawstwo rozczarowuje i w dużym stopniu odbiega od celów przyjętych przez Radę Europejską, propozycji Komisji, opinii Parlamentu oraz EKES. Obecny system stosowany w Radzie do przyjmowania umów pozwala na blokowanie propozycji. Dodatkowo, postawy niektórych rządów sprawiają, że bardzo trudno osiągnąć porozumienie.

4.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny w szeregu opinii wezwał Radę do działania z większą odpowiedzialnością oraz przyjęcia bardziej konstruktywnego podejścia opartego na pogłębionej współpracy (enhanced co-operation). Coraz pilniejszą sprawą staje się to, aby Unia Europejska posiadała odpowiednie, wspólne prawodawstwo umożliwiające zarządzanie imigracją w sposób zgodny z prawem i przejrzysty.

4.6 EKES sporządził kilka projektów opinii⁽²⁾, w których zachęca Unię Europejską do przyjęcia polityki zapewniającej właściwe podejście do imigracji zarobkowej poprzez odpowiednie kanały prawne, zapobieganie nieuregulowanej imigracji i nielegalnemu przemytowi ludzi.

4.7 W związku z powyższym, zatwierdzenie dyrektywy w sprawie warunków wjazdu, zamieszkania, oraz dostępu do zatrudnienia przez imigrantów, opartej na propozycji Komisji⁽³⁾, która również uwzględnia opinię EKES⁽⁴⁾, jest obecnie sprawą, którą należy się zająć w trybie pilnym.

4.8 Rada Europejska w Salonikach przyjęła z zadowoleniem komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia⁽⁵⁾, który przewiduje w najbliższych latach wzrost migracji do Unii Europejskiej z przyczyn zarobkowych oraz stwierdza, że w związku z tym konieczne będą stosowne przepisy, umożliwiające zarządzanie imigracją w odpowiednich ramach prawnych. Komisja stwierdza również, że potrzebna będzie polityka integracyjna w odniesieniu do populacji migrującej, która podejmie próby zlikwidowania wszelkich form wyzysku i dyskryminacji.

⁽¹⁾ Już w roku 1994 Komisja w swojej Białej Księdze o europejskiej polityce społecznej (COM(1994)333 final) zalecała, aby Państwa Członkowskie ratyfikowały konwencję.

⁽²⁾ Patrz opinie EKES w sprawie łączenia rodzin, Dz. U. C 204 z 18 lipca 2000 r. i Dz. U. C 241 z 7 października 2002 r.; w sprawie komunikatu Komisji w sprawie polityki imigracyjnej Wspólnoty, Dz. U. C 260 z 17 września 2001 r.; w sprawie statusu mieszkańców długoterminowych, Dz. U. C 36 z 8 lutego 2002 r.; w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach zarobkowych, Dz. U. C 80 z 3 kwietnia 2002 r.; w sprawie wspólnej polityki w stosunku do nielegalnej imigracji, Dz. U. C 149 z 21 czerwca 2002 r.; w sprawie warunków wjazdu i zamieszkania w celach nauki, szkolenia zawodowego lub wolontariatu, Dz. U. C 133 z 6 czerwca 2003 r.; oraz o dostępie do obywatelstwa Unii Europejskiej, Dz. U. C 208 z 3 września 2003 r.

⁽³⁾ Dz. U. C 332 z 27 listopada 2001 r.

⁽⁴⁾ Opinia EKES w Dz. U. C 80 z 3 marca 2002 r. (sprawozdawca Pariza Castaños)

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji COM(2003) 336 final i opinia EKES w Dz. U. C 80 z 30 marca 2004 r. (sprawozdawca Pariza Castaños)

4.9 Niektóre z krajowych przepisów prawnych w sprawie imigracji nie w pełni odpowiadają stosowanym międzynarodowym konwencjom praw człowieka, a niektóre dyrektywy europejskie (na przykład w sprawie łączenia rodzin) są nawet uważane przez pewne organizacje pozarządowe oraz Parlament Europejski za sprzeczne z podstawowymi prawami człowieka. EKES twierdzi, że istniejące konwencje międzynarodowe w sprawie praw człowieka, jak również Karta Praw Podstawowych UE, powinny stanowić podstawę dla całej europejskiej struktury legislacyjnej w sprawie imigracji.

5. Globalne wartości Unii Europejskiej

5.1 W ostatnich czasach Stany Zjednoczone wykształciły jednostronne podejście do zarządzania sprawami międzynarodowymi. W wyniku tej sytuacji cały system Organizacji Narodów Zjednoczonych stanął w obliczu poważnych problemów. W konsekwencji tego jedyny obecnie istniejący system umożliwiający wielostronne rozwiązywanie konfliktów międzynarodowych oparte na współpracy jest zagrożony.

5.2 Unia Europejska, aczkolwiek z wielkimi trudnościami, przygotowuje własną, wspólną politykę zagraniczną, w której Organizacja Narodów Zjednoczonych będzie odgrywać kluczową rolę. Przyszły Traktat Konstytucyjny skonsoliduje ten mandat w zakresie polityki zewnętrznej jako jedno z zadań Wspólnoty.

5.3 Stosunki zewnętrzne Unii Europejskiej oparte są na wielostronności i aktywnym kompromisie w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych. W niedawno opublikowanym dokumencie⁽⁶⁾, Komisja Europejska stwierdza, że: „Wyzwanie stojące obecnie przed ONZ jest jasne: „światowe rządy” będą słabe, jeśli wielostronne instytucje nie będą w stanie zapewnić efektywnego wdrożenia swoich decyzji i norm – czy to w sferze „polityki na wysokim szczeblu” związanej z międzynarodowym pokojem i bezpieczeństwem, czy też w zakresie praktycznego realizowania zobowiązań podjętych na ostatnich konferencjach ONZ w sferze społecznej, ekonomicznej, czy też środowiska naturalnego. Na UE spoczywa szczególna odpowiedzialność w tych kwestiach. Z jednej strony, UE uczyniła wielostronność stałą zasadą w swoich kontaktach zewnętrznych. Z drugiej zaś strony, powinna służyć jako wzór dla innych w realizacji – a nawet przekraczaniu – swoich międzynarodowych zobowiązań.

5.4 Globalizacja stwarza nowe możliwości i nowe problemy dla globalnego systemu decyzyjnego (global governance)⁽⁷⁾. Obecnie migracja stanowi główny problem tak dla samych imigrantów, jak i dla krajów ich pochodzenia oraz państw przyjmujących. Wyzwanie, przed którym stajemy, to przekształcenie tych problemów w możliwości dla wszystkich: imigrantów, ich krajów pochodzenia oraz państw, do których napływają. Wielostronność i międzynarodowa współpraca są drogą do ukształtowania dobrego globalnego systemu decyzyjnego (good global governance), systemu przepisów i instytucji ustanowionych przez społeczność międzynarodową i powszechnie uznawanych.

⁽⁶⁾ COM(526) 2003, „Unia Europejska i Organizacja Narodów Zjednoczonych: Wybór wielostronności”.

⁽⁷⁾ Globalizacja – jedyna opcja dla najsłabszych.

5.5 Jak powiedział Kofi Annan, Sekretarz Generalny Organizacji Narodów Zjednoczonych w Parlamencie Europejskim 29 stycznia 2004 r., międzynarodowa współpraca jest najlepszym sposobem na radzenie sobie z rosnącą międzynarodową migracją w nadchodzących latach. „Tylko poprzez współpracę –dwustronną, regionalną i globalną – możemy zbudować partnerstwo pomiędzy państwami będącymi odbiorcą i dawcą w interesach obu stron; wykorzystywać możliwe innowacje w celu uczynienia migracji bodźcem do rozwoju; skutecznie zwalczać przemytników i handlarzy ludźmi; oraz osiągać porozumienie co do wspólnych standardów traktowania imigrantów oraz zarządzania migracją”.

5.6 Europa jest obszarem wolności, demokracji i poszanowania praw człowieka dla każdego. Aby umocnić te wartości w przyszłości, wszystkie Państwa Członkowskie UE muszą ratyfikować międzynarodowe konwencje chroniące te podstawowe prawa człowieka, a ich zasady prawne muszą być zawarte w prawodawstwie Wspólnoty oraz narodowym.

5.7 Artykuł 7 projektu Konstytucji Europejskiej opowiada się za przystąpieniem Unii Europejskiej do Europejskiej Konwencji Ochrony Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. EKES popiera ten krok; EKES popiera również włączenie do Konstytucji Karty Praw Podstawowych Unii, która stworzy wspólny mianownik dla wszystkich ludzi w Unii.

5.8 Te wartości muszą stać się również integralnym elementem stosunków międzynarodowych Unii. Europa musi propagować utworzenie wspólnego organu sądowego na rzecz

ogólnoświatowej ochrony podstawowych praw wszystkich ludzi, niezależnie od pochodzenia i miejsca zamieszkania, na podstawie międzynarodowych konwencji przygotowanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych.

6. Propozycja EKES

6.1 Zgodnie z przygotowanymi opiniami na temat europejskiej polityki imigracyjnej i w poparciu opinii Parlamentu Europejskiego, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie zachęcić Państwa Członkowskie Unii Europejskiej do ratyfikowania międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony praw wszystkich pracowników migrujących oraz członków ich rodzin, zatwierdzonej przez Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych w rezolucji nr 45/158 z 18 grudnia 1990 r., która weszła w życie z dniem 1 lipca 2003 r.

6.2 EKES wzywa Przewodniczącego Komisji oraz państwo obecnie sprawujące przewodnictwo w Radzie do podjęcia niezbędnych politycznych inicjatyw w celu zapewnienia, że Państwa Członkowskie ratyfikują tę konwencję w ciągu najbliższych 24 miesięcy oraz że Unia Europejska również ratyfikuje konwencję, gdy Traktat Konstytucyjny da jej uprawnienia do podpisywania umów międzynarodowych. Celem ułatwienia ratyfikacji, Komisja powinna przeprowadzić analizę przepisów narodowych oraz ustawodawstwa Wspólnoty w odniesieniu do konwencji. Ponadto, partnerzy społeczni i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego przyłączą się do EKES i Komisji w kampanii na rzecz ratyfikacji.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu)

(2004/C 302/13)

Dnia 29 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego postanowił sporządzić opinię z inicjatywy własnej w następującej sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu)

Przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie powierzono Sekcji ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego.

Listem z dnia 3 maja 2004 r. skierowanym do EKES przez Silvę Rodrigueza z DG ds. Rolnictwa Komisja Europejska zawiadomiła, że chciałaby poznać stanowisko Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na ten temat w jak najkrótszym terminie. Uwzględniając pilny charakter prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca - 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca 2004 r.) wyznaczył na sprawozdawcę generalnego Gilberta BROSA i przyjął niniejszą opinię 127 głosami przy 9 głosach wstrzymujących się.

1. Wstęp

1.1 W listopadzie 2003 r. Komisja zorganizowała w Salzburgu konferencję na temat przyszłości wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w perspektywie rozszerzenia Unii Europejskiej. Podobnie jak konferencja w Cork na rzecz „ożywionego środowiska wiejskiego”⁽¹⁾ konferencja ta umożliwiła:

- zgromadzenie głównych aktorów zaangażowanych w opracowywanie i realizację polityki rozwoju obszarów wiejskich;
- zaproponowanie w formie deklaracji głównych preferencji politycznych podmiotów uczestniczących w rozwoju obszarów wiejskich;
- określenie kierunków interwencji tzw. funduszu rolnego przed debatą budżetową nad perspektywami finansowymi na lata 2007-2013.

Dlatego też Komitet zaproponował, aby dyskusję nad zmianami w polityce rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007-2013 oprzeć na wnioskach z tej konferencji.

1.2 Stwierdzając, że rozszerzenie Unii Europejskiej zwiększa zróżnicowanie terenów wiejskich, ale przede wszystkim świadom pierwszoplanowej wagi spraw socjalnych i zatrudnienia w nowych Państwach Członkowskich, Komitet uważa, że należy zbadać spójność i powiązania polityki regionalnej z drugim filarem WPR.

1.3 Komisja opublikowała dwa dokumenty przedstawiające perspektywy finansowe na przyszły okres planowania⁽²⁾ oraz 3-ci raport w sprawie spójności⁽³⁾. Z dokumentów tych wynika, że polityka regionalna w pełni uwzględnia strategię lizbońską na rzecz gospodarki konkurencyjnej i opartej na

wiedzy, a przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich znajduje się w rubryce „Trwałe zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych”, która nawiązuje do strategii trwałego rozwoju. Rubryka ta obejmuje również pierwszy filar WPR i wspólnotowe programy ochrony środowiska.

1.4 Konkluzje szczytu europejskiego w Göteborgu z 15-16 czerwca 2001 r.⁽⁴⁾ umożliwiły przyjęcie europejskiej strategii rozwoju zrównoważonego, w której uściślono, że Wspólna Polityka Rolna winna mieć na celu między innymi przyczynianie się do rozwoju zrównoważonego poprzez większe wspieranie zdrowych i wysokiej jakości produktów i metod produkcji zgodnych z wymogami środowiska⁽⁵⁾.

1.5 Wnioski Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa z Luksemburga z czerwca 2003 r. potwierdzają wzmocnienie drugiego filaru WPR w celu ochrony środowiska naturalnego, wspierania jakości i dobrego samopoczucia zwierząt oraz udzielania pomocy rolnikom w celu dostosowania się do norm produkcji europejskiej, które wejdą w życie w 2005 r.⁽⁶⁾. Dlatego też zadaniem niniejszej opinii z własnej inicjatywy będzie rozważenie i pogłębiona analiza trzech kierunków działania przyjętych w Salzburgu: są to mianowicie konkurencyjność rolnictwa, ochrona środowiska naturalnego i wkład w spójność gospodarczą i społeczną na obszarach wiejskich.

1.6 W deklaracji końcowej konferencji salzburskiej aktorzy rozwoju obszarów wiejskich podkreślili również, że znaczne uproszczenie wspólnotowej polityki rozwoju obszarów wiejskich było jednocześnie konieczne i pilne. W ramach tego uproszczenia należy jednocześnie przekazać więcej odpowiedzialności partnerstwu programowemu w celu kształtowania i realizacji kompleksowych strategii.

⁽⁴⁾ Rada Europejska, Göteborg, 15-16 czerwca 2001 r.; http://europa.eu.int/comm/gothenburg_council/sustainable_fr.htm.

⁽⁵⁾ Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Göteborgu, 15-16 czerwca 2001 r., punkt 31. Dokument nr 200/1/01.

⁽⁶⁾ 2516 posiedzenie Rady – ROLNICTWO I RYBOŁÓWSTWO - Luksemburg, 11, 12, 17, 18, 19, 25 i 26 czerwca 2003 r.; 10272/03 (Presse 164), str. 7, punkt 3.

⁽¹⁾ Europejska Konferencja Rozwoju Obszarów Wiejskich, Cork (Irlandia), 7-9 listopada 1996 r.; http://www.europa.eu.int/comm/agriculture/rur/cork_fr.htm.

⁽²⁾ COM(2004)101.

⁽³⁾ COM(2004)107.

1.7 W niniejszej opinii z inicjatywy własnej Komitet zamierza więc przeanalizować spójność przyszłej polityki regionalnej z przyszłą polityką rozwoju obszarów wiejskich w celu ograniczenia „białych plam”, bliżej przyjrzeć się proponowanym trzem głównym osiom przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz zbadać aspekty uproszczenia administracyjnego.

A. KOMPLEMENTARNOŚĆ POLITYKI ROZWOJU REGIONALNEGO I POLITYKI ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

2. Polityka regionalna: od zasady spójności gospodarczej i społecznej do zasady solidarności terytorialnej

2.1 Przyjęcie Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. przyspieszyło proces integracji gospodarek Państw Członkowskich. Utrzymujące się jednak zróżnicowanie poziomów rozwoju oraz konkurencyjności regionów terytorium Unii Europejskiej stało się podstawą prawdziwej polityki spójności, mającej stanowić przeciwwagę dla trudności powodowanych przez jednolity rynek w krajach południa Europy i regionach o niekorzystnych warunkach. Instytucjonalizacja polityki spójności gospodarczej i społecznej nastąpiła wraz z traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej, który wszedł w życie w 1993 r.

2.2 Jednocześnie jednak rozwój stosunków handlowych Unii i postępujące otwarcie rynku wewnętrznego zaostriżyło konkurencję pomiędzy regionami europejskimi, z których nie wszystkie dysponowały takimi samymi atutami. Celem polityki strukturalnej w latach dziewięćdziesiątych było więc rozwiązanie następujących głównych problemów:

- zmniejszenie różnic w rozwoju przez wspieranie tworzenia miejsc pracy w strefach o niekorzystnych warunkach;
- zapewnienie rekompensaty regionom nie korzystającym z takich samych atutów i dostępu do rynku światowego;
- wspieranie czynników do wzrostu zamożności w strefach o niekorzystnych warunkach;

2.3 Reforma z 1999 r. (tzw. Agenda 2000), kontynuując składowe istniejącej polityki strukturalnej, położyła nacisk na:

- zwiększenie transferów finansowych z regionów „o lepszej sytuacji” do regionów „opóźnionych” (zmniejszenie liczby celów i 75 % funduszy przeznaczonych na cel 1),
- rozwijanie powiązań ekonomicznych pomiędzy tymi regionami (INTERREG III),

- wspieranie włączania regionów opóźnionych w rozwoju w jednolity rynek poprzez Fundusz Spójności.

2.4 W deklaracji Ministrów Państw Członkowskich Unii Europejskiej ds. zagospodarowania przestrzennego (Poczdam, 10-11 maja 1999 r. ⁽¹⁾) i w konkluzjach Rady Europejskiej z Göteborga (czerwiec 2001 r.) na temat określenia strategii europejskiej na rzecz rozwoju zrównoważonego podkreśla się konieczność spójności terytorialnej dla długofalowego zrównoważonego rozwoju całości terytorium Unii Europejskiej. Ostatnie ogniwo w toku tej ewolucji stanowi decyzja Konwentu, który w art. 3 projektu Konstytucji Europejskiej zaproponował zaliczenie spójności terytorialnej do celów Unii ⁽²⁾.

2.5 Ponadto rozporządzenie nr 1260/99 ⁽³⁾ ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych stwierdza, że rozwój lokalnego potencjału obszarów wiejskich pozostaje priorytetowym celem rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju.

2.6 Wobec ewolucji zasad kierujących polityką strukturalną, to znaczy wspierania wzrostu i rozwoju zrównoważonego, Komitet zwraca się do Komisji i Rady o przypomnienie - w interesie spójności terytorialnej - że zrównoważony rozwój terenów wiejskich powinien pozostać priorytetowym celem polityki regionalnej. Polityka ta powinna więc w pełni uwzględniać problematykę tworzenia miejsc pracy, kształcenia ustawicznego oraz dostępu do nowych technologii informacyjnych w środowisku wiejskim.

3. Polityka rozwoju obszarów wiejskich: od „zielonej Europy” do kompromisu luksemburskiego

3.1 W ciągu niemal pięćdziesięciu lat w rolnictwie zaszły duże zmiany. W miarę upływu czasu wywierały one wpływ na wspólnotową politykę strukturalną w dziedzinie rolnictwa. W latach 1962-1972 interwencja wspólnotowa ograniczała się do koordynacji uruchamianych stopniowo działań z zakresu kształtowania rynków. W latach 1972-1985 powstały dwie duże grupy dodatkowych narzędzi: z jednej strony tzw. działania horyzontalne, dotyczące wszystkich Państw Członkowskich (kształcenie zawodowe, wcześniejsze emerytury itp.), z drugiej strony działania regionalne, mające na celu zmniejszanie naturalnych przeszkód strukturalnych i wspieranie rolnictwa jako całości.

⁽¹⁾ Poczdam, maj 1999 r.;

http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/som_fr.htm.

⁽²⁾ Art. 3: Cele Unii: „Unia (...) Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi”.
http://europa.eu.int/futurum/constitution/part1/title1/index_fr.htm#Article3.

⁽³⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych; Dz.U. nr L 161 z 26/06/1999, str. 0001-0042. 0001 – 0042.

3.2 W latach 1985-1999 poszukiwanie równowagi między koniecznością poprawy konkurencyjności rolnictwa europejskiego i dostosowaniem potencjału produkcyjnego do potrzeb rynku a ochroną środowiska naturalnego i rozwojem regionów o niekorzystnych warunkach doprowadziło do włączenia polityki strukturalnej w dziedzinie rolnictwa do nowej strategii polityki regionalnej jako jej wymiaru rolnego. Tak więc polityka strukturalna obejmuje oprócz działań horyzontalnych także działania z zakresu ochrony przestrzeni wiejskiej, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju infrastruktury rolnej i turystycznej oraz aktywności rolniczej.

3.3 Powstała na bazie konferencji w Cork Agenda 2000 umożliwiła wprowadzenie zintegrowanej polityki rozwoju obszarów wiejskich, korzystającej z dwóch instrumentów prawnych (EFOGR-Gwarancja i EFOGR-Orientacja.) Celem jest poprawienie spójności polityki rozwoju obszarów wiejskich (drugi filar WPR) i polityki rynków (pierwszy filar WPR) poprzez wspieranie m.in. dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich.

3.4 Ponadto wprowadzony został opcjonalny mechanizm różnicowania dopłat bezpośrednich. Umożliwia on zwiększenie środków finansowych przeznaczanych na programy rolno-środowiskowe, wcześniejszych emerytur, zalesiania gruntów rolnych oraz działań na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania poprzez redukcję dopłat wyrównawczych z tytułu obniżenia cen instytucjonalnych, ustalonych w ramach wspólnej organizacji rynków produktów rolnych.

3.5 Rozporządzenie nr 1257/99⁽¹⁾ w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z EFOGR opiera się na następujących założeniach:

- programy rozwoju obszarów wiejskich powinny wspierać i uzupełniać politykę rynków;
- trzy działania wspierające ustanowione w ramach reformy WPR z 1992 r. powinny uzupełniać system pomocy dla obszarów o niekorzystnych warunkach (utrudnienia naturalne) i obszarów, na których występują ograniczenia ze względu na środowisko naturalne;
- inne działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich mogą być włączone do programów zintegrowanego rozwoju regionów objętych celami nr 1 i 2.

3.6 Środki przewidziane na lata 2000-2006 na zestaw 22 działań, jakie Państwa Członkowskie mogą uwzględnić w swych planach rozwoju obszarów wiejskich, rozkładają się w następujący sposób⁽²⁾: 39,2 % na poprawę konkurencyjności i dostosowanie rolnictwa, 35 % na obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania i programy rolno-środowiskowe oraz 25,8 % na dostosowanie i rozwój obszarów wiejskich.

3.7 Reforma WPR przyjęta w czerwcu 2003 r. wzmocniła jedno z zadań polityki rozwoju obszarów wiejskich, jakim jest

wspieranie dostosowywania się rolnictwa do wymagań społeczeństwa. Zakres działań rozszerzono o promowanie jakości produktów, poprawę standardów produkcji (środowisko, dobre samopoczucie zwierząt), realizację programu NATURA 2000 i wzmocnienie pomocy dla młodych rolników zakładających gospodarstwa.

3.8 Ponadto mechanizm modulacji jest już obowiązkowy na szczeblu europejskim. Powinien on oznaczać przeniesienie prawie 1,2 mld euro w skali rocznej z polityki rynków do polityki rozwoju obszarów wiejskich.

3.9 Ustosunkowując się do powyższych zmian, Komitet podkreśla, że głównym celem drugiego filaru WPR powinno w dalszym ciągu pozostawać wspieranie rolnictwa w dostosowywaniu się do strukturalnych zmian oczekiwani obywateli.

3.10 W komunikacie Komisji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013 proponuje się stały i skromny budżet przy utrzymaniu środków własnych Unii Europejskiej na poziomie 1,24 % PKB. Komitet popiera propozycję Komisji i podkreśla, że obniżenie środków wspólnotowych byłoby złym sygnałem w momencie rozszerzenia Unii Europejskiej.

3.11. Stwierdzenie to dotyczy również polityki rozwoju obszarów wiejskich. W gruncie rzeczy, jedynymi środkami „dodatkowymi” w przypadku tej polityki byłoby zastosowanie modulacji dopłat, co sprowadza się do transferu finansowego pomiędzy pierwszym a drugim filarem WPR. Dlatego też Komitet wzywa Radę i Parlament Europejski do zadbania o przyznanie odpowiednich środków finansowych na politykę rozwoju obszarów wiejskich, gdyż w przeciwnym wypadku zostanie ona pozbawiona treści.

3.12 Przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie realizowana przez nową Komisję, która ma składać się z 25 komisarzy. Zarządzanie dwoma filarami WPR przez dwóch różnych komisarzy stwarzałoby realne zagrożenie utraty spójności tych dwóch polityk. Komitet pragnie podkreślić swój sprzeciw wobec wszelkich zamiarów powoływania dwóch różnych Dyrekcji Generalnych i dwóch różnych komisarzy do spraw rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich.

4. Znaczenie wielofunkcyjności rolnictwa dla polityki rozwoju obszarów wiejskich

4.1 Już w swych poprzednich opiniach⁽³⁾ Komitet przypomniał, że rynki rolne są ze swej natury niestabilne, a ceny na nich bywają bardzo zmienne. Dlatego też mechanizmy regulacji podaży i rynku stanowią warunek konieczny, by gospodarstwa rolne mogły spełniać warunki produkcji rolnej zgodnej z wymogami rozwoju zrównoważonego. Komitet podkreśla, że utrzymanie polityki regulowania rynków produktów rolnych przyczynia się również do powodzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia. Dz.U. nr L 160 z 26/06/1999, str. 0080-0102.

⁽²⁾ Fact Sheet „le développement rural dans l'Union européenne”, - str. 9. Urząd publikacji Unii Europejskiej 2003.

⁽³⁾ „Polityka mająca na celu wzmocnienie europejskiego modelu rolnictwa”, CES 953/99, Dz.U. nr C 368 z 20.12.99, str. 76-86. „Przyszłość WPR”, CES 362/2002, Dz.U. nr C 125 z 27.5.2002, str. 87-99. (oba tytuły w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej polskiej wersji - przyp. tłum.).

4.2 Ponadto w ramach reformy WPR 26 czerwca 2003 r. zerwano związek między produkcją a pomocą publiczną dla rolnictwa. Wskutek tej zmiany jeszcze pilniejsza staje się konieczność dbania o gospodarczy rozwój rolnictwa, by było ono w stanie lepiej spełniać nowe wymagania, jak różnorodność biologiczna, zachowanie charakterystycznego krajobrazu wsi czy tworzenie miejsc pracy w tym sektorze. Komitet pragnie więc przypomnieć, że do ożywienia wsi przyczynia się przede wszystkim produkcja rolna, gdyż umożliwia ona rozwijanie bezpośredniej więzi między działalnością człowieka a terenem, na którym jest ona wykonywana.

4.2.1. Zakorzenie systemów produkcji w tradycji lokalnej, działania na rzecz podnoszenia wartości handlowej produktów rolnych, w szczególności poprzez promowanie chronionych nazw pochodzenia i chronionych oznaczeń geograficznych i bezpośrednią sprzedaż to tylko niektóre sposoby, na jakie wielofunkcyjność rolnictwa może się przyczynić do rozwoju obszarów wiejskich.

4.3 W Unii powiększonej do 25 państw rolnictwo oznacza 13 milionów pracowników zatrudnionych bezpośrednio w branży i ponad 5 milionów miejsc pracy w branżach zaopatrujących rolników lub będącymi jego odbiorcami. Te miejsca pracy są ze swej natury bardzo silnie związane z danym terytorium, a zmiany w handlu wewnątrzwspólnotowym, prowadzące do zwiększania roli przetworzonych produktów rolno-spożywczych, umacniają związek między rolnictwem a sektorem rolno-spożywczym. Utrzymanie i prawidłowe rozmieszczenie działalności rolnej na obszarach wiejskich staje się więc priorytetem, gdyż w przeciwnym razie zahamowana zostanie integracja obszarów wiejskich z gospodarką regionalną.

4.4 W UE złożonej z 27 Państw Członkowskich rolnictwo obejmować będzie 190 mln ha, czyli 45 % terytorium. W 2001 r. na ponad 10 % powierzchni użytków rolnych realizowano programy rolno-środowiskowe. 15 % powierzchni objętych ochroną na mocy dyrektywy o ochronie siedlisk przyrodniczych i dzikiego ptactwa stanowią tereny rolnicze. 38 % gruntów rolnych w UE uznano za obszary zagrożone azotanami. Działania te są wynikające z lokalnych celów ochrony środowiska lub zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście jest rzeczą, że działalność rolnicza będzie zawsze zajmowała pierwszoplanowe miejsce w gospodarce przestrzennej.

4.5 Komitet pragnie przypomnieć, że wielofunkcyjne aspekty produkcji rolniczej sprzyjają na wiele sposobów utrzymaniu życia gospodarczego na wsi. Komisja i Rada powinny przypominać o tym na wstępie przy okazji każdej zmiany w polityce rozwoju obszarów wiejskich.

4.6 W pełni popierając wnioski konferencji w Salzburgu co do dywersyfikacji działalności gospodarczej na wsi, Komitet

podkreśla, że należałoby unikać „urbanizacji wsi”, to znaczy stosowania na terenach wiejskich tych samych instrumentów rozwoju, co w miastach. W związku z tym Komitet opracowuje aktualnie opinię z inicjatywy własnej na temat rolnictwa w strefach podmiejskich⁽¹⁾. Dlatego też działania na rzecz dywersyfikacji gospodarki na wsi w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich powinny się koncentrować wokół kilku tematów ściśle związanych z rolnictwem, w szczególności usług dla ludności wiejskiej poprawiających jej warunki życia, rozwoju agroturystyki oraz wspierania dywersyfikacji działalności zarobkowej w oparciu o działalność rolniczą.

5. Specyfika i ograniczenia polityki rozwoju obszarów wiejskich

5.1 Wnioski trzeciego raportu w sprawie spójności dowodzą, że utrzymujące się pomiędzy regionami różnice w dziedziny zgodności produkcji z wymogami rozwoju zrównoważonego, wydajności i tworzenia miejsc pracy wynikają ze strukturalnej niewydolności głównych czynników konkurencyjności. Komitet podkreśla, że polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna również inspirować się tymi zasadami, wpisując się w logikę rozwoju strukturalnego obszarów wiejskich.

5.2 Z rozszerzeniem Unii Europejskiej wiąże się nasilenie się problematyki rozwoju gospodarczego terenów wiejskich w związku z dużym ukrytym bezrobociem w nowych Państwach Członkowskich. Komplikuje to jeszcze bardziej rozróżnienie między polityką regionalną a polityką rozwoju obszarów wiejskich. Komitet proponuje, aby problemy wspólne dla polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich zostały dokładnie określone w nowym rozporządzeniu w sprawie funduszy strukturalnych i aby liczba działań, które mogą być finansowane w ramach jednej lub drugiej polityki, została ograniczona w celu uzyskania lepszej czytelności każdej z nich.

5.3 O ile samo rolnictwo nie jest w stanie zapewnić rozwoju terenów wiejskich, jest ono niezbędne dla powodzenia polityki rozwoju obszarów wiejskich. Związek między miejscami pracy związanymi bezpośrednio i pośrednio z rolnictwem a danym regionem oraz rozległość obszaru, na jakim prowadzona jest działalność rolnicza sprawiają, że wspieranie rolnictwa w dostosowaniu do zmieniających się oczekiwań obywateli pozostaje sprawą priorytetową. Ponadto zarówno pierwszy jak i drugi filar WPR przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich, utrzymując lub umacniając działalność rolniczą.

5.4 Rozszerzenie Unii Europejskiej również stanowi duże wyzwanie dla przyszłości WPR. Komitet podkreśla ważne miejsce, jakie we wdrażaniu drugiego filaru WPR w kolejnym okresie planowania przyznać należy wymianie doświadczeń i transferowi metod.

⁽¹⁾ „Rolnictwo w strefach podmiejskich” - projekt opinii EKES, CES 1324/2003 (na sesję plenarną we wrześniu 2004 r.).

5.5 Komitet pragnie zaznaczyć, że regiony słabo zaludnione, jak wyspy, obszary arktyczne i strefy górskie, z racji trwale utrudniających ich sytuację warunków naturalnych wciąż mają przed sobą cel zbudowania jednolitego rynku. Polityka regionalna, podobnie jak polityka rozwoju obszarów wiejskich, powinny uwzględniać ten aspekt w swoich warunkach realizacji, w szczególności oferując wyższy współczynnik współfinansowania odpowiadający tym utrudnieniom. Komitet opracowuje skądinąd aktualnie opinię z inicjatywy własnej ⁽¹⁾, w której zajmuje się w szczególności możliwościami pełniejszego włączenia obszarów o gorszych warunkach naturalnych w gospodarkę regionalną.

5.6 Komitet podkreśla wreszcie, że polityka rozwoju obszarów wiejskich i polityka regionalna nie wyczerpują arsenału środków działania władz publicznych na rzecz harmonijnego rozwoju terenów Unii Europejskiej. Komitet przypomina, że silny związek między terytorialnymi jednostkami administracji publicznej a miejscową ludnością również sprzyja spójności terytorialnej.

B. ANALIZA PROPOZYCJI DOSKONAŁENIA DZIAŁAŃ

6. Działania przewidziane w ramach kompromisu luksemburskiego (26 czerwca 2003 r.)

6.1 Reforma WPR, która nastąpiła w czerwcu 2003 r., zaakcentowała związek między drugim filarem WPR (rozwoj obszarów wiejskich) a dostosowaniem pierwszego filaru. W związku z tym wprowadzono szereg nowych działań wspierających pierwszy filar WPR, zwiększając ich liczbę z 22 do 26.

6.1.1 Wprowadzono dwa nowe działania na rzecz jakości żywności (dobrowolny udział w krajowym programie uznanych znaków jakości oraz działania promocyjne i informacyjne związane z tymi produktami wśród konsumentów). Kolejne dwa nowe działania związane są z dostosowaniem techniki produkcji do standardów europejskich związanych ze środowiskiem naturalnym, dobrostanem zwierząt, zdrowiem roślin i zwierząt.

6.1.2 Zrewidowano również szereg dotychczasowych instrumentów (uwzględnienie zagadnień dobrostanu zwierząt w programach rolno-środowiskowych, zwiększenie pomocy publicznej dla młodych rolników zakładających własne gospodarstwa, realizacja dyrektyw o ochronie siedlisk przyrodniczych i dzikiego ptactwa oraz finansowanie inwestycji w leśnictwie w ramach gospodarki leśnej zgodnej z wymogami środowiskowymi i społecznymi).

⁽¹⁾ „Jak zapewnić integrację regionów o trwale gorszych warunkach naturalnych i strukturalnych” - wstępny projekt opinii R/CESE 631/2004 (na sesję plenarną we wrześniu 2004 r.) (tytuł w wolnym tłumaczeniu - przyp. tłum.).

6.2 Dla nowych Państw Członkowskich przyjęto tymczasowy program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2004-2006. Będą z niego finansowane dodatkowo cztery nowe działania wspierające: pomoc dla grup producenckich, płatności dla gospodarstw nie zapewniających pełnego utrzymania, pomoc techniczna i uzupełnienie dopłat bezpośrednich z pierwszego filaru WPR.

7. Nowe podejście do 3 kierunków działania przyjętych w Salzburgu

7.1 Budowa jednolitego rynku i stopniowe otwieranie dostępu do rynku wewnętrznego gospodarkom rolnym korzystającym ze stosunkowo lepszych warunków naturalnych czy mniej restrykcyjnych norm ochrony środowiska nakłada na europejski model rolnictwa przymus poprawy konkurencyjności.

7.2 Komitet jest więc zdania, że w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich należy wciąż rozbudowywać pomoc dla inwestycji w gospodarstwach rolnych. Inwestycje umożliwiające gospodarstwom rolnym uwzględnienie zarówno wszystkich wymogów ochrony środowiska, jak i poprawy dobrostanu zwierząt i warunków pracy zasługują na wsparcie zwłaszcza wówczas, gdy przyczyniają się do umocnienia rolnictwa na danym terenie.

7.3 Komitet podkreśla, że należy przewidzieć przyspieszenie wdrożenia programu doradztwa rolnego dla ułatwienia dostosowania do nowych standardów produkcji. Państwa Członkowskie mają bowiem wdrożyć go dopiero w 2006 r., choć wymóg dostosowania obowiązywać będzie już w roku 2005.

7.4 Na tle osłabienia narzędzi regulacji rynków produktów rolnych, zmian klimatycznych i działań związanych ze skandalami sanitarnymi w przemyśle żywnościowym od kilku lat wyraźnie daje się zauważyć znaczenie ograniczenia obrotów gospodarstw. W ramach reformy WPR w 2003 r. Komisja zamierzała sporządzić raport analizujący możliwości, przeznaczenia na szczeblu krajowym pewnego odsetka modulacji na specyficzne działania zapobiegania zagrożeniom, kryzysom i klęskom żywiołowym. Komitet przypomina, że Komisja ma przedstawić ten raport przed końcem 2004 r. i że powinna również zbadać zarówno krajowe, jak i wspólnotowe sposoby rozwijania systemów ubezpieczenia rolników. Wnosi on, aby w razie potrzeby wkład finansowy z drugiego filaru WPR traktować jako działania wspierające.

7.5 Przyszła polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna umocnić znaczenie ochrony środowiska naturalnego i gospodarki przestrzennej jako drugiego kierunku działania, mając za główne narzędzie programy rolno-środowiskowe oraz rekompensaty z tytułu trudnych warunków naturalnych w oparciu o wspólne kryteria w celu zapewnienia utrzymania równowagi terytorialnej.

7.6 W ramach reformy WPR wprowadzono zasadę uzależnienia dopłat bezpośrednich dla rolnictwa od przestrzegania ustawodawstwa wspólnotowego (19 dyrektyw i rozporządzeń) dotyczącego środowiska naturalnego, zdrowia publicznego, zdrowia zwierząt i roślin oraz dobrostanu zwierząt. Komitet podkreśla, że nie należy mylić tego nowego aspektu pierwszego filaru WPR z programami rolno-środowiskowymi. Programy te nie mają charakteru obowiązkowego, lecz wspierają dobrowolne i wspólne działania rolników na rzecz wdrażania metod produkcji rolnej służących ochronie środowiska naturalnego i naturalnej przestrzeni.

7.7 Komitet podkreśla, że przepisy administracyjne związane z wdrażaniem tych programów należy uprościć. Na przykład określenie celów tych programów powinno dokonywać się zgodnie z zasadą pomocniczości. Biorąc pod uwagę wymóg stabilności budżetu, Komitet ma wątpliwości co do zasadności dalszego rozszerzania zakresu tych programów o inne kwestie związane ze środowiskiem naturalnym. Należy jednak położyć szczególny nacisk na te programy rolno-środowiskowe, które wspierają zróżnicowanie systemów produkcji rolnej w celu ochrony równowagi systemów rolnych.

7.7.1 Jak wynika z deklaracji Szczytu Europejskiego w Göteborgu, programy rolno-środowiskowe winny stać się obowiązkowym składnikiem każdego planu krajowego.

7.7.2 Komitet podkreśla, że finansowanie programu Natura 2000 nie powinno odbywać się kosztem aktualnie realizowanych działań. Dlatego też pragnie, by Komisja określiła nowe sposoby finansowania w celu zrekomensowania kosztów związanych ze stosowaniem dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych i ptactwa.

7.8 Trzecim kierunkiem przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich ma być dywersyfikacja gospodarki wiejskiej w powiązaniu z działalnością rolniczą w celu ograniczania odpływu ludności z obszarów wiejskich.

7.9 W trzecim raporcie w sprawie spójności Komisja podkreśla, że trzy typy działań, obejmujące turystykę, rzemiosło i dziedzictwo materialne obszarów wiejskich, powinny wchodzić we wspólny zakres polityki regionalnej i polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet pragnie, zachowania tej równowagi. Wydaje się, że infrastruktura rolna nie powinna być już finansowana z funduszy strukturalnych. Komitet jest więc przeciwny przeniesieniu finansowania tego typu inwestycji z polityki regionalnej do polityki rozwoju obszarów wiejskich.

7.10 Komitet proponuje ponadto, by w związku ze zmianami w polityce regionalnej działania na rzecz odbudowy i rewaloryzacji dziedzictwa obszarów wiejskich nie wpisujące się w projekty agroturystyczne mogły już korzystać ze wsparcia w ramach polityki rozwoju obszarów wiejskich.

7.11 Komitet proponuje wreszcie, by w ramach działań na rzecz rozwoju gospodarki na obszarach wiejskich uwzględ-

niono usługi umożliwiające poprawę jakości życia ludności wiejskiej (na przykład usługi zastępstwa rolników).

C. POPRAWA WARUNKÓW ZARZĄDZANIA POLITYKĄ ROZWOJU OBSZARÓW WIEJSKICH

8 Pierwszy punkt, w którym należy kontynuować ulepszanie warunków zarządzania, stanowi ciągłość kształtowania planów rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera więc Komisję w jej działaniach na rzecz opracowania nowej polityki rozwoju obszarów wiejskich w celu maksymalnego skrócenia przerwy między dwoma okresami programowania.

8.1 Trudności występujące w niektórych Państwach Członkowskich w kwestii wdrażania polityki rozwoju obszarów wiejskich przez administrację ukazują, że funkcjonowanie kilku instrumentów finansowych na różnych zasadach może szkodzić czytelności działań władz publicznych. Na przykład możliwe jest, że z punktu widzenia beneficjentów postęp, jakim było połączenie działań na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w jednym rozporządzeniu, stanowi źródło dodatkowych utrudnień administracyjnych.

8.2 Uproszczenie planowania sprowadza się do objęcia jednym funduszem wszystkich działań pomocowych związanych z polityką rozwoju obszarów wiejskich. Komitet podkreśla jednak, że tryb zarządzania tym jednym funduszem powinien być spójny z zasadami obowiązującymi w funduszach strukturalnych.

8.3 Podział przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich na trzy osi (konkurencyjność rolnictwa, gospodarka przestrzenna i dywersyfikacja gospodarki na obszarach wiejskich) powinien również znaleźć swoje odbicie w przyszłym rozporządzeniu o rozwoju obszarów wiejskich. Rozporządzenie to mogłoby ściślej określać zasady interwencji, cele w ramach owych trzech osi oraz wykaz możliwych typów działań (wsparcie dla inwestycji, dotowane pożyczki, wieloletnia pomoc publiczna przeznaczona na dostosowanie się do określonych wymogów, pomoc techniczna, inżynieria finansowa itp.). Tryb realizacji każdego z tych działań na szczeblu krajowym powinien natomiast podlegać zasadzie pomocniczości. Komitet podkreśla, że zarządzanie tylko jedną decyzją dla każdego Państwa Członkowskiego na podstawie dokumentu strategicznego niosłoby korzyść w postaci stałych ram wspólnotowych w całym okresie planowania.

8.4 Aktualnej procedurze przyjmowania zmian w komitecie STAR (Komitet Zarządzania Strukturami Rolnymi i Rozwojem Obszarów Wiejskich) brakuje elastyczności, ponieważ procedura zmiany ex-ante jest zbyt czasochłonna. Komitet proponuje, by nowa procedura, jaka ma być wprowadzona, wzorowała się na procedurze zatwierdzania pomocy publicznej. Mianowicie poczynawszy od chwili przyjęcia planu rozwoju obszarów wiejskich na początku cyklu planowania wszelkie zmiany powinny podlegać kontroli zgodności z prawem przez Komisję (ocena ex-post).

8.5 Zatwierdzanie programów operacyjnych, w zależności od ustroju Państw Członkowskich, powinno odbywać się na szczeblu krajowym lub niżej, zgodnie z zasadą pomocniczości. Komisja byłaby wówczas odpowiedzialna za niedopuszczenie do zakłóceń konkurencji wskutek realizowanych działań, sprawdzanie zgodności z prawem trybu interwencji i zapewnianie spójności prowadzonych działań z funduszami strukturalnymi. Komitet podkreśla również, że Komisja z uwagi na swoje doświadczenie mogłaby wspierać przekazywanie doświadczeń w ramach pomocy technicznej, w szczególności dla nowych Państw Członkowskich.

8.6 Komitet opowiada się za zmniejszeniem liczby etapów zatwierdzania programów poprzez określenie odpowiedzialności każdego ze szczebli decyzyjnych – Komisji, Państw Członkowskich i samorządu terytorialnego.

8.7 Ustanowienie jednego funduszu finansującego działania z zakresu polityki rozwoju obszarów wiejskich prowadzi również do uproszczenia zarządzania finansowego. Zgodnie z logiką funduszy strukturalnych, nowy fundusz powinien przejąć ich główne cechy, to znaczy:

- opierać się na kalendarzu perspektywicznym i rocznym,
- przygotowywać programy wieloletnie,
- zapewniać bardziej elastyczne warunki płatności niż EFOGR-Gwarancja (środki przydzielone – środki do wypłaty).

8.8 Problematyka uproszczenia administracyjnego zarządzania polityką rozwoju obszarów wiejskich dotyczy również zagadnień kontroli. Komitet popiera propozycję, jakie przedstawiła Komisja w trzecim raporcie w sprawie spójności, w szczególności zasadę proporcjonalności zadań kontrolnych. Poniżej pewnego progu Państwa Członkowskie powinny móc stosować dla danych programów własny krajowy system kontroli. Komitet podkreśla, że propozycje te powinny zostać wdrożone w zarządzaniu polityką rozwoju obszarów wiejskich, o ile zapewnią one taką samą skuteczność kontroli, a przez to i właściwe wykorzystanie środków wspólnotowych.

8.9 Rezerwa na dobry wynik wdrożona w funduszach strukturalnych w ramach Agendy 2000 odbierana jest raczej jako środek represyjny w obliczu nieuniknionego działania przypadku w toku administracyjnej realizacji programów. Ponadto przyznawanie środków z rezerwy na podstawie tylko jednego kryterium – poziomu wykorzystania środków – mogłoby powodować negatywne skutki, zachęcając do pospiesznego planowania, a następnie ścisłego monitorowania realizacji, co nie jest zgodne z zasadą wieloletniego planowania rozwoju obszarów wiejskich. Dlatego też Komitet podkreśla, że zasada rezerwy za wynik nie powinna być stosowana w przyszłej polityce rozwoju obszarów wiejskich.

8.10 Z logiką uproszczenia realizacji programów wiąże się również zagadnienie partnerstwa. Na podobieństwo tego, co dzieje się w ramach polityki regionalnej, Komitet pragnie, aby każde Państwo Członkowskie starało się organizować współpracę między różnymi szczeblami administracji, ale również i z partnerami społecznymi i przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zarówno na etapie opracowywania programów, jak i ich realizacji i monitoringu.

8.11 Powodzenie inicjatywy Komisji LEADER od czasu jej uruchomienia w 1989 r. bierze się w dużej mierze z położonego w niej nacisku na poszukiwanie nowych dróg rozwoju obszarów wiejskich. Ponadto w aktualnym cyklu planowania, dzięki ułatwieniu partnerstwa między lokalnymi grupami działania z różnych krajów, ujawnił się efekt mnożnikowy wymiany doświadczeń. Komitet podkreśla, że lokalne inicjatywy poszukujące nowych dróg rozwoju dla obszarów wiejskich powinny nadal móc korzystać ze wsparcia w ramach inicjatywy LEADER, w szczególności w ramach specjalnej ścieżki polityki rozwoju obszarów wiejskich. Przewidywanie lokalnych potrzeb w zakresie kształcenia ustawicznego, poszukiwanie nowych rynków zbytu dla produktów rolnych, rozwój współdziałania pomiędzy podmiotami gospodarczymi na danym terytorium - tematy takie mogą rzucić nowe światło na przyszłość polityki rozwoju obszarów wiejskich. Komitet popiera zatem kontynuację inicjatywy LEADER w ramach polityki rozwoju w celu poszukiwania nowatorskich koncepcji rozwoju obszarów wiejskich.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej – nowe partnerstwo dla spójności: zbieżność, konkurencyjność, współpraca”

(COM(2004) 107 final)

(2004/C 302/14)

Dnia 8 grudnia 2003 r. Komisja Europejska zasięgnąć opinii Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, na mocy art. 95 i 251 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w sprawie: „Trzeci raport o spójności gospodarczej i społecznej – nowe partnerstwo: spójność, konkurencyjność i współpraca”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej i Spójności Społecznej, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tym przedmiocie, przyjęła swą opinię dnia 8 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Barros Vale.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 30 czerwca 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 0 przy 5 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1 Trzeci raport o spójności społecznej i gospodarczej, zatytułowany „Nowe partnerstwo dla spójności – zbieżność, konkurencyjność, współpraca”, przedstawia podsumowanie polityki spójności w Unii Europejskiej (UE) – w szczególności zaś postęp odnotowany w kwestiach gospodarczych, społecznych i terytorialnych – oraz dalsze perspektywy.

1.2 Zasadnicza struktura dokumentu obejmuje cztery części, do których należy dodać streszczenie raportu (zawarte na jego pierwszych stronicach) oraz propozycję reformy polityki spójności (zawartą w części końcowej):

- Część pierwsza – Spójność, konkurencyjność, zatrudnienie i wzrost – sytuacja i trendy;
- Część druga – Wpływ polityki Państw Członkowskich na spójność;
- Część trzecia – Wpływ polityki wspólnotowej: konkurencyjność, zatrudnienie i spójność;
- Część czwarta – Wpływ i wartość dodana polityki strukturalnej.

1.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje wyniki uzyskane w ostatnich latach w zakresie tej polityki, która znajduje się wśród części składowych fundamentalnej polityki Unii Europejskiej. Uważa, że zawarte w raporcie propozycje odpowiadają celom postulowanym przez EKES w dokumentach, które kolejno przyjmował.

1.3.1 W tym kontekście EKES wyraża zadowolenie, iż Komisja nie dała posłuchu niektórym mnożącym się postulatom ponownego unarodowienia polityki spójności.

1.4 Biorąc pod uwagę złożony charakter i różnorodność elementów poruszonych w raporcie oraz aby umożliwić lepsze spojrzenie na problematykę rozpatrywaną w niniejszej opinii, zdecydowano się odzwierciedlić w niniejszym dokumencie strukturę raportu Komisji oraz zakończyć oceną dokonanych postępów i dalszych perspektyw.

2. Część pierwsza – Spójność, konkurencyjność, zatrudnienie i wzrost – Sytuacja obecna i trendy

2.1 Na podstawie różnych badań statystycznych raport porusza stan spójności w Europie, w jej wymiarach gospodarczym, społecznym i terytorialnym, w szczególności zaś w zakresie pozytywnego wpływu na zbieżność.

2.2 Dokument dokonuje dosyć szczegółowej analizy postępu „państw spójności” w dziedzinie rzeczywistej zbieżności w oparciu o informacje odnoszące się do 2001 r., chociaż niektóre z nich dotyczą 2002 r.; następnie analizuje niektóre perspektywy. Analiza rozciąga się także na sytuację spójności w rozszerzonej Europie.

2.3 Pośród elementów poruszanych w tej części raportu znajdują się przede wszystkim: wzrost PKB i zatrudnienia w państwach spójności w ostatnich latach w porównaniu z pozostałą częścią UE oraz rozwój nierówności pomiędzy regionami w Europie 15-stu w ostatnim dziesięcioleciu, ze szczególnym podkreśleniem regionów celu 1. Raport zawiera także analizę ostatniego rozwoju gospodarczego nowych Państw Członkowskich. Są tam poddane analizie zróżnicowane wyniki gospodarcze wśród tych państw oraz fakt, że, aby państwa te zbliżyły się do średniego poziomu dochodów w UE, konieczna jest wysoka stopa wzrostu przez długi czas.

2.4 Wśród aspektów ukazanych w tej części raportu obecne są starzenie się ludności europejskiej, czynniki mające decydujący wpływ na konkurencyjność i na wzrost zatrudnienia, takie jak innowacyjność i wiedza, jak również ochrona środowiska w kontekście celów goeteborskich.

2.5 Aspekty ogólne

2.5.1 W ostatnich dziesięciu latach, w szczególności zaś od drugiej połowy lat 90-tych, miał miejsce postęp w dziedzinie spójności krajowej i regionalnej, co ograniczyło nierówności tak pomiędzy państwami, jak i pomiędzy regionami UE. Niemniej jednak, spójność pomiędzy Państwami Członkowskimi przewyższała spójność pomiędzy regionami.

2.5.2 Pomimo pozytywnego wkładu funduszy strukturalnych i pomimo osiągniętego postępu, utrzymują się ciągle znaczące różnice w dziedzinie zamożności i wyników gospodarczych, które stanowią odzwierciedlenie słabości strukturalnych niektórych państw i regionów.

2.5.3 Do rozwiązania pozostaje również szereg problemów związanych z konkurencyjnością słabych regionów. Niektóre regiony Europy są ciągle zbyt odizolowane, brakuje w nich wykwalifikowanej siły roboczej i inwestycji oraz nie posiadają środków, które umożliwiłyby pełny dostęp do społeczeństwa informacyjnego.

2.5.4 W dziedzinie spójności społecznej i zatrudnienia postęp wydaje się niewielki:

2.5.4.1 Obniżenie stopy bezrobocia długoterminowego okazuje się być bardzo trudnym zadaniem;

2.5.4.2 Ograniczony wzrost zatrudnienia w Unii Europejskiej 15-stu w 2001 r., w połączeniu ze spadkiem zatrudnienia w ostatnich latach w państwach akcesyjnych przyczynił się do dalszego zwiększenia nierówności regionalnych;

2.5.4.3 Naturalny przyrost ludności zmniejszył się w wielu regionach Europy i przewiduje się, że ulegnie dalszemu zmniejszeniu w nadchodzących latach (prognozy demograficzne przewidują jego zmniejszenie w różnych Państwach Członkowskich i państwach akcesyjnych, z pewnymi wyjątkami);

2.5.4.4 Czynnikiem ważniejszy ze względu na zatrudnienie: liczba ludności w wieku produkcyjnym prawdopodobnie będzie malała szybciej niż liczba ludności ogółem. Według prognoz do roku 2025 osoby w wieku ponad 50 lat mają stanowić 35 % ludności w wieku produkcyjnym w UE 15-stu w porównaniu z 26 % w 2000 r. Zjawisku temu towarzyszyć stały wzrost odsetka osób w wieku 65 lat i powyżej;

2.5.4.5 Liczby wskazują również na wzrost współczynnika zależności międzypokoleniowej. W UE 15-stu osoby w wieku 65 lat i powyżej stanowią obecnie blisko 25 % liczby ludności w wieku produkcyjnym; innymi słowy na każdego emeryta przypadają cztery osoby w wieku pomiędzy 15 a 64 rokiem życia. Do 2025 r., odsetek ten wzrośnie do 36 %, czyli poniżej trzech osób w wieku produkcyjnym na każdego emeryta. W państwach akcesyjnych wskaźnik ten zmieni się z poniżej 20 % na ponad 30 %.

2.5.4.6 Raport zwraca jednak uwagę, że dane te nie mówią, ile osób w wieku produkcyjnym będzie zatrudnionych, aby wspierać osoby w wieku 65 lat i powyżej (w 2002 r., 64 % ludności w wieku produkcyjnym było zatrudnionych w Unii 15-stu, przy wskaźniku 56 % w państwach akcesyjnych i z dużymi różnicami pomiędzy poszczególnymi państwami i regionami).

2.5.5 Raport zwraca uwagę, że różnice pomiędzy państwami i pomiędzy regionami Unii Europejskiej, uwydatnią się jeszcze wraz z przystąpieniem nowych Państw Członkowskich w maju 2004 r. Państwa te odnotowały wysokie wskaź-

niki wzrostu gospodarczego, jednak ich PKB per capita i w wielu przypadkach, zatrudnienie są znacznie poniżej średniej w UE 15.

2.5.6 Uwzględniając rosnące wzajemne uzależnienie, które występuje w dziedzinie handlu i inwestycji, rozwój gospodarczy w nowych Państwach Członkowskich będzie mógł podtrzymywać wysoki wskaźnik wzrostu dla całej UE. Jego korzyści dadzą się zwłaszcza odczuć w Niemczech i Włoszech.

2.5.7 W rozszerzonej Unii Europejskiej, można będzie wydzielić trzy grupy państw w oparciu o ich PKB per capita w PPS (parytet siły nabywczej):

- pierwsza, złożona z dwunastu spośród piętnastu obecnych członków będzie miała PKB per capita wyraźnie przewyższający średnią europejską (o 10 % lub więcej);
- w drugiej grupie siedmiu państw, złożonej z trzech pozostałych obecnych Państw Członkowskich: Hiszpanii, Portugalii i Grecji oraz Cypru, Słowenii, Malty i Republiki Czeskiej, gdzie PKB per capita w PPS będzie się mieścił w przedziale pomiędzy 73 % a 92 % średniej UE 25-ciu.
- w trzeciej grupie ośmiu państw (włączając Bułgarię i Rumunię) PKB per capita będzie niższy niż 60 % średniej wspólnotowej.

2.5.8 W części raportu poświęconej spójności terytorialnej przyznaje się, że współpraca pomiędzy regionami, w jej wymiarach transgranicznym, międzynarodowym i międzyregionalnym, przyczyniła się istotnie do promocji zrównoważonego rozwoju obszaru wspólnotowego.

2.5.9 Co do czynników mających decydujący wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność, raport stwierdza utrzymywanie się nierówności w wymiarze regionalnym:

- na poziomie kadr, regiony uboższe cechują się wyższym wskaźnikiem przedwczesnego opuszczania systemu edukacji, wskaźnik uczestnictwa w ustawicznym szkoleniu jest o wiele niższy w państwach spójności, z wyjątkiem Irlandii, zaś w wielu przypadkach jest jeszcze niższy w państwach akcesyjnych;
- raport przedstawia różne wskaźniki ukazujące istotne zróżnicowanie pośród państw UE 15-stu w zakresie działań innowacyjnych. Wydatki na badania i rozwój (B&R) potwierdzają opóźnienie regionów celu 1 (w sektorze przedsiębiorstw wydatki B&R jako odsetek PKB są znacznie poniżej średniej europejskiej, na poziomie niewiele przewyższającym jej 1/5).

2.5.9.1 W państwach akcesyjnych wydatki na B&R jako odsetek PKB są niższe niż w dużej części państw UE 15-stu, lecz niewiele niższe niż w regionach celu 1.

2.5.9.2 Jak w przypadku UE 15-stu, można również stwierdzić na poziomie państw akcesyjnych względną koncentrację wydatków na B&R w regionach najzamożniejszych.

2.5.9.3 Nierówności regionalne utrzymują się również w kwestii dostępu do technologii informatycznych i telekomunikacyjnych.

2.5.10 Raport odnosi się również do konieczności stworzenia określonych warunków w celu osiągnięcia trwałego rozwoju regionalnego, jak również kontynuacji strategii promocji zatrudnienia. Na szczeblu krajowym, podkreśla ona konieczność zagwarantowania środowiska makroekonomicznego korzystnego dla stabilności i wzrostu gospodarczego oraz systemu fiskalnego i ustawodawczego zachęcającego do zakładania przedsiębiorstw. Na szczeblu regionalnym, raport podkreśla konieczność dysponowania fizyczną infrastrukturą i wykwalifikowaną siłą roboczą, w szczególności zaś w regionach celu 1 i w państwach akcesyjnych, gdzie utrzymują się głębokie różnice w tych dwóch dziedzinach. Raport wskazuje przede wszystkim na to, że regiony muszą spełnić szereg warunków związanych z niematerialnymi czynnikami konkurencyjności jak innowacyjność, B&R, stosowanie nowoczesnych technologii informatycznych i telekomunikacyjnych tak, aby mogły one osiągnąć cele wskazane w strategii lizbońskiej.

2.5.11 Raport wspomina również o zasadniczych różnicach pomiędzy Państwami Członkowskimi i pomiędzy regionami w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, w kontekście realizacji celów goeteborskich.

2.6 Państwa spójności

2.6.1 Szczegółowa analiza dotycząca zbieżności w kontekście PKB per capita, zatrudnienia i produktywności w państwach spójności pozwala stwierdzić, że państwa te nadal nadrabiają swoje opóźnienia, odnotowując w okresie 1994 – 2001 wzrost gospodarczy przewyższający średnią unijną. Na przykładzie Irlandii ukazany został w sposób praktyczny pozytywny wkład funduszy strukturalnych, jeśli są one połączone z polityką krajową zorientowaną na wzrost gospodarczy.

2.6.2 Raport zwraca uwagę na wyraźne osłabienie wzrostu gospodarczego w UE od momentu publikacji poprzedniego raportu, osłabienie, które w sposób nieunikniony odbiło się na spójności, nie tylko dlatego, że wywołało nawrót bezrobocia, ale również dlatego, że spowodowało niekorzystny klimat dla dalszego ograniczania różnic w dochodach i zatrudnieniu pomiędzy regionami.

2.6.3 Obniżenie wzrostu gospodarczego w UE miało niekorzystny wpływ na prawie wszystkie Państwa Członkowskie. Wśród państw spójności Portugalia jest tym, które wydaje się być najbardziej dotkniętym. Zgodnie z danymi z 2001 r. i jeżeli spełnią się prognozy na 2004 r., Portugalia może wycofać się ze ścieżki zbieżności i odejść od średniej UE.

2.6.4 Raport wskazuje, że do 2001 r. byliśmy świadkami zmniejszania nierówności dochodów (PKB per capita) pomiędzy najuboższymi regionami UE (podstawowe obiekty polityki spójności) a innym regionami. Nie jest natomiast

możliwe stwierdzenie co nastąpiło po 2001 r., ponieważ nie dysponujemy świeższymi danymi w rozbiciu na regiony.

2.7 Państwa akcesyjne

2.7.1 Daje się zauważyć pogłębienie nierówności wyrażonych w PKB per capita pomiędzy regionami państw akcesyjnych. W Republice Czeskiej i na Słowacji 20 % ludności żyjącej w regionach najbogatszych ma dochód na głowę mieszkańca dwukrotnie wyższy od 20 % ludności mieszkającej w regionach najuboższych.

2.7.2 W raporcie wyjaśnione jest, że aby poziom dochodu tych państw zbliżył się do średniego dochodu UE, stopa ich wzrostu gospodarczego musi utrzymać się na wysokim poziomie przez długi okres. Wzrost gospodarczy w tych państwach przyczyni się do wzrostu w całości Wspólnoty, do zmniejszenia bezrobocia i wzrostu spójności społecznej.

2.7.3 Od 2001 r., stwierdza się spowolnienie wzrostu gospodarczego w państwach akcesyjnych, co jest częściowo uzasadnione zmniejszeniem wzrostu w UE, głównym rynku ich eksportu i co pociągnęło za sobą spadek zatrudnienia.

2.7.4 W 2002 r. średnia stopa zatrudnienia w dziesięciu państwach akcesyjnych sięgała 56 %, czyli poziomu wyraźnie niższego niż średnia w UE 15-stu, która wahała się wokół 64 %. We wszystkich państwach akcesyjnych, z wyjątkiem Cypru, stopa zatrudnienia jest niższa od celów zdefiniowanych dla Europy w strategii lizbońskiej (67 % w 2005 r. i 70 % w 2010 r.)

2.8. Rozszerzenie

2.8.1 Rozszerzenie pociągnie za sobą wzrost nierówności pomiędzy najbogatszymi a najuboższymi Państwami Członkowskimi. Chociaż nowe Państwa Członkowskie odnotowywały ostatnio szybszy wzrost gospodarczy niż UE 15-stu, luka wyrażona w PKB per capita pozostaje wyraźna. W 2002 r. jedynie Malta, Cypr, Republika Czeska i Słowenia miały PKB per capita w PPS wyraźnie przewyższający 60 % średniej dla UE 15-stu. Polska, Estonia i Litwa odnotowały poziom w granicach 40 %, podczas gdy na Łotwie wyniósł on 35 %, zaś w Bułgarii i Rumunii – około 25 % średniej.

2.8.2 Rozszerzenie będzie miało wyraźniejszy wpływ na poziom nierówności pomiędzy regionami niż pomiędzy państwami. Według ostatnich szacunków (2001), około 73 milionów osób, czyli ok. 19 % ludności UE 15-stu, mieszka w regionach, gdzie dochód per capita jest niższy niż 75 % średniej europejskiej. Rozszerzenie podwyższy liczbę osób mieszkających w takich regionach do niemal 123 milionów w UE 25-ciu, zaś po wliczeniu Bułgarii i Rumunii, będzie ona wynosiła ogółem 153 milionów, czyli dwa razy więcej niż obecnie.

2.8.3 Raport stwierdza, że ze względu na statystyczny wpływ rozszerzenia, który obniży średni PKB per capita, jeśli kryterium określenia statusu regionu celu 1 pozostanie niezmienione, niektóre regiony utracą prawo do pomocy związanej z tym celem nawet, jeśli ich PKB per capita nie ulegnie zmianie (przed i po rozszerzeniu). Dla przykładu, wiele regionów Niemiec, Hiszpanii, Grecji Włoch i Portugalii znajdzie się w takiej sytuacji.

3. Część druga – Wpływ polityki Państw Członkowskich na spójność

3.1 Druga część raportu dokonuje analizy wkładu polityki krajowej do polityki spójności Unii Europejskiej, jako że obie mają na celu przyczynienie się nie tylko do bardziej zrównoważonego rozłożenia dochodów i jakości życia pomiędzy regionami, ale także do bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego na poziomie każdego państwa i całości Unii.

3.1.1 Komisja wskazuje, że ograniczenia nałożone w celu obniżenia wydatków publicznych stanowią zachętę do poprawy jakości programów. Nie jest jednak możliwe określenie stopnia, w jakim zwiększyły one wydajność polityki w zakresie spójności regionalnej.

3.1.2 Dane dotyczące wydatków publicznych w poszczególnych Państwach Członkowskich, choć niekompletne, jasno wskazują, iż duża część wydatków publicznych w Państwach Członkowskich UE, w szczególności zaś w dziedzinie opieki społecznej, jest powiązana z europejskim modelem społecznym i że, w sposób planowany lub nie, przyczyniła się w sposób pozytywny do ograniczenia nierówności w zakresie dochodów i jakości życia.

3.1.3 Jeśli chodzi o zmianę struktury wydatków publicznych, raport podkreśla, że pomimo starzenia się ludności i wzrostu liczby emerytów, w UE odnotowano, w latach 1995 – 2002 tendencję do obniżania, w odsetkach PKB, wydatków na świadczenia społeczne, z wyjątkiem niektórych państw takich, jak Niemcy, Grecja, Portugalia i, w nieco mniejszym stopniu, Włochy.

3.1.4 W części poświęconej polityce rozwoju regionalnego w Państwach Członkowskich raport wspomina, że podejście do rozwoju terytorialnego różni się w różnych Państwach Członkowskich z uwagi na czynniki instytucjonalne (przede wszystkim na stopień decentralizacji polityki rozwoju gospodarczego) oraz na różne punkty widzenia w zakresie czynników mających decydujący wpływ na rozwój gospodarczy.

3.1.5 Uwzględniając wpływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych na tworzenie miejsc pracy oraz fakt, że chodzi o mechanizm transferu technologii i kompetencji, polityka mająca na celu przyciągnięcie bezpośrednich inwestycji zagranicznych stanowi ważny element strategii rozwoju regionalnego, i dlatego istotna część wsparcia regionalnego ma na celu właśnie wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionów dla inwestorów zagranicznych.

3.1.6 Dane, choć niekompletne, wskazują, że napływ kapitału ma tendencję kierowania się w sposób nieproporcjonalny w stronę regionów, które są silniejsze z ekonomicznego punktu widzenia, co potwierdza się zarówno wewnątrz poszczególnych państw, jak i w całości Unii Europejskiej.

3.1.7 To stawia rządy państw spójności, jak również państw akcesyjnych, przed szczególnym dylematem, muszą bowiem pogodzić z jednej strony konieczność przyciągnięcia inwestycji do regionów najsłabiej rozwiniętych, z drugiej zaś fakt, iż inwestycje te w sposób naturalny zmierzają ku regionom najbardziej dynamicznym.

4. Część trzecia – Wpływ polityki wspólnotowej: konkurencyjność, zatrudnienie i spójność

4.1 Drugi raport o spójności opisywał wkład wnoszony przez politykę wspólnotową w spójność. Trzecia część raportu, który zostanie poddane obradom, opisuje podstawowe zmiany, jakie zaszły od 2001 r., w świetle celów lizbońskich i goeteborskich.

4.1.1 Wyniki różnych inicjatyw przedsięwziętych pod nazwą strategii lizbońskiej wykazują odnotowany postęp, w szczególności zaś w dziedzinie stosowania nowoczesnych technologii (szkoły wyposażone w komputery połączone z internetem, rozwój usług publicznych w sieci we wszystkich państwach akcesyjnych, z których część jest bardziej zaawansowana w pewnych dziedzinach niż niektóre Państwa Członkowskie obecnej UE).

4.1.2 Nawet jeśli istnieją różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi, można stwierdzić pozytywne rezultaty, jakie przyniosła Europejska Strategia na rzecz Zatrudnienia (EES) na rynku pracy (obniżenie średniej stopy bezrobocia w UE i wzrost wskaźnika uczestnictwa siły roboczej wśród ludności w wieku produkcyjnym).

4.1.3 Biorąc pod uwagę inne gałęzie polityki wspólnotowej dążące do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej, mianowicie politykę transportową, telekomunikacyjną, energetyczną, politykę w zakresie rolnictwa i rybołówstwa oraz politykę ekologiczną, raport ukazuje rozwój sieci transeuropejskich w obszarze transportu i telekomunikacji, które zwiększyły swoją dostępność, zwłaszcza po 1991 r. i jest nadzieja, że efekty te będą nadal wzrastać w następnych latach, zwłaszcza zaś w państwach akcesyjnych.

4.1.4 Z uwagi na to, że rozwój zrównoważony stanowi jeden z priorytetów polityki energetycznej zgodnie z postanowieniami protokołu z Kioto, w raporcie podkreśla się, że rozwój nowych źródeł energii pozwoli regionom peryferyjnym na dywersyfikację źródeł energii i podwyższenie jakości życia. Inwestycje i ochrona środowiska mogą się również bardzo przyczynić do tworzenia miejsc pracy.

4.1.5 Raport stwierdza występowanie stosunku komplementarności pomiędzy pomocą państwową a polityką spójności i uznaje, że pomoc ta musi podlegać surowej kontroli dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej i celów goeteborskich. Z tego powodu Państwa Członkowskie zostały wezwane do reorientacji tej pomocy w kierunku obszarów horyzontalnych.

4.2 Wreszcie, raport stwierdza, że stabilne środowisko, gdzie prawo jest w sposób fundamentalny przestrzegane, stanowi wstępny warunek niezbędny dla osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego.

5. Część czwarta – Wpływ i wartość dodana polityki strukturalnej

5.1 Ta część raportu przechodzi do przeglądu wyników operacji prowadzonych w kontekście polityki spójności w okresie 1994-1999. Uwzględnia ona również wstępne wyniki wdrożenia niektórych programów odnoszących się do okresu 2000-2006. Analizie poddane zostały różne aspekty polityki spójności: wkład wnoszony przez politykę strukturalną w podtrzymywanie wzrostu w regionach najuboższych, skutki tej polityki poza regionami celu 1, specyficzna rola EFS w dziedzinie inwestycji w oświatę, zatrudnienie i kształcenie, rola polityki strukturalnej w promocii współpracy i wkład pomocy przedakcesyjnej w nowych Państwach Członkowskich.

5.2 Spośród przedstawionych wyników, należy podkreślić następujące:

5.2.1 Pomiedzy okresami 1989-1993 i 1994-1999 prawie wszystkie państwa objęte założeniami celu 1 odnotowały znaczący wzrost inwestycji publicznych.

5.2.2 Fundusze strukturalne podtrzymywały rozwój transeuropejskich sieci transportowych, co pozwoliło podnieść atrakcyjność regionów i szerzej rozwinąć działalność ekonomiczną.

5.2.3 Oczywiście jest, że inwestycje w infrastrukturę i wyposażenie nie wystarczą same w sobie dla rozwoju gospodarki opartej o wiedzę i dlatego też, w ciągu minionego dziesięciolecia, polityka strukturalna również postawiła sobie za cel przyczynić się do wzrostu zdolności do badań i rozwoju (B&R), w szczególności w regionie celu 1.

5.2.4 Operacje strukturalne przyczyniły się również bardzo do ochrony środowiska.

5.2.5 Ostatnie badania doświadczalne poddały analizie rzeczywistą zbieżność pomiędzy regionami i wykazały istnienie pozytywnej korelacji pomiędzy pomocą strukturalną i wzrostem rzeczywistego PKB.

5.2.6 Na podstawie przeprowadzonych symulacji wyników makroekonomicznych polityki strukturalnej pomiędzy 1994 a 1999 r., szacuje się, że na skutek operacji strukturalnych w Grecji rzeczywisty PKB w 1999 r. przekroczył o 2,2 % stan jaki osiągnąłby bez takiej polityki, zaś wartość ta wyniosła 1,4 % w Hiszpanii, 2,8 % w Irlandii i 4,7 % w Portugalii. Różnice te odzwierciedlają różny stopień otwarcia gospodarki, który jest najwyższy w dwóch ostatnich państwach.

5.2.7 Operacje strukturalne pociągnęły za sobą również istotny wzrost inwestycji – oceniany w rezultacie na wyższy o 24 % w Portugalii i o 18 % w Grecji w 1999 r. – w szczególności zaś w infrastrukturze i kapitale ludzkim.

5.2.8 Doświadczenie ukazuje, że w niektórych przypadkach, pomoc strukturalna ułatwiła zbieżność krajową (Irlandia), podczas gdy w innych miała tendencję do zakłócania skutków polaryzacji działalności gospodarczej (Hiszpania). Niemniej jednak, stopień, w którym występuje taka odwrotna zależność pomiędzy zbieżnością regionalną a zbieżnością na szczeblu krajowym zależy zwłaszcza od przestrzennego rozkładu działalności gospodarczej i obszarów zamieszkałych w danym państwie.

5.2.9 Fundusze strukturalne przyczyniły się do zwiększonej integracji ekonomicznej. Gospodarki europejskie zintegrowały się w większym stopniu z powodu wzrostu przepływów handlowych i inwestycyjnych. Wymiana handlowa państw spójności z resztą Unii Europejskiej wzrosła więcej niż dwukrotnie podczas ostatniego dziesięciolecia. Pewna część tego wzrostu odzwierciedla korzyści, które inne państwa czerpią z pomocy strukturalnej przyznanej regionom najuboższym. Ocenia się, że pomiędzy 2002 a 2006 r., ok. jednej czwartej (24,1 %) tych wydatków wróciło do pozostałej części Unii, głównie w postaci wzrostu eksportu do państw spójności, zwłaszcza urządzeń i wyposażenia. Odsetek ten jest szczególnie wysoki w Grecji (42,3 % pomocy strukturalnej) i Portugalii (35,2 %).

5.2.10 Operacje funduszy strukturalnych przyczyniły się również, poza regionami celu 1, do rozwoju gospodarczego innych regionów UE, które odczuwają problemy strukturalne (strefy upadającego przemysłu, obszary wiejskie). Raport przedstawia wyniki ostatnich badań na temat podstawowych wyników odnotowanych w tej dziedzinie w pomiędzy 1994 a 1999 r. Pomoc wspólnotowa przyczyniła się do odbudowy tradycyjnych gałęzi przemysłu, do dywersyfikacji działalności gospodarczej i stworzenia nowych miejsc pracy w strefach, które skorzystały z pomocy we wspomnianym okresie.

5.2.11 Szczegółowe badania pokazują, że wydatki na badania i rozwój (B&R), na innowacje i na transfer technologii wydawały się być szczególnie wydajne w dziedzinie tworzenia nowych miejsc pracy oraz zachowywania istniejących. Niemniej jednak, z pewnymi wyjątkami, możliwości wprowadzania innowacyjnych rozwiązań pozostają w tych strefach znacznie poniżej tych samych możliwości w mniej rozwiniętych regionach UE. Stanowi to kontrast w stosunku do otrzymywanych przez nie dotacji i ich infrastruktury, w szczególności w odniesieniu do systemu transportu i telekomunikacji oraz kapitału ludzkiego. Znaczne wysiłki zostały również włożone w restrukturyzację dawnych stref przemysłowych i naprawę środowiska naturalnego, zwłaszcza w obszarach miejskich.

5.2.12 W odniesieniu do pomocy w dziedzinie rolnictwa, rozwoju wsi i rybołówstwa raport przedstawia również wyniki środków podejmowanych w okresie 1994-1999 r. w ramach celów 5a i 5b.

5.2.13 Istotna część pomocy z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) posłużyła wsparciu, poza regionami celu 1, innych regionów UE. W okresie 1994-1999, pomoc z EFS dla regionów celów 3 i 4 odniosła pozytywny skutek w zakresie ograniczenia bezrobocia, a w szczególności długoterminowego bezrobocia, jak również w dziedzinie wspierania mniejszości etnicznych i wyrównywania szans mężczyzn i kobiet.

5.2.14 Wiele inicjatyw wspólnotowych mających na celu promowanie współpracy i sieci uzupełnia w sposób poważny politykę spójności. INTERREG II przyczynił się do wspierania sieci pomiędzy państwami, wymiany doświadczeń między regionami i rozpowszechniania wiedzy. Mimo to, odnoszące się do wychodzenia z izolacji były zróżnicowane; niektóre regiony wyraźnie rozwinęły połączenia lądowe oraz instalacje portowe (te ostatnie zwłaszcza w Grecji, Niemczech i Finlandii) podczas gdy w innych strefach przygranicznych, jak te oddzielające Hiszpanię od Portugalii, wyniki były skromniejsze.

5.2.15 Raport podkreśla również wpływ inicjatywy wspólnotowej URBAN na rozwój stref miejskich i poprawę jakości życia.

5.2.16 W raporcie podkreśla się, że rozszerzenie stanowi dodatkowe wyzwanie w odniesieniu do polityki spójności. Uznaje się, iż pomoc z funduszy strukturalnych będzie miała istotną wagę dla nowych Państw Członkowskich w zakresie rozwoju konkurencyjności i zbliżenia do średniego europejskiego poziomu PKB per capita, lecz kraje te będą zobowiązane do dokładnego przygotowania się w dziedzinie zdolności administracyjnej i zarządzania pomocą, którą otrzymają. Pomoc przedakcesyjna stanowi w pewnym sensie, dla państw, które ją otrzymują, ćwiczenie podczas którego uczą się wydajnie wykorzystywać pomoc finansową zanim otrzymają bardziej znaczące kredyty. Zdolność administracyjna musi zostać wzmocniona, a wdrażanie programów poddane decentralizacji po 2006 r.

6. Opinie Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Społecznego

6.1 Wyniki przedstawione w raporcie pokazują, że polityka spójności odnosi wyraźne efekty pozytywne.

6.2 EKES podkreśla jednak swoje zaniepokojenie faktem, że realizacja celów polityki spójności jest bardziej widoczna na płaszczyźnie między państwowej niż międzyregionalnej. Mimo poczynionych postępów w zakresie rozwoju gospodarczego i społecznego utrzymują się nierówności regionalne. EKES

podkreśla również, że rozszerzenie uwypukli jeszcze te nierówności i postawi politykę spójności przed dużym wyzwaniem.

6.3 EKES podziela opinię, że rozszerzenie spowoduje znaczący wzrost wewnętrznego rynku wspólnotowego oferując nowe możliwości przy jednoczesnym zróżnicowaniu jego wpływu na różne państwa UE. Biorąc pod uwagę wzrastającą współzależność w dziedzinie handlu i inwestycji, rozwój gospodarczy w nowych Państwach Członkowskich może pociągnąć za sobą wysoką stopę wzrostu gospodarczego w całości UE (fundusze strukturalne przyczyniły się do zwiększenia integracji gospodarczej, co również odzwierciedla przepływ wymiany handlowej i inwestycji).

6.4 EKES stwierdza również, że regiony uprawnione do pomocy nie były wyłącznym beneficjentem funduszy strukturalnych. Istotna część pomocy skierowana do regionów opóźnionych w rozwoju powraca do najbardziej rozwiniętych regionów Unii Europejskiej pod postacią wzrostu ich eksportu. Na okres 2000 – 2006 ten efekt powrotu został oszacowany na około jedną czwartą (24,1 %) operacji strukturalnych w ramach celu 1. Na dłuższą metę rozwój, do którego dojdzie w tych regionach, otworzy również nowe rynki zbytu dla regionów i krajów będących płatnikami netto, przynosząc w ten sposób także i im korzyści gospodarcze.

6.5 Dostępne dane wskazują, że napływ inwestycji wykazuje tendencję do nieproporcjonalnego kierowania się ku regionom i państwom o największej dynamice w UE, powodując szczególnie dylemat dla rządów państw spójności i państwach akcesyjnych.

6.6 Koordynacja różnych gałęzi sektorowej polityki wspólnotowej ma pozytywne znaczenie dla celu spójności, co dotyczy w szczególności polityki rolnej, polityki w zakresie rybołówstwa, polityki transportowej, polityki B&R oraz polityki oświaty i kształcenia zawodowego.

6.7 Pomoc wspólnotowa jest także ważna dla regionów innych niż regiony celu 1 dla ograniczania nierówności gospodarczych i społecznych.

6.8 Osłabienie wzrostu gospodarczego miało ogólnie niekorzystny wpływ na zatrudnienie. Stopa zatrudnienia w UE 15-stu mieści się znacznie poniżej ambitnego celu ustalonego przez Radę Europejską w Lizbonie; wartość uśredniona ukrywa poważne różnice pomiędzy poszczególnymi częściami składowymi Unii.

6.9 Trendy demograficzne, w szczególności zaś starzenie się siły roboczej, będą miały silny wpływ na perspektywę rynku pracy w UE; wskazują one jasno na konieczność wzmocnienia kształcenia i szkoleń na przestrzeni całego życia.

6.10 Prognozy demograficzne ukazują wagę osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia w nadchodzących latach tak, aby nie wywoływać wzrostu napięć społecznych; powinno iść to w parze z szybkim wzrostem produktywności.

6.11 Koniecznym wydaje się skupienie gospodarki europejskiej na działaniach opartych na wiedzy, innowacyjności i nowych technologiach informatycznych i telekomunikacyjnych tak, aby stała się ona bardziej konkurencyjna i aby zwiększyć zatrudnienie i podnieść poziom życia. Chodzi, reasumując, o realizację celów strategii lizbońskiej.

7. Priorytety polityki spójności

7.1 EKES podpisuje się pod nową architekturą przewidzianą dla polityki spójności UE na okres po 2006 r., zorganizowaną wokół określonej liczby priorytetów (I – zbieżność, II – konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, III – europejska współpraca terytorialna). Realizacja tych zamierzeń oparta będzie na wdrożeniu strategii lizbońskiej i goeteborskiej na szczeblach krajowym i regionalnym.

7.2 W opinii EKES, dane przedstawione w raporcie jasno ukazują konieczność zdwojenia wysiłków zmierzających do osiągnięcia celu spójności w rozszerzonej Unii. Z tego powodu EKES zgadza się, że cel zbieżności powinien być w pierwszej kolejności realizowany w regionach o PKB per capita niższym od 75 % średniej wspólnotowej. Przyjmuje z zadowoleniem specjalne traktowanie, jakie przysługiwać będzie regionom dotkniętym przez „efekt statystyczny”, dla których przewidziano pomoc na poziomie przekraczającym poziom uzgodniony w 1999 r. w ramach stopniowego wycofywania wsparcia („phasing out”).

7.3 EKES pochwała propozycję dostosowania funduszy spójności do celu zbieżności i uważa, że rozdysponowanie tych środków powinno w dalszym ciągu podlegać kryteriom narodowym. (chodzi o Państwa Członkowskie, których dochód narodowy brutto jest niższy od 90 % średniej wspólnotowej), a nie bardziej restrykcyjnym kryteriom regionalnym.

7.4 EKES pochwała kierunek, jaki ma być nadany polityce spójności poza Państwami Członkowskimi i regionami słabiej rozwiniętymi (chodzi o wspieranie konkurencyjności i ograniczenie nierówności pomiędzy regionami, jak również wsparcie dla Europejskiej Strategii na rzecz Zatrudnienia). EKES opowiada się za koncentracją na określonej liczbie kluczowych zagadnień związanych z konkurencyjnością (gospodarka oparta na wiedzy, dostępność, środowisko i usługi ogólnej użyteczności).

7.5 EKES zgadza się również z faktem, że na poziomie drugiego priorytetu, zasadnym jest przyznanie specjalnego traktowania regionom obecnie uprawnionym do celu 1, które nie spełniają kryteriów priorytetu zbieżności. Takie regiony skorzystają ze zwiększonej pomocy podczas okresu przejściowego („phasing in”).

7.6 Wsparcie dla współpracy transgranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej miało ważne znaczenie dla europejskiej integracji terytorialnej. Z tego powodu EKES popiera propozycję Komisji zmierzającą do utworzenia nowego celu, wykorzystującego doświadczenie zgromadzone w ramach inicjatywy INTERREG. Cel ten odnosiłby się do współpracy terytorialnej, zachowując wymiar transgraniczny, międzyregionalny i międzynarodowy, jak również możliwość włączenia przez Państwa Członkowskie regionów nadmorskich do wymiaru transgranicznego. Ponadto, regiony sąsiadujące z nowymi Państwami Członkowskimi muszą przystosować się do nowej sytuacji; z tego względu należy opracować dla nich specjalny program. EKES wyraża więc swoją zgodę na znaczne zwiększenie środków finansowych związanych z trzecim priorytetem w stosunku do funduszy uprzednio przewidzianych na INTERREG.

7.7 Komitet pozytywnie przyjmuje zamiar przedstawienia przez Komisję propozycji utworzenia nowego instrumentu prawnego w formie „regionalnych władz transgranicznych” w celu ułatwienia współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i organami lokalnymi i zamiar wzmocnienia więzi z granicami zewnętrznymi, tj. w szczególności z nowymi sąsiadami.

7.8 EKES zgadza się z Komisją, że wszystkie programy powinny przewidywać zintegrowaną odpowiedź na specyfikę poszczególnych regionów i uwzględniać konieczność zwalczania dyskryminacji społecznej we wszelkich postaciach.

7.9 EKES pozytywnie przyjmuje dużą wagę przywiązywaną do zagadnień miejskich: uważa, że zasadnym jest ich włączenie do programów działań i przypisanie szczególnego znaczenia problemom miast i uznanie ich roli jako motoru rozwoju regionalnego. Podobnie jak Komisja, EKES uznaje wagę współpracy między miastami jako kluczowego elementu współpracy terytorialnej.

7.10 EKES ocenia, że szczególnie ważnym jest zagwarantowanie, że nowe instrumenty stosowane w strefach wiejskich zostaną włączone do ze wspólnotowej polityki rolnej, przy utrzymaniu obecnego stopnia zainteresowania kwestią pomocy dla regionów i państw słabiej rozwiniętych objętych programami zbieżności. EKES podkreśla, że pomoc dla terenów rolniczych nie powinna się ograniczać do projektów ściśle rolniczych, lecz obejmować również inne projekty sprzyjające rozwojowi wsi.

8. System zarządzania

8.1 EKES podpisuje się pod ograniczeniem do trzech liczby instrumentów finansowych wspomagających politykę spójności (EFRR, EFS i fundusze spójności) i pod zasadą ograniczenia tak liczby celów, jak i instrumentów finansowych, które są im przypisane, co przyczyni się do uproszczenia i wydajności procesu programowania pomocy.

8.2 Komitet sprzyja zacieśnianiu współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi, organami lokalnymi i partnerami gospodarczymi i społecznymi.

8.3 EKES uznaje, że bardzo istotna jest regularna ocena wpływu terytorialnego polityki regionalnej, co powinno również obejmować, zgodnie z zaleceniami Komisji, ocenę wpływu na handel.

8.4 EKES ocenia jako ważne, aby Komisja, w kolejnych raportach, bardziej uwypuklała zagadnienie równości szans mężczyzn i kobiet i ocenę wpływu polityki spójności na ten cel.

8.5 W odniesieniu do systemu zarządzania, EKES podpisuje się pod utrzymaniem czterech zasad (programowanie, partnerstwo, koncentracja i dodatkowość) oraz pod uproszczeniem opartym na wzmożonej decentralizacji. Ocenia jednak, że wzrost decentralizacji nie może podważać zasady, że Komisja nadal monitoruje realizację programów w celu zagwarantowania spójności polityki regionalnej na poziomie Unii i uniknięcia jakichkolwiek niedociągnięć, które miałyby niekorzystny wpływ na założone cele. Kontrola sprawowana przez Komisję winna być bardzo ścisła, nie tylko w odniesieniu do właściwego wykorzystania funduszy, w celu zagwarantowania braku niepożądanych przesunięć w alokacji środków, lecz również w celu weryfikacji, czy projekty finansowe spełniają funkcje, dla których zostały stworzone.

9. Partnerstwo dla wdrożenia funduszy strukturalnych

9.1 EKES pragnie ponownie zwrócić uwagę na swą opinię w sprawie Partnerstwa na rzecz Wdrażania Funduszy Strukturalnych⁽¹⁾, podkreślając w szczególności następujące kwestie:

9.2 Kwestią o zasadniczym znaczeniu jest przeanalizowanie działań komitetów monitorujących działań przewidzianych w art. 35 rozporządzenia w sprawie funduszy strukturalnych. Nowe i ważne funkcje, które zostały przypisane tym organom, lub organom, które zostaną powołane w ich miejsce, powodują konieczność przeglądu mechanizmów udziału partnerów społecznych.

9.3 Przede wszystkim koniecznym jest, aby uczestnictwo partnerów gospodarczych i społecznych w komitetach monitorujących stało się obowiązkowe i zostało wzmocnione poprzez przyznanie im prawa głosu; takie posunięcie wyjaśniłoby ich stanowisko w odniesieniu do kwestii rozpatrywanych w tych organach.

9.4 Komisja powinna zlecić opracowanie uaktualnionego badania różnych modeli uczestnictwa, które były stosowane na szczeblach krajowym i regionalnym, co pozwoliłoby na ocenę i rozpowszechnienie listy praktyk mniej znanych, lecz stanowiących przedmiot dużego zainteresowania na przyszłość.

9.5 EKES ocenia, że niezbędne jest zagwarantowanie niezależności organowi, który ocenia dany program, w stosunku do organu krajowego odpowiedzialnego za jego realizację i że tu również partnerstwa instytucjonalne oraz partnerzy gospodarczy i społeczni będą mogli odgrywać wzrastającą rolę dzięki wiedzy dotyczących wyników praktycznych podejmowanych środków.

9.6 Dobór partnerów i przejrzystość ich funkcji i zakresu odpowiedzialności ma w opinii EKES istotne znaczenie.

9.7 Ewentualna niezgodność pomiędzy faktem, że w rzeczywistości partnerzy uczestniczą w różnych fazach wdrażania programów oraz faktem, że są jednocześnie promotorami projektu, prowadzi do konieczności ustanowienia zasad nadrzędnych dla doboru partnerów w celu niewłączania do partnerstwa organizacji, które zależą od państwa i których niezależność będzie wobec tego ograniczona zarówno pod względem funkcjonalnym, jak i strukturalnym.

9.8 Poza podmiotami, którzy są tradycyjnie partnerami gospodarczymi i społecznymi (związki zawodowe, stowarzyszenia branżowe, rolnicze, stowarzyszenia rzemieślników i handlowców, spółdzielnie, organizacje non-profit, itp.), ważnym jest wzmocnienie uczestnictwa we wspólnotowej polityce strukturalnej „jednostek niezależnych funkcjonalnie” jak izby handlowe, uniwersytety, jednostki promujące mieszkania socjalne, itp.

9.9 Skład partnerstwa i ewentualna nieskuteczność procesów spowodowana nagromadzeniem funkcji niezgodnych z przejrzystością i niezależnością procesu decyzyjnego (na przykład uczestnictwo w fazach programowania, wspierania i oceny tych samych osób, które są często beneficjentami programów) może być przeszkodą.

9.10 Wydaje się, że często występuje niezgodność pomiędzy sprawowaniem jednocześnie roli decydenta i odbiorcy funduszy strukturalnych, co może prowadzić do konfliktu interesów.

9.11 EKES ocenia, że partnerzy gospodarczy i społeczni powinni mieć dostęp do finansowania i kształcenia w celu nabycia zdolności do zadowalającego wypełniania funkcji, która jest im powierzana, przy czym praktyka ta w chwili obecnej jest rzadkością lub nawet w ogóle nie występuje.

9.12 Słabe uczestnictwo partnerów spowodowane jest w niektórych przypadkach brakiem wśród nich wystarczającej liczby wyspecjalizowanego personelu lub wystarczającego poziomu kompetencji dla aktywnego uczestnictwa w forach związanych z funduszami wspólnotowymi, w których mogliby oni i powinni uczestniczyć.

9.13 EKES ocenia, że Państwa Członkowskie powinny zwracać szczególną uwagę na każdy proces biurokratyczny i ograniczyć w jak największym możliwym stopniu związane z nim obciążenia. Często to właśnie zbyt skomplikowane i nieproporcjonalne procedury administracyjne uniemożliwiają samą zasadę partnerstwa, tworząc bariery i promując praktyki, które często obniżają efektywność.

⁽¹⁾ Ustęp 9 został zaczerpnięty z opinii EKES sygn. ECO/106: „Partnerstwo dla wdrożenia funduszy strukturalnych”, Dz.U. C10 z 14.1.2004, str. 21.

9.14 EKES ocenia, że istnieje możliwość osiągnięcia dużych korzyści z ustanowienia minimalnego progu uczestnictwa sankcjonowanego rozporządzeniem wspólnotowym, przy jednoczesnym pozostawieniu Państwom Członkowskim możliwości ustanowienia większych poziomów uczestnictwa, jeśli taka będzie ich wola, w drodze ustawowej lub poprzez uregulowania krajowe. Zasady, które zostaną ustanowione, będą musiały umożliwić lepszą informację oraz bardziej intensywne, stabilniejsze i trwalsze formy uczestnictwa partnerów gospodarczych i społecznych.

9.15 Na poszczególnych etapach wdrażania wspólnotowych funduszy strukturalnych – przygotowania, finansowania, monitoringu i oceny końcowej – zadania partnerów społecznych i gospodarczych, zawartość propozycji i tryb uczestnictwa są siłą rzeczy różne. Należy zatem jasno określić, czego oczekuje się od partnerów, co powinni oni zrobić dla zapewnienia jak najpełniejszego powodzenia programów, na jakim szczeblu partnerstwo ma być realizowane oraz w jakich organach politycznych i technicznych powinni oni uczestniczyć.

9.16 Kardynalne znaczenie ma partnerstwo na dwóch etapach:

- na etapie „politycznym” planowania przeznaczenia funduszy i podejmowania decyzji o charakterze ogólnym, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym;
- na etapie monitoringu i oceny końcowej.

10. Wkład EKES do trwającej debaty oraz do tworzenia nowego partnerstwa dla spójności – zbieżność, konkurencyjność, współpraca

10.1 Priorytety polityki spójności

10.1.1 Komitet pozytywnie przyjmuje zamiar ustanowienia przez Komisję w ramach celu zbieżności konkretnego mechanizmu zajmującego się wszelkimi słabościami regionów ultra-peryferyjnych oraz dotkniętych przez chroniczne słabości strukturalne.

10.1.2 EKES zaleca, aby przeanalizować, w ramach strategii pomocy różnym regionom, na ile dostępne dane ilościowe odzwierciedlają postęp gospodarczy i społeczny i czy nie podlegają one wpływowi statystycznemu czynników zewnętrznych, które często w ogóle nie mają związku z warunkami gospodarczymi i społecznymi w tych regionach, jak ma to miejsce przy lokalizacji systemów off-shore, które prowadzą do zniekształcania stosowanych wskaźników.

10.2 Komplementarność gałęzi europejskiej polityki sektorowej

10.2.1 EKES zwraca uwagę na komplementarność gałęzi europejskiej polityki sektorowej dla celu spójności, w szczegól-

ności w obszarze B&R, społeczeństwa informatycznego i transportu. Z satysfakcją przyjmuje zamiar rozważenia zbieżności pomiędzy spójnością a polityką konkurencji jako zasadniczego elementu w różnych gałęziach polityki wspólnotowej.

10.2.2 Stwierdzając, że ponad 50 % funduszy przeznaczonych na B&R koncentruje się w bardzo ograniczonej liczbie regionów UE, EKES postuluje, aby komplementarność z gałęziami polityki sektorowej zrównoważyła taką nadmierną koncentrację i przyczyniała się do transferu technologii pomiędzy regionami.

10.3 Budżet

10.3.1 Biorąc pod uwagę ambicje, jakie Państwa Członkowskie przywiązują do UE, w związku z celami rozszerzenia oraz strategią lizbońską, mało rozsądnym jest myślenie, że poziom środków finansowych może zostać utrzymany na tym samym poziomie. EKES zwracał się wielokrotnie w opiniach wydawanych w przeciągu ostatnich lat, aby pułap budżetu wspólnotowego został podwyższony. W świetle ograniczenia nałożonego przez komisję (1,24 %) w kontekście perspektywy finansowej na okres 2007-2013, EKES ocenia, że 0,41 % przeznaczone na politykę spójności (0,46 % przed transferami skierowanymi na rozwój wsi i rybołówstwa) odpowiada pułapowi maksymalnemu środków finansowych ogółem, który wydaje nam się niewystarczający w zestawieniu z proponowanymi ambitnymi celami.

10.3.1.1 W takim scenariuszu, i w kontekście wzrastających potrzeb finansowych w celu przeciwstawienia się wzrostowi nierówności regionalnych wynikającemu z rozszerzenia, zasadniczo to regiony, które korzystają obecnie z polityki spójności poniosą koszty rozszerzenia poprzez zmniejszenie pomocy wspólnotowej, jaką otrzymują.

10.3.1.2 W opinii EKES, sytuacja ta jest niemożliwa do obrony z punktu widzenia tak politycznego, jak i ekonomicznego, ponieważ stoi ona w absolutnej sprzeczności z jakimikolwiek zasadami równości w podziale kosztów rozszerzenia.

10.3.1.3 EKES nie rozumie, jak byłoby możliwe zapewnienie zgodności z jednej strony politycznego celu rozszerzenia i pogłębienia Unii, który popierany jest jednomyślnie, i z drugiej utrzymania, a nawet ograniczenia wysiłku finansowego, którego wymaga on od Państw Członkowskich. Sprzeciwia się on redukcyjnej wizji konstrukcji europejskiej dającej się uzasadnić jedynie trudnościami natury koniunkturalnej i brakiem wizji przyszłości ze strony niektórych najistotniejszych aktorów tego procesu.

11. Inne zalecenia

11.1 EKES uważa, że kwestią najwyższej wagi jest aby kryteria gospodarcze, społeczne i terytorialne, które będą miały nadrzędne znaczenie dla potrzeb dystrybucji pomiędzy Państwami Członkowskimi środków finansowych przeznaczonych na priorytet „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” zostały zdefiniowane z największą obiektywnością i największą starannością, z uwzględnieniem szczególnie wskaźników społecznych, nie tylko gospodarczych.

11.2 W odniesieniu do wdrażania funduszy, EKES uważa, że należy się coraz bardziej kierować w stronę nowych form uczestnictwa partnerów instytucjonalnych, gospodarczych i społecznych wychodzących znacznie poza uczestnictwo w organach planistycznych, zarządzających, kontrolnych i ewaluacyjnych.

11.3 Z tego punktu widzenia należy wzmacniać mechanizmy związane z subwencjami globalnymi, nakładając na Państwa Członkowskie wymogi przyjmowania tego typu modeli, przynajmniej dla pewnej niewielkiej części wspólnotowych ram wsparcia, uwzględniając możliwe do osiągnięcia przez Państwa Członkowskie korzyści (zmniejszenie przeszkód biurokratycznych, prędkość i brak wysiłku budżetowego) wobec ograniczeń ogólnych, którym są obecnie poddane finanse publiczne.

11.4 Co więcej, należy promować partnerstwa publiczno-prywatne, tak, aby przezwyciężyć obecne ograniczenia na szczeblu finansów publicznych.

11.5 EKES uważa, że zasadnym jest wzmocnienie zasad odnoszących się do nadużyć w dziedzinie delokalizacji przedsiębiorstw; trzeba zwłaszcza przewidzieć wysokie kary i zwrot otrzymanych funduszy, jeśli zostanie dowiedzione, że wycofanie inwestycji nie jest skutkiem utraty opłacalności jednostki

produkcyjnej i że delokalizacja następuje wyłącznie po to, aby przedsiębiorstwo odnotowało wzrost otrzymywanej pomocy.

11.6 Komitet uważa również za pożądane, aby w ramach pomocy przedsiębiorstwom uznana została waga MSP w świetle ich roli w kontekście społeczno-ekonomicznym, zwłaszcza w odniesieniu do ich zdolności do tworzenia miejsc pracy i kapitału, oraz ich trwałego zaangażowania w rozwój regionu, w którym się mieszczą.

11.7 Wreszcie, chęć kontynuowania polityki spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w rozszerzonej Europie stanowi na pewno jedno z większych wyzwań, przed którymi stanie UE. Ponieważ polityka spójności sama w sobie jest zasadniczym filarem integracji pomiędzy narodami i obszarami Unii Europejskiej, EKES zwraca się do Państw Członkowskich Unii, aby doprowadziły do końca tę reformę, biorąc pod uwagę ostatnie porażki napotkane w procesie konstrukcji Unii tak, aby obywatele ponownie zaczęli wierzyć w konstrukcję europejską.

11.8 W opinii EKES, kluczowe znaczenie ma, aby Państwa Członkowskie utrzymały i wzmocniły własne wysiłki związane z polityką spójności, niezależnie od tych, które są realizowane w ramach polityki unijnej.

11.9 Nowa struktura i priorytety polityki spójności Unii są zmieniły się ze względu na rozszerzenie, jak również na dostępnych środków finansowych, nie zaś z powodu zniknięcia nierówności regionalnych i społecznych. Niektóre Państwa Członkowskie i regiony, które dotychczas były istotnymi beneficjentami europejskiej polityki spójności przestaną stopniowo być uprawnione do zasadniczej części dostępnych instrumentów. W żadnym razie nie oznacza to, że osiągnęły one pożądany poziom rozwoju i spójności i dlatego też uzasadnione jest, aby stanowiły one przedmiot szczególnej uwagi w obszarze narodowej polityki budżetowej.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Opodatkowanie dywidend osób fizycznych na rynku wewnętrznym

(COM(2003) 810 final)

(2004/C 302/15)

19 grudnia 2003 r., Komisja Europejska postanowiła, zgodnie z artykułem 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na temat komunikatu wspomnianego powyżej.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz spójności gospodarczej i społecznej, odpowiedzialna za przygotowywanie prac Komitetu w tej dziedzinie, przyjęła swoją opinię dnia 8 czerwca 2004 r. (sprawozdawca: Daniel RETUREAU).

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie w dniu 30 czerwca), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 1, przy 12 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Komunikat przedłożony w celu wydania opinii dotyczy głównie opodatkowania dywidend pobieranych przez osoby fizyczne w związku z ich inwestycjami portfelowymi.

1.2 Został on wydany po Komunikacie dotyczącym opracowania na temat systemu podatkowego przedsiębiorstw⁽¹⁾, w którym proponowano już określenie wytycznych dotyczących stosowania głównych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w tej dziedzinie, a w przypadku dywidend pobieranych przez osoby fizyczne, odwołuje się do orzeczenia Verkooijen⁽²⁾. Zrównanie płatności dywidend z zagranicy i za granicę z obrotem kapitałowym jest konstrukcją sędziowską; dywidendy nie są wymienione *expressis verbis* ani w traktacie ani w dyrektywie.

1.3 Różnice pomiędzy systemami podatkowymi krajów członkowskich odnośnie „podwójnego opodatkowania zysków spółek rozdzielanych między akcjonariuszy w formie dywidend⁽³⁾” stanowiłyby źródło dużej dyskryminacji, oraz przeszkodę w swobodnym przepływie kapitałów w obrębie Jednolitego Rynku.

1.4 Proponowane wytyczne orientacyjne dotyczą wpływu prawa wspólnotowego na różne sposoby opodatkowania dywidend przez Państwa Członkowskie i mają na celu, w świetle orzecznictwa wyżej wymienionego Trybunału, wyeliminowanie ograniczeń na jakie napotykają osoby prywatne z powodu systemu podatkowego dotyczącego dochodów z posiadanych akcji portfelowych. Poza tym propozycja zawiera projekt redukcji zbyt wysokiego podatku u źródła dochodu w krajach, z których wypłaca się dywidendy.

1.5 Celem jest „pomóc tym (Państwom Członkowskim) w czuwaniu nad zgodnością ich systemów podatkowych ze zobowiązaniami rynku wewnętrznego zgodnie z zasadami Traktatu w dziedzinie swobodnego przepływu kapitałów”.

1.6 Gdyby Państwa Członkowskie nie zaakceptowały zaproponowanej metody eliminacji przeszkód podatkowych w swobodnym przepływie w przypadku inwestycji portfelowych w akcje, Komisja mogłaby wówczas odwołać się do artykułu 226 Traktatu WE jako strażnik traktatów.

1.7 Należy przypomnieć, że Trybunał może wyłączyć z treści kwestii wstępnych sformułowanych przez sędziego krajowego - uwzględniając dane przez niego przedstawione - elementy podlegające wykładni prawa wspólnotowego, w celu umożliwienia temu sędziemu rozstrzygnięcia zagadnienia prawnego, jakie zostało do niego wniesione⁽⁴⁾.

2. Opodatkowanie dywidend na rynku wewnętrznym

2.1 Opodatkowanie wyników spółek obejmuje podatek od dochodów, którego stawka zmienia się w zależności od kraju od 12,5 do 40 % (średnio około 30 %). Opodatkowanie dywidend wypłaconych od zysków po opodatkowaniu podatkiem od spółek (IS) może mieć miejsce u źródła i być odliczone od wypłaconej dywidendy, ale również może być objęte podatkiem dochodowym od osób fizycznych przy stawce dodatkowej lub według oddzielnej stawki.

2.2 Opodatkowanie wyniku spółek i dywidend stanowi według Komisji „podwójne opodatkowanie ekonomiczne”, a osobom prywatnym grozi ponadto podwójne opodatkowanie prawne międzynarodowe (opodatkowanie przez dwa różne państwa w przypadku dywidend otrzymanych za granicą).

⁽¹⁾ „Ku rynkowi wewnętrznemu bez utrudnień podatkowych” COM(2001)582 final

⁽²⁾ Sprawa C-35/98 Verkooijen Zbiór 2000 I-4071

⁽³⁾ Raport Ruding z marca 1992r. s. 207-208

⁽⁴⁾ Orzeczenie z dnia 28 stycznia 1992 r., Bachmann, CR09204/90, Zb. s. I-249

2.2.1 Model konwencji OECD, proponowany w celu unikania międzynarodowego podwójnego opodatkowania prawnego nie zajmuje się podwójnym opodatkowaniem ekonomicznym.

2.2.2 Na podstawie przykładowej konwencji OECD, podatek już pobrany u źródła od dywidend w państwie pochodzenia powinien być odliczony od podatku należnego w państwie siedziby podatkowej akcjonariusza, w formie zwykłego ograniczonego zaliczenia na podatek, który może być należny od dywidend w państwie siedziby podatkowej.

2.2.3 Model OECD stosuje się, zdaniem Komisji, do wszystkich systemów opodatkowania dywidend, w formie czystej lub mieszanej (system klasyczny, cedularny, zaliczenie, zwolnienie).

3. Orzeczenie Verkooijen i kilka innych stosownych orzeczeń

3.1 W wyroku Trybunału dotyczącym sprawy Verkooijen, chodziło o odmowę przyznania temu ostatniemu prawa do zwolnienia od podatku dochodowego w przypadku dywidend od akcji otrzymanych od spółki osiedlonej w Państwie Członkowskim innym niż Holandia.

3.2 Zwolnienie to stosowało się do dochodu z akcji lub udziałów, od których holenderski podatek od dywidend został potrącony u źródła w Holandii, co wykluczało z niego dochody z akcji otrzymane w innych krajach.

3.2.1 Po pierwsze, zwolnienie było pomyślane jako środek mający na celu poprawę poziomu funduszy własnych przedsiębiorstw i stymulację zainteresowania osób prywatnych akcjami holenderskimi; po drugie, w szczególności w przypadku drobnych inwestorów, zwolnienie miało na celu zrekompensowanie w pewnym sensie podwójnego opodatkowania ekonomicznego przez zwolnienie w wysokości tysiąca guldenów.

3.2.1.1 W ramach opodatkowania dochodów Verkooijena, inspektor podatkowy nie zastosował zwolnienia dywidend, uważając, że Verkooijen nie miał do tego prawa, ponieważ dywidendy, jakie otrzymał, „nie podlegały holenderskiemu podatkowi od dywidend”.

3.2.2 Po wystąpieniu do niego przez właściwy sąd krajowy z kwestią wstępną, Trybunał uznał, że pobieranie dywidend zagranicznych jest nierozłącznie związane z ruchem kapitałów; inne i mniej korzystne potraktowanie dywidend przybywających do kraju w stosunku do dywidend krajowych stanowiło więc ograniczenie zakazane w przypadku swobodnego przepływu kapitałów.

3.2.2.1 Trybunał uściślił, że takie postanowienie ustawodawcze jak w danym przypadku „...skutkuje odstraszeniem obywateli jakiegoś Państwa Członkowskiego mieszkających w Holandii od inwestowania ich kapitałów w spółki mające swoją siedzibę w innym Państwie Członkowskim”.

3.2.2.2 „Przepis taki daje również skutek ograniczający w stosunku do spółek osiedlonych w innych Państwach członkowskich, ponieważ stanowi przeszkodę w pozyskiwaniu kapitałów w Holandii”.

3.3 W sprawie Schmid (¹), rzecznik generalny zgłosił uwagę, że dywidendy pochodzące z akcji pochodzenia zagranicznego, nie podlegające w Austrii potrąceniu u źródła o charakterze uwalniającym z tytułu podatku od dochodów z kapitału, podlegają w związku z tym całkowicie podatkowi dochodowemu i nie mogą podlegać zastosowaniu stawki podatkowej zmniejszonej o połowę. Rzecznik generalny orzekł więc, że zachodzi tu sytuacja pogwałcenia swobody obrotu kapitału.

4. Uwagi ogólne Komitetu

4.1 W dziedzinie podatków, Państwa Członkowskie mają zastrzeżone kompetencje. Artykuły 56 i 58 aktualnie obowiązującego Traktatu o Wspólnocie Europejskiej wyznaczają jednak granice tych uprawnień krajowych, które nie powinny naruszać podstawowej wolności ani obchodzić prawa wspólnotowego: artykuł 56 zabrania tworzenia przeszkód dla swobodnego przepływu kapitałów, podczas gdy artykuł 58 mówi, że o ile krajowe przepisy podatkowe mogą „ustanawiać różnice pomiędzy podatnikami nie będącymi w takiej samej sytuacji odnośnie ich miejsca zamieszkania lub miejsca, w którym ich kapitały zostały zainwestowane” i o ile państwa mogą podejmować „wszelkie działania niezbędne do uniemożliwienia łamania ich ustaw i przepisów, w szczególności w dziedzinie podatkowej lub w dziedzinie kontroli ostrożnościowej instytucji finansowych (...) lub (...) podejmować uzasadnione działania z powodów związanych z porządkiem publicznym lub bezpieczeństwem publicznym”, to jednak działania podejmowane w tym celu nie mogą „stanowić ani środka arbitralnej dyskryminacji ani ukrytego ograniczania swobodnego przepływu kapitałów i płatności”.

4.2 Orzecznictwo Trybunału wymaga w gruncie rzeczy równego traktowania osób podlegających opodatkowaniu i zakazuje podwójnego opodatkowania międzynarodowego.

4.3 Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej i jeszcze bardziej widocznymi różnicami stawek podatkowych w przypadku podatku od spółek i podatku dochodowego od osób fizycznych, Komitet przyznaje, że jest sprawą pilną zachęcenie wszystkich Państw Członkowskich, które jeszcze tego nie zrobiły, do zawarcia umów międzynarodowych o unikaniu podwójnego opodatkowania, na podstawie elementarnego modelu proponowanego przez OECD, w celu osiągnięcia równego traktowania na poziomie krajowym dywidend otrzymywanych przez inwestorów portfelowych, bez względu na ich pochodzenie we Wspólnocie.

(¹) Sprawa C-516/99, 30 maja 2002 r.

4.4 Komitet zauważa, że Traktat przewiduje również swobodny przepływ kapitałów w kierunku do lub z krajów trzecich, oraz że pewna liczba umów międzynarodowych została już zawarta pomiędzy Państwami Członkowskimi i krajami trzecimi.

4.5 Pełna neutralność mogłaby być idealnie osiągnięta – przy połączeniu wszystkich warunków przedstawionych w komunikacie i przy ograniczeniu się do obszaru Wspólnoty – tylko przy jednej wspólnotowej stawce podatkowej podatku od spółek w systemie zwolnienia, i pod warunkiem, że warunki opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych byłyby również równe we wszystkich danych krajach, i gdyby uznano, że dochody z akcji stanowią jedyny dochód podatnika inwestującego w portfel. Komisja przyznaje zresztą sama, że całkowita neutralność podatkowa mogłaby zostać osiągnięta tylko przez całkowitą harmonizację systemu podatkowego Państw Członkowskich.

4.6 Niezależność podatkowa parlamentów i państw, decydujących o opodatkowaniu osób fizycznych i prawnych oraz o budżecie krajowym, stanowi historyczną podstawę demokracji europejskich. Równość obywateli wobec obciążeń publicznych stanowi podstawową zasadę o wartości konstytucyjnej. Państwa członkowskie mają jeszcze, na aktualnym poziomie integracji europejskiej, poważne powody, aby chcieć zachować, jak to jest przewidziane traktatami, swoje uprawnienia krajowe w dziedzinie podatkowej. Sytuacja ta mogłaby oczywiście ulec zmianie w przyszłości. Komitet pragnie jednak, aby swoboda, jaką mają Państwa Członkowskie, nie prowadziła do sytuacji dumpingu podatkowego.

4.7 Komitet uważa, że proponowane wytyczne orientacyjne – o ile są one rzeczywiście ograniczone do spraw, którymi zajmuje się Trybunał – wpisują się w ten warunek w ramach odpowiednich kompetencji Komisji i Państw Członkowskich. Jeśli tak postanowiono, Parlament Europejski i wspólnotowe organy doradcze powinny zostać w pełni włączone w monitorowanie takiej procedury.

4.8 Komitet zastanawia się wreszcie, czy groźba wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości jest rzeczywiście w stanie ułatwić niezbędne poszukiwanie rozwiązań; mimo to Komitet jest zdania, że Państwa Członkowskie, których ten problem dotyczy, muszą wydać przepisy eliminujące dyskryminujące traktowanie płatności dywidend za granicę i z zagranicy. Mogłoby to ponadto sprowadzać się do próby uczynienia z Trybunału zastępcy wspólnotowego ustawodawcy podatkowego, ponad kompetencjami posiadanymi przez Państwa Członkowskie, co mogłoby prowadzić do pomieszenia władz.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet zauważa, że względnie prosty model analizy Komisji obejmuje tylko jeden przypadek lokowania w akcje, czyli indywidualny portfel złożony z akcji spółek działających

w dwóch lub kilku Państwach Członkowskich. Portfel może się składać z akcji spółek mających siedzibę w kilku Państwach Członkowskich lub poza terytorium Unii.

5.2 Komitet zauważa też, że dochody z papierów wartościowych mogą również pochodzić ze spółek lokaty zbiorowej lub funduszu emerytalnego, w formie nie pozwalającej na poznanie pochodzenia krajowego różnych składowych wypłacanych dywidend i wartości dodatkowych. Ponadto, różne zasady podatkowe stosują się czasami do wartości dodatkowych z tych form lokowania i do rozdzielanych dochodów, w porównaniu z zasadami związanymi z bezpośrednim inkasowaniem dywidend przez osobę fizyczną dysponującą swoim własnym portfelem akcji. Komisja nie zajmuje się tymi zagadnieniami.

5.3 Komitet stwierdza, że zagadnienie opodatkowania wartości dodatkowych wynikających ze spieniężania papierów wartościowych na giełdzie również nie jest poruszane w komunikacie. Pobieranie dywidend nie jest jedynym celem inwestowania w portfel akcji dla osoby prywatnej. Waloryzacja papieru wartościowego na giełdzie w celu osiągnięcia ewentualnego zysku stanowi jeszcze bardziej podstawowy powód inwestycji, i jest związana z zarządzaniem portfelem i przychodami z niego. Problem ten powinien również zostać niewątpliwie zbadany.

5.4 Odnosnie debaty nad podwójnym opodatkowaniem ekonomicznym, Komitet uważa, że nie jest nieuzasadnione rozróżnianie osób fizycznych i osób prawnych, niezależnie od metod i stawek opodatkowania praktykowanych w tym względzie. Część wypłacona akcjonariuszom stanowi dla tych ostatnich dochód do dyspozycji, ale nie wszystkie zyski muszą koniecznie być przedmiotem podziału. Część z nich służy do samofinansowania spółki, co waloryzuje papiery wartościowe i bogactwo akcjonariuszy; ta część zysku podlega tylko podatkowi od spółek, a nie podatkowi dochodowemu od osób fizycznych w przypadkach rozpatrywanych przez Komisję. Dobrze byłoby więc również wiedzieć, czy te wartości dodatkowe są lub nie są opodatkowane podczas ich spieniężania i na jakich warunkach; komunikat nie zajmuje się tym zagadnieniem, które jest jednak ważne w oczach Komitetu.

6. Podsumowanie

6.1 Komitet uważa, że już samo zajęcie się podwójnym opodatkowaniem i opodatkowaniem ewentualnych dochodów u źródła odnośnie dywidend krajowych i dywidend pochodzących z zagranicy lub wychodzących za granicę w celu zapewnienia ich niedyskryminacyjnego traktowania, stanowi ważny cel, który nie powinien jednak zmierzać do kwestionowania podstawowej zasady równości osób fizycznych wobec obciążeń publicznych na poziomie krajowym. Państwa Członkowskie mogłyby również rozważyć współpracę pomiędzy krajami mającymi podobne praktyki podatkowe w celu oceny, który ze stosowanych systemów jest najbardziej optymalny.

6.2 Zagadnienia wymienione przez Komitet w jego uwagach szczegółowych mogłyby zostać rozpatrzone w terminie późniejszym w aspekcie dalszej harmonizacji podatkowej - szczególnie w dziedzinie podatków od osób prawnych, opodatkowania dochodów i wartości dodatkowych z papierów wartościowych - w celu ulepszenia funkcjonowania rynku krajowego.

6.3 Komitet wreszcie uważa, że komunikat Komisji otwiera perspektywę dla rozwiązania problemów będących przedmiotem licznych wystąpień do Trybunału Sprawiedliwości, jakich należałoby w przyszłości unikać, aby nie przeciążać go niepotrzebnie wnioskami w tej dziedzinie.

Bruksela, 30 czerwca 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Roger BRIESCH

ZAŁĄCZNIK

do projektu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały liczbę głosów przychylnych stanowiącą przynajmniej jedną czwartą oddanych głosów, zostały odrzucone w toku obrad.

Punkt 4.6

Usunięcie ostatniego zdania tego punktu.

Wynik głosowania:

Głosów za:	84
Głosów przeciw:	58
Wstrzymujących się:	9

Punkt 4.8

Usunięcie tego punktu.

Wynik głosowania:

Głosów za:	85
Głosów przeciw:	53
Wstrzymujących się:	16

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz partnerów społecznych na szczęblu Wspólnoty w sprawie ponownego rozpatrzenia dyrektywy 93/104/WE, dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy

(COM(2003) 843 final)

(2004/C 302/16)

Dnia 5 stycznia 2004 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 14 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Erik Hahr.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca - 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 30 czerwca 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 154 do 71, przy 13 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą decyzję:

1. Istota dokumentu Komisji

1.1 Przedmiotem niniejszego komunikatu jest dyrektywa 93/104/WE z 23 listopada 1993 r., zmieniona dyrektywą 2000/34/WE, ustanawiająca minimalne wymagania w odniesieniu do organizacji czasu pracy w celu zapewnienia lepszego poziomu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników.

1.2 Komunikat ma trzy cele:

1.2.1 Po pierwsze, ma on na celu ocenę zastosowania dwóch postanowień dyrektywy podlegających ponownemu rozpatrzeniu (rewizji) przed upływem okresu siedmiu lat, liczonego od ostatecznego terminu transpozycji przez Państwa Członkowskie, tzn. przed dniem 23 listopada 2003 r. Są to odstępstwa w art. 17 ust. 4 od okresów odniesienia w zastosowaniu art. 6, dotyczącego maksymalnego tygodnia pracy oraz określonej w art. 18 ust. 1 lit. b) tiret i) możliwość dla Państw Członkowskich niestosowania art. 6 pod warunkiem, że podejmowane są działania zapewniające, że poszczególni pracownicy zgadzają się na pracę przekraczającą 48 godzin tygodniowo (ogólnie znana jako prawo wyboru, lub klauzula „opt-out”).

1.2.2 Po drugie, komunikat ma dokonać analizy wpływu orzecznictwa Trybunału, dotyczącego definicji czasu pracy i kwalifikacji czasu pracy w stałej gotowości, jak również nowych zmian mających na celu polepszenie możliwości pogodzenia życia zawodowego i rodzinnego.

1.2.3 W końcu, celem komunikatu jest skonsultowanie się z Parlamentem Europejskim i Radą, a także Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym, Komitetem Regionów i partnerami społecznymi w sprawie ewentualnej zmiany tekstu.

1.2.4 Należy zauważyć, że 11 lutego 2004 r. Parlament Europejski przyjął raport, który wzywał do zupełnego usunięcia postanowień dotyczących prawa wyboru. Dnia 19 maja Komisja opublikowała drugie opracowanie do konsultacji. Zdaniem Komisji, celem tego opracowania jest wezwanie partnerów społecznych do negocjacji, a w razie niedojścia do rozmów – do przekazania ogólnych wskazówek co do kierunku, jaki Komisja powinna nadać ewentualnym przyszłym propozycjom uregulowań prawnych.

2. Uwagi ogólne

2.1 EKES uważa, że metoda konsultacji wykorzystana przez Komisję była niewłaściwa, biorąc pod uwagę, że kwestia ta podlega układom zbiorowym na poziomie krajowym. Komisja powinna była skonsultować się z partnerami społecznymi przed wszczęciem procedury konsultacyjnej z instytucjami europejskimi, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów.

2.2 Komisja nie przygotowuje żadnych konkretnych propozycji zmiany tej dyrektywy. Dla celów konsultacyjnych konieczne jest sformułowanie odpowiedzi na pięć głównych zagadnień niezbędnych do przyszłej rewizji niniejszej dyrektywy:

- Czas trwania okresów referencyjnych – obecnie cztery miesiące, z niektórymi postanowieniami pozwalającymi na sześć miesięcy lub rok.
- Definicja czasu pracy po wydaniu ostatnio przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzeczeń w sprawie czasu pracy w stałej gotowości.
- Warunki stosowania prawa wyboru.
- Działania mające na celu polepszenie równowagi pomiędzy życiem zawodowym a rodzinnym.
- Jak osiągnąć optymalną równowagę pomiędzy tymi działaniami?

2.2.1 W celu udzielenia szczegółowych odpowiedzi na tych pięć pytań Komisji, udzielający odpowiedzi nie tylko muszą dysponować dogłębną wiedzą na temat dyrektywy w sprawie czasu pracy 93/104/WE, ale także sposobu w jaki została ona wdrożona w Państwach Członkowskich oraz wpływu jaki wywarła w porównaniu do obowiązującego poprzednio ustawodawstwa krajowego i krajowych postanowień dotyczących układów zbiorowych. Komitet przyjmuje do wiadomości, że raport ⁽¹⁾ opublikowany przez Komisję oraz treść komunikatu, o którym mowa stanowią tylko ograniczoną analizę tego wpływu. Dlatego uwagi Komitetu będą obszerniejsze.

2.2.2 W celu zapewnienia lepszej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników, zgodnie z postanowieniami Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w kwestiach socjalnych (art. 136 i kolejne) i dyrektywy 89/391/WE, dyrektywa w sprawie czasu pracy 93/104/WE określa w szczególności:

- maksymalną liczbę godzin pracy – przeciętnie 48 godzin łącznie z nadgodzinami;
- minimalny okres 11 kolejnych godzin odpoczynku po każdym 24-godzinym okresie;
- przerwę, jeżeli dzień pracy trwa dłużej niż 6 godzin;
- minimalny okres odpoczynku – jeden dzień w tygodniu;
- cztery tygodnie płatnego urlopu rocznie;
- średnio nie więcej niż osiem godzin pracy w nocy w każdym okresie 24 godzinnym.

2.2.3 Ustanawia ona również warunki, zgodnie z którymi Państwa Członkowskie, w drodze ustawodawczej, i krajowi partnerzy społeczni, w drodze układów zbiorowych, mogą odstąpić od postanowień zawartych w tej dyrektywie. Odstępstwa te mogą mieć miejsce tylko tam, gdzie przestrzega się ogólnych zasad ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników.

2.2.4 Niestety jak do tej pory nie dokonano żadnej szczególowej oceny tego, czy wdrożenie dyrektywy w Państwach Członkowskich przyniosło zamierzoną poprawę warunków życia i pracy dla pracowników w UE, ale Komitet przyjmuje, że tak będzie, przynajmniej w dalszej perspektywie. Wszelkie poprawki do niniejszej dyrektywy muszą być zatem ostrożnie rozważone oraz właściwie umotywowane, zwłaszcza z punktu widzenia partnerów społecznych.

2.2.5 Jednocześnie należy pamiętać, że dyrektywa ta wykorzystuje dyskusje i uwagi poczynione ponad 14 lat temu. Interpretacje Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości pojęć takich jak „czas pracy” czy „odpowiedni odpoczynek” stworzyły poważne problemy dla wielu Państw Członkowskich. W konsekwencji Komitet odnotowuje zainteresowaniem, jednocześnie podkreślając wyszczególnione już ograniczenia, fakt

wszczęcia przez Komisję procedury konsultacyjnej, która umożliwia zebranie i porównanie użytecznych opinii z różnych źródeł odnośnie tego, jak dyrektywa i następujące po niej ustawodawstwo funkcjonowało w Państwach Członkowskich, wypełniając w ten sposób lukę informacyjną, o której była mowa powyżej. Oczywiście, na mocy postanowień Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, partnerzy społeczni mają bardzo ważną rolę do odegrania.

2.2.6 Czas pracy i organizacja czasu pracy są bardzo istotne dla relacji pomiędzy organizacjami pracodawców a związkami zawodowymi, jak również dla codziennych relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Dlatego też ustalenie zasad regulujących czas pracy w układach zbiorowych jest bardzo istotne dla partnerów społecznych, którzy w tych sprawach mają ogromną wiedzę fachową i doświadczenie.

2.2.7 Ustawodawstwo krajowe dotyczące czasu pracy jest zasadniczo oparte na wspólnej odpowiedzialności, zarówno pracodawców i pracowników, za zapewnienie, że czas pracy będzie należycie organizowany. W gestii partnerów społecznych na różnych poziomach w Państwach Członkowskich leży rozwiązywanie wszelkich problemów w zakresie czasu pracy, które pojawią się w miejscu pracy; decyzje ich oparte są na przepisach regulujących czas pracy oraz stanowią część układów zbiorowych.

2.2.8 Czysto prawnicza analiza przepisów dyrektywy w sprawie czasu pracy, dotyczących dziennych okresów odpoczynku, przerw, tygodniowych okresów odpoczynku oraz tygodniowego czasu pracy pokazuje, że jeżeli porówna się ją do postanowień art. 17 dotyczących dopuszczalnych odstępstw i nie weźmie się pod uwagę wpływu orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, dotyczących czasu pracy w stałej gotowości, to powinno uznać się, że dyrektywa ta wprowadza w jakimś stopniu elastyczność pod względem negocjacyjnym. Należy jednak zauważyć, że dyrektywa w sprawie czasu pracy jest dosyć skomplikowanym obszarem prawa wspólnotowego. Komitet zatem sugeruje, że wraz z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie dyrektywy, Komisja powinna również przyjąć warunki, w jakich mogłaby zostać uproszczona. Uproszczenie to jednakże nie może spowodować, że wymogi dotyczące higieny i bezpieczeństwa pracy zostaną odsunięte na bok.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Okresy odniesienia

3.1.1 Zagadnienia rocznego czasu pracy były już omawiane w Europie, kiedy dyrektywa weszła w życie. Najlepszą definicją „rocznego czasu pracy” jest system, w którym okresem odniesienia dla średniego tygodnia pracy jest rok, lub 365 dni.

⁽¹⁾ Raport Komisji – Stan wdrożenia dyrektywy Rady 93/104/WE z dnia 23 listopada 1993 r., dotyczącej niektórych aspektów organizacji czasu pracy (dyrektywa w sprawie czasu pracy), COM(2000) 787 final.

3.1.2 Art. 6 dyrektywy w sprawie czasu pracy zawiera przepis dotyczący średniego tygodnia pracy w wymiarze 48 godzin. Może być to rozłożone na 4 miesiące, zgodnie z postanowieniami art. 17, lub na 6 lub 12 (¹). W ten sposób, dyrektywa daje pewną swobodę w rozkładaniu godzin pracy na przestrzeni okresu odniesienia. Oczywiście, organizacja czasu pracy musi być zgodna z przepisami regulującymi dzienny czas odpoczynku, tygodniowy czas odpoczynku, pracę w porze nocnej itd., oraz w poszanowaniu ogólnych zasad higieny pracy i bezpieczeństwa.

3.1.3 Komunikat Komisji zauważa, że „nie zawsze jest łatwo analizować ustawodawstwo krajowe w odniesieniu do transpozycji art. 6 i 16” (²) (które, odpowiednio, mówią o maksymalnym tygodniowym czasie pracy i o okresie odniesienia, oraz, że „ogólnie, pojawia się tendencja wyrażania czasu w odniesieniu do roku.” (³))

3.1.4 Pytanie brzmi, do jakiego stopnia okres odniesienia ma wpływ na zdrowie i bezpieczeństwo pracownika. Komisja tego problemu nie rozpatruje. Wykonanie dość dużej ilości pracy w stosunkowo krótkim czasie może być oczywiście niewygodne, ale zważywszy na to, że roczne okresy odniesienia są stosowane przez wiele układów zbiorowych, można przypuszczać, że jakiegokolwiek negatywny wpływ dłuższego okresu odniesienia na zdrowie i bezpieczeństwo jest kompensowany przez strony układów zbiorowych, jeżeli zapewnione zostały równoważne okresy odpoczynku.

3.1.5 Jednym z argumentów za wydłużeniem okresu odniesienia jest to, że daje to firmom większą elastyczność w zarządzaniu czasem pracy. Istnieje ona już w wielu państwach, dzięki układom zbiorowym, a problem złe funkcjonującej elastyczności pojawia się raczej w państwach, w których układy zbiorowe zawsze odgrywały mniej znaczącą rolę. Przydatne mogłoby być wzmocnienie układów zbiorowych w kwestii czasu pracy, szczególnie w tych państwach, gdzie takie układy nie mają większego znaczenia.

3.1.6 EKES zauważa, że art. 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, na którym oparta jest dyrektywa w sprawie czasu pracy, stanowi, że dyrektywy przyjęte na jego podstawie „muszą unikać narzucania ograniczeń administracyjnych, finansowych i prawnych, które mogłyby powstrzymać powstawanie i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw.”

(¹) 1. Z czterech na sześć miesięcy na podstawie układu zbiorowego lub układów zawartych pomiędzy obiema stronami (nawiązanie do art. 17 ust. 3 w pierwszym zdaniu art. 17 ust. 4).

2. Oprócz tego, Państwa Członkowskie mogą dopuścić wydłużanie okresu odniesienia w układach zbiorowych lub układach zawartych między partnerami społecznymi do maksymalnie 12 miesięcy „pod warunkiem, że będą przestrzegać ogólnych zasad dotyczących bezpieczeństwa i ochrony zdrowia pracowników” bądź „z przyczyn obiektywnych lub technicznych albo powodów dotyczących organizacji pracy”.

(²) COM(2003) 843 final, str. 5

(³) COM(2003) 843 final, str. 6

3.1.7 Ponieważ 12 miesięczny okres odniesienia stosowany jest w wielu Państwach Członkowskich na mocy układów zbiorowych, EKES uważa, biorąc pod uwagę aktualne przepisy zawierające możliwość wydłużenia okresu odniesienia w układach zbiorowych, że partnerzy społeczni wykazują tę niezbędną elastyczność do dostosowania czasu pracy do różnych sytuacji w Państwach Członkowskich, sektorach i zakładach pracy. Zatem postanowienia takie należałoby zachować.

3.1.8 Biorąc pod uwagę szczególne ustalenia dotyczące czasu pracy dla kadry zarządzającej, Komitet opowiada się za zaangażowaniem organizacji reprezentujących daną grupę zawodową bezpośrednio w procedury i negocjacje, ustalające warunki dotyczące czasu pracy. Wymagałoby to odrębnych postanowień.

3.2 Definicja czasu pracy

3.2.1 Art. 2 dyrektywy w sprawie czasu pracy definiuje „czas pracy” jako „każdy okres, podczas którego pracownik pracuje, jest do dyspozycji pracodawcy i wypełnia swe czynności lub obowiązki, zgodnie z przepisami krajowymi i/lub praktyką krajową”. Natomiast art. 2 ust. 2 określa „każdy okres, który nie jest czasem pracy” jako okres odpoczynku.

3.2.2 Europejski Trybunał Sprawiedliwości dwukrotnie interpretował pojęcie czasu pracy. W pierwszym orzeczeniu (⁴) w sprawie czasu pracy w stałej gotowości przez lekarzy służb opieki zdrowotnej, Trybunał orzekł, że czas pracy lekarza w stałej gotowości powinien być traktowany jak czas pracy w rozumieniu art. 2 ust. 1 niniejszej dyrektywy, jeżeli lekarz musi być fizycznie obecny w placówce opieki zdrowotnej. Ale czas pracy w stałej gotowości obejmuje obowiązek bycia fizycznie obecnym w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę i bycia dostępnym do wykonania obowiązków na wezwanie pracodawcy. Orzekając w sprawie Jaeger (⁵), Trybunał potwierdził swoją wcześniejszą interpretację i uznał, że okresy faktycznego braku aktywności lekarza podczas pracy w stałej gotowości muszą być uznane za pracę w rozumieniu niniejszej dyrektywy. Orzekł również, że w takiej sytuacji przysługuje natychmiastowy odpowiedni odpoczynek.

3.2.3 EKES zauważa, że niniejsze orzeczenia – zwłaszcza, ale nie wyłącznie, w odniesieniu do personelu służby zdrowia – mogą mieć daleko idące konsekwencje dla organizacji pracy. Kilka Państw Członkowskich ma przepisy dotyczące czasu pracy w stałej gotowości. Przepisy te są sformułowane w różny sposób, ale tym, co je łączy jest to, że czas pracy w stałej gotowości liczy się tylko częściowo jako czas pracy, lub nie liczy się jako czas pracy w ogóle. Jednakże nie jest on liczony jako czas wykorzystany na odpoczynek.

(⁴) Orzeczenie ETS z dnia 3.10.2000 r. w sprawie C-303/98 (Simap).

(⁵) Orzeczenie ETS z dnia 9.10.2003 r. w sprawie nr C-151/02 (Jaeger), dotychczas nieopublikowane.

3.2.4 Ciekawym wydaje się fakt, że zakres stosowania definicji czasu pracy w art. 2 ust. 1 dyrektywy nie został przeanalizowany ani omówiony dostatecznie przed przyjęciem dyrektywy. Zapewne dlatego orzeczenia te wywołały takie zaskoczenie zarówno w instytucjach UE, jak i Państwach Członkowskich, zwłaszcza, że Państwa Członkowskie mają już przepisy dotyczące czasu pracy w stałej gotowości w ramach swojego obowiązującego ustawodawstwa.

3.2.5 Komitet podziela opinię Komisji, że istnieje kilka możliwych rozwiązań. W obecnych okolicznościach, Komitet nie chciałby zalecać żadnego z zaproponowanych rozwiązań. Wybrane rozwiązanie powinno mieć na celu przede wszystkim:

- zapewnienie większej ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników w odniesieniu do czasu pracy;
- pozwolenie firmom i Państwom Członkowskim na większą elastyczność w organizowaniu czasu pracy;
- ułatwienie łączenia życia zawodowego i rodzinnego;
- uniknięcia powstawania przeszkód, szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw.

3.3 Wprowadzenie w życie prawa wyboru zgodnie z art. 18 ust. 1 lit b) tiret i)

3.3.1 Art. 18 dyrektywy daje Państwom Członkowskim prawo do ustanowienia odstępstw od art. 6 tej dyrektywy, który ogranicza średni czas pracy tygodniowy do 48 godzin. Wprowadzenie tego prawa podlega następującym warunkom:

- a) pracownicy muszą sami się zgodzić na pracę w większym wymiarze godzin;
- b) pracownicy, którzy się nie zgadzają się na pracę w takim wymiarze nie mogą być narażeni na żadną szkodę ze strony pracodawcy;
- c) pracodawca prowadzi aktualne listy wszystkich pracowników, którzy wykonują taką pracę;
- d) listy pracowników zostały udostępnione właściwym organom.

Należy zaznaczyć, że nawet pracownicy, którzy pracują zgodnie z prawem wyboru na mocy art. 18 są uprawnieni do dobowego okresu odpoczynku w ilości 11 godzin bez przerwy oraz przerwy na odpoczynek po sześciu godzinach pracy.

3.3.2 Dyrektywa w sprawie czasu pracy powołuje się na niejasne i nie do końca sformułowane założenia „zdrowej kultury czasu pracy”. Zgodnie z art. 137 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, „Wspólnota wspiera i uzupełnia działania Państw Członkowskich” w celu poprawy warunków pracy i „ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”. Samo istnienie dyrektywy w sprawie czasu pracy i fakt, że została wdrożona w większości Państw Członkowskich świadczy o ogólnej chęci zmniejszenia jakiegokolwiek pola do rozwoju niezdrowej kultury czasu pracy. Dlatego, prawo wyboru określone w art. 18 ust. 1 lit. b) tiret i) może być stosowane tylko wówczas, jeżeli Państwo Członkowskie postępuje w poszanowaniu „ogólnych zasad ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników”.

3.3.3 Ocena prawnego uzasadnienia prawa wyboru zależy od tego, czy można wykazać zależność pomiędzy 48 godzinnym tygodniem pracy a zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników. W swoim komunikacie, Komisja stwierdza, że analiza wpływu prawa wyboru na zdrowie i bezpieczeństwo pracowników „wydaje się, że nie jest możliwa z braku wiarygodnych danych” ⁽¹⁾. Niemniej jednak Komisja nadmienia przeprowadzoną niedawno analizę, z której wynika, że może istnieć zależność pomiędzy długim czasem pracy a zdrowiem, zwłaszcza kiedy czas pracy przekracza 48 do 50 godzin tygodniowo. W swojej opinii w sprawie projektu dyrektywy z 1990 r., EKES stwierdził, że liczne badania wykazały, że praca przez zbyt długi czas bez przerwy na odpoczynek może zagrażać zdrowiu pracowników, prowadzić do chorób zawodowych i ogólnie wyczerpać pracownika ⁽²⁾.

3.3.4 Bardzo ważne jest, by prawo wyboru było podejmowane dobrowolnie. Zgodnie z przepisami dyrektywy, pracownik musi mieć zawsze możliwość niewykonywania pracy w wymiarze większym niż 48 godzin tygodniowo. Przepisy te były krytykowane, ponieważ taka swoboda nie jest zawsze możliwa: trudno bowiem jest pracownikowi odmówić podpisania umowy w sytuacji, kiedy jest przyjmowany do pracy.

3.3.5 Zgodnie z komunikatem Komisji, ankieta przeprowadzona wśród pracodawców w Wielkiej Brytanii pokazuje, że 48 % pracowników w przemyśle budowlanym pracuje więcej niż 48 godzin tygodniowo ⁽³⁾. Jest to zaskakująco wysoki wskaźnik, zwłaszcza dlatego, że wielu z nich pracuje na stanowiskach wymagających zarówno sprawności fizycznej i precyzji. Dla pracodawcy, korzyść tych dodatkowych godzin pracy (podczas których – ze względu na wynagrodzenie za pracę w godzinach nadliczbowych – pracownik stanowi drogą siłę roboczą) jest stosunkowo niska. Można by zatem zastanowić się, czy ogólna kultura dłuższych godzin pracy w Wielkiej Brytanii nie ma związku z innymi problemami strukturalnymi.

⁽¹⁾ COM(2003) 843 final, str. 14.

⁽²⁾ Dz.U. C 60 z 8 marca 1991 r., str. 26.

⁽³⁾ COM(2003) 843 final, str. 13.

3.3.6 Ważną kwestią jest wpływ długiego czasu pracy na rodzinę. Jak mają sobie poradzić rodzice, którzy oboje pracują więcej niż 48 godzin tygodniowo? Czy kultura długiego czasu pracy jest ważnym czynnikiem przyczyniającym się do tego, że jedna osoba w rodzinie – przeważnie kobieta – częściowo lub całkowicie zostaje poza rynkiem pracy? Jeżeli tak, to prawo wyboru może wydawać się wbrew celom Strategii Lizbońskiej, która zakłada, że do roku 2010 r. 60 % żeńskiej części populacji UE będzie pracować. Zaskakującym jest, że różnica w udziale kobiet i mężczyzn w rynku pracy w Wielkiej Brytanii jest tak naprawdę lekko poniżej średniej Unii Europejskiej, ale z drugiej strony, Wielka Brytania jest, po Holandii, państwem EU, w którym około połowa kobiet pracuje w niepełnym wymiarze godzin⁽¹⁾. Zgodnie z komunikatem Komisji, 26,2 % brytyjskich mężczyzn pracuje więcej niż 48 godzin tygodniowo, podczas gdy proporcja ta u kobiet wynosi 11,5 %⁽²⁾. Analiza opublikowana w „British Medical Journal” wykazała, że brak kontroli pracy w godzinach nadliczbowych stanowi ryzyko dla zdrowia pracujących kobiet, zwłaszcza kobiet wykonujących prace manualne i mających rodziny⁽³⁾. Prawo wyboru wydaje się zatem mieć negatywny wpływ na równość szans kobiet i mężczyzn. Czynniki ten musi zostać poddany dogłębnej analizie.

3.3.7 EKES nie zamierza zajmować stanowiska na temat prawa wyboru na tym etapie. Należy dokonać bardziej dogłębnej analizy sytuacji angażującej parterów społecznych zanim stanowisko zostanie zajęte.

3.4 Działania zapewniające lepszą równowagę pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym

3.4.1 Co oznacza lepsza równowaga pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym dla pracowników? Co oznacza życie rodzinne? Jeżeli zadalibyśmy to pytanie rodzicom małych dzieci, otrzymalibyśmy jedną odpowiedź. Jeżeli zadalibyśmy to samo pytanie parze bezdzietnej, z pewnością otrzymalibyśmy inną. Ojciec samotnie wychowujący dzieci udzieliłby jeszcze innej. Dlatego nie jest łatwo udzielić jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak mogłaby się poprawić równowaga pomiędzy życiem zawodowym i rodzinnym.

3.4.2 Jednakże można powiedzieć ogólnie, że dla większości ludzi możliwość wpłynięcia na swoją sytuację zawodową lub

pokierowania nią jest pozytywnym czynnikiem, który prowadzi do dobrego środowiska pracy. Jest to szczególnie ważne dla rodziców z małymi dziećmi. Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie organizacji czasu pracy kładzie szczególny nacisk na fakt, że:

- kobiety są najbardziej narażone na ryzyko zagrażające ich zdrowiu jeżeli muszą wziąć na siebie podwójny ciężar życia zawodowego i obowiązków rodzinnych;
- należy zwrócić uwagę na niepokojącą tendencję kobiet do pracy w dwóch miejscach w niepełnym wymiarze godzin, często w taki sposób, że łącznie przekraczają dopuszczalny prawnie limit, aby zarobić na utrzymanie;
- kultura długiego czasu pracy na stanowiskach wyższego szczebla i zarządzających jest przeszkodą w awansowaniu kobiet i podtrzymuje segregację ze względu na płeć w miejscu pracy⁽⁴⁾.

EKES zdecydowanie popiera tą opinię, ale dodaje, że problemy, o których mowa nie odnoszą się wyłącznie do kobiet, ale do rodziców w ogóle, którym trudno połączyć życie zawodowe i obowiązki rodzinne, co również zagraża ich zdrowiu.

3.4.3 EKES wskazuje na fakt, że ważnym elementem każdej polityki organizacji czasu pracy powinna być możliwość znalezienia czasu nie tylko na pracę i rodzinę, ale również na udział w życiu społecznym i obywatelskim.

3.4.4 Zarówno prawo wspólnotowe, jak i krajowe zawiera obecnie wiele przepisów, które uwzględniają potrzebę pogodzenia życia rodzinnego i opieki nad dziećmi z wykonywaniem pracy zarobkowej. Istnieją na przykład przepisy dotyczące urlopów rodzicielskich, pracy w niepełnym wymiarze godzin, telepracy, elastycznego czasu pracy itd. EKES zachęca do przeprowadzenia badań statystycznych z udziałem parterów społecznych na temat istniejących przepisów w tej dziedzinie, zanim zaproponowane i omawiane będą nowe działania w tym zakresie. EKES sugeruje, że Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy powinna zostać poproszona o wykonanie takich badań. Fundacja opublikowała już raport, który częściowo podnosi te problemy⁽⁵⁾.

Bruksela, 30czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ Raport Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów – Raport w sprawie równości kobiet i mężczyzn, 2004 COM(2004) 115 final, str. 16.

⁽²⁾ COM(2003) 843 final, str. 12.

⁽³⁾ Ala-Mursula & al.: „Effect of employee working control on health: a perspective cohort study”, Occupational and Environment Medicine; 61: 254-261, Nr 3, marzec 2004 r.

⁽⁴⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 11 lutego 2004 r. w sprawie organizacji czasu pracy (Zmiana Dyrektywy 93/104/WE) P5_TA-PROV(2004)0089, pkt 20-22.

⁽⁵⁾ „Nowa organizacja czasu w życiu zawodowym”, Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, 2003.

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Poniższe poprawki otrzymały więcej niż 25 % oddanych głosów, jednakże zostały odrzucone w trakcie dyskusji:

Punkt 3.1.7

Proponuje się zastąpienie tego ustępu poniższym:

„W swoim komunikacie z dnia 19 maja, Komisja sugeruje, iż okres odniesienia powinien zostać wydłużony, nie przedstawiając konkretnej propozycji. Zatem EKES nie zamierza zajmować stanowiska w tej sprawie na tym etapie. EKES określi swoje stanowisko w momencie zasięgnięcia jego opinii odnośnie projektu dyrektywy”.

Uzasadnienie

W dwóch pozostałych kwestiach (definicji czasu pracy, pkt 3.2.5, oraz prawa wyboru „opt-out”, pkt 3.3.7), EKES nie zajmuje stanowiska w oczekiwaniu na bardziej konkretne propozycje. Zatem uzasadnione jest przyjęcie podobnego podejścia w przypadku okresu odniesienia.

Wynik głosowania

Za:	84
Przeciw:	135
Wstrzymujące się:	7

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno - Społecznego w sprawie Stosunki UE – Turcja w perspektywie posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2004 r.

(2004/C 302/17)

Dnia 28 stycznia 2004 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił sporządzić w trybie art. 23 regulaminu wewnętrznego opinię w sprawie Stosunki UE – Turcja w perspektywie posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2004 r.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swą opinię 7 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Thomas Etty.

Na 410. sesji plenarnej w dniach 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 1 lipca 2004 r.). Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 17, przy 28 wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Kontekst historyczny

1.1 EKES od wielu już lat śledzi zmiany zachodzące w Turcji. Turcja stowarzyszyła się ze Wspólnotą Europejską w roku 1963, złożyła wniosek o przyznanie członkostwa w 1987 r., a w 1995 r. zawarła unię celną z UE.

1.2 Dzięki Wspólnemu Komitetowi Konsultacyjnemu, utworzonemu wspólnie z tureckimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i sprawnie działającemu od 1995 r., EKES jest dobrze poinformowany o aspiracjach społecznych i gospodarczych grup interesu w Turcji związanych z przystąpieniem ich kraju do UE. Komitet zawsze brał te aspiracje pod uwagę i ma szczerą nadzieję, iż szczyt europejski w grudniu 2004 r. będzie mógł dojść do wniosku, że Turcja spełnia kopenhaskie kryteria polityczne z 1993 r., i przez to postanowić, że negocjacje w sprawie akcesji rozpoczną się bezzwłocznie.

1.3 Turcja od dziesięcioleci pokazuje jednoznacznie, iż postanowiła zwrócić się w stronę Europy.

1.4 Choć jej obywatele w przeważającej liczbie wyznają islam, Turcja jest państwem świeckim. Pragnie funkcjonować jako nowoczesna świecka demokracja. Stanowi przez to bardzo ważny przykład dla krajów o przeważającej liczbie ludności wyznania muzułmańskiego, które pragną umocnić świecki i demokratyczny swych struktur politycznych. Przystąpienie Turcji do UE przyniosłoby dowód wysokiego poziomu osiągniętego przez UE w dziedzinie pluralizmu, zdolności do prowadzenia dialogu między kulturami i religiami oraz odgrywania roli rzecznika pokoju i sprawiedliwości w świecie.

1.5 Turcja jest krajem młodym demograficznie o dynamicznie rozwijającej się gospodarce z wielkim potencjałem. Byłoby jednak błędem nadal uważać ją jedynie za duży rynek zbytu dla eksportu z Europy lub za strefę tanich inwestycji.

1.6 Od wielu lat Turcja odgrywa rolę z jednej strony strefy buforowej, z drugiej zaś pomostu między Wschodem a Zachodem, nigdy jednak nie przestając się uważać za państwo europejskie. Jeśli uda się jej zostać członkiem UE, będzie mogła nawet bardziej bezpośrednio wspierać działania UE na rzecz zapobiegania konfliktom, w szczególności dzięki doskonałym stosunkom, jakie utrzymuje z państwami Azji Środkowej, Bliskiego Wschodu i Zatoki Perskiej.

2. Wstęp

2.1 Podstawową kwestią w stosunkach UE-Turcja obecnie i aż do końca tego roku pozostaje pytanie, czy dojdzie do rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych, czy też nie. Rada Europejska ma podjąć tę decyzję na posiedzeniu w grudniu 2004 r.

2.2 Decyzja ta będzie dla Turcji decydującym wydarzeniem po ponad piętnastu latach oczekiwania na jasną odpowiedź na swój wniosek o członkostwo w UE. Rada Helińska z grudnia 1999 r. nadała Turcji status państwa kandydującego do członkostwa. Rada Kopenhaska w grudniu 2002 r. postanowiła, że decyzja o otwarciu negocjacji zostanie podjęta na podstawie wyniku oceny, jeśli Turcja spełni do tego czasu kopenhaskie kryteria polityczne ustalone w 1993 r. Spełnienie tych kryteriów uznaje się za warunek konieczny wkroczenia na drogę ku pełnoprawnemu członkostwu w Unii.

2.3 Decyzja, którą należy podjąć, ma z pewnością wielkie znaczenie nie tylko dla Turcji, ale i dla UE.

2.4 Dotychczas wyniki prowadzonego przez Komisję Europejską monitoringu postępów Turcji były pozytywne. Zdaniem Komisji szczególnie imponujące wyniki przyniósł proces reform w ostatnich dwóch-trzech latach. Niezbędny jest jednak dalszy znaczący postęp w dziedzinach niezawisłości sądownictwa, wolności słowa, roli wojska oraz praw kulturowych – w szczególności na południowym wschodzie kraju.

Podobnej oceny dokonuje Parlament Europejski w swym najnowszym raporcie na temat Turcji. Stwierdza mianowicie, iż pomimo wszystkich dotychczasowych wysiłków Turcja nie spełnia jeszcze politycznych kryteriów z Kopenhagi. Poważne wady zawiera Konstytucja z 1982 r., przyjęta pod rządami armii. Reformy prowadzone od 2001 r. nie zlikwidowały jeszcze jej zasadniczo autorytarnego charakteru. Kolejne poważne wątpliwości Parlamentu budzi wprowadzanie reform w życie, stosowanie tortur na komisariatach policji, szykanowanie organizacji praw człowieka, a także brak poszanowania praw mniejszości (w szczególności Kurdów).

2.5 Turcja nie tylko zrealizowała imponujący program w dziedzinie prawotwórstwa, ale i podjęła poważne wysiłki w celu monitorowania stosowania nowych przepisów.

2.6 Niniejsza opinia sporządzona została m.in. na podstawie wyników prac prowadzonych przez Wspólny Komitet Konsultacyjny UE-Turcja. Umożliwiło to Komitetowi uwzględnienie opinii, aspiracji i oczekiwań znacznej części tureckiego społeczeństwa obywatelskiego.

3. Uwagi ogólne

3.1 Na początku należy jasno stwierdzić, iż główny przedmiot zainteresowania Komitetu na tym etapie stanowią zagadnienia polityczne: demokracja, praworządność, prawa człowieka i ochrona mniejszości - zgodnie z decyzją podjętą w grudniu 2002 r. przez Radę Kopenhaską.

3.2 Kryteria gospodarcze oraz wdrożenie *acquis* omawiać się tu będzie o tyle, o ile postęp Turcji w tych dziedzinach uznać można za wkład w umocnienie praw człowieka, społeczeństwa obywatelskiego i demokracji.

3.3 EKES z uwagą analizował ostatnie informacje na ten temat, w szczególności raport okresowy Komisji Europejskiej z 2003 r. na temat postępów Turcji w kierunku przystąpienia do Unii, Raport Parlamentu Europejskiego na temat Turcji z kwietnia 2004r. oraz Raport Rady Europy na temat przestrzegania praw człowieka w Turcji z grudnia 2003 r. i podziela zawartą w tych raportach ogólną ocenę procesu reform. Komitet uważa, że nowym elementem, jaki niniejsza opinia wnosi do sprawy, są wyrażone w niej poglądy na temat kryteriów politycznych o szczególnym znaczeniu dla gospodarczych i społecznych grup interesu. Na tych więc właśnie aspektach położony zostanie akcent.

3.4 Zdaniem EKES szczególnie ważne kryteria polityczne obejmują:

- poszanowanie praw człowieka (zwłaszcza prawa do zrzeszania się oraz prawa do rokowań zbiorowych, praw kobiet i kulturalnych praw mniejszości);
- demokracja, a zwłaszcza wkład, jaki w polityczny proces decyzyjny wnieść mogą gospodarcze i społeczne grupy interesu oraz społeczeństwo obywatelskie w ogóle;
- wolność słowa, wolność mediów;
- rola armii w społeczeństwie tureckim, szczególnie w życiu gospodarczym i społecznym.

3.5 Rada Helsińska z 1999 r. wyraźnie stwierdziła, iż postępy tureckich reform oceniane będą na podstawie tych samych kryteriów przystąpienia, które dotyczyły innych państw kandydujących.

3.6 Należy w tym kontekście zauważyć, iż niektóre kraje, z którymi negocjacje o przystąpieniu rozpoczęto kilka lat temu, wyraźnie nie w pełni spełniały wówczas kryteria polityczne. W niektórych z tych państw nadal występują poważne braki w tym zakresie, choć stały się już one członkami Unii. Można tu wymienić tak istotne kwestie, jak korupcja, niezawisłość sądów i traktowanie mniejszości. W zestawieniu z tymi faktami stwierdzić musimy, iż zdaniem naszym nie tylko należy oceniać Turcję w świetle tych samych kryteriów, co pozostałe państwa kandydujące, ale również kryteria te należy stosować w identyczny sposób.

3.7. Określenie przez Radę w grudniu 2002 r. ostatecznego terminu podjęcia decyzji o rozpoczęciu negocjacji z Turcją oznaczać mogło jedynie to, że zdaniem Rady postępy poczynione do tej pory przez Turcję wystarczająco uzasadniały oczekiwanie, że jeśli podejmie ona poważny wysiłek w ciągu następnych 24 miesięcy, uda się jej usunąć ostatnie pozostające jeszcze niedociągnięcia. W innym wypadku postawienie przed Turcją takiej perspektywy byłoby bezcelowe i nieuczciwe.

3.7.1 W przypadku niektórych nie rozwiązanych jeszcze najważniejszych problemów, jak rola armii w społeczeństwie i traktowanie mniejszości (szczególnie Kurdów na południowym wschodzie), które mają za sobą dziesięciolecia trudnej historii, dwa lata to bardzo krótki termin. Dlatego też przypuszczać można, iż Rada nie mogła oczekiwać, że Turcja będzie w stanie do grudnia 2004 r. spełnić kryteria polityczne w stu procentach.

3.7.2 Jeśli taka interpretacja decyzji Rady z grudnia 2002 r. jest prawidłowa, wypada zadać pytanie, jakiego postępu i w których dziedzinach kryteriów politycznych możemy realistycznie wymagać od Turcji, zanim rozpoczniemy negocjacje.

3.8 W kontekście trwającej debaty nad rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych z Turcją regularnie powraca kwestia cypryjska. Nie sposób pominąć tu pozytywnej roli odegranej przez Turcję w próbach rozwiązania tego problemu, a także późniejszego głosowania 65 % tureckich Cypryjczyków za zjednoczeniem wyspy. Niewątpliwie Cypr pozostaje problemem o zasadniczej wadze zarówno w odniesieniu do zasad, jak i realiów politycznych. Nie zmienia to faktu, że – jeśli uczciwie i rzetelnie traktować literę decyzji Rady Kopenhaskiej z grudnia 2002 r., o której mowa w punkcie 2.2. – UE nie może uzależniać rozpoczęcia negocjacji od rozwiązania kwestii cypryjskiej, gdyż oznaczałoby to postawienie po fakcie dodatkowego warunku.

4. Uwagi szczególne

4.1 Prawa człowieka

4.1.1 Gospodarcze i społeczne grupy interesu są głęboko zaangażowane w problemy związane z prawem do zrzeszania się i do rokowań zbiorowych, które to prawa gwarantują 87. i 98. konwencja MOP oraz Europejska Karta Społeczna. Turcja ratyfikowała konwencje MOP i jest stroną Europejskiej Karty Społecznej. Przyjęła ona Kartę z zastrzeżeniami dotyczącymi m.in. art. 5 (prawo do zrzeszania się) i 6 (prawo do rokowań zbiorowych, prawo do strajku).

4.1.2 W ciągu ostatnich dwóch dekad, szczególnie na skutek wojskowego zamachu stanu we wrześniu 1980 r., dochodziło do poważnych naruszeń tych praw. Reżim wojskowy posunął się nawet do wpisania do Konstytucji z 1982 r. szeregu postanowień stanowiących poważne naruszenia podstawowych praw związków zawodowych.

4.1.3 W ostatnich latach niektóre z tych artykułów i opartych na nich aktów normatywnych uległy zmianom.

4.1.4 Mimo to nadal występują poważne odstępstwa od podstawowych konwencji MOP. W szczególności art. 54 Konstytucji nadal zawiera szczegółowe ograniczenia prawa do strajku. Art. 51 Konstytucji, ustanawiający warunki obowiązujące przy wyborze działaczy związkowych, znowelizowano tak, aby był on zgodny z konwencją MOP nr 87. Trwa proces nowelizacji podobnych przepisów ustawy 2821 o związkach zawodowych i ustawy 2822 o porozumieniach zbiorowych, strajkach i lokautach. Mimo to, jak wynika z raportu Komitetu Ekspertów w sprawie ratyfikowanych konwencji MOP, sporządzonego na Międzynarodową Konferencję Pracy, rząd turecki rozpoczął niedawno w oparciu o te przepisy postępowania sądowe przeciwko DISK, jednej z konfederacji związków zawodowych reprezentowanych we Wspólnym Komitecie Konsultacyjnym UE-Turcja.

4.1.5 Organy nadzorcze MOP (niezależny Komitet Ekspertów ds. Stosowania Konwencji, Komitet Międzynarodowej Konferencji Pracy ds. Stosowania Konwencji, jak również Komitet Rady Administracyjnej ds. Wolności Zrzeszeń) od ponad dwudziestu lat ostro krytykują te naruszenia i wskazują, w jaki sposób Turcja powinna położyć im kres. Działania kolejnych rządów tureckich na rzecz zmiany tej sytuacji rozczarowują swą opieszałością; niestety, nadal brak oznak poprawy sytuacji.

4.1.6 W raporcie na temat dialogu społecznego i ekonomicznego oraz praw człowieka w Turcji, sporządzonym na 12. sesję Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego UE-Turcja (¹), podkreśla się w szczególności ograniczenia prawa do zrzeszania się i prawa do strajku w sektorze państwowym. Ograniczenia te utrzymują się nadal pomimo szeregu reform prawa związkowego i prawa zbiorowych stosunków pracy.

4.1.7 Jeśli chodzi o prawo zrzeszania się w organizacjach pozarządowych, turecka ustawa o stowarzyszeniach zawiera

ograniczenia dotyczące m.in. członkostwa, zbierania funduszy oraz zakresu działalności. W praktyce organizacje te napotykają często na przeszkody w swym działaniu. Te z nich, które uważane są za antyrządowe, choć stanowisko swe wyrażają w sposób pokojowy, poddawane są infiltracji, ścisłej kontroli, cenzurze itp.

4.1.8 Fundacje mniejszości (religijnych) doznają szczególnych trudności w kwestii prawa własności. Rząd zdaje się gotowy do usunięcia przeszkód dla ich swobodnego funkcjonowania. Obiecywano pozytywne zmiany na wiosnę 2004 r., do tej pory jednak obietnice te nie zostały spełnione.

4.1.8.1 Nadal utrzymują się poważne utrudnienia w odniesieniu do kształcenia kleru mniejszości narodowych, w szczególności prawosławnego. Seminarium teologiczne w Chalki zamknięte jest od ponad trzydziestu lat.

4.1.9 W dziedzinie praw kobiet odnotowuje Komitet szereg poważnych uchybień pomimo ratyfikowania przez Turcję podstawowych konwencji MOP dotyczących równego wynagrodzenia (nr 100) oraz dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu (nr 111). Konwencje wdrażane są w prawie krajowym z pewnymi wyjątkami (istnieją np. pewne przeszkody prawne na drodze do dostępu kobiet do pewnych zawodów). W praktyce jednak ich stosowanie nie pozbawione jest słabości, np. w dziedzinie równego wynagradzania za tę samą pracę przy jednakowych kwalifikacjach czy też dostępu do niektórych bardziej prestiżowych zawodów. Podobne problemy występują w wielu Państwach Członkowskich UE.

4.1.9.1 Poważną troskę budzi także problem istnienia potężnych organizacji przestępczych, czerpiących zyski ze zmuszania do prostytucji oraz z krajowego i międzynarodowego handlu kobietami, dziećmi obojga płci i organami.

4.1.10 Pomimo istotnych zmian w prawie, w praktyce wciąż utrzymują się poważne problemy w dziedzinie traktowania Kurdów. Ich prawa kulturowe jako mniejszości nie są jeszcze wystarczająco przestrzegane, choć należy odnotować niedawne zmiany w dobrym kierunku, szczególnie odnośnie nadawania programów w języku kurdyjskim. W Turcji status mniejszości zastrzeżony jest dla grup wyznaniowych na podstawie traktatu lozańskiego z 1923 r., który wspomina jedynie o mniejszościach religijnych.

4.2 Demokracja

4.2.1 W tej części opinii Komitet pragnie ponownie podkreślić rolę, jaką mogłaby odegrać niedawno powołana turecka Rada Społeczno-Gospodarcza. Może ona znacząco przyczynić się do umocnienia procesu demokratyzacji w dziedzinie podejmowania decyzji w głównych zagadnieniach gospodarczych i społecznych, jeśli rząd będzie poważnie konsultował się z najbardziej reprezentatywnymi grupami interesów. W tym sensie jest ona czymś więcej niż tylko elementem dialogu społecznego, jak to stwierdza Komisja w swym raporcie okresowym.

(¹) „Social dialogue and economic and social rights in Turkey” (Dialog społeczny i gospodarczy oraz prawa socjalne w Turcji).

4.2.2 Turecka Rada Społeczno-gospodarcza powstała w 2001 r. Przewodniczy jej premier, zaś kilku innych członków gabinetu uczestniczy w jej pracach. Od chwili powstania nie zbierała się ona ani razu aż do powołania obecnego rządu półtora roku temu. Od tej pory spotkała się ona trzy razy, zgodnie z harmonogramem, lecz z pewnością nie funkcjonuje w sposób zalecany w Raporcie Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego UE-Turcja na temat dialogu społecznego oraz praw gospodarczych i społecznych, o którym mowa w punkcie 4.1.6. Wydaje się raczej forum dla wygłaszania oświadczeń i niewiążących dyskusji niż wpływowym organem, gdzie gospodarce i społeczne grupy interesów, w odpowiedzi na oficjalny wniosek rządu, poważnie starają się osiągnąć porozumienie w trudnych kwestiach należących do ich kompetencji i zakresu działalności. Jasne jest, iż takiego organu i takiej praktyki nie da się wytworzyć od razu. Jak dotąd jednak rząd turecki nie zdołał skłonić organizacji reprezentowanych w Radzie do poważnej dyskusji, np. zapewniając je i udowadniając im, że jeśli uda im się osiągnąć istotne kompromisy, zostaną one odzwierciedlone w znacznym stopniu w polityce państwa. EKES wyraża nadzieję, iż rząd Turcji będzie poważnie i konstruktywnie współpracować z Radą Społeczno-Gospodarczą, umożliwiając jej przekształcenie się w ważny element procesu demokratyzacji w Turcji. W lutym br. rząd ogłosił, iż zamierza zmienić skład Rady Społeczno-Gospodarczej, a w szczególności ograniczyć swoją dominującą w nim pozycję.

4.2.3 Komitet pragnie również podkreślić wagę wolności słowa i wolnych mediów dla procesu demokratyzacji w Turcji. Dostrzega on znaczącą liczbę reform podjętych w tym szczególnym obszarze. Tym niemniej podziela obawę wyrażoną przez Wysokiego Komisarza Rady Europy ds. Praw Człowieka, iż pewne nowe zmiany (np. w Konstytucji) można uznać za jeszcze bardziej restrykcyjne niż poprzednie przepisy. Co więcej, sprawdzianem zarówno tych, jak i innych reform musi być praktyczne stosowanie i interpretacja nowych przepisów. Niestety, najświeższe doświadczenia dotyczące postępowań sądowych wskazują na niewielką konsekwencję w tym względzie.

4.3 Rola armii w tureckim życiu społecznym

4.3.1 Komitet świadom jest ważnej roli, jaką armia odgrywała i nadal odgrywa w historii i w życiu społecznym Turcji. Przyznaje, iż w wielu wypadkach była to rola pozytywna. Należy również jednak zauważyć, iż wiele z trudności, przed jakimi stoi dziś Turcja w odniesieniu do politycznych kryteriów kopenhaskich z 1993 r., wynika właśnie z niezwykle szerokiego i głębokiego zaangażowania armii w życie społeczne kraju. Zaangażowaniu temu winno poświęcić się kres w oparciu o konkretny program i wiążący kalendarz.

4.3.2 Komitet zdaje sobie sprawę, iż niemożliwe jest wykończenie w bardzo krótkim okresie czasu tak dominującej roli w wielu sferach życia, wykraczającej poza typową rolę armii (obrona, bezpieczeństwo wewnętrzne). Tym niemniej należy absolutnie jasno powiedzieć Turcji, iż jeśli pragnie ona zostać członkiem UE, musi ograniczyć rolę armii do zadań powierzonych wojsku w innych Państwach Członkowskich, tzn. do strzeżenia zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz udziału w operacjach międzynarodowych, pod demokratyczną kontrolą Parlamentu.

4.3.3 Obok zagadnień omawianych już przez Komisję i Parlament Europejski (między innymi roli i składu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, politycznej odpowiedzialności za budżet armii, reprezentacji wojska w organach cywilnych w świecie edukacji i mediów audiowizualnych), zauważyć należy, iż armia i jej oficerowie zajmują również prominentne pozycje w życiu gospodarczym. Ustawa z 2003 r. przewiduje, że oba dodatkowe fundusze budżetowe sił zbrojnych zostaną do końca 2004 r. włączone do ogólnego budżetu państwa, a do 2007 r. przestaną istnieć jako odrębne pozycje. To oznacza, że od 2007 r. budżet sił zbrojnych będzie całkowicie pod demokratyczną kontrolą. Tymczasem jednak siły zbrojne zachowują znaczną władzę w tureckim społeczeństwie i gospodarce: istnieje ogromna strefa wpływów – zarówno formalnych, jak i nieformalnych – wojska, którą musi stać się przejrzysta, tak samo jak to się dzieje z każdą inną działalnością gospodarczą⁽¹⁾. Ten aspekt gospodarczy był dotychczas zaniedbywany w unijnych debatach o silnej roli armii w społeczeństwie tureckim. Parlament Europejski poruszył ten problem w swym ostatnim raporcie.

5. Wnioski i zalecenia

5.1 EKES uważa Turcję za rozwijającą się demokrację, która poczyniła duży postęp w swych wysiłkach zmierzających do spełnienia kopenhaskich kryteriów politycznych, zwłaszcza od grudnia 2002 r.

⁽¹⁾ Wymienić tu można fundusz emerytalny oficerów, który posiada bank i spółkę holdingową, a także zajmuje ważną pozycję jako turecki udziałowiec dużej spółki joint-venture w przemyśle motoryzacyjnym. Według danych, jakie dostarczył OYAK, ma on formę spółki, niezależnej finansowo i administracyjnie i podlegającej przepisom tureckiego kodeksu cywilnego i handlowego jak każda inna instytucja tego typu. Do jego głównych zadań należy zapewnienie członkom świadczeń dodatkowych do emerytur wypłacanych w ramach tureckiego państwowego systemu ubezpieczeń społecznych, co w zasadzie odpowiada roli funduszy działających w Unii w ramach drugiego filaru ubezpieczeń emerytalnych. Do funduszu emerytalnego OYAK należą wszyscy wojskowi i cywilni pracownicy tureckich sił zbrojnych. Mają oni prawa stałych członków OYAK. Jednak poza samymi zasadami naboru członków OYAK nie jest w żaden sposób powiązany z państwem ani tureckimi siłami zbrojnymi w kategoriach inwestycji czy działalności gospodarczej, transferu środków finansowych, pomocy publicznej czy w ogóle pomocy finansowej w jakiegokolwiek postaci. Jest on takim samym funduszem emerytalnym jak jego odpowiedniki w UE. W ramach prowadzonej przez siebie polityki jawności OYAK ogłasza publicznie swoje raporty roczne oraz co roku poddaje swoje sprawozdania finansowe, jak i sprawozdania spółek zależnych, kontroli międzynarodowych firm audytorskich. OYAK zapewnia dodatkowe świadczenia emerytalne.

5.2 Turcja powinna nie tylko spełnić przed rozpoczęciem negocjacji te same kryteria polityczne, co inne państwa kandydujące, ale również jej wysiłki reformatorskie powinny być oceniane na podstawie standardów zastosowanych w odniesieniu do innych państw kandydujących. UE ze swej strony winna podjąć wszelkie wysiłki, aby uniknąć nawet podejrzenia o stosowanie podwójnych standardów.

5.3 Decyzja Rady Kopenhaskiej z 2002 r. oznacza, iż UE w tamtym momencie przekonana była, iż Turcja, podejmując poważne wysiłki, będzie w stanie w ciągu dwóch lat spełnić kryteria polityczne. W niektórych dziedzinach, zdominowanych przez długoletnie tradycje i praktyki, mogło to jedynie oznaczać, iż pełna zgodność z politycznymi kryteriami do grudnia 2004 r., jest jednak niemożliwa, i że chodzi tu raczej o osiągnięcie pewnej masy krytycznej rzeczywistego postępu, która stanowić będzie wystarczającą podstawę do rozpoczęcia negocjacji. Nawet niektóre z nowych Państw Członkowskich, które już przebyły cały proces negocjacji, dziś jeszcze nie w pełni spełniają kryteria polityczne.

5.3.1 W tych właśnie obszarach UE może i musi wymagać od Turcji dokonania do końca 2004 r. wiarygodnego postępu w skali umożliwiającej uznanie zmian za nieodwracalne. Oczwistymi przykładami są tu rola armii i traktowanie mniejszości, w szczególności Kurdów na południowym wschodzie. EKES nalega, żeby reformy dotyczące zmniejszenia władzy sił zbrojnych w ogóle społeczeństwa, jak również te dotyczące praw mniejszości do własnej kultury, były kontynuowane w obecnym tempie i kierunku, oraz ma nadzieję, że w przyszłości nie wystąpi żaden regres, który zagroziłby procesowi negocjacji akcesyjnych.

5.3.2 Rola sił zbrojnych wykraczająca poza podstawowe zadania w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa musi zostać zdecydowanie ograniczona w taki sposób, by UE nabrała pewności, iż przekroczony został próg, za którym zmiany stają się nieodwracalne. Budżet wojskowy powinien zostać w pełni poddany demokratycznej kontroli. Wpływ armii powinien być przejrzysty i należy przedsięwziąć stosowne środki w celu zagwarantowania tej przejrzystości w przyszłości.

5.3.3 UE winna kontynuować dyskusję z Turcją na temat definicji mniejszości (którą Turcja opiera na traktacie lozańskim), uwzględniając trudności, jakie sprawia Turcji bezwarunkowa ratyfikacja oraz wdrożenie w praktyce odpowiednich aktów prawa międzynarodowego. W dyskusji tej UE powinna również w pełni uwzględnić fakt, iż niektóre z jej 25 Państw Członkowskich także stosują zawężoną definicję mniejszości z takimi samymi konsekwencjami.

5.3.3.1 Odwołując się do niedawnych badań Wspólnego Komitetu Konsultacyjnego nad rozwojem regionalnym⁽¹⁾, Komitet podkreśla znaczenie aktywnej polityki rozwoju regionalnego w Turcji, wspieranej przez UE, która może stworzyć możliwość czynnego udziału ludności na południowo-wschodniego regionu Turcji (jak i innych części kraju) w jego rozwoju gospodarczym i społecznym. Stopniowe przyjmowanie przez Turcję standardów polityki regionalnej UE stanowi okazję

wspierania silniejszej i bardziej konsekwentnej współpracy między organizacjami społecznymi – w szczególności wolnymi, niezależnymi i reprezentatywnymi gospodarczymi i społecznymi grupami interesów – z jednej strony a władzami wszelkich szczebli z drugiej. Powinny one razem wypracowywać wspólne stanowisko w sprawie polityki rozwoju. Należy również wspierać wymianę doświadczeń między unijnymi a tureckimi organizacjami społeczno-gospodarczymi.

5.3.3.2 Komitet z zainteresowaniem odnotowuje inicjatywy rządu tureckiego, jak projekt ustawy z 2000 r. w sprawie odszkodowań za szkody spowodowane przez siły bezpieczeństwa w czasie działań antyterrorystycznych oraz program na rzecz tzw. uchodźców wewnętrznych (Internally Displaced Persons) czy program „Powrót do wsi i rehabilitacja”. Komitet uważa, iż bardzo ważne dla wiarygodności reform w odniesieniu do praw mieszkańców ludności prowincji południowo-wschodnich może okazać się to, że przed grudniem 2004 r. inicjatywy te zaczną przynosić poszkodowanym konkretne korzyści.

5.4 W innych dziedzinach, jak prawa człowieka, w których Turcja od dawna prowadzi rozmowy z MOP oraz Radą Europy i w których zmiany nie wymagają w ogóle albo wymagają tylko w małym stopniu naruszanie utrwalonych przywilejów, tradycji i przekonań, Turcja powinna być w stanie wykazać duży postęp i spełnić znane jej od dawna wymagania do końca 2004 r. Na przykład należy koniecznie położyć do tego czasu kres trwającym od ćwierćwiecza naruszeniom konwencji MOP nr 87 i 98. Muszą także zostać usunięte niedemokratyczne ograniczenia w funkcjonowaniu organizacji pozarządowych utrzymujące się w ustawie o stowarzyszeniach i w codziennej praktyce. Proces reform realizowanych obecnie przez Turcję daje podstawę do pozytywnych oczekiwań. Turcja musi jednak w tej dziedzinie do oznaczonego terminu wykazać konkretne i pełne wyniki.

5.5 Turecka Rada Społeczno-Gospodarcza powinna już w tym roku mieć znacznie poważniejszy udział w kształtowaniu polityki gospodarczej i społecznej. Rząd musi zasięgać jej opinii w kluczowych zagadnieniach w tych obszarach, a także wykazać, iż poważnie traktuje jej opinie i rady. Tylko przekazawszy gospodarczym i społecznym grupom interesu rzeczywistą odpowiedzialność oraz nagradzając je za przejęcie jej może rząd oczekiwać od nich poważnego traktowania Rady i własnych zamiarów z nią związanych. EKES z zainteresowaniem odnotowuje przygotowywane przez rząd zmiany w Radzie Społeczno-Gospodarczej. Nie należy jednak ich traktować jako uzasadnienia dla dalszego odsuwania na przyszłość aktywnego udziału organizacji społecznych w kształtowaniu polityki społecznej i gospodarczej w Turcji.

5.6 Pragnąc umocnić społeczeństwo obywatelskie, rząd turecki musi zaprzestać ingerencji w działania prawdziwych organizacji pozarządowych oraz gospodarczych i społecznych grup interesów, zamiast tego sprzyjając ich powstawaniu, ułatwiając im działanie i współpracując z nimi.

⁽¹⁾ Raporty w sprawie różnic między regionami w Turcji i rozwoju regionalnego, sporządzone przez Giacomine Cassinę i p. Güvenc.

5.7 Komitet jest zdania, iż pozytywna decyzja o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją musi zostać podjęta, jeśli rząd Turcji do grudnia przyszłego roku:

- podejmie kroki mające na celu spełnienie wymogów dotyczących roli armii w życiu społecznym Turcji zgodnie z punktami 4.3.1 i 4.3.2;
- wykaże w konkretnych działaniach determinację w pełnym wdrożeniu zmian prawnych dotyczących praw kulturowych Kurdów w południowo-wschodnich prowincjach kraju;
- rozpocznie wprowadzanie w życie wyrażanych już intencji i poczynionych zobowiązań w kwestii dobrowolnego powrotu, rehabilitacji i odszkodowań dla uchodźców – ofiar przemocy na południowym wschodzie w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych;
- w pełni zharmonizuje swoje prawo i praktyki dotyczące podstawowych praw i wolności związków zawodowych z konwencjami MOP nr 87 i 98;
- usunie z ustawy o stowarzyszeniach wszelkie antydemokratyczne ograniczenia i powstrzyma się od ograniczania w praktyce swobody funkcjonowania organizacji społecznych;

— stworzy warunki dla wolnego i niezależnego funkcjonowania Rady Społeczno-Gospodarczej Turcji, jak również podstawę do poważnej i konstruktywnej z nią współpracy.

5.8 Komitet uważa, iż zmiany wprowadzone do tej pory przez rząd turecki w dziedzinie roli armii w życiu społecznym, jak również w zakresie praw kulturowych Kurdów w prowincjach południowo-wschodnich, odpowiadają wymogowi „wiarogodnego postępu”, o którym mowa w punkcie 5.3.1.

5.9 EKES jest ponadto przekonany, że jeśli warunki wymienione w czterech ostatnich akapitach punktu 5.7 zostaną spełnione do grudnia 2004 r., powstanie solidna podstawa do negocjacji, które we właściwym czasie przyniosą korzystne dla obu stron wyniki. W takiej sytuacji EKES jest zdania, że każda instytucja europejska, włączając sam EKES, powinna zacząć przygotowywać się na skutki tureckiej akcesji dla funkcjonowania i samej idei Unii Europejskiej. W wyniku takiej akcesji Unia Europejska zostałaby znacznie powiększona i zmieniona, co wymagałoby powszechnego poparcia ze strony europejskiej opinii publicznej.

5.10 Niezależnie od grudniowej decyzji Rady EKES będzie nadal prowadzić owocną współpracę z tureckimi organizacjami społecznymi.

Bruksela, 1 lipca 2004 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno – Społecznego
Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Usprawnienie ochrony socjalnej w celu uzyskania większej ilości i lepszych miejsc pracy – podejście wszechstronne z myślą o opłacalności pracy

(COM(2003) 842 final)

(2004/C 302/18)

5 stycznia 2004 r. Komisja postanowiła, zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu na ten temat, przyjęła swoją opinię w dniu 14 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą była Donna St Hill.

Na 410 sesji plenarnej (posiedzenie z dn. 1 lipca 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 13, przy 24 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 Tej wiosny Rada Europejska zwróciła się z prośbą o bieżący komunikat i zebrała, aby przedyskutować postępy związane z poprawą i modernizacją systemów ochrony socjalnej, tak by uczynić je bardziej „przyjaznymi dla zatrudnienia”. Cel zakłada, że powinno być to osiągnięte poprzez większy nacisk na efektywność bodźców (to jest, sposób funkcjonowania systemów świadczeń społecznych w Państwach Członkowskich, problem pogodzenia rodziny i pracy zawodowej, emerytury oraz subsydia, mające na celu ograniczenie ubóstwa i wyłączenia społecznego). Spotkanie to nastąpiło po ostatecznym raporcie Zespołu Zadaniowego ds. Zatrudnienia⁽¹⁾ przy Komisji Europejskiej w listopadzie 2003 r. Komunikaty z obu tych przełomowych wydarzeń zwracają uwagę na najważniejsze wyzwania dotyczące zatrudnienia stojące przed Europą i wskazują na reformy, które należy przeprowadzić, jeśli UE ma osiągnąć cele, które postawiła przed sobą w strategii lizbońskiej.

Istnieje zgoda co do tego, że Unia Europejska ma opóźnienia w osiąganiu swych ambitnych celów ustalonych na szczycie w Lizbonie w 2000 r., aby stać się najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką na świecie, zdolną do trwałego wzrostu gospodarczego przy większej ilości lepszych miejsc pracy i większej spójności społecznej do 2010 r. W obu komunikatach przyznaje się, że chociaż cele z Lizbony są ambitne, Europa nie może pozwolić sobie na to, aby je zarzucić, i że kluczowym warunkiem wstępnym, urzeczywistniającym cele lizbońskie, jest zgodność Państw Członkowskich, aby zwiększać wysiłki w celu ich realizacji.

Przy tym stanie rzeczy, wszystkie oficjalne wskaźniki pozwalają na wniosek, że sukces w tworzeniu większego i lepszej jakości zatrudnienia zależeć będzie od czterech kluczowych warunków:

1. Zwiększenie zdolności przystosowania się pracowników i przedsiębiorstw,
2. Wdrożenie większej ilości osób w rynek pracy,
3. Większe i bardziej efektywne inwestowanie w kapitał ludzki,

⁽¹⁾ „Praca, Praca, Praca, Tworzenie większej ilości miejsc pracy w Europie”. Raport Zespołu Zadaniowego ds. Zatrudnienia, której przewodniczył Wim Kok (listopad 2003 r.). Patrz również Opinia EKES „Środki wspierania zatrudnienia” Dz.U. Nr 110 z 30.04.2004 r.

4. Zapewnienie skutecznego wdrożenia reform poprzez lepsze zarządzanie (good governance).

Chociaż te warunki wstępne, w dużym stopniu związane z podażą siły roboczej, wyraźnie należą do kompetencji rządów krajowych, niniejsza Opinia wprowadza dodatkowe wymagania dla prawdziwie państwowo-prywatnego partnerstwa na rzecz opłacalności pracy poprzez ujęcie w tych ważnych staraniach obowiązków pracodawcy.

1.2 U podstaw przeprowadzanych ostatnio ocen leży dodatkowa motywacja, aby bodźce zwiększające podaż pracy były skutecznie równoważone środkami mającymi na celu zapewnienie odpowiedniej ochrony socjalnej dla wszystkich, przy zachowaniu efektywności wydatków publicznych w tym obszarze. Ta równowaga ma zasadnicze znaczenie, jeśli państwa mają uniknąć długotrwałego potencjalnego niebezpieczeństwa wynikającego ze starzenia się społeczeństw w Europie, perspektywy, która nie tylko ma poważne implikacje dla utrzymania optymalnej liczebności siły roboczej, ale i zagraża żywotności samych europejskich systemów społecznych. Coraz większe przywiązanie do rynku pracy wśród grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu, takich jak matki, mniejszości rasowe, osoby upośledzone i młodzież w zatrudnieniu dorywczym, stanowi ważny cel dla efektywnego połączenia ochrony socjalnej i zwiększenia zatrudnienia. Opinia ta wyróżnia te grupy, gdyż wymienianie pełnej listy każdego możliwego powodu niekorzystnego położenia ma mniejsze znaczenie dla konkretnej polityki, jak również z tego powodu, że wspomniane powyżej grupy mają trudności ze zmianą swojego położenia właśnie dlatego, że tradycje polityczne nadal zrównują wszelkie niekorzystne położenia na rynku pracy.

1.3 Na szczęblu UE, staraniom Państw Członkowskich, aby ponownie zweryfikować systemy ochrony socjalnej w celu zharmonizowania ich z zatrudnieniem, impuls nadaje wzmocniona koordynacja polityki gospodarczej, polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Na rok 2010 na szczęblu UE postawione zostały ambitne cele: zwiększenie ogólnego zatrudnienia do 70 %, zatrudnienia kobiet do 60 % i zatrudnienia osób w przedziale wiekowym 55 – 64 do 50 %. Cele te wspierają różne wytyczne i zalecenia, zawarte w Ogólnych Wytycznych Polityki Gospodarczej i Wytycznych w sprawie zatrudnienia, jak również we wspólnych celach otwartej metody koordynacji w dziedzinie emerytur i integracji społecznej.

2. Uwagi ogólne

2.1 Ważne jest, aby do tej oceny podchodzić ze średnio- i długoterminowej perspektywy, gdyż wprowadzenie większej liczby osób na rynek pracy wiąże się również z kosztami, zarówno dla osób bezrobotnych lub gospodarczo nieaktywnych, jak i dla rządów, tak, że reformy mogą pociągać za sobą zwiększone koszty, zanim ciężar bezrobocia lub niedostatecznego zatrudnienia nie zostanie w końcu zredukowany. Inwestycje państwowe i prywatne w przygotowanie społeczeństwa do uczestnictwa w gospodarce opartej na wiedzy i stały rozwój kapitału ludzkiego w wieku produkcyjnym, choć są procesami długotrwałymi, które dla swej efektywności potrzebują 20 i więcej lat, dają jednak najwyższy zwrot z inwestycji, której celem jest przemiana krajowego rynku pracy. Szczególnie właśnie dla osób o niskich kwalifikacjach konieczna jest możliwość korzystania z publicznych i prywatnych inwestycji w podnoszenie kwalifikacji, w szczególności, konieczne są oferty kształcenia zawodowego zarówno ze strony instytucji publicznych jak również ze strony pracodawców, tak by osoby te mogły sprostać zmieniającym się wymaganiom gospodarki opartej na wiedzy. Działanie długoterminowych środków podaźowych zwiększenia produktywności jest takie, że ograniczają one podaż pracowników o niskich kwalifikacjach, zmniejszają bezrobocie (szczególnie bezrobocie długotrwałe), zwiększają udział siły roboczej (szczególnie kobiet), a także ogólną produktywność. Są to skutki trwałe. Ale nie wystarczy tylko strategia zorientowana wyłącznie na stronę podaży. Do tego musi dojść jeszcze zwiększenie popytu na siłę roboczą, tzn. zwiększenie oferty miejsc pracy poprzez aktywną politykę sprzyjającą zatrudnieniu i finansową wspierającą zatrudnienie. Tym niemniej, niektóre Państwa Członkowskie, które skupiły się na szybkich wynikach w zatrudnieniu osób nisko wykwalifikowanych kosztem uzyskania kapitału ludzkiego, raczej nie znajdują trwałych rozwiązań dla problemu niskiej pensji / braku pensji dla tego rodzaju pracowników w różnych momentach ich życia zawodowego. Tak więc efekty te mogą wystąpić szybko, ale i równie szybko zniknąć, gdyż dochody osób nisko wykwalifikowanych nie są trwałe w dzisiejszej globalnej gospodarce. Dlatego też tak ważnym hasłem jest zarówno efektywność kosztowa jak i redukcja kosztów.

2.2 Podczas gdy tradycyjne bodźce finansowe związane z systemem ochrony socjalnej oraz podatkowym pozostają istotą polityki, której celem jest opłacalność, inne bodźce, takie jak zapewnienie opieki nad dzieckiem, ułatwienia dostępu i specjalne udogodnienia dla osób niepełnosprawnych, kształcenie oraz opieka zdrowotna, coraz częściej postrzegane są jako odgrywające rolę uzupełniającą. Dlatego też wskazane jest podejście wszechstronne, obejmujące szeroki zakres bodźców finansowych i innych, które mają na celu ułatwienie zdobycia i utrzymania pracy, a nie podejście, które jedynie podkreśla jedną wybraną metodę. I znowu, przyjmując długoterminową perspektywę trwałości, te zagadnienia dotyczące inwestycji w opiekę i kapitał ludzki należy rozważać z punktu widzenia odbiorcy (np. dzieci pracujących rodziców, a nie samych pracujących rodziców), gdyż uprawnienia te i zapisy stanowią niezmienną podstawę do przyspieszonego rozwoju kapitału ludzkiego na rynku pracy w następnych latach. Należy wykorzystać fundusze strukturalne UE w celu lepszego wspomagania osób o niskich kwalifikacjach poszukujące pracy oraz w celu niezbędnych, długoterminowych inwestycji w kapitał ludzki oraz infrastrukturę społeczną.

2.3 Podczas gdy wiele Państw Członkowskich, wraz z partnerami społecznymi, zwiększyło inwestycje w aktywne środki

pomocy dla osób powracających na rynek pracy lub podnoszących na nim swoją pozycję poprzez podniesienie ich kwalifikacji i zwiększenie możliwości zatrudnienia, większą uwagę należy zwrócić na czynniki determinujące popyt na pracę, w tym wykorzystanie bodźców finansowych oraz promowanie najlepszych praktyk pracodawców, aby w ten sposób wspomagać grupy słabsze, takie jak pracownicy starsi lub niepełnosprawni. EKES wzywa, aby odpowiednie władze UE promowały i ulepszały politykę stymulującą popyt, która w pozytywny sposób wpłynie na poziom i jakość zatrudnienia i nawołuje do zastosowania przykładów i ocen dotyczących roli społecznej odpowiedzialności biznesu w osiągnięciu celów lizbońskich w sferze zatrudnienia. Zarówno pracodawcy, jak i pracownicy muszą mieć interes w „czynieniu pracy opłacalną”. Polityka stymulująca popyt wymaga więc zrównoważonego podejścia typu „nie ma przegranych”, które pracodawcom umożliwiłoby skupienie się na ich zasadniczej działalności i na tworzeniu miejsc pracy, a osobom poszukującym pracy znalezienie pracy lepiej płatnej niż zasiłek dla bezrobotnych lub zasiłek socjalny i dającej zabezpieczenie egzystencji. Jak Komitet już wskazał, „System podatkowy i ochrony socjalnej w Państwach Członkowskich należy zorganizować tak, aby pracownikom, którzy wchodzi na rynek pracy, opłacało się tam zostać i rozwijać karierę... przy wsparciu środków zwiększających liczbę dostępnych miejsc pracy”⁽¹⁾.

2.4 Wsparcie publiczne dla pogodzenia pracy z życiem zawodowym ma na celu pomoc rodzinom w wypełnianiu zadań fundamentalnych dla samej organizacji i trwałości społeczeństwa. W szczególności dotyczy to wspierania rodzin w czasie narodzin dzieci, ich wychowywania i kształcenia, a także w wypadku opieki nad osobami będącymi na utrzymaniu innych członków rodziny, w szczególności nad chorymi, niepełnosprawnymi lub starszymi. W kontekście demograficznego starzenia się, te kierunki polityki stają się coraz ważniejsze jako sposób na odwrócenie tendencji zmniejszających się wskaźników płodności.

2.5 Tym niemniej, ważne jest, aby mechanizmy używane do wypłacania świadczeń rodzinnych nie wpływały negatywnie na bodźce do pracy. W niektórych krajach oddzielenie zasiłków rodzinnych dla osób pozostających na utrzymaniu innych członków rodziny od zasiłków dla bezrobotnych pomaga zwiększyć bodźce finansowe do podjęcia pracy, szczególnie wśród matek i kobiet opiekujących się starszymi krewnymi. Brak dostępu do przystępnych finansowo form opieki nad dzieckiem, czy to ze względu na koszty, czy fizyczny brak możliwości, postrzegane są jako kluczową barierę na drodze do udziału rodziców, w szczególności kobiet, w rynku pracy. Z tego powodu subsydiowana, odpowiednia i przystępna finansowo opieka nad dzieckiem odgrywa kluczową rolę w promowaniu udziału w zatrudnieniu, szczególnie kobiet, i zjawisko to należy przyjąć z zadowoleniem i wspierać. W niektórych Państwach Członkowskich kobiety w wieku rozrodczym nie decydują się na urodzenie dziecka, gdyż osobiste koszty finansowe kobiet związane z rodzicielstwem są po prostu zbyt wysokie, a to wiedzie do czegoś, co sprowadza się do podatku od pracujących matek. Taki stosunek jest krótkowzroczny z perspektywy państwa, a tym bardziej jest to pozorna oszczędność ze strony polityków, którzy mogliby zrobić więcej, aby powstrzymać nieustanny spadek liczby narodzin w Europie poprzez zagwarantowanie, że stopień zatrudnienia kobiet będzie wzrastał dzięki zachętom finansowym i niefinansowym.

⁽¹⁾ Patrz Opinia EKES w sprawie „Środków wsparcia zatrudnienia” CESE 325/2004 punkt 4.1.

2.6 Mobilność zawodowa i geograficzna jest kluczowa dla wysokiego poziomu wydajności gospodarczej, i dlatego należy podjąć kroki mające na celu zapewnienie, że roszczenia z ustawowych i zakładowych systemów zabezpieczenia emerytalnego pozostaną utrzymane w wypadku zmiany pracodawcy lub miejsca zamieszkania wewnątrz UE. Ważne jest również zwrócenie uwagi na osoby wchodzące na rynek pracy lub zmieniające swój status z pracownika na przedsiębiorcę, aby zagwarantować, że mają one odpowiednie osłony socjalne. Należy również poświęcić uwagę zagadnieniu ograniczenia występowania sytuacji, gdy pracownicy zmieniają miejsce zatrudnienia i zamieszkania, gdyż nie mają innego wyjścia. Pomóc w tym może stymulowanie będącej w zastoju gospodarki lokalnej poprzez partnerstwa inwestycji publicznych i prywatnych, które zmaksymalizują lokalne rynki zatrudnienia. Podczas gdy jednym aspektem zwiększonej mobilności zawodowej może być strata pracowników z pewnymi umiejętnościami na jednym obszarze na korzyść innego, druga strona medalu mobilności to, że każdemu wolno się przemieszczać tam, gdzie istnieje prawdziwe zapotrzebowanie na jego umiejętności, jak również szanse na zwiększenie wartości ich bieżących umiejętności. Dlatego też mobilność nie może być wąsko rozumiana jako strata, lecz jako efektywniejsze rozmieszczenie pracowników o odpowiednich umiejętnościach i zdolnościach tam, gdzie są oni najbardziej potrzebni.

2.7 Niesprawność fizyczna i umysłowa znacznie ogranicza podaż zatrudnienia, szczególnie wśród pracowników powyżej 50 i 60 roku życia, którzy są podstawowym celem europejskiej strategii uczynienia płacy opłacalną. W niektórych Państwach Członkowskich do 20 %, a nawet 25 % osób w grupie wiekowej 55 – 59 i 60 – 64 lat przebywa na rentach inwalidzkich. Jest to oznaką, że w dzisiejszym świecie pracy mamy do czynienia ze znacznym poziomem stresu i napięć, co może ujemnie wpływać na zdrowie fizyczne i umysłowe. Fakt ten wskazuje na zjawisko pogarszania się zdrowia w związku z wykonywaniem pracy zawodowej. Należy temu przeciwdziałać przy pomocy właściwych prewencyjnych strategii bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia oraz poprawy warunków pracy. Jeżeli w przypadku jakiejś osoby nie występuje całkowita niezdolność do pracy, a jedynie ograniczenie zdolności do pracy zarobkowej, to jej możliwości znalezienia miejsca pracy odpowiadającego jej ograniczeniom są niewielkie. Dlatego też należy zwiększyć ofertę miejsc pracy w tym obszarze, aby dać szansę również ludziom o ograniczonej zdolności do pracy. Tym niemniej, wiele osób znajdujących się w takiej sytuacji maskowanego bezrobocia wołałoby zająć się jakąś dochodową działalnością, jeśli nadal mają znaczną zdolność do pracy. Państwa Członkowskie muszą zastosować niezbędne środki celem zagwarantowania, by za przyczyną świadczeń pracowniczych i rentowych pracownicy niepełnosprawni nie wpadli w pułapkę bezrobocia, i co więcej, aby świadczenia takie zwiększyły komplementarność różnych aspektów polityki społecznej w interesie pracowników niepełnosprawnych. Należy jednak zauważyć, iż upośledzenie znajduje się w spektrum zdolności do pracy, a według nowych zasad myślenia twierdzi się, że stan niepełnosprawności to odpowiedź społeczeństwa na daną osobę, a nie fizyczne lub inne ograniczenia, które by same w sobie stanowiły o tym, czy dana osoba jest niepełnosprawna, czy nie. W tym kontekście, Komitet przestrzegałby przed stosowaniem polityk, które w sposób niezamierzony prowadzą do ukrycia rzeczywistego poziomu bezrobocia. Niezbędna jest bliższa współpraca mająca na celu analizowanie i usprawnianie wymiany najlepszych praktyk w zakresie polityk dotyczących osób niepełnosprawnych w Państwach Członkowskich, przy jednoczesnej ochronie i zaspokajaniu potrzeb osób niepełnosprawnych. Konieczne jest również istnienie otwartych ram koordynacji dobrej praktyki i pozytywnego działania, przynoszących korzyści związane z promowaniem zatrudnienia i

samozatrudnienia wśród osób fizycznie i psychicznie zdolnych do pracy.

2.8 Jeśli chodzi o dojrzałych pracowników, Rada Europejska ze Sztokholmu postawiła ambitny cel podniesienia stopy zatrudnienia dla osób w wieku 55-64 do 50 % (przy 40,1 % w 2002 r. i 25 % dla osób w wieku 60-64 lata). Rada Europejska z Barcelony wyznaczyła Państwom Członkowskim uzupełniający ambitny cel podjęcia działań prowadzących do podwyższenia o pięć lat średniego efektywnego wieku odejścia z rynku pracy do roku 2010. Osiągnięcie tych celów będzie miało zasadnicze znaczenie dla zapewnienia finansowej trwałości ochrony socjalnej, a szczególnie dla zagwarantowania odpowiedniego poziomu dochodów przyszłym emerytom. Komitet w zasadzie uważa to zadanie za uzasadnione, o ile rynek pracy również dopuszcza zatrudnienie starszych pracowników i w wypadku starszych pracowników podejmowane są specjalne środki, które w sposób trwały zwiększają ich szanse na rynku pracy. Bez wystarczającej liczby dostępnych miejsc pracy dla starszych pracowników takie żądanie prowadziłoby do wzrostu bezrobocia i obniżenia wypłacanych emerytur.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Obok konkretnej, docelowej polityki gospodarczej, czynienie pracy opłacalną jest również procesem. Jednym z obszarów, gdzie praca może stać się opłacalna, wymagającym reform jest sytuacja pracowników, którzy zaprzestają pracy zarobkowej przed osiągnięciem wieku emerytalnego. Dla przykładu, w wielu Państwach Członkowskich osobom o długich okresach składowych może przysługiwać emerytura przed osiągnięciem standardowego wieku emerytalnego, mimo że częstokroć ponoszą oni z tego tytułu poważne konsekwencje finansowe. Pracownicy ci mogą jeszcze wnieść wkład do gospodarki, zatem powinno im się ułatwiać dokonywanie takich wyborów, zwłaszcza poprzez stworzenie warunków na rynku pracy uwzględniających potrzeby osób starszych. W przypadku kobiet wcześniejsze zakończenie życia zawodowego często nie jest dobrowolną decyzją, ale wynikającą z dyskryminowania kobiet w miejscu pracy. Fakt ten ma wpływ również na wysokość świadczeń emerytalnych kobiet, z których większość doświadczyła przerwania kariery zawodowej z powodu macierzyństwa i opieki nad dzieckiem/osobą starszą, ograniczenia zatrudnienia do niepewnych i nisko płatnych zawodów „feminizowanych” oraz różnic w wynagrodzeniu między mężczyznami a kobietami, które to czynniki zmniejszają okres płacenia i wysokość składek na ubezpieczenie emerytalne i jedynie pogarszają ekonomiczne perspektywy kobiet na emeryturze poprzez przedwczesne skrócenie ich płatnego zatrudnienia. Problem feminizacji zubożenia od dłuższego czasu był przedmiotem zaniepokojenia, podczas gdy wzrost populacji osób starszych w Europie wymaga podjęcia natychmiastowych działań w ramach polityki celem mobilizowania i zwiększenia zaangażowania kobiet (empowerment) w sferze gospodarczej w ciągu ich życia. I tak na przykład istotnym posunięciem mogącym złagodzić wpływ dyskryminacji kobiet w okresie aktywności zawodowej na fazę emerytalną byłoby wprowadzenie korzystniejszych uregulowań dotyczących okresów bezskładowych za wychowywanie dzieci zaliczanych do emerytury.

3.2 Innym przykładem obszaru, w którym odpowiednie reformy administracyjne muszą mieć pierwszeństwo przed beczynnością państwa, jest zagwarantowanie, aby wysiłki zmierzające do uczynienia pracy opłacalną zapewniały kobietom i mężczyznom sprawiedliwe traktowanie. Podczas gdy niektóre nowe Państwa Członkowskie cechuje polityka społeczna i polityka zatrudnienia, które ograniczają dostęp

kobiet do zatrudnienia, inne państwa posiadają dodatkową politykę podatkową i społeczną, która zachęca do dużego udziału kobiet w sile roboczej. Te uprzednio wysokie stopy zatrudnienia zmniejszały się w czasie przejścia do gospodarki rynkowej. Ważne jest, aby kroki, jakie poczyniły kobiety w kierunku pełnego zatrudnienia nie zostały zaprzepaszczone w wyniku wysiłków, by dokonać restrukturyzacji gospodarek państw przystępujących do Unii, wysiłków podejmowanych bez uwzględniania różnic między płciami. Politycy krajowi muszą być wspierani w takiej strategii działania, która priorytetem czyni pracowników, dla których czynienie pracy opłacalną jest najtrudniejsze, nie zaś w takich działaniach, jak gdyby wszyscy bezrobotni i niepełnozatrudnieni znajdowali się w identycznie niekorzystnym położeniu.

4. Uwagi szczegółowe odnośnie siedmiu konkluzji Komisji dotyczących polityki socjalnej

4.1 Pierwsza konkluzja: Komitet uważa, że nie powinno się odrzucać koncepcji stworzenia „nowych instrumentów opieki społecznej”, przy równoczesnym usprawnieniu funkcjonowania tych obecnie istniejących; należałoby ją raczej rozbudować a te dwa podejścia powinno się traktować w sposób komplementarny. Na przykład bardzo rozdrobnione i niejednolite formy pomocy i świadczenia adresowane do ludzi młodych przestały być już właściwe, mając na uwadze fakt, że ten okres życia jest obecnie dłuższy niż miało to miejsce wcześniej. Brak instrumentów opieki społecznej odnośnie tej grupy wiekowej powoduje, że niektórzy młodzi ludzie pochopnie decydują się na formy szkolenia dające niskie kwalifikacje lub pracę nie wymagającą wysokich kwalifikacji, co rodzi poważne konsekwencje na całe życie dla nich samych oraz ma odpowiednio pozytywny wpływ na wydatki publiczne przeznaczone na cele społeczne. Podobnie, brak nowych instrumentów, zapewniających ochronę socjalną dla pracowników przez całe życie - pozwalających na naprzemienne okresy kształcenia, pracy i wykonywania obowiązków opiekuńczych - nie narażając ich na ubóstwo lub wykluczenie społeczne, w poważny sposób ogranicza mobilność i elastyczność na rynku pracy (konkluzja szósta).

4.2 EKES uważa za niezwykle ważne obserwowanie skutków wielu inicjatyw w średnim horyzoncie czasowym podejmowanych przez Państwa Członkowskie celem „aktywizacji” świadczeń socjalnych.

4.3 EKES jest zdania, że nadszedł odpowiedni czas na wprowadzenie mocnych zachęt na szczeblu europejskim (w szczególności środków zachęcających skierowanych do i wdrażanych wspólnie z partnerami społecznymi) celem wspierania koordynacji systemów dodatkowej ochrony socjalnej, które, jak to podkreśla Komisja, stają się istotnym elementem opieki społecznej (konkluzja siódma).

5. Wnioski i zalecenia

5.1 Komitet zaleca uzyskanie zbieżności wysiłków Państw Członkowskich, mających na celu uczynienie pracy opłacalną

poprzez uczynienie zatrudnienia rzeczywiście atrakcyjnym wyborem dla osób bezrobotnych lub pozostających na zasiłku, poprzez zajęcie się wszystkimi barierami stojącymi na drodze do płatnej pracy. Krajowe kierunki polityki muszą umożliwiać zatrudnienie pracowników o niskich dochodach i kwalifikacjach oraz zapobiegać zjawiskom powstawania strukturalnych obszarów biedy i bezrobocia. Stąd też kluczowym zagadnieniem na drodze do uczynienia pracy opłacalną, przed którym stoją Państwa Członkowskie, jest stworzenie wspólnego i rozsądnego poziomu wsparcia dla osób zatrudnionych i bezrobotnych, który zachęcać będzie do pozostania na rynku pracy. Komitet wyróżnia politykę szybkich korzyści mającą zapewnić krótkie, lecz skończone świadczenia dla osób nisko wykwalifikowanych i politykę dłuższych inwestycji w kapitał ludzki, które są kluczem do długoterminowej opłacalności pracy, szczególnie w wypadku osób najsłabszych.

5.2 Komitet podkreśla znaczącą rolę, jaką mogą odegrać firmy i pracodawcy prywatni przy osiągnięciu europejskich celów dotyczących zatrudnienia. Należy wskazać możliwe kierunki polityki popytu, które mają zmienić zachowanie pracodawcy w taki sposób, aby zostały osiągnięte cele lizbońskie zatrudnienia wyższej jakości i trwalszego zatrudnienia w całej Europie. Komisja winna dostarczyć i rozpropagować dowody i doświadczenia związane z pozytywnym wpływem zachowania przedsiębiorstw na jakość i liczbę dostępnych miejsc pracy i powinna poszukiwać sposobów na powtórzenie tych sukcesów.

5.3 Obok wspierania dobrej praktyki, należy wprowadzić w życie sankcje za nieodpowiednie zachowanie pracodawcy, w tym dyskryminację ze względu na płeć, rasę, orientację seksualną, religię lub wiek, co doprowadzi do wsparcia innowacji, większej podaży pracy i możliwości wydłużenia okresu aktywności zawodowej w gospodarkach europejskich. Dyskryminacja w zatrudnieniu kieruje zdolne osoby do szarej strefy, gdzie wydajność jest niska, bodźce do szkolenia i inwestowania słabe, a ochrona socjalna nie istnieje. Takie nieracjonalne zachowanie ekonomiczne nie tylko pozbawia Europę konkurencyjności gospodarczej, ale i okrada krajowe gospodarki z tak potrzebnych wpływów podatkowych.

5.4 Dlatego też, przy silnym wsparciu koordynacji na szczeblu krajowym, w Państwach Członkowskich zastosować należy szeroki wachlarz instrumentów i systemów świadczeń, które zrównoważą instrumenty oddziałujące na podaż i popyt pracy. Na poziomie gospodarstwa domowego należy starannie zrównoważyć i przewidzieć ogólny wpływ świadczeń lub obciążeń podatkowych na dochód, szczególną uwagę zwracając na struktury zachęt, jakie stwarzają takie świadczenia lub stawki podatkowe dla biednych gospodarstw domowych. Inne środki, takie jak zapewnienie opieki nad dzieckiem, elastyczne godziny pracy, bezpieczeństwo zatrudnienia, mobilność pracy i szanse na szkolenie, podkreślono jako niezbędne dla ogólnych ram polityki opłacalności pracy.

Bruksela, 1 lipca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Przyszłość sektora tekstylnego i odzieżowego w rozszerzonej Unii Europejskiej

(COM(2003) 649 final)

(2004/C 302/19)

28 października 2003 r. Komisja Europejska zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską postanowiła skonsultować się z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym w sprawie wspomnianej powyżej.

Sekcja ds. Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac, przyjęła swoje stanowisko 4 maja 2004 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI, współsprawozdawcą zaś Michel NOLLET.

Na 410. sesji plenarnej w dn. 30 czerwca i 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dn. 1 lipca) Komitet stosunkiem głosów 81 do 1 przyjął następujące stanowisko:

1. Wprowadzenie

1.1 Zahamowaną dynamikę oraz duży potencjał rozwoju europejskiego przemysłu tekstylnego potwierdza fakt, że w sektorze tym wciąż pracuje 2,1 mln pracowników, do których doszło jeszcze ponad pół miliona pracowników w nowych Państwach Członkowskich. Dzięki znacznym wysiłkom innowacyjnym w zakresie procesów i produktów branża ta, osiągając bezpośredni roczny obrót ponad 200 mld euro, wciąż wnosi wkład w bogactwo Europy i wykazuje wysoką stopę wzrostu, szczególnie w obszarze tak zwanych nowych tekstyliów, czyli tekstyliów technicznych⁽¹⁾, wytwarzanych przy zastosowaniu najnowocześniejszych technologii. Na tę branżę przypada już ponad 30 % ogólnej produkcji, zaś wydatki na badania i rozwój sięgają 8-10 % obrotu.

1.2 Unia Europejska jest wiodącym w świecie partnerem w handlu wyrobami branży tekstylnej i odzieżowej: twierdzenie, jakoby globalny podział pracy miał niechybnie doprowadzić do wyparcia krajów uprzemysłowionych ze światowej produkcji tekstylnej, okazało się – przynajmniej w przypadku Europy – nieprawdziwe. Europa nadal jest największym w świecie eksporterem wyrobów tekstylnych i drugim w świecie eksporterem w sektorze odzieżowym na rynku światowym, który w roku 2002 osiągnął wielkość importu/eksportu ponad 350 mld euro (6 % całego handlu światowego).

1.2.1 Nie należy zapominać, że największym eksporterem odzieży w świecie są Chiny.

1.3 Europa była do tej pory w stanie wykorzystywać swoje zalety jakościowe i organizacyjne, takie jak małe serie, system mody, wysoko kreatywne produkty haute couture, szybka zdolność dostosowania się do popytu jak również szybka produkcja i szybka dystrybucja. Oprócz tego wprowadzono innowacje w zakresie procesów produkcji i inteligentnych materiałów dzięki zastosowaniu nanotechnologii i nowych rodzajów nici/przędzy. Doprowadziły one do wytworzenia nowych tekstyliów technicznych, które są wysoko konkurencyjne i w których występuje wysoka nadwyżka w handlu. Również najnowsze zastosowania procesów chemicznych wobec tekstyliów doprowadziły do powstania nowych produktów. Jednakże warunki dostępu do rynków globalnych nie są w sektorze tekstylnym i odzieżowym

jednolite. Podczas gdy w UE obowiązują cła wynoszące średnio poniżej 9 %, to w wielu państwach trzecich te produkty są obłożone stawkami celnymi wynoszącymi do 30 %, przy czym handel utrudniają dodatkowo jeszcze inne pozataryfowe bariery.

1.4 Europejski sektor tekstylny i odzieżowy zdołał przejść szereg głębokich przeobrażeń i potrafił szybko wykorzystać obecne zmiany technologiczne, znaleźć właściwą odpowiedź na dynamikę różnych kosztów produkcji i zareagować bezpośrednio na pojawienie się nowych globalnych konkurentów. Reakcja przemysłu europejskiego polegała z jednej strony na znacznych wysiłkach modernizacyjnych poprzez restrukturyzację zorientowaną na zwiększenie konkurencyjności oraz poprzez integrację procesów technologicznych. Z drugiej strony polegała ona na znalezieniu nowego miejsca na rynku światowym dzięki wykorzystaniu możliwości funkcjonujących sieci współpracy w dziedzinie produkcji, zbytu, innowacji i marketingu technologicznego.

1.5 Inwestycje brutto stanowiły w roku 2002 ok. 9 % wartości dodanej sektora i wyniosły ok. 5 mld euro. Z tego na sektor tekstylny przypada oczywiście prawie 70 %, zaś na przemysł odzieżowy około 30 %. W sektorze tekstyliów bilans handlowy jest pozytywny, natomiast w sektorze odzieżowym przeważają importy. Poza tym sektor tekstylny i odzieżowy, do którego należy też przemysł obuwniczy, jest niezwykle różnorodnym i złożonym sektorem przemysłu z szeroką paletą różnych produktów, takich jak syntetyczne włókna high-tech i wyroby z wełny, bawełna i filtry przemysłowe, ścierki do zmywania i haute couture, pantofle domowe i buty nowoczesnej technologii do ochrony przed żrącymi chemikaliami.

1.6 Przemysł tekstylny, odzieżowy i obuwniczy jest skoncentrowany głównie w pięciu największych pod względem ludności krajach Unii, z których to przedsiębiorstwa wytwarzają ponad trzy czwarte europejskiej produkcji. Także i tworzenie wartości dodanej jest skoncentrowane w tych właśnie krajach, z których na pierwszym miejscu stoją zdecydowanie Włochy, na kolejnych miejscach są Wielka Brytania, Francja, Niemcy i trochę bardziej z tyłu Hiszpania. Z grupy mniejszych krajów pod względem tworzenia wartości dodanej wyróżniają się Portugalia, Belgia i Grecja. Belgia odgrywa ważną rolę w dziedzinie tekstyliów technicznych i inteligentnych. Co się tyczy nowych Państw Członkowskich, to branża ta odgrywa szczególnie istotną rolę w Polsce, Estonii i na Litwie, natomiast w krajach kandydujących w szczególności w Turcji, Rumunii i Bułgarii.

⁽¹⁾ Tak zwane tekstylia techniczne są stosowane coraz częściej w następujących dziedzinach: przemysł odzieżowy, agrotechnika, budownictwo, geotechnika, technika wykańczania i wyposażania budynków, technika przemysłowa, technika medyczna, technika transportu, technika ochrony środowiska, technika opakowaniowa, technika bezpieczeństwa i technika sportowa, patrz załącznik 2.

1.7 Jeśli chodzi o liczbę zatrudnionych, to spadała ona w ostatnich pięciu latach przeciętnie o 2,6 % rocznie. Wyjątkiem w tej tendencji są jedynie Hiszpania i Szwecja, które zanotowały wzrost liczby zatrudnionych w tym sektorze w latach 1995-2002 (+ 2 %). Przedsiębiorstwa przemysłu europejskiego, który włączony jest w pełni w proces globalizacji rynków, przeprowadziły szeroko zakrojone przedsięwzięcia restrukturyzacyjne i racjonalizacyjne, polegające głównie na wydzielaniu z przedsiębiorstw (outsourcing) pracochłonnych procesów produkcyjnych szczególnie w zakresie takich etapów przetwórczych, które między innymi z uwagi na zastosowanie technologii informacyjno-komunikacyjnych, nowych technologii i bardziej wydajnych procesów wytwórczych wymagają wyższych kwalifikacji.

1.8 Jeśli chodzi natomiast o sferę handlu, to planowane na rok 2005 zniesienie kontyngentów importowych związane z zakończeniem Międzynarodowej Umowy Włókienniczej (MFA) będzie wymagało od wszystkich stron zastanowienia się nad stworzeniem nowych warunków handlowych dla wyrobów tekstylnych, tak by przemysł europejski pozostał konkurencyjny na rynkach światowych, a jednocześnie by krajom najbardziej zagrożonym zagwarantować uczciwe warunki. Jest oczywiste, że priorytetem musi być wciekanie w życie procesu barcelońskiego, który ma doprowadzić do stworzenia obszaru wolnego handlu obejmującego Europę i wszystkie państwa śródziemnomorskie i tym samym nadać urzeczywistnić Obszar Eurośródziemnomorski.

2. Propozycja Komisji

2.1 W komunikacie Komisji omówiona jest cała złożona problematyka sektora tekstylnego-odzieżowego i przedstawione dążenie do wzmocnienia jego konkurencyjności oraz jego dynamiki rozwoju. Podstawą tego jest szczegółowe zastosowanie Strategii Lizbońskiej w tym sektorze.

2.2 W komunikacie Komisja proponuje podjęcie działań w zakresie polityki przemysłowej i handlowej, ze szczególną naciskiem na następujące zagadnienia: zatrudnienie, badania i rozwój technologiczny, innowacje, kształcenie zawodowe, rozwój regionalny, rozwój zrównoważony, socjalna odpowiedzialność przedsiębiorstw, opieka zdrowotna, ochrona konsumentów, zwalczanie podrabiania produktów znanych marek, ochrona praw wynikających ze znaku towarowego, jak również ochrona własności handlowej i intelektualnej, polityka konkurencji i przepisy w zakresie subwencji państwowych.

2.3 Komisja zaleca poprawę skuteczności i efektywności działań polityki przemysłowej w następujących obszarach:

- badania, rozwój i innowacje, nowe i inteligentne materiały, nanotechnologia, nowe procesy produkcyjne i technologie przyjazne dla środowiska naturalnego, skoncentrowanie się na sektorze mody i promowaniu kreatywności;
- socjalna odpowiedzialność przedsiębiorstw: przestrzeganie międzynarodowych norm prawa pracy i ochrony środowiska, odpowiedzialne zarządzanie zmianami zachodzącymi w przemyśle oraz współdecydowanie pracowników;

- kształcenie i szkolenia: lepsze możliwości finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez uproszczone procedury, rozpowszechnianie informacji oraz skoordynowane działania;
 - rozwój potencjału i zdolności tworzenia sieci;
 - Program z Doha mający na celu obniżanie i harmonizację stawek celnych i znoszenie pozataryfowych barier w handlu;
 - finalizacja Obszaru Eurośródziemnomorskiego do roku 2005 w celu zagwarantowania swobodnego przepływu produktów tekstylnych w krajach o takich samych przepisach dotyczących pochodzenia towarów i o uzgodnionych systemach współpracy administracji;
 - obowiązek oznaczania towarów w imporcie do UE, kontrola stosowania oznaczeń dla towarów i produktów pod kątem przestrzegania międzynarodowych przepisów prawa pracy i ochrony środowiska;
 - preferencje handlowe UE, skoncentrowanie się na 49 najbardziej zagrożonych krajach (kraje najsłabiej rozwinięte – kraje LDC)⁽¹⁾; powinno się im zapewnić możliwość preferencyjnego traktowania również w przypadku produktów pośrednich w sektorze tekstylnym;
 - zwalczanie oszustw i podrabiania znaków towarowych, wzmocnienie istniejących i wprowadzanie nowych działań mających na celu ochronę własności handlowej i intelektualnej, kontrole w celu ukrócenia nielegalnych praktyk handlowych; rozbudowa wspólnotowego systemu celnego;
 - znak towarowy MADE IN EUROPE w celu promocji europejskich produktów wysokiej jakości i ochrony konsumentów;
 - fundusze strukturalne, ich wykorzystanie i nowe ukierunkowanie, w szczególności w ramach Prognozy Finansowej na lata 2007 do 2013.
- 2.4 Komunikat Komisji zawiera oprócz tego sugestie do podjęcia działań na szczeblu:
- zainteresowanych podmiotów (aktorów),
 - Państwa Członkowskich,
 - Unii Europejskiej.

2.4.1 W celu sprawdzenia działań na różnych szczeblach i ich realizacji Komisja proponuje utworzenie Grupy wysokiego szczebla. Miałaby się ona składać z przedstawicieli Komisji, Państw Członkowskich oraz partnerów społecznych i przygotowywać cykliczne raporty w okresie wiosna 2005 – koniec 2006.

⁽¹⁾ Do 49 najsłabiej rozwiniętych krajów należy 40 krajów z Afryki, regionu Karaibów i Pacyfiku oraz 9 krajów spoza tej grupy (Afganistan, Bangladesz, Bhutan, Kambodża, Laos, Myanmar, Malediwy, Nepal i Jemen).

3. Punkt widzenia przedstawicieli przemysłu tekstylnego

Komitet zorganizował w dn. 21 stycznia 2004 r. w swojej siedzibie w Brukseli przesłuchanie dla przedstawicieli przemysłu tekstylnego. Wyrażone w niniejszym rozdziale punkty widzenia uwzględniają wnioski, które wpłynęły na piśmie, jak i stwierdzenia wypowiedziane podczas przesłuchań⁽¹⁾.

3.1 Przedstawiciele sił społecznych – przedsiębiorcy, związki zawodowe, władze lokalne – domagali się jednogłośnie, by niezwłocznie podjąć działania w celu zahamowania pojawiających się z bardzo niewielkim opóźnieniem skutków importu z niektórych krajów – w szczególności z Chin, Indii i Pakistanu – dla europejskich przedsiębiorstw w tym sektorze.

3.2 Jako że zbliża się rok 2005, w którym zniesione zostaną ograniczenia ilościowe, postulowane jest pilne podjęcie następujących działań:

- możliwość wykorzystania nowych środków finansowych;
- specjalne interwencje w ramach funduszy strukturalnych;
- inwestowanie w edukację, a co za tym idzie – w zasoby ludzkie;
- obowiązek oznaczania pochodzenia produktów dla wszystkich krajów;
- zapewnienie możliwości śledzenia wszystkich odcinków procesu produkcji;
- ochrona zdrowia konsumentów poprzez odpowiednie świadectwa bezpieczeństwa;
- bazujące na zasadach wzajemności taryfy celne w handlu z krajami szybko rozwijającymi się w sektorze tekstylnego odzieżowym;
- rewizja umów z krajami trzecimi i zniesienie ulgowych taryf celnych dla krajów, które nie respektują reguł handlu, sprawiedliwości społecznej i zrównoważonego rozwoju bądź produkują broń atomową;
- rewizja systemu organizacji europejskich służb celnych w celu ułatwienia kontroli i przeprowadzania ich w sposób bardziej docelowy, tak by móc skutecznie zwalczać przypadki oszustw, które w międzyczasie nasiliły się do nieznosnych rozmiarów;

(1) Obecni byli: Concepció Ferrer i Casals, członek Parlamentu Europejskiego i przewodnicząca Forum Parlamentu Europejskiego ds. Przemysłu Tekstylnego, Odzieżowego i Skórzanego oraz, ze strony Komisji, Luís Filipe Girao, kierownik referatu w Dyrekcji Generalnej ds. Przedsiębiorstw, jak również Ghazi Ben Ahmed z Dyrekcji Generalnej ds. Handlu. Uczestnicy w liczbie ok. 60 pochodzili m.in. z Włoch, Niemiec, Francji, Turcji, Litwy i Belgii.

- zapewnienie wystarczająco dużych środków na badania i innowacje oraz wspieranie przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich, przy dywersyfikacji ich produkcji w zakresie tekstyliów technicznych i inteligentnych.

3.3 Włoski sektor tekstylny-odzieżowy, który ze wszystkich krajów europejskich jest najbardziej narażony na to ryzyko, przedstawił wspólny dokument uzgodniony ze wszystkimi producentami – zarówno dużymi przedsiębiorstwami jak i małymi zakładami – oraz z przedstawicielami związków zawodowych w kraju. Wyszczególnionych jest w nim kilka priorytetów wraz z zaleceniem, by sprawnie wprowadzić je w życie przy pomocy konkretnych i skutecznych działań. Zgodnie z jednomyślnym stanowiskiem tego dokumentu „zaniechanie działania w chwili obecnej mogłoby pociągnąć za sobą wysokie koszty społeczne i gospodarcze dla Europy”.

3.3.1 Najważniejsze punkty tego dokumentu są następujące:

3.3.2 Produkty wspólnotowe mają po stawce zerowej dostęp tylko do 22 krajów, na innych rynkach z kolei są one obłożone stawkami celnymi wynoszącymi od 15 % do 60 % oraz licznymi pozataryfowymi barierami handlowymi. Szczególnie od roku 2005 sektor tekstylny-odzieżowy nie będzie już w stanie sam poradzić sobie ze skutkami udogodnień, których udziela się dziś głównym konkurentom UE (Chiny, Indie, Pakistan, Indonezja). Te ulgi powinny być w każdym razie ograniczone do państw najsłabiej rozwiniętych i małych krajów-producentów, które ze swojej strony znajdują się po roku 2005 w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

3.3.3 Postuluje się, by zrezygnować z oznaczania przy pomocy ogólnego znaku „Made in EU” i zamiast tego wprowadzić bardziej szczegółowy znak „Made in Italy – EU”, „Made in France – EU” itd. Już dzisiaj 60 % wszystkich znajdujących się w obrocie produktów jest dobrowolnie oznaczane nazwą kraju pochodzenia. Obowiązek oznaczania pociągnąłby za sobą również kontrole i sankcje; obecny bardzo szeroki zakres uznania daje natomiast duże pole do podrabiania i oszustw na wielką skalę, podwójnie szkodzących europejskiemu przemysłowi. Poza tym europejski nabywca znajduje się w bardziej niekorzystnej sytuacji w porównaniu z konsumentami w USA, Japonii, Chinach i Australii. Niezrozumiałe jest, dlaczego za sprawą obowiązku oznaczania pochodzenia towaru nie miałby on dysponować tymi samymi informacjami co inni. Gdyby europejski konsument znał pochodzenie produktów, mógłby lepiej ocenić nie tylko adekwatność ceny, lecz także stosunek ceny do świadczenia, mając na uwadze własne potrzeby.

3.3.4 Ponownie zwrócono uwagę na związki pomiędzy tekstyliami a problemami zdrowotnymi. Powodem wielu chorób skóry jest stosowanie produktów tekstylnych wątpliwej jakości. Również z tego powodu wydaje się być wskazane, by to konsumentowi pozostawić wybór pochodzenia produktu.

3.3.5 Nielegalny import artykułów odzieżowych przybrał niepokojące rozmiary, zaś nieprawdziwe znaki pochodzenia towaru „Made in...” rozpowszechniają się na rynkach międzynarodowych. Postuluje się zaostrzenie kontroli i sankcji.

3.3.6 Rozwój nowych materiałów, nowych procesów produkcyjnych i czystych technologii jako wkład w kształtowanie zrównoważonego rozwoju mają dla sektora tekstylnego-odzieżowego szczególne znaczenie.

3.3.7 Zrzeszenia przedsiębiorców i związki zawodowe podkreślają, że zawsze kierowały się zasadami, na których opiera się „Kodeks postępowania europejskiego sektora tekstylnego-odzieżowego”, gdyż został on wcielony bezpośrednio do ogólnokrajowych układów zbiorowych pracy w Państwach Członkowskich UE. Dlatego też wzywa się Komisję, by uwzględniła aspekty społeczne przy zawieraniu umów międzynarodowych.

3.3.8 Dumping socjalny (wytwarzanie produktów w warunkach niskich kosztów płac, przy braku przestrzegania praw pracowniczych oraz wykorzystywaniu do pracy dzieci bądź też pracy przymusowej) jest moralnie odrażający, nie upoważnia jednak bezpośrednio do stosowania cel antydumpingowych. Dlatego też kraje uprzemysłowione, a przede wszystkim Europa, powinny bardziej zdecydowanie zwalczać dumping socjalny przy pomocy ostrzejszych środków, w szczególności poprzez Uogólniony System Preferencji (ang. GSP) ⁽¹⁾. W wymiarze środowiska naturalnego dumping ekologiczny oznacza, że koszty wytwarzania obniża się kosztem środowiska.

3.3.9 Organizacje międzynarodowe powinny z pomocą krajów uprzemysłowionych inicjować specjalne programy propagujące wiedzę na temat zasad zrównoważonego rozwoju i zwracać się z nimi do krajów rozwijających się – tak jak to czyni Wspólnota wraz z państwami, które do niej niedawno przystąpiły.

3.3.10 Stosowanie oznaczeń wskazujących na przestrzeganie postanowień międzynarodowych umów w zakresie ochrony środowiska jako warunek dopuszczenia towarów do importu na teren UE, mogłoby być w ramach tego celu odpowiednią zachętą.

3.3.11 Celem, do którego należy dążyć, jest ochrona środowiska oraz zagwarantowanie europejskim przedsiębiorcom realnych warunków produkcji i konkurencji przy pomocy szeroko zakrojonego merytorycznego przepracowania istniejących umów.

4. Uwagi Komitetu

4.1 Komitet z dużą uwagą śledził inicjatywy przeprowadzane przede wszystkim w ostatnich latach przez Komisję, zmierzające do tego, by sektor tekstylny-odzieżowy ponownie znalazł się w centrum zainteresowania Wspólnoty. Komitet stwierdza w szczególności, że na konferencjach organizowanych niedawno przez rozmaite dyrekcje generalne w Brukseli ⁽²⁾ prezentacje wzorowych praktyk w różnych dziedzinach takich jak innowacje, handel i marketing zachęciły licznych uczestników tych konferencji do dyskusji.

⁽¹⁾ Opinia CESE 313/2004.

⁽²⁾ Konferencja 15 października 2002 r. „Wysokie technologie w europejskim przemyśle odzieżowym”, Centrum Konferencyjne Borschette – Bruksela; konferencja 20 marca 2003 r. „Przyszłość przemysłu tekstylnego i odzieżowego w rozszerzonej Europie”; symposium w dn. 5-6 maja 2003 r. „Przyszłość handlu towarami tekstylnymi i odzieżą po roku 2005”, Charlemagne – Bruksela.

4.2 Niestety oddźwięk tych stymulujących inicjatyw na szczeblu lokalnym okazał się znacznie słabszy niż oczekiwano. To unaocniło zaś znowu, że musimy zastanawiać się nad sposobem, w jaki możemy wykorzystywać wiedzę i informacje, tak by udało się udostępnić tę wiedzę w szerokim zakresie wszystkim uczestnikom i zainteresowanym.

4.2.1 Należy w dalszym ciągu kierować się zasadą szeroko zakrojonego ścisłego angażowania branżowych związków pracodawców i pracowników na wszelkich szczeblach w cały proces innowacyjny i uczynić z niej ramę dla tego procesu.

4.2.2 Tylko sprawdzona polityka kooperacji pomiędzy partnerami społecznymi, także i na podstawie doświadczeń zebranych w „bilateralnych gremiach” ⁽³⁾, jak również wspólne działania mające na celu wspieranie rozwoju sektora mogą pozwolić na stawienie czoła wyzwaniom globalizacji, które szczególnie w tym sektorze prowadzą do „obaw, które należy brać poważnie”, jak słusznie wyraził się Komisarz UE Pascal LAMY.

4.3 „Konkurencyjność przemysłu jest jednym z centralnych obszarów, w których zarówno Unia Europejska, jak i Państwa Członkowskie muszą odgrywać aktywną rolę, aby można było osiągnąć cele sformułowane w ramach Strategii Lizbońskiej”, tak brzmią wnioski Rady (ds. Przemysłu) z dnia 27 listopada 2003 r. (Dz. U. C 317 z dn. 30.12.2003, s. 2). Ze wszystkich sektorów przemysłu niewątpliwie to sektor tekstylny jest obecnie najbardziej dotknięty zjawiskiem dezindustrializacji, które towarzyszy nowym formom handlu światowego.

4.3.1 Przede wszystkim z tych względów sektor tekstylny-odzieżowy stoi w obliczu długotrwałego procesu restrukturyzacji i modernizacji połączonego z jednoczesnym wyraźnym spadkiem aktywności gospodarczej, produkcji i zatrudnienia. Chodzi wszakże o sektor strategiczny, który wciąż dostarcza miejsc pracy, szczególnie dla kobiet. Z uwagi na znaczenie tego sektora Rada w swoich wspomnianych wyżej wnioskach wezwała Komisję do przygotowania do lipca 2004 r. raportu na temat potencjalnych inicjatyw w ramach Planu Działania mającego na celu wsparcie sektora tekstylny-odzieżowego.

4.4 Zdaniem Komitetu Komisja powinna – również na podstawie sugestii zawartych w przygotowanym przez nią dokumencie – jak najszybciej poświęcić szczególną uwagę następującym punktom:

4.4.1 ponownemu podjęciu negocjacji w sprawie Agendy Rozwoju z Doha. W tym celu Komisja powinna uzupełnić swój dokument (COM(2003) 734 z dn. 26 listopada 2003 r.) o kilka klarownych wskazówek, które wysunęli przedstawiciele świata pracy, przedsiębiorców i konsumentów ⁽⁴⁾;

⁽³⁾ Bilateralne gremia składają się z przedstawicieli małych przedsiębiorstw i pracowników, którzy zgodnie z zasadą wzajemności przeprowadzają działania w celu finansowania akcji wspierających, dokształcających i innowacyjnych dla właścicieli i pracowników małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw.

⁽⁴⁾ Por. przesłuchanie w dn. 21 stycznia 2004 r. i wnioski w punkcie 13.

4.4.2 roli służb celnych w zintegrowanym zarządzaniu granic zewnętrznymi⁽¹⁾ oraz uwagom Komitetu zawartym w jego opinii⁽²⁾ - wraz z innymi zaleceniami będącymi częścią tejże opinii;

4.4.3 regułom pochodzenia w handlu preferencyjnym Wspólnoty (COM(2003) 787 final) – w celu ustalenia stawek celnych, które będą wynikały z nowej wielostronnej rundy negocjacji, z umów o wolnym handlu i z promowania zrównoważonego rozwoju. Komitet wielokrotnie postulował w tej opinii, że „procedury zarządzania i mechanizmy kontrolno-ochronne należy tak zdefiniować, by zapewnić lojalne stosowanie reguł preferencyjnych i chronić zarówno uczestników życia gospodarczego, jak i związane z tym interesy finansowe, przed nadużyciami”⁽³⁾;

4.4.4 warunkom partnerstwa z Chinami⁽⁴⁾. Różne zasoby wspólnotowe są przeznaczane na to, by wzmacniać konkurencję między tym krajem a UE (program szkolenia młodych menadżerów, program kształcenia zawodowego, rozdz. B7-3);

4.4.5 przygotowaniu wyposażonego w odpowiednie środki programu wspólnotowego do wspierania badań, innowacji – także i w dziedzinach nietechnologicznych – oraz kształcenia zawodowego w sektorze tekstylno-odzieżowym (mając na uwadze zdolność dostosowania się przede wszystkim małych przedsiębiorstw i pracowników do nowych warunków ramowych na rynkach międzynarodowych i do oczekiwań konsumentów). Zresztą również tę zasadę jasno wyraził Parlament Europejski w swojej przyjętej w lutym 2004 r. rezolucji w sprawie przyszłości przemysłu tekstylnego i odzieżowego;

4.4.6 działaniom mającym na celu ochronę konsumentów, którzy coraz bardziej zwracają uwagę na ewentualne uboczne skutki zdrowotne niektórych produktów, z których wiele nakłada się bezpośrednio na skórę. Wiąże się to z coraz większym rozpowszechnianiem się alergii kontaktowych i innych problemów skórnych⁽⁵⁾. Według wzoru europejskich przepisów w zakresie przejrzystości w sektorze spożywczym należy wprowadzić analogiczne regulacje, które dzięki obowiązkowemu oznaczaniu towarów pozwolą konsumentowi na określenie pochodzenia przędzy i tkaniny, jak również miejsca konfekcjonowania produktu finalnego.

4.5 Co prawda wprowadzenie obowiązkowego oznakowania „Made in...” mogłoby pomóc konsumentowi przekonać się, że przy kupnie jakiejś części ubioru płaci cenę, która odpowiada standardom produkcji i mody miejsca pochodzenia (przy czym jako kraj pochodzenia powinno się podawać kraj konfekcjonowania, a nie kraj wytwarzania). Jednakże propozycja Komisji „Made in Europe” nie przekonuje. Jednolite europejskie oznakowanie nie będzie oddawało sprawiedliwości specyfice i wysokiej jakości produktów poszczególnych krajów, które przy całej swej jedności są różnorodne.

⁽¹⁾ COM(2003) 452 z dn. 24 lipca 2003 r.

⁽²⁾ Por. COM(2003) 787 final z dn. 18 grudnia 2003 r.

⁽³⁾ COM(2003) 533 final z dn. 10 września 2003 r.

⁽⁴⁾ W sektorze tekstylnym znajduje zastosowanie głównie 1 000 spośród łącznie 5 000 stosowanych substancji chemicznych. Do tego doliczyć należy nieokreśloną liczbę heterogennych mieszanek, z których niektóre są szkodliwe dla zdrowia i są stosowane przede wszystkim w farbowaniu i innych procesach obróbki. Substancje szkodliwe dla zdrowia są w UE selekcionowane, usuwane i przetwarzane zgodnie z obowiązującymi przepisami ochrony środowiska i zdrowia. Koszty obciążają europejskie przedsiębiorstwa.

⁽⁵⁾ Por. COM(2004) 101 z dn. 10 lutego 2004 r. – komunikat Komisji: Tworzenie naszej wspólnej przyszłości. UE jako partner globalny, s. 24.

4.5.1 Odnosnie do zawartych w propozycji Komisji rozwiązań alternatywnych w zakresie oznaczania pochodzenia należy – zdaniem Komitetu – kierować się założeniem, które przewiduje obligatoryjne oznaczanie zarówno wyrobów importowanych jak i wyrobów wyprodukowanych na rynku wewnętrznym, o ile produkty te są wprowadzane na rynek Unii Europejskiej. W ten sposób konsument będzie mógł między innymi być bardziej skłonny do kupna produktów, które są „etyczne” nie tylko z punktu widzenia swoich właściwości, lecz także ze względu na przestrzeganie praw pracowniczych w procesie ich produkcji.

4.6 Chociaż kultura „socjalnej odpowiedzialności przedsiębiorstw” musi się jeszcze skonsolidować jako model europejski, to konieczne jest, by rozszerzać ją także na kraje rozwijające się przy pomocy konkretnych instrumentów, które można by sprawdzać na poziomie konsumentów i które tym samym stałyby się istotnymi aspektami związanymi z handlem⁽⁶⁾.

4.7 Przepisy regulujące ochronę środowiska i przepisy w zakresie bezpieczeństwa pracy powinny być w większym stopniu rozpoznawalne dla konsumenta, tak by można je było zastosować jako czynnik konkurencyjności.

4.7.1 Jednoznaczna postawa Unii w kwestii zrównoważonego rozwoju, a tym samym i przestrzeganie Protokołu z Kioto w ramach uzgodnionych terminów, może stać się pełnym sukcesem i zostać pozytywnie odebrana przez przemysł europejski wówczas, gdy uznawane i respektowane będą wysiłki związane z tym zaangażowaniem. Jeżeli się tego nie uwzględni i nie podejmie kroków w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji, utrudni się nie tylko rozpowszechnianie kultury postępu, której hołdują europejscy przedsiębiorcy i pracownicy, lecz także być może przyspieszy dezindustrializację Europy. Skorzystałoby na tym kilka multinarodowych gigantów handlowych⁽⁷⁾, które mogą skorzystać z produkcji tych krajów, które są mniej przywiązane do tych zasad – zasad, które przypominają nam, że jesteśmy częścią „socjalnej gospodarki rynkowej”.

4.7.2 Podejmowane przez Komisję wysiłki w celu zmniejszenia zużycia energii – także przy pomocy promowania „ekologicznego projektowania produktów napędzanych energetycznie”⁽⁸⁾ – mogą z czasem odnieść skutek, jeżeli różne gałęzie przemysłu europejskiego, a w szczególności przemysł tekstylny-odzieżowy, będą jeszcze miały rynek zbytu, a co za tym idzie, maszyny wytwórcze⁽⁹⁾. W przeciwnym wypadku propozycję trzeba by było rozszerzyć również na kraje sklasyfikowane jako rozwijające się, aby mogły one obniżyć zużycie energetyczne maszyn, które służą im do wytwarzania ich towarów.

⁽⁶⁾ Por. Eurostat: Światowy PKB. Ponad 55 % światowego PKB, który w roku 2002 wyniósł 34 000 mld euro, pochodziło z ok. 45 000 multinarodowych przedsiębiorstw.

⁽⁷⁾ Propozycja dyrektywy COM(2003) 453 final z dn. 1 sierpnia 2003 r.

⁽⁸⁾ Por. m.in. następujące dokumenty: COM(2001) 98 z 1 marca 2001 r.; COM(2001) 366 z 18 lipca 2001 r.; COM(2003) 21 z 21 stycznia 2003 r.; COM(2002) 345 z 1 lipca 2002 r.; COM(2001) 122 z 7 marca 2001 r.; COM(2002) 68 z 6 lutego 2002 r.; COM(2003) 27 z 21 stycznia 2003 r.

⁽⁹⁾ Por. opinia w sprawie GSP, REX/141, punkty 6.6.2, 6.6.2.1., 6.6.2.2. oraz 6.6.2.3.

4.8 Komitet postuluje, by także na poziomie europejskim stale zwracać uwagę na licznie występujące zwłaszcza w tym sektorze małe przedsiębiorstwa i mikroprzedsiębiorstwa, w szczególności zaś na obecny system finansowania, który ma tendencję do preferowania dużych przedsiębiorstw. Komitet przyjmuje ponadto z zadowoleniem starania Komisji mające na celu silniejsze zaakcentowanie problemów małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw oraz rozwój przedsiębiorczości w kulturze europejskiej⁽¹⁾.

4.9 Komitet jest zdania, że liczba krajów, które będą czerpać korzyści z Uogólnionego Systemu Preferencji (GSP), musi – jak już to zostało wspomniane – zostać zmniejszona. Poza tym Komitet uważa, że stosowanych obecnie przez UE stawek celnych, należących do najniższych na świecie, nie wolno już dalej obniżać. A w każdym razie nie obniżać ich dopóty, dopóki niektóre kraje o bardzo konkurencyjnym eksporcie w sektorze tekstylno-odzieżowym również nie zastosują podobnych taryf. Stosowanie zasady wzajemności czy też „porównywalności dostępu do rynków światowych z warunkami importu, które Unia Europejska będzie stosować po roku 2005” zaleca również Parlament Europejski w swojej rezolucji w sprawie sektora tekstylnego-odzieżowego Unii Europejskiej z dn. 29 stycznia 2004 r. Komitet opowiada się za liberalizacją handlu, jednakże jest przeciwny liberalizacji jednostronnej. Inne kraje powinny również być gotowe na otwarcie swoich rynków na wyroby sektora tekstylnego-odzieżowego UE.

4.9.1 Należy nasilić kontrole celne na granicach zewnętrznych i dążyć do ich ujednolicenia w ramach wspólnych europejskich służb celnych, by móc zwalczać poważne problemy w zakresie podrabiania produktów i znaków towarowych, przy czym dla nowych Państw Członkowskich należy opracować specjalne działania wspierające.

4.9.2 Komitet podziela duże obawy grup zawodowych dotkniętych przypadkami oszustw i jest zdania, że należy podjąć wszelkie możliwe kroki, by je zredukować. Służby celne wielokrotnie zwracały uwagę na to, że nie dysponują wystarczającym personelem do kontroli towarów, w szczególności w portach. Do portu w Neapolu trafia przykładowo dziennie średnio 1000 kontenerów, zaś kontrolę przeprowadzają tylko trzy osoby. Przeciętnie otwieranych jest mniej niż 1 % kontenerów (przy czym są one tylko otwierane, bez inspekcji zawartości)!

4.9.3 Wobec takiej sytuacji, która zaostrza się ze względu na oszustwa zorganizowanych środowisk przestępczych mających wpływ w wielu portach europejskich, rozwiązanie mogłoby być następujące: import niektórych produktów powinien przechodzić przez konkretne i specjalnie do tego wyposażone porty. Oprócz bardziej intensywnych kontroli przeprowadzanych przez służby celne powinni być tam również obecni przedstawiciele danego sektora.

4.9.4 W takim samym sensie wypowiada się zasadniczo również Parlament Europejski w punkcie 11 swojej rezolucji, gdzie wzywa Komisję, by zachęcała producentów do tworzenia sieci informacyjno-nadzorującej i ich w tym wspierała. Sieć ta miałaby służyć do identyfikacji pochodzenia sfałszowanych bądź podrobionych wyrobów, tak by móc wyrugować je z rynku.

⁽¹⁾ Konwencje: C29 – w sprawie pracy przymusowej; C87 – w sprawie swobody zrzeszania się i ochrony prawa do zrzeszania się; C 98 – w sprawie prawa do zrzeszania się i prawa do negocjacji kolektywnych; C100 – w sprawie równości wynagrodzenia; C 105 – w sprawie zniesienia pracy przymusowej; C111 – w sprawie dyskryminacji (zatrudnienie i zawód); C138 – w sprawie wieku minimalnego; C182 – w sprawie najgorszych form pracy dzieci.

4.9.5 Inne rozwiązanie polegałoby na rozdzielaniu zapieczętowanych kontenerów pomiędzy ich miejsca przeznaczenia, aby znacznie zmniejszyć ilość kontenerów, które podlegałyby kontroli w porcie i tym samym umożliwić bardziej wydajne kontrole.

4.10 Na konieczność bardziej intensywnej kontroli towaru powinno się również uczulić kraje pochodzenia. Kraje uprzywilejowane, które tolerują oszustwa i nie wprowadzają żadnych skutecznych procedur kontrolnych, powinny zostać przejściowo wykluczone z tych preferencji. UE z tytułu utraconych przychodów z cel musi każdego roku wydatkować ponad 2,2 mld euro na finansowanie GSP. Z drugiej strony wszystkie kraje uprzywilejowane korzystają rocznie z ulg łącznie w tej wysokości. Ze względu na ulgi o takim zasięgu, które często skutkują także kryzysem na rynku pracy w licznych regionach Europy, należy dać UE prawo do ustalania zasad i warunków, na jakich te ulgi będą udzielane⁽²⁾.

4.10.1 Komitet jest w pełni świadom tego, że granice zewnętrzne UE przebiegają de facto nie tylko wzdłuż fizycznych granic Państw Członkowskich, lecz coraz częściej leżą na suwerennym terytorium tych krajów, z których pochodzą ten import. EKES opracował już jedną opinię w tej kwestii⁽³⁾.

4.11 Reguły pochodzenia są zbyt złożone, zbyt trudne w zastosowaniu⁽⁴⁾, łatwo mogą zostać opacznie zrozumiane, wymagają dokładnej znajomości wielu tekstów prawnych. Dlatego też utrudniają handel i mogą zachęcać do oszustw. Zbyt często kraje uprzywilejowane funkcjonują po prostu jako stacje przeładunkowe dla wyrobów pochodzących z krajów nieuprzywilejowanych.

4.12 Komitet wzywa Komisję – w szczególności Dyрекcję Generalną ds. Handlu – do ustanowienia jednoznacznych norm dla ulg udzielanych krajom rozwijającym się, szczególnie odnośnie do ochrony praw pracowniczych, ochrony środowiska, zwalczania handlu narkotykami, poszanowania praw człowieka, zrównoważonego rozwoju, jak również kwestii związanych z ochroną konsumentów i ochroną zwierząt.

4.13 Odnośnie do Wspólnej Taryfy Celnej (CCT) Komitet jest świadom tego, że najnowsze rozporządzenie nr 1789/2003 w sprawie zmiany rozporządzenia nr 2658/87, które weszło w życie 1 stycznia 2004 r., jest rezultatem szeregu kompromisów, które utrudniają i komplikują stosowanie CCT i mogą zachęcać do oszustw i omijania przepisów. Pozycja „Odzież i akcesoria odzieżowe”, która odpowiada rozdziałom 61, 62 i 63, dotyczy 466 artykułów. Dla 398 z nich obowiązuje stawka celna 12 %, dla pozostałych 68 natomiast obowiązują stawki celne, które poczynawszy od całkowitego zwolnienia z cła rozkładają się na następujące wysokości stawek: 2 %, 4 %, 5,3 %, 6,2 %, 6,3 %, 6,5 %, 6,9 %, 7,2 %, 7,5 %, 7,6 %, 7,7 %, 8 %, 8,9 %, 10 %, 10,5 %. Również i pozostałe rozdziały (64: obuwie; 65: nakrycia głowy i ich części; 66: parasole; 67: pióra i sztuczne kwiaty) wykazują taryfy celne, które rozciągają się od 1,7 % przez 2,2 %, 2,7 %, 4,7 %, 5 %, 5,2 % i 7 % aż do 8 %.

⁽²⁾ Por. REX/141 punkt 6.6.2.3.

⁽³⁾ Wenezuela, Algieria, Nigeria, Libia, Arabia Saudyjska, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Kuwejt, Irak, Iran, Indonezja.

⁽⁴⁾ (Uogólniony System Preferencji), punkt 6.6.1.2.

4.13.1 Dla łącznie 1516 pozycji w rozdziałach 50 do 67 Scalonej Nomenklatury (CN), obejmujących wyroby od tekstyliów poprzez odzież do obuwia, obowiązuje 20 różnych stawek celnych. Wszystkie te różniące się tylko nieznacznie od siebie stawki powodują jedynie problemy i świadczą o słabości systemu. System ten mógłby być natomiast o wiele bardziej racjonalny i odporny na naciski ze strony centrów gospodarczych, które w imię maksymalizacji swoich zysków wpędzają wiele przedsiębiorstw w kłopoty. Komitet jest zdania, że ustalenie ograniczonej liczby stawek celnych, np. maksymalnie trzech bądź czterech, zmniejszyłoby odczuwalnie ilość oszustw i znacznie uprościłoby cały system.

4.14 Komitet przypisuje szczególne znaczenie promocji podstawowych norm pracy i uczciwego handlu, ochronie środowiska jak również zwalczaniu handlu narkotykami. Obecna regulacja (GSP – Uogólniony System Preferencji) zmniejsza CCT o 40 % i umożliwia tym samym – przy taryfach poniżej 5 % – wszystkim krajom rozwijającym się eksport swoich wyrobów przemysłu tekstylnego, odzieżowego i obuwniczego do krajów europejskich, jeżeli zobowiążą się one do przestrzegania przepisów obowiązujących w sferze socjalnej i sferze środowiska naturalnego. Z drugiej strony jednak system ten okazał się nieskuteczny z punktu widzenia przestrzegania zasad etycznych. Stworzona jako zachęta, specjalna regulacja mająca na celu zwalczanie handlu narkotykami, z której skorzystało ponad 12 państw, nie przyniosła żadnych efektów w handlu narkotykowym. Poza tym wiele europejskich małych przedsiębiorstw musiało zamknąć swoją działalność z powodu zbyt dużej presji konkurencyjności, która jest rezultatem kosztów produkcji, w ogóle niewspółmiernych do kosztów powodowanych przez aktualną regulację w duchu zrównoważonego rozwoju ⁽¹⁾.

4.15 Komitet jest zdania, że zaangażowanie Rady, Komisji i Parlamentu Europejskiego musi być większe, tak by z GSP można było wykluczyć wszystkie te kraje, które mimo że są zdane na eksport swoich wyrobów przemysłu tekstylnego, odzieżowego i obuwniczego do UE, naruszają podstawowe zasady przyjęte przez Międzynarodową Organizację Pracy ⁽²⁾ (ILO) ⁽³⁾.

4.16 EKES jest przekonany, że PKB na głowę mieszkańca nie może być jedynym kryterium, którym należy się kierować w przypadku kwalifikowania danego państwa do korzystania z preferencji. Komitet podziela wyrażane z wielu stron obawy, że korzyści z GSP stają się w zbyt dużym stopniu udziałem krajów, które akurat najmniej ich potrzebują. Aby zagwarantować, że ze wsparcia pochodzącego z systemu GSP korzystają rzeczywiście tylko kraje najbardziej go potrzebujące, EKES zaleca, by w nowych wytycznych wykluczyć z tych przywilejów następujące kategorie państw:

— państwa członkowskie OPEC ⁽⁴⁾;

— państwa, które nie są zaliczone przez ONZ do „krajów rozwijających się”;

⁽¹⁾ Tamże.

⁽²⁾ Małe przedsiębiorstwa często chcą przestawić się z produkcji bądź konfekcjonowania zwykłych wyrobów na wytwarzanie produktów wyrabianych z tekstyliów technicznych bądź inteligentnych, do czego jednak nie mają niezbędnej wiedzy informacji o procesach technicznych i handlowych.

⁽³⁾ Stawka celna jest uzależniona od rodzaju importowanego towaru. Często deklarowane są inne towary, na które obowiązują niższe stawki celne niż na faktycznie importowane towary.

⁽⁴⁾ Zielona Księga „Przyszłość reguł pochodzenia w handlu preferencyjnym Wspólnoty”, COM (2003) 787 final, punkt 1.2.2.

— państwa, które prowadzą programy broni jądrowej;

— państwa funkcjonujące jako „oazy podatkowe”;

— państwa, które zawarły z UE dwustronne bądź regionalne umowy handlowe ⁽⁵⁾;

— państwa, które naruszają podstawowe zasady pracy przyjęte przez MOP/MBP (Międzynarodowe Biuro Pracy) ⁽⁶⁾.

4.17 Także ośrodki technologiczne i centra innowacyjne w całej muszą wносить swój wkład w lepsze usieciowienie oraz w wymianę doświadczeń pomiędzy przedsiębiorstwami omawianej branży, uniwersytetami i organizacjami pozarządowymi.

4.18 Tekstylna i obuwnicza high-tech oraz materiały techniczne uzyskują w Europie i w świecie coraz większe udziały w rynku. Dzięki ugruntowanym podstawowym doświadczeniom europejskie MSP mogą już dzisiaj, a także w przyszłości, odgrywać istotną rolę w wytwarzaniu produktów najwyższej jakości, opierających się na nowych procesach chemicznych i na rozwoju nowych technologii.

4.19 Zdaniem Komitetu, zarówno Komisja, jak i Państwa Członkowskie powinny wypróbować i przeprowadzić uzgodnione działania w celu finansowania i wspierania całego szeregu nowoczesnych usług poprawiających wyniki przedsiębiorstw i tym samym wnieść wkład w wyrównanie popytu i podaży w dziedzinie produktów innowacyjnych.

4.19.1 Byłoby wskazane, aby przy pomocy działań w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) i szóstego programu ramowego w dziedzinie badań i rozwoju wspierać i przyspieszać powstawanie nowych rodzajów zawodów. Poprzez specjalistów w tych nowych obszarach zawodowych, dysponujących szczególnymi umiejętnościami technicznymi i operacyjnymi i funkcjonujących jako katalizatory innowacji można by dodatkowo wspierać MSP w odpowiednich projektach. Należy zwrócić szczególną uwagę na te kraje Unii, w których sektory tekstylny i odzieżowy mają znaczenie strategiczne.

4.19.2 Kwalifikacje niezbędne do wspierania przedsiębiorstw w celu zoptymalizowania i rozszerzenia ich produkcji w dziedzinie tekstyliów technicznych i obuwnicza high-tech obejmują m.in.: umiejętność analizy kontroli technologicznej, umiejętność tworzenia planów restrukturyzacji i rozpoznawania nowych możliwości.

4.19.3 Komitet jest przekonany o tym, że przy wykorzystaniu dostępnego na miejscu potencjału tkwiącego w centrach technologicznych, uniwersytetach, zorganizowanym dialogu pomiędzy pracodawcami a pracownikami oraz we władzach lokalnych, można przy pomocy takich wykwalifikowanych osób wspierać w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, aby dzięki temu mogły one osiągnąć wyższy pułap technologii i konkurencyjności ⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ Tamże.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1383/2003 z dn. 22 lipca 2003 r. Wchodzi w życie 1 lipca 2004 r..

⁽⁷⁾ IP 03/1589 z dn. 24 listopada 2003 r.

4.20 Komitetowi, podobnie jak i Komisji i Parlamentowi, jest rzeczą wiadomą, że sektor tekstylny-odzieżowy oraz obuwniczy w Unii Europejskiej składa się w 70 % z małych przedsiębiorstw (poniżej 50 zatrudnionych). Ok. 20 % przedsiębiorstw zatrudnia od 50 do 249 osób, pozostałe 10 % ma 250 lub więcej zatrudnionych. Udział kobiet w zatrudnieniu jest wyższy niż w innych branżach. Fakt, że przedsiębiorstwa są rozrzucone po całym terytorium Europy, utrudnia oczywiście działania mające na celu wspieranie innowacyjności i doskonalenie technologii.

4.21 Komitet, który poprzez swoich członków ma bezpośredni kontakt z organizacjami pozarządowymi, wielokrotnie zwracał uwagę na ciągle popełniane oszustwa, dotyczące szerokiego spektrum towarów przekraczających granice Wspólnoty. Do oszustw, które najbardziej rzucają się w oczy, należą:

- zgłoszenia celne, które nie zgadzają się z odprawianymi towarami ⁽¹⁾;
- towary bez świadectwa zgodności, które często kryją w sobie niebezpieczeństwa dla konsumenta;
- towary, które zostały wyprodukowane za naruszeniem praw własności intelektualnej;
- towary podległe transakcjom w trójkącie, w którym uczestniczy więcej krajów ⁽²⁾;
- towary nieodpowiadające regułom pochodzenia ⁽³⁾;
- towary podrobione bądź bezprawnie powielone.

4.21.1 Problem ten był niedawno w odpowiedniej formie badany statystycznie. EKES z radością wita fakt, że Unia Europejska przyjęła rozporządzenie, które umożliwia niszczenie sfalszowanych towarów przez administrację celną ⁽⁴⁾.

4.21.2 Zdaniem Komitetu rozporządzenie to jednak będzie miało ograniczony skutek!

4.21.3 Kierownicy administracji celnych skarżą się, że przepisy wspólnotowe (które mają zastępować fragmentację UE na obszary prawne poszczególnych krajów) są niewystarczające i że brak jest personelu i środków niezbędnych do kontroli tak rozległego i elastycznego rynku.

⁽¹⁾ Tamże.

⁽²⁾ Tamże.

⁽³⁾ Regulacja specjalna dotycząca ochrony praw pracowników; regulacja specjalna dotycząca ochrony środowiska; regulacja specjalna dotycząca zwalczania produkcji i handlu narkotykami.

⁽⁴⁾ Załącznik I do rozporządzenia 2501/2001.

4.21.4 W pierwszej połowie roku 2003 europejskie służby celne skonfiskowały ponad 50 milionów produktów podróbionych bądź bezprawnie powielonych ⁽⁵⁾. W latach 2000-2002 liczba przypadków oszustw w sektorze odzieżowym podwoiła się, zaś w dziedzinie perfum i kosmetyków wzrosła nawet trzykrotnie ⁽⁶⁾. Jako że ilość nielegalnego towaru, który przenika przez granice, jest olbrzymia, zarekwirowane ilości stanowią tylko wierzchołek góry lodowej.

4.21.5 Jeśli chodzi o pochodzenie tych produktów, to w 66 % przypadków pochodzą one z Azji, głównie z Chin i Tajlandii. Według wypowiedzi Komisarza Fritsa BOLKESTEINA, „(...) tymczasem podrabia się już nie tylko towary luksusowe, ale wszystkie przedmioty użytku codziennego. Dlatego też te praktyki w coraz większym stopniu dotyczą bezpośrednio MSP” ⁽⁷⁾.

4.21.6 Rozmiar tego rodzaju oszustw przysparza europejskim przedsiębiorcom coraz więcej problemów i często zmusza małe przedsiębiorstwa do zaprzestania działalności, gdyż są one wypierane z rynku.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Wspólnota Europejska przyznaje krajom rozwijającym się znaczne zniżki względem Wspólnych Taryf Celnych (CCT) już od roku 1971: najpierw w ramach GATT, a następnie WTO (Światowa Organizacja Handlu).

5.1.1 Produkty importowane do UE z krajów rozwijających się, nieuznawane jako „wrażliwe”, są prawie całkowicie zwolnione z cel.

5.1.2 Produkty wrażliwe, w tym tekstylia, odzież i obuwie, korzystają z ulgi w wysokości 20 % (stawki podstawowej), która w ramach regulacji specjalnych wzrasta do 40 % ⁽⁸⁾.

5.1.3 W 2003 r. 116 krajów było uznawanych przez Organizację Narodów Zjednoczonych za kraje rozwijające się. Jednak faktycznie z ulg celnych UE korzystało 174 krajów ⁽⁹⁾.

5.1.4 Azja jest zdecydowanie największym beneficjentem ulg celnych udzielanych przez Wspólnotę. W roku 2002 jej udział wyniósł 70 %, przy czym na same Chiny przypada 25 % wszystkich ulg.

⁽⁵⁾ Źródło: Komisja Europejska.

⁽⁶⁾ Najbardziej rozpowszechnione pozataryfowe bariery handlowe to: dodatkowe podatki bądź opłaty, narzuty na niewielkie ilości importowane; koszty ustalania wartości celnej towarów niewliczane w opłaty za wwożone towary; kosztowne i dyskryminujące uregulowania specjalne w zakresie oznaczania towarów i praw do znaku towarowego; przepisy odnośnie do zezwolenia na import; uciążliwe procedury płatności zaliczkowych.

⁽⁷⁾ Pozycje 17.1 do 17.6.

⁽⁸⁾ Źródło: Eurostat, Przemysł przetwórczy UE w latach 1992-2002.

⁽⁹⁾ Urząd Statystyczny Republiki Litewskiej, 2003.

5.1.5 Stawki celne, którymi są obłożone produkty sektora tekstylnego-odzieżowego pochodzące z tych krajów, wynoszą w UE średnio 4,8 %, natomiast w USA 8,9 %, w Japonii 6,6 %, a w Kanadzie 12 %. Odpowiednie stawki celne obowiązujące w Chinach kształtują się na poziomie 20 %, w Tajlandii 29 %, w Indiach 35 %, a w Indonezji aż 40 %⁽¹⁾.

5.2 Producenci sektora tekstylnego-odzieżowego Obszaru Eurośródziemnomorskiego napotykać ciągle na znaczne przeszkody w dostępie do rynków azjatyckich. Kraje tychże rynków hamują wymianę handlową przy pomocy pozataryfowych barier handlowych, które stanowią poważny problem dla całego przemysłu europejskiego⁽²⁾.

5.3 Przeciętny udział przemysłu tekstylnego⁽³⁾ w tworzeniu wartości dodanej przemysłu przetwórczego w całej UE wynosi około 2,5 %. Niektóre kraje wykazują jednak stosunkowo wysoki wskaźnik, jak np. Luksemburg 8,7 %, Portugalia 6,3 %, Grecja 5,1 %, Włochy 4,6 % i Belgia 4,3 %⁽⁴⁾. W nowych Państwach Członkowskich UE przemysł tekstylny i odzieżowy odgrywa jeszcze większą rolę: 16,1 % na Litwie⁽⁵⁾, 10,5 % w Estonii⁽⁶⁾ itd.

6. Wnioski

6.1 Liczne w tym sektorze europejskie przedsiębiorstwa odczuwają obecny stan rzeczy jako niesprawiedliwy i karzący. Są one bowiem stawiane w niekorzystnej sytuacji we współzawodnictwie, które nie zawsze odbywa się w sposób charakteryzujący się uczciwością, zdolnością przedsiębiorczości i przestrzeganiem praw człowieka w miejscu pracy. Tym bardziej konieczne jest stworzenie średnio- lub długofalowej przyszłościowej perspektywy dla konkurencyjnego i postępowego europejskiego sektora tekstylnego-odzieżowego, polegającej na współuczestnictwie i konsensusie pracodawców i pracowników jak i politycznych gremiów decyzyjnych na różnych szczeblach Unii.

6.1.1 Przestrzeganie podstawowych praw pracowniczych, wyrażonych przez fundamentalne normy MOP (Międzynarodowej Organizacji Pracy), musi być wzmocnione zarazem przez konkretne mechanizmy kontroli MOP i przez ścisłą współpracę między MOP a WTO. UE powinna silnie zaangażować się w to, by zasady ochrony pracowników uzgodnione w ramach MOP stały się punktem odniesienia dla WTO.

6.2 Ulgi celne mogłyby zostać udzielone tylko 49 najsłabiej rozwiniętym krajom. Negocjacje prowadzone w ramach Rundy Doha powinny prowadzić do tego, by stosunki pomiędzy Obszarem Eurośródziemnomorskim a krajami azjatyckimi polegały w większym stopniu na zasadzie wzajemności. W ramach Rundy Doha powinno zostać osiągnięte ogólnoświatowe porozumienie co do tego, że wszelkie cła w sektorze tekstylnego-odzieżowym należy obniżyć w ciągu określonego czasu, np. 5 lat, do jednolitego poziomu maksymalnie 15 %.

6.3 Należy wzmocnić kontrole celne Unii, tak aby jak najszybciej utworzyć wspólny system celny zgodny z aktami prawnymi dotyczącymi jednolitego rynku.

6.4 Dla zwalczania podrabiania i oszustw, jak również dla lepszego informowania konsumentów można by opracować system oznaczania pochodzenia towarów⁽⁷⁾ (z danymi geograficznymi, społecznymi i dotyczącymi ekologii).

6.4.1 Komitet proponuje, żeby zbadać, czy możliwe jest uruchomienie systemu śledzenia wszystkich odcinków procesu produkcji tekstyliów. Dzięki temu łamanie przepisów o pochodzeniu i oszustwa przy pomocy podrabianych produktów byłyby utrudnione.

6.5 Komitet popiera Komisję w jej staraniach w celu opracowania bardziej skutecznych środków ochrony handlu i działań przeciwko dumpingowi i subwencjonowaniu, ponadto wzywa Komisję do podjęcia kroków ochronnych, w szczególności w przypadku zidentyfikowanych i udowodnionych przypadków oszustwa. UE powinna starać się uzyskać w negocjacjach z Doha znacznie surowszą dyscyplinę w kwestii stosowania klauzul ochronnych, postępowań antydumpingowych i innych środków ochrony rynku, jak zmiany w przepisach dotyczących oznaczania pochodzenia produktów itp.

6.6 Komisja musi się również silniej zaangażować się w to, by prawa handlowe własności intelektualnej (TRIPS) były zagwarantowane w ramach WTO i respektowane przez państwa.

6.7 Trzeba wzmocniać zdolność innowacyjną, w szczególności MSP, poprzez projekty realizowane na szczeblu lokalnym przy zaangażowaniu wszystkich sił społecznych, jak również ośrodków badawczych. Europa posiada szkoły wyższe o bogatych tradycjach zajmujące się sektorem tekstylnym. Byłoby niezwykle ważne, aby stworzyć sieć współpracy liderów w dziedzinie badawczej, która poprzez ścisłe kontakty ze światem gospodarki mogłaby korzystać z możliwości, jakie daje Szósty Program Ramowy, i wskazywać na przyszłościowe perspektywy rozwoju technologicznego tej branży.

6.7.1 Zdolność do innowacji, m.in. w zakresie nowych włókien i tkanin kompozytowych, które są uszlachetniane przy pomocy nanocząstek wytworzonych dzięki badaniom w zakresie nanotechnologii i dzięki temu charakteryzują się większą funkcjonalnością, bezpieczeństwem, ochroną termiczną, musi stać się jedną z silnych stron europejskiego przemysłu tekstylnego obok takich zalet konfekcjonowanych towarów jak moda i wartości estetyczne.

⁽¹⁾ Urząd Statystyczny Republiki Estonii, 2003.

⁽²⁾ Zielona Księga „Przyszłość reguł pochodzenia w handlu preferencyjnym Wspólnoty”, COM(2004) 787 z dn. 18 grudnia 2003 r.

⁽³⁾ Tkaniny z włókien węglowych i z włókna kevlar są odporniejsze, lżejsze i bardziej plastyczne niż metale.

⁽⁴⁾ Por.: przejęte przez CCIC czynności Rady EWWiS.

⁽⁵⁾ Aeronautyka i kosmonautyka, telekomunikacja i stal.

⁽⁶⁾ Źródło: Eurostat, Struktura wartości dodanej brutto, 2002.

⁽⁷⁾ Źródło: Eurostat, tamże.

6.7.2 Materiały nietkane (nonwovens), tzn. specjalnie wytwarzane materiały poddawane obróbce środkami chemicznymi działającymi jako środki klejące, znajdują zastosowanie w coraz większej liczbie dziedzin, jak np. w sporcie, budownictwie, aeronautyce, transporcie itd. Jak już powiedziano, chodzi tu o podlegający stałej ewolucji rynek, który należy zbadać pod kątem możliwości przyszłościowej dywersyfikacji produktów (¹).

6.8 Doradcza Komisja ds. Zmian w Przemśle (CCIC – Consultative Commission on Industrial Change) dysponuje bogatymi doświadczeniami zbieranymi podczas długoletniego zajmowania się problemami w zakresie rozwoju rynku węgla i stali. Mogłaby ona odgrywać niepoślednią rolę pośrednika między Komisją a branżą tekstylną w promowaniu dywersyfikacji produktu.

6.8.1 Można przewidzieć, że niezbędne staną się dalsze działania w zakresie dokształcania zawodowego dla pracowników, którzy pozostaną bez pracy w postępującym procesie restrukturyzacji. Byłoby wskazane, by wywołać i zwiększyć zainteresowanie przedsiębiorców tymi nowymi tkaninami kompozytowymi. Zrównoważony rozwój w przyszłości możliwy jest do osiągnięcia tylko wtedy, gdy będziemy wspierać młodzież w zapoznawaniu się z nowymi produktami i docenianiu ich ekologicznych walorów. Cel ten można będzie osiągnąć o wiele łatwiej przy pomocy takich europejskich instytucji jak CCIC, które dysponują doświadczeniami w sferze socjalnej i technicznej.

6.9 Branża tekstylna, odzieżowa i skórzana jest pierwszym sektorem, który jest objęty nową polityką wertykalną, która została niedawno zapoczątkowana przez Komisję w uzupełnieniu do tradycyjnych działań horyzontalnych dla przemysłu. Wydaje się, że wszystkim obserwatorom, w szczególności przedsiębiorcom działającym w tej dziedzinie oraz ich pracownikom, bardzo leży na sercu, by Komisja – przy współpracy z rządami krajowymi i partnerami społecznymi – pomogła temu sektorowi w dalszym rozwoju technicznym i pokonywaniu wyzwań globalizacji.

6.9.1 Obok istniejących już w ramach polityk wspólnotowych „platform technologicznych” można byłoby sformułować czwartą platformę, która zajmowałaby się różnorodnymi i innowacyjnymi aspektami przyszłości sektora tekstylnego.

6.10 We wszystkich krajach rozwiniętych ma miejsce proces dezindustrializacji. Wartość dodana wytwarzana przez trzeci sektor stanowi w UE już 70 % całkowitego PKB (przemysł wytwarza 22 %, budownictwo 5 %, zaś rolnictwo 3 %). Nie powinno się jednak tego zjawiska dalej wspierać, gdyż duża część wartości dodanej w sektorze usług służy przedsiębiorstwom bądź też jest przez nie generowana: w handlu i transporcie 21,6 %, w sektorze usług finansowych i biznesowych 27,2 %, w administracji publicznej 21,6 %.

6.11 EKES jest zdania, że należy teraz wszystkimi siłami, jakie kryją się pod zakorzenionym w Europie hasłem „socjalna gospodarka rynkowa”, starać się jak najskuteczniej zmienić reguły przyjęte w WTO. Wprawdzie importu można obecnie zakazać tylko wówczas, gdy stanowi niebezpieczeństwo, konieczne jest jednak niezwłoczne przeforsowanie pewnych priorytetów ekologicznych i gospodarczych, gdyż UE jako uczestnik gospodarki światowej ma możliwość bardziej efektywnego zorganizowania globalnego ładu gospodarczego dzięki temu, „że wspiera ona zrównoważony rozwój na całej planecie poprzez kombinację współpracy międzynarodowej i dobrej polityki wewnętrznej”.

6.11.1 Koszty, które przy podejmowaniu takich działań powstaną dla krajów rozwijających się, mogłyby częściowo zostać skompensowane przez specjalne programy w dziedzinie współpracy z krajami rozwijającymi się (development co-operation) skierowane na poprawę zachowania w handlu, które podlegałyby regularnej kontroli.

6.12 Być może osiągnęliśmy fazę globalizacji, w której należy bardziej zwrócić uwagę na sygnalizowane przez obywateli „kolektywne typy wrażliwości i preferencje”, jeżeli stawiamy sobie za zadanie zmniejszenie napięć międzynarodowych i zapobieżenie ideologicznie umotywowanym konfliktom handlowym, które w ostatnim czasie ciągle się nasilają i najwidoczniej nie dają się rozwiązać przy pomocy obecnych procedur i uregulowań.

Bruksela, 1 lipca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomicznego-Społecznego

Roger BRIESCH

(¹) COM(2004) 101 final z dn. 10 lutego 2004 r., Tworzenie naszej wspólnej przyszłości, s. 26.

ZAŁĄCZNIK I

do OPINII Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Niniejsza poprawka, która w głosowaniu uzyskała co najmniej jedną czwartą głosów oddanych jako głosy „za”, została w trakcie posiedzenia odrzucona:

Skreślić punkt 6.11.1.

Wynik głosowania:

głosy za: 31

głosy przeciw: 32

wstrzymało się: 9

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy

(2004/C 302/20)

Dnia 15 lipca 2003 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił na podstawie art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego sporządzić opinię z inicjatywy własnej w następującej sprawie: Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej, Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię dnia 8 czerwca 2004 r. Sprawozdawcą był Joost van IERSEL.

Na 410 sesji plenarnej w dniach 30 czerwca – 1 lipca 2004 r. (posiedzenie z dnia 1 lipca 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 129 głosami za przy 2 głosach wstrzymujących się przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1 W niniejszej opinii EKES pragnie zwrócić uwagę na znaczenie obszarów metropolitalnych w Europie w kontekście polityki regionalnej Unii Europejskiej.

1.2 Zarówno gospodarcze, jak i demograficzne znaczenie obszarów metropolitalnych dla przyszłości Europy jest doniosłe. Stają one przed całym szeregiem poważnych wyzwań. Dotychczas jednak ani Unia, ani żadna z jej instytucji nie okazała w sposób konkretny zainteresowania tym tematem.

1.3 EKES opowiada się za tym, by problematyka gospodarczego, społecznego i ekologicznego rozwoju europejskich obszarów metropolitalnych była stale obecna w pracach Wspólnoty. Niezbędne w tym celu jest gromadzenie danych w skali wspólnotowej, wprowadzenie systemu wymiany informacji poprzez Eurostat, jak również odpowiednio ukierunkowana uwaga Komisji.

1.4 W interesie Unii Europejskiej leży podjęcie na ten temat dyskusji na szczeblu europejskim w nawiązaniu do krajowych debat o perspektywnym zagospodarowaniu obszarów metropolitalnych oraz pogłębiona analiza korzyści, jakie wyniknąć mogą z zaangażowania w tę kwestię Unii. EKES zwraca ponadto uwagę na bezpośrednie powiązanie istniejące między rolą europejskich obszarów metropolitalnych a strategią lizbońską. Powodzenie strategii lizbońskiej zależy bowiem w dużej mierze od sposobu, w jaki jej cele zostaną zrealizowane w obszarach metropolitalnych.

1.5 Dlatego też EKES opowiada się za tym, by równolegle ze stworzeniem forum spotkań między obszarami metropolitalnymi a Komisją kwestia ta została również poddana dyskusji na forum Rady ds. Konkurencyjności oraz nieformalnej Rady ds. Gospodarki Przestrzennej i Urbanistyki.

2. Wstęp

2.1 Współczesny świat szybko się zmienia. Wszędzie stykamy się z nowymi zjawiskami gospodarczymi, technologicznymi i społecznymi, które nie tylko mają poważny wpływ na przemysł, usługi i rynek pracy, ale również na kontekst przestrzenny oraz na społeczeństwo, a co za tym idzie – również na sposób rządzenia państwami i regionami.

2.2 Przedmiotem niniejszej opinii są obszary metropolitalne, czyli wielkie aglomeracje miejskie i ich strefy oddziaływania gospodarczego; EKES postanowił zainteresować się nimi z trzech głównych powodów: otóż ogniskują się w nich szybkie przemiany, mają one walny udział w europejskiej strategii rozwoju i wreszcie współpracują one z wieloma innymi, mniejszymi przodującymi ośrodkami w Unii Europejskiej.

2.3 Obszar metropolitalny składa się z centrum w postaci pojedynczego miasta lub aglomeracji miejskiej oraz z peryferii w postaci sąsiednich gmin, z których znaczna część czynnych zawodowo mieszkańców codziennie dojeżdża do pracy do centrum. Pojęcie obszarów metropolitalnych jest więc bliskie pojęciu rejonu zatrudnienia (ang. employment area) lub funkcjonalnego regionu miejskiego⁽¹⁾. Uwzględnia ono obecność obszarów peryferyjnych, silnie związanych z centrum i bezpośrednio uzależnionych w swym rozwoju od jego wzrostu. Obszary metropolitalne rozciągają się na przestrzenie, których pokonanie może wymagać godziny. Obejmują zarówno tereny miejskie, jak i wiejskie.

2.4 Obszar pretendujący do miana obszaru metropolitalnego powinien posiadać pewną minimalną liczbę mieszkańców⁽²⁾ lub miejsc pracy. Tak samo niezbędne jest pewne minimalne natężenie migracji dom – praca między gminą peryferyjną a centrum, aby tę pierwszą można było zaliczyć do obszaru metropolitalnego⁽³⁾. W praktyce te minimalne progi ustalano arbitralnie i w konsekwencji mają one różne znaczenie. Brak jednolitej definicji na szczeblu europejskim utrudnia porównania międzynarodowe.

⁽¹⁾ W opinii z dnia maja 1998 r. pt. „La question urbaine: Orientations pour un débat européen” („Problemy miast: kierunki debaty europejskiej” - tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej wersji polskiej - przyp. tłum.) Komitet Regionów rozwinął koncepcję funkcjonalnego regionu miejskiego, obejmującego metropolię i jej strefę wpływów, uznając tym samym fakt, że miasta przekształcają się w aglomeracje, a następnie w metropolie, które z kolei rozszerzają się, tworząc regiony miejskie. Koncepcja ta podkreśla również współzależności między jednostkami terytorialnymi współtworzącymi region miejski: rynek pracy, dojazd z domu do pracy, sieć transportu, centra handlowe, lokalizacja nowych form działalności, rynek nieruchomości, parki rozrywki, ochrona środowiska.

⁽²⁾ Np. 500 000 mieszkańców (próg przyjęty przez METREX); zob. w załączniku wykaz aglomeracji europejskich o liczbie mieszkańców przekraczającej 500 000.

⁽³⁾ Np. 10 % osób pracujących w centrum wśród aktywnych zawodowo mieszkańców gminy peryferyjnej (próg przyjęty przez GEMACA).

2.5 W ciągu ostatniego dziesięciolecia wyłonił się nowy rodzaj obszarów metropolitalnych. Kilka aglomeracji funkcjonujących jako sieć, których rejony zatrudnienia nakładają się na siebie, tworzy razem wielośrodkowy obszar metropolitalny. Do grupy tej należy np. okręg Randstad (7 mln mieszkańców), region Ren-Ruhra (11 mln mieszkańców), region Wiedeń-Bratysława (4,6 mln mieszkańców), region Oresund (2,5 mln mieszkańców) czy Lille z okolicami (1,9 mln mieszkańców) (¹).

2.6 Zależnie od znaczenia obszarów metropolitalnych i pełnionej przez nie funkcji, ich zasięg oddziaływania może być regionalny, krajowy, europejski lub globalny. Ocenia się, że w rozszerzonej Unii Europejskiej istnieje około 50 obszarów metropolitalnych liczących ponad milion mieszkańców.

2.7 Należy zaznaczyć, że obszary metropolitalne stanowiące przedmiot niniejszej opinii obejmują obszary i realia społeczno-gospodarcze nie pokrywające się z europejskimi regionalnymi podziałami administracyjnymi z systemu „regionów” NUTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych), stosowanego dla celów urzędowych przez EUROSTAT oraz instytucje europejskie. Pojęcie regionu administracyjnego w Europie jest szczególnie niejasne. Poza rzadkimi wyjątkami granice geograficzne tych regionów są albo szersze, albo węższe niż granice obszarów metropolitalnych (²). W rezultacie podział na regiony administracyjne jest nieprzydatny dla potrzeb analizy i porównań zmian społeczno-gospodarczych w obszarach metropolitalnych na szczeblu europejskim.

2.8 W lutym 2004 r. Komisja Europejska ogłosiła trzeci raport na temat spójności. Otwiera on nowe perspektywy w debacie o polityce regionalnej i postępie gospodarczym; to samo dotyczy rozwoju przestrzennego i rozwoju miast. Jeśli chodzi o przyszłość, trzeci raport uściśla związki między polityką regionalną a strategią lizbońską. Konkurencyjność, obok polityki spójności oraz polityki współpracy terytorialnej i zatrudnienia, stanie się trzecim filarem polityki regionalnej. W tym kontekście trzeci raport podkreśla w szczególności rolę miast i wielkich aglomeracji.

2.9 Nowe podejście i nowe pomysły są głównie efektem globalizacji, powstawania jednolitego rynku (w tym w nowych Państwach Członkowskich) oraz strategii lizbońskiej. Oczywiście, dla obszarów metropolitalnych wyzwaniem stanowi nie tylko polityka regionalna, ale także polityka przemysłowa, wiedza, transport i sieci europejskie, rozwój zrównoważony i jakość życia.

2.10 Zwiększone zainteresowanie kwestią „odrodzenia miast” narasta na całym świecie. Jest to aktualny temat w większości Państw Członkowskich Unii.

2.11 Sytuacja obszarów metropolitalnych i kwestia zarządzania nimi nigdy nie stanowiły przedmiotu pogłębionej analizy na szczeblu Unii Europejskiej. W rezultacie nie stanowiły one nigdy odrębnego przedmiotu polityki wspólnotowej. EKES uważa, że nadszedł czas, aby pogłębić analizę i rozważyć, jakie korzyści dla mieszkańców i dla całej Unii Euro-

pejskiej przynieść może dobre współzarządzanie regionami przez wszystkie zainteresowane podmioty na tych obszarach. Analiza sytuacji obszarów metropolitalnych może być owocna tylko jeżeli zostanie oparta na wiarygodnych danych liczbowych, porównywalnych na szczeblu europejskim. Tymczasem danych takich zdecydowanie brakuje. EKES uznaje zatem, że Unia Europejska powinna zająć się ich wypracowaniem.

3. Sytuacja obszarów metropolitalnych

3.1 Ponad trzy czwarte ludności Europy żyje w strefach miejskich i podmiejskich. Między strategią lizbońską a obszarami metropolitalnymi zachodzi bezpośredni związek. Znacząca część czynników, od których zależy przyszła konkurencyjność Europy, skupia się w tych strefach. Innowacje i informacje powstające w obszarach metropolitalnych promieniują z nich na inne miasta europejskie. Rozkwit obszarów metropolitalnych jest warunkiem koniecznym rozwiązania problemów spójności społecznej i terytorialnej, które powstają na ich własnych obszarach i w innych europejskich miastach lub regionach.

3.2 Podobnie jak na całym świecie, obszary metropolitalne w Europie stoją przed szeregiem poważnych wyzwań. Należą do nich: globalizacja związana z procesem integracji światowych rynków towarów, usług, kapitałów, wiedzy oraz wykwalifikowanej i niewykwalifikowanej siły roboczej i powodująca przyspieszone przemiany ich systemów produkcji; wymóg rozwoju zrównoważonego, nakazujący roztropne gospodarowanie zasobami naturalnymi; spójność społeczna; jakość życia i wreszcie spójność terytorialna.

3.2.1 W wielu przypadkach miasta i obszary metropolitalne z powodzeniem przebudowują swe struktury gospodarcze, społeczne i instytucjonalne. Dzieje się tak w silnych regionach miejskich - ośrodkach krajowych i międzynarodowych sieci komunikacyjnych, obsługiwanych przez wszystkie rodzaje szybkiego transportu i telekomunikacyjne sieci szerokopasmowe, w których gospodarka od dłuższego czasu opiera się na zróżnicowanej działalności, w tym zwłaszcza na usługach na wysokim poziomie dla ludności i przedsiębiorstw. Wspaniałych przykładów tej ewolucji dostarczają również do niedawna jeszcze podupadłe tradycyjne regiony przemysłowe. Lille, Barcelona lub Bilbao są ilustracją tego procesu restrukturyzacji.

3.2.2 Podobne procesy zachodzą obecnie w dziesięciu nowych Państwach Członkowskich Unii. Dotyczy to w szczególności obszarów metropolitalnych Warszawy, Pragi i Budapesztu.

3.3 Od wielu lat wspólnotowa polityka regionalna dąży do poprawy warunków wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności najsłabiej rozwiniętych regionów. W tym właśnie celu powstawały specjalne programy i wprowadzono złożony system podziału zasobów finansowych. Dzięki tej właśnie polityce wspólnotowej w większości przypadków regiony te poczyniły istotne postępy gospodarcze.

(¹) Randstad obejmuje aglomeracje Amsterdamu, Hagi, Rotterdamu i Utrechtu. Region Ren-Ruhra obejmuje Bonn, Kolonię, Düsseldorf, Duisburg, Essen i Dortmund wraz z całym aglomeracją. Region Wiedeń-Bratysława składa się z aglomeracji wiedeńskiej i bratysławskiej. Region Oresund obejmuje aglomeracje kopenhaską i Malmö; wreszcie położony na pograniczu francusko-belgijskim region Lille zawiera kilka miast średniej wielkości oraz wiele miast i gmin mniejszych rozmiarów.

(²) Przykłady: Londyn – 7,4 mln mieszkańców w regionie administracyjnym (NUTS 2) i 13,23 mln w obszarze metropolitalnym; Departament Nord (Francja) – 2,6 mln mieszkańców, 970.000 we francuskiej części obszaru metropolitalnego Lille.

3.4 W konsekwencji zainteresowanie regionami europejskimi ograniczyło się do regionów korzystających z funduszy strukturalnych.

3.5 Nie sposób jednak ignorować korzystne i niekorzystne zmiany gospodarcze i społeczne, które nastąpiły w innych regionach. EKES uważa, że również i one winny stanowić przedmiot pogłębionej analizy na szczeblu europejskim. Analizy tej dokonać należy w perspektywie dyskusji nad trzecim raportem na temat spójności regionalnej, który ma otworzyć nowe ścieżki refleksji. Może ona także ułatwić nam zrozumienie obecnie przebiegających zmian gospodarczych i ich wpływu na dostosowanie społeczeństw oraz warunki życia i pracy. Analiza taka może wreszcie umożliwić takie dostosowanie niektórych działań polityki wspólnotowej, by wspierały one odpowiednio niektóre kierunki rozwoju i potrzeby regionów, w tym i obszarów metropolitalnych.

3.6 Ważne jest, aby wszędzie – zarówno w państwach scentralizowanych, jak i zdecentralizowanych – prowadzono debatę na temat nowej równowagi, jaką należy osiągnąć pomiędzy centralizacją a decentralizacją. Władze publiczne rozważają nowe podejścia, zarówno oddolne (bottom-up), jak i odgórne (top-down). Oczywiście trudno często wdrożyć te procesy ze względu na ciężar tradycji administracyjnych i utrwalonych interesów w danych regionach. Pomimo istniejących tu i ówdzie przeszkód instytucjonalnych niezaprzeczalna jest mimo wszystko tendencja do uznania konieczności zintegrowanego zarządzania obszarami metropolitalnymi w imię powodzenia i dobrobytu obywateli i przedsiębiorstw.

3.7 Wśród europejskich obszarów metropolitalnych łatwo można wyróżnić kilka kategorii. Z jednej strony mamy wielkie obszary metropolitalne, jak Londyn, Paryż, rejon Renu i Ruhry, Randstad czy Madryt, o ludności przekraczającej 5 milionów mieszkańców, z drugiej strony istnieje szereg obszarów metropolitalnych mniej znaczących, ale często zamożnych i ze znacznym potencjałem rozwoju i wielkimi ambicjami. Dotyczy to obszarów metropolitalnych otaczających stolice i wielkie ośrodki gospodarcze w prawie wszystkich Państwach Członkowskich.

3.8 Jak już wcześniej powiedziano, niektóre z tych ośrodków gospodarczych niedawno jeszcze chyliły się ku upadkowi. Ich odrodzenie jest owocem wspólnych wysiłków podmiotów prywatnych i publicznych działających w regionie. Należy dodać, że obszary metropolitalne nowych Państw Członkowskich obecnie przeżywają istotne przemiany, dążąc do zdobycia względnej przewagi konkurencyjnej na rynkach międzynarodowych.

3.9 Wzrost liczby tych stref daje się odczuć na szczeblu europejskim. Wokół projektu „Regiony przyszłości” od 2003 roku skupia się grono niemieckich obszarów metropolitalnych. W 2003 roku rząd brytyjski zaprosił właściwe regiony do wyznaczenia strategii rozwoju w kierunku konkurencyjności na skalę międzynarodową. Rząd duński z zaangażowaniem wspiera obecną inicjatywę spektakularnej współpracy transgranicznej między Kopenhagą a Malmö (Szwecja), mającą na celu stworzenie znaczącego ośrodka gospodarczego w rejonie Morza Bałtyckiego. W Holandii świeżym zjawiskiem jest promocja Randstad jako obszaru metropolitalnego na skalę międzynarodową. Wyrazem tej samej ambicji jest program zagospodarowania Barcelony i Bilbao w Hiszpanii. Przykłady można by mnożyć.

3.10 W Państwach Członkowskich regionalizacja pojawia się stopniowo, wpływając w sposób widoczny na organizację zarządzania obszarami metropolitalnymi oraz na ich zdolność do generowania rozwoju gospodarczego. Jednocześnie niektóre rządy odgrywają również aktywną rolę w rozwoju gospodarczym wielkich miast. Znamienny tego przykład stanowi podjęta przez rząd brytyjski inicjatywa powołania zespołu roboczego, w ramach którego przedstawiciele ośmiu głównych ośrodków miejskich, tzw. Core Cities, dziewięciu regionalnych agencji rozwoju i szeregu resortów rządowych pracowali nad programem działań na rzecz polepszenia wyników gospodarczych obszarów metropolitalnych, a w konsekwencji także konkurencyjności całego kraju⁽¹⁾. We Francji z kolei po ogłoszeniu raportu o miastach europejskich⁽²⁾ rząd sformułował ogólnokrajową strategię mającą na celu wzmocnienie oddziaływania francuskich metropolii na szczeblu europejskim⁽³⁾.

3.11 Najnowsza historia pokazuje, że żyjemy w okresie pojawiania się nowego podejścia do rozwoju wielkich obszarów miejskich. Struktury konsultacyjne zajmujące się tym problemem istnieją jeszcze co najwyżej na szczeblu krajowym. Jednocześnie z państwowymi strukturami konsultacyjnymi powstają jednak inicjatywy na rzecz promowania platform skupiających głównych aktorów rozwoju miejskiego. Należą do nich Eurocities, skupione głównie wokół tematu społeczeństwa opartego na wiedzy, oraz nowsza struktura – METREX (The Network of European Metropolitan Regions and Areas). Na ogół kontakty i spotkania są organizowane nieregularnie, choć stwierdza się, że klimat dla powstawania inicjatyw o bardziej zorganizowanej strukturze jest korzystny.

4. Aktualnie zachodzące procesy

4.1 Metropolizacja charakteryzuje się wzrostem liczby wielkich aglomeracji oraz narastającą koncentracją na ich terenie ludności, różnych form działalności oraz produkcji bogactw; przestrzeń geograficzna, w której procesy te się rozgrywają, wciąż się rozrasta, przy czym jej granice pozostają niejasno zarysowane. Przemianom tym towarzyszy często fragmentacja społeczna i przestrzenna (segregacja społeczna, specjalizacja przestrzenna, przestępczość i poczucie braku bezpieczeństwa). W odróżnieniu od miasta metropolia nie ma własnych władz. Problemy, którym musi stawić czoła, rozwiązywać trzeba na drodze negocjacji między licznymi podmiotami. Fragmentacja przestrzenna może spowalniać i utrudniać inwestycje – zarówno publiczne, jak i prywatne. Dlatego też polityka regionalna dążąca do ograniczenia fragmentacji przestrzennej, starając się godzić zarządzanie obszarami metropolitalnymi z trwającymi aktualnie procesami, może tu odegrać zbawienną rolę. Pozytywnych przykładów tego typu dostarczają Barcelona i Stuttgart. Z realizowanych tam działań wynika, że społeczeństwo obywatelskie również odgrywa znaczącą rolę.

⁽¹⁾ „Cities, regions and competitiveness”, Office of the Deputy Prime Minister and other public partners, czerwiec 2003.

⁽²⁾ Les villes européennes, analyse comparative – Celine Rozenblat, Patricia Cicille (DATAR 2003).

⁽³⁾ www.datar.gouv.fr - CIADT (Międzyresortowy Komitet ds. Zagospodarowania i Rozwoju Przestrzennego), 13 grudnia 2003 r.

4.2 Proces globalizacji: procesy i tendencje kształtujące europejskie regiony wielkomiejskie nabierają coraz bardziej charakteru globalnego. Wielkie miasta europejskie są węzłami światowej sieci ciągle ewoluujących obszarów metropolitalnych. Nowy Jork, Londyn, Tokio, Hong Kong, ale także Frankfurt, Paryż, Randstad, Bruksela, Mediolan czy Madryt odgrywają tu znaczącą rolę. Te obszary metropolitalne wyznaczają kierunki rozwoju gospodarki światowej dzięki instytucjom międzynarodowym, bankom, korporacjom międzynarodowym, które mają w nich swoje ośrodki zarządzania i kontroli, a także dzięki technologiom informacji i komunikacji. W najbliższych latach do tej światowej sieci dołączyć również największe metropolie azjatyckie.

4.3 Proces „europeizacji”: interaktywny proces dostosowywania polityki gospodarczej, społecznej, ochrony środowiska i zagospodarowania przestrzennego do integracji europejskiej i rozszerzenia UE. Wciąż trwające tworzenie jednolitego rynku, wprowadzenie euro i rozszerzenie będą jeszcze długo i silnie oddziaływać na rozmieszczenie aktywności gospodarczej na terytorium Europy. W miarę zaniku granic państwowych narasta naturalna tendencja do wzmacniania kontynentalnych ośrodków gospodarczych. Stopniowy rozwój ośrodków międzyregionalnych, a niekiedy i transgranicznych (Kopenhaga-Malmö, Limburgia holenderska – Limburgia belgijska – Akwizgran, aglomeracja Lille na pograniczu francusko-belgijskim) pokazuje, że rozwój gospodarczy coraz bardziej ignoruje historyczne i nierzadko sztuczne granice polityczne i administracyjne.

4.4 Obszary metropolitalne są głównymi ośrodkami badań, innowacji i tworzenia nowych rodzajów aktywności. Skupiają się w nich branże o wysokiej wartości dodanej, w szczególności usługi dla przedsiębiorstw. Pierwszorzędną rolę odgrywają w nich również technologie informacyjne i komunikacyjne. Dynamika gospodarcza konkretyzuje się głównie w regionach obszarów metropolitalnych, które są czołowymi centrami innowacji, społeczeństwa opartego na wiedzy oraz kształcenia.

4.5 Strefy te są połączone między sobą wszystkimi rodzajami sieci fizycznych i wirtualnych, w zależności od rozmiaru i znaczenia ośrodków gospodarczych w poszczególnych regionach. Proces ten stale zwiększa swój zasięg i natężenie. Europejska polityka sieci transportowych (Transport European Networks) słusznie sprzyja rozwojowi tych sieci, jak również liberalizacji sektora lotniczego.

4.6 Szczególne znaczenie ma strategia lizbońska, zakładająca budowę konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy z uwzględnieniem spójności społecznej i wymogów rozwoju zrównoważonego. Jej realizacja mogłaby stanowić kolejne zadanie dla obszarów metropolitalnych.

4.7 Nowe zadania wynikają po części ze wzrastającego znaczenia sieci w społeczeństwie; zmieniają one podstawy pomyślności materialnej, przyciągają nowe inwestycje i owocują nowymi podejściami do kształcenia młodzieży oraz generalnie do rynku pracy. Narastające ostatnio zainteresowanie miastami i metropoliami wiąże się również z zastosowaniem nowoczesnych technologii, w szczególności technologii informacyjnych i komunikacyjnych oraz szerokopasmowych sieci internetowych, które mają poważny wpływ na życie jednostek i przedsiębiorstw. Technologie informacyjne i komu-

nikacyjne mają obecnie ogromny wpływ na struktury produkcji i usług; w konsekwencji wpływają także na zagospodarowanie przestrzenne, rozwój miast i obszarów metropolitalnych.

4.8 Międzynarodowy przepływ inwestycji, mobilność kadry naukowej i wzajemne kontakty między uniwersytetami, uczelniami technicznymi i sektorem prywatnym będą wpływać na kształtowanie się tzw. klastrów gospodarczych, jak w znanym modelu „Porter Diamond”. Jest to bardzo ważna podstawa dla „społeczeństwa sieciowego” (network society), w którym obszary metropolitalne odgrywają pierwszorzędną rolę.

4.9 Obszary metropolitalne są również ważnymi ośrodkami kulturalnymi, turystycznymi i rozrywkowymi. Ich ogromne dziedzictwo jest znaczącym elementem ich historii i tożsamości. Uniwersytety, biblioteki, muzea, teatry, opery, sale koncertowe to miejsca kluczowe dla zachowania i upowszechniania kultury europejskiej. Odgrywają one ważną rolę w tworzeniu i rozpowszechnianiu kultury. Tak samo w obszarach metropolitalnych odbywają się najważniejsze imprezy sportowe i koncerty muzyczne, na które przychodzą tłumy.

4.10 Kosmopolityczny charakter obszarów metropolitalnych jest bardzo ważnym czynnikiem rozwoju branży medialnej. Metropolie to miejsce rozkwitu przemysłu medialnego (prasa, wydawnictwa, radio, telewizja, filmy, wideo, reklama, telekomunikacja) i w ogóle branż twórczych.

4.11 Podmioty i grupy interesu społeczno-gospodarcze oraz organizacje kulturalne starają się współtworzyć nowe procesy integracji i udziału. Obok władz publicznych w dynamice miast bardzo ważną rolę odgrywa społeczeństwo obywatelskie. W wielu przypadkach powodzenie danego obszaru metropolitalnego w znacznym stopniu wynika ze współpracy i z interakcji środowisk publicznych i prywatnych.

4.12 Współpraca i interakcja środowisk publicznych i prywatnych mają decydujące znaczenie dla obszarów metropolitalnych. Doświadczenie pokazuje, że wielkie jednostki terytorialne stanowią dla nich lepsze pole do działania niż szczebel ogólnokrajowy. Obszary metropolitalne są generalnie odpowiednim szczeblem dla określenia – w drodze współpracy między wszystkimi zainteresowanymi podmiotami – celów zagospodarowania regionu miejskiego i wdrożenia środków koniecznych do ich osiągnięcia.

4.13 W przeciwieństwie do tendencji obserwowanej w Stanach Zjednoczonych, europejskie miasta rozwijają się obecnie jednocześnie jako miasta i jako aglomeracje. Centra miast cały czas spełniają rolę głównego ośrodka aktywności i miejsca spotkań. Obszary metropolitalne odgrywają także pierwszorzędną rolę w umacnianiu europejskiego modelu społecznego.

4.14 Gospodarka europejska znajduje się obecnie na ważnym etapie przejściowym, połączonym z procesem rozszerzenia i integracji jednolitego rynku. Owocem tego procesu jest zarazem konkurencja i współpraca pomiędzy poszczególnymi obszarami, w tym pomiędzy obszarami metropolitalnymi. Odgrywają one kluczową rolę w tych złożonych interakcjach. Nieobecność władz publicznych na szczeblu obszarów metropolitalnych utrudnia określanie i wprowadzanie w życie konkurencyjnych strategii rozwoju gospodarczego, a także działań partnerskich.

5. Charakterystyczne problemy społeczne

5.1 Wielkie miasta zdecydowanie poważniej niż inne obszary przeżywają trudności związane ze brakiem spójności społecznej i nierównowagą terytorialną. Obszary metropolitalne mogą służyć za wzór przywracania równowagi społecznej i terytorialnej w Unii Europejskiej. W każdym jednak przypadku warunkiem zmiany na lepsze jest zapewnienie im zrównoważonego rozwoju gospodarczego.

5.2 Każdy obszar metropolitalny ma swoje własne cechy charakterystyczne. Jeśli jednak pominąć różnice związane z kulturą i poziomem rozwoju społecznego i gospodarczego, w całej Europie obserwuje się podobne zjawiska. Na szczęście w większości przypadków czynniki publiczne i prywatne są coraz bardziej świadome konieczności polepszenia warunków życia i pracy wszystkich obywateli. Należy jednakże przyznać, że często do przebycia pozostaje jeszcze długa droga.

5.3 Gdy restrukturyzacja gospodarcza już się dokonała lub właśnie trwa, przejście z jednego cyklu gospodarczego do drugiego owocuje znacznym bezrobociem, dotyczącym w szczególności osób młodych lub po 50. roku życia. Proces ten dotyka szczególnie obszarów metropolitalnych. Należy również podkreślić, że prowadzi on często do powstawania całkowicie nowych rodzajów działalności, które tworzą miejsca pracy lepiej dostosowane do wymogów przyszłości.

5.4 Restrukturyzacja gospodarcza wiąże się także z przenoszeniem w inne miejsca istniejących przedsiębiorstw; dotyczy to w szczególności branż pracochłonnych i może powodować poważne bezrobocie strukturalne w regionach uzależnionych od jednej gałęzi przemysłu. Zjawisko to zachodzi także nierzadko w obszarach metropolitalnych, które zresztą mają nierzadko zdolność przystosowania się do zmian bazy rozwoju gospodarczego. W procesie modernizacji tego typu miewamy do czynienia z przekształcaniem dawnych ośrodków przemysłu ciężkiego w strefy usług i zaawansowanych technologii, na przykład w regionach Bilbao, Lille czy Renu i Ruhry.

5.5 Unia ma do czynienia z rosnącym napływem imigrantów z państw trzecich. Mimo że istnieją znaczące różnice w sposobie, w jaki państwa i miasta integrują imigrantów, Europa jako całość musi niezaprzeczalnie stawić czoła ogromnemu wyzwaniu w tej dziedzinie. Obszary metropolitalne są tego doskonałym przykładem. EKES apelował wielokrotnie w swoich opiniach, by Unia wypracowała wspólne przepisy prawne w dziedzinie imigracji i azylu. Unia będzie nadal przyjmować nowych imigrantów gospodarczych ze względów demograficznych, społecznych i powiązanych z zatrudnieniem⁽¹⁾. Będą to zarówno osoby o wysokich jak i o niskich kwalifikacjach. Wspólnotowe przepisy prawne powinny wspierać imigrację legalną i powstrzymywać nielegalną. Unia ponadto sprzyjać integracji imigrantów w społeczeństwie, do którego przybywają, i zapobiegać ich dyskryminacji⁽²⁾.

5.6 W wielu miastach i obszarach metropolitalnych powstają duże skupiska imigrantów mających ogromne trudności ze zdobyciem dobrych miejsc pracy w związku z brakiem kwalifikacji zawodowych, słabą znajomością języka, dyskryminacją społeczną i brakiem polityki integracyjnej. Sytuacja taka prowadzi do nierówności w zakresie dochodów, a w konsekwencji

wencji i w dostępie do mieszkań i usług publicznych, w tym edukacji i zdrowia. Należy zwrócić większą uwagę na ubogie dzielnice, silnie dotknięte tym problemem.

5.7 Rozrost obszarów metropolitalnych pociąga często za sobą wzrost nierówności społecznych i pogłębienie nierównowagi przestrzennej. Słabsze ekonomicznie grupy społeczne, w tym wielu młodych bezrobotnych oraz osób starszych o niskich dochodach, skupiają się w niektórych dzielnicach charakteryzujących się wieloma wadami. Wykluczenie społeczne tych grup i niewystarczająca jakość usług publicznych w tych dzielnicach nabierają cech błędnego koła, przekształcając je w pułapki, z których ucieczka jest właściwie niemożliwa. Czynniki wykluczenia społecznego w miastach często kumulują się nawet pomimo wieloletnich prób rewitalizacji tych podupadłych dzielnic. Warunkiem powodzenia takich wysiłków jest podjęcie ich na szeroką skalę i koordynacja na szczeblu całego obszaru metropolitalnego.

5.8 Bezpieczeństwo w obszarach metropolitalnych często staje się przedmiotem poważnej troski, poważnie wpływając na spójność społeczną i zrównoważony rozwój. Paradoksalnie, atuty i cechy demograficzne obszarów metropolitalnych zwiększają jednocześnie ryzyko, na które są one wystawione. Z jednej strony, ich sprawności systemowej zagrożić może dowolny incydent uderzający w jeden z ich żywotnych składników związany z minimalnym choćby naruszeniem prawa i bezpieczeństwa publicznego. Z drugiej strony cechy obszarów metropolitalnych sprzyjają ruchliwości ludzi i towarów, co z kolei ułatwia rozwój działalności nielegalnej, powiązanej z ogólnokrajowymi lub międzynarodowymi siatkami przestępczymi. Mogą one ułatwiać działanie grupom bojówkarskim, zapewniając im anonimowość, logistykę i bazę rekrutacyjną. Newralgiczne centra obszarów metropolitalnych są głównymi celami nowych form terroryzmu. W aktualnym kontekście międzynarodowym tendencje te budzą poważne obawy.

5.9 Ochrona środowiska i poszanowanie wymogów rozwoju zrównoważonego to kolejne wyzwania, przed którymi stają obszary metropolitalne. Muszą one wypełniać zobowiązania międzynarodowe: protokół z Kioto, Agendę 21, Traktat z Maastricht, wspólnotowy program rozwoju zrównoważonego z roku 1993 i 1998. Muszą w tym celu usuwać sprzeczności między rozwojem gospodarczym a ochroną środowiska, czemu sprzyjać może – zwiększając jednocześnie efekt – organizowanie rozwoju miasta (systemy transportu, tworzenie siedlisk zwierząt, gospodarowanie odpadami i ściekami, walka z hałasem, ochrona zabytkowego centrum, ochrona dziedzictwa naturalnego i rolnego itp.).

5.10 Szybki wzrost niektórych obszarów metropolitalnych, związany z rozszerzeniem i intensyfikacją ich gospodarek, stanowi wyzwanie dla infrastruktury oraz transportu publicznego i prywatnego. Przeciążenie infrastruktury wymaga zastosowania zaawansowanych rozwiązań technologicznych zarówno ze względów ekologicznych, jak i gospodarczych. Każda polityka ekologiczna powoduje wzrost kosztów dla sektora prywatnego i publicznego. Generalnie finanse publiczne są niewystarczające, a osiągnięcia tzw. partnerstw publiczno-prywatnych są dotychczas skromne.

⁽¹⁾ COM(2003) 336 final - komunikat Komisji w sprawie imigracji, integracji i zatrudnienia.

⁽²⁾ Opinia EKES w sprawie „Imigracja, integracja i zatrudnienie”, Dz.U. C 80 z 30.03.2004, str. 92 (tytuł w wolnym tłumaczeniu, brak urzędowej wersji polskiej - przyp. tłum.)

5.11 Problemy w obszarach metropolitalnych stają się poważniejsze, gdy zarządzanie administracyjne tych stref nie nadąża za rytmem rozwoju gospodarczego i wzrostem ludności, liczby mieszkań i liczby codziennych przejazdów na trasie dom-praca. W obszarach metropolitalnych administracja jest często przestarzała, co utrudnia jej prawidłowe funkcjonowanie, a w rezultacie i wdrażanie skutecznej polityki gospodarczej. Dobra koordynacja między administracją a podmiotami gospodarczymi, czy mówiąc szerzej między sektorem publicznym a prywatnym, jest nieodzownym warunkiem dobrego zarządzania obszarami metropolitalnymi.

5.12 Sytuacje w tym względzie bywają bardzo różnorodne. Niekiedy obszar metropolitalny bywa mniejszy od jednostki administracyjnej, do której przynależy. Częściej jednak rozciąga się na kilka jednostek administracyjnych. Niemal zawsze obejmuje wiele gmin lub podobnych jednostek. Większość władz publicznych (regionalnych i państwowych) uznaje tę sytuację za fakt, a nie za temat do dyskusji.

5.13 Każdy rząd wprowadza swoje metody poszukiwania rozwiązań. Wielkie miasta próbują wymieniać doświadczenia, ale na szczeblu unijnym za mało jest konsultacji i wymiany informacji, by można było promować porównania lub dobre praktyki.

5.14 O ile opisane powyżej zjawiska są wspólnymi cechami obszarów metropolitalnych, olbrzymie różnice występują w sposobach radzenia sobie z nimi przez poszczególne metropolie. Wiele regionalnych organów władzy publicznej, na ogół wspieranych przez rząd centralny i współpracujących ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, stara się wpływać na bieg wydarzeń i tworzyć nowe, przyszłościowe modele. Realizacja takiej polityki poprawia warunki społeczno-gospodarcze, podnosząc zdecydowanie konkurencyjność i dostosowanie społecznie tych regionów. Unia Europejska powinna wykorzystać te przykłady jako materiał do konsultacji w celu ustalenia najlepszych praktyk oraz przeprowadzenia debaty na temat sposobu, w jaki ona sama mogłaby poprawić sytuację, biorąc pod uwagę środki, jakimi dysponuje.

6. Europejskie statystyki regionalne a obszary metropolitalne

6.1 Europejski system statystyczny w swoim rozwoju dostosowywał się do potrzeb polityk wspólnotowych. Na przykład dzięki Wspólnej Polityce Rolnej znamy liczbę bydła i świń w poszczególnych regionach. Nie wiemy jednak, jakie jest zatrudnienie lub wartość dodana w poszczególnych branżach gospodarki w wielkich miastach ani jakie są strefy ich wpływów gospodarczych; jest to wynik braku polityki w tej dziedzinie, ale także skąpych środków, jakie Europa do niedawna poświęcała na statystykę miast. Komórka Eurostatu zajmująca się problemami miast i regionów zatrudnia zaledwie 5 osób. Środki, jakimi dysponuje Eurostat, są niewspółmierne do wagi zadań tej instytucji.

6.2 Porównawcze badania społeczno-gospodarcze regionów metropolitalnych na całym obszarze Wspólnoty, prowadzone przez organy zajmujące się rozwojem gospodarczym i promocją regionów, uczelnie, konsultantów czy Komisję Europejską mają często charakter zaledwie nieprecyzyjnych, niepełnych opisów. Opierają się one bowiem na statystykach regio-

nalnych publikowanych przez Eurostat. Zaletą tych danych jest to, że są one gromadzone na podstawie definicji statystycznych ujednoliconych na szczeblu europejskim. Mają one jednak i poważną wadę: otóż podział na regiony stosowany przez Eurostat zgodnie z systemem NUTS (Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do celów Statystycznych) jest zlepkiem krajowych podziałów administracyjnych. Podziały te odpowiadają historii politycznej i administracyjnej poszczególnych państw. Z nielicznymi wyjątkami są one geograficznie niedostosowane do uchwycenia i wiarygodnego porównywania gospodarczych, społecznych i ekologicznych realiów obszarów metropolitalnych na szczeblu europejskim. Nie w tym celu powstał bowiem system NUTS.

6.3 Jak widać, statystyki Eurostatu nie pozwalają na śledzenie danych o ludności, aktywności, bezrobociu czy produkcji obszarów metropolitalnych, a co za tym idzie – na wiarygodne szacowanie i porównywanie takich strategicznych wielkości jak stopa przyrostu naturalnego, wytwarzanej wartości dodanej, zatrudnienia, bezrobocia czy jednostkowej wydajności pracy. Analiza wyników badań na temat tak zwanych regionów metropolitalnych wykonanych przez prywatnych konsultantów lub przez państwowe instytucje publiczne wykazuje, że brak wiarygodnych danych porównywalnych w płaszczyźnie geograficznej może prowadzić nie tylko do błędnych, ale czasem wręcz sprzecznych wniosków dotyczących zmian społeczno-gospodarczych „zaobserwowanych” w europejskich regionach metropolitalnych (na przykład w zakresie dynamiki wydajności w danym regionie).

6.4 Brak danych o dynamice społeczno-gospodarczej regionów i obszarów metropolitalnych w Europie jest niebezpieczny z dwóch głównych powodów:

6.4.1 Obszary metropolitalne są kołami zamachowymi wzrostu gospodarczego. Rozwijająca się w nich aktywność gospodarcza oraz wynikające stąd korzyści rozprzestrzeniają się następnie po pozostałych ośrodkach miejskich w danym państwie. Aby móc jak najlepiej wykorzystać ograniczenia i szanse związane ze zmianami w otoczeniu międzynarodowym, obszary metropolitalne powinny mieć dostęp do regularnie aktualizowanych danych umożliwiających im ocenę i porównanie ich wyników na szczeblu europejskim.

6.4.2 Pożądane byłyby także wiarygodne analizy i porównania na szczeblu europejskim tak ważnych aspektów, jak problemy imigracji, jakości pracy, ubóstwa i wykluczenia społecznego, środowiska naturalnego czy bezpieczeństwa.

6.5 Stany Zjednoczone od wielu dziesiątków lat gromadzą dla swych 276 obszarów metropolitalnych znaczną liczbę porównywalnych, aktualizowanych danych, udostępnianych powszechnie w Internecie⁽¹⁾. W Europie, gdzie każde państwo ma swoje własne definicje miast (a czasami i obszarów metropolitalnych), trudniej jest oczywiście opracować wspólną definicję obszarów metropolitalnych. Uznając, że w kontekście realizacji strategii lizbońskiej szczególnego znaczenia nabiera możliwość dysponowania wiarygodnymi, porównywalnymi danymi o europejskich obszarach metropolitalnych, EKES stwierdza, że nadszedł czas, aby Eurostat wspólnie z krajowymi urzędami statystycznymi dokonał wytyczenia tych obszarów i aby zaczęto gromadzić obszerny zestaw danych na ich temat.

⁽¹⁾ <http://data.bls.gov/servlet/SurveyOutputServlet>.

6.6 W wyniku zainicjowanego przez Komisję Europejską i aktualnie realizowanego II audytu miejskiego opracowane zostaną dane na temat warunków życia mieszkańców 258 miast i aglomeracji. Projekt ten jest znaczącym krokiem naprzód w kierunku bazy do rozważań na temat spójności społecznej. Nie zapewni on jednak wypracowania porównywalnych na szczeblu europejskim wskaźników społeczno-gospodarczych dotyczących obszarów metropolitalnych. Wskaźniki, o których mowa, szacowane są bowiem na poziomie miast i aglomeracji miejskich każdego państwa zgodnie z przyjętymi w nim definicjami. Poza tym wskaźniki dla Londynu, Paryża i Berlina zostaną ocenione w granicach odpowiednich regionów administracyjnych (Greater London, Île-de-France i Land Berlin).

6.7 Lepsze poznanie problemów przestrzennych jest zadaniem projektu ORATE (Observatoire en Réseau de l'Aménagement du Territoire Européen – Sieć Obserwatoriów Europejskiej Gospodarki Przestrzennej). Projekt ten rozbija się jednak o brak danych gospodarczych na szczeblu gmin, ale także i na szczeblu NUTS 3, na całym obszarze Unii. Jego zasługą jest bardzo jasne wykazanie licznych braków w europejskim systemie statystycznym.

6.8 Wszystkie powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że aby Eurostat był w stanie opracowywać wiarygodne i porównywalne dane o miastach i obszarach metropolitalnych, musi otrzymać niezbędne dodatkowe środki budżetowe i zasoby ludzkie.

6.9 Warto zapoznać się z niedawno przeprowadzonym badaniem przedstawiającym wyniki europejskiej ankiety na temat siły roboczej w granicach obszarów metropolitalnych Europy Północnej, liczących ponad milion mieszkańców⁽¹⁾. Badanie to wykazuje, że dla dużych obszarów metropolitalnych, zdefiniowanych na podstawie wspólnych kryteriów, możliwe jest opracowanie – po minimalnych kosztach – licznych danych społeczno-gospodarczych, porównywalnych na szczeblu europejskim. Można tego dokonać wykorzystując ankietę wykonywaną corocznie przez państwowe instytuty statystyczne i koordynowaną przez Eurostat. Tytułem eksperymentu dobrze byłoby rozszerzyć to badanie na pozostałe wielkie europejskie metropolie.

7. Wnioski i zalecenia

7.1 Od około dziesięciu lat w wielu Państwach Członkowskich oraz na szczeblu regionalnym trwają badania i dyskusje dotyczące nowego zjawiska, jakie stanowią obszary metropolitalne w Europie. Choć stają się one znacznie bardziej widoczne na szczeblu ogólnokrajowym i międzynarodowym niż wcześniej, ich znaczenie we wdrażaniu strategii lizbońskiej nie zostało jeszcze uznane.

7.2 Obszary metropolitalne odgrywają kluczową rolę w realizacji gospodarczych, społecznych i ekologicznych celów strategii lizbońskiej. Stanowią one bowiem główne ośrodki kształcenia, badań, innowacji, rozwoju najnowszych techno-

logii, tworzenia nowych rodzajów działalności i promowania przedsiębiorczości. Są także głównymi węzłami transportu i telekomunikacji, co ułatwia nawiązywanie kontaktów przez przedsiębiorstwa, uniwersytety i ośrodki badawcze. EKES podkreśla, że lepsza mobilizacja potencjału wzrostu gospodarczego Europy wymaga aktywnego udziału wszystkich publicznych i prywatnych czynników, które przyczyniają się do zrównoważonego rozwoju gospodarczego obszarów metropolitalnych. Innymi słowy, biorąc pod uwagę rolę odgrywaną w Europie przez obszary metropolitalne, cele strategii lizbońskiej będą mogły zostać osiągnięte tylko wtedy, gdy będą także realizowane w obszarach metropolitalnych.

7.3 Jeden z głównych powodów, dla których zjawisko to nie budzi wystarczającej uwagi w środowiskach rządowych, wiąże się z faktem, że granice regionów polityczno-administracyjnych rzadko kiedy odpowiadają granicom geograficznym obszarów metropolitalnych. W rezultacie z nielicznymi wyjątkami brak jakichkolwiek wiarygodnych i porównywalnych na szczeblu europejskim danych, które umożliwiłyby opis sytuacji społeczno-gospodarczej i tendencji zachodzących w obszarach metropolitalnych.

7.4 EKES podkreśla, że w interesie Unii leży:

- wyznaczenie obszarów metropolitalnych w 25 Państwach Członkowskich,
- coroczne opracowywanie istotnych danych na temat tych obszarów - w szczególności wyników europejskich badań siły roboczej,
- szacunkowy pomiar głównych wskaźników realizacji strategii lizbońskiej dla tych obszarów,
- wykrycie na tych obszarach tzw. klastrów (clusters) podmiotów gospodarczych o wysokiej wartości dodanej,
- regularne przedstawianie przez Komisję raportu na temat sytuacji społeczno-gospodarczej oraz rankingu obszarów metropolitalnych.

7.5 Przygotowanie tych danych i ich powszechne udostępnienie powinno przynieść następujące pomyślne skutki:

- przyczynienie się do uznania znaczenia obszarów metropolitalnych oraz do pogłębienia wiedzy na temat panujących w nich warunków społecznych, gospodarczych i ekologicznych,
- ułatwienie oceny atutów i słabości tych obszarów na szczeblu europejskim,
- lepsze formułowanie i wdrażanie polityk europejskich i krajowych oraz dostosowanie ich do cech szczególnych danych obszarów,
- stworzenie władzom regionalnym i lokalnym możliwości oceny poziomu konkurencyjności obszarów leżących w ich kompetencjach w skali Wspólnoty; podstaw do takich ocen dzisiaj brakuje – dokonuje się ich znacznym nakładem i na niepewnych podstawach,

⁽¹⁾ Badanie wykonane w ramach programu INTERREG II przez GEMACA (Group for European Metropolitan Comparative Analysis). Opublikowane w zeszytach IAU RIF n° 135, www.iaurif.org/en/doc/studies/cahiers/cahier_135/index.htm

- wzbogacenie debaty o polityce regionalnej poprzez ułatwienie dialogu na obiektywnych podstawach między wszystkimi zainteresowanymi stronami,
- dostarczenie przedsiębiorstwom prywatnym informacji potrzebnych do prawidłowego określenia strategii działania.

7.6 EKES stanowczo popiera przedstawioną przez METREX w 2003 r. propozycję dotyczącą stworzenia europejskiego programu poświęconego obszarom metropolitalnym⁽¹⁾. Program taki o nazwie METROPOLITAN miałby stanowić forum spotkań i wymiany poglądów. W jego ramach można by również powołać zespoły robocze, powierzając im ustalenie i rozpowszechnianie dobrych praktyk w dziedzinach rozważanych w niniejszej opinii.

7.7 EKES wyraża zadowolenie z wagi, jaką w trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej przyznano pojęciu konkurencyjności oraz z powiązania nowo zdefiniowanej polityki regionalnej ze strategią lizbońską. Jest to szczególnie ważne dla obszarów metropolitalnych, które na pewne przedsięwzięcia realizowane pod hasłem „konkurencyjność” i „wiedza” będą mogły uzyskać wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

7.8 EKES uważa za niezbędne utworzenie w ramach Eurostatu komórki zajmującej się badaniami nad obszarami metropolitalnymi w celu corocznego opracowywania danych, o których mowa wyżej.

7.9 Trudności, jakich narażać może określanie granic geograficznych poszczególnych obszarów metropolitalnych i wytwarzanie porównywalnych danych, nie mogą usprawiedliwiać ewentualnego braku działania w tym zakresie. Dlatego też EKES proponuje jak najszybsze uruchomienie w ograniczonej liczbie obszarów metropolitalnych programu pilotażowego odpowiadającego przedstawionym wyżej zaleceniom. Proponuje również, aby ten program pilotażowy był realizowany we współpracy między Dyрекcją Generalną ds. Polityki Regionalnej, Eurostatem, krajowymi urzędami statystycznymi i danymi obszarami metropolitalnymi.

7.10 EKES wyraża nadzieję, że instytucje europejskie podzielą spostrzeżenia przedstawione w niniejszej opinii. Dlatego też EKES uznaje za pożądane, aby niezależnie od powstania forum współpracy między obszarami metropolitalnymi a Komisją przedstawienie sytuacji tych stref trafiło na porządek dzienny Rady ds. Konkurencyjności oraz nieformalnej Rady ds. Gospodarki Przestrzennej i Urbanistyki.

Bruksela, 1 lipca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH

⁽¹⁾ METREX – The network of European Regions and Areas – Główne cele proponowane dla europejskiego programu METROPOLITAN:

- 1 – uznanie ważnej roli metropolii w Europie;
- 2 – działanie na rzecz skutecznego zarządzania metropoliami;
- 3 – wsparcie tworzenia kompleksowych strategii rozwoju metropolii z udziałem wszystkich zainteresowanych stron;
- 4 – wsparcie prowadzonych przez metropolie polityk mających na celu wzmocnienie ich konkurencyjności oraz spójności społecznej i terytorialnej.