

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 318



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 52

23 grudnia 2009

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

456. sesja plenarna w dniach 30 września i 1 października 2009 r.

2009/C 318/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Wykorzystanie modelu <i>flexicurity</i> w zakresie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej)	1
2009/C 318/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie” (opinia rozpoznawcza)	6
2009/C 318/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nadanie trwałego, długoterminowego i wielosektorowego charakteru europejskiej strategii dotyczącej szkodliwych skutków spożywania alkoholu” (opinia rozpoznawcza)	10
2009/C 318/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie związku między równouprawnieniem, wzrostem gospodarczym i wskaźnikami zatrudnienia (opinia rozpoznawcza)	15
2009/C 318/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw (opinia z inicjatywy własnej)	22
2009/C 318/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Produkty spożywcze w sprawiedliwym handlu – samoregulacja czy przepisy prawa?” (opinia z inicjatywy własnej)	29

PL

Cena:
7 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2009/C 318/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru północnego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (opinia z inicjatywy własnej)	35
2009/C 318/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ulepszania strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych (opinia z inicjatywy własnej)	39
2009/C 318/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu światowego kryzysu na najważniejsze europejskie sektory wytwórcze i usługowe (opinia z inicjatywy własnej)	43
2009/C 318/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Praca a ubóstwo: niezbędne podejście całościowe” (opinia z inicjatywy własnej)	52
2009/C 318/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania grupy de Larosièrè’a (opinia z inicjatywy własnej)	57
2009/C 318/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (opinia dodatkowa)	66

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

456. sesja plenarna w dniach 30 września i 1 października 2009 r.

2009/C 318/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości” COM(2008) 329 wersja ostateczna	69
2009/C 318/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Bezpieczne, innowacyjne i dostępne leki: nowe perspektywy dla sektora farmaceutycznego” COM(2008) 666 wersja ostateczna	74
2009/C 318/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Instrument Mikrofinansowy „Progress”) COM(2009) 333 wersja ostateczna – 2009/0096 (COD)	80



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

456. SESJA PLENARNA W DNIACH 30 WRZEŚNIA I 1 PAŹDZIERNIKA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Wykorzystanie modelu *flexicurity* w zakresie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji szwedzkiej)

(2009/C 318/01)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**Współsprawozdawca: **Enrique CALVET CHAMBON**

Pismem z dnia 18 grudnia 2008 r. szwedzka wicepremier ds. europejskich Cecilia MALMSTRÖM, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się w imieniu przyszłej prezydencji szwedzkiej do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Wykorzystanie modelu *flexicurity* w zakresie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 września 2009 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE, a współsprawozdawcą – Enrique CALVET CHAMBON.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 111 głosami – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Według Komisji „*flexicurity* określić można jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy”. W niniejszej opinii EKES zwraca uwagę na niektóre aspekty pojęcia *flexicurity*, które jego zdaniem są w czasach kryzysu szczególnie istotne dla zachowania zatrudnienia przez jak największą liczbę osób oraz stworzenia osobom poza rynkiem pracy jak najlepszych warunków jak najszybszego znalezienia nowej pracy. Pracodawcy i pracownicy powinni w ramach dialogu społecznego wspólnie dążyć do tego, by jak najwięcej pracowników pozostało na rynku pracy.

1.2 W obecnych czasach głębokiego kryzysu i gwałtownego wzrostu bezrobocia model *flexicurity* nie powinien być w żadnym wypadku rozumiany jako sposób na łatwiejsze zwalnianie pracowników lub osłabianie ochrony socjalnej

w ogólności, a szczególnie – ochrony socjalnej bezrobotnych. EKES uważa, że środki wzmacniające szeroko rozumiane bezpieczeństwo w ramach modelu *flexicurity* są obecnie priorytetowe.

1.3 EKES podkreślał w poprzednich opiniach znaczenie wewnętrznej *flexicurity*. Kryzys uwypukla wagę środków w tym zakresie, które powinny umożliwić przedsiębiorstwom dostosowanie się do gwałtownego spadku zamówień bez uciekania się do zwolnień pracowników. Przedsiębiorstwa stosujące „konta czasu pracy” uzgodnione z partnerami społecznymi reagują szybciej na nową sytuację na rynku spowodowaną kryzysem, niż firmy, w których nie ma tego rodzaju mechanizmów. Jednym z oczywistych wniosków z kryzysu jest konieczność promowania przez partnerów społecznych bilansowania czasu pracy i uzgodnień dotyczących elastycznego czasu pracy. Według EKES-u niezbędne jest zwiększenie atrakcyjności tych instrumentów dla przedsiębiorstw i pracowników.

1.4 Model *flexicurity* będzie funkcjonował tylko wtedy, gdy pracownicy będą posiadali właściwe wykształcenie. Istnieje ścisły związek między nowymi umiejętnościami a tworzeniem nowych miejsc pracy. W interesie przedsiębiorstw leży inwestowanie w kształcenie ustawiczne swoich pracowników. Pracownicy ponoszą odpowiedzialność za dalsze kształcenie się. Oczekujemy, że w ramach strategii lizbońskiej po 2010 roku zaproponowane zostanie rozwiązanie tych problemów.

1.5 Kryzys uwydatnia znaczenie dialogu społecznego. Ostatnie miesiące pokazały, jak dalece partnerzy społeczni są zaangażowani, by wspólnie znajdować rozwiązania pilnych problemów. EKES proponuje szwedzkiej prezydencji UE oraz Komisji Europejskiej ustanowienie platformy internetowej ułatwiającej wymianę doświadczeń zdobytych w ramach realizacji takich inicjatyw oraz różnorodności sytuacji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

1.6 Na szczeblu europejskim partnerzy społeczni prowadzą obecnie negocjacje w sprawie niezależnego porozumienia ramowego dotyczącego integracyjnych rynków pracy. EKES wyraża nadzieję, że przyszłe porozumienie wniesie rzeczywistą wartość dodaną i pomoże najsłabszym osobom, które straciły pracę z powodu kryzysu na ponowne znalezienie zatrudnienia. EKES wyraża również zadowolenie z przyszłego wspólnego monitorowania i oceny wdrażania *flexicurity*, do czego europejscy partnerzy społeczni zobowiązali się w programie prac na lata 2009-2010.

1.7 Szybkie tempo i drastyczna forma pogorszenia się koniunktury gospodarczej sprawiła, że wielu pracodawców wspomina okres prosperity, kiedy trudno było znaleźć odpowiednią liczbę wykwalifikowanych pracowników. Jako że spoglądają oni w przyszłość i oczekują odwrócenia się tendencji – co z pewnością nastąpi – nie mają zamiaru likwidować pochopnie zbyt wielu miejsc pracy, co mogłoby się stać, gdyby kierowali się chęcią krótkoterminowego obniżania kosztów. Jednak żadne przedsiębiorstwo nie może ignorować podstawowych praw ekonomicznych. Każda firma w pierwszej kolejności stara się zapewnić swoją egzystencję. Dla zwalnianych pracowników najważniejsze jest jak najszybsze znalezienie zatrudnienia. Komitet podkreśla, że należy zapewnić im szybką i wysokiej jakości pomoc. Państwa członkowskie powinny rozważyć zwiększenie ilości i poprawę jakości personelu urzędów pracy, tak aby mogły one pomóc bezrobotnym jak najszybciej ponownie znaleźć pracę.

1.8 Ze względu na specyfikę krajową i regionalną oraz na różnice między sektorami przemysłowymi Unia, według Komitetu, powinna kontynuować prace w perspektywie europejskiej i z poszanowaniem zasady pomocniczości. W ten sposób powstaną europejskie ramy niezbędne dla wzmocnienia europejskiego modelu społecznego, który z modelu teoretycznego

przekształca się właśnie w niezaprzeczalną rzeczywistość⁽¹⁾. Konieczna jest refleksja nad procesem polizbońskim (Lizbona 2010 plus) w odniesieniu do celów, które jeszcze nie zostały osiągnięte oraz które pojawią się jeszcze w trakcie kryzysu; może się on bowiem okazać długi i trudny. Model *flexicurity* powinien z całą pewnością odegrać istotną rolę. Zdaniem Komitetu jego poszczególne aspekty należy wdrażać w sposób zrównoważony.

1.9 EKES podkreśla, że reformy rynków pracy w państwach członkowskich nie powinny prowadzić do wzrostu liczby niestabilnych miejsc pracy charakteryzujących się nadmiarem elastyczności kosztem bezpieczeństwa. Takich miejsc pracy było w ostatnich latach coraz więcej. EKES podziela zaniepokojenie wyrażone przez Komitet Regionów w opinii z 7 lutego 2008 r.⁽²⁾ KR stwierdził, że przewaga zewnętrznej elastyczności może „otwierać furtkę dla daleko idącej deregulacji normalnych stosunków pracy, sprzyjając rozpowszechnianiu niepewnych form zatrudnienia”.

2. Kontekst opinii

2.1 Prezydencja szwedzka zwróciła się do EKES-u o zajęcie stanowiska w sprawie *flexicurity*, w której Komitet wydał już opinię⁽³⁾; zagadnienie to jednak przedstawia się obecnie w nowym świetle. Pilny charakter powrócenia do tej kwestii w związku z kryzysem finansowym potwierdził się w trakcie wysłuchania zorganizowanego przez prezydencję szwedzką 7 lipca 2009 r. w Sztokholmie.

2.2 Pojęcie *flexicurity* jest różnie pojmowane. W komunikacie (COM(2007) 359 wersja ostateczna) Komisja definiuje je jako „zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy”⁽⁴⁾. Jako że definicja ta była podstawą wniosków końcowych nadzwyczajnego szczytu w Pradze 7 maja 2009 r., niniejsza opinia opiera się również na tej wspólnej interpretacji.

⁽¹⁾ Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119. Opinia z inicjatywy własnej EKES-u w sprawie „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”.

⁽²⁾ Dz.U. C 105 z 25.4.2008, s. 16 (por. p. 22).

⁽³⁾ Dz.U. C 256 z 27.10.2007, s. 108.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 211 z 19.8.2008, s. 48. Opinia EKES-u w sprawie komunikatu „Wspólne zasady wdrażania modelu *flexicurity*”.

⁽⁴⁾ Należy przypomnieć dokładne określenie zawarte w komunikacie Komisji Europejskiej dotyczące czterech zasad *flexicurity*: „Z jednej strony model elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (*flexicurity*) zasadza się na płynnie przebiegających zmianach („przejściach”) w życiu zawodowym człowieka: zakończenie okresu nauki i rozpoczęcie życia zawodowego, zmiana pracy, podjęcie pracy po okresie bezrobocia lub braku zatrudnienia, przejście na emeryturę. Nie ogranicza się to do zwiększenia możliwości przedsiębiorstw w zakresie zatrudniania i zwalniania pracowników, ani nie oznacza, że umowy na czas nieokreślony są już niepotrzebne. Chodzi tu o możliwości zmiany pracy na lepszą, awansu i optymalnego rozwoju indywidualnych zdolności. Elastyczność oznacza również elastyczną organizację pracy, ułatwiającą szybkie i skuteczne zaspokojenie nowych potrzeb, opanowanie nowych umiejętności i pogodzenie pracy z życiem prywatnym. Z kolei bezpieczeństwo nie polega tylko na utrzymaniu aktualnie zajmowanego stanowiska, lecz na wyposażeniu ludzi w takie umiejętności, które umożliwiają rozwój zawodowy i ułatwiają znalezienie nowej pracy. Ważnym elementem są tu odpowiednie świadczenia ułatwiające przetrwanie okresu przejściowego. Bezpieczeństwo oznacza także możliwości szkolenia dla wszystkich pracowników, szczególnie dla osób o niskich kwalifikacjach i osób starszych”.

2.3 EKES podkreśla, że polityka wobec rynku pracy należy do kompetencji państw członkowskich, zgodnie z zasadą pomocniczości. Próba harmonizacji prawa pracy byłaby niezgodna z tą zasadą i niewskazana, gdyż byłaby szkodliwa z punktu widzenia tradycji i struktur geograficznych, które dowiodły swej adekwatności i trwałości. Ponadto należy uwzględnić fakt, iż gospodarki państw członkowskich nie sytuują się na takim samym poziomie rozwoju. Znajduje to odzwierciedlenie w ich systemach socjalnych. W tym kontekście zdaniem EKES-u UE powinna:

- propagować współpracę między państwami członkowskimi za pomocą europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, która została włączona do mechanizmów kierujących strategią lizbońską od 2005 r. W punkcie 21. wytycznych dla polityki na rzecz zatrudnienia państwa członkowskie wyrażają zgodną wolę dążenia w wyważony sposób do bezpieczeństwa zatrudnienia i elastyczności. UE powinna być katalizatorem dla państw członkowskich, by przestrzegały one swych zobowiązań, a jednocześnie propagowały i wymieniały wzorcowe rozwiązania w ramach europejskiej polityki na rzecz zatrudnienia.

3. Nowa sytuacja

3.1 Kryzys

3.1.1 Skutki największego kryzysu gospodarczego w historii Wspólnoty są dość oczywiste w perspektywie krótkoterminowej: dług publiczny państw członkowskich UE wzrasta z niespotykaną szybkością. Choć banki centralne całego świata zalały rynki gotówką, to system bankowy nadal nie funkcjonuje tak, jak w normalnej sytuacji. Szczególnie małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz pracownicy niezależni mają olbrzymie trudności z uzyskaniem nowych kredytów. Wkrótce dadzą się odczuć negatywne skutki bezrobocia dla społeczeństwa i rynku wewnętrznego. Jednocześnie do tworzenia nowych miejsc pracy dochodzi niezwykle rzadko i jest ono utrudnione.

3.1.2 Choć ostatnia opinia EKES-u w tej sprawie wydana została wiosną 2008 r., Komitet uważa, że w perspektywie krótkoterminowej niezbędne jest odpowiednie dostosowanie modelu *flexicurity* do obecnej trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej. Z zadowoleniem przyjmuje on wniosek prezydencji szwedzkiej, by zbadać, w jaki sposób państwa członkowskie mogą wykorzystać model *flexicurity* w dziedzinie restrukturyzacji w kontekście rozwoju globalnego. Rozwój ten związany jest z kryzysem finansowym i z jego tragicznymi skutkami dla gospodarki realnej i dla zatrudnienia. Obecny kryzys już teraz można określić jako najpoważniejszy kryzys gospodarczy od 80 lat. Jego skutki będą prawdopodobnie odczuwalne przez cały XXI wiek. Jest on tym głębszy, że towarzyszą mu dwa inne kryzysy będące wielkimi wyzwaniami w skali światowej: kryzys klimatyczny i kryzys demograficzny.

3.1.3 Kryzys zmienia środowisko społeczno-gospodarcze, w którym mogą być przeprowadzane reformy rynku pracy. Jest to oczywiste, niezależnie od oceny adekwatności, wykonalności, czy też konieczności lub niemożliwości takich strukturalnych reform w dobie kryzysu. Jednakże EKES podkreśla, iż

włączenie i ponowna integracja bezrobotnych na rynku pracy powinny być jednym z głównych priorytetów.

3.1.4 Komitet pragnie jednak wyciągnąć wnioski ze swych obserwacji, by móc przedstawić konkretne i pozytywne propozycje w odniesieniu do podstawowych parametrów *flexicurity*, jakimi są elastyczność i bezpieczeństwo. Komitet pragnie podkreślić, że wyważone zarządzanie środkami elastyczności i bezpieczeństwa jest niezbędne, jeśli chcemy uniknąć konfliktów społecznych, takich, jakie miały już miejsce w Europie.

3.2 Elastyczność wewnętrzna i zewnętrzna

3.2.1 Elastyczność wewnętrzna powinna być rezultatem dialogu społecznego między kadrą kierowniczą a pracownikami lub ich przedstawicielami, partnerami społecznymi, na szczeblu przedsiębiorstwa lub danej branży. Pozwala ona uniknąć likwidacji miejsc pracy i może być, w trudnych czasach, ważnym elementem stabilizacji sprzyjającym spójności społecznej w Europie. Dobre relacje między przedsiębiorcami i pracownikami są niezbędne jako rękojmia zaangażowania przedsiębiorstw w dziedzinie odpowiedzialności społecznej i utrzymania pracowników w stanie zatrudnienia. Dla wsparcia tych działań istotna jest rola rządów, które nie powinny jednak angażować się kosztem ich zdolności do zapewnienia podstawowych świadczeń na rzecz społeczeństwa, takich jak bezpieczeństwo (np. produktów żywnościowych, ruchu lotniczego, zapewnienie powszechnego dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym, oraz bezpieczeństwo, które wynika z działań policji) oraz kształcenie, postrzegane obecnie w perspektywie uczenia się przez całe życie.

3.2.2 Wszelkie reformy społeczne powinny być rozważane w kontekście społeczno-gospodarczym i politycznym. Model *flexicurity* wiąże się z całą pewnością w czasach kryzysu z trudnościami, jeżeli poświęceniom na rzecz hipotetycznej możliwości zatrudnienia nie towarzyszą gwarancje. Trzeba mieć zatem świadomość, że model *flexicurity* będzie użyteczny tylko wtedy, gdy będzie mu towarzyszyło zrozumienie ze strony wszystkich partnerów społecznych, a nie tylko jednego z nich. W związku z tym konieczne jest poważne przeanalizowanie kwestii bezpieczeństwa oraz równowagi między bezpieczeństwem a elastycznością. Zdaniem Komitetu Komisja Europejska powinna skoncentrować się w swej analizie bardziej na możliwościach wynikających z elastyczności wewnętrznej, która może być skutecznym narzędziem w walce z bezrobociem w ramach *flexicurity*⁽¹⁾.

3.2.3 Komitet uważa, że należy zachować równowagę między poszczególnymi aspektami *flexicurity* i że model ten nie może być stosowany kosztem bezpieczeństwa. A zatem, w jaki sposób państwa mogą zapewnić tę równowagę w czasach kryzysu? Komitet proponuje, by reformy oparte na modelu *flexicurity* zostały w związku z kryzysem starannie przeanalizowane, aby uniknąć niepożądanych skutków społecznych i politycznych. Środki ostrożności należy zwiększyć szczególnie w wypadku tzw. zewnętrznej *flexicurity*.

⁽¹⁾ Dz.U. C 105 z 25.4.2008, s. 16. Komitet Regionów jeszcze przed kryzysem finansowym wyrażał wątpliwości co do dominującej roli elastyczności zewnętrznej w podejściu Komisji. Komitet Regionów „uważa, że sformułowania [w tekście Komisji] takie jak »elastyczne i przewidywalne warunki umów« budzą zaniepokojenie, ponieważ mogą otwierać furtkę dla daleko idącej deregulacji normalnych stosunków pracy, sprzyjając rozpowszechnianiu niepewnych form zatrudnienia”.

3.2.4 Zgodnie z powyższym wywodem, środki w ramach modelu *flexicurity* powinny być wiarygodne pod każdym względem, a szczególnie jeśli chodzi o aspekt budżetowy. Spowoduje to prawdopodobnie zmianę priorytetów w wydatkach budżetowych państw członkowskich oraz, być może, zwiększenie pomocy wspólnotowej. Nie można bowiem mówić o *flexicurity* bez bezpieczeństwa.

3.2.5 W przeciwieństwie do ostrożnego stosowania różnych form elastyczności wewnętrznej, ryzykowne byłoby w obecnej sytuacji forsowanie reform rynku pracy w dążeniu do większej elastyczności zewnętrznej. W swych rozważaniach Komisja Europejska kładła jak dotąd nacisk na ten aspekt *flexicurity*. Wiele umów zbiorowych w Europie zawiera zapisy na temat elastyczności w przedsiębiorstwie. Może ona m.in. przyjąć formę dostosowania czasu pracy i obejmować okresy szkoleń, w szczególności w celu uwzględnienia zmian dynamiki działalności.

3.3 Dialog społeczny

3.3.1 EKES podtrzymuje swój postulat, by partnerzy społeczni byli uczestnikami forum pozwalającego na stałą wymianę poglądów na temat reform, tak aby obie strony – pracodawcy i pracownicy – mogli czuć nad utrzymaniem stałej równowagi między elastycznością a bezpieczeństwem. Takie podejście jest ważne i interesujące dla przyszłości zatrudnienia w Europie. Właśnie dlatego społeczeństwo obywatelskie powinno również zostać włączone do dyskusji. Każda polityka zatrudnienia i reforma rynku pracy ma istotne skutki dla społeczeństwa. Tak więc reformy nie powinny być traktowane w oderwaniu od perspektyw gospodarczych i społecznych oraz od zagadnień związanych ze zrównoważonym rozwojem społeczeństwa.

3.3.2 Model *flexicurity* jest istotnym narzędziem łagodzącym skutki kryzysu finansowego i kryzysu gospodarki realnej dla pracy i zatrudnienia. Nie należy go jednak nadużywać ułatwiając zwolnienia w krajach posiadających prawo pracy zapewniające pewien poziom zabezpieczeń przeciw praktykom określanym w języku angielskim jako „*hire and fire*”. Komitet popiera jasność, z jaką Komisja Europejska potwierdziła, że model *flexicurity* nie może w żadnym wypadku być traktowany jako prawo do zwalniania pracowników.

3.3.3 Komitet pragnie podkreślić, że wszelkie reformy prawa pracy muszą być przeprowadzane wspólnie z partnerami społecznymi; w przeciwnym wypadku są one skazane na niepowodzenie. Dialog społeczny jest gwarancją demokracji uczestniczącej, nowoczesnej i społecznej. Zmian w prawie pracy można dokonać tylko na drodze negocjacji z przedstawicielami pracowników. Ponadto dialog społeczny pozwala na przyjęcie wielorakich form elastyczności wewnętrznej, co stwarza duże możliwości dostosowawcze dla przedsiębiorstw, niezależnie od ożywienia czy spowolnienia rytmu działalności.

3.3.4 EKES wyraża zadowolenie z wysiłków i wspólnych prac europejskich partnerów społecznych w dziedzinie *flexicurity*. EKES z uznaniem zauważa, że europejscy partnerzy

społeczni zapisali w programie prac na lata 2009-2010 zadanie śledzenia i oceny wdrażania modelu *flexicurity*. EKES oczekuje sprawozdania z tej oceny i liczy na to, że wspólna ocena będzie miała duży wpływ na opracowanie różnych zastosowań tego modelu w poszczególnych państwach członkowskich.

3.4 Europejskie cele krótko- i średnioterminowe

3.4.1 W perspektywie krótkoterminowej analiza i możliwości zastosowania modelu *flexicurity* – z uwzględnieniem uprzedniego dialogu społecznego na wszystkich szczeblach, ograniczeń finansowych i roli rządów – powinny się koncentrować na zachowaniu jak największej liczby miejsc pracy o możliwie jak najwyższej wartości dodanej oraz na wzmocnieniu ochrony socjalnej wszystkich pracowników, niezależnie od ich sytuacji na rynku pracy.

3.4.2 EKES przypomina wnioski ze sprawozdania Rady z 8 i 9 czerwca br. w sprawie modelu *flexicurity* w dobie kryzysu. Sprawą podstawową dla bezrobotnych jest jak najszybsze znalezienie nowej pracy. EKES podkreśla potrzebę udzielenia im jak najszybciej skutecznej pomocy, wsparcia i porady. Państwa członkowskie powinny być zachęcane do lepszego korzystania z istniejących funduszy europejskich oraz koniecznie zobowiązane do poprawy jakości wszystkich narzędzi promowania zatrudnienia, takich jak np. agencje na rzecz zatrudnienia, aby zintensyfikować ich działalność i skuteczność.

3.4.3 EKES podziela opinię Komisji, zgodnie z którą porozumienia w sprawie zasiłków dla osób dotkniętych bezrobociem technicznym mogą być skutecznym narzędziem w perspektywie krótkoterminowej dla zachowania miejsc pracy, zapobieżenia bezrobociu i utrzymania siły nabywczej. Narzędzia takie mają potrójny skutek: zatrzymanie w przedsiębiorstwie wiedzy i umiejętności pracownika, uniknięcie wykluczenia pracownika ze świata pracy oraz stabilność gospodarki krajowej, która unika fali bezrobocia. Kryzys dowiódł potrzeby rozwijania „*working time accounts*” („kont czasu pracy”) i elastycznego zarządzania czasem pracy. Przedsiębiorstwa stosujące „konta czasu pracy” są lepiej przygotowane, by szybko reagować na nowe sytuacje na rynku i dostosowywać się do gwałtownych spadków popytu. EKES zwraca się do państw członkowskich i do UE o uczynienie tego narzędzia możliwie jak najatrakcyjniejszym dla pracowników i dla przedsiębiorstw.

3.4.4 EKES zachęca partnerów społecznych na wszystkich szczeblach, w tym na poziomie mikroekonomicznym, by skupili dialog społeczny i związane z nim w okresie tego głębokiego kryzysu kompromisy wszystkich stron na utrzymaniu i tworzeniu miejsc pracy, zachowując ogólny poziom siły nabywczej pracowników. Rządy powinny znaleźć środki, by odgrywać rolę katalizatora i sprzyjać tego rodzaju porozumieniom, a nawet je nagradzać. EKES proponuje, by prezydencja szwedzka i Komisja Europejska ustanowiły platformę internetową, która pozwoliłaby na masową wymianę informacji i doświadczeń zdobytych w ramach praktycznej realizacji takich inicjatyw, przy poszanowaniu różnorodności sytuacji na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.4.5 EKES uważa, że cztery aspekty modelu *flexicurity* i jego zasady w formie określonej przez Komisję Europejską mogą rzeczywiście przyczynić się do ograniczenia bezrobocia w Europie. Niezbędne jest jednak czuwanie nad tym, by tworzone były miejsca pracy wysokiej jakości. Rzeczywista ochrona socjalna odgrywa tu bardzo istotną rolę. Jest ona podstawowa dla spójności społecznej w UE. W tym kontekście EKES podkreśla, że reformy rynków pracy w państwach członkowskich nie powinny prowadzić do wzrostu liczby niestabilnych miejsc pracy charakteryzujących się nadmiarem elastyczności kosztem bezpieczeństwa. Takich miejsc pracy było w ostatnich latach coraz więcej. Komisja powinna tutaj służyć swoją pomocą, sporządzając i rozpowszechniając okresowy przegląd wdrażania zasad modelu *flexicurity* w aktach legislacyjnych i przepisach dotyczących rynku pracy. EKES sądzi, że zasady *flexicurity* powinny w większym stopniu zostać włączone do agendy polizbońskiej. Ponadto EKES sugeruje, by prace europejskich partnerów społecznych były koordynowane z tą agendą.

3.5 Nowa debata europejska

3.5.1 EKES uważa za pożądane, by prezydencja szwedzka zainicjowała debatę nad aspektami *flexicurity*, które mogłyby, na wzór praktyki stosowanej w wielu państwach członkowskich, przyczynić się do przetrwania przez Unię obecnego światowego kryzysu finansowego i gospodarczego przy zachowaniu jak największej liczby miejsc pracy, bez zagrażania spójności społecznej. W interesie UE jest, by nie tracić kwalifikacji pracowników, które będą potrzebne po zakończeniu kryzysu. Tym bardziej, że przemiany demograficzne ograniczą w znacznym stopniu potencjał wykwalifikowanej siły roboczej w większości krajów europejskich.

3.5.2 Zwolnienia wykwalifikowanych pracowników w czasie kryzysu są groźne w perspektywie przyszłej naprawy gospodarczej. Brak umiejętności może być coraz powszechniejszy. Co gorsza, wiele przedsiębiorstw europejskich zdaje się ograniczać liczbę miejsc dla osób uczących się zawodu i stanowisk przeznaczonych dla młodych absolwentów. W ten sposób stwarzają one zagrożenie dla własnej przyszłości. Ponadto model *flexicurity* może funkcjonować tylko wtedy, gdy pracownicy posiadają właściwe wykształcenie. Zaprzestanie kształcenia jest niezgodne z tym instrumentem reformy. Istnieje ścisły związek między nowymi umiejętnościami a tworzeniem nowych miejsc pracy. Strategia „Lizbona 2010 plus” powinna przynieść rozwiązanie tych problemów. Od przedsiębiorstw oczekuje się inwestowania w kształcenie ustawiczne pracowników. Jednocześnie jest oczywiste, że każdy pracownik sam ponosi odpowiedzialność za dalsze kształcenie się.

3.5.3 Uczenie się przez całe życie w ramach modelu *flexicurity* powinno być wpisane w logikę zrównoważonego rozwoju

społeczeństw w Unii Europejskiej i służyć jednocześnie za przykład na skali światowej. Szkolenie pracowników powinno być ukierunkowane na cele europejskie w zakresie tworzenia większej liczby miejsc pracy dobrej jakości i wysiłków na rzecz rozwoju zrównoważonej gospodarki.

3.5.4 Model *flexicurity* opiera się zasadniczo na wzroście zdolności do zatrudnienia. Zależy ona w oczywisty sposób od doskonałości systemów kształcenia i skuteczności działań w zakresie kształcenia ustawicznego. Tak długo jak państwa członkowskie będą się opowiadały za zasadą uczenia się przez całe życie nie reformując systemów kształcenia, nie przywiązując większej wagi do edukacji przedszkolnej, nie przyznając większych środków na nauczanie, nie stosując zachęt i nie ułatwiając poprzez środki podatkowe kształcenia zawodowego i ustawicznego w ramach zatrudnienia, istotny warunek funkcjonowania *flexicurity* nie będzie spełniony. Komitet wzywa rządy krajowe, by wszystkim kwestiom związanym z kształceniem nadały stanowczo priorytetowy charakter. Komitet opowiada się za wspólnymi działaniami państw członkowskich na rzecz rozwoju sektora kształcenia i szkoleń w Europie.

3.6 Flexicurity w perspektywie traktatu lizbońskiego

3.6.1 Traktat lizboński, do którego Komitet przywiązuje dużą wagę, i co do którego żywi nadzieję, iż zostanie on przyjęty przez wszystkie 27 państw członkowskich UE, nazywa rynek wewnętrzny gospodarką społeczną. W art. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską wśród celów Wspólnoty wymieniono „społeczną gospodarkę rynkową”. Jest to istotna innowacja. Ta nowa perspektywa, w której przyznano znacznie więcej miejsca interpretacji społecznej prawa wspólnotowego będzie miała skutki dla przyszłego prawodawstwa europejskiego i, szczególnie, dla orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

3.6.2 Faktem jest, iż niektóre elementy sytuacji politycznej w mniejszości krajów europejskich budzą niepokój, jeśli chodzi o powodzenie ostatecznego przyjęcia Traktatu. Komitet podtrzymuje jednak swe optymistyczne stanowisko, gdyż nie ma rozwiązania alternatywnego, nie ma „planu B”. Szczególnie w czasie kryzysu instytucje muszą pracować w bardziej adekwatnym trybie, na co nie pozwala w UE-27 traktat nicejski. W związku z tym Komitet uważa, że instytucje europejskie powinny opracować kwestię *flexicurity* w perspektywie wejścia w życie traktatu lizbońskiego jeszcze w bieżącym roku lub najpóźniej w roku 2010, z uwzględnieniem przebiegu kryzysu. Skutkiem wejścia w życie Traktatu będzie m.in. fakt, iż w prawie wspólnotowym uwzględniony zostanie nowy, zaktualizowany wymiar „bezpieczeństwa”.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie” (opinia rozpoznawcza)

(2009/C 318/02)

Sprawozdawca: **Michael SMYTH**

Dnia 18 grudnia 2008 r. minister ds. europejskich Cecilia MALMSTRÖM w imieniu prezydencji szwedzkiej zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Współpraca makroregionalna. Rozszerzanie strategii na rzecz Morza Bałtyckiego na inne makroregiony w Europie”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 września 2009 r. Sprawozdawcą był Michael SMYTH.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Komitet popiera cele zawarte w czterech głównych założeniach (filarach) strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, polegające na tym, by region ten stał się obszarem dobrobytu, obszarem zrównoważonym ekologicznie, obszarem bezpieczeństwa oraz obszarem łatwo dostępnym i atrakcyjnym.

1.2 Komitet dostrzega fakt, że przed ostatecznym sformułowaniem strategii przeprowadzono kompleksowe konsultacje, a także rolę, jaką odegrali w nich partnerzy społeczni i zainteresowane strony. Jeszcze raz podkreśla kluczową rolę zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu strategii dla regionu Morza Bałtyckiego oraz potwierdza swe poparcie dla utworzenia Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, które przyczyniłoby się do zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w dalszy jej rozwój.

1.3 Komitet przyjmuje z zadowoleniem towarzyszący strategii plan działania, który obejmuje 15 działań priorytetowych. Za realizację każdego z nich odpowiedzialne będzie jedno z bałtyckich państw członkowskich.

1.4 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego ma zarówno mocne, jak i słabe strony. Jej główne zalety to kompleksowość zakresu, jaki ma obejmować, oraz planowane regularne przeglądy ze strony Komisji i Rady Europejskiej. Słabe strony wynikają natomiast ze złożoności strategii oraz kwestii dotyczących zarządzania związanymi z jej realizacją. Strategia obejmuje obszar działania 21 dyrekcji generalnych KE oraz 8 państw członkowskich i Rosji. Biorąc pod uwagę 4 filary, 15 działań priorytetowych oraz liczne działania horyzontalne, strategia ma złożony charakter i daje możliwość różnych konfiguracji, co może znacznie utrudnić jej realizację. Zdaniem EKES-u należy dołożyć wszelkich starań, by uprościć rozwiązania w zakresie zarządzania procesem wdrażania strategii.

1.5 EKES-owi przypadnie ważna rola we wspieraniu współpracy na etapie opracowania i realizacji strategii. Utworzenie Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego to krok

w kierunku zapewnienia zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu udziału w jej przyszłym kształtowaniu.

1.6 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego stanowi duże wyzwanie dla EKES-u, a w szczególności dla tych jego członków, którzy pochodzą z państw nadbałtyckich. Nakłada ona na nich zobowiązanie do podjęcia inicjatywy i reprezentowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesie rozwoju strategii za pośrednictwem Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Fakt, że strategia dla regionu Morza Bałtyckiego będzie realizowana przez kilka lat, jest istotnym argumentem przemawiającym za utworzeniem w ramach EKES-u stałej grupy, dzięki której Komitet będzie mógł efektywnie uczestniczyć w przedsięwzięciu, które może stać się wzorcem dla współpracy makroregionalnej w całej Unii Europejskiej.

2. Wprowadzenie

2.1 Kwestia współpracy makroregionalnej zyskała ostatnimi laty na znaczeniu. W UE uważa się obecnie, że makroregiony mogą wnieść znaczący wkład w politykę spójności oraz w realizację celu, jakim jest osiągnięcie porównywalnych poziomów rozwoju państw członkowskich. W Europie występują już formy współpracy makroregionalnej, na przykład Grupa Wyszehradzka, którą tworzą Czechy, Węgry, Polska i Słowacja. Jest ona wyrazem starań państw Europy Środkowej, aby wspólnie działać w szeregu dziedzin będących przedmiotem wspólnego zainteresowania, w duchu integracji europejskiej⁽¹⁾. Ostatnio, w trakcie szczytu na rzecz regionu Morza Śródziemnego w 2008 r. w Paryżu, podjęto decyzję o dalszym rozwoju partnerstwa eurośródziemnomorskiego, znanego wcześniej jako „proces barceloński”. W partnerstwie tym uczestniczy wszystkie 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz 16 państw z południowych obrzeży basenu Morza Śródziemnego i z Bliskiego Wschodu. Jego celem jest rozwiązywanie wspólnych problemów, takich jak zanieczyszczenie mórz, bezpieczeństwo na morzu, energetyka i rozwój przedsiębiorstw⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 W listopadzie 2006 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie opracowania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Ta strategia dotycząca wyznaczonego makroregionu Morza Bałtyckiego została przyjęta przez Komisję 10 czerwca 2009 r. i przedłożona Radzie Europejskiej 19 czerwca 2009 r. Prezydencja szwedzka będzie kontynuować dyskusję nad strategią, poprzedzającą jej planowane zatwierdzenie przez Radę w październiku 2009 r. Prezydencja zwróciła się do Komitetu o opracowanie opinii rozpoznawczej, która stanowi ważny element jej programu prac. Celem niniejszej opinii jest ocena zaproponowanej strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, jej przygotowania, struktury oraz towarzyszącego jej planu działania z perspektywy zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego. Opinię sporządzono w oparciu o analizę zawartą w przyjętej niedawno opinii EKES-u „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”⁽¹⁾.

2.3 U podłoża wezwania do opracowania strategii dla regionu Morza Bałtyckiego leżało spostrzeżenie, że istnieje konieczność ściślejszej i skuteczniejszej koordynacji między Komisją Europejską, państwami członkowskimi, regionami, władzami lokalnymi i innymi zainteresowanymi stronami, tak aby efektywniej wykorzystywać programy i polityki. Morze Bałtyckie jest jednym z najbardziej uczęszczanych i zatłoczonych akwenów na świecie (ilustruje to mapa dziennego ruchu statków zamieszczona w załączniku do niniejszej opinii). Region Morza Bałtyckiego obejmuje osiem położonych nad nim państw członkowskich UE (Finlandię, Szwecję, Danię, Niemcy, Polskę, Estonię, Łotwę i Litwę), a ponadto Rosję. Zwracając się do Komisji o rozpoczęcie prac nad strategią, Rada zaleciła, by jej aspekty dotyczące stosunków zewnętrznych były powiązane z istniejącymi ramami wymiaru północnego⁽²⁾. EKES popiera inicjatywę opracowania makroregionalnej strategii rozwoju obejmującej wszystkie kraje nadbałtyckie.

2.4 Proces, który doprowadził do powstania tej strategii, jest bezprecedensowy. Zdaniem Komisji, jeżeli strategia dla regionu Morza Bałtyckiego okaże się odpowiednia i wykonalna w tym regionie, podobne podejście można by przyjąć dla innych makroregionów, takich jak region Dunaju⁽³⁾, region Alp i region Morza Śródziemnego.

— W 2008 r. Komisja przeprowadziła kompleksowe konsultacje. W ich ramach odbywały się konferencje organizowane w całym regionie, uwieńczone konferencją w Rostoku w lutym 2009 r. Koncentrowały się one na czterech filarach, na których opiera się strategia dla regionu Morza Bałtyckiego i których celem jest przekształcenie tego regionu w:

- obszar zrównoważony ekologicznie,
- obszar dobrobytu,
- obszar dostępny i atrakcyjny,

⁽¹⁾ Opinia CESE 888/2009 przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽²⁾ Wymiar północny to porozumienie, które umożliwia UE, Rosji, Norwegii i Islandii wdrażanie strategii w określonych dziedzinach współpracy.

⁽³⁾ Tak stwierdziła komisarz Danuta Hübner w przemówieniu pt. „W kierunku strategii dla regionu Dunaju” (*Towards a Strategy for the Danube Region*), http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

— obszar bezpieczny.

2.5 Strategii towarzyszy plan działania, który obejmuje 15 zagadnień priorytetowych zawartych w czterech filarach. Każde zagadnienie priorytetowe będzie koordynowane przez jedno z nadbałtyckich państw członkowskich. Mają one współpracować przy realizacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami⁽⁴⁾.

2.6 Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego i proponowane w jej ramach działania mają być finansowane z dostępnych źródeł, takich jak unijne fundusze strukturalne (55 mld EUR w okresie 2007–2013), środki udostępnione przez każde z nadbałtyckich państw członkowskich, przez organizacje pozarządowe, instytucje finansowe, np. EBI, NBI (Nordycki Bank Inwestycyjny) i EBOR oraz środki prywatne.

2.7 W uzupełnieniu do wspomnianych czterech filarów strategia obejmuje również działania horyzontalne mające na celu rozwój spójności terytorialnej. Składają się na nie:

- środki służące dostosowaniu istniejących źródeł finansowania i polityki do priorytetów i działań strategii dla regionu Morza Bałtyckiego;
- środki służące koordynacji wdrażania dyrektyw UE oraz zapobieganiu niepotrzebnym barierom biurokratycznym;
- środki zachęcające do wykorzystywania morskiego planowania przestrzennego w państwach członkowskich w ramach wspólnego podejścia we współpracy transgranicznej;
- rozwój lądowego planowania przestrzennego w nadbałtyckich państwach członkowskich;
- przekształcanie udanych projektów pilotażowych zrealizowanych w ramach strategii w działania na dużą skalę;
- rozwój badań naukowych, które mają stanowić podstawę dla decyzji politycznych;
- środki służące poprawie i koordynacji gromadzenia danych dotyczących zagadnień morskich i społeczno-ekonomicznych w makroregionie Bałtyku;
- kształtowanie tożsamości regionalnej.

3. Uwagi na temat strategii na rzecz Morza Bałtyckiego

3.1 Komitet wyraża swoje zadowolenie z przyjętego przez Radę i Komisję podejścia do rozwoju strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, a w szczególności kompleksowych konsultacji z zainteresowanymi stronami makroregionu. Innowacyjność strategii polega na tym, że będzie ona realizowana w oparciu o ponadnarodową strukturę zarządzania, a więc wykracza poza dotychczasowe strategie w ramach polityki regionalnej UE. Ta nowa struktura zarządzania sytuuje się pomiędzy szczeblem krajowym a szczeblem wspólnoty ponadnarodowej.

⁽⁴⁾ Strategia dla regionu Morza Bałtyckiego oraz plan działania dostępne są pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 Cztery główne założenia strategii oraz oparte na nich plan działania są wyrazem poważnych starań zmierzających do stworzenia lepiej skoordynowanych ram dla rozwoju tak zróżnicowanego obszaru, jakim jest region Morza Bałtyckiego, co jednocześnie przyczyni się do promowania spójności terytorialnej.

3.3 Komisja określa koncepcję strategii dla regionu Morza Bałtyckiego jako „pracę, która wciąż trwa”. Definicje poszczególnych aspektów regionu Morza Bałtyckiego z konieczności muszą być nieostre, ponieważ ich zakres geograficzny zmienia się w zależności od kwestii, o których mowa. Na przykład kwestie środowiska dotyczą innego obszaru niż kwestie gospodarcze lub związane z transportem. Podejście przyjęte przy określaniu kształtu strategii na rzecz Morza Bałtyckiego polega na tym, by najpierw określić problemy i kwestie, którymi ma ona się zajmować, i na ich podstawie określić zasięg geograficzny makroregionu. Zdaniem EKES-u złożoność wyzwań, przed jakimi stoi region Morza Bałtyckiego, wymaga położenia większego nacisku na skuteczne zarządzanie strategią.

3.4 Komitet dostrzega wysoki stopień politycznego poparcia dla strategii, które udało się uzyskać na etapie konsultacji. Sieć Związków Zawodowych Państw Morza Bałtyckiego (BASTUN), która reprezentuje członków związków zawodowych ze wszystkich nadbałtyckich państw członkowskich oraz Rosji, odegrała w procesie konsultacji znamienitą rolę, wywierając wpływ na dotychczasowy kształt strategii dla regionu Morza Bałtyckiego. Osiągniętą dynamikę należy utrzymać podczas wdrażania strategii. Dlatego EKES z zadowoleniem przyjmuje zobowiązanie, że strategia będzie co dwa lata tematem debaty na szczęblu Rady Europejskiej, podczas prezydencji polskiej (2011 r.), łotewskiej (2013 r.) i litewskiej (2015 r.).

3.5 Przygotowywanie corocznych sprawozdań z postępów w realizacji strategii oraz przeprowadzanie co dwa lata jej przeglądu to także ważny mechanizm, który pomoże zapewnić zaangażowanie zainteresowanych partnerów. W trakcie konsultacji z Komisją okazało się, że choć formalna inauguracja strategii nastąpi 19 czerwca, prace nad nią będą zasadniczo trwały nadal. EKES popiera tę sytuację i z zadowoleniem odnotowuje plany organizowania we wrześniu i październiku 2009 r., pod prezydencją szwedzką, konferencji na najwyższym szczeblu oraz posiedzenia ministrów, które będą poświęcone strategii. Mając na względzie istotne znaczenie, jakie przypisuje się konsultacjom z zainteresowanymi stronami na etapie przygotowywania strategii, ważne jest, by Komitet czynnie uczestniczył w jej rozwoju, wdrażaniu i rozpowszechnianiu.

3.6 O ile wydaje się, że w wyniku konsultacji osiągnięto konsensus co do wdrażania strategii, w znacznie mniejszym stopniu udało się dojść do porozumienia w kwestii, czy istniejące ramy instytucjonalne są do tego wdrażania wystarczające. Ta i inne kwestie bez wątpienia będą tematem dalszych dyskusji między zainteresowanymi stronami a Komisją⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Przykład kompleksowej dyskusji ogólnej na temat kwestii instytucjonalnych i zarządzania, zob. C. Schymik i P. Krumrey „EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?” [Strategia UE na rzecz regionu Morza Bałtyckiego. Rdzeń Europy na północnych peryferiach?], Dokument roboczy FG1 2009, SWP (Fundacja na rzecz Nauki i Polityki), Berlin.

3.6.1 Tymczasem jednak w strategii tej powinno się korzystać z możliwości stwarzanych przez dotychczasowe inicjatywy europejskie, takie jak wspólne planowanie badań naukowych, które spotkało się ze zdecydowanym poparciem ze strony EKES-u. Inicjatywa ta wpisuje się w zalecenie Komisji zawarte w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego, w którym postuluje się wykorzystanie w pełni potencjału w zakresie badań i innowacji, jakim dysponuje region Morza Bałtyckiego, tak aby przysporzyć mu bogactwa.

3.7 Jeśli chodzi o finansowanie strategii, EKES pragnie podkreślić swe poparcie dla efektywniejszego wykorzystywania istniejących różnorodnych kanałów finansowania ze środków UE. Do zwiększenia przejrzystości tego zagadnienia przyczyniłoby się ustalenie i przedstawienie budżetów dla priorytetowych obszarów strategii. Jeżeli nie stworzy się możliwości zarezerwowania odpowiednich funduszy dla inicjatyw w ramach strategii dla regionu Morza Bałtyckiego, istnieje ryzyko, że strategia nie będzie spójna, rozproszy się, a zaangażowanie ze strony partnerów w państwach członkowskich zmaleje. W związku z tym EKES ponownie podkreśla swą opinię, że skuteczna realizacja strategii na rzecz Morza Bałtyckiego będzie wymagała utworzenia oddzielnego budżetu na ten cel, w przeciwnym wypadku bowiem istnieje niebezpieczeństwo, że pozostanie ona jedynie polityczną deklaracją i nie osiągnie zakładanych celów⁽²⁾.

3.8 W planie działania wyraźnie widać potencjalne źródła napięć. Próbuje się zapewnić stałe zaangażowanie zainteresowanych stron, proponując bardzo szeroki zakres działań o wysokiej randze. Niesie to ze sobą ryzyko, że strategia stanie się zbyt uniwersalna. Złożoność strategii jest także jedną z jej głównych słabych stron.

3.9 Komisja zamierza rozwiązać problem złożoności wdrażania strategii, planując, że każde państwo członkowskie będzie odpowiedzialne za jedno lub kilka priorytetowych działań. W teorii jest to dobre rozwiązanie, w praktyce może ono jednak okazać się bardzo trudne do realizacji. Każde państwo członkowskie będzie musiało koordynować działania dotyczące całego makroregionu i szeregu dyrekcji generalnych. Cała strategia obejmuje obszar działania 21 dyrekcji generalnych KE. Dotychczasowe doświadczenia ze współpracy międzyrządowej przy realizacji podobnych projektów były niejednoznaczne. Podobne podejście przyjęto w odniesieniu do wdrażania karty lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich i jak dotąd nie spełniło ono oczekiwań, gdyż poczyniono niewielkie postępy⁽³⁾. Strategia na rzecz regionu Morza Bałtyckiego jest z pewnością bardziej złożona niż karta lipska, istnieje więc niebezpieczeństwo, że zarządzanie nią może okazać się niewydolne.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”, punkty 2.6 i 2.7. Na przykład partnerstwo eurośródmorskie dysponuje znacznym budżetem zarezerwowanym specjalnie dla tej inicjatywy; opinia przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

⁽³⁾ Kartę podpisano 24 maja 2007 r. podczas niemieckiej prezydencji w Radzie, na nieformalnym posiedzeniu ministrów państw członkowskich UE odpowiedzialnych za rozwój miast i spójność terytorialną. To międzyrządowe porozumienie zawiera dwa główne zalecenia: wzmocnienie podejścia opierającego się na zintegrowanej polityce rozwoju miast oraz zwrócenie szczególnej uwagi na zaniedbane dzielnice miast.

4. Potencjalna rola EKES-u w ramach strategii na rzecz Morza Bałtyckiego

4.1 Komitet wystąpił już z propozycją utworzenia Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz wyraził gotowość przystąpienia do prac przygotowawczych dotyczących jego powołania⁽¹⁾. Forum powinno działać równolegle do strategii i wносить wkład do jej przeglądu, który ma odbywać się co dwa lata. Powodzenie organizowanych w ramach konsultacji konferencji, które zaowocowały opracowaniem strategii, jeszcze podkreśla potrzebę ciągłej debaty publicznej oraz informowania o wdrażaniu strategii.

4.2 EKES-owi oraz radom społeczno-gospodarczym w nadbałtyckich państwach członkowskich przypadnie ważna rola we wspieraniu współpracy na etapie opracowania i realizacji strategii. Nawiązanie stosunków transgranicznych oraz współpracy między równoległymi organizacjami w tych krajach, takimi jak związki zawodowe, organizacje konsumenckie, społeczne i wolontariackie, może przyczynić się do wzmocnienia rozwoju instytucjonalnego i budowy struktur uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich i krajach sąsiednich, np. w Rosji. Szczególnie członkowie EKES-u pochodzący z ośmiu nadbałtyckich państw członkowskich powinni działać jako emisariusze, interlokutorzy i sprawozdawcy, tak aby Komitet był stale poinformowany o postępach w realizacji strategii, jej powodzeniu i wyzwaniach, jakie będzie napotykać, a tym samym mógł wspomagać osiągnięcie jej celów.

4.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem zawartą w strategii na rzecz Morza Bałtyckiego poważną próbę opracowania zintegrowanego podejścia do współpracy makroregionalnej. Komitet, podobnie jak Parlament Europejski, opowiada się za takim podejściem już od dłuższego czasu.

4.4 Popiera także postulowane w strategii szerokie podejście do jej realizacji, zgodnie z którym każde z państw członkowskich będzie jako główny partner koordynowało wdrażanie jednego z 15 zagadnień priorytetowych oraz związanych z nim najważniejszych projektów.

4.5 Można by pokusić się o stwierdzenie, że strategia na rzecz Morza Bałtyckiego to ważny sprawdzian roli EKES-u. Stawia ona przed Komitetem zadanie wywiązania się w pełni ze swej roli w rozwoju strategii, niezależnie od trudnych kwestii zarządzania, o których była mowa we wcześniejszej części niniejszej opinii. Jest także szczególnym wyzwaniem dla członków EKES-u reprezentujących osiem państw nadbałtyckich, których strategia dotyczy. Nakłada na nich bowiem zobowiązanie do podjęcia inicjatywy i reprezentowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu strategii za pośrednictwem Bałtyckiego Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Biorąc pod uwagę fakt, że strategia dla regionu Morza Bałtyckiego prawdopodobnie będzie realizowana przez wiele lat, wysoce uzasadnione jest utworzenie w ramach EKES-u obserwatorium ad hoc lub grupy analitycznej ds. regionu Morza Bałtyckiego, tak aby Komitet mógł efektywnie uczestniczyć w przedsięwzięciu, które z pewnością stanie się wzorcem dla współpracy makroregionalnej w całej Unii Europejskiej.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Region Morza Bałtyckiego – wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w poprawę współpracy regionalnej i określenie strategii regionalnej”, opinia przyjęta w dniu 13 maja 2009 r. (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Nadanie trwałego, długoterminowego i wielosektorowego charakteru europejskiej strategii dotyczącej szkodliwych skutków spożywania alkoholu” (opinia rozpoznawcza)

(2009/C 318/03)

Sprawozdawca: **Jillian Van TURNHOUT**

W kontekście zbliżającej się szwedzkiej prezydencji Unii Europejskiej, Ministerstwo Spraw Europejskich Szwecji pismem z 18 grudnia 2008 r. zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

„Nadanie trwałego, długoterminowego i wielosektorowego charakteru europejskiej strategii dotyczącej szkodliwych skutków spożywania alkoholu.”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2009 r. Sprawozdawcą była Jillian Van TURNHOUT.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 128 do 5 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie i zalecenia

1.1 W niniejszej opinii rozpoznawczej, przygotowanej przez EKES na wniosek szwedzkiej prezydencji UE, Komitet pragnie skupić się na tym, jak nadać trwały, długoterminowy i wielosektorowy charakter europejskiej strategii dotyczącej szkodliwych skutków spożywania alkoholu⁽¹⁾. Celem prezydencji szwedzkiej jest wspieranie wdrażania horyzontalnej strategii UE dotyczącej alkoholu oraz rozpoczęcie długofalowych działań prewencyjnych na płaszczyźnie krajowej i wspólnotowej.

1.2 Niniejsza opinia nawiązuje do poprzedniej opinii EKES-u w sprawie szkodliwych skutków spożywania alkoholu, w której skoncentrowano się na pięciu głównych zagadnieniach: ochronie dzieci, zmniejszeniu liczby wypadków drogowych związanych ze spożyciem alkoholu, zapobieganiu szkodliwym skutkom spożywania alkoholu wśród dorosłych i w miejscu pracy, informacji, kształceniu i zwiększaniu świadomości oraz stworzeniu wspólnej bazy danych⁽²⁾.

1.3 W opinii zwraca się uwagę na cztery priorytety prezydencji, a mianowicie:

- wpływ reklamy i marketingu na młodych ludzi;
- związek między ceną a powstawaniem szkód;
- skupienie uwagi na dzieciach, szczególnie w rodzinach alkoholowych, oraz na problem alkoholowego zespołu płodowego;
- konsekwencje nadmiernego spożycia alkoholu dla zdrowej i godnej starości.

Aby podejść do problemu kompleksowo, należy rozpatrywać łącznie wszystkie te zagadnienia oraz inne kwestie z nim związane.

1.4 Modele spożywania alkoholu różnią się znacznie w zależności od kraju, jednak większość konsumentów zazwyczaj pije alkohol w sposób odpowiedzialny (zob. punkt 3.2)⁽³⁾. Niemniej jednak Komitet jest zaniepokojony szacunkami, z których wynika, że 15 % dorosłej populacji UE regularnie spożywa nadmierne ilości alkoholu, a dzieci są w największym stopniu narażone na szkodliwe skutki tych praktyk. Środki polityczne należy przygotowywać z myślą o dotarciu do tych osób, które już nadużywają alkoholu.

1.5 Reklamy alkoholu są jednym z czynników, które zwiększają prawdopodobieństwo sięgnięcia po niego przez młodzież i dzieci, a w wypadku tych, które już piją, zachęcają do większego spożycia. Mając to na uwadze, EKES wzywa do zadbania o to, by dzieci miały mniejszy kontakt z tego rodzaju reklamami.

1.6 Odpowiednio ukształtowana polityka cenowa może stanowić skuteczną metodę zmniejszania szkodliwych skutków spożycia alkoholu, szczególnie wśród osób o niskich dochodach i młodych ludzi. Zdaniem EKES-u potrzeba przepisów dotyczących dostępności, dystrybucji i reklamowania alkoholu; samoregulacja w tej dziedzinie nie jest wystarczającym rozwiązaniem.

1.7 By zwiększyć wiedzę na temat ryzyka wystąpienia alkoholowego zespołu płodowego, EKES popiera kampanie uświadamiające na płaszczyźnie krajowej i unijnej.

1.8 Komitet sądzi, że na szczeblu UE trzeba rozpowszechniać więcej informacji na temat wpływu nadmiernego spożycia alkoholu na zdrową i godną starość.

1.9 EKES przyznaje, że polityka antyalkoholowa powinna być zakrojona na szeroką skalę i obejmować wachlarz środków, których skuteczność w zakresie zmniejszania szkód została udowodniona.

⁽¹⁾ „Wielosektorowy” definiuje się jako „obejmujący szereg sektorów, w tym społeczeństwo obywatelskie, związki zawodowe i przedsiębiorstwa”.

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 30 maja 2007 r. w sprawie komunikatu Komisji: „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu”; sprawozdawca: Jillian VAN TURNHOUT, współsprawozdawca: Thomas JANSON, Dz.U. C 175 z 27.7.2007.

⁽³⁾ Konnopka, A & König, H-H, „The Health and Economic Consequences of Moderate Alcohol consumption in Germany 2002” w: Value in Health, 2009.

2. Kontekst

2.1 Na mocy artykułu 152 ust. 1 Traktatu Unia Europejska uzyskała uprawnienia i obowiązki w zakresie rozwiązywania problemów zdrowia publicznego związanych ze szkodliwym i niebezpiecznym spożyciem alkoholu⁽⁴⁾. Działania wspólnotowe stanowią uzupełnienie strategii krajowych w tej dziedzinie.

2.2 W 2001 r. Rada przyjęła zalecenie w sprawie spożywania alkoholu przez osoby w młodym wieku⁽⁵⁾, a następnie wezwała Komisję do oceny i monitorowania wprowadzonych rozwiązań i środków oraz do zgłaszania potrzeby podjęcia dalszych działań.

2.3 We wnioskach z posiedzeń w czerwcu 2001 r. oraz w czerwcu 2004 r. Rada wezwała Komisję do wysunięcia propozycji dotyczących kompleksowej strategii wspólnotowej mającej na celu ograniczenie szkód spowodowanych spożyciem alkoholu, która uzupełniłaby strategię krajowe⁽⁶⁾.

2.4 W 2006 r. Komisja przyjęła komunikat „Strategia UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu”⁽⁷⁾. Ma on na celu nakreślenie kierunków działań rozpoczętych przez Komisję i państwa członkowskie oraz wskazuje, w jaki sposób Komisja może dalej wspierać i uzupełniać krajowe strategie ochrony zdrowia. EKES uważa, że komunikatowi daleko do „kompleksowej strategii”⁽⁸⁾, jako że nie zawiera dogłębnej i przejrzystej analizy właściwych obszarów polityki ani trudności napotykaných przez niektóre państwa członkowskie przy próbach zachowania wysokiej jakości strategii zdrowia publicznego związanych z alkoholem, ze względu na przepisy rynkowe UE⁽⁹⁾. W strategii nie uwzględniono również faktu, że alkohol jest substancją psychoaktywną i toksyczną, jeśli stosuje się ją w nadmiarze, a do tego posiada właściwości uzależniające.

2.5 Europejski Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie stwierdzał, iż zmniejszenie szkodliwych skutków spożycia alkoholu jest ważnym i aktualnym zadaniem związanym ze zdrowiem publicznym. W tym celu należy zastosować wszelkie stosowne środki przy poszanowaniu zasady pomocniczości⁽¹⁰⁾.

2.6 EKES z uznaniem odnotowuje działania wszystkich zainteresowanych podmiotów w ramach zainicjowanego w 2007 r. Europejskiego Forum ds. Alkoholu i Zdrowia. Komitet z zadowoleniem przyjmuje podobne inicjatywy na szczeblu lokalnym.

⁽⁴⁾ Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

⁽⁵⁾ Zalecenie Rady z 5 czerwca 2001 r. (2001/458/WE).

⁽⁶⁾ Konkluzje Rady z 5 czerwca 2001 r. w sprawie strategii Wspólnoty dotyczącej ograniczenia szkód spowodowanych alkoholem (Dz.U. C 175 z 20.6.2001, s. 1) oraz konkluzje Rady dotyczące spożycia alkoholu wśród młodzieży z dn. 1-2 czerwca 2004 r. (nieopublikowane w Dz.U.).

⁽⁷⁾ COM(2006) 625 wersja ostateczna.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 2.

⁽⁹⁾ Tamże.

⁽¹⁰⁾ Sprawa Franzen (C-89/95), Heinonen (C-394/97), Gourmet (C-405/98), Katalonia (połączone sprawy C-1/90 i C-176/90), Loi Evin (C-262/02 i C-429/02).

3. Przegląd szkodliwych skutków spożywania alkoholu

3.1 Unia Europejska jest regionem, gdzie konsumuje się najwięcej alkoholu na świecie: 11 litrów czystego alkoholu na osobę rocznie⁽¹¹⁾. Całkowita konsumpcja zmniejszyła się od lat 70. do połowy lat 90. i od tego czasu utrzymuje się na względnie stałym poziomie, jednakże wciąż istnieją znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi krajami zarówno pod względem konsumpcji i szkodliwości, jak też rodzajów negatywnych skutków⁽¹²⁾. Szkodliwe wzorce spożycia alkoholu są nadal rozpowszechnione⁽¹³⁾.

3.2 Większość konsumentów zazwyczaj pije alkohol w sposób odpowiedzialny. Niemniej jednak Komitet wyraża zaniepokojenie, iż według szacunków 55 mln dorosłych osób w UE (15 % dorosłej populacji) regularnie spożywa alkohol w ilościach szkodliwych⁽¹⁴⁾. Szacuje się, że z powodu szkodliwego spożywania alkoholu w UE umiera średnio 195 tys. osób rocznie – na skutek wypadków, chorób wątroby, raka itd. Nadmierne spożycie alkoholu to trzecia w kolejności przyczyna przedwczesnych zgonów i chorób w UE⁽¹⁵⁾.

3.3 Komitet sądzi, że problem szkodliwego spożycia alkoholu nie powstaje w próżni, lecz ma różne źródła, jak np. ubóstwo, wykluczenie społeczne, sytuacja w rodzinie oraz stres w pracy.

3.4 W Europie istnieją różne wzorce dotyczące spożywania alkoholu i podobnie można dostrzec różnice w odniesieniu do kulturowych wzorców związanych ze szkodliwym i niebezpiecznym spożyciem alkoholu, także wśród dzieci i młodzieży⁽¹⁶⁾. EKES apeluje do Komisji i państw członkowskich o uwzględnienie tych narodowych i lokalnych różnic przy kształtowaniu polityki.

3.5 Dzieci są szczególnie narażone na zagrożenia wynikające ze spożycia alkoholu. Szacuje się, że w UE od 5 do 9 mln dzieci cierpi z powodu problemów alkoholowych w rodzinie. Alkohol stanowi przyczynę 16 % przypadków przemocy wobec dzieci i zaniedbania, jak również powoduje, że rocznie rodzi się ok. 60 tys. dzieci z niedowagą⁽¹⁷⁾.

3.6 Niebezpieczne i szkodliwe spożywanie alkoholu może zaszkodzić nie tylko danej osobie, lecz również osobom trzecim. Problemem szkodliwych skutków spożywania alkoholu należy zająć się również w miejscu pracy, w ramach przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, co jest przede wszystkim zadaniem pracodawcy. Polityka antyalkoholowa w miejscu pracy

⁽¹¹⁾ „Alcohol in Europe, a public health perspective”, raport przygotowany dla Komisji Europejskiej przez P. Andersona i B. Baumbergę, Institute of Alcohol Studies, Wielka Brytania, czerwiec 2006 r.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u z 30 maja 2007 r. w sprawie strategii UE w zakresie wspierania państw członkowskich w ograniczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu, sprawozdawca: Jillian Van TURNHOUT, współsprawozdawca: Thomas JANSON, Dz.U. C 175 z 27.7.2007.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 11.

⁽¹⁴⁾ Ponad 40 g alkoholu, czyli 4 kieliszki dziennie dla mężczyzn i ponad 20 g, czyli 2 kieliszki dziennie dla kobiet.

⁽¹⁵⁾ Szkodliwe skutki spożywania alkoholu w Europie – Główne dane, październik 2006 r., Bruksela, MEMO/06/397, 24 października 2006 r.

⁽¹⁶⁾ Sprawozdanie ESPAD za 2007 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis 11.

powinna przyczynić się do ograniczenia wypadków spowodowanych spożyciem alkoholu i liczby absencji, a także zwiększyć wydajność pracy. EKES wzywa pracodawców, związki zawodowe, samorządy lokalne i inne właściwe organizacje do ścisłej współpracy oraz do podjęcia wspólnych działań na rzecz ograniczania szkodliwych skutków spożywania alkoholu w miejscu pracy.

3.7 Alkohol jest ważnym towarem w Europie, gdyż przemysł alkoholowy tworzy miejsca pracy, generuje przychody poprzez opodatkowanie i przyczynia się do osiągnięcia bilansu handlowego. Jednakże nadmierne spożycie ma również wpływ na gospodarkę, ponieważ wzrastają koszty opieki zdrowotnej, koszty społeczne oraz spada wydajność. Spowodowane przez alkohol szkody dla gospodarki UE zostały ocenione na 125 mld EUR w roku 2003, co odpowiada 1,3 % PKB⁽¹⁸⁾.

4. Wpływ reklamy i marketingu na młodych ludzi

4.1 Komitet wzywa Komisję do uznania Europejskiej deklaracji w sprawie alkoholu WHO⁽¹⁹⁾, przyjętej przez wszystkie państwa członkowskie w 1995 r., a w szczególności zasady etycznej, która stwierdza, że „wszystkie dzieci i młodzież mają prawo do wzrastania w środowisku zabezpieczonym przed negatywnymi konsekwencjami picia alkoholu i w miarę możliwości powinny być chronione przed reklamami napojów alkoholowych”.

4.2 W zaleceniu Rady UE wezwano państwa członkowskie do stworzenia skutecznych mechanizmów w dziedzinie promowania, marketingu i handlu detalicznego oraz do zagwarantowania, że produkty alkoholowe nie są wytwarzane lub promowane z myślą o dzieciach i młodzieży jako odbiorcach.

4.3 Upijanie się przez młodych ludzi (w przedziale wiekowym 15-24 lat) jest przedmiotem coraz większej troski UE i państw członkowskich: w 2006 r. 24 % osób pijących alkohol w tej grupie wiekowej przyznało się do przesadnego spożycia alkoholu co najmniej raz w tygodniu⁽²⁰⁾. Piwo (40 %) i alkohole wysokoprocentowe (30 %) są najczęściej spożywanymi napojami alkoholowymi wśród młodzieży⁽²¹⁾ i wyprzedzają wino (13 %), alkopopy (11 %)⁽²²⁾ oraz cydr (6 %). Promocje alkoholu, jak np. „happy hour” czy „dwa w cenie jednego” również zwiększają konsumpcję oraz prawdopodobieństwo upijania się przez młodzież⁽²³⁾. Kolejnym krokiem naprzód powinno być ściślejsze egzekwowanie przez władze wieku legalnego spożywania alkoholu.

4.4 Reklamy alkoholu i praktyki marketingowe w zasadniczy sposób wpływają na kształtowanie postrzegania napojów alkoholowych przez młodych ludzi oraz ich podejścia do picia,

a także podsycają pozytywne oczekiwania młodzieży związane ze spożywaniem alkoholu⁽²⁴⁾. Wyniki badań obserwacyjnych przeprowadzonych przez grupę naukową działającą w ramach Europejskiego Forum ds. Alkoholu i Zdrowia niezmiennie wykazują wpływ reklam alkoholu na sięganie po niego przez osoby młode, które dotychczas nie piły, oraz zwiększenie spożycia napojów alkoholowych przez ich pijących rówieśników. Jest to znamienne, mając na uwadze, że badaniu poddana została tylko niewielka część ogólnej strategii marketingowej⁽²⁵⁾.

4.5 Komitet wyraża zaniepokojenie faktem, że reklamy alkoholu zachęcają nieletnich do picia⁽²⁶⁾ oraz zwraca uwagę na jednolite wyniki badań dowodzące, iż oglądanie programów telewizyjnych, w których pojawia się alkohol, oraz sponsoring produktów alkoholowych mogą powodować wczesny kontakt z alkoholem oraz wpływać na zwiększenie jego spożycia⁽²⁷⁾.

4.6 Komitet Ekspertów WHO stwierdził, że „dobrowolne systemy nie zapobiegają temu rodzajowi marketingu, który wywiera wpływ na młodsze pokolenie, a samoregulacja jest skuteczna tylko o tyle, o ile istnieje realna i aktualna groźba uregulowań rządowych⁽²⁸⁾”.

4.7 Podmioty w łańcuchu napojów alkoholowych zgłosiły gotowość do aktywniejszego egzekwowania przepisów prawnych i samoregulacji⁽²⁹⁾. Ich rolą jest wspólne działanie z państwami członkowskimi, by zapewnić, że produkty będą wytwarzane, rozprowadzane i reklamowane w odpowiedzialny sposób, co przyczyni się do zmniejszenia szkód powodowanych przez alkohol.

4.8 Dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych ustanawia minimalne standardy dla reklamy alkoholu. Stwierdza się w niej, że reklamy alkoholu „nie mogą być kierowane specjalnie do osób małoletnich, nie mogą łączyć spożywania alkoholu ze zwiększoną wydolnością fizyczną, sukcesem społecznym bądź seksualnym ani nie powinny zawierać stwierdzeń, że alkohol jest środkiem stymulującym, uspokajającym lub sposobem rozwiązywania konfliktów osobistych”⁽³⁰⁾. EKES sądzi, że sama dyrektywa nie wystarczy, by w pełni chronić dzieci przed reklamami alkoholu.

4.9 Komitet wzywa Komisję, aby uznała ograniczenie kontaktu dzieci z produktami alkoholowymi, ich reklamami

⁽¹⁸⁾ DG SANCO.

⁽¹⁹⁾ Światowa Organizacja Zdrowia: Europejska deklaracja w sprawie alkoholu (1995).

⁽²⁰⁾ Zob. przypis 11.

⁽²¹⁾ Sprawozdanie ESPAD za 2007 r. (2009).

⁽²²⁾ Alkopopy to termin oznaczający butelkowane napoje alkoholowe, które przypominają napoje bezalkoholowe i lemoniade.

⁽²³⁾ Niezależne badanie skutków polityki cenowej i reklamowania alkoholu (2008).

⁽²⁴⁾ Opinia naukowa grupy badawczej działającej w ramach Europejskiego Forum ds. Alkoholu i Zdrowia (2009) oraz „Impact of Alcohol Advertising and Media Exposure on Adolescent Alcohol Use: A Systematic Review of Longitudinal Studies” (2009).

⁽²⁵⁾ Zob. pierwsza część przypisu 24.

⁽²⁶⁾ Zob. przypis 11.

⁽²⁷⁾ Tamże.

⁽²⁸⁾ Komitet Ekspertów WHO ds. problemów związanych ze spożyciem alkoholu, drugie sprawozdanie, 2007.

⁽²⁹⁾ COM(2006) 625 wersja ostateczna.

⁽³⁰⁾ „The affordability of alcoholic beverages in the European Union: understanding the link between alcohol affordability, consumption and harms” (2009).

i środkami promowania za swój cel szczegółowy, a także do wprowadzenia ostrzejszych przepisów w tej dziedzinie.

5. Związek między ceną a powstawaniem szkód w wyniku spożycia alkoholu

5.1 W całej Europie pojawia się coraz większe zainteresowanie środkami służącymi zwalczaniu szkodliwych skutków spożywania alkoholu. Alkohol jest ważnym towarem w Europie; przemysł alkoholowy tworzy miejsca pracy, generuje przychody poprzez opodatkowanie, a dzięki obrotom handlowym przyczynia się do rozwoju gospodarki unijnej. Niemniej szacuje się, że 15 % osób spożywających alkohol nadużywa go, co wywiera negatywny wpływ na jednostki i społeczeństwa. W roku 2003 koszty związane z nadużywaniem alkoholu w UE zostały ocenione na 125 mld EUR, co odpowiada 1,3 % PKB⁽³¹⁾.

5.2 Badania RAND wykazują, że w całej UE rośnie tendencja do spożywania alkoholu w miejscach niekoncesjonowanych, gdyż jest on tańszy niż w punktach posiadających koncesje⁽³²⁾. Niemniej jednak należy zauważyć, że badanie to koncentrowało się tylko na cenach alkoholu w sprzedaży niekoncesjonowanej i ani razu nie porównywało ich z cenami w sprzedaży koncesjonowanej.

5.3 Badania wykazują, że alkohol stał się bardziej przystępny cenowo w UE w latach 1996-2004; w niektórych krajach staniał o ponad 50 %⁽³³⁾. Istnieją dowody na pozytywny związek między przystępną ceną a spożyciem alkoholu w UE⁽³⁴⁾.

5.4 Młodzi ludzie silnie reagują na wzrost cen napojów alkoholowych, co prowadzi do ograniczenia częstotliwości spożycia i przyjmowanych ilości alkoholu⁽³⁵⁾. Niemniej inne badania dowodzą, że osoby o niskich dochodach, w tym ludzie młodzi, mogą stosować bardziej szkodliwe wzorce spożycia alkoholu w odpowiedzi na wzrost cen, np. spożywając tańszy alkohol w domu przed wyjściem⁽³⁶⁾. Ma to istotne konsekwencje dla polityki antyalkoholowej w UE, w szczególności jeśli weźmiemy pod uwagę szkodliwe skutki spożycia alkoholu wśród młodych osób.

5.5 Około 3,8 % wszystkich zgonów na świecie oraz 4,6 % utraconych potencjalnych lata życia z uwzględnieniem niesprawności można przypisać nadmiernej konsumpcji alkoholu. Istnieje pozytywny związek między spożywaniem alkoholu a wypadkami i zgonami na drogach⁽³⁷⁾. Alkohol jest wyłączną przyczyną niektórych chorób, takich jak wywoływane przez alkohol choroby wątroby i trzustki, oraz przyczynia się do innych dolegliwości (np. niektórych rodzajów raka, chorób

serca, zawałów, marskości wątroby)⁽³⁸⁾. Nadużywanie alkoholu sprzyja przestępczości, aktom przemocy oraz zaniedbaniu w rodzinie, ryzykownym zachowaniom seksualnym i tym samym chorobom przenoszonym drogą płciową⁽³⁹⁾.

5.6 Szacuje się, że na terenie UE jednorazowe spożywanie alkoholu w nadmiernych ilościach przyczynia się do 2 tys. morderstw, 17 tys. zgonów w wypadkach drogowych (jeden na trzy wszystkich wypadków śmiertelnych), 27 tys. przypadkowych zgonów oraz 10 tys. samobójstw⁽⁴⁰⁾.

5.7 Polityka cenowa może stanowić skuteczną metodę zmniejszania szkodliwych skutków spożycia alkoholu⁽⁴¹⁾. EKES jest jednak zdania, że należałoby rozważyć politykę cenową przy opracowywaniu strategii mających na celu sprostanie szkodliwym skutkom spożycia alkoholu w dłuższej perspektywie, w sposób trwały i w różnych sektorach.

5.8 Polityka antyalkoholowa powinna mieć charakter kompleksowy i uwzględniać szereg środków, które faktycznie pomagają ograniczyć szkody, takich jak akcje zapobiegające siadaniu za kierownicą pod wpływem alkoholu czy interwencje w ramach podstawowej opieki zdrowotnej. Komitet odnotowuje, że żadne działanie nie jest w stanie samo rozwiązać problemu szkodliwego spożycia alkoholu.

5.9 Zdaniem EKES-u konieczne jest skuteczne egzekwowanie istniejących przepisów dotyczących dostępności, dystrybucji i reklamowania alkoholu; samoregulacja w tej dziedzinie stanowi częściową odpowiedź, jednak sama w sobie nie jest wystarczająca. Można by wprowadzić restrykcje w zakresie sprzedaży poniżej kosztów lub promocji sprzedaży, bez ograniczania działalności handlowej lub sprzeczności z prawem UE.

6. Skupienie uwagi na dzieciach, szczególnie w rodzinach alkoholowych, oraz na problem alkoholowego zespołu płodowego

6.1 Przyszłość Europy zależy od zdrowia i wydajności społeczeństwa. Z tego względu dane wskazujące na to, że wśród młodych ludzi odnotowuje się wyższy poziom zachorowań związanych ze szkodliwym i niebezpiecznym spożyciem alkoholu, są dla Komitetu bardzo niepokojące⁽⁴²⁾.

6.2 Komisja stwierdza, że dzieci mają prawo do skutecznej ochrony przed wyzyskiem gospodarczym oraz wszelkimi

⁽³¹⁾ DG SANCO 2006.

⁽³²⁾ Zob. przypis 11. Koncesjonowane punkty sprzedaży to puby, kluby, restauracje i pozostali detaliści sprzedający alkohol do konsumpcji na miejscu. Punkty niekoncesjonowane to supermarkety i miejsca nieposiadające licencji, sprzedające alkohol do konsumpcji na zewnątrz.

⁽³³⁾ Przystępność mierzona jest poprzez porównanie efektu netto ceny i dochodu.

⁽³⁴⁾ Zob. przypis 30.

⁽³⁵⁾ „Modelling the Potential Impact of Pricing and Promotion Policies for Alcohol in England: Results from the Sheffield Alcohol Policy”, Model Version 2008 (1-1).

⁽³⁶⁾ „Alcohol Price and Consumer Behaviour”, Market Research, IPSOS Belgium (2009 r.).

⁽³⁷⁾ Zob. przypis 30.

⁽³⁸⁾ „Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol use disorder”, The Lancet (2009).

⁽³⁹⁾ „Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol”, The Lancet (2009).

⁽⁴⁰⁾ Zob. przypis 11.

⁽⁴¹⁾ WHO Global Status Report: Alcohol Policy, (2004). Zob. także „Paying the tab: The costs and benefits of alcohol control” (2007) oraz przypisy 35 i 37.

⁽⁴²⁾ Zob. przypis 11.

formami przemocy⁽⁴³⁾. EKES całkowicie zgadza się z tym stanowiskiem.

6.3 EKES odnotowuje, że spożywanie alkoholu w sposób szkodliwy i niebezpieczny ma negatywny wpływ nie tylko na osobę pijącą, ale także na jej otoczenie, zwłaszcza w kontekście wypadków, obrażeń oraz przemocy. Zdaniem Komitetu, w rodzinach grupą najbardziej narażoną na szkodliwe skutki spożycia alkoholu są dzieci.

6.4 Ocenia się, że od 5 do 9 mln dzieci cierpi z powodu problemów alkoholowych w rodzinie. Alkohol stanowi jedną z przyczyn 16 % przypadków przemocy wobec dzieci i ich zaniedbywania, jak również powoduje, że rocznie rodzi się ok. 60 tys. dzieci z niedowagą⁽⁴⁴⁾. Pozostałe negatywne skutki to ubóstwo i wykluczenie społeczne, które mogą wpłynąć na zdrowie, edukację i dobre samopoczucie dzieci zarówno obecnie, jak i w przyszłości.

6.5 Przemoc domowa jest poważnym problemem w wielu krajach⁽⁴⁵⁾ i ściśle wiąże się z nadmiernym spożyciem alkoholu przez sprawcę⁽⁴⁶⁾. Wprawdzie przemoc domowa zdarza się również tam, gdzie problem alkoholu nie istnieje, jednak spożywanie znacznych ilości alkoholu w przypadku niektórych osób może jej sprzyjać. Ograniczenie spożycia alkoholu poprawia sytuację ofiar i sprawców przemocy oraz dzieci wychowujących się w takich rodzinach.

6.6 Alkohol może odbić się na zdrowiu dziecka jeszcze zanim się ono urodzi. Alkoholowy zespół płodowy opisuje stałe wady wrodzone (fizyczne, behawioralne i kognitywne) spowodowane spożywaniem przez matkę alkoholu podczas ciąży.

6.7 Świadomość tego zjawiska oraz jego skutków jest niewielka. Pierwszorzędne znaczenie ma rozpowszechnianie opartych na wynikach badań przykładów programów prewencyjnych służących ograniczaniu szkodliwych skutków spożycia alkoholu w ciąży. EKES popiera wykorzystanie prowadzonych przez UE i rządy krajowe ukierunkowanych kampanii na rzecz zwiększenia wiedzy na temat ryzyka wystąpienia alkoholowego zespołu płodowego.

7. Konsekwencje nadmiernego spożycia alkoholu dla zdrowej i godnej starości

7.1 Starsze osoby są bardziej podatne na oddziaływanie alkoholu. Wśród konkretnych problemów wymienić można zachwiania równowagi i ryzyko upadku oraz problemy zdrowotne, które mogą spowodować większą podatność na alkohol w tej grupie wiekowej. Około 1/3 starszych osób doświadcza problemów alkoholowych po raz pierwszy w późniejszych latach, a powodem tego często bywa utrata bliskich, problemy zdrowotne, trudności w przemieszczaniu się oraz izolacja społeczna⁽⁴⁷⁾.

7.2 Nadużywanie alkoholu może wpływać na zdrowie psychiczne ludzi w podeszłym wieku i powodować silny niepokój, depresję oraz konsternację.

7.3 Zaburzenia związane z używaniem alkoholu są dość powszechne w tej grupie wiekowej, szczególnie u mężczyzn, którzy mieszkają sami i nie mają kontaktów społecznych⁽⁴⁸⁾. Nadmierne spożywanie alkoholu łączy się z powszechnie występującym upośledzeniem fizycznym, umysłowym, społecznym czy kognitywnym. Około 3 % osób powyżej 65. roku życia wykazuje tego rodzaju zaburzenia⁽⁴⁹⁾, lecz wiele przypadków pozostaje bez diagnozy, gdyż kryteria i badania koncentrują się na młodych ludziach. Jednakże leczenie starszych osób z problemu alkoholowego jest niejednokrotnie łatwiejsze niż terapia dla ludzi młodych.

7.4 Alkohol może potęgować bądź ograniczać działanie niektórych leków. Ważne jest zwiększanie świadomości pracowników opieki zdrowotnej, nieformalnych opiekunów i osób starszych na temat możliwych interakcji alkoholu z lekami.

7.5 Komitet sądzi, że należy aktywniej działać na rzecz zapewnienia dobrego samopoczucia starzejącego się społeczeństwa w UE i zapewnić informacje na temat szkodliwych skutków spożycia alkoholu dla zdrowej i godnej starości w UE.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽⁴³⁾ COM(2006) 367 wersja ostateczna.

⁽⁴⁴⁾ Zob. przypis 11.

⁽⁴⁵⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u z 16 marca 2006 r. w sprawie przemocy domowej wobec kobiet (sprawozdawca: Renate Heinisch, Dz.U. C 110 z 9.5.2006) oraz opinia z inicjatywy własnej z 14 grudnia 2006 r. w sprawie dzieci jako pośrednich ofiar przemocy domowej (sprawozdawca: Renate Heinisch, Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

⁽⁴⁶⁾ Zob. przypis 11.

⁽⁴⁷⁾ Zob. Royal College of Psychiatrists, Wielka Brytania <http://www.rcpsych.ac.uk/mentalhealthinfoforall/problems/ alcoholanddrugs/alcoholandolderpeople.aspx>.

⁽⁴⁸⁾ „Alcohol use disorders in elderly people: redefining an age old problem in old age”, British Medical Journal (2003).

⁽⁴⁹⁾ Projekt „Prevalence of mental disorders in Europe: results from the European Study of the Epidemiology of Mental Disorders” (2004).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie związku między równouprawnieniem, wzrostem gospodarczym i wskaźnikami zatrudnienia (opinia rozpoznawcza)

(2009/C 318/04)

Sprawozdawca: **Béatrice OUIIN**

W piśmie z dnia 18 grudnia 2008 r. minister spraw europejskich Szwecji Cecilia MALMSTRÖM, w związku ze zbliżającym się przewodnictwem Szwecji w Radzie Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej na następujący temat:

„Związek między równouprawnieniem, wzrostem gospodarczym i wskaźnikami zatrudnienia”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 1 września 2009 r. Sprawozdawcą była Béatrice OUIIN.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 6 – 6 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Dzięki podniesieniu przez prezydencję szwedzką kwestii związku między równouprawnieniem płci, wzrostem i zatrudnieniem możliwe jest podejście do tej sprawy z odpowiednim dystansem. Równouprawnienie jest bowiem przedmiotem znacznej liczby raportów i badań, a także dyrektyw, przepisów, zaleceń i umów, jednak rzeczywistość stawia opór, a nierówności trwają. Są one wielowiekowym dziedzictwem, zwalczanym dopiero od 50 lat. Równouprawnienie jest już obecnie zapisane w prawodawstwie, ale zmienić musi się jeszcze mentalność oraz zachowania indywidualne i grupowe. Niniejsza opinia proponuje zmianę spojrzenia na omawiany temat, szczególnie w trzech dziedzinach: organizacja czasu, uznanie kwalifikacji w dziedzinie usług na rzecz indywidualnych osób oraz obecność osób obu płci w różnych branżach zawodowych i na stanowiskach kierowniczych.

1.2 Zalecenia EKES-u adresowane są zatem do państw członkowskich, do Komisji, do partnerów społecznych, a także do wszystkich podmiotów społeczeństwa.

Dla państw członkowskich:

1.3 Wzrost gospodarczy mierzy się przyrostem PKB. Jednak wskaźnik ten nie odzwierciedla w wystarczającym stopniu wkładu kobiet w gospodarkę. Aby przeanalizować związek między równouprawnieniem płci a wzrostem, miernik wzrostu powinien zostać odpowiednio dostosowany.

1.4 Działanie na rzecz równouprawnienia płci powinno być traktowane jako środek umożliwiający:

— wspieranie wzrostu i zatrudnienia (a nie jako źródło kosztów lub obciążenie);

— zwiększenie niezależności ekonomicznej kobiet, które dzięki temu będą konsumować więcej dóbr i usług;

— inwestowanie w zasoby ludzkie poprzez narzucenie zasady równego dostępu do kształcenia zawodowego i kształcenia przez całe życie oraz lepsze wykorzystanie doświadczenia i różnorodności;

— stworzenie warunków do lepszego godzenia pracy, życia rodzinnego i prywatnego poprzez umożliwienie, na zasadzie dobrowolności, elastycznej organizacji czasu pracy w interesie przedsiębiorstw i pracowników, poprawę usług w zakresie opieki zdrowotnej, uznanie organizacji opieki nad małymi dziećmi nie jako obciążenia, ale jako inwestycji oraz zachęcanie mężczyzn do pełnego uczestnictwa w pracach domowych;

— pobudzanie ducha przedsiębiorczości wśród kobiet poprzez wspieranie tworzenia i przejmowania przedsiębiorstw oraz poprawę ich dostępu do finansowania;

- należyte uwzględnienie aspektu płci w krótko-, średnio- i długoterminowych środkach podejmowanych wobec kryzysu gospodarczo-finansowego, zarówno na szczeblu całej Unii Europejskiej, jak i każdego państwa członkowskiego;
- ograniczenie ubóstwa pracowników (pracownikami źle opłacanymi i z niepewną przyszłością zawodową oraz osobami samotnie wychowującymi dzieci są często kobiety) poprzez lepszy dostęp do pracy, pewność zatrudnienia i godziwe wynagrodzenie.

Dla Komisji:

1.5 Komitet wzywa do skontrolowania i oceny wysiłków państw członkowskich we wdrażaniu planu działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn oraz do tego, by został uznany za platformę wymiany sprawdzonych rozwiązań i doświadczeń.

Dla partnerów społecznych:

1.6 EKES wzywa partnerów społecznych do wdrożenia ich wspólnych ram działania w dziedzinie równouprawnienia płci i do skupienia się na roli płci, promowaniu roli kobiet w procesie decyzyjnym, wspieraniu dążenia do równowagi między pracą a życiem prywatnym oraz ograniczeniu rozbieżności w wynagrodzeniach;

1.7 do podniesienia wiedzy i poprawy narzędzi w walce z segregacją zawodową, na rzecz zawodów mieszanych;

1.8 do profesjonalizacji zajęć związanych z usługami dla osób, na rzecz większego uznania umiejętności wykorzystywanych przy świadczeniu takich usług.

Komitet wzywa wszystkie podmioty społeczeństwa obywatelskiego i decydentów politycznych do:

- przeanalizowania możliwości złagodzenia zasad dotyczących emerytury, co mogłoby obejmować możliwość wykorzystania awansu czasu przed emeryturą na obowiązki rodzinne;
- wzbogacania oferty usług świadczonych w domu dzięki rozwijaniu usług publicznych i tworzeniu przedsiębiorstw;

- zwiększenia liczby kobiet na stanowiskach kierowniczych w administracji publicznej oraz w zarządach i kierownictwach przedsiębiorstw prywatnych i publicznych

- szerokiego ujęcia tego zagadnienia, celem zastosowania zarówno natychmiastowych środków, jak i działań długofalowych.

2. Wstęp

2.1 Konieczność podjęcia środków mających na celu zwiększeniu udziału kobiet w rynku pracy została ujęta w strategii lizbońskiej, która ma sprawić, że społeczeństwo europejskie stanie się bardziej konkurencyjne i będzie oparte na wiedzy.

2.2 W sprawozdaniu Komisji na temat równości kobiet i mężczyzn – 2008 ⁽¹⁾ wskazano, że: „Zatrudnienie kobiet było w ciągu ostatnich lat głównym czynnikiem stałego wzrostu zatrudnienia w UE. W latach 2000-2006 zatrudnienie w UE-27 wzrosło o ok. 12 mln miejsc pracy, w tym o ponad 7,5 mln miejsc pracy dla kobiet (...). Stopa zatrudnienia kobiet mających dzieci wynosi jedynie 62,4 %, zaś mężczyzn w tej samej sytuacji – 91,4 %, czyli różnica wynosi 29 punktów procentowych. Ponad trzy czwarte zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy to kobiety (76,5 %), czyli jedna kobieta na trzy, w porównaniu z jednym mężczyzną na dziesięciu”.

2.3 Według sprawozdania ogłoszonego w 2009 r. ⁽²⁾ stopa zatrudnienia kobiet wynosi 58,3 % wobec 72,5 % w wypadku mężczyzn. Natomiast stopa zatrudnienia kobiet w niepełnym wymiarze czasu pracy wynosi 31,2 %, a mężczyzn 7,7 %. W sprawozdaniu podkreślono też przewagę kobiet w sektorach, w których praca jest gorzej opłacana oraz nierówny podział władzy w instytucjach i przedsiębiorstwach.

2.4 Choć równouprawnienie płci nie jest jeszcze rzeczywiste, to sytuacja kobiet pracujących zawodowo jest jedną z najlepszych w świecie. Trzeba oddać Unii Europejskiej, że zajęła się tą sprawą od samego początku istnienia i wdrożyła odpowiednie narzędzia statystyczne, badania, analizy oraz akty prawne.

2.5 Pomimo stwierdzonych postępów i pozytywnych wyników, potencjał ekonomiczny kobiet nie jest uwzględniany w wystarczającym stopniu. Ponadto międzynarodowy kryzys gospodarczy i finansowy o niespotykanej dotąd skali będzie miał zapewne inny wpływ na kobiety i na mężczyzn ze względu na ich różną sytuację w sferze gospodarczej, społecznej i rodzinnej.

⁽¹⁾ COM(2008) 10 wersja ostateczna, s. 4.

⁽²⁾ COM(2009) 77 wersja ostateczna.

2.6 Jako że dostępne są bardzo liczne prace, a europejskie instytucje i partnerzy społeczni wydali wiele zaleceń i decyzji – w ciągu 9 lat Komitet przyjął 14 opinii w sprawach związanych z równouprawnieniem płci⁽¹⁾ – niniejsza opinia nie dotyczy całej problematyki równouprawnienia. Jej zakres ogranicza się do związków równouprawnienia ze wzrostem i zatrudnieniem w perspektywie celów strategii lizbońskiej dotyczących większego udziału kobiet w rynku pracy⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

- z 24 marca 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn prowadzących działalność na własny rachunek oraz uchylającej dyrektywę 86/613/EWG; sprawozdawca: Madi SHARMA, (Dz.U. C 228, 22.9.2009);
- z 13 maja 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 92/85/EWG w sprawie wprowadzenia środków służących wspieraniu poprawy w miejscu pracy bezpieczeństwa i zdrowia pracownic w ciąży, pracownic, które niedawno rodziły, i pracownic karmiących piersią; sprawozdawca: Mária HERCZOG, CESE 882/2009 (Dz.U. C 277 z 17.11.2009);
- z 22 kwietnia 2008 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Znoszenie różnic w wynagradzaniu kobiet i mężczyzn”; sprawozdawca: Ingrid KÖSSLER (Dz.U. C 211 z 19.8.2008);
- z 11 lipca 2007 r. w sprawie „Zatrudnienie i przedsiębiorczość – rola społeczeństwa obywatelskiego oraz organów lokalnych i regionalnych z uwzględnieniem kwestii płci”; sprawozdawca: Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 256 z 27.10.2007);
- z 11 lipca 2007 r. w sprawie roli partnerów społecznych w godzeniu życia zawodowego, rodzinnego i prywatnego; sprawozdawca: Peter CLEVER (Dz.U. C 256 z 27.10.2007);
- z 12 lipca 2007 r. w sprawie zatrudnienia grup priorytetowych (strategia lizbońska) (opinia z inicjatywy własnej); sprawozdawca: Wolfgang GREIF (Dz.U. C 256 z 27.10.2007);
- z 13 września 2006 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz równości kobiet i mężczyzn 2006-2010”; sprawozdawca: Grace ATTARD (Dz.U. C 318 z 23.12.2006);
- z 14 lutego 2006 r. w sprawie reprezentacji kobiet w organach decyzyjnych grup interesów gospodarczych i społecznych w Unii Europejskiej; sprawozdawca: Thomas ETTY (Dz.U. C 88 z 11.4.2006);
- z 14 grudnia 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku na rzecz Równych Szans dla Wszystkich (2007 r.) – „W kierunku sprawiedliwego społeczeństwa”; sprawozdawca: Mária HERCZOG (Dz.U. C 65 z 17.3.2006);
- z 29 września 2005 r. w sprawie ubóstwa kobiet w Europie; sprawozdawca: Brenda KING (Dz.U. C 24 z 31.1.2006);
- z 28 września 2005 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejski Instytut ds. Równości Mężczyzn i Kobiet; sprawozdawca: Dana ŠTECHOVÁ (Dz.U. C 24 z 31.1.2006);
- z 15 grudnia 2004 r. w sprawie propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzania w życie zasady równych szans i równego traktowania mężczyzn i kobiet w dziedzinie zatrudnienia i pracy; sprawozdawca: Madi SHARMA (Dz.U. C 157 z 28.6.2005);
- z 3 czerwca 2004 r. w sprawie propozycji dyrektywy Rady wprowadzającej zasadę równego traktowania kobiet i mężczyzn w dostępie do towarów i usług oraz do dostaw towarów i usług; sprawozdawca: Claire CAROLL (Dz.U. C 241 z 28.9.2004);
- z 25 stycznia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 76/207/EWG dotyczącą wdrażania zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i kariery zawodowej oraz warunków pracy; sprawozdawca: Christina WAHROLIN (Dz.U. C 123 z 25.4.2001).

⁽²⁾ 60 % w 2010 r.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dotychczasowa sytuacja

3.1.1 Zatrudnienie kobiet rosło od lat 60. Dużym krokiem w kierunku równouprawnienia płci był, począwszy od lat 70., masowy dostęp kobiet do zatrudnienia. Z chwilą, gdy możliwy stał się dla nich wybór macierzyństwa i dostęp do studiów wyższych, zapragnęły, tak jak mężczyźni, wykorzystać swe umiejętności na płaszczyźnie społecznej, a nie tylko rodzinnej oraz uzyskać niezależność finansową. Praca, za którą otrzymuje się wynagrodzenie oznacza osobisty dochód, lepsze gwarancje w zakresie bezpieczeństwa socjalnego i emerytur, ochronę przed ubóstwem w wypadku separacji, rozvodu czy wdowieństwa.

3.1.2 Dostęp kobiet do zatrudnienia stworzył nowe potrzeby, które rynek musiał zaspokoić. Wcześniej kobiety pracowały w domu, co nie było wliczane do PKB. Z chwilą, gdy wyszły ze środowiska domowego, powstały miejsca pracy dla wykonywania zadań, którymi zajmowały się one w domu. Można tu wymienić opiekunki do dzieci i pomoc domową, ale to nie wszystko.

3.1.3 Praca kobiet zrodziła potrzeby, które przyczyniły się do rozwoju gospodarczego. Kiedy kobiety zaczęły pracować zawodowo, rodziny wyposażyły się w urządzenia gospodarstwa domowego, dwa samochody, zaczęły kupować gotowe dania, dzieci i rodzice zaczęli jeść posiłki poza domem, pojawiła się potrzeba usług i infrastruktury pobytowej dla osób chorych, niepełnosprawnych i starszych, którymi wcześniej zajmowały się gospodynie domowe, a także potrzeby w zakresie opieki nad dziećmi poza czasem zajęć szkolnych. Dysponując dwoma pensjami, rodziny uzyskały możliwość nabycia mieszkania, uczestnictwa w wydarzeniach kulturalnych, podróżowania itd. Dzięki temu powstały miejsca pracy w przemyśle (artykuły gospodarstwa domowego, motoryzacja, sektor rolno-spożywczy), w placówkach zbiorowego żywienia, w służbie zdrowia, w sektorze społecznym, w usługach związanych ze szkołą, opieką nad małymi dziećmi i edukacją, w budownictwie, turystyce, w sektorze rozrywek, kultury, przewozu osób itd.

3.1.4 Od czterdziestu lat proces przekształcania prac domowych w zatrudnienie napędza wzrost gospodarczy. Czy chodzi tu jednak o rzeczywisty wzrost, czy też tylko o sposób jego obliczania? W ekonomii pomija się prace domowe i wykonywane na rzecz rodziny, niezbędne dla funkcjonowania społeczeństwa, co budzi wątpliwości odnośnie do sposobów obliczania wzrostu.

3.2 Równouprawnienie a wzrost gospodarczy – fakty i konstatacje

3.2.1 Według analizy UE ⁽¹⁾ korzyści z równouprawnienia płci dla gospodarki nie należy oceniać wyłącznie pod kątem większej opłacalności działania przedsiębiorstw. Jest to wydajna inwestycja przyczyniająca się do ogólnego postępu gospodarczego oraz do większego wzrostu i zatrudnienia. Równouprawnienie płci może być czynnikiem rozwoju: 1) dzięki większemu udziałowi kobiet w rynku pracy, co prowadzi do lepszego wykorzystania dokonanych przez nie inwestycji w kształcenie i szkolenia; 2) dzięki większej niezależności finansowej; 3) poprzez lepsze włączenie kobiet do systemu podatkowego, co przyczynia się do ogólnego dobrobytu.

3.2.2. Choć uważa się, że gospodarczy wpływ równouprawnienia nie ogranicza się do generowania zysku i zarządzania różnorodnością na poziomie przedsiębiorstwa, to jednak istnieją dowody na jego korzystne oddziaływanie na wynik gospodarczy. Firmy, w których zarządzie zasiada więcej kobiet, odnotowują lepsze wyniki.

3.2.3. Działania na rzecz równouprawnienia można traktować jako inwestowanie w zasoby ludzkie, nawet jeśli cele rozwoju gospodarczego ograniczają się do wzrostu gospodarczego. Z punktu widzenia inwestycji, działania na rzecz równouprawnienia mogą dodatnio wpłynąć na jednostki, przedsiębiorstwa, regiony i społeczeństwa. Bardziej efektywne wykorzystanie potencjału dobrze wykształconych kobiet niesie również korzyści ekonomiczne.

3.2.4. Większa niezależność ekonomiczna kobiet przynosi gospodarce korzyści ze względu na ich wkład jako konsumentów towarów i usług oraz poprzez siłę nabywczą gospodarstw domowych. Ów wkład powinien znaleźć większe uznanie w polityce gospodarczej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym.

3.3 Sytuacja obecna

3.3.1 W chwili, gdy kryzysy gospodarczy i ekologiczny pobudzają do refleksji na temat pożądanego modelu rozwoju, podnoszą się głosy kwestionujące PKB jako jedyny wskaźnik wzrostu. Należałoby wziąć pod uwagę również inne wskaźniki ⁽²⁾.

3.3.2 Bez względu na stosowane wskaźniki sytuacja kobiet nie odpowiada zasadzie równouprawnienia, co powoduje koszty dla społeczeństwa. Państwa członkowskie wydają tyle samo na kształcenie chłopców i dziewcząt – a jednak 60 % absolwentów uniwersytetów europejskich to kobiety – jest zatem niezrozumiałe, że nie wspierają następnie bardziej kobiet na rynku

pracy. Równe dla obu płci wydatki publiczne na edukację powinny pozwolić kobietom na osiągnięcie takich samych stanowisk i wynagrodzenia, co mężczyznom. Kobiety powinny skorzystać z obecnych przemian, by zdobyć nowe umiejętności niezbędne w nowych miejscach pracy. Tymczasem wkład kobiet, ich wysoki poziom wykształcenia oraz zdolność do zaspokojenia przyszłych potrzeb rynku pracy są nadal niedooceniane i nieuznawane.

3.3.3 Walka z nierównym traktowaniem płci to nie tylko kwestia etyki, to także dążenie do lepszego zarządzania zasobami ludzkimi. Więcej kobiet aktywnych zawodowo oznacza więcej bogactwa oraz wzrost konsumpcji dóbr i usług, a także zwiększenie dochodów podatkowych. Mieszane zespoły w pracy, to większy potencjał innowacyjny. Umożliwienie parom realizacji ich pragnienia posiadania dziecka, a jednocześnie rodzicom – zachowania pracy pozwala na walkę z kryzysem demograficznym. Jeżeli Europa chce inwestować w ludzi, musi w pierwszej kolejności zająć się trudnościami kobiet ⁽³⁾.

3.3.4 Potencjał rozwoju kobiet jest hamowany szczególnie przez takie czynniki jak:

- nierówny podział zadań rodzinnych (opieka nad dziećmi, chorymi, osobami starszymi, prace domowe itp.),
- niewystarczające, pod względem ilościowym i jakościowym, publiczne struktury opieki przedszkolnej oraz alternatywne struktury opieki, które byłyby dostępne cenowo dla wszystkich,
- ciężar stereotypów,
- segregacja pozioma i pionowa na rynku pracy
- segregacja na poziomie ukierunkowania przy wyborze szkoły lub studiów,
- brak uznania kwalifikacji i umiejętności wykorzystywanych w wielu zawodach,
- praca w niepełnym wymiarze godzin nie wynikająca z wyboru,
- praca o niepewnych perspektywach,
- praca nieformalna,

⁽¹⁾ Notatka analityczna: *The Economic Case for Gender Equality*, Mark Smith i Francesca Bettio, 2008 – sfinansowana i opracowana na potrzeby Komisji Europejskiej, DG EMPL.

⁽²⁾ Na przykład wskaźniki używane przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP): HDI (*Human Development Index* – wskaźnik rozwoju ludzkiego), który klasyfikuje kraje w zależności od średniej z trzech wskaźników (PKB na mieszkańca, spodziewana długość życia w chwili urodzenia oraz poziom wykształcenia), GDI (*Gender Development Index* – wskaźnik zróżnicowania społecznego ze względu na płeć), który pozwala na ocenę różnic między sytuacją mężczyzn i kobiet oraz GEM (*Gender Empowerment Measure* – wskaźnik zaangażowania społecznego, czyli udziału kobiet w życiu politycznym i społecznym).

⁽³⁾ COM(2009) 77 wersja ostateczna: „... państwa członkowskie o najwyższym współczynniku urodzeń robią bardzo wiele w celu zapewnienia rodzicom równowagi życia zawodowego i prywatnego a współczynnik zatrudnienia kobiet jest w nich wysoki.”

- niskie wynagrodzenia,
- różnice w wynagrodzeniu między mężczyznami a kobietami ⁽¹⁾,
- przemoc i molestowanie o charakterze seksualnym lub ze względu na płeć,
- zbyt niska liczba kobiet na odpowiedzialnych stanowiskach w gospodarce i polityce,
- niekorzystne warunki dla kobiet zakładających przedsiębiorstwa, zbyt niskie wsparcie przy tworzeniu i przejmowaniu przedsiębiorstw oraz ograniczony dostęp do finansowania,
- zjawisko wsteczności w niektórych społecznościach,
- brak wzorców do naśladowania,
- same kobiety – kobiety nie reklamują się tak, jak to czynią mężczyźni (niechętnie starają się o stanowiska wiążące się z dużą odpowiedzialnością, brakuje im wiary w siebie, nie nawiązują kontaktów ani nie korzystają z nadarzających się sposobności, a także niechętnie oponują przeciwko dyskryminacji).

3.3.5 Skierowanie wysiłków na warunki dostępu kobiet do rynku pracy i utrzymania się na nim oraz zniwelowanie różnic w wynagrodzeniach między mężczyznami a kobietami zaowocuje większym wzrostem i miejscami pracy lepszej jakości, będzie zapobiegać ubóstwu i powodować mniejsze koszty „naprawy socjalnej”. Kategorią najbardziej dotkniętą ubóstwem w Europie są samotne kobiety z dziećmi ⁽²⁾.

3.3.6 W dawnym podziale ról mężczyzna uzyskiwał dochód, z którego finansowane były zajęcia rodzinne, społeczne i domowe jego żony. Gdy rodzina ma do dyspozycji dwie pensje, nie przeznaczając jednej z nich na finansowanie prac wykonywanych wcześniej przez gospodynię domową, lecz raczej na konsumpcję dóbr materialnych.

3.3.7 Bezpłatna praca gospodyń domowych nie miała ceny, ale po przekształceniu się w pracę związaną z wynagrodzeniem ma ona pewien koszt, którego użytkownicy nie chcą ponosić lub któremu nie mogą sprostać. Opiekunka do dzieci, pomoc rodzinna, pomoc domowa otrzymują najniższe wynagrodzenie, pracują w niepełnym wymiarze czasu pracy, mają wielu pracodawców (pracodawcami, po kilka godzin w tygodniu, są osoby prywatne) i najczęściej są zatrudniane nieformalnie. Prace domowe to największy sektor nierejestrowanej pracy w Europie.

3.3.8 Rodzice powierzają to, co mają najcenniejszego, małe dziecko, osobom opłacanym znacznie poniżej średniej,

a przecież chcieliby, by kompetencje tych osób były wysokie. Podobnie pomocy domowej zostawia się klucze od domu, lecz nie płaci się jej proporcjonalnie do zaufania. Trudno jest uzyskać uznanie kwalifikacji, gdyż rodziny uważają za „łatwe” prace, które mogą wykonać same. Tymczasem, o ile zajmowanie się własnymi dziećmi nie jest zawodem, jest nim zajmowanie się dziećmi innych (wymaga wiedzy w zakresie psychologii, dietetyki, higieny, a także stałego skupienia, umiejętności słuchania, uwagi, czujności itp.). Niezbędne umiejętności, często uważane za „naturalnie” kobiece i z tej przyczyny pomijane w dziedzinie pracy zawodowej, są raczej przekazywane nieformalnie w rodzinie niż poprzez naukę w szkole.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Dążenie do równouprawnienia płci może nadal być czynnikiem wzrostu i zatrudnienia, ponieważ:

- stopa zatrudnienia kobiet może wzrosnąć, co stworzy dodatkowe potrzeby w zakresie usług;

- wynagrodzenie kobiet może wzrosnąć, co wygeneruje siłę nabywczą, stworzy nowe możliwości w zakresie konsumpcji i dochodów z podatków;

- kobiety mogą zająć więcej stanowisk politycznych i decyzyjnych, co będzie miało pozytywny wpływ na wydajność przedsiębiorstw i instytucji;

- więcej kobiet zakładających przedsiębiorstwa wniesie w gospodarkę cenne wartości i wkład finansowy dzięki innowacjom i tworzeniu miejsc pracy.

4.2 Jako że zbędne jest powtarzanie tego, o czym była już mowa w innych dokumentach wspólnotowych, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny ograniczy swe propozycje do kilku zagadnień, analizowanych dotąd w mniejszym stopniu.

4.2.1 Zająć się zjawiskiem segregacji zawodowej

4.2.1.1 Główną przeszkodą dla równouprawnienia płci jest obecnie segregacja zawodowa. Są zawody męskie i zawody kobiece. Wynagrodzenie w kobiecych sektorach zawodowych jest często niższe, a praca w niepełnym wymiarze godzin oraz niepewność zatrudnienia – powszechniejsze.

4.2.1.2 Tak długo, jak dany zawód będzie zastrzeżony dla jednej płci, przywiązane będą do niego stereotypy. Obecnie jest oczywiste, że mężczyźni i kobiety są zdolni do wykonywania wszystkich zawodów. W wielu zawodach, w których długo dominowali mężczyźni (nauczyciel, sędzia, lekarz ogólny itd.), dzisiaj dominują kobiety. Dlatego wymieszanie płci

⁽¹⁾ Zob. doskonała kampania Komisji pod hasłem „Equal pay for work of equal value”, <http://ec.europa.eu/equalpay>.

⁽²⁾ COM(2009) 77 wersja ostateczna: „[istnieje] zagrożenie popadnięciem w ubóstwo, w szczególności w przypadku samotnych rodziców, którymi w większości są matki (wskaźnik zagrożenia ubóstwem wynosi wśród nich 32 %)”.

w dziedzinie zatrudnienia jest tak trudne? Trzeba zdobyć wiedzę na ten temat, by zaradzić problemowi segregacji zawodowej i dążyć do mieszanego zatrudnienia. Pozwoli to także uniknąć braku siły roboczej, występującego w niektórych zawodach.

4.2.1.3 Przeszkody na drodze do mieszanych zawodów i funkcji są nieuświadomione i wiążą się z wyobrażeniami. Zakorzeniają się one już w systemie edukacji poprzez wybór różnych zawodów dla dziewczynek i chłopców. Rodzice i nauczyciele powinni być w większym stopniu wyczuleni na skutki ukierunkowania dzieci. Negocjatorzy z ramienia pracodawców i związków zawodowych, opracowujący siatki i klasyfikacje określające hierarchię kwalifikacji w ramach negocjacji płacowych mają do odegrania bardzo istotną rolę. Muszą oni w związku z tym posiadać wiedzę o wartości umiejętności zdobytych w środowisku domowym i rodzinnym. Ponadto stanowiska kierownicze również nie należą do mieszanych. W wielkich przedsiębiorstwach i na wysokich szczeblach administracji należy podjąć działania na rzecz zajmowania stanowisk zarówno przez mężczyzn, jak i przez kobiety.

4.2.2 Określić kwalifikacje w zajęciach związanych z usługami dla osób i doprowadzić do ich profesjonalizacji

4.2.2.1 Prace w ramach usług dla osób powinny stać się prawdziwymi zawodami, z uznanymi kwalifikacjami, kształceniem, dyplomami i ścieżkami kariery. Aby wykroczyć poza indywidualne stosunki między osobami prywatnymi a pomocą domową, należy stworzyć przedsiębiorstwa i usługi publiczne w sektorze usług dla osób. Rodziny nie powinny już odtąd być pracodawcami, lecz klientami lub użytkownikami, którzy nabywają lub uzyskują kilka godzin sprzątania, pomocy dla osób starszych, opieki nad dziećmi, korepetycji itp. Należy upowszechnić istniejący już w kilku krajach europejskich system, w którym pracodawca, czyli przedsiębiorstwo lub usługodawca publiczny są odpowiedzialni za bezpieczeństwo przedmiotów i osób oraz muszą kontrolować kwalifikacje pracowników wykonujących pracę w domu klienta. Pracownicy ci mają dzięki temu jednego pracodawcę, otrzymują wynagrodzenie za czas przejazdu między dwoma miejscami pracy i mają dostęp do szkoleń oraz do wszelkich zabezpieczeń zbiorowych. Należy opracować europejskie ramy odniesienia dla pracy w zakresie usług świadczonych w domu z uwzględnieniem wymiaru psychologicznego tych zajęć (zaufanie, empatia, uwaga, umiejętność słuchania, czujność itp.) i niezbędnej wiedzy (dietetyka, wpływ używanych produktów na zdrowie i środowisko naturalne itp.), a nie tylko wymiaru materialnego i techniki prac w gospodarstwie domowym.

4.2.2.2 Uznanie kwalifikacji podnosi koszt usług, któremu już obecnie większość rodzin nie może sprostać. Finansowanie ze środków publicznych lub ze strony przedsiębiorstw – o ile zostało to przewidziane w porozumieniach na poziomie przedsiębiorstw – sprawiłoby, że usługi te stałyby się bardziej dostępne dla wszystkich.

4.2.2.3 Profesjonalizacja prac w zakresie usług dla osób i lepsze wynagrodzenie pozwolą na rozwój ich mieszanego charakteru. Kiedy mężczyźni zechcą wykonywać prace w zakresie pomocy domowej, opieki nad dziećmi i pomocy na rzecz rodziny, uczyniony zostanie wielki krok w kierunku równouprawnienia płci.

4.2.3 Lepiej dzielić zadania rodzinne

4.2.3.1 Ojcowie poświęcają mniej czasu niż matki na zajęcia rodzinne i domowe. Uświadomienie ojcom znaczenia ich roli wobec dzieci, zachęcanie mężczyzn do podejmowania odpowiedzialności za starszych rodziców i za osoby chore w rodzinie jest jednym z warunków równouprawnienia.

4.2.4 Opieka nad małymi dziećmi

4.2.4.1 Rozwijanie usług w zakresie opieki nad małymi dziećmi nie powinno być rozważane w kategoriach kosztów, lecz inwestycji. Według Gösty Esping-Andersen⁽¹⁾, w perspektywie długoterminowej pracujące matki zwracają subwencje dzięki wzrostowi ich zarobków w skali całego życia i płaconym przez nie podatkom. Wkład ten rekompensuje pomoc publiczną otrzymaną na początku i ma korzystny wpływ na dziecko znajdujące się pod opieką. Inwestycja ta pozwoli również na zahamowanie niekorzystnych tendencji demograficznych w Europie.

4.2.5 Rozwinąć ofertę usług

Równouprawnienie zależy również od rozwoju oferty usług, które uwolnią kobiety od prac domowych i rodzinnych celem zwiększenia ich udziału w stabilnym zatrudnieniu w pełnym wymiarze godzin, na stanowiskach wymagających kwalifikacji. Rozwój tych usług (opieka nad małymi dziećmi, usługi związane z edukacją, opieka nad osobami starszymi i niepełnosprawnymi, sprzątanie, prasowanie itp.) oznacza tworzenie miejsc pracy.

4.2.5.1 Usługi te wymagają współfinansowania (państwo, przedsiębiorstwa, klienci)⁽²⁾. Ostatnio niektóre porozumienia zawierane w przedsiębiorstwach przewidują usługi dla osób jako alternatywę wobec podwyżki płac. Proponowanie usług umożliwiających lepsze godzenie życia osobistego i zawodowego wchodzi w zakres społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw.

⁽¹⁾ „Trois leçons sur l'Etat-Providence”, 2008, Paryż, Le Seuil.

⁽²⁾ Przykład „czeku na zatrudnienie w zakresie usług” i odliczeń podatkowych we Francji, pozwalających na częściowe finansowanie tych usług są ciekawymi pomysłami, które przyniosły pozytywne skutki w walce z pracą nieformalną w tym sektorze. System ten jest owocem porozumienia między bankami, państwem i systemami ochrony społecznej. Banki emitują specjalne czeki pozwalające na opłacanie usług świadczonych w domu celem likwidacji pracy na czarno i ułatwienia pracodawcom prywatnym formalności w zakresie deklaracji społecznych i podatkowych.

4.2.6 Pomyśleć o „kredycie czasu”

4.2.6.1 Usługi nie wystarczą, by pogodzić życie zawodowe i rodzinne. Wychowanie i edukacja dzieci wymaga czasu przez pewną część życia. Praca w niepełnym wymiarze godzin, wynikająca z dobrowolnej decyzji, zasadniczo ułatwia osobom utrzymującym rodzinę lepsze godzenie życia zawodowego, prywatnego i rodzinnego. Nie powinno to bynajmniej osłabiać pozycji kobiet w pracy oraz w życiu prywatnym, jeśli samotnie wychowują dzieci i zniechęcać ojców do angażowania się w życie rodzinne. Rodzice powinni mieć oboje możliwość zajmowania się dziećmi.

4.2.6.2 Czas trzeba też poświęcić innym członkom rodziny: osobom u schyłku życia, chorym, starzejącym się rodzicom. W chwili, gdy reformowane są wszystkie systemy emerytalne, trzeba porzucić wizję życia podzielonego na trzy etapy: nauka, praca i emerytura. Każdy powinien mieć możliwość uczenia się przez całe życie i dysponowania wystarczającą liczbą lat „kredytu czasu” na zajęcia rodzinne, społeczne, stowarzyszeniowe, polityczne i obywatelskie. Możliwy powinien być wybór co do przesunięcia wieku odejścia na emeryturę, jeśli dana osoba woli wykorzystać czas (finansowany tak jak emerytura) w okresie życia zawodowego.

4.2.7 Zwiększyć liczbę kobiet pełniących funkcje kierownicze

4.2.7.1 Kobiety są nieproporcjonalnie słabo reprezentowane na stanowiskach kierowniczych, w pełnieniu odpowiedzialnych funkcji politycznych, na wysokich stanowiskach administracyjnych i w kierownictwach dużych przedsiębiorstw, podczas gdy przedsiębiorstwa, w kierownictwie których zasiada więcej kobiet, osiągają najlepsze wyniki finansowe. Kobiety tworzą mniej przedsiębiorstw, rzadziej kierują przedsiębiorstwami. Mężczyźni są zaś nieproporcjonalnie słabo reprezentowani w sferze rodzinnej i rzadziej korzystają z urlopu wychowawczego.

4.2.7.2 Kobiety, które zdobyły sobie miejsce w środowisku męskim mogłyby pokierować kobietami dążącymi do takiej samej kariery (funkcja mentora). Konieczne może się okazać narzucenie pewnych środków: duże instytucje sektora publicznego i wielkie przedsiębiorstwa prywatne powinny podjąć działania na rzecz zapewnienia znacznej liczby kobiet w swym kierownictwie.

4.2.8 Wspierać kobiety w tworzeniu przedsiębiorstw

Kobiety, które w UE pragną założyć przedsiębiorstwo albo nim kierować, napotykają liczne trudności w tworzeniu i zapewnieniu trwałego bytu przedsiębiorstwom ze względu na słabą znajomość świata biznesu, rodzajów przedsiębiorstw i sektorów, z powodu braku informacji, kontaktów i powiązań, z racji stereotypów, ze względu na słabość i niewystarczającą elastyczność usług dla dzieci, trudności z pogodzeniem biznesu i obowiązków rodzinnych, a także inne podejście mężczyzn i kobiet do przedsiębiorczości. W planie działań UE na rzecz równości kobiet i mężczyzn określono środki, które należy zastosować, by wspierać ducha przedsiębiorczości wśród kobiet, pomóc im w stworzeniu własnego przedsiębiorstwa lub przejęciu przedsiębiorstwa już istniejącego i w korzystaniu ze szkoleń przeznaczonych dla przedsiębiorców oraz by ułatwić im dostęp do finansowania.

4.2.9 Rola partnerów społecznych

Stwierdziwszy, że przyczyny nierówności utrzymujących się na rynku pracy są złożone i wzajemnie powiązane, europejscy partnerzy społeczni przyjęli w 2005 r. – w ramach pierwszego wspólnego programu pracy – ramy działania na rzecz równouprawnienia płci. Objęły one głównie cztery dziedziny: kwestię roli płci, promowanie udziału kobiet w procesie decyzyjnym, wspieranie równowagi między życiem zawodowym i prywatnym oraz ograniczenie różnic w wynagrodzeniach.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie różnorodności form przedsiębiorstw (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/05)

Sprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Współsprawozdawca: **Marie ZVOLSKÁ**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„różnorodności form przedsiębiorstw.”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 września 2009 r. Sprawozdawcą był Miguel Ángel CABRA DE LUNA, a współsprawozdawcą Marie ZVOLSKA.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 113 głosami za – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Celem niniejszej opinii jest przedstawienie różnorodności form przedsiębiorstw istniejących w Unii Europejskiej (UE). Ochrona i zachowanie tej różnorodności są bardzo ważne dla urzeczywistnienia jednolitego rynku i utrzymania europejskiego modelu społecznego, a także dla osiągnięcia celów strategii lizbońskiej w dziedzinie zatrudnienia, konkurencyjności i spójności społecznej.

1.2 W niniejszej opinii położono nacisk na potrzebę, by w ramach prawnych regulujących działalność przedsiębiorstw i politykę konkurencji konsekwentnie wspierano różnorodność i wielość form przedsiębiorstw, które stanowią jeden z podstawowych walorów UE, w celu zapewnienia równych warunków działalności każdej z różnorodnych form przedsiębiorstw, z uwzględnieniem cech charakterystycznych każdej z nich.

1.3 Pluralizm i zróżnicowanie form przedsiębiorstw zostały uznane zarówno w traktacie, jak i w praktyce, w oparciu o różne statusy prawne już zatwierdzone bądź też obecnie rozpatrywane.

1.4 Ta różnorodność przyczynia się do bogactwa UE i ma kluczowe znaczenie dla Europy, której hasło brzmi: „Jedność w różnorodności”. Wszystkie formy przedsiębiorczości stanowią

odzwierciedlenie pewnej części historii europejskiej, a każda z nich jest elementem naszej zbiorowej pamięci i kultury – „naszych kultur”. Ta różnorodność zasługuje na ochronę.

1.5 Różnorodność ta stanowi także niezbędną podstawę dla osiągnięcia celów lizbońskich w dziedzinie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej w oparciu o utrzymanie i rozwój konkurencyjności przedsiębiorstw.

1.6 Celem przepisów prawnych dotyczących konkurencji nie powinno być doprowadzenie do całkowitego ujednolicenia, ale stworzenie wyważonych ram prawnych nadających się do zastosowania wobec różnych form przedsiębiorstw, które powinny mieć możliwość rozwoju z zachowaniem swoich własnych celów i metod pracy.

1.7 EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia prac w celu zatwierdzenia oddzielnych europejskich statutów dla stowarzyszeń i towarzystw wzajemnych oraz wyraża zadowolenie z rozpoczęcia prac nad europejskim statutem fundacji, które, jak ma nadzieję, zakończą się wkrótce przyjęciem tego statutu. Jednocześnie z zadowoleniem przyjmuje uproszczenie rozporządzenia w sprawie spółdzielni europejskich (SCE), którego złożoność spowalnia ich rozwój.

1.8 Sieci i usługi w zakresie wsparcia i informacji, doradztwo prawne, pomoc w dziedzinie marketingu oraz inne usługi powinny odnosić się do wszystkich form przedsiębiorstw.

1.9 EKES apeluje do Komisji o poszanowanie tożsamości spółdzielni w sprawach rachunkowości i o traktowanie kapitału zakładowego członków jako środków własnych spółdzielni, a nie jako długu, do czasu gdy członek spółdzielni nie stanie się wierzycielem, opuszczając spółdzielnię.

1.10 Statystyki ekonomiczne dotyczące spółdzielni, товариств взаимных, stowarzyszeń, fundacji i innych podobnych przedsiębiorstw są bardzo ograniczone i niejednolite, co utrudnia ich analizę i ocenę ich wkładu w najważniejsze cele makroekonomiczne.

1.10.1 Z tego względu EKES zwraca się do Komisji i do państw członkowskich, aby wspierały tworzenie rejestrów statystycznych wyżej wymienionych przedsiębiorstw. W szczególności chodzi o rachunki satelitarne, zgodnie z kryteriami zharmonizowanymi przez europejski system rachunków (SEC-1995) w „Instrukcji dotyczącej rachunków satelitarnych przedsiębiorstw gospodarki społecznej: spółdzielni i товариств взаимных” ⁽¹⁾ oraz w sprawozdaniu EKES-u na temat gospodarki społecznej w Unii Europejskiej ⁽²⁾.

1.11 EKES zwraca się do Komisji, aby zachęciła państwa członkowskie do przeanalizowania możliwości przyznania przedsiębiorstwom środków wyrównawczych w oparciu o ich potwierdzoną wartość społeczną lub udowodniony wkład w rozwój regionalny ⁽³⁾

1.12 EKES wzywa Komisję, aby wspólnie z centrum monitorowania różnorodności form przedsiębiorstw, będącym zasadniczym elementem wspierania konkurencyjności europejskiej, rozwijała istniejące już niezbędne instrumenty podstawowe, których zadaniem byłoby dbanie o to, by przedsiębiorstwa nie

były dyskryminowane w żadnej z dotyczących ich polityk, oraz koordynowanie działań w tej dziedzinie z poszczególnymi służbami Komisji.

1.13 EKES apeluje też, aby w tych przypadkach, gdy wykażą one swoją reprezentatywność, organizacje stanowiące najlepszą reprezentację różnorodnych form przedsiębiorstw uczestniczyły w dialogu społecznym.

2. Różnorodność form przedsiębiorstw a rynek wewnętrzny w Unii Europejskiej

2.1 Różnorodne formy przedsiębiorstw istniejące w Unii Europejskiej wywodzą się z naszej złożonej i zróżnicowanej ewolucji historycznej. Każda z nich jest związana z określonym kontekstem historycznym oraz warunkami społecznymi i gospodarczymi, które często różnią się w zależności od kraju. Z drugiej strony przedsiębiorstwa muszą się rozwijać i stale dostosowywać do zmian w społeczeństwie i w tendencjach rynkowych, a nawet zmieniać swoją formę prawną. Pluralizm i różnorodność poszczególnych form przedsiębiorczości stanowią cenne dziedzictwo Unii Europejskiej, kluczowe dla osiągnięcia celów określonych w strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej, opartej na utrzymaniu i rozwoju konkurencyjności przedsiębiorstw. Ochrona i zachowanie tej różnorodności mają ogromne znaczenie dla zapewnienia rozwoju konkurencyjnych rynków, skuteczności ekonomicznej oraz konkurencyjności podmiotów gospodarczych, a przy tym dla utrzymania spójności społecznej UE.

2.2 Zostało to uznane przez instytucje europejskie w postanowieniach art. 48, 81 i 82 traktatu oraz w traktacie lizbońskim ⁽⁴⁾, w którym w art. 3 ust. 3 proponuje się jako jeden z celów Unii społeczną gospodarkę rynkową opartą na równowadze między zasadami rynku oraz ochroną jednostek jako pracowników i obywateli.

2.3 Różnorodne formy przedsiębiorstw można zdefiniować na podstawie różnych kryteriów, takich jak wielkość, struktura prawna, formy dostępu do finansowania, cele, różne prawa polityczne i gospodarcze związane z kapitałem (podział zysków i dywidendy, prawo głosu) lub skład kapitału – to, czy jest on publiczny, czy prywatny – mianowanie kadry kierowniczej, znaczenie dla gospodarki (europejskiej, krajowej i lokalnej), zatrudnienie, ryzyko upadłości itp. Wszystko to tworzy wzorzec różnorodności, który można zobaczyć w wersji uproszczonej w poniższej tabeli:

⁽¹⁾ „Instrukcja dotycząca rachunków satelitarnych przedsiębiorstw gospodarki społecznej: spółdzielni i товариств взаимных”, CIRIEC, w imieniu Komisji Europejskiej, 2006 r.

⁽²⁾ CIRIEC, „Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej”, EKES, Bruksela 2008 r., www.cese.europea.eu, ISBN 928-92-830-08-59-0.

⁽³⁾ Dz.U. C 234 z 22.9.2005.

⁽⁴⁾ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej po przyjęciu traktatu z Lizbony. Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

RÓŻNORODNOŚĆ FORM PRZEDSIĘBIORSTW W UNII EUROPEJSKIEJ

WIELKOŚĆ	Wielonarodowe	Duże	Małe i średnie
Publiczne(własność sektora publicznego)	X	X	X
Notowane na giełdzie (<i>Listed</i>)	X	X	X
Nienotowane na giełdzie (<i>Unlisted</i>)		X	X
Rodzinne		X	X
Spółki jawne, cywilne, komandytowe (<i>Partnership</i>)	X	X	X
Spółdzielnie	X	X (*)	X (*)
Towarzystwa wzajemne		X (*)	X (*)
Fundacje		X (*)	X (*)
Stowarzyszenia		X (*)	X (*)
Inne, o charakterze niezarobkowym, istniejące w poszczególnych państwach członkowskich		X (*)	X (*)

(*) Ten rodzaj przedsiębiorstw w niektórych państwach członkowskich, w Parlamencie, w Komisji Europejskiej i w EKES-ie jest określany mianem przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Mamy do czynienia z kategorią socjologiczną, a nie prawną.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich ⁽⁵⁾ fundacje, stowarzyszenia i pozostałe podmioty o charakterze niezarobkowym mogą być „podmiotami gospodarczymi”, jeżeli prowadzą „działalność gospodarczą” w rozumieniu art. 43 i 49 traktatu WE i w związku z tym są włączone do tej klasyfikacji.

2.4 Chociaż ostatecznym celem każdego rodzaju przedsiębiorstwa jest tworzenie wartości i osiągnięcie maksymalnych rezultatów, parametry lub koncepcje pomiaru tej wartości i rezultatów mogą być różne w zależności od rodzaju przedsiębiorstwa i od celów, do jakich dążą ci, którzy dane przedsiębiorstwo kontrolują lub odnoszą korzyści z jego działalności. W niektórych przypadkach osiąganie maksymalnych rezultatów polega na uzyskaniu przez udziałowców jak największego zysku z zainwestowanego kapitału; natomiast w innych tworzenie wartości i optymalizacja rezultatów przekłada się na jak najwyższą jakość usług oferowanych członkom lub całemu społeczeństwu (na przykład w przypadku spółdzielni zajmującej się nauczaniem, której członkami są rodziny, albo towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych czy obowiązku usług publicznych).

2.4.1 Może się także zdarzyć, że niektóre duże przedsiębiorstwa nie mają udziałowców, a ich zyski finansowe są przeznaczone na ponowne inwestycje lub na cele społeczne przynoszące korzyści publiczne, tak jak to się dzieje w przypadku kas oszczędności w niektórych krajach europejskich ⁽⁶⁾.

2.4.2 Oprócz tego w niektórych MŚP i mikroprzedsiębiorstwach o charakterze lokalnym generowanie wartości nie przekłada się wyłącznie na korzyści ekonomiczne, ale także na zadania społeczne, takie jak poprawa warunków pracy, wspieranie samorządu itp.

2.5 Poniżej bardziej szczegółowo opisano różne rodzaje przedsiębiorstw w zależności od wielkości, a następnie odpowiednio do rodzaju własności.

2.6 Przedsiębiorstwa wielonarodowe oraz duże przedsiębiorstwa, które zazwyczaj są notowane na giełdzie ze względu na swoją wielkość, prosperują w dziedzinie produktywności i konkurencyjności systemów gospodarczych, a gdy osiągają pozytywne wyniki, mogą także utrzymywać wysoki poziom zatrudnienia ⁽⁷⁾.

2.7 W coraz większym stopniu przewaga konkurencyjna przedsiębiorstw opiera się na strategiach konkurencyjnych, których centralny element stanowią badania, rozwój i innowacje techniczne (B+R+I). Przedsiębiorstwa wielonarodowe i duże przedsiębiorstwa odgrywają nadrzędną rolę w badaniach, rozwoju i innowacjach technicznych prowadzonych przez prywatny sektor gospodarki w UE, choć być może w głównych sektorach gospodarki światowej nie ma jeszcze wystarczającej liczby europejskich przedsiębiorstw wielonarodowych i dużych przedsiębiorstw. Ponadto chociaż duże przedsiębiorstwa i przedsiębiorstwa wielonarodowe mają znaczenie dla gospodarki i zatrudnienia, należy pamiętać, że często każde z tych przedsiębiorstw stanowi centrum rozległych ogólnosięwiatowych sieci produkcyjnych, złożonych ze ściśle ze sobą powiązanych MŚP (duże przedsiębiorstwo w postaci sieci) albo z niezależnych przedsiębiorstw (modułowe sieci produkcji). To właśnie w tych krajach europejskich, które mają największą liczbę przedsiębiorstw wielonarodowych i dużych przedsiębiorstw, najszybciej zahamowano spadek produkcji i zatrudnienia spowodowany przez obecny kryzys gospodarczy.

2.8 W ostatnich dziesięcioleciach wiele etapów procesu produkcyjnego i infrastruktury usługowej jest zlecanych przez te przedsiębiorstwa małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP) i dlatego często poziom produkcji i zatrudnienia tych ostatnich zależy m.in. od popytu ze strony przedsiębiorstw wielonarodowych i dużych przedsiębiorstw, które w związku z tym stanowią drogę do pozycjonowania Europy na rynku światowym. Chociaż spośród 40 największych przedsiębiorstw przemysłowych świata 30 % znajduje się w UE ⁽⁸⁾, ich wartość

⁽⁵⁾ Zob. na przykład połączone sprawy C-180/98, C-184/98, Pavlov. Sprawa C-352/85, Bond van Adverteerders.

⁽⁶⁾ Od 50 lat w literaturze ekonomicznej podkreśla się różnorodność funkcji i celów w zależności od rodzaju przedsiębiorstwa (B. Ward, 1958; E.D. Domar, 1967; J. Vanek, 1970; J. Meade, 1972 i J.L. Monzón, 1989. Autorzy cytowani w „Instrukcji dotyczącej rachunków ...”, zob. przypis 1).

⁽⁷⁾ W niektórych przypadkach duże przedsiębiorstwa mogą nie mieć akcjonariuszy i nie dokonują żadnego podziału zysków, tak jak to się dzieje w przypadku kas oszczędnościowych w niektórych państwach członkowskich. Istnieją także duże przedsiębiorstwa, spółdzielnie emitujące udziały, które nie są notowane na giełdzie, lub też towarzystwa wzajemne, które działają przy użyciu własnego kapitału i rezerw, a nie kapitału nabytego przez członków.

⁽⁸⁾ Strona www.forbes.com, The Global 2000, 4.2.2008.

rynkowa stanowi tylko 24 % całości, a w niektórych sektorach najnowocześniejszych technologii, na przykład opartych na technologiach informacyjnych i komunikacyjnych, udział UE ogranicza się do jednego dużego przedsiębiorstwa.

2.9 MŚP, sieci MŚP, mikroprzedsiębiorstwa i niezależni pracownicy są w ostatnich dziesięcioleciach autorami ważnych zmian technologicznych i stanowią podstawę gospodarki europejskiej: 99 % przedsiębiorstw w UE stanowią MŚP i zapewniają one 66 % miejsc pracy⁽⁹⁾. Zazwyczaj nie są to przedsiębiorstwa notowane na giełdzie, ale mogą wykorzystywać notowania giełdowe do podwyższania kapitału lub rozwoju kapitału ryzyka (*venture capital*).

2.9.1 Generalnie MŚP należy popierać i to nie tylko za pomocą programu *Small Business Act*⁽¹⁰⁾. MŚP często stanowią sposób utrzymania zatrudnienia, ponieważ grupami interesu, które promują i kontrolują te przedsiębiorstwa, są obywatele związani z terenem, na którym działają, i wykazujący się dużą zdolnością do tworzenia i utrzymania miejsc pracy. MŚP „stanowią naturalne inkubatory kultury przedsiębiorczości”, stałe miejsce kształcenia kadry kierowniczej i szefów przedsiębiorstw.

2.10 W zależności od rodzaju własności przedsiębiorstwa użyteczności publicznej mogą być przedsiębiorstwami publicznymi, joint venture, a mogą nawet mieć formę prawną przedsiębiorstwa prywatnego. Pod względem geograficznym mogą być wielonarodowe, krajowe lub lokalne, chociaż większość z nich działa w warunkach lokalnych lub regionalnych. Ich działalność koncentruje się na świadczeniu usług użyteczności publicznej, jak na przykład transport publiczny, dostawa energii, wody, gospodarka odpadami, komunikacja, usługi socjalne, opieka zdrowotna, edukacja itp. Niemniej jednak przedsiębiorstwa te mogą także prowadzić działalność komercyjną, pod warunkiem, że będą przestrzegać postanowień dyrektywy w sprawie przejrzystości (93/84/EWG)⁽¹¹⁾. Jeżeli działają w interesie ogólnym, ich zyski są ponownie inwestowane w działalność regionalną i lokalną, dlatego też w znacznym stopniu przyczyniają się one do spójności społecznej, gospodarczej i regionalnej. Przedsiębiorstwa świadczące usługi użyteczności publicznej, jako dostawcy podstawowych usług, są kluczowymi czynnikami ogólnego rozwoju gospodarki, ponieważ inwestują w kluczowe sektory, oddziałujące jak dźwignia na resztę gospodarki (elektryczność, telekomunikacja i infrastruktura telekomunikacyjna, transport itp.).

2.11 Właścicielami przedsiębiorstw notowanych na giełdzie (*listed enterprises*) są ich zarejestrowani akcjonariusze. Akcjonariusze kupują i sprzedają swoje akcje na publicznych rynkach papierów wartościowych.

2.12 Przedsiębiorstwa nienotowane na giełdzie mogą być duże lub małe, a tytuły własności do nich (akcje, udziały lub inne) z definicji nie są notowane na giełdzie. Jednak w wielu

przypadkach także przedsiębiorstwa nienotowane na giełdzie dążą do wejścia na giełdę, zwłaszcza jeżeli w grę wchodzi kapitał ryzyka lub prywatni inwestorzy. Nawet prywatne MŚP mogą wykorzystać notowania giełdowe do podwyższenia kapitału, co umożliwia im dalszy rozwój.

2.13 Przedsiębiorstwa rodzinne stanowią skuteczne narzędzie propagowania kultury przedsiębiorczości i są najlepszym środkiem umożliwiającym milionom obywateli podejmowanie działalności gospodarczej, nie tylko w ramach MŚP, gdzie stanowią one większość, lecz także w dużych przedsiębiorstwach rodzinnych, które w tak znaczących krajach, jak Niemcy, Wielka Brytania, Włochy czy Francja stanowią od 12 % do 30 % wszystkich dużych przedsiębiorstw⁽¹²⁾. Przedsiębiorstwa rodzinne, duże czy małe, charakteryzują się tym, że rodzina sprawuje stałą kontrolę nad przedsiębiorstwem, nawet jeśli jest to spółka akcyjna. W takich przypadkach przedsiębiorstwo może nie być zainteresowane wejściem na giełdę.

2.14 Spółki jawne, cywilne lub komandytowe (*partnership*) są to przedsiębiorstwa komercyjne charakterystyczne dla kultury anglosaskiej, ale istniejące także w innych państwach UE, zakładane często przez przedstawicieli wolnych zawodów. Przedsiębiorstwa te, mające formę spółki między osobami fizycznymi, są skutecznym narzędziem udziału wykwalifikowanych przedstawicieli wolnych zawodów (prawników, księgowych i innych) w świecie biznesu zajmującego się usługami. Ten rodzaj przedsiębiorstw stanowi własność wspólników, których oprócz wniesionego kapitału łączy przede wszystkim ich własna praca. Kiedy wspólnicy przechodzą na emeryturę lub odchodzą ze spółki, przekazują jej swoje udziały.

2.15 Na zakończenie tej analizy różnego typu przedsiębiorstw istniejących w UE należy powiedzieć, że w UE istnieje wielka różnorodność przedsiębiorstw prywatnych, mających podobne cechy organizacyjne i działających na podobnych zasadach, prowadzących działalność o charakterze społecznym, której głównym celem jest zaspokojenie potrzeb ludzi, a dopiero potem zapewnienie zysków inwestorom kapitału⁽¹³⁾. Do tych przedsiębiorstw zaliczają się przede wszystkim spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje⁽¹⁴⁾. W dokumentach Komisji, Parlamentu Europejskiego i EKES-u tę grupę przedsiębiorstw określa się łącznym mianem przedsiębiorstw gospodarki społecznej⁽¹⁵⁾, chociaż nazwa ta nie jest używana we wszystkich państwach UE. W niektórych przypadkach używane są także określenia „trzeci sektor”⁽¹⁶⁾, „trzeci system”, „gospodarka solidarna” i inne, chociaż opisują one

⁽¹²⁾ Colli a., fernández p. i Rose m. (2003): „National Determinants of Family Firm Development? Family Firms in Britain, Spain and Italy in the Nineteenth and Twentieth Centuries”, *Enterprise & Society*, 4, 28–64.

⁽¹³⁾ „Gospodarka społeczna ...”, zob. przypis 2.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki społecznej (2008/2250 (INI)).

⁽¹⁵⁾ W wielu dokumentach Komisja wspomina o sektorze „gospodarki społecznej” (COM(2004) 18 wersja ostateczna w sprawie promocji spółdzielczości w Europie (punkt 4.3)).

⁽¹⁶⁾ Na przykład w Wielkiej Brytanii istnieje Office of the Third Sector (OTS), którego obszar działalności obejmuje „wolontariat i grupy lokalne, przedsiębiorstwa społeczne, charytatywne, spółdzielnie i towarzystwa wzajemne”, czyli właśnie wszystkie przedsiębiorstwa określone w niniejszym dokumencie jako „przedsiębiorstwa gospodarki społecznej”. Office of the Third Sector (OTS) jest instytucją publiczną podlegającą brytyjskiemu gabinetowi (www.cabinetoffice.gov.uk).

⁽⁹⁾ Dz.U. C 120 z 20.5.2005, s. 10 (punkt 2.1); Dz.U. C 112 z 30.4.2004, s. 105 (punkt 1.7); Program „Small Business Act” w Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

⁽¹⁰⁾ COM(2008) 394 wersja ostateczna – „Najpierw myśl na małą skalę” – Program „Small Business Act” dla Europy: inicjatywa na rzecz małych przedsiębiorstw.

⁽¹¹⁾ Dyrektywa Komisji 93/84/EWG z dnia 30 września 1993 r. zmieniająca dyrektywę 80/723/EWG w sprawie przejrzystości stosunków finansowych między państwami członkowskimi a przedsiębiorstwami publicznymi (Dz.U. L 254, z 10.12.1993, s. 16).

przedsiębiorstwa, których „porównywalna działalność o wspólnych cechach charakterystycznych istnieje wszędzie w Europie”⁽¹⁷⁾.

3. Wymiar społeczny

3.1 Chociaż przedsiębiorstwa wielonarodowe, duże przedsiębiorstwa i MŚP nie mają wyraźnego celu w postaci dobrobytu społecznego, ich działanie na rynkach w decydujący sposób przyczynia się do konkurencyjności oraz zatrudnienia i ma nadrzędny wymiar społeczny. Ten ogólny wymiar społeczny i terytorialny jest bardzo widoczny w przypadku MŚP oraz mikroprzedsiębiorstw silnie związanych z danym terenem.

3.2 Spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia i fundacje są bardzo ważnymi podmiotami w UE, prowadzącymi znaczącą działalność gospodarczą w trzech z pięciu sektorów instytucjonalnych, według których europejski system rachunków (SEC-1995) dzieli wszystkie gospodarcze ośrodki decyzyjne w każdej z gospodarek krajowych⁽¹⁸⁾. Gospodarka społeczna reprezentuje 10 % wszystkich europejskich przedsiębiorstw, czyli 2 miliony przedsiębiorstw⁽¹⁹⁾, i 7 %⁽²⁰⁾ całego zatrudnienia. Spółdzielnie mają 143 mln członków, towarzystwa wzajemne 120 mln, a stowarzyszenia obejmują 50 % ludności UE⁽²¹⁾.

3.2.1 Te przedsiębiorstwa, zarówno duże, jak i małe, znajdują się na terenach i/lub w sferach społecznych, w których istnieją problemy i wyzwania zagrażające rynkowi wewnętrznemu i spójności społecznej, gdzie internalizują one koszty i generują pozytywne efekty zewnętrzne.

3.2.2 Ponieważ przedsiębiorstwa te są zakorzenione w społecznościach lokalnych i ponieważ ich priorytetowym celem jest zaspokajanie potrzeb ludności, nie przenoszą prowadzonej działalności w inne miejsce i skutecznie walczą z wyludnianiem się terenów wiejskich, przyczyniając się do rozwoju regionów i gmin będących w trudnej sytuacji⁽²²⁾.

3.3 Przedsiębiorstwa świadczące usługi użyteczności publicznej stanowią filar europejskiego wymiaru społecznego. Mają do

odegrania szczególną rolę jako nieodłączna część europejskiego modelu społecznego, ponieważ dzięki świadczeniu usług respektują i propagują zasady wysokiej jakości, bezpieczeństwa i dostępnych cen, równego traktowania, powszechnego dostępu oraz praw użytkowników. W tym sensie mają również bezpośredni i pośredni wpływ na zatrudnienie, ponieważ dobra infrastruktura przyciąga inwestycje prywatne. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej stanowią zasadniczą część gospodarki, zatrudniając 25–40 % pracowników i wytwarzając ponad 30 % PKB.

3.4 Przedsiębiorstwa społeczne (spółdzielnie socjalne i inne podobne przedsiębiorstwa mające bardzo różny status prawny) rozwijają swoją działalność w dziedzinie świadczenia usług, takich jak opieka zdrowotna, ochrona środowiska, usługi socjalne i edukacja. Często wnoszą do swoich procesów produkcyjnych znaczne środki w postaci altruistycznego wkładu, działając jako skuteczne narzędzie polityk publicznych w zakresie dobrobytu społecznego. Ponadto istnieje też duża liczba „przedsiębiorstw społecznych na rzecz integracji przez pracę” (angielski skrót: WISE), które dążą do tworzenia miejsc pracy i integracji na rynku pracy osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji.

3.5 Przedsiębiorstwo społeczne nie zawsze stanowi kategorię prawną, ale obejmuje przedsiębiorstwa, które zapewniają korzyści społeczne i gospodarcze w bardzo różnych sektorach. Ich klasyfikacja nie jest łatwa. Najważniejszą sprawą powinno być to, jak pomóc tym przedsiębiorcom, stwarzając warunki, które pozwolą im rozwinąć możliwości w zakresie innowacji, która to zdolność w czasach kryzysu gospodarczego jest szczególnie cenna⁽²³⁾. Komisja Europejska powinna poważnie rozważyć możliwość opracowania polityki na rzecz przedsiębiorstw społecznych⁽²⁴⁾.

3.6 W tych przypadkach, gdy wykazują one swoją reprezentatywność, organizacje stanowiące najlepszy przykład różnorodności form przedsiębiorstw powinny uczestniczyć w dialogu społecznym.

3.6.1 Niektóre ze wspomnianych sektorów już uczestniczą w dialogu sektorowym, jak na przykład Europejski Związek Spółdzielni i Ubezpieczeń Wzajemnych (AMICE) w sektorze ubezpieczeń, niektórzy członkowie *Cooperatives Europe*⁽²⁵⁾, jak Europejskie Stowarzyszenie Banków Spółdzielczych (EACB) i Grupa Europejskich Kas Oszczędnościowych (ESBG) w sektorze bankowym⁽²⁶⁾.

⁽¹⁷⁾ Sprawozdanie (2008/2250 (INI)), zob. przypis 13.

⁽¹⁸⁾ SEC-1995 łączy podmioty o podobnych zachowaniach gospodarczych (SEC-1995,2.18) w pięć dużych sektorów instytucjonalnych (SEC-1995, Tabela 2.2): a) przedsiębiorstwa (S.11); b) instytucje finansowe (S.12); c) administracja publiczna (S.13); d) gospodarstwa domowe (S.14) i e) instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych (S.15). SEC-1995 klasyfikuje też różne podmioty produkcyjne według rodzajów działalności, włączając do każdej z nich te, które prowadzą podobną lub identyczną działalność gospodarczą (SEC-1995,2.108), ustanawiając pięć różnych poziomów podziału obejmujących 60, 31, 17, 6 i 3 rodzaje działalności. (SEC-1995, załącznik IV).

⁽¹⁹⁾ Sprawozdanie (2008/2250 (INI)), zob. przypis 13.

⁽²⁰⁾ Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej zapewniają 11 milionom Europejczyków zatrudnienie w pełnym wymiarze godzin i są obecne we wszystkich sektorach działalności gospodarczej, zarówno w sektorach bardzo konkurencyjnych, takich jak finanse czy rolnictwo, jak i w sektorach innowacyjnych, takich jak usługi dla osób indywidualnych lub energie odnawialne.

⁽²¹⁾ EKES (2008): „Gospodarka społeczna w ...”, zob. przypis 2.

⁽²²⁾ COM(2004) 18 wersja ostateczna, punkt 4.3 (Promowanie spółdzielczości w Europie).

⁽²³⁾ „It's time for social enterprise to realise its potential” [„Pora, by przedsiębiorstwa społeczne wykorzystały swój potencjał”], Robert Trimble, czasopismo „The Bridge”, s. 17, www.ipt.org.uk.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u „Postawy przedsiębiorcze a strategia lizbońska”, Dz.U. C 44 z 16.02.2008, s. 84.

⁽²⁵⁾ Należy zauważyć, że niektóre organizacje, jak *Cooperatives Europe*, podejmują badania dotyczące swojej reprezentatywności, aby móc uczestniczyć w konsultacjach w sprawie dialogu społecznego.

⁽²⁶⁾ Opinie EKES-u opublikowane w Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 71 oraz w Dz.U. C 228 z 22.9.2009, ss. 149–154.

4. Ramy prawne i regulacyjne różnorodnych form przedsiębiorstw

4.1 Wprowadzenie: Różnorodność form przedsiębiorczości i rynek wewnętrzny

4.1.1 Kształtowanie się i rozwój rynku wewnętrznego nie mogą stanowić celu uświęcającego wszelkie środki, a zatem należy stworzyć ramy prawne i regulacyjne dostosowane do charakterystycznych cech poszczególnych podmiotów gospodarczych działających na rynku, aby można było zapewnić równe warunki dla przedsiębiorstw każdego typu, z uwzględnieniem cech każdego z nich. Obecnie ramy te są, ogólnie rzecz biorąc, dostosowane do dużych przedsiębiorstw notowanych na giełdzie i ich zastosowanie do wszystkich form przedsiębiorstw rodzi przeszkody dla mniejszych przedsiębiorstw. Ramy te powinny skutecznie zachęcać podmioty gospodarcze do efektywnej działalności, co z kolei umożliwi stworzenie bardziej sprawiedliwego systemu. Ramy te mają zastosowanie w dziedzinie prawa spółek, prawa dotyczącego rachunkowości, konkurencji, podatków, harmonizacji danych statystycznych i polityki przedsiębiorstw.

4.2 Prawo spółek

4.2.1 Europejskie spółki akcyjne i spółdzielnie mają własne statuty, ale inne rodzaje przedsiębiorstw z powodu braku europejskiego statutu muszą pokonywać różne przeszkody na rynku wewnętrznym. Europejskie MSP potrzebują elastycznych europejskich przepisów prawnych, które ułatwią rozwój ich działalności transgranicznej. Spółdzielnie też potrzebują uproszczenia rozporządzenia w sprawie spółdzielni europejskiej (SCE), ponieważ jest ono tak skomplikowane, że utrudnia ich rozwój.

4.2.2 Brak struktury prawnej uniemożliwia fundacjom funkcjonującym na szczeblu europejskim działanie na takich samym prawach, na jakich działają przedsiębiorstwa mające inną postać prawną. Dlatego EKES wyraża zadowolenie z rezultatów analizy wykonalności dotyczącej europejskiego statutu fundacji i wzywa Komisję, aby zakończyła ocenę skutków w początkach 2010 r. i przedstawiła projekt rozporządzenia umożliwiający fundacjom szczebla europejskiego działanie na równych prawach na rynku wewnętrznym⁽²⁷⁾.

4.2.3 Z tych samych przyczyn EKES wzywa Komisję do rozpoczęcia prac w celu zatwierdzenia europejskiego statutu stowarzyszeń i towarzystw wzajemnych.

4.3 Przepisy dotyczące rachunkowości

4.3.1 Standardy sprawozdawczości finansowej powinny zostać dostosowane do różnych form przedsiębiorstw. Innym przykładem ograniczeń związanych z przepisami dotyczącymi rachunkowości są przeszkody dotyczące wprowadzenia nowego międzynarodowego systemu rachunkowości (*International Accounting System*, IAS) w przedsiębiorstwach notowanych na giełdzie. Proces harmonizacji rachunkowości europejskiej nie może odbywać się kosztem likwidacji podstawowych cech wyróżniających niektóre kategorie przedsiębiorstw istniejących w Unii Europejskiej.

4.3.2 W przypadku spółdzielni trudno jest zdefiniować pojęcie *kapitału własnego*, które można by stosować w sposób

ogólny i bezkrytyczny, ponieważ mogłoby to mieć negatywne i szkodliwe skutki dla różnorodności przedsiębiorstw. EKES wzywa Komisję do poszanowania tożsamości spółdzielni w dziedzinie rachunkowości i traktowania kapitału zakładowego członków jako kapitału własnego spółdzielni, a nie jako długu, do czasu, gdy członek spółdzielni nie stanie się wierzycielem, opuszczając spółdzielnię⁽²⁸⁾.

4.3.3 Komitet zgadza się z zaleceniem grupy *de Larosière'a*⁽²⁹⁾, w którym stwierdza się, że standardy sprawozdawczości finansowej nie powinny sprzyjać określonym modelom biznesowym, promować zachowań procyklicznych ani też zniechęcać do długofalowych inwestycji lub szkodzić stabilności przedsiębiorstw.

4.4 Prawo konkurencji

4.4.1 Każde przedsiębiorstwo mające określoną formę prawną powinno móc prowadzić działalność, zachowując jednocześnie swój sposób działania. W związku z tym prawo konkurencji nie może opierać się na jednym i jednolitym modelu przedsiębiorczości i musi unikać zachowań dyskryminujących oraz cenić dobre praktyki na szczeblu krajowym. Nie chodzi o tworzenie przywilejów, ale o promowanie sprawiedliwego prawa konkurencji, dlatego też EKES, zgodnie ze swymi wcześniejszymi opiniami⁽³⁰⁾, jest za tym, by standardy dotyczące konkurencji i przepisy podatkowe regulowały w sposób wyrównawczy koszty różnicowe przedsiębiorstw, które nie są związane z niewydajnymi procesami produkcyjnymi, lecz z internalizacją kosztów społecznych.

4.4.2 Niektóre narzędzia polityki konkurencji nie są neutralne w odniesieniu do różnych form przedsiębiorstw, dlatego też EKES zaznaczył, że „sektor gospodarki społecznej wymaga specjalnie dostosowanych rozwiązań w sprawach dotyczących opodatkowania, zamówień publicznych i standardów dotyczących konkurencji”⁽³¹⁾. I tak na przykład wsparcie publiczne prywatnych inwestycji w badania, rozwój i innowacje techniczne w celu zwiększenia konkurencyjności systemu produkcji sprzyja

⁽²⁸⁾ Zgodnie z określeniem używanym w najnowszej literaturze dotyczącej rachunkowości: CIRIEC-Hispania, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, nr 58, sierpień 2007 r. (www.ciriec.es), „Clasificación del capital social de la sociedad cooperativa: una visión crítica” [Klasyfikacja kapitału społecznego spółdzielni: analiza krytyczna], B. Fernández-Feijóo i M.J. Cabaleiro.

⁽²⁹⁾ Sprawozdanie grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w Unii Europejskiej, luty 2009 r., (http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf; zalecenie 4, s. 24).

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 234 z 22.9.2005 i COM(2004) 18 wersja ostateczna.

⁽³¹⁾ Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 52 (punkt 8.3.1). Także Dz.U. C 117 z 26.4.2000, s. 57. Komisja Europejska rozróżnia „pomoc publiczną” i „środki ogólne”, zaliczając do tych ostatnich „zachęty podatkowe dla inwestycji w środowisko, B+R albo szkolenia, [które] faworyzują jedynie firmy, które podejmują taką inwestycję, ale również niekoniecznie tworzą pomoc publiczną” (Komunikat Komisji w sprawie stosowania reguł pomocy publicznej do środków związanych z bezpośrednim opodatkowaniem działalności gospodarczej (Dz.U. C 384/03 z 10.12.1998, punkt 14)). W całej Unii Europejskiej najbardziej aktywne w zakresie badań i rozwoju są duże przedsiębiorstwa; np. w Hiszpanii 27,6 % wszystkich dużych przedsiębiorstw inwestuje w B+R, natomiast spośród przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 250 pracowników tylko 5,7 % inwestuje w B+R, według danych z 2007 r., www.ine.es.

⁽²⁷⁾ W przeprowadzonym przez Komisję studium wykonalności dotyczącym statutu fundacji europejskiej szacuje się, że koszty tych przeszkód dla działalności transgranicznej europejskich fundacji wahają się od 90 do 100 mln euro rocznie.

głównie dużym przedsiębiorstwom, ponieważ to one zwykle prowadzą tego rodzaju działalność. Podobnie to, że duże przedsiębiorstwa mają większą swobodę wyboru lokalizacji zakładów produkcyjnych, pozwala im na lepsze wykorzystanie publicznych inwestycji w infrastrukturę wspierającą sektor produkcyjny. Czasami jest to niekorzystne dla konkurencyjności małych przedsiębiorstw, które mają niewielkie realne możliwości wyboru alternatywnych miejsc prowadzenia działalności.

4.4.3 Standardy dotyczące konkurencji powinny także brać pod uwagę szczególny charakter *przedsiębiorstw społecznych*, które produkują i dystrybuują dobra i usługi nierynkowe wśród osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym i które włączają w swoje procesy produkcyjne ważne zasoby o charakterze altruistycznym.

4.5 Prawo podatkowe

4.5.1 W niektórych państwach członkowskich pewne przedsiębiorstwa często znajdują się w sytuacji niekorzystnej dla ich konkurencyjności z powodów niezwiązanych z procesami produkcji jako takimi, ale w związku z niewydolnością rynku⁽³²⁾, czyli sytuacjami, w których rynek jest niewydolny i rozdziela środki w sposób daleki od optymalnego. EKES popiera projekt dyrektywy w sprawie zmniejszonej stawki VAT na usługi świadczone na szczeblu lokalnym, co dotyczy głównie MŚP, i potwierdza poparcie dla sformułowanej przez Komisję zasady, zgodnie z którą ulgi podatkowe przyznawane przedsiębiorstwu powinny być proporcjonalne do ograniczeń prawnych lub do społecznej wartości dodanej związanej z daną formą przedsiębiorstwa⁽³³⁾. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji, aby zachęciła państwa członkowskie do przeanalizowania możliwości przyznania przedsiębiorstwom środków wyrównawczych w oparciu o ich potwierdzoną użyteczność publiczną lub ich potwierdzony wkład w rozwój regionalny⁽³⁴⁾. W szczególności należy poszukać rozwiązań problemu, jaki mają organizacje nienastawione na zysk w związku z niemożliwością odzyskania podatku VAT zapłaconego przy zakupie towarów i usług niezbędnych do realizacji działalności prowadzonej w interesie publicznym, w tych krajach, w których ten problem występuje. Wypada także wspomnieć o przepisach podatkowych stosowanych do organizacji pozarządowych prowadzących działalność gospodarczą niezwiązaną z celami użyteczności publicznej.

4.5.2 Obecnie MŚP mają niewielkie możliwości, aby inwestować w badania, rozwój i innowacje techniczne, które stanowią ważny element wydajności produkcji i utrzymania konkurencyjności przedsiębiorstwa. Stwarza to sytuację niekorzystną pod względem konkurencyjności, która powinna zostać zrównoważona przez ulgi podatkowe premiujące inwestycje MŚP w tej dziedzinie. Zalecenia obejmują wachlarz środków wyrównawczych, do których, w zależności od państwa, można zaliczyć specjalne ulgi podatkowe na liczne inwestycje w badania i rozwój, refundację w przypadku braku zysków i obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne. Mając na względzie strategiczną rolę, jaką MŚP odgrywają w gospodarce wspólnotowej, EKES zaleca, aby każde państwo członkowskie wykorzystało optymalne połączenie środków wyrównawczych w celu ułatwienia przetrwania i rozwoju MŚP w swojej gospodarce. Najważniejszym skutkiem tych programów jest to, iż mogą one wspierać rozwój MŚP specjalizujących się w badaniach i rozwoju w pierwszych latach ich istnienia.

4.6 Harmonizacja danych statystycznych

4.6.1 W państwach członkowskich i w UE zagregowane dane liczbowe dotyczące różnych rodzajów przedsiębiorstw są opracowywane zgodnie z kryteriami zatwierdzonymi przez europejski system rachunków krajowych i regionalnych (SEC-1995). Niemniej jednak statystyki gospodarcze dotyczące spółdzielni, towarzystw wzajemnych, stowarzyszeń, fundacji i innych podobnych przedsiębiorstw są bardzo ograniczone i sporządzane według niejednorodnych kryteriów, co utrudnia przeprowadzenie analizy i oceny ich wkładu w ważne cele makroekonomiczne. Z tego względu, na zlecenie Komisji powstała instrukcja⁽³⁵⁾, która umożliwia sporządzanie rejestrów statystycznych w oparciu o jednolite kryteria w kontekście rachunków narodowych. EKES apeluje o wykorzystanie tych nowych narzędzi analizy do sporządzania zharmonizowanych statystyk wyżej wymienionych przedsiębiorstw we wszystkich krajach Unii Europejskiej oraz o wdrażanie bardziej skutecznych polityk w tej dziedzinie.

Wskazane jest także stworzenie metodologii, która da impuls do stworzenia europejskiego centrum monitorowania mikroprzedsiębiorstw.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽³²⁾ Komunikat Komisji COM(2008) 394 wersja ostateczna, zob. przypis 8.

⁽³³⁾ COM(2004) 18 wersja ostateczna.

⁽³⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie COM(2004) 18 wersja ostateczna (Dz.U. C 234 z 22.9.2005, s. 1, punkt 4.2.3).

⁽³⁵⁾ „Instrukcja dotycząca rachunków satelitarnych ...”, zob. przypis 1.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Produkty spożywcze w sprawiedliwym handlu – samoregulacja czy przepisy prawa?” (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/06)

Sprawozdawca: **Hervé COUPEAU**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Produkty spożywcze w sprawiedliwym handlu – samoregulacja czy przepisy prawa?”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Hervé COUPEAU.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Celem sprawiedliwego handlu produktami rolnymi jest upowszechnienie w handlu międzynarodowym zasady bardziej sprawiedliwego podziału przychodów, co producentom z krajów rozwijających się ma umożliwić:

- wejście na ścieżkę rozwoju gospodarczego (ustrukturyzowanie gałęzi produkcji, organizacja poszczególnych branż itp.);
- zapoczątkowanie rozwoju społecznego (utworzenie struktur ochrony zdrowia, edukacji itp.);
- rozpoczęcie procesu zarządzania środowiskiem (zachowanie różnorodności biologicznej, zarządzanie emisjami CO₂ itp.).

1.2 Europa jest największym rynkiem sprawiedliwego handlu, mając ok. 65 % udziału w światowym rynku tego sektora. Produkty te sprzedawane są wysyłkowo, w sklepach internetowych, za pośrednictwem firm cateringowych oraz w punktach sprzedaży detalicznej w instytucjach, wspólnotach i firmach – ogółem działa ok. 79 tys. punktów sprzedaży w 25 krajach. Ich łączny obrót w 2008 r. przekroczył 1,5 mld EUR. W sektorze tym odnotowuje się dość dynamiczny wzrost sprzedaży – o około 20 % rocznie. Niemniej wyniki te są nadal skromne w porównaniu z sumą 913 mld euro obrotów europejskiego przemysłu rolno-spożywczego w 2007 r.

1.3 Istnieją dwie, wzajemnie uzupełniające się metody certyfikacji – podejście oparte na produkcji (organizacja FLO opracowała normy dla 18 kategorii produktów spożywczych) oraz podejście oparte na procesie (WFTO przyznaje certyfikaty łańcuchom dostaw i systemom zarządzania najważniejszych organizacji sprawiedliwego handlu w krajach uprzemysłowionych oraz w krajach rozwijających się). Obie metody przyczyniły się do zwiększenia zaufania wśród konsumentów i do ograniczenia nadużyć ze strony tych przedsiębiorstw, które próbowały zbić

kapitał na tego rodzaju etycznym handlu bez wypełniania kryteriów największych międzynarodowych organizacji na rzecz rozwoju.

1.4 Certyfikacja skutecznie promuje ten rodzaj handlu oraz chroni małe i średnie przedsiębiorstwa, które zamierzają prowadzić tego typu działalność.

1.4.1 Celem tych systemów certyfikacji jest uwzględnienie wielowymiarowego charakteru sprawiedliwego handlu:

- wymiar biznesowy, nastawiony na wspieranie producentów i pracowników krajów Południa, będących w gorszym położeniu;
- wymiar związany z rozwojem poprzez finansowe, techniczne i operacyjne wzmocnienie organizacji zrzeszających producentów;
- wymiar edukacyjny polegający na informowaniu i zwiększaniu świadomości wśród obywateli oraz partnerów z krajów Południa;
- wreszcie wymiar polityczny, wyrażający się w zaangażowaniu na rzecz bardziej sprawiedliwych zasad rządzących tradycyjnym handlem międzynarodowym.

1.4.2 Pomimo postępów odnotowanych w zakresie samoregulacji, EKES pragnie zwrócić uwagę na potrzebę objęcia tego modelu europejskim systemem certyfikacji, który opiera się m.in. na konieczności poddawania stopnia spełnienia wymogów technicznych kontroli zewnętrznej, przeprowadzanej przez organ niezależny i akredytowany do takich zadań. Powinno to, rzecz jasna, odbywać się bez uszczerbku dla obowiązkowego przestrzegania ogólnego prawodawstwa dotyczącego wprowadzania na rynek produktów spożywczych.

2. Wstęp

2.1 Niniejsza opinia dotyczy przede wszystkim właściwego sprawiedliwego handlu, to znaczy alternatywnego partnerstwa handlowego, tworzącego związek między producentem a konsumentem, które powstało w ciągu minionych dziesięcioleci w wyniku działań na rzecz sprawiedliwego handlu. Istnieją inne systemy, których celem jest zapewnienie w mniejszym lub większym stopniu zrównoważonego charakteru działalności handlowej, jednakże nie zostały one tutaj omówione, gdyż programy te nie spełniają wszystkich kryteriów sprawiedliwego handlu wymienionych w punkcie 1.4.1.

2.2 Rozwojowi sprawiedliwego handlu towarzyszyła ambicja stworzenia kontaktów gospodarczych z producentami krajów rozwijających się, będących na uboczu międzynarodowej wymiany handlowej. Podejmując istotne wyzwania społeczne krajów Południa, wpisuje się on w perspektywę zrównoważonego rozwoju. Jednym z dążeń jest przyczynienie się do ograniczenia ubóstwa, zwłaszcza poprzez wsparcie organizacji producentów. Z kolei w krajach Północy promowany jest bardziej zrównoważony model konsumpcji.

2.3 Choć sektor ten powstał niedawno i wciąż jeszcze ewoluje, jego rozwój jest znaczący i cieszy się coraz większym zainteresowaniem ze strony konsumentów europejskich.

2.4 Mimo iż konsumenci popierają koncepcję sprawiedliwego handlu, zdarzają się skargi na brak informacji, istnieją także obawy co do ewentualnych nadużyć ze strony dużych korporacji czy sieci dystrybucji. Stąd potrzeba wzmocnienia zaufania konsumentów.

2.5 Z kolei wyspecjalizowane punkty sprzedaży pozostają ważnym odbiorcą produktów sprawiedliwego handlu. Jest ich sporo, są niewielkie i bardzo cenione wśród konsumentów.

3. Kontekst

3.1 Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, uchwalona w 1948 r., w art. 23 głosi: „Każdy pracujący ma prawo do odpowiedniego i zadowalającego wynagrodzenia, zapewniającego jemu i jego rodzinie egzystencję odpowiadającą godności ludzkiej”.

3.2 Sprawiedliwy handel narodził się w latach 50. w Stanach Zjednoczonych, następnie pojawił się w Wielkiej Brytanii, a później w pozostałych częściach Europy. Podstawą koncepcji sprawiedliwego handlu było uświadomienie sobie, jakich zniszczeń w społeczeństwie i w środowisku krajów Południa dokonują łańcuchy importowe krajów uprzemysłowionych.

3.3 W 1964 r. Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju (UNCTAD) potępiła dysproporcje w warunkach handlu i zwróciła uwagę wspólnoty międzynarodowej na niedopuszczalne z punktu widzenia ludzkiego i społecznego warunki rządzące handlem międzynarodowym. Kraje Południa domagają się wymiany na sprawiedliwych zasadach („Trade, not aid” – „Handel zamiast pomocy”).

3.4 Kilka dat ważnych dla rozwoju sprawiedliwego handlu:

- 1860 – publikacja książki „Max Havelaar” Eduarda Douwesa Dekkera;
- koniec lat 40. – organizacje Ten Thousand Villages i SERRV w Stanach Zjednoczonych rozpoczynają handel z ubogimi wspólnotami krajów Południa;
- koniec lat 50. – Oxfam UK w swych sklepach w Wielkiej Brytanii sprzedaje wyroby rzemieślnicze uchodźców z Chin;
- 1957 – młodzi katolicy z Holandii zakładają stowarzyszenie importujące produkty z krajów rozwijających się;
- 1964 – Oxfam UK tworzy pierwszą organizację handlu alternatywnego ATO;
- 1967 – pierwsza organizacja sprawiedliwego handlu w Holandii;
- 1969 – otwarcie pierwszych sklepów sprawiedliwego handlu w Holandii;
- 1971 – pierwsza wspólnota sprawiedliwego handlu w Bangladeszu („jute work”);
- 1973 – kawa pochodząca ze sprawiedliwego handlu pojawia się po raz pierwszy w sprzedaży w Holandii;
- 1988 – znak „fair trade” Max Havelaar po raz pierwszy przyznano kawie;
- 1989 – powołanie Międzynarodowej Federacji Handlu Alternatywnego (IFAT), przekształconej następnie w Światową Organizację Sprawiedliwego Handlu (WFTO);
- 1990 – utworzenie Europejskiego Stowarzyszenia Sprawiedliwego Handlu (EFTA);
- 1993 – w Niemczech powstaje organizacja certyfikująca Transfair;
- 1994 – wprowadzenie herbaty do sprawiedliwego handlu; stworzenie Sieci Europejskich Sklepów *Worldshops* (NEWS);
- 1996 – wprowadzenie bananów do sieci sprawiedliwego handlu w Holandii;
- 1997 – organizacje certyfikujące (Max Havelaar, Transfair, Rattvisemarkt, Faire Trade i in.) łączą się w Międzynarodową Organizację ds. Etykietowania Sprawiedliwego Handlu (FLO); hipermarkety Monoprix i Auchan wprowadzają do swej oferty kawę pochodzącą ze sprawiedliwego handlu;

- 1998 – organizacje sprawiedliwego handlu (FLO, IFAT, NEWS i EFTA) łączą się w FINE;
- 2004 – niektóre stołówki we Francji wprowadzają do swej oferty produkty pochodzące ze sprawiedliwego handlu.

3.5 Zasady Światowej Organizacji Handlu nie uwzględniają wymiaru ludzkiego, społecznego ani środowiskowego. Toteż obywatele, by wyrazić swój sprzeciw, angażują się w wymianę handlową o bardziej ludzkim obliczu. Sprawiedliwy handel jest dla nich dowodem na to, że inny świat jest możliwy. Sprawiedliwy handel promuje przejrzystość, dobre zarządzanie oraz odpowiedzialność, przez co wnosi wkład w rozwój zrównoważony.

4. Opis

4.1 Wyzwaniem dla sprawiedliwego handlu i ogólnie konsumpcji odpowiedzialnej, obywatelskiej i zgodnej z zasadami etyki jest wskazanie sposobów na wzmocnienie popularności już zdobytej w społeczeństwie poprzez:

- zapewnienie przejrzystości, wyeksponowania oraz wyjaśnienie, jak funkcjonuje sprawiedliwy handel;
- zagwarantowanie, że zakup produktów pochodzących ze sprawiedliwego handlu wesprze rozwój rolnictwa w krajach rozwijających się.

4.2 EKES przyjmuje do wiadomości, że przy ustalaniu standardów sprawiedliwego handlu uwzględniono podstawowe prawa pracownika MOP, normy dotyczące ochrony środowiska i różnorodności biologicznej oraz zapewniono lepsze wynagradzanie producentów w międzynarodowych stosunkach handlowych.

4.3 Już samo zestawienie tych dwóch pojęć – sprawiedliwości i handlu – może się wydawać sprzeczne, jako że prawa rynku nie obejmują ogólnoludzkich wartości. Niemniej wyzwaniem XXI wieku będzie połączenie handlu z dialogiem społecznym, aby zapewnić większą równość w handlu światowym, do czego EKES również chciałby się przyczynić. Owo skojarzenie dwóch elementów, poprzez stworzenie lepszych warunków handlowych i zagwarantowanie praw producentom i pracownikom zepchniętym na margines w rundzie dauhańskiej, przyczyni się do zrównoważonego rozwoju.

4.4 Jednak wprowadzanie przez nowe podmioty kolejnych oznaczeń i kodeksów etyki na rzecz sprawiedliwych praktyk

w handlu sprawia, że konsumenci czują się zagubieni. Rozmycie całej koncepcji, jej zasad i kryteriów poprzez tworzenie wielu systemów referencyjnych i gwarancji może prowadzić do powstawania mniej restrykcyjnych projektów handlowych, opartych wprawdzie na systemach gwarancji tańszych dla konsumenta końcowego, ale też mniej dbających o kwestie wsparcia dla krajów rozwijających się. Z tego względu Komitet wzywa organizacje sprawiedliwego handlu do utworzenia jednego międzynarodowego systemu certyfikacji (zob. poprzednie propozycje dotyczące terminologii), z uwzględnieniem konieczności przeprowadzania kontroli przez niezależny i akredytowany organ oraz, rzecz jasna, przestrzegania obowiązujących przepisów dotyczących żywności.

4.5 EKES apeluje, by wszystkie produkty pochodzące ze sprawiedliwego handlu spełniały takie same kryteria we wszystkich państwach Unii Europejskiej. Obecnie nie ma oficjalnej definicji europejskiej posiadającej moc prawną. EKES opowiada się za wspólną definicją przyjętą przez FINE (sieć organizacji FLO, IFAT, NEWS i EFTA), której użyła Komisja Europejska w swoim niedawnym komunikacie w sprawie sprawiedliwego handlu ⁽¹⁾:

„Sprawiedliwy handel jest partnerstwem handlowym opartym na dialogu, przejrzystości i poszanowaniu, dążącym do większej równości w handlu międzynarodowym. Przyczynia się on do zrównoważonego rozwoju poprzez oferowanie lepszych warunków handlowych i zabezpieczenie praw zepchniętych na margines producentów i pracowników – zwłaszcza na Południu.

Organizacje sprawiedliwego handlu (wspierane przez konsumentów) są aktywnie zaangażowane w pomoc producentom, poprawę świadomości oraz prowadzenie kampanii na rzecz zmian w zasadach i praktykach tradycyjnego handlu międzynarodowego”.

5. Produkcji (zasady)

5.1 W sprawiedliwym handlu czuwa się nad jak najlepszym wynagradzaniem producentów, oznaczającym stabilność dochodów oraz ich wysokość umożliwiającą właściwą egzystencję, ustalaną przez organizacje producentów i związki zawodowe z danego regionu i kraju.

5.2 Cena musi być ustalana na podstawie średniego kosztu produkcji, w zależności od:

- czasu pracy lokalnych pracowników według stawki wynagrodzenia gwarantującej godziwy poziom życia;

⁽¹⁾ COM(2009) 215 wersja ostateczna.

- inwestycji niezbędnych w średniej bądź dłuższej perspektywie, aby spełnić standardy ekonomiczne, środowiskowe oraz społeczne sprawiedliwego handlu;
- analizy rynku;
- wyborów politycznych większości podmiotów zaangażowanych w sprawiedliwy handel: wypłacanie producentom zaliczki w wysokości 60 % przed zbiorami, trwałość kontaktów producentów i dystrybutorów, co jednej stronie zapewnia zbyty, a drugiej zaopatrzenie.

5.3 Do wymogów sprawiedliwego handlu muszą należeć: odrzucenie wyzysku pracy, zwłaszcza pracy dzieci oraz przestrzeganie norm Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP), nawet jeśli ustawodawstwo społeczne danego kraju takich warunków nie nakłada.

5.4 Sprawiedliwy handel zapewnia częściowe zaliczkowanie kosztów żywności, aby umożliwić producentom opłacenie surowców.

5.5 Przy produkcji artykułów spożywczych konieczne jest bezwzględne poszanowanie środowiska, zasobów naturalnych oraz obowiązujących w Unii Europejskiej przepisów prawnych.

5.6 Sprawiedliwy handel tworzy wartościowe społecznie miejsca pracy, zarówno na wcześniejszym, jak i na zaawansowanym etapie produkcji, co także pracującym na najbardziej niepewnych warunkach pozwala odzyskać godność pracy.

5.7 Ponadto sprawiedliwy handel umożliwia przesłedzenie pochodzenia produktu oraz zapewnia całkowitą, ciągłą i publiczną przejrzystość każdego etapu łańcucha sprzedaży (miejsce, cena, marża itd.).

5.8 Sprawiedliwy handel musi doprowadzić do powstania solidarnego modelu gospodarczego, wpisującego się w perspektywę zrównoważonego rozwoju.

5.9 Przy tym sprawiedliwy handel należy rozpatrywać wyłącznie przez pryzmat konkretnych działań i zobowiązań, a nie tylko dobrych chęci.

5.10 Stanowi on ugruntowany punkt wyjścia dla nowej, szanującej człowieka, światowej polityki w zakresie żywności.

6. Produkty

6.1 Produkty spożywcze stanowią największą część obrotów sprawiedliwego handlu. Wśród nich pierwszą pozycję zajmuje kawa; obejmują one również herbatę, czekoladę, suszone owoce, przyprawy, ryż, zboża, cukier, miód oraz dżemy. Produkty świeże pojawiły się dopiero niedawno i nadal zajmują marginalną pozycję w sieciach sprawiedliwego handlu z uwagi na ich słabą rotację. Jednakże odnotowano istotny wzrost ich sprzedaży od czasu, gdy produkty sprawiedliwego handlu pojawiły się w spółdzielniach konsumenckich i u innych prywatnych sprzedawców detalicznych.

6.2 Sprawiedliwy handel, który ma przyczynić się do poprawy sytuacji drobnych producentów w krajach rozwijających się, powinien umożliwić tworzenie łańcuchów produkcji żywności przetworzonej w celu generowania miejsc pracy zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju społecznego.

6.3 W ramach sprawiedliwego handlu powinna istnieć możliwość wpływania na większe segmenty łańcucha produkcji, by nadać temu procesowi większe znaczenie polityczne, uwzględniając przy tym interesy producentów.

7. Najważniejsze kraje

7.1 Wszystkie kraje zaangażowane w produkcję rolną na użytek sprawiedliwego handlu to kraje Południa. Sprawiedliwy handel, dzięki stosunkowej przejrzystości swojego procesu handlowego, pozwolił zauważyć, że niewielki odsetek ceny zakupu, płaconej przez konsumenta, trafia do producentów (na każde wydane 100 euro, jedynie 20 euro trafia z powrotem do tych krajów) oraz że duża część wartości dodanej (np. przez przetwarzanie i dystrybucję) zatrzymywana jest w krajach rozwiniętych. Należy zastanowić się, czy system ten jest rzeczywiście zdolny do trwałej zmiany zasad handlu międzynarodowego.

8. Przepisy prawa czy certyfikacja?

8.1 Komitet jest zdania, że certyfikacja jest najlepszą gwarancją dla konsumentów. Certyfikacja to proces weryfikacji przez niezależny, bezstronny i akredytowany (tzn. taki, który przeszedł procedurę akredytacyjną) organ, w celu potwierdzenia, że dana usługa, produkt lub proces są zgodne z wymogami określonymi w ich specyfikacji (które mogą stanowić normę, ale nie muszą). Tak więc, o ile certyfikacja i akredytacja są obie procedurami weryfikacji, to akredytacja weryfikuje kompetencje, a certyfikacja sprawdza zgodność ze specyfikacją. Wyzwaniem dla sprawiedliwego handlu i szerzej, dla odpowiedzialnej, obywatelskiej i etycznej konsumpcji jest wskazanie sposobów wzmocnienia już osiągniętych sukcesów poprzez:

- 1) Zapewnienie przejrzystości i wyekspozowania sieci sprawiedliwego handlu oraz wyjaśnienie sposobu ich funkcjonowania. Należy w związku z tym przeprowadzić w terenie rzeczywistą kampanię informacyjną, by wyjaśnić ogólne zasady i cele tego systemu.
- 2) Zagwarantowanie, że zakup produktu spożywczego przyniesie korzyść danej wiosce i jej mieszkańcom oraz przyczyni się do rozwoju gospodarstw rolnych w krajach rozwijających się.

8.2 W tym celu wprowadzono w ramach sprawiedliwego handlu systemy gwarancji, ale ich legalność wywodzi się z ich negocjowanego charakteru i z zaangażowania różnych zainteresowanych stron.

- System gwarancji wprowadzony przez FLO określa specyfikacje danych produktów.
- Specyfikacje i ramy odniesienia wprowadzone przez Światową Organizację Sprawiedliwego Handlu (WFTO) skupiają się na praktycznych aspektach organizacji sprawiedliwego handlu.

8.3 FLO i WFTO pracują nad rozwijaniem komplementarności swoich systemów gwarancji. Chodzi o znalezienie punktów zbieżności i spójności między stosowanymi przez nie podejściami. Na dzień dzisiejszy zdołano jedynie dokonać szczegółowego przeglądu systemów.

8.4 Wspomniane systemy weryfikacji są niezbędne. Pierwszorzędne znaczenie ma zapewnienie wysokiego poziomu gwarancji, by uniknąć tworzenia różnych przepisów prawnych w państwach Północy oraz by zagwarantować interesy konsumentów same w sobie. Podmioty sprawiedliwego handlu ustaliły już międzynarodowy zestaw wymagań i porozumiały się co do Karty zasad sprawiedliwego handlu; teraz muszą kontynuować współpracę nad wspólnym systemem certyfikacji producentów.

9. Warunki pomocy rozwojowej

9.1 Sprawiedliwy handel przyczynia się do ograniczania ubóstwa, zachowując przy tym podstawy zrównoważonego rozwoju.

9.2 W ramach swej polityki zewnętrznej Unia Europejska może wspierać rozwój rolnictwa w krajach rozwijających się. Wsparcie zachęcające małych producentów rolnych do przechodzenia na sprawiedliwy handel mogłoby stać się jednym z kryteriów wypłaty subsydiów, przyczyniając się w ten sposób do zrównoważonego rozwoju tych krajów.

10. Wyzwania stojące przed sprawiedliwym handlem

10.1 Sprawiedliwy handel niewątpliwie podlega mechanizmom handlowym, społecznym, edukacyjnym i politycznym, w których uczestniczą podmioty lokalne i międzynarodowe.

10.2 Stanowi on nowatorski projekt społeczno-ekonomiczny społeczeństwa obywatelskiego, mający na celu zmianę międzynarodowych praktyk handlowych, by bardziej uwzględniały wymiar ludzki. Powinien on:

- utrzymać swe wpływy w zakresie odpowiedzialności przedsiębiorstw za kwestie społeczne i za środowisko naturalne;

- wypracować, wraz ze związkami zawodowymi, organizacjami konsumenckimi, ekologami i stowarzyszeniami lokalnych producentów, swój fundament społeczny;

- zwiększyć i zróżnicować swój rynek poprzez wzbogacenie gamy produktów i sieci zbytu;

- lepiej rozdzielać wartość dodaną wśród producentów;

- wspierać organizacje producentów w krajach Południa, aby zwiększyć ich niezależność;

- promować rozwój na szczeblu lokalnym i wzrost znaczenia praw podstawowych, gospodarczych, społecznych i kulturowych;

- być w stanie poprawić zasady i praktyki rządzące tradycyjnym handlem w skali globalnej.

11. „Sprawiedliwy” – także dla producentów z Europy?

11.1 Wszystkie produkty rolne w sprawiedliwym handlu pochodzą z krajów rozwijających się. Inne zaś, takie jak np. cukier, wino i banany, uprawiane są także w krajach europejskich przy zachowaniu wyższych standardów społecznych, co sprawia, że mogą być one droższe niż te pochodzące z certyfikowanego sprawiedliwego handlu.

11.2 Aby zapobiec tej problematycznej sytuacji, należałoby powołać międzynarodową organizację producentów tych branż i wspólnie znaleźć odpowiadający wszystkim kompromis.

12. Sprawiedliwy handel – nowy fundament ekonomiczny

12.1 Liczne organizacje praw człowieka krytykują politykę Światowej Organizacji Handlu.

12.2 Podmioty oraz zainteresowane strony zaangażowane w sprawiedliwy handel są zróżnicowane w skali światowej zarówno pod względem charakteru, jak i wielkości. Wynikająca z tego zdolność wypełniania różnych nisz na rynku sprawiedliwego handlu pozwala właśnie wytyczać kierunek działań i daje szansę na odegranie znaczącej roli.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Załącznik I

Odsetek marży odzyskiwany przez producentów – w porównaniu do handlu tradycyjnego

Typ handlu	Kawa	Herbata darjeeling	Cukier	Kwinoa	Ryż basmati
tradycyjny	5 %	7 %	2,5 %	6,7 %	6,5 %
sprawiedliwy	17 %	9,5 %	3,8 %	8,5 %	9,5 %

Załącznik II

Przykład rozbicia ceny ryżu tajskiego ze znakiem Max Havelaar:

- 15 % – producent
 - 26 % – koszty przetwórstwa
 - 2 % – opłaty
 - 57 % – koszty pakowania i dystrybucji.
-

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wymiaru północnego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/07)

Sprawozdawca: **Kaul NURM**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„wymiaru północnego obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania.”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Kaul NURM.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z dnia 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 175 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zasadnicze cele wspólnej polityki rolnej – w tym i bezpieczeństwo dostaw żywności – nie straciły na aktualności, jeśli chodzi o utrzymanie rolnictwa na całym terytorium Unii Europejskiej, także w regionach północnych.

1.2 Tematem tej opinii są naturalne, klimatyczne i geograficzne uwarunkowania regionów północnych UE. Tamtejszy zimny klimat rodzi liczne utrudnienia i ograniczenia dla działalności rolniczej, których przezwyciężenie wymaga wyższych nakładów, jakich nie muszą ponosić rolnicy z terenów o bardziej sprzyjającym agroklimacie.

1.3 W regionach północnych Europy koszt produkcji rolnej jest wyższy, a jej wydajność niższa niż w regionach o korzystniejszym położeniu. Coraz mniejsza opłacalność i spadek motywacji wśród rolników stawiają pod znakiem zapytania dalszą eksploatację gruntów rolnych na tych obszarach. Tymczasem temu negatywnemu zjawisku można zapobiegać, wykorzystując odpowiednie instrumenty polityki rolnej.

1.4 W regionach o specyficznych utrudnieniach naturalnych trzeba nadal uprawiać ziemię, aby zachować tradycyjny, wiejski krajobraz i bogactwo przyrody. Cel ten można osiągnąć za pomocą płatności wyrównawczych na rzecz obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW), ale pod warunkiem że wsparcie to będzie ukierunkowane w większym niż dotąd stopniu na regiony najbardziej zagrożone rezygnacją z uprawy gruntów rolnych.

1.5 Oprócz ustalenia nowych kryteriów wytyczania ONW, trzeba też dokonać przeglądu koncepcji finansowania tej inicja-

tywy, aby uzyskać namacalne korzyści. Warto rozważyć możliwość włączenia płatności na rzecz ONW do pierwszego filara WPR. Dotychczasowy system, który wysokość dopłat bezpośrednich uzależnia od plonów w przeszłości, faworyzuje rolników z obszarów o korzystniejszych uwarunkowaniach, zaś dopłaty wyrównawcze w niewystarczający sposób rekompensują ograniczenia dla produkcji rolnej w regionach o trudniejszych warunkach naturalnych.

1.6 W przyszłości, przy obliczaniu wysokości wsparcia dla ONW, należy dla każdego regionu z osobna uwzględnić całkowitą sumę nakładów poniesionych w związku z niwelowaniem specyficznych utrudnień naturalnych i niekorzystnych warunków produkcji. Innymi słowy – im trudniejsze warunki, tym wyższe powinny być dopłaty. Niemniej trzeba też określić dolne i górne granice wysokości dopłat.

1.7 Przy definiowaniu specyficznych utrudnień naturalnych trzeba wziąć pod uwagę nie tylko sumę temperatur dodatnich panujących w danym regionie w okresie wegetacji, ale także sumę jego temperatur ujemnych w zimie.

1.8 Obszary na północy Europy są oddalone od dużych rynków, ich niezwykle słabo zaludnione obszary wiejskie charakteryzują się rozdrobnieniem gruntów uprawnych, co zwiększa koszty produkcji gospodarstw rolnych. Aby zapobiec wyludnianiu tych terenów i utrzymać tam działalność rolniczą, konieczne są dopłaty wyrównawcze ze środków dla ONW. Dlatego EKES zaleca, by określając kryteria dla wytyczenia ONW, uwzględnić także niską gęstość zaludnienia i opracować dodatkowe kryteria dla wsparcia produkcji rolnej na obszarach o dużym stopniu zalesienia.

1.9 EKES zaleca, by analizując i definiując kryteria dla wytyczenia na nowo obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania (obszarów o specyficznych utrudnieniach naturalnych), mieć na uwadze opisaną w opinii naturalną, klimatyczną i społeczno-gospodarczą specyfikę regionów północnych. Jednym z rozwiązań może być przyznanie im szczególnego statusu – na podobnej zasadzie jak regionom górskim.

2. Kontekst opinii

2.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny już we wcześniejszych opiniach z inicjatywy własnej podejmował zagadnienie obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania ⁽¹⁾.

2.2 W swym komunikacie COM(2009) 161 wersja ostateczna, przedłożonym 21 kwietnia 2009 r., Komisja Europejska proponuje zmienić zasady wytyczania obszarów o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz określić w tym celu nowe kryteria. Zalecono m.in., aby w przyszłości obszary o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) nazywać „obszarami nacechowanymi specyficznymi naturalnymi utrudnieniami”. EKES z zadowoleniem przyjmuje to nowe podejście.

2.3 Jako że na rynku wewnętrznym UE zagwarantowano swobodę przepływu towarów i usług, na dłuższą metę nie sposób będzie utrzymać rolnictwa północnych regionów UE bez szczególnego wsparcia, ponieważ koszty jednostkowe tamtejszej produkcji rolnej są wyższe. To z kolei niekorzystnie wpływa na równowagę społeczną, na środowisko naturalne, jak i na różnorodność gatunkową tych terenów.

2.4 Nie da się porównać regulacji dotyczących ONW, które obowiązują w poszczególnych państwach członkowskich, i ich oddziaływania. Ponieważ stosuje się w nich rozmaite kryteria, w dotychczasowych programach na rzecz ONW nie dość uwzględniano specyfikę produkcji rolnej w trudnych warunkach naturalnych i klimatycznych, co sprawia, że rekompensowanie tych utrudnień jest niewystarczające i nierówne.

2.5 W trosce o zapewnienie Europie i światu trwałego bezpieczeństwa dostaw żywności także w północnych regionach UE należy kontynuować działalność rolniczą. Prognozy wskazują, że skutek globalnego ocieplenia w ciągu najbliższych 50-100 lat ich agroklimat może się poprawić, podczas gdy regiony południowe będą wysychać. Spowodowałoby to potencjalne przeniesienie produkcji rolnej na północ Europy.

3. Naturalne i klimatyczne uwarunkowania regionów północnych, ogólna charakterystyka utrudnień oraz powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

3.1 W porównaniu z Europą Południową i Środkową, w północnych regionach UE okres wegetacji jest znacznie krótszy, zaś produkcja rolna prowadzona jest przy wyraźnie niższej sumie temperatur efektywnych, niezbędnych do wzrostu

roślin, oraz przy nadmiernej wilgotności przez większą część roku. Występowanie opadów w skali roku jest nierównomierne – o ile wiosną i latem, kiedy rośliny kiełkują, wschodzą i rosną, ilość opadów jest niewystarczająca, to częste jesienne deszcze utrudniają z kolei terminowe zbiory i wyrządzają szkody w plonach.

3.2 Zasadniczym czynnikiem warunkującym rolnictwo w północnych regionach są długie zimy i związane z tym zamarzanie gruntu. Bywa, że temperatur spada nawet poniżej -40°C . Na głębokość przymrozków wpływa zarówno suma temperatur ujemnych, jak i grubość pokrywy śnieżnej, która na Łotwie i w Estonii może wynosić do jednego metra, a na północy Finlandii i Szwecji nawet do dwóch metrów. Topnienie śniegu i taniecie gleby są długotrwałymi procesami, opóźniającymi wiosenny wysiew i początek wegetacji. W zależności od szerokości geograficznej i oddalenia od morza, w regionach północnych czas wiosennego wysiewu przypada na okres od końca kwietnia do połowy czerwca. Opracowując kryteria wytyczania ONW, trzeba wziąć więc pod uwagę także sumę temperatur ujemnych występujących w danym regionie.

3.3 Stawianie budynków wiąże się z wyższymi kosztami, ponieważ fundamenty muszą być mrozoodporne, a rury wodociągowe i kanalizacyjne muszą być umieszczone poniżej granicy zamarzania gruntu, natomiast ściany zewnętrzne wymagają izolacji. Kosztowne jest także ogrzewanie budynków zimą oraz usuwanie śniegu.

3.4 Z powodu krótkiego czasu trwania procesów glebotwórczych po ustąpieniu zlodowacenia, warstwa gruntu w regionach północnych jest cienka i zróżnicowana pod względem struktury i jakości. Gleby te są z reguły mokre, miejscami kamieniste, gliniaste, piaszczyste lub torfowe. Do poprawy jakości gleb potrzeba zatem sporych inwestycji, przede wszystkim w rozprrowadzenie i utrzymanie systemów osuszających, ale także w wapnowanie pól.

3.5 Połodowcowe ukształtowanie terenu regionów północnych jest pagórkowatą mozaiką zdominowaną przez lasy, mokradła i inne formacje środowiska naturalnego. Sprawia to, że grunty nadające się pod uprawę mają niewielką powierzchnię i są rozproszone. Bywa, że średnia powierzchnia pól uprawnych gospodarstwa rolnego nie przekracza jednego hektara, a dodatkowo pola te rozrzucone są po lesie całkiem daleko od gospodarstwa. Uniemożliwia to wykorzystanie większych i bardziej wydajnych maszyn rolniczych, natomiast zwiększa koszty produkcji i transportu (w obrębie gospodarstwa). Tego typu naturalnych utrudnień nie da się zniwelować alternatywnymi uprawami lub inną racjonalizacją produkcji rolnej. Dlatego trzeba sięgnąć po dodatkowe kryteria, które pozwolą uwzględnić naturalne utrudnienia panujące na obszarach leśnych. Jednym z takich kryteriów może być udział powierzchni uprawnych w jednym hektarze gruntu. Wśród podejmowanych działań na rzecz ONW powinno znaleźć się też kompensowanie gospodarstwom rolnym dodatkowych kosztów transportu i dojazdu.

⁽¹⁾ Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 86; Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 56; Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 47.

3.6 Obszary wiejskie regionów północnych cechuje bardzo niska gęstość zaludnienia. Poza dużymi miastami gęstość zaludnienia nie przekracza 10 mieszkańców na 1 km², a na bardziej oddalonych obszarach spada nawet poniżej 3 mieszkańców, co generuje spore koszty transportu nie tylko na użytek produkcji rolnej, ale także dla zapewnienia dostępu do instytucji publicznych i prywatnych. W XX wieku w północnej Europie dzięki mechanizacji znacznie wzrosła wydajność pracy, a na wsi zmniejszała się liczba miejsc pracy. Niska gęstość zaludnienia i ograniczony dostęp do usług stał się z kolei czynnikiem, który zniechęca ludzi do pozostania na wsi – wielu rolników porzuca swoje gospodarstwa, bo ich dzieci nie zamierzają ich po nich przejmować. A przecież w regionach północnych rolnictwo wraz z leśnictwem i turystyką są ekonomicznym filarem życia na wsi. Gminy wiejskie są znacznie mniejsze, tymczasem w przeliczeniu na jednego mieszkańca znacznie wyższe są ich wydatki na usługi publiczne, takie jak choćby na szkolnictwo czy na edukację nieformalną. Na słabo zaludnionych obszarach wiejskich życie kosztuje więcej, ponieważ niewielka liczba mieszkańców tworzy niewielki popyt na towary i usługi. Odległość do większych ośrodków miejskich jest zbyt duża, aby mieszkańcy codziennie ją pokonywali w drodze do pracy lub po usługę. Jednym z działań na rzecz ONW powinno być więc wyrównanie dodatkowych kosztów transportu i dojazdu z większych ośrodków (rynku) do oddalonych gospodarstw rolnych.

3.7 Im mniej ludzi na północy Europy będzie mieszkało na obszarach wiejskich, tym bardziej będzie to dla nich kosztowne, ponieważ dostęp do towarów, usług, opieki zdrowotnej, edukacji itp. będzie wiązał się z przebyciem znacznych odległości. Z tego względu w słabo zaludnionych północnych regionach Europy szczególnego znaczenia nabiera utrzymanie istniejących i tworzenie nowych miejsc pracy w rolnictwie i nie tylko. Ku temu powinny zmierzać zarówno wspólna polityka rolna (WPR), jak i polityka regionalna. Od ich skutecznej realizacji zależeć będzie, czy uda się zniwelować migrację ze wsi do miasta, zatrzymać tendencję rezygnacji z uprawy ziemi oraz nie dopuścić do ekonomicznego i społecznego opustoszenia oddalonych obszarów. Wszak również ze względów polityki bezpieczeństwa dla całej UE istotne jest, aby zapobiec wyludnieniu jej terenów przygranicznych.

3.8 Lasy i tereny podmokłe północnych regionów wraz z rolnictwem ekstensywnym i półnaturalnymi ekosystemami tworzą podstawę dla różnorodności biologicznej i bogactwa gatunkowego. Ponadto północne tereny służą za lęgownisko dla milionów ptaków wędrownych, poszukujących pożywienia na polach i dzikich łąkach.

3.9 Z powodu specyficznych utrudnień naturalnych oraz kosztów transportu, wynikających z rozdrobnienia gruntów rolnych i niskiej gęstości zaludnienia, rentowność oraz dochody

tamtejszych gospodarstw rolnych są mniejsze. To z kolei zasadniczo wpływało na to, że dotychczasowe dopłaty bezpośrednie (1. filar) w ramach WPR były skąpe. Tymczasem w regionach północnych o specyficznych utrudnieniach naturalnych tylko wtedy można zapewnić zagospodarowanie gruntów rolnych, zrównoważoną produkcję żywności i ochronę krajobrazu, gdy rolnikom zagwarantuje się dochód porównywalny z dochodem, jaki wypracowują rolnicy z obszarów o korzystniejszych uwarunkowaniach. W przeciwnym wypadku ludzie będą opuszczać wsie, przestaną uprawiać ziemię, a w krajobrazie miejsce kultywowanych pól zajmą nieurodzajne nieużytki. Jako jedną z możliwości, EKES zaleca Komisji dokładniejsze przeanalizowanie specyfiki regionów północnych i ewentualne przyznanie im szczególnego statusu – na podobnej zasadzie jak regionom górskim.

3.10 Specyficzne utrudnienia naturalne mogą w zależności od regionu znacznie różnić się pod względem rodzaju i natężenia. Dlatego w przyszłości, przy obliczaniu wysokości wsparcia dla ONW, należy dla każdego regionu z osobna uwzględnić całkowitą sumę nakładów poniesionych w związku z niwelowaniem specyficznych utrudnień naturalnych i niekorzystnych warunków produkcji. Innymi słowy – im trudniejsze warunki, tym wyższe powinny być dopłaty. Niemniej trzeba też określić dolne i górne granice wysokości dopłat.

4. Naturalne ograniczenia dla upraw, charakterystyka utrudnień, powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

4.1 Na sytuację rolnictwa w regionach północnych wpływają takie czynniki, jak zimne zimy, krótkie okresy wegetacji, niska suma temperatur efektywnych oraz wilgoć, wymagająca dużych inwestycji w systemy osuszające. W zależności od wykorzystanych materiałów systemy te mogą być użytkowane przez ok. 30–50 lat, a następnie trzeba je wymienić. Oprócz tego co roku konieczne są nakłady na ich utrzymanie i konserwację. Założenie i utrzymywanie systemów odwadniających jest podstawowym warunkiem dla gospodarowania mokrymi gruntami.

4.2 Z powodu podłoża ze skał krystalicznych bądź piaskowca w regionach północnych dominują ziemie kwaśne. Aby móc je uprawiać, trzeba je regularnie wapnować (co 6–8 lat), a to powoduje dodatkowe koszty, których nie muszą ponosić rolnicy z regionów o ziemiach z odczynem obojętnym. Przy czym wapnowanie samo w sobie bynajmniej nie podnosi żyzności ziemi, a jest jedynie niezbędnym zabiegiem niwelującym trwałą niedogodność i sprawiającym, że uprawa kwaśniej ziemi w ogóle staje się możliwa. Zdaniem EKES-u problem kwaśnych ziem powinien być w większym niż dotąd stopniu brany pod uwagę przy wytyczaniu ONW i ustalaniu nowych kryteriów.

4.3 Ponieważ w regionach północnych wilgotność ziarna przy żniwach może wynosić nawet 30 %, całe zebrane zboże musi być osuszane w specjalnych suszarniach, aż jego wilgotność spadnie do 12–14 %, czyli poziomu umożliwiającego składowanie. Instalacja suszarni wymaga jednak dużych inwestycji, zaś energia potrzebna do osuszania pochłania dodatkowe koszty. Koszt zakupu maszyn osuszających może sięgać 300 tys. EUR, a czas ich eksploatacji – w zależności od jej intensywności – wynosi 10–15 lat. Według szacunków samych rolników średni koszt suszenia ziarna to 20–25 EUR na tonę zboża, choć z roku na rok wilgotność zboża może być różna i w związku z tym zmienia się też zużycie potrzebnej do tego celu energii. Tym samym w regionach północnych przy plonach wynoszących średnio 3–4 t/ha, koszty producenta wzrastają o 60–100 EUR na każdy hektar upraw.

4.4 Uprawiane gatunki roślin muszą być bardziej odporne na zimno i móc przetrwać nocne przymrozki, nieraz występujące jeszcze w czerwcu. To z kolei obniża plony. Ze względu na krótki okres wzrostu niemożliwa jest uprawa takich roślin, jak np. kukurydza paszowa, która wymaga dłuższego czasu wzrostu oraz wyższych średnich temperatur dziennych i nocnych, ale za to pozwala znacznie obniżyć koszty hodowli bydła. Dlatego tamtejsze bydło karmi się zwykle kiszoną z traw, co jest droższym rozwiązaniem niż kukurydza.

4.5 Nocne przymrozki zagrażają przede wszystkim uprawom drzew i krzewów owocowych oraz warzyw. Przynajmniej raz na 10 lat w okresie kwitnienia zdarzają się tak silne przymrozki, że całkowicie niszczą całe plony. Istnieją wprowadzone sposoby zapobiegania takim szkodom, jak choćby odmianie, zraszanie wodą czy okrywanie włókniną, jednak są one związane z dodatkowymi nakładami pracy i pieniędzy.

4.6 Przy tak krótkim okresie wegetacji wszystkie prace przy uprawach trzeba przeprowadzać bardzo szybko, a to z kolei wymaga stosunkowo dużej liczby maszyn, co podnosi średni poziom inwestycji przypadających na hektar upraw.

5. Naturalne ograniczenia dla hodowli bydła, charakterystyka utrudnień, powody dla szczególnego traktowania tych obszarów

5.1 W regionach północnych okres wypasu bydła trwa krócej (od połowy maja do końca września), w związku z czym konieczne jest magazynowanie większej ilości paszy na zimę, a to zwiększa koszty hodowli. Dodatkowo do przechowywania paszy na zimę potrzebne są specjalne magazyny. Nierzadko z powodu niesprzyjającej pogody zebranie traw w najlepszym okresie jest niemożliwe, co później niekorzystnie wpływa na wartość odżywczą paszy. Częste opady w czasie zbiorów siana i trawy na kiszonki mogą obniżyć jakość paszy.

5.2 Koszty postawienia budynków i instalacji maszyn do hodowli bydła są wyższe niż w cieplejszych regionach, ponieważ w regionach północnych fundamenty muszą być mrozoodporne, a rury wodociągowe i kanalizacyjne muszą być umieszczone poniżej granicy zamarzania gruntu (np. w Estonii minimalna głębokość wynosi 1,2 m).

5.3 Kosztowne jest także odśnieżanie i zapobieganie oblodzeniu w gospodarstwach i na drogach dojazdowych. Z powodu szkód powstałych wskutek mrozu co 5–10 lat trzeba wymieniać nawierzchnie dróg. W słabo zaludnionych regionach północnych wiele jest dróg polnych i żwirowych, których wytyczenie i utrzymanie wymaga dodatkowych środków, zwłaszcza jeśli chodzi o usuwanie szkód po zimie i zapobieganie pyleniu w lecie.

5.4 Ze względu na znaczne odległości, które trzeba pokonać, aby dowieźć mleko do punktu skupu, koszty wyprodukowania kilograma mleka w regionach słabo zaludnionych są wyższe niż na obszarach o dużej gęstości zaludnienia i z rolnictwem intensywnym. Z tego powodu na wielu wysepkach morskich i śródlądowych zaprzestano już produkcji mleka, bo koszty transportu czyniły ją niedochodową. Kosztowne jest także dostarczanie do gospodarstw rolnych innych produktów niezbędnych do prowadzenia działalności rolniczej.

6. Utrzymanie rolnictwa i zapobieganie wyludnianiu obszarów wiejskich w regionach północnych mają duże znaczenie dla całej Unii Europejskiej

Zachowanie produkcji rolnej i zapobieżenie wyludnieniu obszarów wiejskich w regionach północnych mają ogólnoeuropejskie znaczenie, gdyż dzięki temu:

- zapewnia się zaopatrzenie mieszkańców tych obszarów w lokalną żywność, a na wypadek globalnego ocieplenia gwarantuje się UE bezpieczeństwo dostaw żywności;
- zachowuje się miejsca pracy i zapobiega wyludnianiu obszarów wiejskich;
- chroni się, a niejednokrotnie nawet zwiększa różnorodność biologiczną;
- zachowuje się otwarty charakter krajobrazu i troszczy o jego atrakcyjność turystyczną i wypoczynkową;
- gwarantuje się bezpieczeństwo w rejonach granicznych UE.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie ulepszania strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/08)

Sprawozdawca: **Claudio CAPPELLINI**

Dnia 10 lipca 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„ulepszania strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej na poziomie odbiorców końcowych” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2009 r. Sprawozdawcą był Claudio CAPPELLINI.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 126 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Podczas minionej kadencji Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) angażował się w różne obszary polityki europejskiej związane z efektywnością energetyczną i ich różnorodne aspekty (wymiar zewnętrzny, krótko- i długoterminowe wyzwania energetyczne, polityka zaopatrzenia w energię i polityka bezpieczeństwa) w ramach polityki energetycznej ukierunkowanej na kryteria oszczędności i zrównoważonego rozwoju. EKES zwraca uwagę na znaczenie propagowania i podkreślania wyników organizowanych przez niego Dni Efektywności Energetycznej przy współpracy wszystkich zainteresowanych podmiotów, odbiorców końcowych i państw członkowskich. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej i nowo wybranego Parlamentu Europejskiego o zdecydowane zastosowanie zaleceń przedstawionych już w poprzednich opiniach ⁽¹⁾.

1.2 EKES uważa ponadto, że realizacja polityki energetycznej mającej na celu promowanie efektywności energetycznej i nowych czystych technologii może być nie tylko rozwiązaniem problemu ochrony środowiska, lecz przyczynić się również do zmniejszenia zależności od dostaw energii oraz pomóc w poniesieniu wysokich kosztów surowców i zmniejszeniu ich wpływu na odbiorców końcowych.

EKES zaleca wzmocnienie wysiłków na rzecz systematycznego zaangażowania odbiorców końcowych (zwłaszcza konsumentów i małych przedsiębiorstw) w wypełnianie nowych zobowiązań ustanowionych przez Radę Europejską w marcu 2007 r. i w zwalczanie obecnego kryzysu gospodarczego.

1.3 Komitet uważa, że krajowe i europejskie partnerstwo społeczne może sprzyjać większemu zaangażowaniu odbiorców końcowych energii, zwłaszcza małych przedsiębiorstw, ich stowarzyszeń, form partnerstwa publiczno-prywatnego na szczeblu lokalnym oraz spółdzielni, na rzecz większego przyczynienia się do osiągnięcia europejskich celów w zakresie efek-

tywności energetycznej i zielonej gospodarki. Jeżeli zaangażowanie to zostanie włączone w bardziej odpowiednie ramy – na przykład europejskiego programu dialogu społecznego, również typu sektorowego – może się ono skutecznie przyczynić do wzrostu zatrudnienia i stworzenia nowych zawodów wymagających kwalifikacji, związanych z sektorem energii i rozpowszechnieniem nowych usług.

1.4 EKES uważa, że decyzja o umocnieniu europejskiego wymiaru polityki energetycznej powinna zachęcić również do rozwinięcia na rynku wewnętrznym i na rynkach krajowych strategii rozwoju zrównoważonego oraz do szerszej współpracy naukowo-technicznej zdolnej ożywić inwestycje publiczne i prywatne, w tym formy wzmocnionej współpracy między państwami członkowskimi UE.

1.5 EKES jest rozczarowany i zaniepokojony niedoborem jednolitych, szczegółowych informacji i danych na temat efektywności energetycznej w końcowym wykorzystaniu energii, w tym danych historycznych dostępnych na szczeblu europejskim dla odbiorców końcowych, co utrudnia opracowanie solidnych i zharmonizowanych wskaźników statystycznych.

EKES z zaniepokojeniem odnotowuje, że państwa członkowskie nie przygotowały w odpowiednim czasie krajowych planów działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii (NEEAP), tak jak przewiduje przedmiotowa dyrektywa.

1.6 EKES uważa, że dla całościowego, jednolitego i skuteczniejszego wdrożenia na szczeblu krajowym polityki europejskiej w zakresie efektywności energetycznej pilnie potrzebne jest wprowadzenie przy współpracy z Komisją Europejską i państwami członkowskimi, po uprzednich systematycznych konsultacjach z przedstawicielami odbiorców końcowych, wspólnego europejskiego systemu monitorowania zgodnego z zasadą równego traktowania, przejrzystości i porównywalności rachunków za energię.

⁽¹⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 54; Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 87; Dz.U. C 228 z 22.9.2009, s. 84; Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 8.

1.7 Komitet jest ponadto zdania, że by poprawić realizację europejskiej polityki w zakresie efektywności energetycznej, konieczne jest wzmocnienie jej aspektu sektorowego w celu umożliwienia jej ściślejszego monitorowania i dogłębszej analizy oddziaływania na jej temat. Wpływ polityki energetycznej różni się w zależności od rodzaju działalności gospodarczej zarówno w wypadku przedsiębiorstw zużywających energię (które mają różne problemy w zależności od wielkości zużycia, typu procesów itp.), jak i przedsiębiorstw działających w różnych sektorach łańcucha energetycznego (na przykład producentów i instalatorów urządzeń, dostawców usług energetycznych, przedsiębiorstw budowlanych itp.), które mają olbrzymi, lecz dotychczas niewykorzystany potencjał w zakresie oszczędności energii.

1.8 EKES jest ponadto przekonany, że europejskie programy (program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji, Intelligentna Energia – Europa (IEE) itp.) wymagają pilnie uproszczenia, większego zaangażowania odbiorców końcowych oraz mniej rozproszonych i bardziej zintegrowanych ram działania (na przykład takich jak w wypadku programu ECAP). EKES proponuje zatem nowy zintegrowany program, który może lepiej skoordynować działania na rzecz odbiorców końcowych.

EKES apeluje do UE, państw członkowskich i przedsiębiorstw o wystarczające inwestycje w badania stosowane i ich transfer do odbiorców końcowych, w oszczędności wynikające z zastosowania nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK) w zawodach technicznych i zaawansowanych technicznie oraz w rozwój i innowację w dziedzinie energetyki, a także zaleca na tym polu całościową współpracę nastawioną na integrację.

1.9 EKES uważa, że pilnie potrzebne jest stworzenie przez UE instrumentów i kierunków polityki podatkowej, a także mechanizmów dostępu do kredytów, mogących w większym stopniu przyczynić się do oszczędności energii, co pomoże wszystkim odbiorcom końcowym, zwłaszcza MŚP i partnerstwom publiczno-prywatnym, które samodzielnie bądź zbiorowo stosują bardziej wydajne i zrównoważone modele produkcji.

Mając świadomość kluczowej roli kształcenia i szkolenia w propagowaniu kultury efektywności energetycznej na szczeblu europejskim, EKES proponuje zapoczątkowanie nadzwyczajnych konsultacji z partnerami społecznymi i wszystkimi zainteresowanymi stronami na szczeblu krajowym i europejskim w celu ponownego ukierunkowania dostępnych środków finansowych UE poprzez umocnienie profili i umiejętności związanych z efektywnością energetyczną, a także w celu doinformowania i podniesienia świadomości całego społeczeństwa.

2. Cele dyrektywy 2006/32/WE

2.1 Celem dyrektywy 2006/32/WE jest:

- zwiększenie efektywności energetycznej w końcowym wykorzystaniu energii w celu przyczynienia się do bezpieczeństwa dostaw energii;

- zmniejszenie emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych w celu stawienia czoła zmianom klimatu oraz wykorzystanie w sposób efektywny kosztowo możliwości dokonania oszczędności energii poprzez pobudzenie do innowacji i konkurencyjności.

By to osiągnąć, dyrektywa przewiduje pewne cele ogólne, takie jak:

- wytyczenie dla państw członkowskich orientacyjnych celów w zakresie oszczędności energii oraz stworzenie odpowiednich mechanizmów ich osiągnięcia;
- zdefiniowanie ram instytucjonalnych, finansowych i prawnych w celu usunięcia barier i niedoskonałości rynku, które utrudniają wydajne wykorzystanie końcowe energii;
- stworzenie warunków do rozwoju rynku usług energetycznych, zwłaszcza dla MŚP;
- realizacja ogólnego orientacyjnego celu oszczędności energii na szczeblu krajowym, wynoszącego 9 % w dziewiątym roku wdrażania dyrektywy, poprzez usługi energetyczne i inne środki zwiększające efektywność energetyczną.

3. Uwagi ogólne

3.1 Dyrektywa 2006/32/WE nie została wdrożona w sposób adekwatny do ambitnych celów wytyczonych pierwotnie przez KE z powodu:

- czasami zbyt mało skutecznych i łatwych do obejścia środków w procesie transpozycji na szczeblu krajowym;
- mało spójnych i skutecznych planów krajowych oraz środków transpozycji na szczeblu krajowym w stosunku do postanowień dyrektywy;
- w niewielkim stopniu skoordynowanych, fragmentarycznych programów i środków im towarzyszących;
- braku jednolitych danych i informacji niezbędnych do prowadzenia monitoringu i sporządzenia analizy oddziaływania dyrektywy na użytkowników końcowych, a także nieadekwatności i nieumiejętności dostarczenia elementów przydatnych do spójnego i zrównoważonego rozwoju efektywności energetycznej w UE.

Obecne doświadczenia pokazują, że jedynie niektóre z 27 państw członkowskich Unii Europejskiej prowadziły solidną i usystematyzowaną politykę energetyczną zachęcającą do efektywności energetycznej i rozwoju źródeł odnawialnych, rozpoczynając proces tworzenia nowych sektorów związanych z tymi technologiami i przyczyniając się tym samym do obniżenia kosztów energii dla małych przedsiębiorstw i gospodarstw domowych.

W zielonej księdze - W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej⁽¹⁾, Komisja opowiada się za ustanowieniem europejskiego operatora sieci energetycznych.

W swych trzech przyjętych ostatnio opiniach⁽²⁾ EKES stwierdził, że należy przeprowadzić badania dotyczące możliwości ustanowienia na potrzeby wspólnej polityki energetycznej europejskiej usługi świadczonej w interesie ogólnym. EKES wyraża w tych opiniach zasadniczo zdanie, że rozważania na ten temat należy podjąć odpowiednio wcześniej, gdyż usługi takie są wyrazem europejskiej solidarności w zmaganiach z wyzwaniami, przed jakimi stoi Unia Europejska w tak istotnych dziedzinach działań międzynarodowych bądź transnarodowych, jak bezpieczeństwo zaopatrzenia w energię, zarządzanie zasobami wodnymi, ochrona różnorodności biologicznej, zachowanie wysokiej jakości powietrza, bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne itd. W wyniku ustanowienia takich usług wspólnotowych użytkownicy końcowi mogliby sobie zdać sprawę ze spoczywającej na nich odpowiedzialności.

3.2 Odbiorcy końcowi a europejska wizja polityki energetycznej

Duże opóźnienie niektórych państw członkowskich w realizacji celów efektywności energetycznej i wciąż trwający poważny kryzys gospodarczy potwierdzają pilną potrzebę bardziej skoordynowanych, zaplanowanych i ustrukturyzowanych działań mających na celu udostępnienie środków przez Wspólnotę Europejską i państwa członkowskie, a także przyczynienie się do ożywienia inwestycji publicznych i prywatnych. Strategia i wizja rozwoju zrównoważonego oparta na zasadach efektywności, rozproszonego wytwarzania oraz nowych czystych źródeł energii (w tym biomasy), a także wymiana wyników przez państwa członkowskie i przedstawicieli odbiorców końcowych na szczeblu europejskim mogą się przyczynić do zapobieżenia fragmentacji działań badawczych, które są niezbędne wraz ze wzmocnionymi wysiłkami na szczeblu międzynarodowym.

Istotnym aspektem przeciwdziałania kryzysowi gospodarczemu oraz ożywienia polityki efektywności energetycznej i związanej z nią polityki inwestycji jest ponowne rozważenie europejskiej polityki podatkowej i kredytowej pod kątem odbiorców końcowych, sektora kredytowego, podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym i zainteresowanych organów administracji na szczeblu lokalnym przy jednoczesnym wsparciu rozwoju systemu przedsiębiorstw usług energetycznych na szczeblu europejskim.

3.3 Kultura efektywności energetycznej oraz nowa wiedza na ten temat z punktu widzenia odbiorców końcowych

Oczywisty jest niedobór informacji ogólnych i sektorowych oraz wspólnej oceny oddziaływania na temat strategii politycznych UE w zakresie efektywności energetycznej z punktu widzenia odbiorców końcowych (zwłaszcza MŚP i innych zainteresowanych stron). Brakuje również metod służących do

zweryfikowania spójności celów międzynarodowych z europejskimi oraz monitorowania wyników uzyskanych przez tychże odbiorców.

Na podstawie pierwszej kontroli przeprowadzonej w niektórych państwach członkowskich Komitet odnotowuje, że dostępność danych na temat produkcji przemysłowej i zużycia energii jest bardzo ograniczona z powodu braku szczegółowych informacji.

W związku z tym konieczne jest rozpoczęcie badań próby w celu zgromadzenia i opracowania danych oraz wskaźników potrzebnych do monitorowania i oceny efektywności energetycznej w wykorzystaniu końcowym energii i w usługach, tak by można było zmierzyć wpływ dyrektywy na strategię i działania prowadzone w każdym z państw członkowskich.

3.4 Wskaźniki efektywności energetycznej i potrzeby odbiorców końcowych

Powołując niezależną grupę zadaniową skupiającą ekspertów, Komisja Europejska i państwa członkowskie mogłyby wesprzeć opracowywanie zharmonizowanych i wiarygodnych wskaźników, dzięki którym możliwe byłoby oszacowanie oszczędności energii poczynionych między innymi dzięki zastosowaniu nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Opracowanie łatwych do zrozumienia wskaźników może stanowić gwarancję dla odbiorców końcowych, którzy mogą z kolei odpowiednio z nich skorzystać. Podejście to przyczyniłoby się również do zahamowania coraz częstsze oszukiwania lub wprowadzającego w błąd użycia pojęcia „zielonej” bądź „czystej” energii, jako zwykłej strategii marketingowej bez widocznego i wymiernego uzasadnienia w postaci zaoszczędzonej energii i ograniczenia emisji, co zapobiegłoby również nieuczciwym praktykom handlowym.

3.5 Zintegrowany system monitorowania i obserwacji wspólny dla wszystkich państw członkowskich umożliwiłby Unii Europejskiej i państwom członkowskim przede wszystkim:

- przyznanie odpowiedniego znaczenia europejskiej grupie zadaniowej skupiającej ekspertów i sieci niezależnych organów efektywności energetycznej z myślą o odbiorcach końcowych, a zwłaszcza przedsiębiorstwach, MŚP i zakładach rzemieślniczych;
- sporządzanie sprawozdań okresowych na temat polityki UE i jej wpływu na odbiorców końcowych (zwłaszcza MŚP);
- stworzenie łatwo dostępnej i łatwej w użyciu platformy informacyjnej w większej liczbie języków oraz utrwalenie i polepszenie kontaktów między organizacjami przedstawicielskimi na szczeblu krajowym i europejskim oraz najważniejszymi zainteresowanymi stronami.

3.6 Wylimitowanie opóźnień i niedociągnięć w opracowywaniu NEEAP

Krajowe plany działania (NEEAP) nie wskazują na duże i poważne zaangażowanie (często okazują się bardzo ogólne, brakuje w nich optymalnych danych i wskaźników naukowych potrzebnych do prawidłowej oceny potencjalnego wpływu przewidzianych środków służących do realizacji celów dyrektywy) państw członkowskich w osiąganiu celów wytyczonych w dyrektywie, szczególnie w odniesieniu do zmniejszenia zużycia w najważniejszych sektorach, tzn. transporcie i mieszkalnictwie. W związku z tym potrzebne są praktyczniejsze i łatwiejsze do realizacji inicjatywy w zakresie

(1) COM(2008)782 wersja ostateczna/2.

(2) Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 43; opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „W kierunku bezpiecznej, zrównoważonej i konkurencyjnej europejskiej sieci energetycznej”, CESE 1029/2009 (jeszcze nieopublikowana) oraz przygotowywana obecnie opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym: jak podzielić kompetencje między UE i państwa członkowskie” CESE 966/2009 (dotychczas nieopublikowane w Dzienniku Urzędowym).

efektywności energetycznej, a także konieczne jest nadanie bardziej wiążącego charakteru przynajmniej niektórym ze środków poprzez ocenienie rozbieżności między planami krajowymi a konkretnymi wynikami, tak jak stało się w wypadku emisji z pojazdów samochodowych, ogólnego ograniczenia CO₂, emisji gazów cieplarnianych i energii odnawialnej.

Ostatnie konsultacje internetowe w sprawie oceny i przeglądu planu działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii [COM(2006) 545] zorganizowane przez KE wskazują na niedociągnięcia dyrektywy w odniesieniu do konsultacji z odbiorcami końcowymi. Sprawozdanie roczne, do którego wkład mógłby wnieść również EKES, oparte na odpowiednich metodach konsultacji ze wszystkimi odbiorcami końcowymi może stanowić instrument eliminujący częściowo niedociągnięcia związane z opracowaniem NEEAP.

3.7 „Nowa generacja” europejskich programów bardziej dostosowanych do odbiorcy końcowego („end-user friendly”)

Konieczne jest zatem uproszczenie procedur dostępu do programów (programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji, a zwłaszcza programu IEE) z myślą o najmniejszych przedsiębiorstwach i ich stowarzyszeniach przedstawicielskich, a także o organach administracji na obszarach borykających się z największymi trudnościami (górkich i najbardziej oddalonych). Ponadto korzystne jest zachęcanie do partnerstw publiczno-prywatnych i przedsiębiorstw usług energetycznych (ESCO), szczególnie na szczeblu lokalnym, krajowym i europejskim, poprzez wspieranie udziału MŚP w faktycznej realizacji europejskiej polityki ekologicznych zamówień publicznych. Co więcej, w odniesieniu do procesu uproszczenia i lepszego stanowienia prawa EKES zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie wraz z przedstawicielami krajowych i europejskich stowarzyszeń odbiorców końcowych, jakie procedury i praktyki najskuteczniej wspomagają odbiorców końcowych i podmioty, których dotyczy dyrektywa, w realizacji strategii politycznych w zakresie efektywności energetycznej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Dyrektywa uznaje rolę podmiotów gospodarczych w sektorze usług energetycznych (art. 6). Postanowienie to ma szczególnie duże znaczenie, gdyż na wielu rynkach krajowych duże podmioty gospodarcze w sektorze energetycznym działały na rynkach niższego szczebla łańcucha energetycznego, takich jak usługi energetyczne i działalność po rozliczeniu energii, w warunkach przewagi z uwagi na swą dominującą pozycję na innych etapach łańcucha energetycznego (produkcji, dystrybucji i sprzedaży), tworząc tym samym poważne przeszkody w rozwoju sektora usług energetycznych dla małych przedsiębiorstw.

4.1.1 Transpozycję dyrektywy utrudniają wciąż poważne problemy w odniesieniu do odbiorców końcowych, takie jak:

- dostępność i przejrzystość informacji istotnych dla świadczenia usług energetycznych (często zarezerwowanych jedynie dla podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym i dla właściwych organów) – art. 7;
- prawidłowe dokonywanie pomiarów przy pomocy liczników oraz rachunki za energię zawierające zrozumiałe informacje.

Należy zatem zaostrzyć nadzór, kontrolę i kary stosowane przez właściwe organy państw członkowskich oraz UE, a także zwiększyć skuteczność monitorowania podmiotów gospodarczych w sektorze energetycznym (zob. art. 11 i 13 dyrektywy).

4.1.2 Konieczne jest ułatwienie dostępu do „instrumentów finansowych służących oszczędnościom energetycznym” oraz wzmocnienie funkcjonowania odpowiednich „mechanizmów” pod względem technicznym i politycznym, na korzyść odbiorców końcowych, ze szczególnym uwzględnieniem opodatkowania energii. Niezbędne jest również specjalne monitorowanie tych instrumentów i ich wyników w ścisłej współpracy z krajowymi i europejskimi stowarzyszeniami odbiorców końcowych ze szczególnym naciskiem na sposoby łagodzenia „efektu odbicia”. Jak stwierdzono na wysłuchaniu EKES-u we włoskiej Krajowej Radzie Gospodarki i Pracy (CNEL) na temat „Ulepszania strategii politycznych i programów w zakresie efektywności energetycznej przez odbiorców końcowych” w dniu 9 lipca 2009 r., efekt odbicia („rebound effect”) oznacza, że czasami działania mające na celu zwiększenie efektywności energetycznej prowadzą do podniesienia zużycia energii, a nie jego obniżenia.

4.1.3 Audyt energetyczny i białe certyfikaty (art. 12) okazują się szczególnie istotne dla rozwoju usług energetycznych, a zatem powinny zostać dodatkowo wzmocnione przez państwa członkowskie.

W związku z tym pożądanym jest również, by europejski dialog społeczny, w tym dialog sektorowy, przyczynił się do realizacji strategii politycznych w zakresie efektywności energetycznej w celu wsparcia nowych miejsc pracy i większej konkurencyjności systemu produkcji.

4.1.4 Przewidziano metody obliczeniowe służące pomiarom oszczędności energii. Są one jednak wciąż za mało rozwinięte i zharmonizowane. Konieczne jest zatem lepsze zdefiniowanie metod obliczeniowych dla odbiorców końcowych, które byłyby stosowane w państwach członkowskich w zharmonizowany sposób.

Na zakończenie EKES podkreśla, że Komisja Europejska rozpoczęła wiele postępowań o naruszenie przepisów w związku z brakiem transpozycji lub częściową transpozycją dyrektywy, co obciążało odbiorców końcowych kosztami i procedurami biurokratycznymi.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu światowego kryzysu na najważniejsze europejskie sektory wytwórcze i usługowe (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/09)

Sprawozdawca: **Antonello PEZZINI**Współsprawozdawca: **Enrico GIBELLIERI**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„wpływu światowego kryzysu na najważniejsze europejskie sektory wytwórcze i usługowe.”

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 września 2009 r. Sprawozdawcą był Antonello PEZZINI, a współsprawozdawcą Enrico GIBELLIERI.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września i 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 156 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES wyraża przekonanie, że konsekwencje obecnego kryzysu finansowego dla dużych sektorów wytwórczych i usługowych UE zobowiązują instytucje europejskie i państwa członkowskie do dogłębnego przemyślenia oraz lepszej koordynacji wspólnotowych instrumentów i kierunków polityki w celu odbudowania systemu wartości, zgodnie z którym pierwszoplanowe znaczenie miałyby gospodarka realna oraz potrzeby przedsiębiorstw, pracowników i obywateli.

1.2 EKES apeluje usilnie o ratyfikację traktatu lizbońskiego w celu zapewnienia UE ram, które odpowiadałyby na potrzebę nadania rozwojowi naszego kontynentu konkurencyjnego, zrównoważonego i otwartego charakteru za pomocą:

- środków na rzecz pogłębienia współpracy między firmami a pracownikami;
- wspólnych i bardziej skoordynowanych strategii politycznych;
- systemów szybszego podejmowania decyzji;
- prostszych i bardziej przejrzystych przepisów.

1.3 EKES jest przekonany, że jeżeli odnowiony zostanie projekt integracji europejskiej w duchu, w jakim rozumiał go Jean Monnet w chwili wprowadzania w życie postanowień traktatu paryskiego dającego początek EWWiS, możliwe będzie odbudowanie podstaw do ożywienia europejskiej gospodarki. Zdolność obowiązujących traktatów do przezwyciężenia kryzysu oraz jego konsekwencji gospodarczych i społecznych okazała się w niepokojący sposób ograniczona.

1.4 Należy powrócić do pierwotnego znaczenia zasady pomocniczości. Decyzje i obowiązki powinny być przyjmowane na najskuteczniejszym dla obywateli europejskich poziomie. Wobec globalnych problemów kierunki polityki i instrumenty muszą być opracowywane na szczeblu europejskim i światowym.

1.5 EKES jest przekonany, że rządy państw członkowskich i Rada UE powinny podjąć wszelkie możliwe wysiłki w celu odbudowania zaufania obywateli do projektu silniejszej Europy, która byłaby w stanie stworzyć wspólne i uznawane instrumenty oraz stawić czoła obecnemu i przyszłym kryzysom światowym.

1.5.1 EKES ma świadomość, że różne kraje, które jako pierwsze dążyły do stworzenia Wspólnoty Europejskiej, okazują dużą niechęć wobec zasad jednolitego rynku, czyli konkurencji i pomocy państwa, szczególnie w obecnym kryzysie. Niemniej jest to błąd ⁽¹⁾.

1.5.2 W sytuacji takiej jak obecna Rada, przy poparciu PE i Komisji, powinna stworzyć „pakt strategiczny”, który przewidywałby:

- silne zaangażowanie w tworzenie rynku wewnętrznego wraz z użyciem wzmocnionych mechanizmów, przede wszystkim w pewnych sektorach, w których wciąż występują niedociągnięcia ⁽²⁾;

⁽¹⁾ Mario Monti, były komisarz ds. konkurencji, wyraził obawy o przetrwanie europejskiego modelu, który opiera się na rynku wewnętrznym (artykuł wstępny w Corriere della sera z 10 maja 2009 r.).

⁽²⁾ Uznanie kwalifikacji, opodatkowanie dochodów z tytułu własności, uwzględnienie w celach emerytalnych zatrudnienia w innych krajach itp.

- zaangażowanie na rzecz wprowadzenia koordynacji w dziedzinie podatków, która wiązałaby się z poszanowaniem suwerenności podatkowej państw członkowskich, lecz pogłębiałaby współpracę w niektórych kwestiach;
- uzgodnienie możliwości szybkiego przystąpienia do strefy euro państw doświadczających trudności, przy poszanowaniu określonych warunków;
- skoordynowane, proporcjonalne, przejrzyste i zmniejszające się w czasie publiczne środki interwencyjne w celu zmniejszenia różnych rodzajów ryzyka systemowego i przyspieszenia powrotu do poziomu działalności, który utrzymywałby się samoczynnie na wolnym rynku.

1.6 EKES pragnie podkreślić, że obywatele, siły społeczne i całe społeczeństwo obywatelskie są przekonani, iż obecny kryzys skłania do starań na rzecz stworzenia silniejszej Europy, która byłaby w stanie wyjść poza ograniczoną rolę samych państw członkowskich.

1.7 Od poszczególnych państw członkowskich należy wymagać konkretnych wyrzeczeń, jeżeli chodzi o reprezentację i widoczność, w celu zwiększenia całościowej roli Europy wyrażającej się poprzez jej demokratyczne instytucje: PE, Radę i Komisję.

1.8 EKES wyraża przekonanie, że pierwszym instrumentem, który należy zastosować, jest prawdziwa oraz istotna polityka przemysłowa, która nie podlegałaby decyzjom spekulantów finansowych i której celem byłby zrównoważony rozwój. Należy powrócić do praktycznych doświadczeń z zakresu polityki przemysłowej, realizowanej przez 50 lat na mocy traktatu EWWiS w dwóch ważnych europejskich sektorach produkcyjnych, i uczynić z nich po stosownej aktualizacji i po wprowadzeniu zmian w celu wspierania zrównoważonego rozwoju, punkt odniesienia dla przyszłych działań ⁽¹⁾.

1.9 To dzięki rozwojowi przedsiębiorstw i gospodarki społecznej, a także ich zdolności do opracowywania nowatorskich rozwiązań Europa będzie mogła przezwyciężyć kryzys i ożywić gospodarkę.

1.10 W celu realizacji strategii rozwoju partnerzy społeczni i całe zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinny dążyć do stworzenia społecznie odpowiedzialnej jednostki terytorialnej, w której możliwe byłoby wdrażanie różnych, skoordynowanych ze sobą strategii:

- **strategii wytrzymałości i przetrwania**, która umożliwiałaby działanie na dojrzałych rynkach dzięki lepszej specjalizacji na tym samym rynku, wraz z obniżeniem kosztów i dużą dywersyfikacją w pokrewnych sektorach lub z zastosowaniem nowych modeli;
- **strategii innowacji procesów, produktów i usług** wraz ze zmianą rynku i technologii oraz nowymi materiałami, które prowadziłyby do wytworzenia nowych produktów;

- **nowych inicjatyw** wraz z wprowadzeniem nowych form przedsiębiorstw, nowych sektorów lub inicjatyw; stosując metodę prognozowania („foresight”), należy się zastanowić nad nowymi, zdobywającymi popularność produktami (takimi jak rynki pionierskie), na które należy nakierować nowe inwestycje;
- **marketingu regionalnego**, który za pośrednictwem umów z ośrodkami badawczymi koncentrowałby się na doskonałości w celu twórczej wymiany doświadczeń w zakresie technologii;
- **wsparcia finansowego** poprzez finansowanie rozwoju, między innymi za pomocą poręczeń kredytowych EFI ⁽²⁾;
- **kapitalizacji funduszu o wysokim ryzyku konsorcjów poręczeniowych** za pomocą umowy między organami administracji a systemem bankowym, tak by umożliwić odroczenie terminu płatności mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom, przede wszystkim w celu ochrony poziomu zatrudnienia;
- **konsolidacji zobowiązań krótkoterminowych** w celu umożliwienia mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom skoncentrowania się na produkcji, wprowadzaniu na rynek i obsłudze posprzedażnej swych własnych produktów;
- **wsparcia dla innowacyjnego sektora usług (green economy)** poprzez wykorzystanie możliwości nowatorskich szkoleń oferowanych przez Europejski Fundusz Społeczny;
- **rozwoju wysokiego poziomu usług dla osób indywidualnych**, między innymi poprzez optymalne wykorzystanie i wzmocnienie systemu usług socjalnych i zdrowotnych ⁽³⁾;
- **realizacji polityki infrastrukturalnej**, która przyczyniałaby się do dokonywania bardziej innowacyjnych wyborów na rzecz gospodarki niskoemisyjnej, a także stworzenia korzystnych warunków do zamieszkania na danym obszarze;
- **zaostrzenia kryteriów efektywności energetycznej** i kryteriów poszanowania środowiska naturalnego w **zamówieniach publicznych**;
- **zachęt finansowych** do tworzenia **nowych, bardziej wydajnych produktów**, które zastępowałyby produkty stare;
- **lepszego dostępu do informacji**;
- **łatwiejszego zastosowania surowców**.

⁽¹⁾ Zob. europejska platforma Manufuture (www.manufuture.org). Zob. również wywiad z Étienne'em Davignonem na temat wdrożenia planu Davignona (Bruksela, 14 stycznia 2008 r.); www.ena.lu.

⁽²⁾ Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), finansowany przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Zob. pierwsza część programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji.

⁽³⁾ Zob. rynek pionierski „e-zdrowie” (COM(2007) 860) – i pkt 6.10 poniżej.

1.11 Porównanie krajowych pakietów środków stymulacyjnych w gospodarkach uprzemysłowionych dowodzi, że potrzebne jest bardziej perspektywiczne, wspólne podejście europejskich rządów, zwłaszcza do pobudzania do rozwoju zrównoważonego i odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, a także lepszej koordynacji z Komisją Europejską. Ponadto nie można być gołosłownym. Państwa członkowskie powinny realizować swe plany w trybie pilnym, gdyż kryzys uderza z dużą siłą w przedsiębiorstwa i pracowników.

1.12 EKES przyjmuje z zadowoleniem wysiłki podjęte 7 maja 2009 r. w Pradze, na szczycie w sprawie zatrudnienia, w celu wytyczenia linii działania, które byłyby realizowane na szczeblu krajowym i europejskim wraz z partnerami społecznymi poprzez wzmocniony dialog ⁽¹⁾, a także większego uwzględnienia tworzenia miejsc pracy i środków niezbędnych do pobudzenia popytu.

1.13 Strategia lizbońska powinna zachować swą wiarygodność i dowieść swej zdolności do dostosowania się do tego nowego kontekstu, przyspieszając proces reform oraz wyznaczając jasne priorytety i nowe metody, jak również zapewniając zgodność z celami strategii zrównoważonego rozwoju UE w ramach strategii polizbońskiej, która zostanie opracowana w nadchodzących miesiącach.

1.14 Rządy europejskie powinny podjąć większe wysiłki w celu wywiązania się w uzgodnionym terminie ze wszystkich zobowiązań przyjętych na szczeblu wspólnotowym.

1.15 Pomoc państwa przewidziana na wsparcie zatrudnienia w przedsiębiorstwach dotkniętych problemami związanymi z globalizacją i spłatą kredytów powinna się opierać na warunkach gwarantujących, że:

- nie umocni ona protekcjonizmu i nie stworzy przeszkód w wolnej konkurencji;
- przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc finansową zaangażują się przede wszystkim na rzecz utrzymania miejsc pracy;
- poszanowane zostaną umowy zbiorowe i utrzymana siła nabywcza pracowników;
- w okresach zmniejszonej produkcji pracownicy będą mogli korzystać ze szkoleń w celu zdobycia nowych kwalifikacji i będą wspierani w tym zakresie;
- publiczne wsparcie finansowe nie stanie się formą czerpania zysków przez akcjonariuszy poprzez dywidendy lub inne formy wykupu akcji;

⁽¹⁾ Zob. opinia Komitetu w sprawie wyników szczytu w sprawie zatrudnienia (CESE 1037/2009), która nie została jeszcze opublikowana w Dz.U.

— ile to możliwe, wsparcie będzie służyć rozwojowi nowych produktów i usług, zgodnie z kryteriami ochrony środowiska;

— pomoc nie będzie zakłócać konkurencji i będzie miała charakter tymczasowy oraz degresywny;

— zastosowane zostaną odpowiednie mechanizmy kontroli w celu ochrony podatników.

1.16 Jeżeli chodzi o odpowiedź na kryzys w sferze społecznej, dotychczas przyjęte propozycje okazały się nieodpowiednie. W niewystarczającym stopniu uznano konieczność tworzenia miejsc pracy lub opracowywania środków niezbędnych do pobudzenia popytu (takich jak lepiej skoordynowane pakiety budżetowych środków stymulujących na szczeblu europejskim oraz polityka płacowa) ⁽²⁾.

1.17 Jeżeli chodzi o przepisy dotyczące środków tymczasowych stosowanych na rynku pracy, należy zadbać o to, by praca tymczasowa łączyła się z odpowiednimi szkoleniami, zwłaszcza w zakresie BHP w miejscu pracy, oraz z gwarancją odpowiedniego poziomu wynagrodzenia.

1.18 Komitet uważa, że dla przyszłości struktury produkcji UE pilnie potrzebna jest polityka mająca na celu ukierunkowanie ludzi młodych na dziedziny naukowo-techniczne na wszystkich poziomach kształcenia szkolnego i zawodowego, tak by zapobiec upadkowi wartości związanych z produkcją i ich wyparciem przez wartości finansowe i spekulacyjne ⁽³⁾.

1.19 By przyczynić się do ożywienia produkcji i zrównoważonego rozwoju sektorów przemysłowych oraz sektorów usług w Europie, zdaniem EKES-u konieczne jest wzmocnienie działalności w dziedzinie badań, innowacji i rozwoju, przy wykorzystaniu już dostępnych instrumentów, takich jak siódmy program ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz Europejski Instytut Innowacji i Technologii, oraz wprowadzeniu jasnego kierunku rozwoju sektorowego na podstawie priorytetów wytyczonych przez europejskie platformy technologiczne.

1.20 EKES zwraca się usilnie o podjęcie działań na szczeblu wspólnotowym w celu wsparcia sektora usług dla przedsiębiorstw poprzez rozwój innowacyjnych usług i zasobów, przynoszących korzyści obywatelom, konsumentom, pracownikom i przedsiębiorstwom, zwłaszcza w celu umiędzynarodowienia i eksportu MŚP.

⁽²⁾ Zob. propozycje przyjęte na posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 1997 r. w Luksemburgu, dotyczące obniżenia w europejskich ramach stawek VAT od profesjonalnych usług określonych przez państwa członkowskie.

⁽³⁾ Należy dążyć do tego, by we wszystkich państwach członkowskich co najmniej 50 % uczniów wstępowało do uczelni wyższych i przynajmniej 25 % z nich wybierało studia na kierunkach technicznych, inżynierskich lub naukowych (sprawozdanie ELECTRA).

1.21 Komitet podziela opinię swego przewodniczącego ⁽¹⁾, że konieczne jest ponowne rozważenie kryteriów zastosowania funduszy strukturalnych – zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego – w celu umożliwienia bezpośredniego do nich dostępu na szczeblu europejskim, również w poszczególnych sektorach, czerpiąc tym samym z doświadczeń EWWiS, które okazały się skuteczne i możliwe do szybkiego zastosowania.

1.22 Co się tyczy handlu międzynarodowego, EKES uważa, że pierwszoplanowe znaczenie ma szybkie zakończenie negocjacji wielostronnych w sprawie handlu (rundy dauhańskiej), co byłoby pozytywnym sygnałem dla rynków międzynarodowych, wpływając znacząco na obecny kryzys ⁽²⁾. UE może i powinna przyjąć silniejszą rolę przywódczą w negocjacjach, zajmując jednolite stanowisko w celu osiągnięcia ambitnych wyników zapewniających poszanowanie podstawowych norm MOP w dziedzinie warunków pracy i godziwej pracy, które mają zasadnicze znaczenie dla przyszłego wzrostu europejskich sektorów wytwórczych i usługowych.

1.23 W obecnej sytuacji istnieje bardzo realne niebezpieczeństwo nakręcenia spirali protekcjonizmu. Konieczne jest zatem, by Komisja w zdecydowany sposób zastosowała przepisy w dziedzinie ochrony handlu, przeciwstawiając się stanowczo dumpingowi i subwencjom, a także przeciwdziałała nieuzasadnionym środkom protekcjonistycznym i pogłębiała dialog z głównymi partnerami handlowymi UE w celu rozstrzygnięcia sporów handlowych.

2. Wstęp

2.1 Sektor wytwórczy i sektor usług stanowią podstawę gospodarki naszego kontynentu. Stworzenie jednolitego rynku umożliwiło ich intensywny rozwój zgodnie ze wspólnymi zasadami i normami.

2.2 Sektory te muszą się zmierzyć z wyjątkowymi wyzwaniami:

- **zapaścią finansową**, która uderzyła z niespotykaną dotychczas siłą jednocześnie w całą gospodarkę światową i podważyła wiarygodność rynków;
- **nowym międzynarodowym podziałem pracy** wraz z koniecznością przeprowadzenia usprawnień i restrukturyzacji przemysłowych koniecznych na nowym rynku światowym, na który weszły na pełnoprawnych zasadach, lecz podlegając mniejszym ograniczeniom, nowo uprzemysłowione kraje;
- **zmianami klimatu i środowiskiem** w celu ochrony

ekosystemu i rozwoju zrównoważonego, które są niezbędne z punktu widzenia zdrowia obywateli i wymagają zwiększenia efektywności energetycznej oraz unowocześnienia cykli produkcyjnych za pomocą nowych produktów i procesów opartych na czystych technologiach;

- **kapitałem ludzkim wraz ze starzeniem się społeczeństwa i dużymi przepływami migracyjnymi**, które wymagają większej elastyczności i mobilności zawodowej, a także kształcenia ustawicznego ukierunkowanego na wyższy poziom kwalifikacji w celu zapewnienia wyższej jakości życia i pracy;
- **niedociągnięciami w dziedzinie sprawowania rządów** na szczeblu światowym i europejskim wraz z nieadekwatnością instytucji, zdolności decyzyjnych i przepisów, o czym świadczy obecny międzynarodowy system walutowy oraz kryzys integracji europejskiej;
- różnicom regionalnym, które w UE się pogłębiają;
- **kurczeniu się dostępnych** budżetowych środków publicznych i środków przedsiębiorstw, które mogą być niewystarczające do odpowiedniego sfinansowania reform koniecznych do ożywienia gospodarki i zatrudnienia.

2.3 Obecna recesja światowa może wymagać od poszczególnych sektorów większych wysiłków w celu:

- dostosowania się do nowego międzynarodowego podziału pracy;
- ochrony ekosystemu i rozwoju zrównoważonego;
- przejścia w kierunku nowych technologii produktów i procesów;
- zwiększenia i polepszenia zatrudnienia wraz ze stałym podwyższaniem profili zawodowych i profesjonalizmu.

2.4 Obecny kryzys jest dla przedsiębiorstw nie tylko wyzwaniem, któremu trzeba sprostać w celu przetrwania, lecz również wielką szansą na rozwój i innowację. Przedsiębiorstw nie można jednak pozostawiać samym sobie, gdyż konieczne jest pobudzenie do przedsiębiorczości i tworzenia miejsc pracy poprzez jak najszybsze przeprowadzenie reform w celu polepszenia stanu środowiska, w którym działają przedsiębiorstwa, zmniejszenie zbędnych obciążeń administracyjnych, ochronę i polepszenie rynku wewnętrznego, zachęty dla kapitału wysokiego ryzyka, pobudzanie do innowacji i wprowadzania środków flexicurity, lepsze stanowienie prawa z mniejszą ilością przepisów, a także inwestowanie w kontakty środowiska akademickiego i naukowego z przedsiębiorcami, w kształcenie i szkolenie zasobów ludzkich, szczególnie w dziedzinie naukowo-technicznej, oraz w rozwój rynków pionierskich.

⁽¹⁾ Pismo przewodniczącego Maria SEPIEGO do przewodniczącego Joségo Manuela BARROSA z okazji europejskiego szczytu społecznego w Pradze.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Negocjacje dotyczące nowych umów handlowych — stanowisko EKES-u” (Dz.U. C 211 z 19.08.2008 r., ss. 82–89) oraz opinia EKES-u w sprawie zewnętrznego wymiaru odnowionej strategii lizbońskiej (jeszcze nieopublikowana w Dz.U.).

2.5 EKES pragnie podkreślić, że istotne jest ukazanie obecnej sytuacji i przyszłych perspektyw najważniejszych sektorów wytwórczych i usługowych, a zwłaszcza turystyki, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnych zasadniczych aspektów ściśle związanych z:

- **wymiarem międzynarodowym:** kryzys rozwinął się w zintegrowanym międzynarodowym obiegu, który był w stanie wykorzystać innowacyjne instrumenty pozostające całkowicie poza zasięgiem organów regulacyjnych i nadzorczych poszczególnych rynków, a także całego rynku międzynarodowego, i nałożył się na proces dostosowywania się przez Europę do światowych ram odniesienia, zgodnie z którymi w 2020 r. kraje BRIC ⁽¹⁾ mają osiągnąć, bądź nawet przekroczyć, 30 % światowego PKB;
- **wymiarem instytucjonalnym:** krajowe mechanizmy instytucjonalne, regionalne i międzynarodowe w zakresie zarządzania okazały się całkowicie niewystarczające do wcześniejszego wykrycia problemów, opracowania z wyprzedzeniem środków i instrumentów mogących zapobiec łańcuchowemu rozprzestrzenianiu się problemów między poszczególnymi gospodarkami regionalnymi i krajowymi, a także stworzenia „przeciwciół” zdolnych do ograniczenia szkód;
- **wymiarem społecznym:** w marcu 2009 r. wskaźnik bezrobocia wyniósł 8,9 % (7,2 % w marcu 2008 r.) w strefie euro, a 8,3 % (6,7 % w marcu 2008 r.) w UE-27, podczas gdy wskaźnik bezrobocia wśród ludzi młodych poniżej 25. roku życia wynosił 18,1 % w strefie euro i 18,3 % w UE-27 ⁽²⁾;
- **wymiarem „gospodarki realnej”:** w grudniu 2008 r. spadek produkcji wytwórczej w UE-27 wyniósł 12,8 % w porównaniu z tym samym miesiącem w roku ubiegłym, a w sektorze budownictwa wyniósł on 6,7 %; wymiana handlowa wewnątrz Wspólnoty zmniejszyła się o 13,7 %, a eksport wspólnotowy z sektorów wytwórczych zmniejszył się o 5,8 % ⁽³⁾; spadek produkcji nastąpił przede wszystkim w przemyśle chemicznym, włókienniczym, pojazdów silnikowych, metalowym (wraz ze znacznym spadkiem eksportu w takich sektorach jak samochodowy), produktów chemicznych, telekomunikacyjnym, radiotelewizyjnym i – jeżeli chodzi o usługi – turystycznym ⁽⁴⁾;
- **wymiarem ekologicznym:** efektywność energetyczna, zwalczanie zmian klimatu i zrównoważone wykorzystanie zasobów to wyzwania, z którymi należy się pilnie zmierzyć w celu ochrony i rozwoju naszej planety, a szczególnie w wypadku Europy – w celu ochrony zdrowia jej obywateli, ekosystemu i całej gospodarki, wpływając znacząco na konkurencyjność, zwłaszcza w jasnych, stabilnych i zharmonizowanych ramach prawnych.

3. Wymiar międzynarodowy

3.1 W Stanach Zjednoczonych w czwartym kwartale 2008 r.

PKB spadł o 1 % po spadku o 0,1 % w poprzednim kwartale. PKB Japonii spadł o 3,3 %, a w poprzednim kwartale – o 0,6 %. PKB strefy euro obniżył się o 1,5 %, a we wcześniejszym kwartale – o 0,2 % ⁽⁵⁾.

3.2 Stopa bezrobocia gwałtownie rośnie i, według OECD, zmierza do osiągnięcia 12 % do końca 2010 r. Jednocześnie płace rosną wolniej lub pozostają niezmienione.

3.3 Jak podkreśla Komisja ⁽⁶⁾, „tak długo jak kredyty będą udzielane w ograniczonym zakresie, starania o zwiększenie popytu oraz wzmocnienie zaufania konsumentów będą przynosić mierne efekty. (...) Obecny kryzys jest kryzysem globalnym i nie osiągniemy poprawy gospodarczej, jeżeli najważniejsi partnerzy na polu gospodarki światowej po raz kolejny nie podejmą działań na rzecz wspólnego wzrostu i wspólnej wymiany handlowej”.

3.4 Tego samego zdania jest Europejska Konfederacja Związków Zawodowych (ETUC). Uważa ona, że prawdopodobnie sytuacja gospodarcza się pogorszy, a poprawa możliwa jest jedynie pod warunkiem radykalnej zmiany sposobu myślenia. Należy odejść daleko od kojących, lecz nierealistycznych wyobrażeń o powrocie do poprzednich warunków. Potrzebna jest nam nowa rzeczywistość gospodarcza, oparta na ludziach, innowacji i na zrównoważonym rozwoju. Konieczne jest również przywrócenie znaczenia rządu:

— w regulacji rynków;

— w usługach publicznych oraz

— w zwalczaniu nierówności płac ⁽⁷⁾.

3.5 Przy okazji szczytu G-20 w Londynie 18 marca 2009 r. Konfederacja Europejskiego Biznesu (BusinessEurope) podkreśliła, że kryzys finansowy ma bardzo negatywny wpływ na przedsiębiorstwa, gdyż główne czynniki wzrostu ucierpiały z powodu ograniczeń w dostępie do środków finansowych. Aby zapobiec załamaniu gospodarczemu na skalę światową, konieczne są bodźce gospodarcze ⁽⁸⁾.

4. Wymiar instytucjonalny

4.1 Można zaobserwować coraz szersze porozumienie i coraz większą zbieżność sił na rzecz przyjmowania nadzwyczajnych środków i rozwiązań politycznych w celu utrzymania za wszelką cenę przedsiębiorstw, sektorów wytwórczych, działalności produkcyjnej i usługowej, zatrudnienia, dochodów i konsumpcji gospodarstw domowych – co musi wiązać się z przekraczaniem istniejących obecnie reguł.

⁽¹⁾ BRIC: Brazylia, Rosja, Indie i Chiny.

⁽²⁾ Eurostat STAT – 30.4.2009 r.

⁽³⁾ SEC(2009) 353.

⁽⁴⁾ Światowa Organizacja Turystyki, „World Tourism Barometer”, t. 7, nr 2, czerwiec 2009 r.

⁽⁵⁾ W pierwszym kwartale 2009 r. spadł o 2,5 % w stosunku do poprzedniego. W maju 2009 r. produkcja przemysłowa w UE zmniejszyła się o 15,9 % w stosunku do poprzedniego roku (16,8 % w sektorze wytwórczym) – por. SEC 2009/1088 z 20.7.2009 r.

⁽⁶⁾ COM(2009) 114.

⁽⁷⁾ Por. streszczenie rezolucji ETUC w sprawie europejskiego programu naprawy gospodarczej (5.12.2008 r., <http://www.etuc.org>). (Brak wersji polskiej – przyp. tłum.).

⁽⁸⁾ Por. notatka w BusinessEurope z 17.3.2009 r. w związku z Business Event G-20 (18.3.2009 r., <http://www.besnesseurope.eu>).

4.2 Strategie polityczne zmierzające do ograniczenia konsekwencji gospodarczych i społecznych kryzysu oraz jego skutków dla zatrudnienia, które rozładują wewnętrzne napięcia na krajach sąsiadujących, nie tylko stanowią fałszywe rozwiązanie problemu, lecz grożą wtrąceniem gospodarek krajowych w zachowania nacjonalistyczne i protekcjonistyczne, co doprowadziłoby do rozpadu ram współpracy międzynarodowej i integracji regionalnej, stworzonych z trudem w ostatnich latach w Europie i na świecie.

4.3 Komitet uważa, że poniższe punkty są podstawowymi i niezbędnymi elementami wszelkich działań, jakie miałyby być podejmowane z myślą o stawieniu czoła obecnemu kryzysowi:

- **utworzenie** nowych ram współpracy międzynarodowej i światowej, opartych na przejrzystych zasadach, dzięki którym można będzie zapobiec patologiom zagrażającym międzynarodowemu systemowi gospodarczemu, walutowemu i finansowemu, przy zachowaniu pełnej swobody handlu międzynarodowego;
- bezzwłoczne **zbadanie** możliwości nowego kontraktu społecznego z sektorem finansów oraz wprowadzenie nowych silnych regulacji i poprawa nadzoru na międzynarodowym rynku finansowym, ponadto poprawa kontroli publicznej nad pakietami środków stymulacyjnych w celu zagwarantowania, że wsparcie finansowe trafi do pracowników, konsumentów i przedsiębiorstw oraz zabezpieczy wolny handel międzynarodowy;
- **utrzymanie** podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, jeśli chodzi o:
 - jednolity rynek europejski;
 - swobodny przepływ osób, towarów, kapitału i usług;
 - opracowanie i pełne wdrożenie wspólnych strategii politycznych, w szczególności polityki konkurencji;
 - swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i ochrona europejskiego modelu społecznego;
- **zastosowanie** skoordynowanych, proporcjonalnych, przejrzystych i stopniowo zmniejszających się w czasie publicznych środków interwencyjnych w celu zmniejszenia różnych rodzajów ryzyka systemowego;
- **utrzymanie** i poprawienie konkurencyjności i solidności europejskich sektorów produkcji i usług;
- **wzmocnienie** gospodarki opartej na wiedzy;

- **podniesienie** kompetencji pracowników i kadry kierowniczej;
- **opracowywanie** lepszej jakości produktów i procesów, których celem jest ochrona środowiska, efektywność energetyczna i wydajne korzystanie z materiałów oraz ustanowienie warunków ramowych wprowadzenia ich na rynek;
- **wspieranie** rozwoju społecznie odpowiedzialnej jednostki terytorialnej (TSR);
- **niezwiększanie** obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorstw europejskich;
- **opracowanie** skoordynowanego podejścia do kwestii międzynarodowych uregulowań dotyczących produktów (IPR) ⁽¹⁾;
- **poprawa dostępu do kredytu, przede wszystkim dla MŚP.**

4.4 Komitet jest przekonany, że obecny kryzys powinien doprowadzić do instytucjonalnych zmian w kierunku zwiększenia integracji gospodarczej, co z kolei ma przyczynić się do rozwoju gospodarki opartej na jakości i do zwiększenia liczby miejsc pracy oraz poprawy ich jakości.

4.5 Jednak Komitet sądzi, że jeszcze bardziej niezbędny jest skok jakościowy w kierunku większej integracji politycznej UE. Uważa, że jest to jedyny sposób na zrównoważenie z jednej strony rezygnacji z egoizmu poszczególnych krajów i ich priorytetów ze wspólną przyszłością z drugiej strony.

4.6 Komitet jest przekonany, że jedynie pod warunkiem odnowy projektu europejskiego na wzór Jeana Monneta w momencie wprowadzania w życie traktatu paryskiego dającego początek EWWiS, możliwe będzie odnowienie fundamentów pod odbudowę gospodarki europejskiej.

4.7 Należy szybko ukończyć proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego, tak aby zagwarantować możliwość odpowiedniej reakcji struktur europejskich poprzez bardziej skoordynowaną politykę.

5. Wymiar społeczny kryzysu: konsekwencje dla pracowników, przedsiębiorstw i rodzin

5.1 W ostatnich miesiącach byliśmy świadkami gwałtownego wzrostu restrukturyzacji w przedsiębiorstwach. Wiele z nich zmniejszyło zatrudnienie, co pociągnęło za sobą znaczące konsekwencje społeczne, między innymi dotyczące przyszłości młodych ludzi ⁽²⁾. Inne przedsiębiorstwa ogłosiły bankructwo.

⁽¹⁾ IPR = International Product Regulations.

⁽²⁾ W UE-27 stopa bezrobocia wśród osób młodych wyniosła 18,3 % w pierwszym kwartale 2009 r., co oznacza, że pięć milionów młodych ludzi pozostawało bez pracy – EUROSTAT 23.7.2009 r.

5.2 Komitet uważa, że to dzięki zasobom ludzkim możliwy będzie powrót do konkurencyjności UE zarówno, jeśli chodzi o umiejętności i kwalifikacje siły roboczej, jak i nowy model zarządzania menedżerskiego (*managerial governance*).

5.3 Zdaniem Komitetu inwestowanie w siłę roboczą i utrzymanie zatrudnienia są niezbędne do zwiększenia europejskiej konkurencyjności w przemyśle, zarówno jeśli chodzi o kwalifikacje i nowe umiejętności siły roboczej, jak i o nowy model społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw⁽¹⁾.

5.4 Biorąc pod uwagę rozmiary kryzysu, należałoby szybko udostępnić pracownikom dotkniętym recesją programy szkoleń zawodowych i zatrudnienia skierowane do sektorów wzrostu takich jak np. sektor energii odnawialnych.

5.5 Należy rozważyć możliwość wsparcia konsumpcji gospodarstw domowych, również celem stymulowania popytu⁽²⁾.

6. Wymiar gospodarki realnej: ożywienie w sektorach produkcji i usług

6.1 **Odpowiedzialność.** W ostatnich latach, a w szczególności na przełomie wieków, Komisja i wiele państw członkowskich niewielkie znaczenie przypisywały polityce przemysłowej i polityce produkcji, dając pierwszeństwo bogactwu pochodzącemu z rozwoju złożonych systemów finansowych, opartych przede wszystkim na modelach z Ameryki Północnej.

6.2 W 2005 r. Unia Europejska przyjęła wytyczne dotyczące zintegrowanej europejskiej polityki przemysłowej opartej na środkach sektorowych i horyzontalnych. W 2007 r. miał miejsce śródkresowy przegląd tej polityki, który stanowił wkład w strategię wzrostu i zatrudnienia UE⁽³⁾. W 2008 r. Unia Europejska rozpoczęła plan działania na rzecz zrównoważonej polityki przemysłowej⁽⁴⁾, w sprawie którego Komitet już zajął stanowisko⁽⁵⁾.

6.3 Zasadnicze znaczenie konkurencyjnych i odpowiedzialnych społecznie przedsiębiorstw, przedsiębiorstw gospodarki społecznej i coraz lepiej wykwalifikowanych pracowników zainteresowanych uczestnictwem powinno stanowić punkt odniesienia dla strategii ożywienia sektorów produkcji i usług.

6.4 Strategia lizbońska musi pozostać wiarygodna. Państwa członkowskie i instytucje europejskie powinny udowodnić, że są w stanie dostosować swoje strategie działania do nowego kontekstu, określając jasne priorytety i nowe metody, które

pozwolą na ustalenie strategii polizbońskiej w nadchodzących miesiącach. Należy przyspieszyć reformy, wskazując jasne i szczegółowe priorytety opatrzone możliwymi do zrealizowania i monitorowania harmonogramami działań.

6.5 Zdaniem Komitetu sektory produkcji i usług w Europie powinny rozwijać się poprzez doskonalenie procesów i produktów. Komitet wzywa Unię Europejską do podjęcia zdecydowanych działań w tym kierunku.

6.6 W jego opinii taka strategia przemysłowa powinna obejmować:

- **duże inwestycje w nowe budynki i w dostosowywanie istniejących budynków do wymogów zrównoważonego rozwoju**, w szczególności w budownictwo publiczne i w budynki przemysłowe⁽⁶⁾, przy użyciu materiałów o niskim współczynniku przewodzenia ciepła, np. poprzez różne zastosowania szkła zespolonego i materiałów ceramicznych w celu ograniczenia konsumpcji;

- **duże inwestycje z myślą o zwiększeniu efektywności energetycznej**, które podnoszą zdolności do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i przyczyniają się do rozwoju technologii wychwytywania i składowania dwutlenku węgla;

- **inwestycje w programy transportowe o możliwie najmniejszym wpływie na otoczenie**, jak np. „europejska inicjatywa ekologicznych samochodów” zaproponowana przez Komisję⁽⁷⁾, które łączą się z produkcją w większym stopniu na poziomie lokalnym i z wydajniejszym gospodarowaniem odpadami;

- **większy dostęp sektora wytwórczego do funduszy inwestycyjnych** wspieranych przez rząd w celu promowania innowacji i opracowywania czystych technologii i procesów w przemyśle samochodowym i maszynowym oraz w celu wzmocnienia inicjatywy „fabryki jutra”, zaproponowanej przez Komisję⁽⁸⁾;

- **wsparcie na szczeblu UE dla materialnej i niematerialnej infrastruktury sieciowej**, a w szczególności dla rozpowszechniania szerokopasmowych technologii informacyjnych wraz ze wzmocnieniem inicjatywy UE i2010, czyli środków na rzecz inteligentnych inwestycji i infrastruktury z myślą o wspieraniu integracji rozszerzonej Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Będzie to tym trudniejsze, że należy wziąć pod uwagę również efekt powiązania między funduszami kapitałowymi o wysokim ryzyku a kredytami przedstawionego w nowej bazylejskiej umowie kapitałowej (Bazylea II). Aby złagodzić te efekty, należy podjąć szereg środków na szczeblu UE.

⁽²⁾ Por. wskaźnik „zaufanie konsumenta” (wykres 6), Business & Consumer Survey Results, DG ECFIN, czerwiec 2009 r.

⁽³⁾ COM(2007) 374.

⁽⁴⁾ COM(2008) 397.

⁽⁵⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zrównoważonej konsumpcji i produkcji (Dz.U. C 218 z 11.9.2009 r., ss. 46–49).

⁽⁶⁾ Raport o zatrudnieniu 2008/2009, Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów, 9.3.2009 r.

⁽⁷⁾ Zob. COM(2008) 800 („Europejski plan naprawy gospodarczej”).

⁽⁸⁾ Tamże.

6.7 Należy rozważyć szczególną sytuację MŚP, zwłaszcza w zakresie niedostatecznego dostępu do kredytu i pożyczek. Obecnie fundusze specjalizujące się w MŚP nie spełniają swojego zadania.

6.8 Program „Small Business Act”, w sprawie którego Komitet już zajął stanowisko ⁽¹⁾, „nie pozwala sprostać temu wyzwaniu, zwłaszcza w kontekście obecnych trudności gospodarczych i finansowych”, gdyż nie jest odpowiednio finansowany. Należy jednakże zagwarantować, że program ten będzie w całości, terminowo i konsekwentnie wdrażany w państwach członkowskich.

6.9 Komitet wielokrotnie powtarzał, że oprócz dostępu do kredytu w obecnej sytuacji kluczowe znaczenie mają:

- przyjęcie statutu europejskiej spółki prywatnej, co jest szczególnie pilne dla MŚP ⁽²⁾, przy poszanowaniu praw pracowniczych;
- przegląd dyrektywy wspólnotowej w sprawie opóźnień w płatnościach;
- zwiększanie znaczenia klastrów przemysłowych jako nośników rozwoju lokalnego z tworzeniem „funkcjonalnych klastrów produkcyjnych” na szczeblu europejskim, szczególnie użytecznych w sektorach produkcji i usług;
- realizacja inicjatyw wspólnotowych w zakresie mentoringu w nowych MŚP i w przedsiębiorstwach dopiero rozpoczynających działalność w celu zwiększenia ich szans na powodzenie i ich dostępu do rynków międzynarodowych;
- stała analiza poziomów wrażliwości sektorów na różne czynniki w celu zapobieżenia niepowodzeniom rynkowym i opracowania pozytywnych wizji rozwoju w przyszłości.

6.10 W odniesieniu do poszczególnych sektorów Komisja, po szeroko zakrojonych konsultacjach publicznych, wyłoniła wcześniej grupę sektorów wytwórczych, w których należałoby zastosować działania stymulacyjne i mające na celu ożywienie. Do wstępnego etapu inicjatywy rynków pionierskich ⁽³⁾ wybrano sześć rynków:

- e-zdrowie;
- tekstylia ochronne;
- zrównoważone budownictwo;
- recykling;

— produkty pochodzenia biologicznego;

— energia odnawialna.

6.11 Metoda zastosowana przez Komisję powinna zostać rozciągnięta na inne sektory. Należałoby więc wskazać sektory, w których skoordynowane działania za pośrednictwem najważniejszych instrumentów politycznych i przy spełnieniu warunków ramowych, jak również wzmocnienie współpracy pomiędzy głównymi zainteresowanymi stronami, mogą przyspieszyć rozwój rynku bez ingerowania w dynamikę konkurencji ⁽⁴⁾. To samo odnosi się do rozwoju europejskiego przemysłu obronnego, który powinien stać się przedmiotem bardziej skoordynowanej polityki europejskiej po utworzeniu Europejskiej Agencji Obrony i postępach dokonanych w zakresie wspólnego bezpieczeństwa ⁽⁵⁾.

6.12 Aby europejska polityka przemysłowa przynosiła spodziewane efekty, należy uwzględnić konkretny kontekst poszczególnych sektorów: przemysłu motoryzacyjnego (samochody, ciężarówki i motocykle ⁽⁶⁾), chemicznego, stocznioowego, górniczo-hutniczego, budownictwa, przemysłu szklarskiego i ceramicznego, cementowego, włókienniczego i odzieżowego, rolno-spożywczego, maszynowego, elektromechanicznego, lotniczego i kosmonautycznego, informatycznego, telekomunikacyjnego, energetycznego, usług zdrowotnych itd.

6.13 Komitet uważa, że również w celu wsparcia wprowadzania innowacji należy w dalszym ciągu rozwijać nowo stworzone instrumenty polityki przemysłowej, takie jak wspólne inicjatywy technologiczne, innowacyjne zamówienia publiczne i plan działania na rzecz zrównoważonej produkcji i konsumpcji.

6.14 Komitet uważa, że również w sektorze usług należy przyspieszyć proces liberalizacji, w szczególności w odniesieniu do usług świadczonych przez osoby wykonujące wolne zawody i do istniejących nadal ograniczeń w zakresie cenników i zasady *numerus clausus*.

6.15 Komitet stanowczo opowiada się za podjęciem działań wspólnotowych na rzecz wsparcia sektora usług dla biznesu poprzez rozwój innowacyjnych usług dostarczających korzyści obywatelom, konsumentom i przedsiębiorstwom, przyspieszenie przejścia do usług cyfrowych i rozpowszechnienia łączny szerokodostępowych oraz usunięcie przeszkód na drodze do e-administracji i interoperacyjności systemów.

6.16 Zdaniem Komitetu należy wzmocnić i zaostrzyć wspólną politykę zagraniczną w stosunkach z resztą świata.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u Dz.U. C 182 z 4.8.2009 r., s. 30.

⁽²⁾ Por. opinia Komitetu w sprawie statutu europejskiej spółki prywatnej (Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 100).

⁽³⁾ COM(2007) 860.

⁽⁴⁾ Rada ds. Konkurencyjności, 4.12.2006 r.: Konkluzje dotyczące polityki innowacji i konkurencyjności.

⁽⁵⁾ Por. opinie EKES-u w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością oraz w sprawie obrony europejskiej (opublikowane odpowiednio w Dz.U. C 100 z 30.4.2009 r., s. 109 i Dz.U. C 10 z 14.1.2004 r., s. 1).

⁽⁶⁾ W szczególności sektor motocyklowy UE powinien móc korzystać z systemu wsparcia i bodźców ze strony państw członkowskich, zbliżonego do tego wykorzystywanego w przemyśle samochodowym, gdyż podobnie jak ten ostatni został dotknięty obecnym kryzysem gospodarczym.

7. Rozwój a zasady rozwoju zrównoważonego

7.1 Komitet popierał ⁽¹⁾ i nadal popiera inicjatywy na rzecz opracowania zrównoważonych strategii wydobycia, produkcji i konsumpcji, w pełni zintegrowanych z innymi wspólnotowymi strategiami politycznymi, w celu przekształcenia potencjalnych wyzwań w możliwości konkurencyjne.

7.2 Komitet jest przekonany, że działania Unii Europejskiej powinny w dalszym ciągu opierać się na ambitnych celach, którym powinny jednak towarzyszyć instrumenty legislacyjne

i finansowe niezagrożące konkurencyjności Europy poprzez zwiększenie obciążeń dla przedsiębiorstw i obywateli, lecz wspierające pozytywne wzorce działania i procesy związane z innowacją i doskonaleniem technologicznym.

7.3 Komitet ponownie zwraca uwagę na znaczenie rozpoczęcia odpowiednich inicjatyw w celu objęcia światowego przywództwa w zakresie efektywności energetycznej, zwiększenia zdolności do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych oraz rozwoju technologii wychwytywania dwutlenku węgla.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Opinia Komitetu w sprawie ekologicznych sposobów produkcji (Dz.U. C 224 z 30.8.2008 r., s. 1).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Praca a ubóstwo: niezbędne podejście całościowe” (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/10)

Sprawozdawca: **Nicole PRUD'HOMME**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Praca a ubóstwo: niezbędne podejście całościowe”.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2009 r. Sprawozdawcą była Nicole PRUD'HOMME.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 173 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

Ubóstwo pracowników, którym dotknięte są zarówno osoby zatrudnione, jak i pracujące na własny rachunek jest zagadnieniem złożonym, związanym z wieloma zależnymi od siebie wzajemnie czynnikami. Aby można było znaleźć skuteczne mechanizmy pozwalające stawić czoła wyzwaniom, niezbędne jest podejście całościowe.

1.1 Najważniejszym zadaniem projektu europejskiego powinno być tworzenie wysokiej jakości miejsc pracy.

1.2 Problem ubogich pracowników powinien być zagadnieniem podejmowanym regularnie w ramach europejskiego dialogu społecznego.

1.3 Należy szybko opracować narzędzia poznawcze, aby móc oceniać to zjawisko wraz ze wszystkimi jego niuansami – zarówno jeśli chodzi o różnice, jak i o podobieństwa na skalę europejską.

1.4 Konieczna jest analiza i opracowanie nowych koncepcji łączących ochronę socjalną z zatrudnieniem, które w pierwszej kolejności zapewniłyby wszystkim osobom pracującym godne zarobki, tworząc tym samym warunki ku spełnieniu ich podstawowych potrzeb (w zakresie mieszkań, opieki zdrowotnej, edukacji tychże osób i ich dzieci itp.).

1.5 Trzeba zapewnić efektywny system wstępnego kształcenia zawodowego i podnoszenia kwalifikacji z myślą o wysokiej jakości miejscach pracy. Należy przedsięwziąć środki na różnych szczeblach (krajowym, regionalnym itd.) w celu zapewnienia otoczenia, które pozwoli zapobiec przedwczesnemu przerywaniu nauki przez młodych ludzi.

1.6 Należy wciąż prowadzić prace i debatę nad koncepcją *flexicurity*, aby znaleźć nową równowagę pomiędzy elastycznością (niezbędną dla przedsiębiorstw) i rzeczywistymi mechaniz-

mami zwiększania bezpieczeństwa (ochrona pracowników), które ograniczałyby wzrost ubóstwa pracowników i miały na celu jego eliminację.

1.7 Obchody ogłoszonego przez Komisję Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) powinny obejmować kampanię informacyjną oraz prężne działania w tym zakresie zarówno na szczeblu unijnym, jak i na poziomie państw członkowskich.

2. Kontekst opinii

2.1 Na poziomie UE pojawiły się liczne prace badawcze, propozycje i nowatorskie pomysły dotyczące „ubogich pracowników” (ang. *working poor*), które wykazują, że praca zawodowa nie jest bynajmniej gwarancją ochrony przed ubóstwem, zwłaszcza w obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej.

2.2 W swym „Wniosku dotyczącym wspólnego sprawozdania 2009 w sprawie ochrony socjalnej i włączenia społecznego”⁽¹⁾, opartym na nowych krajowych raportach strategicznych, Komisja podkreśliła znaczenie problematyki „ubogich pracowników” i dobrych miejsc pracy. Zagadnienie to oraz związane z nim konkretne problemy wpisują się we wspólnotowe cele i działania podejmowane w zakresie aktywnej integracji. Z jednej strony chodzi o walkę z niedostatkiem, a z drugiej o sprzyjanie tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy dla wszystkich.

2.3 W dobie kryzysu, w związku ze znacznym wzrostem bezrobocia i nadwyrężeniem finansów publicznych, kwestia ta dodatkowo zyskuje na znaczeniu. Niemniej na aktualną koniunkturę trzeba spojrzeć z pewnego dystansu, aby problem ubóstwa – abstrahując od wyjątkowych panujących okoliczności – potraktować jako zadanie o charakterze strukturalnym w ramach pozytywnych i pożądanых tendencji w dziedzinie ochrony socjalnej i polityki zatrudnienia, zarówno w średnio-, jak i długoterminowej perspektywie.

⁽¹⁾ COM(2009) 58 wersja ostateczna.

2.4 Komisja, która pracuje obecnie nad dokumentem poświęconym pracy i ubóstwu, rok 2010 ogłosiła Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym. Niemal 80 mln mieszkańców UE, a więc 16 % ludności, jest bezpośrednio dotknięte biedą. Nie mała jest grupa „ubogich pracowników” – wśród osób pracujących 8 % żyje poniżej progu ubóstwa ⁽¹⁾.

2.5 W swej opinii w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010) ⁽²⁾ Komitet stwierdził, że poza powszechnie wykorzystywanym wskaźnikiem relatywnego ubóstwa dochodowego, do uzyskania pełnego obrazu tego zjawiska potrzebne są także inne miary ubóstwa, które ukazują jego utrzymywanie się i rzeczywistą depryzację. Abstrahując od technicznych detali, ustalenie wspólnej europejskiej definicji umożliwiło dokonanie porównań, które pokazują dokładny obraz panujących trendów.

3. Definicja

3.1 Aby mówić o „ubogich pracownikach”, trzeba najpierw wyjaśnić dwa terminy, tj. pojęcie „pracownika” oraz określenie „ubogi”. Ubóstwo pracownika z jednej strony wynika z osobistych dochodów, które otrzymywał w czasie trwania umowy o pracę (wynagrodzenia za pracę), a z drugiej strony uwarunkowane jest całkowitymi zasobami materialnymi jego rodziny. Jako pracę rozumiemy aktywność zawodową jednostki, zaś ubóstwo jako brak wystarczających środków na utrzymanie gospodarstwa domowego jako całości. Chodzi o to, że w niektórych przypadkach osoby w zasadzie nie dotknięte ubóstwem bardzo szybko mogą zacząć tego ubóstwa doświadczać.

3.2 Fakt, że ubóstwo definiuje się w odniesieniu do gospodarstwa domowego, a pracę w odniesieniu do jednostki, sprawia, że miesza się oba te poziomy. Ubóstwo mimo aktywności zawodowej wynika w pierwszej kolejności z sytuacji i rodzaju pracy jednostki, a następnie ze standardu życia jej gospodarstwa domowego. Ta podwójna kategoryzacja rodzi trudności. Dany pracownik nie musi zaliczać się do osób ubogich, nawet jeśli zarabia niewiele, skoro dochody innych członków jego rodziny są bardziej znaczące. I na odwrót – mimo zarobków zbliżonych do średniej pensji krajowej i uważanych za wystarczające w społeczeństwie, w którym dana osoba żyje, można ją uznać za ubogą. Osoba pozostająca bez pracy może otrzymywać zasiłek dla bezrobotnych znacznie przewyższający próg ubóstwa, a z drugiej strony ktoś pracujący bardzo intensywnie, lecz za niską płacę i z liczną rodziną na utrzymaniu może w efekcie żyć poniżej progu ubóstwa.

3.3 W związku z tym zajęcie się problemem ubogich pracowników wymaga uwzględnienia zarówno polityki zatrudnienia, jak i polityki pomocy społecznej oraz polityki rodzinnej.

3.4 W ramach europejskiej strategii na rzecz zatrudnienia, będącej częścią strategii lizbońskiej, UE nadała wysoki priorytet zmniejszeniu liczby ubogich pracowników. Wiązało się to z koniecznością opracowania wskaźnika, który od 2003 r. umożliwiałby ocenę tego zjawiska i dokonywanie porównań.

W lipcu 2003 r. unijny Komitet Ochrony Socjalnej, w ramach swych prac nad wspólnotowym procesem integracji społecznej, przyjął wspólny wskaźnik mierzący udział ubogich pracowników w społeczeństwie UE oraz kilka ich głównych wyróżników socjodemograficznych.

3.5 Według definicji Komitetu Ochrony Socjalnej, „ubogi pracownik” to osoba, która przez większą część roku odniesienia była zasadniczo aktywna zawodowo (w ramach zatrudnienia bądź działalności na własny rachunek) i żyje w gospodarstwie domowym, którego łączny dochód wynosi mniej niż 60 % średniej pensji krajowej. Okres aktywności zawodowej takiego pracownika musi trwać ponad pół roku. A konkretnie wskaźnik „zagrożenia ubóstwem mimo pracy” za pracownika uznaje każdą osobę, która była aktywna zawodowo przez przynajmniej 7 z 12 miesięcy okresu odniesienia ⁽³⁾.

4. Analiza statystyczna

4.1 Komisja opublikowała pod koniec 2008 r. roczne sprawozdanie na temat tendencji społecznych w państwach członkowskich w ramach wspólnych celów unijnej strategii w dziedzinie ochrony socjalnej i włączenia społecznego (zob. załącznik) ⁽⁴⁾. Wynika z niego, że pod koniec 2006 r. 16 % Europejczyków było narażonych na ryzyko ubóstwa. 8 % pracowników w Unii żyje poniżej progu ubóstwa. Wskaźnik ten, w zależności od państwa, wynosi od 4 % lub mniej (Czechy, Belgia, Dania, Holandia i Finlandia) do 13 % (Polska) lub 14 % (Grecja) ⁽⁵⁾. Ubóstwo pracowników wynika z niskich wynagrodzeń (definiowanych jako zarobki poniżej 60 % mediany płac), z niskiego poziomu kwalifikacji, niepewności zatrudnienia, niskich wynagrodzeń niektórych osób pracujących na własny rachunek i pracy w niepełnym wymiarze godzin, często wbrew woli. Ta forma ubóstwa jest również związana ze statusem ekonomicznym innych członków gospodarstwa domowego. Jak zauważa Komisja, tam, gdzie są dzieci, model rodziny z jednym dochodem nie wystarcza już do zabezpieczenia się przed ubóstwem.

4.2 Wskaźnik względnego ubóstwa finansowego jest często krytykowany, gdyż nie pozwala uchwycić rzeczywistej różnorodności sytuacji niedostatku. Niskie dochody są oczywiście tylko jednym z elementów ubóstwa. W Unii opracowywane są obecnie inne wskaźniki, które umożliwiają inne, uzupełniające spojrzenie na rzeczywistość ubóstwa.

⁽³⁾ Więcej szczegółów oraz informacje o późniejszych działaniach można znaleźć w następujących pozycjach: Guillaume Allègre, „Working poor in the EU: an exploratory comparative analysis”, dokument roboczy Francuskiego Obserwatorium Koniunktury Gospodarczej (OFCE), nr 2008-35, listopad 2008 r.; Sophie Ponthieux, „Les travailleurs pauvres comme catégorie statistique. Difficultés méthodologiques et exploration d'une notion de pauvreté en revenu d'activité”, dokument roboczy francuskiego Krajowego Instytutu Statystyki i Studiów Ekonomicznych INSEE, nr F0902, marzec 2009 r.

⁽⁴⁾ Wspólne sprawozdanie 2008 w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm.

Zob. wszystkie dane i dokumenty związane z pracami w ramach otwartej metody koordynacji: http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/the_process_fr.htm. W celu zapoznania się z bieżącą perspektywą europejską, z opisem sytuacji i problemami niektórych państw członkowskich, zob. Hans-Jürgen Andreß, Henning Lohmann (dir.), *The Working Poor In Europe. Employment, Poverty and Globalization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2008.

⁽⁵⁾ Należy tu uściślić, że ubóstwo finansowe mierzy się w skali krajowej. Gdyby próg ubóstwa określany był w skali europejskiej, klasyfikacja krajów byłaby zupełnie inna.

⁽¹⁾ Eurostat, Statistics in focus, 46/2009.

⁽²⁾ Opinia EKES-u z 29.5.2008 w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010), sprawozdawca: Krzysztof Pater, współsprawozdawca: Erika Koller (Dz.U. C 224 z 30.8.2008).

4.3 Obok pomiarów ubóstwa finansowego rozwija się mierzenie ubóstwa na podstawie warunków życia. W skali europejskiej mierzy się np. „niedostatek materialny” (zob. załącznik). Wskaźnik ten odzwierciedla odsetek osób będących członkami gospodarstw domowych, które nie dysponują przynajmniej trzema z dziewięciu następujących elementów: 1) zdolność do sprostania nieprzewidzianym wydatkom, 2) tydzień wakacji rocznie, 3) zdolność do spłaty zaciągniętych pożyczek, 4) przynajmniej jeden posiłek mięsny, drobiowy lub rybny na dwa dni, 5) odpowiednie ogrzewanie w mieszkaniu, 6) pralka, 7) telewizor kolorowy, 8) telefon, 9) prywatny samochód. Rola wszystkich tych elementów składających się na warunki materialne jako wskaźników jest oczywiście dyskusyjna. Jednak ich zbiór daje ciekawy obraz. Stopa niedostatku jest nierówno rozłożona, od 3 % w Luksemburgu do 50 % na Łotwie. Rozbieżności są tu dużo wyraźniejsze niż różnice w ubóstwie finansowym (10 % – 21 %).

4.4 Wzięcie pod uwagę aspektu niedostatku materialnego całkowicie zmienia klasyfikację państw członkowskich dotyczącą ubóstwa. W tym wypadku chodzi jednak o ubóstwo w ogóle, a nie o ubóstwo wśród pracowników. Trzeba będzie wkrótce uzyskać dane o sytuacji ubogich pracowników w każdym z państw z punktu widzenia niedostatku materialnego. W gruncie rzeczy ubóstwo pracowników nie wynika bowiem tylko z niskich dochodów. Jest to również kwestia jakości życia (zawodowego, rodzinnego, społecznego).

5. Czynniki ubóstwa pracowników

5.1 Jednym z głównych czynników ubóstwa pracowników jest niestabilny charakter sytuacji zawodowej. Liczne podmioty, w tym Europejska Konfederacja Związków Zawodowych i europejskie związki zawodowe wyrażają zaniepokojenie rosnącą niestabilnością pracy. Ponad 19,1 miliona osób pracuje na podstawie umowy na czas określony ⁽¹⁾, a ok. 29 milionów jako osoby pozornie pracujące na własny rachunek (głównie w sektorze budownictwa i prac publicznych), co oznacza, że status ok. 48,1 miliona pracowników charakteryzuje się pewnym stopniem niestabilności. Grupa ta jest oczywiście bardzo zróżnicowana w każdym kraju, a w jeszcze większym stopniu, jeśli porównać ze sobą różne kraje. Jednak w przybliżeniu dziesiątki milionów pracowników mają rzeczywście do czynienia z pewnymi formami niestabilności, która może prowadzić do ubóstwa pomimo wykonywania pracy.

5.2 Pracodawcy podkreślają złożoność kwestii ubóstwa pracowników, wskazując w pierwszej kolejności na związek między zagrożeniem ubóstwem a poziomem wykształcenia. Systemy edukacji i kształcenia powinny być skuteczniejsze i sprawiedliwsze. Ponadto istotne jest, by uczynić pracę opłacalną ⁽²⁾, czyli zapewnić skuteczną równowagę między systemami podatkowymi a systemami zabezpieczeń społecznych.

⁽¹⁾ Badanie aktywności ekonomicznej ludności w UE – wyniki za rok 2008; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-09-033/EN/KS-QA-09-033-EN.PDF (w jęz. angielskim).

⁽²⁾ „Rendre le travail rémunérateur” (Uczynić pracę opłacalną) – badanie podjęte przez Komitet ds. Zatrudnienia i Komitet Ochrony Socjalnej, poświęcone wzajemnemu oddziaływaniu systemów podatkowych i systemów zabezpieczeń społecznych. Zob. także opinia EKES-u w sprawie: „Usprawnienie ochrony socjalnej w celu uzyskania większej ilości i lepszych miejsc pracy – podejście wszechstronne z myślą o opłacalności pracy”; sprawozdawca: Donna St Hill (Dz.U. C 302 z 7.12.2004).

5.3 Ubóstwo pracowników wynika z niskiego wynagrodzenia za pracę, które jest często nieadekwatne do wykonywanych zadań, i ze zmian w strukturze rodziny. Przemiany w rodzinie, które dotyczą w różnym stopniu poszczególne państwa członkowskie wiążą się wszędzie ze wzrostem niestabilności, liczniejszymi przypadkami separacji i większą liczbą rodzin z jednym rodzicem, w których – ze względu na ich naturę – pracuje tylko jedna osoba i które są w większym stopniu narażone na ubóstwo. Już we wspólnym sprawozdaniu z 2007 r. w sprawie ochrony socjalnej i integracji społecznej ⁽³⁾ opublikowanym przez Komisję zwracano uwagę, że choć zatrudnienie jest najlepszym zabezpieczeniem przed ubóstwem, to nie może być ono jedynym środkiem. Dlatego też należy podjąć lub rozwinąć działania solidarnościowe na rzecz rodzin, kobiet, młodzieży, studentów, osób niepełnosprawnych, osób starszych, imigrantów oraz najsłabszych grup społecznych. Trzeba zresztą podkreślić, jak duży wpływ ma ubóstwo pracowników na ubóstwo dzieci.

5.4 Wzrost kosztów transportu, mieszkań, opieki zdrowotnej itp. również czyni sytuację pracowników coraz trudniejszą: wzrost ten odczuwają najbardziej pracownicy zarabiający sumy zbliżone do płacy minimalnej i niższa klasa średnia, ponieważ to właśnie te kategorie znajdują się na obrzeżach strefy zatrudnienia.

5.5 Ubóstwo pracowników może być skutkiem niskiego poziomu umiejętności lub wykształcenia, braku umiejętności wymaganych do wykonywania odpowiednio opłacanej pracy bądź też niedostosowania warunków pracy. Grupy najbardziej zagrożone to najczęściej pracownicy starsi, młodzież, kobiety, liczne rodziny, osoby niepełnosprawne, pracownicy, którzy wcześniej przerwali naukę w szkole i imigranci. Istotne jest zapewnienie każdej osobie niepełnosprawnej odpowiednich warunków w miejscu pracy, a każdemu dziecku dobrego startu życiowego dzięki wczesnemu objęciu nauką szkolną, a także walce z problemem porzucania nauki w szkole, którego poziom – w Europie to obecnie 15 % – jest jeszcze zbyt wysoki.

5.6 W głębszym ujęciu, bardzo często ubóstwo pracowników jest skutkiem niedostatecznego poziomu zatrudnienia. Ubóstwo pracowników, którym dotknięte są zarówno osoby zatrudnione, jak i pracujące na własny rachunek jest zagadnieniem złożonym, związanym z wieloma zależnymi od siebie wzajemnie czynnikami. Aby można było znaleźć skuteczne mechanizmy pozwalające stawić czoła wyzwaniom, niezbędne jest podejście całościowe. Bez całościowej polityki na rzecz wzrostu i dostosowania do globalizacji, a obecnie naprawy gospodarczej wobec kryzysu, nie można mówić o skutecznych programach walki z ubóstwem pracowników.

6. Propozycje ogólnego podejścia do przeciwdziałania ubóstwu pracowników

6.1 Aby przeciwdziałać ubóstwu pracowników, w pierwszej kolejności należy podjąć refleksję z perspektywy makroekonomicznej. Pojedyncze działania nie wystarczą bowiem, by skutecznie zahamować tę tendencję, szczególnie w sytuacji kryzysu. Zatrudnienie i praca na własny rachunek, a dokładniej dobrej jakości praca dla wszystkich powinny być priorytetem wszystkich instytucji europejskich.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/joint_reports_fr.htm#2007.

6.2 *Wiarygodne wskaźniki.* Proces opracowywania wspólnych i wiarygodnych wskaźników dotyczących ubóstwa pracowników musi być kontynuowany. Inwestycje europejskie i otwarta metoda koordynacji pozwoliły na dokonanie znacznych postępów. Obecnie należy wykonać kolejny krok i wzbogacić naszą wiedzę dzięki szeregowi dokładniejszych danych, przy jednoczesnym uwzględnieniu liczby ubogich pracowników, stopnia ubóstwa, nierównego podziału dochodów wśród osób ubogich (w każdym kraju i między krajami).

6.3 Z technicznego punktu widzenia, jeśli chodzi o kwestie statystyki, to istotne jest dysponowanie danymi krajowymi, w stosunku do prognozy w danym kraju, lecz również danymi dotyczącymi całej Europy, w stosunku do prognozy europejskiej. Pozwoliłoby to na opracowanie innych klasyfikacji i na uzyskanie innej wizji niż obecna, która wynika z jednego ustalonego dotąd wskaźnika.

6.4 *Sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie, będące owocem intensywniejszego dialogu społecznego.* Walka z ubóstwem pracowników musi obejmować również ambitną politykę płacową. Należy mnożyć i wspierać wszelkie inicjatywy zmierzające do standardu: inflacja plus stosowny udział w zyskach z wydajności. W tym kontekście negocjacje płacowe, element cementujący dialog społeczny, muszą odgrywać dominującą rolę w walce z ubóstwem pracowników. Na szczeblu sektorowym, krajowym czy europejskim nie istnieją rzeczywiste skutki finansowe dla przedsiębiorstw, gdy negocjacje przebiegają pozytywnie, nie ma zatem żadnej „premi” za prawdziwy dialog społeczny. Postępy w zakresie godnych warunków pracy zależą od dialogu społecznego, zaangażowania partnerów społecznych, odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz zachęt lub korekt ze strony władz publicznych, a obecnie także roli banków wobec MŚP. Walka z pracą nielegalną jest decydującym narzędziem w walce z ubóstwem pracowników. Z jednej strony, gdyż dotyczy ona grup ludności w najtrudniejszym położeniu (imigranci, pracownicy w niestabilnej sytuacji), a z drugiej, gdyż może prowadzić niemal do niewolnictwa, co jest niezgodne z Kartą praw podstawowych.

6.5 *Mechanizmy sprzyjające przedsiębiorczości i pracy na własny rachunek.* Wielu przedsiębiorców i wiele osób pracujących na własny rachunek cierpi z powodu ubóstwa, zwłaszcza w początkowym okresie podejmowania działalności. Niezbędne jest wprowadzenie mechanizmów wsparcia, gdyż wiele z tych MŚP tworzy miejsca pracy. Sektor MŚP przyczynia się do 80 % wzrostu gospodarczego, niemniej w okresie zakładania własnej firmy wielu przedsiębiorców osiąga ograniczone dochody, lub

też nie osiąga ich wcale, narażając swoje rodziny na niebezpieczeństwo ubóstwa.

6.6 *Dostosowane systemy kształcenia.* Kształcenie przez całe życie, szczególnie najmniej wykwalifikowanych pracowników, jest istotnym warunkiem podniesienia umiejętności i dostępu do zatrudnienia gwarantującego tym pracownikom sprawiedliwe i godziwe wynagrodzenie.

6.7 *Odpowiednia ochrona socjalna.* Przeciwdziałanie ubóstwu pracowników zależy od racjonalizacji obowiązujących przepisów. Zasiłki powinny być skuteczniej łączone z nowymi usługami w zakresie opieki nad dziećmi lub wspieraniem mobilności (tak, jak i praca, również mobilność powinna się opłacać), co pozwoli ubogim pracownikom na uzyskanie lepiej płatnej pracy.

6.8 W dziedzinie mieszkalnictwa, mając na uwadze, iż w niektórych krajach znaczna część bezdomnych jest aktywna zawodowo, należy wykorzystać zasoby mieszkań socjalnych tak, aby priorytetowo traktowane były osoby zintegrowane społecznie poprzez pracę, którym jednak grozi utrata zatrudnienia i względnej stabilności z powodu niskiej jakości lub braku mieszkania.

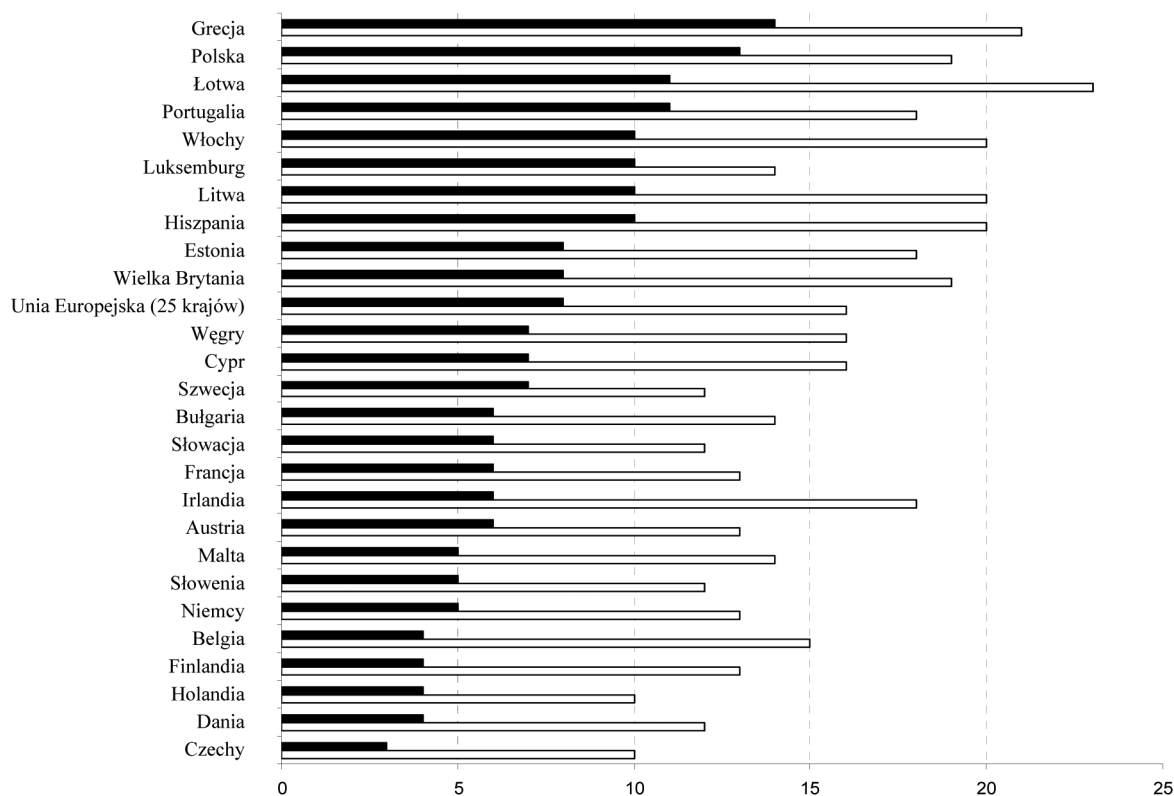
6.9 *Uwzględnić środowisko pracy i samą pracę.* Ze względu na to, że ubóstwo pracowników jest w znacznej mierze związane z warunkami wykonywania pracy, istotne jest wpływanie na czynniki, od których te warunki zależą: wspieranie dobrowolnej mobilności, dostęp do posiłków na dostosowanych warunkach finansowych, warunki mieszkaniowe, formy opieki nad dziećmi. Ponadto pracodawca powinien móc przeanalizować, w jaki sposób może zapewnić większe bezpieczeństwo zatrudnienia w swoich umowach o pracę oraz jak jego pracownicy mogliby się rozwijać i podnosić swoje kwalifikacje.

6.10 *Informować i mobilizować.* W ramach Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym konieczna jest też mobilizacja opinii publicznej i mediów. Analizowanie zjawiska ubóstwa pracowników, informowanie o sytuacjach ludzkiego poniżenia, jakie ono powoduje i mobilizowanie obywateli europejskich mogłoby przełamać rozpaczliwe warunki, w których znajdują się niektórzy pracownicy i przyczynić się do przywrócenia im utraconej godności. Komunikowanie nie powinno tu polegać na uzalaniu się, lecz dążyć do mobilizacji na rzecz dobrej jakości zatrudnienia dla wszystkich, tak by rozwijać wyższy etycznie europejski model społeczny.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Załącznik

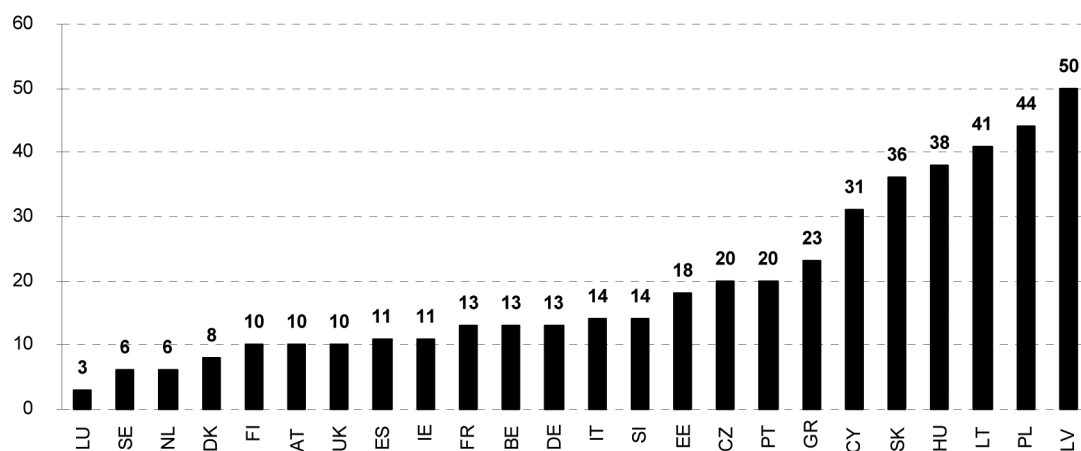
Wykres 1. Ubóstwo pracowników w Unii Europejskiej w 2006 r.

- Stopa zagrożenia ubóstwem osób pracujących po uwzględnieniu zasiłków socjalnych
□ Stopa zagrożenia ubóstwem przed uwzględnieniem zasiłków socjalnych

Źródło: Eurostat, SRCV.

Wykres 2. „Niedostatek materialny” w Unii

Osoby należące do gospodarstw domowych nieposiadających przynajmniej trzech elementów wskazanych na liście (2006 r., dane w %):



Źródło: Eurostat, SRCV.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie sprawozdania grupy de Larosièrè'a (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 318/11)

Sprawozdawca: **NYBERG**

Dnia 23 marca 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

„sprawozdania grupy de Larosièrè'a.”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 września 2009 r. Sprawozdawcą był Lars NYBERG.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 37 – 15 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1 Kryzys finansowy i gospodarczy przybrał rozmiary, których od lat 30-tych nie odnotowywano w czasach pokoju. Jednak w niniejszej opinii zajęto się wyłącznie kwestią kryzysu finansowego i sposobami uniknięcia podobnej sytuacji w przyszłości. Na tym polegało zadanie tzw. grupy de Larosièrè'a, której sprawozdanie EKES analizuje w tej opinii. O tym, jak ważne są to zagadnienia, świadczy m.in. fakt, że Komisja przedstawiła kilka propozycji dotyczących np. agencji ratingowych, poszczególnych form działalności finansowej oraz nadzoru finansowego, który był głównym tematem analiz grupy de Larosièrè'a.

1.2 Najważniejszą przyczyną kryzysu była nadmierna płynność, zdaniem grupy de Larosièrè'a wynikająca częściowo z ekspansywnej polityki monetarnej w USA oraz z braku równowagi w gospodarce światowej, co najbardziej uwiadamiało się w stosunkach USA-Chiny. Zdaniem EKES-u, kolejnym możliwym wytłumaczeniem jest to, że źródłem dochodów w znacznym stopniu był kapitał, a nie praca. Pogłębiły się dysproporcje w podziale dochodu. Najbogatsi szukali możliwości zainwestowania swoich powiększających się aktywów. Gdy inwestycje rzeczowe nie przynosiły takich zysków, ceny papierów wartościowych poszybowały w górę. Wprawdzie grupa de Larosièrè'a dokładnie przedstawiła w swym sprawozdaniu zjawisko „bańki” finansowej, to jednak do celów przyszłych regulacji politycznych niezbędna będzie bardziej szczegółowa analiza.

1.3 EKES zgadza się zasadniczo z 31 zaleceniami grupy, ale jednocześnie pragnie dodać kilka uwag i uzupełnień, aby spojrzeć na ten problem z szerszej perspektywy.

1.3.1 Grupa de Larosièrè'a proponuje, by w okresie dobrej koniunktury gospodarczej zaostrzać wymogi kapitałowe wobec banków, a łagodzić je w gorszym okresie. Pomysł ten jest o tyle śmiały, że niełatwo jest formułować prognozy gospodarcze przy wahaniach koniunktury. Jednocześnie przykład Hiszpanii poka-

zuje, że system oparty na zmiennych wymogach kapitałowych może się sprawdzać. EKES jest zdania, że taki środek trzeba bardzo starannie przeanalizować przed jego wdrożeniem, zwłaszcza gdy chodzi o moment dokonywania zmian.

1.3.2 EKES uważa, że bezwzględnie konieczne jest podniesienie wymogów kapitałowych oraz zwiększenie przejrzystości w operacjach pozabilansowych. W Hiszpanii obowiązywały najostre przepisy dotyczące pozycji pozabilansowych i to hiszpańskie banki w najmniejszym stopniu odczuły skutki kryzysu.

1.3.3 Owe „pozycje pozabilansowe” i „spółki celowe” („special purpose vehicles – SPV”) nieraz służyły nadużyciom. Banki przenosiły na nie swoje obciążone ryzykiem aktywa, aby nie wykazywać ich we własnych bilansach i obejść w ten sposób wymogi kapitałowe, a niekiedy także uniknąć płacenia podatków. W tym kontekście EKES uważa, że niezbędne jest stosowanie bardziej rygorystycznych zasad.

1.3.4 Zdaniem EKES-u, wśród głównych działań, podejmowanych później w nawiązaniu do sprawozdania, powinno znaleźć się zobowiązanie banków do wyraźniejszego wykazywania ryzyka swych aktywów. EKES podpisuje się pod stwierdzeniem zawartym w sprawozdaniu, że banki i instytucje finansowe powinny nadal ponosić część ryzyka, jeśli sprzedają papiery obciążone ryzykiem. Ryzyko związane z produktami finansowymi powinno być łatwo rozpoznawalne. Ta przejrzystość produktów finansowych jest niezbędna dla odbudowania zaufania do rynku finansowego. W tym kontekście EKES jeszcze raz pragnie zwrócić uwagę na przykład Hiszpanii. Sektorowi finansowemu nie wolno wprowadzać żadnych nowych produktów, zanim nie zostaną one sprawdzone przez organy nadzoru finansowego. Należy rozważyć wprowadzenie takich kontroli. Trzeba przy tym zdecydować, czy wystarczą kontrole na szczeblu krajowym, czy konieczny będzie wspólny system kontroli dla całej UE. Jeśli wziąć pod uwagę transgraniczny charakter operacji finansowych, wiele przemawia za wspólnym systemem.

1.3.5 System, który określa się mianem „równoległego systemu bankowego”, obejmuje różne nieuregulowane formy udzielania pożyczek. Te nowe formy finansowania rozwijały się poza jakimikolwiek regulacjami, nie istniał nawet wymóg rezerw. EKES zgadza się, że i w tym przypadku konieczne są uregulowania. Autorzy sprawozdania domagają się także wprowadzenia wspólnych reguł dla funduszy inwestycyjnych, zdefiniowania różnych produktów oraz ściślejszej kontroli. Nie sposób nie poprzeć tych postulatów.

1.3.6 Konieczne jest także zaostrenie wymogów wobec kierownictwa banków oraz kontroli. Zdaniem EKES-u, grupa de Larosièrè'a w proponowanych rozwiązaniach nie zaakcentowała dostatecznie mocno roli audytorów. Za pomocą sprawnego mechanizmu kontroli z pewnością udałoby się ograniczyć zasięg aktywów obarczonych ryzykiem. Kierownictwo instytucji finansowej przy ocenie wartości aktywów musi móc oprzeć się na wynikach audytu. Przy rewizji umowy kapitałowej Bazylea II konieczne będzie uwzględnienie roli audytorów i praktyk rachunkowości.

1.3.7 Sprawozdanie zawiera słuszne zalecenia co do systemów premii. Powinny one obejmować okresy wieloletnie i być uzależnione od faktycznych osiągnięć, a nie zagwarantowane z góry. Zdaniem EKES-u, myślenie krótkoterminowe trzeba zastąpić myśleniem długoterminowym, gdzie premie nie byłyby obliczane na podstawie działalności spekulacyjnej. W tym kontekście EKES popiera pomysł opodatkowania transakcji finansowych, a uzyskane w ten sposób dochody można by było przeznaczać na pomoc rozwojową. Ponadto systemy premii nie powinny opierać się na ogólnych tendencjach, lecz na tym, czy bankowi udało się osiągnąć wynik lepszy niż ogólny trend. Pożądane byłoby także określenie trybu ustalania pułapu tych premii, by uniknąć niewspółmiernych oczekiwań zachęcających do podejmowania nadmiernego ryzyka. W ramach strategii wyjścia z kryzysu finansowego należy zwrócić uwagę, by ogromne środki finansowe otrzymane przez instytucje finansowe z funduszy publicznych zostały zwrócone, a nie poświęcone na maksymalizację zysków i na premie.

1.4 Nadzór nad rynkiem finansowym był głównym tematem rozważań grupy de Larosièrè'a. Także EKES uważa, że nadzór jest podstawowym elementem zapobiegania, aby w przyszłości tego rodzaju kryzys się nie powtórzył. Jednak nadzór wymaga zasad, więc za równie istotne uznać należy propozycje z pierwszej części sprawozdania, dotyczące zmian i zaostrenia przepisów.

1.4.1 Grupa de Larosièrè'a widzi potrzebę utworzenia nadrzędnego organu na szczeblu europejskim, który sprawowałby nadzór nad systemem finansowym i wydawał ostrzeżenia w razie finansowych zagrożeń. Zaproponowano przekazanie tych uprawnień Europejskiemu Bankowi Centralnemu (EBC)/Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych (ESBC). Zadania te miałyby wypełniać nowo powołana rada. Zasadniczo słuszne jest administracyjne powiązanie tej rady z EBC, niemniej formalnie nadzór musi pozostawać w gestii ESBC. Nadzór ten bezwzględnie musi obejmować systemy finansowe wszystkich państw członkowskich, zaś ESBC ma wyznaczać zespół zarządzający nową radą/organem sterującym.

1.4.2 W sprawozdaniu zaproponowano dwuetapowe utworzenie nowego systemu nadzoru mikroostrożnościowego z odrębnymi organami nadzorującymi banki, fundusze inwestycyjne oraz rynek papierów wartościowych. Drugi etap polegałby na opracowaniu wspólnych zasad nadzoru i usunięciu różnic w transpozycji na szczeblu krajowym. Na tym etapie nastąpiłoby także ujednolicenie możliwości nakładania sankcji. EKES nie widzi powodu, by zwlekać z przeprowadzeniem tych zmian i z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną obecnie przez Komisję w komunikacie propozycję, aby niezwłocznie przygotować cały system do nadzoru mikroostrożnościowego.

1.4.3 EKES obawia się, że trudno będzie kierować kolegiami nadzorującymi banki transgraniczne, złożonymi z krajowych organów nadzoru, jeśli jednocześnie nie przeprowadzi się niezbędnej harmonizacji. Różnice w przepisach regulujących działalność krajowych organów nadzoru i tak w praktyce doprowadziłyby do tego, że sprawowanie tego nadzoru musiałyby częściowo przejąć trzy nowe organy.

1.4.4 Gremia kierujące nowymi organami nie mogą składać się tylko z bankowców. Oprócz nich muszą być w nich obecni także przedstawiciele związków zawodowych, użytkowników usług bankowych oraz EKES-u, jako organizacji reprezentującej społeczeństwo obywatelskie.

1.5 Jeśli chodzi o działania, które trzeba podjąć w skali globalnej, grupa de Larosièrè'a wymienia wzmocnienie regulacji umowy kapitałowej Bazylea II, wprowadzenie międzynarodowych standardów rachunkowości, ogólnosiątkowe uregulowanie agencji ratingowych i rynku instrumentów pochodnych, zmiana struktur zarządzania w sektorze finansów oraz wzmocnienie roli Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Grupa chce położyć kres sytuacji, w której niski stopień uregulowania sektora finansowego przyciąga firmy finansowe. Już podczas szczytu G-20 w Londynie przyjęto liczne propozycje grupy de Larosièrè'a. Forum Stabilności Finansowej (FSF), założone w 1999 r. by promować stabilność finansową na świecie, przekształcono w Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*). EKES żywi nadzieję, że organ ten umożliwi lepszy wgląd w swoją działalność i będzie dysponował wystarczającymi środkami, wiedzą i kompetencjami. EKES popiera też propozycję zwiększenia zasobów MFW na rozwiązywanie nagłych problemów, jednocześnie jednak odnosi się krytycznie do postulatów funduszu, które kwestionują istotne aspekty europejskiego modelu społecznego. Także i z tego względu niezwykle ważne jest, by w ramach MFW Unia Europejska mówiła jednym głosem.

1.5.1 W bieżącej debacie na temat rynku finansowego używa się pojęcia „testu warunków skrajnych”. Chodzi tu o symulację kryzysu finansowego, aby sprawdzić, jak z taką sytuacją poradzi sobie system bankowy danego kraju. W obliczu aktualnego kryzysu nietrudno pojąć, jak ważne mogą być takie testy. Pojawia się przy tym zasadnicze pytanie, w jakim stopniu ich wyniki powinny być upubliczniane. Jeśli MFW przeprowadzi taki test i stwierdzi brak wytrzymałości systemu bankowego danego kraju na kryzys, to już sama ta ocena może ten kryzys wywołać.

2. Wstęp

2.1 Kryzys finansowy i gospodarczy przybrał rozmiary niespotykane dotąd w okresie pokoju. W czasach recesji w latach 30. gospodarka światowa nie była jeszcze tak gęstą siecią wzajemnych powiązań, jak to ma miejsce dziś. Wówczas kryzys uderzył przede wszystkim w Stany Zjednoczone i w Europę. Dziś zaś fala kryzysu objęła cały świat.

2.2 Kryzys, który był początkowo jedynie kryzysem finansowym, z czasem opanował całą gospodarkę i spowodował recesję w wielu regionach świata. Dalszą konsekwencją będzie prawdopodobnie kryzys społeczny z wysokim bezrobociem. Jego ostateczne rozmiary zależą od działań politycznych podejmowanych w walce z kryzysem. Równocześnie wystąpił także kryzys polityczny, który prowadzi do upadku rządów.

2.3 Niniejsza opinia koncentruje się jednak wyłącznie na kryzysie finansowym oraz na możliwych działaniach, pozwalających zapobiec powtórzeniu się tego typu wydarzeń w przyszłości. Jej tematyka jest ograniczona – nie analizuje ona kryzysu gospodarczego, ani rozwiązań dla obecnego kryzysu finansowego, takich jak np. dokapitalizowanie sektora finansowego środkami publicznymi. Zajęto się w niej wyłącznie przyszłością, a konkretnie kwestią nadzoru nad sektorem finansowym.

2.4 To dokładnie było zadaniem grupy de Larosièrè'a, której sprawozdanie EKES analizuje w niniejszej opinii. Grupa de Larosièrè'a spojrzała na ten problem z szerszej perspektywy. Było to konieczne, aby przedstawić całościowy kontekst i dzięki temu sformułować bardziej konstruktywne zalecenia.

2.5 Źródłem obecnego kryzysu jest sektor finansowy. Jeszcze przed opublikowaniem sprawozdania grupy de Larosièrè'a kryzys przybrał tak alarmujące rozmiary, że Komisja przedstawiła szereg propozycji zmian przepisów prawnych. Prawdopodobnie najważniejsza z nich odnosi się do agencji ratingowych. Przedłożono wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie poszczególnych form działalności finansowej. W komunikacie z 27 maja powołano się na fragment sprawozdania grupy de Larosièrè'a o nadzorze nad sektorem finansowym. Zgodnie z załącznikiem do towarzyszącego komunikatowi dokumentu roboczego, komunikat Komisji i sprawozdanie grupy de Larosièrè'a różnią się jedynie w pięciu aspektach, do czego EKES powróci jeszcze w punktach 6.2.4, 6.3.1 i 6.3.5. Na temat przyszłych konkretnych propozycji aktów prawnych EKES zajmie stanowisko w odrębnej opinii. Nawet jeśli Komisja w swym komunikacie nie odniosła się do pozostałych części sprawozdania grupy de Larosièrè'a, EKES jest zdania, że będą one miały duże znaczenie dla sektora finansowego.

2.6 Sprawozdanie to przygotowali bankowcy z myślą o bankowcach. Zawarte w nim propozycje zasadniczo skierowane są do ekspertów ds. bankowości w Komisji oraz do ministrów finansów państw członkowskich. EKES pragnie wyrazić swoje poparcie dla 31 zaleceń grupy de Larosièrè'a, uważa jednak, że konieczne jest spojrzenie z szerszej perspektywy. Ci, którzy faktycznie wywołali ten kryzys, nie mogą teraz być jedynymi odpowiedzialnymi za rozwiązanie aktualnych problemów. Z usług rynku finansowego korzystają osoby

prywatne i przedsiębiorstwa, które lokują swoje oszczędności i zaciągają kredyty na inwestycje. Zadaniem rynków finansowych jest zapewnienie im – czyli społeczeństwu obywatelskiemu – jak najlepszej obsługi. Dlatego niezależnie od swego ogólnego poparcia dla sprawozdania, Komitet pragnie przedstawić kilka uwag i dodatkowych sugestii.

3. Przyczyny kryzysu finansowego

3.1 Nadmiar płynności w sektorze finansowym nie wywołał żadnego działania ze strony banków centralnych. Koncentrowano się wyłącznie na zmianach cen, a te nie dawały powodów do podnoszenia stóp procentowych. Tani pieniądz prowadził do wzrostu cen papierów wartościowych. Nie ulega wątpliwości, że u podstaw kryzysu leży wysoki poziom płynności oraz że wskutek kryzysu nadmiernie się on obniżył. Trudno natomiast określić, jaki jest właściwy poziom płynności i pieniądza w normalnych warunkach. EKES zwraca uwagę na dylemat jednoczesnego stosowania inflacji i miernika podaży pieniądza jako wskaźników polityki pieniężnej. Przy zbyt dużej podaży pieniądza bank centralny musiałby podnieść stopy procentowe. Utrzymująca się jednocześnie niska inflacja powinna z kolei prowadzić do obniżenia stóp. Dlatego EKES jest zdania, że nawet gdy w tak złożonych sytuacjach decyzje podejmuje się w oparciu o wskaźnik podaży pieniądza, należy wziąć pod uwagę potencjalne skutki dla gospodarki realnej.

3.2 Polityka wspierająca nabywanie domów na własność niezależnie od zdolności kredytowej, niskie koszty kredytu oraz wprowadzenie przez instytucje finansowe nowych produktów, będących pakietem różnych typów papierów wartościowych, doprowadziły do ekspansji kredytów hipotecznych o podwyższonym ryzyku (*subprime*). Jako że w latach 2005–2006 w Stanach Zjednoczonych poziom oszczędności osobistych był ujemny, te papiery wartościowe rozprzestrzeniły się na rynki finansowe całego świata. W czerwcu 2008 r. EKES skomentował to zjawisko następująco⁽¹⁾: „Ostatni kryzys w USA dotyczący kredytów hipotecznych o obniżonej wiarygodności tzw. *subprime* dowiódł, że zmienność cen nieruchomości w połączeniu z praktyką mało wnikliwej oceny ryzyka dotyczącego danego klienta w przypadku niepłacenia zbyt wysokich rat w stosunku do wartości nieruchomości stanowiącej zabezpieczenie kredytu, może wywołać tak poważny kryzys finansowy, że zdestabilizuje cały system. Każde działanie na szczeblu wspólnotowym powinno zatem uwzględniać to doświadczenie [...]”.

3.3 Jednocześnie niektóre kraje, zwłaszcza Chiny, wskutek braku równowagi w światowym handlu gromadziły potężne nadwyżki, które następnie przeznaczały na zakup papierów wartościowych rządu amerykańskiego. Nowatorskie i złożone pakiety papierów wartościowych (w tym także *subprimes*) przynosiły wysokie zyski, a cały rynek finansowy dążył do tego, by jeszcze je zwiększyć. Rosnący wolumen papierów wartościowych jeszcze bardziej nakręcał aktywność kredytową i prowadził do wzrostu obrotów na rynku finansowym, napędzanego w gruncie rzeczy papierami wartościowymi podwyższonego ryzyka. Tymczasem zamysłem stojącym za tymi nowymi złożonymi instrumentami finansowymi było rozproszenie ryzyka. Rosnące obroty na rynkach finansowych stwarzały iluzję coraz wyższych zysków.

⁽¹⁾ Dz.U. C 27 z 3.2.2009 r., s. 18.

3.4 Kredyty hipoteczne podwyższonego ryzyka, praktycznie nie do zbycia w ramach systemu bankowego, przekształcano w nowe papiery wartościowe (sekurytyzacja) i w ten sposób sprzedawano dalej. Recesja oraz wzrost bezrobocia, które miały miejsce w Stanach Zjednoczonych w 2008 r., położyły kres tym praktykom i wywołały kryzys. Wielu właścicieli domów nie było już w stanie spłacać odsetek, więc banki były zmuszone obniżyć wartość swych papierów wartościowych i sprzedawać je. Jednocześnie wartość hipotek zabezpieczających te papiery dalej topniała, co tylko przyspieszyło lawinę. Zaufanie wyparowało.

3.5 W swym sprawozdaniu grupa de Larosièrè'a zwróciła uwagę na szereg aspektów, które przyczyniły się do takiego przebiegu wydarzeń:

- Międzynarodowe przepisy bankowe opierały się na regulacjach umowy kapitałowej Bazylea I. To w praktyce zachęcało do spychania ryzyka poza bilans. W regulacjach umowy Bazylea II problem ten został częściowo skorygowany.
- Gwałtowny rozwój rynku nowych złożonych papierów wartościowych – instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym („over the counter”) – sprawił, że ryzyko stało się niewidoczne.
- Działalność instytucji finansowych regulowana jest w oparciu o ocenę ryzyka, dokonywaną przez agencje ratingowe.
- Tymczasem agencje te praktycznie bezwartościowym produktom przyznawały takie same oceny jak obligacjom rządowym. Co więcej, agencje ratingowe są finansowane przez instytucje finansowe, których papiery wartościowe oceniają.
- Kierownictwo i rady nadzorcze instytucji finansowych nie dostrzegały zagrożeń, jakie kryły w sobie nowe złożone produkty finansowe.
- Lukom w regulacjach oraz niewystarczającemu i nieskoordynowanemu nadzorowi towarzyszyła bezwzględna rywalizacja pomiędzy centrami finansowymi.

3.6 Autorzy sprawozdania pośrednio krytykują banki centralne za brak reakcji na gwałtowny wzrost płynności.

3.7 Jednak EKES w swej analizie pragnie pójść nieco dalej. Wzrost płynności był w pewnym stopniu związany z brakiem równowagi w gospodarce światowej. Widać to szczególnie na przykładzie stosunków pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Chiny dysponowały nadwyżką handlową, zaś poziom oszczędności jako rezerwy na wypadek choroby i starości wynosił 30–40 % dochodu. Tymczasem w Ameryce odnotowywano deficyt handlowy i znikome oszczędności. Kolejnym możliwym wyjaśnieniem, o którym w sprawozdaniu nie wspomniano, jest fakt, że dochód w coraz większym

stopniu pozyskuje się z kapitału, a w coraz mniejszym z pracy. Coraz bardziej pogłębia się brak równowagi w podziale dochodów. Zarówno Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), jak i OECD zwracały uwagę na konieczność powstrzymania tej tendencji.

3.8 Trzeba było znaleźć jakąś możliwość ulokowania rosnących aktywów osób najbogatszych. Ponieważ wartość inwestycji rzeczowych nie wzrastała w tym samym stopniu, ceny papierów wartościowych poszybowały w górę. Tych przyczyn obecnych problemów nie da się usunąć przy pomocy nowych ram regulacyjnych rynku finansowego, zamiast tego potrzebne są raczej decyzje polityczne. Wprawdzie grupa de Larosièrè'a w swym sprawozdaniu szczegółowo opisała genezę finansowej bańki, to jednak przyszłe decyzje polityczne powinny oprzeć się na bardziej pogłębionej analizie.

3.9 Opisany scenariusz finansowy rzeczywiście zachęcał do spekulacji, które nie miały prawie nic wspólnego ze stanem gospodarki realnej, i nie uwzględniał międzynarodowych instrumentów polityki podatkowej i pieniężnej, które mogły być hamulcem ich ekspansji. Fora finansowe i organy międzynarodowe nie wzięły pod uwagę głosów wielu ruchów społecznych, które wielokrotnie nawoływały do przyjęcia środków regulacyjnych, wśród których należy podkreślić podatek Tobina.

4. Polityka i regulacje

4.1 Zdaniem autorów sprawozdania, u źródeł kryzysu leżą niekorzystne tendencje na rynku, brak równowagi w skali światowej, złe regulacje i niedostateczny nadzór. Wprawdzie nie wszystkie problemy można rozwiązać za pomocą regulacji, to jednak dobre uregulowanie jest tu zasadniczym warunkiem. W sprawozdaniu stwierdzono, że trzeba zająć się wszystkimi problemami. Pojawia się jednak pytanie, w jakim stopniu zaproponowane regulacje okażą się wystarczające. Poza tym wyrażono obawę, że nadmiar regulacji zahamowałby rozwój nowatorskich rozwiązań finansowych. Tymczasem EKES zwraca uwagę na fakt, że takimi innowacjami są właśnie kredyty *subprime* oraz pewne rodzaje sekurytyzacji i że związane z nimi nadużycia wywołały obecny kryzys. Niekiedy regulacja może także przyczynić się do innowacji w sektorze finansowym, tak jak w przypadku Jednolitego Europejskiego Obszaru Płatniczego (SEPA).

4.2 Grupa de Larosièrè'a zaleca lepsze skoordynowanie działań banków centralnych oraz organów politycznych odpowiedzialnych za regulację rynków finansowych. Chcąc lepiej nadzorować rynek finansowy, banki centralne muszą w większym stopniu poświęcić się rozważaniu makroekonomicznym. Zarówno te zalecenia, jak i propozycję większego zaangażowania MFW w nadzór, EKES ocenia jako niezbędne.

4.3 Poza tym w sprawozdaniu stwierdzono, że regulacja przy użyciu instrumentów politycznych i samoregulacja powinny się nawzajem uzupełniać. Ponieważ mechanizmy wewnętrznej kontroli zawiodły, postuluje się nadzorowanie samoregulacji. W ten sposób praktycznie zaciera się granicę pomiędzy regulacją polityczną a samoregulacją.

4.4 Zresztą w rzeczywistości nie ma takiej granicy, ponieważ faktycznie to same banki poprzez umowy kapitałowe Bazylea I i Bazylea II ustalają zasady dla sektora finansowego. To, czy banki i instytucje finansowe przestrzegają tych zasad, zależy albo od nich samych, albo – jeśli zasady te są przepisami prawa – od państwa. (umowa kapitałowa Bazylea II w UE weszła w życie 1 stycznia 2008 r., zaś w Stanach Zjednoczonych dopiero 1 kwietnia 2010 r.). Autorzy sprawozdania tak naprawdę w ogóle nie wspominają o tych organizacyjnych i demokratycznych deficytach rynku finansowego, które wynikają z samoregulacji. Skoro rynek ten ma zasięg globalny, zasadnicze pytanie powinno brzmieć: czy organy polityczne wywierają nań wystarczający wpływ?

5. Zalecenia grupy de Larosière'a

5.1 *Stopniowe podnoszenie wymogów kapitałowych wobec banków.* Biorąc pod uwagę fakt, że kryzys bankowy doprowadził do niedoboru kredytów, z takim podniesieniem wymogów trzeba na razie poczekać. EKES uważa, ten postulat jest konieczny, aby nie dopuścić w przyszłości do sytuacji, kiedy państwo musi dokapitalizować banki, które mają problemy z płynnością. EKES zgadza się, że to UE musi określić wspólną definicję wymogów kapitałowych.

5.2 *Zmienne wymogi kapitałowe w zależności od koniunktury.* Według autorów sprawozdania, banki centralne powinny nie tylko kierować się wskaźnikiem inflacji, ale także ogólnymi tendencjami na rynku pieniądza i rynku kredytowym. Dlatego na zbyt dynamiczny wzrost ilości pieniądza i akcji kredytowej powinny one zareagować zacieśnieniem polityki pieniężnej. Zalecono więc, by w okresie dobrej sytuacji ekonomicznej zwiększać wymogi kapitałowe wobec banków, a łagodzić je w okresie słabszej koniunktury. Pomysł ten jest o tyle śmiały, że niełatwo jest formułować prognozy dotyczące stanu gospodarki. Podniesienie wymogów kapitałowych po okresie dobrej koniunktury i ekspansji kredytowej może zamiast tego pogłębić cykliczny spadek, gdy skończy się czas prosperity. Jednocześnie przykład Hiszpanii pokazuje, system oparty na zmiennych wymogach kapitałowych może się sprawdzać. W każdym razie EKES jest zdania, że ze względu na problematyczne określenie momentu dokonywania zmian, środek ten trzeba bardzo starannie przeanalizować przed jego wdrożeniem, zwłaszcza gdy chodzi o moment dokonywania zmian.

5.3 *Wprowadzenie bardziej rygorystycznych zasad dotyczących struktur pozabilansowych w postaci wyższych wymogów kapitałowych i większej przejrzystości.* W Hiszpanii obowiązywały najostrzejsze przepisy dotyczące pozycji pozabilansowych i to hiszpańskie banki w najmniejszym stopniu odczuły skutki kryzys.

5.3.1 Jeśli banki decydują się na operacje pozabilansowe, to często posiłkują się jedną z innowacji rynku finansowego, mianowicie „spółkami celowymi”. Banki nierzadko wykorzystywały takie spółki do spychania obciążonych ryzykiem aktywów

poza własny bilans, aby tego ryzyka uniknąć. Kolejnym powodem może być unikanie podatków. Biorąc pod uwagę dokonywane w ten sposób nadużycia, EKES uważa, że nieodzwonne jest zaostrzenie reguł dotyczących zarówno systemu struktur pozabilansowych, jak i „spółek celowych”. Trzeba przy tym dopilnować, aby regulacje te uniemożliwiały bankom i instytucjom finansowym ukrywanie charakteru ich działalności za fasadą tych instrumentów.

5.4 *Ryzyko związane z aktywami banków musi być łatwiej rozpoznawalne.* Zdaniem EKES-u, powinno być to jednym z głównych postulatów, jeśli Komisja, w nawiązaniu do sprawozdania, zdecyduje się na oczekiwane środki prowadzące do faktycznej przejrzystości aktywów banków.

5.4.1 W sprawozdaniu przeanalizowano sekurytyzację papierów wartościowych, rynki instrumentów pochodnych, fundusze inwestycyjne oraz równoległy system bankowy. EKES nalega na przyjęcie podejścia całościowego, które wśród poszczególnych propozycji dotyczących ryzykownych papierów wartościowych nie pozostawiałoby żadnego nierozwiązanego problemu. Pojęcie „równoległy system bankowy” określa rozmaite nieuregulowane formy udzielania pożyczek. Grupa de Larosière'a zaleciła, by równoległy system bankowy, czyli fundusze hedgingowe, banki inwestycyjne itp., został objęty regulacjami Bazylea II. Postulat ten jest oczywisty i powinien zostać przyjęty jak najszybciej. Te nowe formy finansowania, często poza właściwym systemem bankowym, mogły się rozwijać bez jakichkolwiek regulacji, nie istniał nawet wymóg rezerw. Także w odniesieniu do funduszy inwestycyjnych proponowano wspólne zasady, definicje różnych produktów oraz zaostrzoną kontrolę. Nie sposób się z tym nie zgodzić. Chodzi wszak o to, by banki i instytucje finansowe, sprzedając aktywa obciążone ryzykiem, nadal ponosiły część ryzyka.

5.5 Dnia 13 maja 2009 r. Komisja Europejska przedłożyła wnioski w sprawie zarządzających alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi, który dotyczy wielu z tych nowych instrumentów. EKES zamierza go przeanalizować w późniejszym terminie, przypominając jednocześnie, że już w 2006 r. sporządził opinię na temat zielonej księgi w sprawie funduszy inwestycyjnych⁽¹⁾.

5.6 Jeśli chodzi o zasady rachunkowości, grupa zaleciła, by Rada Międzynarodowych Standardów Rachunkowości (IASB) wprowadziła m.in. reguły dla nowych złożonych instrumentów. Stosowanie zasady wyceny według wartości rynkowej (*mark to market*) tylko pogłębiło kryzys. Gdy wartość aktywów spadała, wyceniano je według wartości z danego dnia. Trudne okoliczności sprawiły, że aktywa te wyceniano nawet znacznie poniżej ich faktycznej wartości. Z drugiej strony alternatywna metoda, czyli wycena produktów w oparciu o cenę zakupu, w podobnej sytuacji także nie zdałaby egzaminu. Według EKES-u zdecydowanie potrzeba tu nowatorskich rozwiązań.

⁽¹⁾ Dz.U. C 110 z 9.5.2006 r., s. 19.

5.7 Warto zastanowić się nad sensem sprzedawania aktywów o ukrytym ryzyku w ramach systemu bankowego. Być może przydałoby się uporządkowanie tych instrumentów. Bankowcy często podkreślają znaczenie innowacji na rynku finansowym. Czy w tej innowacyjności nie posunięto się za daleko? EKES apeluje do Komisji o przeanalizowanie istniejących instrumentów pod kątem ich przydatności i potencjalnego ryzyka, wskazanie, których z nich można by się ewentualnie pozbyć oraz o zdefiniowanie pozostałych. Tego zadania nie można pozostawić wyłącznie bankom. Komisja musi przygotować podstawę dla decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady. Nie należy bez potrzeby komplikować produktów finansowych – stopień związanego z nimi ryzyka powinien być czytelny. Przezroczystość produktów finansowych stanowi chyba najistotniejszy element w procesie odzyskiwania zaufania do całego rynku finansowego.

5.7.1 W tym kontekście EKES jeszcze raz pragnie wskazać na przykład Hiszpanii. Sektorowi finansowemu nie wolno wprowadzać żadnych nowych produktów, zanim nie zostaną one sprawdzone przez organy nadzoru finansowego. W swej analizie Komisja powinna więc zwrócić uwagę na różnice w instrumentach stosowanych w Hiszpanii oraz w pozostałych państwach UE. Należy przy tym zastanowić się nad powszechnym wprowadzeniem takich kontroli i zdecydować, czy wystarczą kontrole na szczeblu krajowym, czy też konieczny będzie jeden wspólny system kontroli. Jeśli wziąć pod uwagę transgraniczny charakter operacji finansowych, wiele przemawia za wspólnym systemem.

5.8 EKES z zadowoleniem przyjmuje zalecenie grupy de Larosièrè'a dotyczące zarządzania ryzykiem przez banki, zgodnie z którym funkcja dyrektora ds. ryzyka musi być niezależna, zaś sami ci dyrektorzy powinni zajmować bardzo wysoką pozycję w hierarchii przedsiębiorstwa. Dodatkowo nie należy nadmiernie polegać na zewnętrznej ocenie ryzyka (agencje ratingowe). Oczywiście te zalecenia dotyczące utworzenia w instytucjach finansowych mechanizmów zarządzania w sytuacji kryzysowej jak najbardziej zasługują na poparcie. Pojawia się jednak zasadnicze pytanie, czy mogą one kiedykolwiek być czymś więcej niż tylko zaleceniami. Na ile możliwe jest regulowanie wewnętrznej organizacji instytucji finansowej? Prawdopodobnie jedyne, co da się tu zrobić, to kontrolowanie tej instytucji przez organy nadzorcze i wyrażanie krytycznych ocen.

5.9 Wraz z zaostrożeniem się kryzysu, państwa członkowskie coraz usilniej domagały się od UE ochrony depozytów bankowych. W sprawozdaniu zaproponowano więc harmonizację zasad, tak aby wszyscy klienci banków mieli zapewniony równy i odpowiednio wysoki poziom ochrony. Trzeba rozwiązać problem oddziałów banków w innych krajach, jednak skąd miałyby pochodzić środki na pokrycie tych gwarancji? EKES wyraża swoje poparcie dla tych zaleceń i apeluje do Komisji o jak najszybsze przedstawienie propozycji nowych przepisów unijnych dotyczących gwarancji bankowych.

5.10 Podniesienie wymogów wobec kierownictwa banków oraz kontrola. W obliczu tego, co się stało, postulat ten nabiera

podstawowego znaczenia. Wprowadzić instytucje finansowe także miały swój kodeks etyczny, ale czasem można odnieść wrażenie, że nie wywierało to większego wpływu na faktyczne poczynania. Z drugiej strony ciężko jest sformułować konkretne zalecenia, jeśli chodzi o kompetencje danej jednostki. Nowe regulacje oraz ewentualne wycofanie pewnych instrumentów z rynku mogą okazać się ułatwieniem dla kierownictw banków, ponieważ instrumenty, których celem jest ukrycie ryzyka, bardzo utrudniają im zadanie. Poza tym EKES uważa, że w swych rozwiązaniach grupa de Larosièrè'a nie dość zaakcentowała rolę audytorów. Za pomocą sprawnego mechanizmu kontroli z pewnością udałoby się ograniczyć zasięg wartości obarczonych ryzykiem. Kierownictwo instytucji finansowej przy ocenie wartości aktywów musi móc polegać na wynikach wewnętrznego audytu. Przy rewizji regulacji Bazylea II konieczne będzie więc uwzględnienie roli audytorów i metod rachunkowości. Pozytywne byłoby także uwzględnienie niektórych zainteresowanych podmiotów podczas oceny polityki i instrumentów instytucji finansowych, wykorzystując w tym celu komitety *ad hoc*.

5.10.1 Premie jako nagroda za krótkoterminowe, ryzykowne inwestycje w istotny sposób wpływały na działania kadry zarządzającej banków. W sprawozdaniu zaproponowano dobre zalecenia dotyczące systemu premiowego. Otóż przy ustalaniu premii powinny się uwzględniać wieloletni horyzont czasowy; powinny one odzwierciedlać faktyczne osiągnięcia, a nie być gwarantowane z góry. Zdaniem EKES-u, myślenie krótkoterminowe trzeba tu zastąpić myśleniem długoterminowym, gdzie premie nie byłyby obliczane na podstawie działalności spekulacyjnej. W tym kontekście EKES popiera pomysł opodatkowania transakcji finansowych, a uzyskane w ten sposób dochody można by było przeznaczać na pomoc rozwojową. Dodatkowo systemy premii powinny opierać się nie na ogólnych tendencjach, lecz na tym, czy bankowi udało się osiągnąć wynik lepszy niż ogólny trend. Ponadto pożądane byłoby określenie trybu ustalania pułapu tych premii, by uniknąć niewspółmiernych oczekiwań zachęcających do podejmowania nadmiernego ryzyka.

5.11 Jeśli chodzi o *agencje ratingowe*, grupa zaleca, by uprawnienia w zakresie udzielania im zezwoleń przekazać Komitetowi Europejskich Organów Nadzoru nad Rynkiem Papierów Wartościowych (CESR). Komisja przedstawiła już wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie agencji ratingowych. W swej opinii EKES przychylnie odniósł się do tego wniosku⁽¹⁾. Autorzy sprawozdania postulują zmianę metod finansowania agencji ratingowych. Według EKES-u już teraz można jednoznacznie stwierdzić, że agencje nie mogą być finansowane przez tych, których instrumenty kredytowe są następnie przez te agencje oceniane.

6. Nadzór

6.1 Nadzór nad rynkami finansowymi był głównym tematem rozważań grupy de Larosièrè'a. Także EKES uważa, że nadzór jest podstawowym środkiem, aby tego rodzaju kryzys nie powtórzył się w przyszłości. Jednak nadzór wymaga zasad, dlatego za równie istotne należy uznać propozycje z pierwszej części sprawozdania, dotyczące zmian i zaostrożenia przepisów.

⁽¹⁾ Dz.U. C 277 z 17.11.2009 (ECO/243 Agencje ratingowe).

6.2 Europejski system nadzoru makroostrożnościowego

6.2.1 W raporcie skrytykowano fakt, że obecny nadzór koncentruje się na poszczególnych instytucjach finansowych, podczas gdy konieczne byłoby raczej rozciągnięcie go na cały system finansowy. Zaleca się powierzenie tego zadania EBC/ESBC (Europejskiemu Systemowi Banków Centralnych). Jeżeli konieczny jest nadzór transgraniczny (w przypadkach instytucji finansowych posiadających filie w innych państwach), należy przewidzieć procedury wiążącej mediacji.

6.2.2 Grupa de Larosièrè'a stwierdza, że konieczne jest oficjalne powołanie europejskiego organu zajmującego się nadzorem makroostrożnościowym, który ostrzegałby przed zagrożeniami systemu finansowego. W ramach EBC/ESBC zadanie to należy powierzyć osobnej, niezależnej radzie czyli organowi nadzorczemu (pod nazwą Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego, ERRS). Składałaby się ona z przedstawicieli banków centralnych oraz trzech organów, które proponuje się powołać w celu prowadzenia nadzoru mikroostrożnościowego. EKES zauważa, że w chwili obecnej wiedza konieczna do prowadzenia nadzoru makroostrożnościowego właściwie nie jest nigdzie dostępna w skomasowanej formie. Taką bazę wiedzy, stanowiącą wsparcie dla wspomnianej rady, należy dopiero stworzyć. W sprawozdaniu stwierdza się ponadto, że w nadzorze powinna uczestniczyć także Komisja, w przypadku poważniejszych zagrożeń dla systemu finansowego.

6.2.3 EKES przyjmuje z zadowoleniem uzupełnienia wprowadzone przez ECOFIN i Radę Europejską do komunikatu Komisji z 27 maja, zgodnie z którymi Rada Ogólna EBC powinna być reprezentowana w ERRS, krajowe organy nadzoru powinny w niej mieć status obserwatora, każde państwo powinno dysponować jednym głosem, a ewentualne zalecenia należy przekazywać za pośrednictwem ECOFIN. Rada Europejska zaproponowała także, aby przewodniczący ERRS był wybierany przez Radę Ogólną EBC. EKES uważa za wskazane, aby w organie tym znaleźli się przedstawiciele wszystkich 27 państw członkowskich. Rada Europejska zaleca, by nowe europejskie organy nadzoru były uprawnione także do nadzorowania agencji ratingowych. Komitet popiera tę propozycję, która wynikła z dyskusji na temat wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie agencji ratingowych; zaleca jednak, by tylko jeden z trzech organów otrzymał takie uprawnienia

6.3 Europejski system nadzoru mikroostrożnościowego

6.3.1 Do celów praktycznego nadzoru proponuje się rozbudować działające obecnie trzy komitety ds. nadzoru bankowego, nadzoru ubezpieczeń oraz nadzoru papierów wartościowych i przekształcić je w organy. Regulacje w tych trzech dziedzinach są tak rozbieżne, że obecnie nie może być mowy o połączeniu komitetów w jeden organ.

6.3.2 Proponuje się także, aby w tych nowych organach reprezentowany był tylko sektor finansowy. Jak już wspomniano, EKES jest zdania, że sprawy sektora finansowego dotyczą nie tylko tych, którzy bezpośrednio w nim działają. Istnieją

uzasadnione podstawy do zaangażowania organizacji pracowników. Istotne argumenty przemawiają również za tym, aby w organach tych zasiadali także konsumenci usług oferowanych przez branżę bankową, ubezpieczeniową i papierów wartościowych. Warto tu przeprowadzić porównanie z rozwiązaniem zaproponowanym przez rząd Barracka Obamy: w USA ma zostać utworzony osobny organ dla klientów banków, który ma śledzić działalność w dziedzinie finansów. Oczywiście do współpracy przy takim przedsięwzięciu powinien zostać zaproszony także EKES jako organizacja reprezentująca społeczeństwo obywatelskie.

6.3.3 Proponuje się, aby do zadań tych nowych organów należało m. in. zidentyfikowanie różnic w zakresie wdrażania obowiązującego prawodawstwa UE w poszczególnych państwach członkowskich. Zdaniem EKES-u logiczne byłoby, aby Komisja zaproponowała korekty przepisów mające na celu wyeliminowanie tych różnic.

6.3.4 W sprawozdaniu postuluje się również ustanowienie w państwach członkowskich kompetentnych organów nadzoru, które miałyby także prawo do nakładania odstraszaających sankcji. EKES w pełni popiera te postulaty i uważa za bardzo istotne, aby organy te były niezależne od banków i instytucji finansowych. Komitet wzywa Komisję do przedstawienia propozycji przepisów wspólnotowych w tym zakresie.

6.3.5 Grupa de Larosièrè'a proponuje, aby krajowe organy nadzoru były odpowiedzialne za bieżący nadzór, natomiast zadaniem trzech nowych organów byłoby ustanawianie standardów i koordynowanie prac. Należy kontrolować, czy krajowe organy nadzoru są faktycznie niezależne. Dla instytucji finansowych prowadzących działalność w wymiarze transgranicznym mają zostać utworzone kolegia złożone z właściwych krajowych organów nadzoru. Biorąc pod uwagę dotychczasowe doświadczenia, grupa zmuszona była zaproponować obowiązkową wymianę informacji między krajowymi organami nadzoru.

6.3.6 W sprawozdaniu proponuje się dwuetapowe utworzenie nowego systemu nadzoru mikroostrożnościowego. Drugi etap ma polegać na opracowaniu wspólnych zasad nadzoru i usunięciu różnic we wdrażaniu na szczeblu krajowym. Na tym etapie przewidziane jest także ujednolicenie możliwych sankcji. EKES nie widzi powodu, by zwlekać z przeprowadzeniem tych zmian i z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną przez Komisję w komunikacie propozycję, aby niezwłocznie przygotować cały system do nadzoru mikroostrożnościowego.

6.3.6.1 EKES obawia się, że trudno będzie kierować kolegiatami złożonymi z krajowych organów nadzoru, jeśli jednocześnie nie przeprowadzi się niezbędnej harmonizacji. W wyniku znacznych różnic w przepisach regulujących działalność krajowych organów nadzoru, w praktyce nadzór nad instytucjami finansowymi prowadzącymi działalność transgraniczną musiałyby częściowo przejąć trzy nowe organy.

6.3.6.2 EKES w pełni popiera sugestię Rady Europejskiej, aby Komisja określiła, w jaki sposób europejski system organów nadzoru finansowego mógłby odgrywać znaczącą rolę w koordynowaniu pracy organów nadzoru w sytuacjach kryzysowych, a jednocześnie w pełni respektować odpowiedzialność organów krajowych za zachowanie stabilności finansowej i zarządzanie kryzysowe w odniesieniu do potencjalnych konsekwencji budżetowych oraz w pełni respektować odpowiedzialność banków centralnych, zwłaszcza za zapewnianie wsparcia płynnościowego w sytuacji awaryjnej.

7. Poziom ogólnościowy

7.1 Grupa de Larosièrè'a zwraca uwagę, że na szczeblu ogólnościowym ważne jest uregulowanie sektora finansowego, nadzór i rozwiązywanie sytuacji kryzysowych oraz że niezbędne są w tym celu ramy regulacyjne. Grupa opowiada się za wzmocnieniem regulacji Bazylea II, międzynarodowymi standardami rachunkowości, ogólnościowym uregulowaniem agencji ratingowych, zmianą struktur zarządzania w sektorze finansów oraz wzmocnieniem roli MFW. Grupa chce położyć kres sytuacji, w której niski stopień uregulowania sektora finansowego przyciąga przedsiębiorstwa finansowe. W przypadku banków prowadzących działalność na całym świecie szczególnie ważne są kolegia złożone z organów nadzoru bankowego.

7.2 Należy liczyć się z tym, że dokonanie zmian na skalę ogólnościową będzie trudne. Niemniej już podczas szczytu G-20 w Londynie przyjęto liczne propozycje grupy de Larosièrè'a. Założone w 1999 r. Forum Stabilności Finansowej (FSF) przekształcono w Radę Stabilności Finansowej (*Financial Stability Board*), rozszerzono jej skład, który obejmuje obecnie wszystkie państwa G20, Hiszpanię i Komisję Europejską, rozsze-

rzono zakres kompetencji oraz zapewniono ściślejsze powiązanie z MFW. Zmiany te są w pełni zgodne z zaleceniami grupy de Larosièrè'a. W dotychczasowym kształcie Forum nie było w stanie odpowiednio wcześniej ostrzegać przed zagrożeniami systemu finansowego. EKES żywi nadzieję, że wskutek zmian organ ten umożliwi lepszy wgląd w swoją działalność i będzie dysponował wystarczającymi środkami, wiedzą i kompetencjami. Należy ponadto podkreślić, że duża część decyzji podjętych w Londynie nie doczekała się jeszcze realizacji.

7.3 W debacie na temat rynku finansowego używa się pojęcia „testu warunków skrajnych”. Chodzi tu o symulację kryzysu finansowego, aby sprawdzić, jak z taką sytuacją poradzi sobie system bankowy danego kraju. W obliczu aktualnego kryzysu nietrudno pojąć, jak ważne mogą być takie testy. Jednocześnie pojawia się przy tym pytanie, w jakim stopniu ich wyniki powinny być upubliczniane. Jeśli MFW przeprowadzi taki test i oficjalnie ogłosi, że system bankowy danego kraju nie sprostą kryzysowi, wtedy kryzys może faktycznie nastąpić. Niemniej takie testy powinny być tak jawne, jak to możliwe i mogą być ważnym narzędziem wspomagającym nadzór systemów finansowych w poszczególnych państwach.

7.4 W Londynie uwzględniono także propozycję zwiększenia zasobów do dyspozycji MFW w celu wspierania krajów przeżywających poważne problemy. EKES przyjmuje tę propozycję z zadowoleniem, krytycznie odnosi się jednak do postulatów funduszu, które kwestionują ważne aspekty społeczne oraz ważne elementy europejskiego modelu społecznego. Także i z tego względu niezwykle ważne jest, by w ramach MFW Unia Europejska mówiła jednym głosem.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Załącznik

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty (art. 54 ust. 3 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 1.2

Skreślić

~~„Najważniejszą przyczyną kryzysu była nadmierna płynność, zdaniem grupy de Larosièrè'a częściowo wynikająca z ekspansywnej polityki monetarnej w USA oraz z braku równowagi w gospodarce światowej, co najbardziej uwidaczniało się w stosunkach USA-Chiny. Zdaniem EKES-u, kolejnym możliwym wytłumaczeniem jest to, że źródłem dochodów w znacznym stopniu był kapitał, a nie praca. Pogłębiły się dysproporcje w podziale dochodu. Najbogatsi szukali możliwości ulokowania swych powiększających się majątków. Gdy inwestycje rzeczowe nie przynosiły takich zysków, ceny papierów wartościowych poszybowały w górę. Wprawdzie grupa de Larosièrè'a dokładnie przedstawiła w swym sprawozdaniu zjawisko bańki finansowej, to jednak do celów przyszłych regulacji politycznych niezbędna będzie bardziej szczegółowa analiza.”~~

Uzasadnienie

Zgodnie ze stwierdzeniami sprawozdawcy zawartymi w innych punktach opinii oraz z treścią sprawozdania grupy de Larosièrè'a przyczyny kryzysu są wielorakie, lecz nie istnieje żaden dowód na to, iż jedną z nich jest zmiana w podziale dochodów. Nie mówi o tym żadne opracowanie na temat przyczyn kryzysu.

Wynik głosowania

Za:68 Przeciw: 121 Wstrzymało się: 15

Punkt 1.3.3

Skreślić

~~„Owe »struktury pozabilansowe« i »spółki specjalnego przeznaczenia« (»special purpose vehicles«) nieraz służyły nadużyciom. Banki przenosiły na nie swoje obciążone ryzykiem aktywa, aby nie wykazywać ich we własnych bilansach i obejść w ten sposób wymogi kapitałowe, a niekiedy i uniknąć płacenia podatków. W tym kontekście EKES uważa, że niezbędne są bardziej rygorystyczne zasady.”~~

Uzasadnienie

Głównym powodem operacji pozabilansowych, jak słusznie zauważa sprawozdawca, jest dążenie do niezużywania środków własnych. Nie ma żadnych dowodów na to, że czyni się to, by uniknąć płacenia podatków, co skądinąd byłoby bardzo trudne, nawet w wypadku operacji pozabilansowych

Wynik głosowania

Za: 65 Przeciw: 125 Wstrzymało się: 12

Punkt 1.4.4

Skreślić punkt

~~„Gremia kierujące nowymi organami nie mogą składać się tylko z bankowców. Oprócz nich muszą być w nich obecni także przedstawiciele związków zawodowych, użytkowników usług bankowych oraz EKES-u jako organizacji reprezentującej społeczeństwo obywatelskie.”~~

Uzasadnienie

Gremia zarządzające nie składają się wyłącznie z bankowców, lecz z przedstawicieli organów polityki pieniężnej. Nieuzasadnione jest także włączenie do nich nowych członków, co utrudniłoby funkcjonowanie nowych władz. Zalecenie 12 sprawozdania grupy de Larosièrè'a wyraźnie podkreśla niezależny i profesjonalny charakter, jaki powinny mieć zarządy nowych organów.

Wynik głosowania

Za: 60 Przeciw: 132 Wstrzymało się: 8

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r. (opinia dodatkowa)

(2009/C 318/12)

Sprawozdawca: **Adalbert KIENLE**

Dnia 24 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, działając na podstawie art. 29 ust. A przepisów wykonawczych do regulaminu wewnętrznego, postanowił sporządzić opinię dodatkową w sprawie

„przyszłości wspólnej polityki rolnej po 2013 r.”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Adalbert KIENLE.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września 2009 r. – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września 2009 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 3 – 13 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Rola EKES-u w procesie dalszego kształtowania WPR

1.1 EKES wypracował dobry zwyczaj, by zajmować się zapowiadanyymi reformami wspólnej polityki rolnej (WPR) dogłębnie i na wczesnym etapie, kiedy tylko to możliwe, jeszcze zanim Komisja Europejska przedstawi swoje komunikaty czy wnioski legislacyjne. Wydawszy w 2007 r. na prośbę Komisji Europejskiej opinię rozpoznawczą w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. ⁽¹⁾, EKES był nawet pierwszą instytucją europejską, która przeprowadziła szerszą refleksję nad przyszłością wspólnej polityki rolnej.

1.2 Zarówno w trakcie sprawowania przewodnictwa w Radzie przez Francję w drugiej połowie 2008 r., jak i w trakcie czeskiej prezydencji w pierwszym półroczu 2009 r. trwały wysiłki, by poczynić postęp w debacie o kształcie WPR po 2013 r. Wysiłki te nie zakończyły się jednak sukcesem. Ponieważ Rada ds. Rolnictwa nie określiła dotychczas formalnie treści i zasad, EKES uznaje teraz za bezwzględnie konieczne wydanie „opinii uzupełniającej” poświęconej ważnym aktualnym zagadnieniom. W ten sposób można by dokonać przejścia od dokonanej w 2008 r. oceny funkcjonowania WPR do debaty o jej przyszłości po 2013 r. Ponadto Komitet sądzi, że niezbędne jest opracowanie kolejnej, dogłębniej analizującej temat opinii dotyczącej całej problematyki WPR.

1.3 Od czasu decyzji Rady Ministrów ds. Rolnictwa z listopada 2008 r. o ocenie funkcjonowania WPR, na rynkach rolnych pojawiły się niekiedy drastyczne spadki. Szczególnie dramatyczny był spadek cen mleka. Zdaniem EKES-u konieczne jest ponowne przeanalizowanie systemów bezpieczeństwa, łącznie z jeszcze obowiązującymi ograniczeniami ilościowymi, pod kątem ich przydatności w radzeniu sobie z takimi sytuacjami.

2. Warunki wyjściowe do dalszego rozwoju WPR po 2013 r.

2.1 W wyniku reformy WPR w 2005 r. dopłaty bezpośrednie w rolnictwie zostały w znacznym stopniu uniezależnione od produkcji, a w niektórych państwach członkowskich także całkowicie lub częściowo rozdzielone pomiędzy regiony. Obok płatności bezpośrednich drugim ważnym filarem polityki rolnej UE są działania na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (EFRROW). Dzięki nim oraz dzięki płatnościom bezpośrednim dąży się, w myśl „wielofunkcyjności”, do tego, by rolnictwo było jednocześnie konkurencyjne oraz zrównoważone pod względem społecznym i ekologicznym.

2.2 Zaopatrzenie europejskich konsumentów w bezpieczną żywność po stosunkowo korzystnych cenach wydawało się przez dziesiątki lat oczywiste i proste. W nadchodzących dziesięcioleciach na całym świecie przewiduje się jednak tendencję do wzrostu cen surowców zarówno rolnych, jak i mineralnych (np. ropy naftowej). Jednocześnie trzeba będzie się liczyć z coraz większą zmiennością cen.

2.3 Ekstremalne wahania cen producenta w przypadku ważnych produktów rolnych w ostatnich dwu latach – a ostatnio wyjątkowo niskie ceny np. mleka i zbóż – należy postrzegać w tym kontekście jako dzwonek alarmowy. W przyszłości społeczny wymiar bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność – zwłaszcza obywateli o niskich dochodach – znowu nabierze znaczenia. Będzie tak również dlatego, że rynki rolne są zasadniczo szczególnie podatne na wahania cen, które mogą mieć negatywny wpływ na stabilność zaopatrzenia i gospodarstw rolnych. Ponadto widoczna jest znaczna nierównowaga w łańcuchu żywności. Koncentracja handlu detalicznego pociągnęła za sobą zwiększenie presji gospodarczej na pierwotną produkcję rolną i etapy przetwarzania. Wywiązała się debata na temat tego, czy etap produkcji rolnej otrzymuje godziwy udział w zyskach z marż w łańcuchu żywności.

⁽¹⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60.

2.4 Unia Europejska i państwa członkowskie mają ambitne cele w zakresie bezpieczeństwa żywności, ochrony środowiska, ochrony klimatu i dobrostanu zwierząt. Polityka ta stanowi ważny element europejskiego modelu rolnictwa. W ramach reformy WPR z 2003 i 2005 r. postanowiono uzależnić płatności niezwiązane z wielkością produkcji od przestrzegania podstawowych norm i zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska (tzw. zasada współzależności, ang. *cross compliance*). Oprócz tej „bazy” oferuje się środki rolno-środowiskowe, w których jednak od 2007 r. brakuje już elementu zachęt. Struktura polityki wsparcia służącego osiągnięciu celów ekologicznych i społecznych w rolnictwie będzie musiała być po 2013 r. dalej rozwijana. EKES wielokrotnie podkreślał swoje zasadnicze przekonanie, że ukierunkowywanie europejskiego rolnictwa wyłącznie według warunków panujących na rynku światowym czy według cen światowych nie jest właściwą drogą.

2.5 Aby zrealizować wytyczne cele i zadania, w latach 2014-2020 konieczne będzie udostępnienie odpowiednich środków finansowych. Udział wydatków na wspólną politykę rolną w PKB UE wynosi obecnie poniżej 0,4 %. Zadaniem długoterminowym będzie przekazywanie obywatelom informacji o tym, które ważne dla społeczeństwa funkcje wspierane są z budżetu wspólnej polityki rolnej. Udział wydatków na rolnictwo w ogólnym budżecie UE zmniejszy się od roku 1993 do roku 2013 z ok. 50 % do 33 %.

3. Przewidywany harmonogram dyskusji i decyzji

3.1 W Radzie przeprowadzono już w okresie francuskiej i czeskiej prezydencji pierwsze dyskusje na temat kształtu polityki rolnej UE po 2013 r.

3.2 Na ich podstawie Komisja Europejska w nowym składzie przedstawi prawdopodobnie jesienią 2010 r. do dyskusji politycznych pierwsze rozważania (komunikat) na temat polityki rolnej po 2013 r. Uwzględnić przy tym będzie trzeba również niezakończony jeszcze „przegląd finansowy”. Wniosków legislacyjnych odnośnie do WPR po 2013 r. należy się spodziewać w połowie 2011 r. Parlament, Rada i Komisja mogłyby wówczas podjąć decyzje w tej sprawie w pierwszym półroczu 2012 r.

3.3 Na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski po raz pierwszy otrzyma prawo do współdecydowania w zakresie wspólnej polityki rolnej. To wzmocnienie roli Parlamentu będzie miało zasadniczy i pozytywny wpływ na debatę w sprawie dalszego rozwoju WPR po 2013 r.

4. Uwagi dotyczące debaty nad dalszym rozwojem WPR

4.1 Debata nad dalszym rozwojem WPR po 2013 r. musi z dniem EKES-u nadal opierać się na koncepcji rolnictwa wielo-

funkcyjnego, które jest zorientowane na rynek i jednocześnie służy interesom społecznym. W ramach reform WPR od 1992 r. dążono do zniwelowania konfliktu między celem międzynarodowego otwarcia rynków (dauhańska runda negocjacji w ramach WTO) z jednej strony a celem związanym z wysokimi standardami społecznymi (prewencyjna ochrona konsumenta, ochrona środowiska i dobrostan zwierząt) z drugiej strony. Kontynuacja tej polityki rolnej po 2013 r. wymaga dalszego finansowania WPR w dostatecznej wysokości.

4.2 Instrument płatności bezpośrednich dla rolników nadal będzie miał kluczowe znaczenie w ramach WPR. Zdaniem EKES-u będzie się musiała zmienić funkcja WPR, jeśli ma ona przetrwać. Zmniejszy się waga funkcji wyrównywania spadku cen rynkowych. Z drugiej strony pojawią się nowe funkcje, takie jak zapewnianie usług dla społeczeństwa i dóbr publicznych. Z uwagi na obecną sytuację kryzysu i oczekiwane wahania cen na rynkach rolnych znaczenia nabiera funkcja stabilizacji i gwarantowania bezpieczeństwa dostaw. WPR przyniesie więc korzyści również konsumentom. Ponadto należy w większym stopniu uwzględnić kwestie ochrony klimatu.

4.3 Obecna kombinacja „pierwszego i drugiego” filara polityki rolnej powinna być zasadniczo kontynuowana, lecz należy je skuteczniej skoordynować. Konieczne jest mocniejsze zwrócenie uwagi na jednolite wdrażanie WPR w państwach członkowskich. Jednak przede wszystkim w wypadku środków wspierających należy dokładniej wyjaśnić uzasadnienie i cele, jakie przyswiecają takim działaniom.

4.4 EKES oczekuje, że uwarunkowane historycznie różnice w wysokości płatności bezpośrednich między gospodarstwami i państwami członkowskimi zostaną po 2013 r. zniwelowane. W tym celu należy określić obiektywne wskaźniki, które będą uwzględniać zróżnicowane warunki strukturalne, naturalne i rolno-klimatyczne. Trzeba też mieć na uwadze duże różnice między regionami w zakresie wysokości środków finansowych na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich. Zdaniem EKES-u należy zadbać o to, by przy wdrażaniu wspólnej polityki rolnej w państwach członkowskich nie pojawiały się coraz większe rozbieżności.

4.5 Mając na uwadze znaczne załamanie cen na kilku ważnych rynkach rolnych, Komitet oczekuje podjęcia skutecznych kroków na rzecz zapewnienia etapowi produkcji rolnej godziwego udziału w łańcuchu tworzenia wartości.

Komitet oczekuje ponadto wyciągnięcia wniosków odnośnie do sposobów dopasowania w przyszłości systemów bezpieczeństwa dla rynków rolnych w kontekście doświadczeń związanych ze światowym załamaniem koniunktury.

4.6 Zdaniem EKES-u trzeba nadal wspomagać proces dostosowywania gospodarstw rolnych czy sektora rolnego do rozwoju konkurencji i sytuacji na rynku, na przykład dzięki intensywnemu wsparciu na rzecz poprawy jakości, bezpieczeństwa żywności oraz oszczędnego wykorzystania zasobów. Jeszcze ważniejsze wydaje się jednak wzmocnienie pozycji rynkowej rolników i organizacji producentów. Przyszła wspólna polityka rolna będzie musiała przewidywać instrumenty pozwalające państwom członkowskim na wystarczająco elastyczne finansowanie tych priorytetowych zadań.

4.7 EKES sądzi, że tam, gdzie istnieją przeszkody dla konkurencyjności gospodarstw rolnych, na przykład na obszarach o niekorzystnych warunkach i na terenach górskich, trzeba zapewnić odpowiednie rekompensaty tych utrudnień, aby zagwarantować wykorzystywanie tych obszarów w przyszłości na potrzeby rolnictwa. Przykład hodowli bydła mlecznego, która jest prowadzona w UE na ok. 60 % obszarów o niekorzystnych warunkach (przy tym na 25 % obszarów górskich), pokazuje, że zaprzestanie państwowego wspierania cen i innych uregulowań na rynkach rolnych wywołałoby na obszarach o niekorzystnych warunkach szczególnie silną presję ekonomiczną.

4.8 Przy wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich trzeba w większym stopniu brać pod uwagę problemy demograficzne (np. infrastrukturę i dostępność wykwalifikowanej siły roboczej).

Jeśli w pewnych tradycyjnie związanych z produkcją regionach całe gałęzie produkcji (np. produkcja cukru, mleka, tytoniu) stoją w obliczu gospodarczej likwidacji, to niezbędne są specjalne działania dostosowawcze. Należy uwzględnić również aspekty socjalne, np. bezpieczeństwo pracy.

4.9 Programom rolno-środowiskowym może po oficjalnym wycofaniu elementu zachęt zabraknąć konkretnego ukierunkowania. Aby rolnicy preferowali w przyszłości ten rodzaj środków wsparcia, EKES wzywa, aby oprócz zwrotu poniesionych kosztów także skutecznie wynagradzać świadczenia na rzecz środowiska realizowane przez rolników. Tego rodzaju odpłaty należy opracować także w odniesieniu do aktywnych świadczeń rolników na rzecz ochrony klimatu i dobrostanu zwierząt.

4.10 Zasada współzależności została wprowadzona w 2000 r., na początku na zasadzie dobrowolności, a od 2005 r. – obowiązkowo, jako ogólny wymóg przy otrzymywaniu płatności obszarowych. Z jednej strony Trybunał Sprawiedliwości WE krytykuje jej zbyt powierzchowne wdrażanie, a z drugiej strony rolnicy i lokalne organy kontroli wytykają zbyt duże obciążenia biurokratyczne. EKES zaleca, by przyjąć ostrożne podejście w dalszych działaniach – każda propozycja zmiany katalogu kryteriów współzależności musi zostać dokładnie przeanalizowana pod kątem tego, czy rzeczywiście doprowadzi to do poprawy sytuacji.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

456. SESJA PLENARNA W DNIACH 30 WRZEŚNIA I 1 PAŹDZIERNIKA 2009 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: „Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości”

COM(2008) 329 wersja ostateczna

(2009/C 318/13)

Sprawodajca: **pán PEGADO LIZ**

Dnia 30 maja 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: »Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości«”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 września 2009 r. Sprawozdawcą był Jorge PEGADO LIZ.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji „Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości” ze względu na jego aktualność oraz ustrukturyzowany i ugruntowany sposób przygotowania i przedstawienia. W związku z tym uzasadniona wydaje się inicjatywa EKES-u, by sporządzić w tej sprawie opinię, mimo że początkowo nie został on o to poproszony.

1.2 Porozumienie zawarte w międzyczasie między PE, Radą i Komisją, które uwzględniono w rezolucji rady ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych z 28 listopada 2008 r. w sprawie planu działania, który ma zostać wdrożony w tej dziedzinie do 2013 r., a także zalecenia dotyczące zakresu inicjatywy i jej przyszłego rozwoju to podstawowe czynniki, które należy wziąć pod uwagę.

1.3 W tym kontekście EKES przyjmuje z zadowoleniem ogólny zarys wytycznych dotyczących działań, które mają zostać podjęte. Czyni to jednak z pewnymi zastrzeżeniami, ograniczeniami i warunkami dotyczącymi trybu opracowania tych wytycznych i sposobu ich stosowania.

1.4 Po pierwsze zwraca uwagę na potrzebę bardziej właściwego i szczegółowego określenia zakresu pojęcia „e-sprawiedliwości”, z uwzględnieniem innych zastosowań nowych technologii informacyjnych w odniesieniu do różnych aspektów obywatelstwa i administracji publicznej w ujęciu ogólnym.

1.5 Wskazuje również na ostateczne cele zapewnienia sprawiedliwości, tzw. prawdziwej sprawiedliwości, tak aby godne pochwały inicjatywy uproszczenia i ujednolicenia prawa oraz procedur regulujących dostęp do sprawiedliwości rzeczywiście służyły skutecznie interesom obywateli, a w szczególności interesom podmiotów gospodarczych i społecznych, a także by były akceptowane i pożądane przez pracowników wymiaru sprawiedliwości.

1.6 Pragnie wyrazić swoje zaniepokojenie, iż wszelkie inicjatywy w tej dziedzinie mogą mieć wpływ na prawa podstawowe obywateli europejskich, szczególnie w zakresie ochrony danych, i zdecydowanie zaleca, by przyjęte działania były prowadzone z poszanowaniem najważniejszych zasad zawartych w umowach międzynarodowych i w krajowym prawie postępowania cywilnego, wspólnych dla wszystkich państw europejskich.

1.7 Wzywa Komisję, by odpowiednio uwzględniła specyfikę i odrębne cechy systemów prawnych poszczególnych krajów odzwierciedlające wzorce kulturowe i wartości narodowe, które należy zachować w oparciu o zasadę pomocniczości, a także z uwzględnieniem bilansu kosztów i korzyści w przypadku każdej nowej inicjatywy, zgodnie z zasadą proporcjonalności.

1.8 Dlatego też zaleca, by podczas opracowywania różnych planowanych inicjatyw Komisja zawsze uwzględniała opinię obywateli w kwestii stosowania prawa w celu zapewnienia, że TIK będą służyć sprawiedliwości, a nie odwrotnie.

1.9 W szczególności proponuje specjalne środki ostrożności i roztropność, jeżeli chodzi o wprowadzanie mechanizmów eliminacji procedur sądowych tak, aby zawsze zapewnić spełnienie warunków dotyczących formy i trwałego nośnika, które gwarantują pewność i bezpieczeństwo prawne.

1.10 Wreszcie wzywa Parlament Europejski i Radę do ścisłego monitorowania rozwoju poszczególnych zaplanowanych działań oraz kontroli ich realizacji w świetle wartości i stałych wzorców określonych w odpowiednich rezolucjach, które EKES również popiera.

2. Wstęp i uzasadnienie

2.1 Kwestia sprawiedliwości elektronicznej została po raz pierwszy poruszona w sposób systematyczny podczas włoskiego przewodnictwa UE w 2003 r., na wspólnej konferencji z Radą Europy, na której stwierdzono, że „przede wszystkim, dyskusje dotyczące korzyści, możliwości i zagrożeń związanych z korzystaniem z internetu wywołują u nas zawsze troskę o wartości i prawa, szczególnie te, które są zapisane w konwencjach Rady Europy w sprawie praw człowieka i ochrony danych” ⁽¹⁾.

2.2 W kolejnych latach różne państwa członkowskie rozwijały swoje własne systemy e-sprawiedliwości; niektóre z nich charakteryzują się dobrze rozwiniętą podbudową teoretyczną i dbałością o aspekty praktyczne ⁽²⁾, lecz działają w sposób nieskoordynowany.

⁽¹⁾ Konferencja pt. „Internet Strategies and e-Justice in Europe”, Rzym, 13-14 listopada 2003 r.

⁽²⁾ Warto przytoczyć tutaj przykład Belgii, gdzie komisja odpowiedzialna za wdrożenie projektu e-sprawiedliwości składała się z kompetentnych osób ze świata akademickiego oraz osób zajmujących się prawem w wymiarze praktycznym, wśród których można wymienić prof. George'a de Levala (w zakresie sposobów wszczywania postępowań sądowych oraz środków komunikacji między podmiotami sądownictwa), Yvesa Pouleeta (zajmującego się prawem dowodowym). Kolejnym przykładem jest Portugalia, gdzie przeprowadzono dogłębną analizę dotyczącą wprowadzania nowych technologii na różnych etapach postępowania cywilnego. W badaniu pt. „Para um novo judiciário: qualidade e eficiência na gestão dos processos cíveis” („W kierunku nowego sądownictwa: jakość i skuteczność w zarządzaniu postępowaniem cywilnym”) opracowanym w ramach stałego Centrum Monitorowania Portugalskiego Wymiaru Sprawiedliwości pod kierownictwem prof. Boaventury de Sousa Santosa i koordynowanym przez prof. Conceição Gomes.

2.3 Na szczeblu wspólnotowym zaczęto zajmować się tym zagadnieniem w ramach tematyki e-administracji, a zwłaszcza po opublikowaniu dokumentów eEuropa 2002 i eEuropa 2005, zatwierdzonych na posiedzeniach Rady w Feirze w 2000 r. i w Sewilii w 2002 r., oraz dokumentu strategicznego i2010 ⁽³⁾.

2.3.1 Projekt e-sprawiedliwości został uruchomiony w ramach VI programu ramowego, jako jeden z dwóch pierwszych „projektów zintegrowanych”, ale jego cele były bardzo ograniczone i miały charakter eksperymentalny. Jednakże dopiero w styczniu 2007 r., podczas nieformalnego spotkania ministrów sprawiedliwości w Dreźnie, kwestia ta została potraktowana szczegółowo, a następnie szerzej zajęto się nią na konferencji „Work on E-Justice” w maju 2007 r. w Bremie ⁽⁴⁾.

2.4 Faktycznie jednak silniejszy impuls nadano tej kwestii w trakcie portugalskiego przewodnictwa UE ⁽⁵⁾, najpierw na nieformalnym spotkaniu ministrów sprawiedliwości i spraw wewnętrznych w dn. 1-2 października 2007 r., podczas którego zdefiniowano najważniejsze aspekty przyszłych możliwych działań, a następnie podczas spotkania Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dn. 6-7 grudnia 2007 r., kiedy podsumowano dokonane prace i ustalono termin ich zakończenia na koniec pierwszego półrocza 2008, czy też wreszcie w konkluzjach z Rady Ministrów z 14 grudnia 2007 r., w których z zadowoleniem przyjęto dokonania w dziedzinie e-sprawiedliwości i wezwano do kontynuowania prac.

2.5 W ramach dalszych prac Komisja opracowała omawiany w tej opinii komunikat, skierowany do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Nie przekazano go jednak Komitetowi do konsultacji. W związku z tym EKES postanowił podjąć inicjatywę co do wydania opinii w sprawie tego komunikatu.

2.6 W międzyczasie zarówno Parlament Europejski ⁽⁶⁾, jak i Rada ⁽⁷⁾,

⁽³⁾ COM(2005) 229 wersja ostateczna z 1.6.2005. Zob. opinia EKES-u na ten temat: Dz.U. C110 z 8.5.2006, sprawozdawca: Göran LAGERHOLM.

⁽⁴⁾ Znaczące jest jednak, że w „Programie haskim: dziesięć priorytetów na najbliższe pięć lat” z 2005 r. (COM(2005) 184 wersja ostateczna z 10 maja 2005 r.) nie ma żadnej wzmianki o zastosowaniu nowych technologii do wymiaru sprawiedliwości. Komitet zwrócił już uwagę na słabe ambicje programu w swojej opinii (Dz.U. C65 z 17.3.2006), której sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS. Zob. niedawne sprawozdanie Komisji na temat realizacji Programu haskiego w 2007 r. (COM(2008)373 wersja ostateczna z 2 lipca 2008 r.), w którym uznano, że „ogólny bilans jest raczej niezadowolający”.

⁽⁵⁾ Należy tutaj wskazać na decyzję 1149/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 25 września 2007 r. ustanawiającą na lata 2007-2013 program szczegółowy „Wymiar sprawiedliwości w sprawach cywilnych” jako część programu ogólnego „Prawa podstawowe i sprawiedliwość” (Dz.U. L257 z 3.10.2007).

⁽⁶⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego z 18 grudnia 2008 r. zawierająca zalecenia dla Komisji w sprawie e-sprawiedliwości (sprawozdawca: Diana Wallis – 2008/2125(INI) – T6-0637/2008) oraz opinia Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (sprawozdawca: Luca Romagnoli) z 5 listopada 2008 r.

⁽⁷⁾ Zob. komunikat prasowy dot. 2908. posiedzenia Rady ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 27-28 listopada 2008 r. (16325/08) oraz dokument 15315/08 z 7 listopada 2008 r. wystosowany przez prezydencję do Coreper/Rady (JURINFO 71, JAI 612, JUSTCIV 239, COPEN 216).

miały okazję wyrazić swe stanowisko dotyczące tego komunikatu, a zwłaszcza załączonego do niego planu działania. Biorąc pod uwagę, że chodzi o program rozwijania środków na okres pięciu lat, uwagi i zalecenia zamieszczone poniżej nie powinny być potraktowane jako nieistotne, ponieważ odzwierciedlają poglądy przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, którzy szczególnie interesują się tym zagadnieniem i których dotyczą inicjatywy planowane w tej dziedzinie. Wręcz przeciwnie, można by je uwzględnić podczas wdrażania różnych przewidywanych środków ⁽¹⁾.

3. Streszczenie komunikatu Komisji ⁽²⁾

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES ogólnie popiera inicjatywę Komisji, która została obecnie uzupełniona propozycjami Parlamentu Europejskiego oraz wytycznymi Rady.

4.1.1 Czyni to jednak z pewnymi zastrzeżeniami, ograniczeniami i warunkami.

4.2 Po pierwsze niezbędne jest właściwe określenie zakresu e-sprawiedliwości. Pojęcie to zawiera się w szerszych pojęciach, takich jak e-demokracja albo e-administracja, stanowiąc ich kluczowy element. Mimo że e-sprawiedliwość jest ściśle powiązana z e-prawem, które powinno ułatwiać dostęp elektroniczny zarówno do tekstów prawnych i ich tworzenia w czasie rzeczywistym, bez względu na to, czy chodzi o prawo materialne czy proceduralne, „prawo miękkie” czy „prawo twarde”, jak też do orzecznictwa sądów oraz do decyzji administracyjnych, powinna ograniczać się do aspektów sądowych związanych z orzekaniem w dziedzinie prawa cywilnego, handlowego i ewentualnie administracyjnego lub też praktyk i procedur sądowych, w tym postępowania arbitrażowego ⁽³⁾.

4.3 Ponadto należy wziąć pod uwagę, że we wszelkich programach dotyczących stosowania prawa, nadrzędnym celem nie jest zapewnienie szybkości, skuteczności, opłacalności i prostoty orzekania, lecz zapewnienie SPRAWIEDLIWEGO SYSTEMU SĄDOWNICTWA ⁽⁴⁾, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, w szczególności ochrony danych osobowych obywateli.

4.3.1 Dlatego też Komitet pragnie ostrzec przed wszelkim nadmiernym dążeniem do uproszczeń, efektywności, oszczędności czy szybkości, które zagrażają podstawowej wartości zapewniania sprawiedliwości i które zamiast ułatwiać dostęp do sprawiedliwości, mogą go utrudnić bądź skomplikować.

⁽¹⁾ Wynikło to zresztą jasno z wypowiedzi i dyskusji podczas Forum nt. współpracy sądowej w sprawach cywilnych, które odbyło się 2 grudnia 2008 r. w siedzibie Parlamentu Europejskiego w Brukseli podczas francuskiego przewodnictwa UE, zwłaszcza w trakcie drugiej sesji nt. „E-sprawiedliwość: narzędzie dla obywateli, prawników i przedsiębiorstw”.

⁽²⁾ Ze względu na ograniczenie długości opinii nie zamieszczono streszczenia komunikatu Komisji. Czytelników odsyła się do tego komunikatu oraz odnoszących się do niego rezolucji PE i Rady.

⁽³⁾ Jednakże z wykluczeniem alternatywnych mechanizmów rozstrzygania sporów, które wprawdzie mają na celu rozwiązywanie konfliktów, lecz należą do zakresu sprawiedliwości. Są to zwykłe dobrowolne i pozasądowe procedury mające na celu zapewnienie równowagi interesów stron.

⁽⁴⁾ Zgodnie z doskonałą definicją w sentencji łacińskiej: „Justitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi”.

4.4 Równie ważne będzie zapewnienie, by pewne pożądane usunięcie lub uproszczenie kroków proceduralnych oraz ujednolicenie metod pracy i procesów nie prowadziło do zlikwidowania rozróżnienia między aspektami, które są z konieczności różne, ani do zniesienia wraz z elementami zbytecznymi lub przypadkowymi, które są niezbędne i nie muszą lub nie powinny być takie same.

4.4.1 Bardzo ważne jest zapewnienie, by każdy program stosujący technologie informacyjne rzeczywiście spełniał potrzeby obywateli europejskich ogólnie, a w szczególności podmiotów gospodarczych i społecznych oraz prawników. Nie może on być sprzeczny z ich interesami.

4.4.2 Niezbędne jest także zapewnienie, by żaden system, który ma zostać wprowadzony lub opracowany, nie pozwalał na ewentualną ingerencję osób trzecich, w wyniku oszustwa czy zwykłego zaniedbania, która mogłaby narazić na szwank bezpieczeństwo i niezawodność korzystania z niego oraz umożliwić całkowitą lub częściową zmianę zasobów i treści.

4.5 Kolejna kwestia, którą należy uwzględnić, dotyczy różnych aspektów formalnych, które mogą laikom wydawać się nadmierne i niepotrzebne, lecz przyczyniają się zasadniczo do zapewnienia szacunku społeczeństwa dla sędziów oraz do czynności związanych z wydawaniem orzeczeń, a także stanowią gwarancję poszanowania praw podstawowych podczas stosowania prawa ⁽⁵⁾.

4.6 Należy dodać, że prawo proceduralne uzupełnia prawo materialne, a to ostatnie jest wynikiem różnic kulturowych między państwami członkowskimi. Ponieważ nie byłoby możliwe, pożądane, ani też wskazane ujednolicenie tego prawa, podstawowe i w związku z tym różne aspekty wtórnego postępowania sądowego nie powinny ani nie mogłyby zostać ujednolicone, gdyż istnieje ryzyko naruszenia prawa materialnego, które mają one chronić i gwarantować.

4.7 Jako że prawo, a w szczególności prawo proceduralne, jest zestawem instrumentów techniczno-prawnych mających na celu zapewnienie sprawiedliwości i przeznaczonych dla ekspertów prawnych, którzy posiadają specjalistyczne przeszkolenie oraz odpowiednie doświadczenie zawodowe, oczywiste jest, że język techniczny charakterystyczny dla tych osób będzie używany podczas definiowania i stosowania prawa.

⁽⁵⁾ Chodzi tutaj w szczególności o „podstawowe zasady” prawa proceduralnego, z których najważniejsza jest „gwarancja sprawiedliwego procesu” i które obejmują bezstronność sądu, zasadę równości stron, zasadę dyspozycyjności oraz swobodę decyzji, gwarancję procesu kontradyktoryjnego, prawo do publicznego procesu, prawo do dowodu, stałość postępowania oraz gwarancję, że oskarżony zostanie odpowiednio powiadomiony lub poinformowany o wszystkich czynnościach proceduralnych (zob. Miguel Teixeira de Sousa, „Estudos sobre o Novo Processo Civil” („Badania nad nowym postępowaniem cywilnym”), opublikowane przez LEX Lisbon, 1997).

4.7.1 Przesadna tendencja do „uproszczenia” języka prawnego i „zapewnienia wszystkim dostępu” może negatywnie wpłynąć na jego ścisłość i prowadzić do utraty charakteru technicznego, który z kolei nie jest i nie powinien być taki sam we wszystkich krajowych systemach prawnych.

4.7.2 Także w tym przypadku konieczne jest raczej nie ujednolicenie, lecz „tabela zgodności” czy „wspólne ramy odniesienia” między poszczególnymi instrumentami prawnymi.

4.8 Wreszcie, EKES uważa, że udane wdrożenie jakiegokolwiek systemu dotyczącego stosowania nowych technologii w dziedzinie sprawiedliwości wymaga, by zagwarantowano jego dostosowanie do potrzeb i celów danej organizacji, zgodność z istniejącymi systemami informatycznymi, wcześniejszą kontrolę aktualnych procedur i możliwość dostosowania systemu, szybko i po niskich kosztach, do nowych okoliczności i nowych celów.

4.8.1 Większy nacisk należy położyć na ogólny stosunek korzyści i kosztów zarówno całej inicjatywy, jak i na każdym etapie wdrażania, zważywszy, że ocena skutków przygotowana przez Komisję (prawdopodobnie dostępna tylko w jednym z języków urzędowych) nie zawiera oszacowania kosztów. Uznaje się natomiast wyraźnie, że „poniesione koszty są pewne, lecz nie mogą zostać oszacowane” i mogą być ustalone jedynie dla każdego indywidualnego przypadku, podczas gdy w wypadku korzyści „ogólnie rzecz biorąc, wpływ gospodarczy jest niewątpliwy, lecz trudny do oszacowania”. Jest to bardzo subiektywne stwierdzenie, trudne do zaakceptowania w przypadku tak dużego projektu ⁽¹⁾.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Jako że na proces składa się zestaw czynności (proceduralnych), które muszą zostać udokumentowane, kwestia trwałego nośnika obejmującego cały proces stanowi problem dla procedury ustnej i dematerializacji w państwie prawa, ze względu na bezpieczeństwo i pewność prawną oraz zagwarantowanie praw stron.

5.1.1 W związku z tym należy przeanalizować i rozważyć niektóre działania przewidziane w obecnej „strategii ogólnej”.

5.2 Jeżeli chodzi o portal *e-sprawiedliwość*, EKES uważa, że przed jego ustanowieniem należy dokładnie przeszkolić wszystkie osoby zaangażowane w wymiar sprawiedliwości (sędziów, prokuratorów, urzędników sądowych, władze administracyjne, urzędników rządowych i wszystkich przedstawicieli zawodów prawniczych) tak, aby instrument ten stał się użyteczny i mógł być wykorzystany przez wszystkich zainteresowanych.

5.2.1 EKES uważa, że portal powinien stanowić centrum informacji i usług sądowych oraz użyteczny punkt kontaktowy między obywatelami, przedsiębiorstwami i kadrami wymiaru sprawiedliwości, wspomagający rozwiązywanie problemów prawnych.

5.2.2 EKES uważa, że portal mógłby być korzystnym i funkcjonalnym instrumentem do codziennego użytku dla

wszystkich kadr wymiaru sprawiedliwości. W tym celu jednak konieczne jest zagwarantowanie wiarygodności i prawdziwości zawartych w nim informacji. Zaleca się także wprowadzenie różnych poziomów i praw dostępu w zależności od rodzaju informacji w celu ochrony zainteresowanych osób.

5.2.3 Ponadto powinien on także działać jako punkt dostępu do prawodawstwa wspólnotowego i krajowego, podobnie jak Europejska Sieć Sądowa w sprawach cywilnych i handlowych ⁽²⁾, zapewniając bezpłatny dostęp dla opinii publicznej i umożliwiając lepsze doradztwo i pomoc prawną o charakterze ogólnym w przypadku problemów prawnych.

5.3 Jeżeli chodzi o *wideokonferencje*, zdaniem EKES-u należy przeprowadzić surową kontrolę sądów we wszystkich państwach członkowskich ⁽³⁾, aby ustalić, czy mają odpowiedni sprzęt audiowizualny pozwalający na upowszechnienie zastosowania tego instrumentu, jako że obecnie nie jest pewne, czy wszystkie państwa członkowskie dostarczyły sądom sprzętu koniecznego do przeprowadzania wideokonferencji, ani też, czy sprzęt ten jest kompatybilny i funkcjonuje prawidłowo ⁽⁴⁾.

5.3.1 Ponadto w przypadkach, kiedy celem jest zebranie zeznań świadków czy powiadomienie o czynnościach lub decyzjach prawnych, zdaniem EKES-u powinna istnieć prawdziwa harmonizacja prawna między poszczególnymi państwami członkowskimi w zakresie składania zeznań i wideokonferencji, aby uniknąć różnych interpretacji i sposobów stosowania przepisów w danej sprawie, ponieważ bez koniecznego sformułowania prawnego stosowanie wideokonferencji napotka na bariery prawne, a nawet kulturowe, ze strony różnych państw członkowskich.

5.3.2 EKES uważa, że jeżeli wideokonferencje zostałyby przyjęte w zaproponowanej formie, sądy powinny zawsze wymagać stosowania tego instrumentu; EKES zgadza się, że portal mógłby stanowić praktyczną pomoc w przeprowadzaniu wideokonferencji między zainteresowanymi sądami, gdyż zawiera wszystkie niezbędne w tym celu elementy ⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Szczególnie zważywszy na fakt, że niedawny wniosek dotyczący decyzji Komisji zmieniającej decyzję 2001/470/WE ma zakres stosowania ograniczony wyłącznie do prawników (zob. Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 84, sprawozdawca: María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL).

⁽³⁾ Czeska prezydencja Rady w międzyczasie poprosiła już państwa członkowskie o dostarczenie wszelkich informacji, jakie posiadają na temat sprzętu audiowizualnego dostępnego w ich sądach, oraz opublikowała wszystkie otrzymane odpowiedzi w dokumencie zatytułowanym „Summary of the replies of the EU Member States to the request of the Czech Minister of Justice for information on national videoconferencing equipment in the judiciary”.

⁽⁴⁾ Kwestia interoperacyjności systemów została niedawno podkreślona w komunikacie Komisji (COM(2008) 583 wersja ostateczna), który jest przedmiotem opinii EKES-u (Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 36, sprawozdawca: Antonello PEZZINI). Czytelnika odsyła się do tej opinii oraz do listy innych wybranych opinii EKES-u w tej dziedzinie.

⁽⁵⁾ Należy zwrócić uwagę na prace przeprowadzone już przez stałą grupę roboczą ds. przetwarzania danych prawnych w Radzie, zwłaszcza raport z działalności z 15 maja 2009 r. w sprawie przetwarzania danych prawnych (DOC 9362/09), a także dokument strategiczny w sprawie stosowania wideokonferencji (DOC 9365/09), przewodnik dla użytkowników (DOC 9863/09) oraz broszurę informacyjną dla opinii publicznej (DOC 9862/09) – wszystkie przyjęte 15 maja 2009 r. i zawierające podobne obawy jak te wyrażone w niniejszej opinii.

⁽¹⁾ Zob. analiza wpływu (SEC (2008)1947 z 30 maja 2008 r.), punkty 5.3.2 i 5.3.3, str. 30 i 31.

5.4 Jeżeli chodzi o współpracę między władzami, w szczególności w zakresie łączenia rejestrów karnych, Komitet sądzi, że ze względu na delikatny charakter tej kwestii, współpraca ta musi spełniać najbardziej rygorystyczne wymogi bezpieczeństwa i ochrony danych, aby zachować prywatność zainteresowanych obywateli ⁽¹⁾.

5.4.1 Jednakże EKES jest zdania, że należy również dokonać uprzedniej analizy prawodawstwa krajowego i warunków materialnych w każdym państwie członkowskim, aby w tak wrażliwej dziedzinie nie różnicowano sposobów zastosowania ani traktowania podczas wymiany informacji w sprawach karnych.

5.5 W odniesieniu do tłumaczeń, EKES zwraca uwagę na fakt, że portal e-sprawiedliwość powinien być wielojęzyczny i zawierać informacje we wszystkich językach UE. System tłumaczenia automatycznego, aby mógł być użyteczny, powinien pozwalać na jednoczesne tłumaczenie pisemne i ustne stron www celem zapewnienia dostępu wszystkim obywatelom UE.

5.5.1 Jako forma pomocy dla prawników, portal e-sprawiedliwość mógłby zawierać bazę danych pisemnych i ustnych

tłumaczy prawnych, a także wszystkie niezbędne formularze, które byłyby prawidłowo przetłumaczone na język systemu prawnego każdego państwa członkowskiego.

5.5.2 Ogromne koszty, które prawdopodobnie wiązałyby się z wprowadzeniem skutecznego systemu automatycznego i jednoczesnego tłumaczenia na wszystkie języki wspólnotowe, powinny zostać dogłębnie rozpatrzone z punktu widzenia funkcjonalności i proporcjonalności w stosunku do możliwych do osiągnięcia rezultatów i ich praktycznego zastosowania.

5.6 Inicjatywy zasługujące na szczególne zastrzeżenia i ostrożność dotyczą przede wszystkim całkowitej dematerializacji postępowania w sprawie europejskiego nakazu zapłaty ⁽²⁾ czy europejskiego postępowania w sprawie drobnych roszczeń ⁽³⁾, a także pełnej elektronizacji niektórych procedur europejskich, wezwań lub zawiadomień dotyczących kroków prawnych drogą wyłącznie elektroniczną, płatności online kosztów sądowych lub uwierzytelniania dokumentów drogą elektroniczną.

5.6.1 We wszystkich tych przypadkach EKES zaleca jak największą rozagę podczas ich wprowadzania, ostrożne rozważenie relacji kosztów i korzyści, a także wprowadzenie długich okresów próbnych przed ich powszechnym przyjęciem. Wzywa również do zapewnienia pełnych gwarancji ich zgodności z zasadami prawa proceduralnego wspólnymi dla wszystkich państw prawa.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. Opinia Europejskiego Inspektora Ochrony Danych w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Droga do europejskiej strategii w dziedzinie e-sprawiedliwości (2009/C128/02), Dz.U. C 128, z 6.6.2009, s. 13.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1896/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. ustanawiające postępowanie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (Dz.U. L 399 z 30.12.2006, s. 1).

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 861/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 lipca 2007 r. ustanawiające europejskie postępowanie w sprawie drobnych roszczeń (Dz.U. L 199 z 31.7.2007, s. 1).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Bezpieczne, innowacyjne i dostępne leki: nowe perspektywy dla sektora farmaceutycznego”

COM(2008) 666 wersja ostateczna

(2009/C 318/14)

Sprawozdawca: **Joost van IERSEL**

Dnia 10 grudnia 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Bezpieczne, innowacyjne i dostępne leki: nowe perspektywy dla sektora farmaceutycznego””

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 9 września 2009 r. Sprawozdawcą był Joost van IERSEL.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Celem komunikatu ⁽¹⁾ jest przyjęcie długoterminowego programu prac zmierzających do ustanowienia jednolitego rynku europejskiego przemysłu farmaceutycznego ⁽²⁾, co powinno przyczynić się do utworzenia stabilnego środowiska przemysłu farmaceutycznego w Europie i na świecie w odpowiedzi na rosnące potrzeby pacjentów.

1.2 EKES uważa, że komunikat ustanawia niezbędne ramy i zawiera wiele ważnych celów. Jednakże o sposobie realizacji tego programu wypowiada się raczej w sposób ostrożny i niejasny.

1.3 Przemysł farmaceutyczny w znacznym stopniu zależny jest od krajowych systemów opieki zdrowotnej oraz ich stanu finansowego. Musi również radzić sobie z wyzwaniem związanym z rosnącymi potrzebami i oczekiwaniami społeczeństwa, pacjentów, jak również z rosnącą konkurencją na rynkach światowych. Aktualny kryzys, wraz z równoczesnym zmniejszaniem budżetów na opiekę zdrowotną, także wpłynie na przyszłość sektora farmaceutycznego.

1.4 Zdaniem EKES-u, czynniki te sprawiają, że tym pilniejszą staje się potrzeba sporządzenia przez Radę całościowego programu rozwiązania problemów sektora farmaceutycznego na podstawie wspólnie przyjętej strategii. Celem UE powinno

być określenie warunków stabilnej pozycji tego sektora na rynkach krajowych oraz rozwój europejskiego przemysłu farmaceutycznego na arenie światowej.

1.5 Zgodnie z założeniem wspólnej strategii obecne, głównie krajowe kompetencje, które sprawiają, że swobodny dostęp do produktów leczniczych oraz jednolity rynek, jakkolwiek potrzebne, wciąż pozostają sprawą odległej przyszłości, powinny zostać stopniowo zastąpione spójnymi praktykami i wspólnym podejściem z korzyścią dla europejskich pacjentów, przemysłu oraz całego łańcucha opieki zdrowotnej.

1.6 Zdaniem EKES-u ustawodawstwa krajowe powinny w większym stopniu uwzględniać wymiar europejski. Krajowe systemy finansowe i opieki zdrowotnej powinny w większym stopniu uwzględniać duże koszty oraz wagę zorientowanych na przyszłość badań rozwojowych i innowacyjnych w tym sektorze.

1.7 EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę w zakresie leków innowacyjnych będącą częścią FP7. EKES wyraża zdecydowaną aprobatę dla ustanowienia patentu WE. Opowiada się również za stworzeniem europejskiego systemu rozstrzygania sporów. Należy w dalszym ciągu usprawniać sposób funkcjonowania Europejskiego Urzędu Patentowego.

1.8 Leki generyczne umożliwiają uzyskanie oszczędności w opiece zdrowotnej. EKES wyraża aprobatę dla utworzenia konkurencyjnych rynków nie objętych prawem patentowym. Rada powinna rozważyć sposoby odblokowania możliwości uzyskania dzięki temu znacznych oszczędności.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji „Bezpieczne, innowacyjne i dostępne leki: nowe perspektywy dla sektora farmaceutycznego” COM(2008) 666 wersja ostateczna, grudzień 2008 r.

⁽²⁾ W 2007 r. w europejskim przemyśle farmaceutycznym pracowało 600 000 osób, 18 % obrotu tego sektora przeznaczono na badania i rozwój.

1.9 Swobodny dostęp do leków po przystępnych cenach wymaga ponownego podjęcia dyskusji dotyczącej wielu powiązanych ze sobą kwestii, takich jak ogromne różnice cen leków w różnych krajach europejskich, dostęp do nich, handel równoległy oraz zasada braku eksterytorialności. W dyskusji tej należy również poruszyć temat „propozycji właściwych środków zmierzających do zniesienia wszelkich istniejących jeszcze przeszkód i nieprawidłowości swobodnego przepływu produktów leczniczych” ⁽¹⁾.

1.10 Obecnie EKES uważa, że w tym wypadku, celem zwiększenia stopnia spójności, należy skorzystać z otwartej metody koordynacji, uwzględnić kontrolną rolę Komisji oraz zastosować najlepsze praktyki i przejrzyste dane, zgodnie z praktyką w ramach strategii lizbońskiej. Pakiet danych powinien zawierać informacje dotyczące światowych statystyk i tendencji, ukazując w ten sposób w odpowiedniej perspektywie wyzwania i możliwości, przed którymi stoi przemysł farmaceutyczny.

2. Wstęp

2.1 Ze względu na podział kompetencji między Komisją a państwami członkowskimi, od dłuższego czasu brakuje całościowej, europejskiej wizji sektora farmaceutycznego. Instytucje europejskie dotychczas skupiały się głównie na poprawie dostępu do rynku oraz na zagadnieniach związanych z uregulowaniami prawnymi.

2.2 Niechęć do działania na poziomie unijnym zawsze była związana z wyjątkowym charakterem sektora ochrony zdrowia, jak również z tym, że większość aspektów związanych z opieką zdrowotną podlega systemom i kompetencjom krajowym. Niemniej jednak, Komisja i państwa członkowskie coraz częściej podkreślają potrzebę przyjęcia europejskich warunków ramowych dotyczących precyzyjnie określonych zagadnień związanych z ochroną zdrowia.

2.3 Określenie europejskich warunków i celów jest niezbędne dla tego sektora, zależnego od długoterminowych inwestycji wspierających innowacyjność. Kwestie te są szczególnie ważne ze względu na:

- dużą zależność sektora farmaceutycznego od prowadzenia badań rozwojowych oraz nowych, innowacyjnych produktów;
- wzrastającą konkurencję światową, w tym ze wschodzących krajów azjatyckich.

2.4 Jednolity rynek wymaga poważnych inwestycji. W tym kontekście zupełnie zrozumiałe jest, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości postuluje w kilku orzeczeniach utworzenie jednolitego rynku tego sektora, szczególnie mając na uwadze

interes pacjentów. Poważną przeszkodę dla utworzenia jednolitego rynku stanowi dwadzieścia siedem różnych systemów opieki zdrowotnej, wyrosłych z różnych tradycji, systemów prawnych i stosujących różne sposoby regulowania cen.

2.5 Już w 1996 r. komisarz Bangemann, odpowiedzialny za rozwój przemysłowy, zorganizował dyskusje na poziomie unijnym wokół trzech okrągłych stołów skupiających przedstawicieli wszystkich podmiotów zainteresowanych utworzeniem jednolitego rynku farmaceutycznego. W wyniku tych rozmów przeprowadzono wiele konsultacji. Różnorodny skład uczestników spotkań okrągłych stołów, obejmujący przedstawicieli rządów, przedsiębiorstw farmaceutycznych i inne zainteresowane podmioty, gwarantuje ujęcie szerokiego wachlarza poglądów oraz różnorodnych strategii krajowych.

2.6 W swoich odpowiedziach EKES wielokrotnie przypominał o kilku konkretnych propozycjach. Najważniejsze z nich dotyczyły swobodnego przepływu produktów leczniczych w UE, potrzeby objęcia kontrolą wydatków na produkty farmaceutyczne w państwach członkowskich oraz wezwania do utworzenia silnego przemysłu farmaceutycznego przyczyniającego się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w Europie ⁽²⁾. W powyższych dziedzinach wciąż pozostaje wiele do zrobienia.

2.7 Sprawą dużej wagi pozostaje nastawienie państw członkowskich. W zakresie ustalania cen i refundacji oraz dostępu do leków w Europie, decydującą rolę odgrywają struktury krajowe oraz kształt organizacyjny krajowych systemów ochrony zdrowia.

2.8 Mimo odmiennej opinii oraz zachowania kompetencji krajowych, począwszy od 1965 r. Rada przyjęła szereg środków prawnych dotyczących zdrowia publicznego i produktów medycznych celem poprawy warunków obsługi pacjentów oraz opieki zdrowotnej.

2.9 W 2001 r. podjęto decyzję dotyczącą polepszenia struktury debaty poprzez utworzenie ograniczonej grupy zainteresowanych podmiotów, tzw. G-10 ⁽³⁾. W maju 2002 r. grupa G-10 opublikowała czternaście zaleceń ogólnych, jako zarys strategii dla sektora farmaceutycznego. W następnych latach wdrożono szereg z przedstawionych zaleceń.

2.10 Następnie w 2005 r. powołano forum farmaceutyczne wysokiego szczebla, którego zadaniem było wdrożenie pozostałych zaleceń grupy G-10, powołano również trzy nowe grupy robocze celem opracowania nowych zaleceń.

2.11 Proces ten zakończył się w październiku 2008 r., kiedy to forum przyjęło wnioski i zalecenia dotyczące informacji dla pacjentów, względnej skuteczności, ustalania cen i refundacji.

⁽¹⁾ Zob. art. 9 dyrektywy Rady 89/105 WE z 21 grudnia 1988 r. Później Rada stała się bardziej niechętna rozszerzeniu jednolitego rynku.

⁽²⁾ Zob. opinia z inicjatywy własnej Dz.U. C 14 z 16.1.2001, s. 122 oraz opinia Dz.U. C 241 z 28.9.2004, s. 7.

⁽³⁾ Grupa G-10 składała się z pięciu ministrów, dwóch komisarzy i przedstawicieli przemysłu.

2.12 W przedmiotowych wnioskach i zaleceniach podkreślono wagę związku między technologiami i innowacyjnością na dynamicznym i konkurencyjnym rynku a gwarancjami jakości, swobodnym dostępem do produktów farmaceutycznych, rzetelnym informowaniem pacjentów i polityką skutecznego ustalania cen i refundacji.

2.13 Forum farmaceutyczne uznaje, że ze względu zarówno na strategię lizbońską na rzecz wzmocnienia europejskiej konkurencyjności, jak i dynamikę zmian zachodzących w sektorze farmaceutycznym na całym świecie niezbędne jest w chwili obecnej przyjęcie dogłębnej strategii oraz średnio- i długoterminowej wizji dotyczącej sektora farmaceutycznego.

2.14 Po raz pierwszy w ramach FP7 przyjęto wspólny program badań dla przemysłu farmaceutycznego. Obejmuje on stale zwiększającą się liczbę innowacyjnych projektów farmaceutycznych, które stymulują działalność istniejących oraz potencjalnych międzynarodowych sieci badawczych⁽¹⁾.

2.15 Równocześnie coraz bardziej odczuwalne stają się skutki globalizacji. Biorąc pod uwagę imponujące osiągnięcia w dziedzinie badań i rozwoju w USA, w Chinach i w pozostałych gospodarkach wschodzących, zdolności innowacyjne europejskich przedsiębiorstw w tym sektorze okażą się decydującym czynnikiem zdobycia silnej pozycji przez europejski przemysł farmaceutyczny.

2.16 Po zakończeniu się aktualnego kryzysu gospodarczego świat będzie wyglądał inaczej. Stan gospodarki, tak jak zmniejszenie budżetów krajowych oraz mocniejsza pozycja pozostałych graczy globalnych w Azji będą wpływać na warunki konkurencyjności. Te czynniki należy zdecydowanie uwzględnić w kształtowaniu przyszłej polityki sektora opieki zdrowotnej oraz przemysłu farmaceutycznego.

2.17 EKES uważa, że w ciągu ostatniej dekady doszło do intensyfikacji wymiany doświadczeń oraz tworzenia sieci współpracy, co w pewnym stopniu wpłynęło na zbieżność poglądów wielu zainteresowanych podmiotów. Jednakże mimo tego postępu w dalszym ciągu pozostaje pewna liczba problematycznych dziedzin ze względu na różnice w systemach prawnych i ochrony zdrowia. Swobodny dostęp do produktów farmaceutycznych jest ograniczony, nie istnieje jednolity rynek przemysłu farmaceutycznego.

3. Propozycje Komisji

3.1 W grudniu 2008 r. Komisja opublikowała komunikat strategiczny w sprawie sektora farmaceutycznego, określający reguły i cele oraz nakreślający przyszłość tego sektora w perspektywie długoterminowej z uwzględnieniem wyzwań globalnych.

⁽¹⁾ W swoich komentarzach dotyczących komunikatów Komisji w sprawie badań i konkurencyjności w przemyśle farmaceutycznym, EKES wielokrotnie podkreślał wagę (podstawowych) badań w tym sektorze. Zob. Dz.U. C 14 z 16.1.2001, Dz.U. C 234 z 30.9.2003 oraz – Dz.U. C 110 z 30.4.2004.

3.2 Komunikat ten ustanawia ramy dla wniosków legislacyjnych zawartych w ogólnym pakiecie z grudnia 2008 r. oraz podobne ramy na przyszłość.

3.3 Nowym elementem jest podkreślenie wagi aspektów zewnętrznych, takich jak podrabianie produktów, wprowadzanie ich do obrotu handlowego, nowe rodzaje chorób, jak również rosnące znaczenie gospodarek wschodzących.

3.4 W komunikacie określono trzy kwestie objęte pięcioma wnioskami legislacyjnymi dołączonymi do komunikatu: podrabianie produktów leczniczych, nadzór nad bezpieczeństwem farmakoterapii oraz dostęp pacjentów do informacji⁽²⁾.

3.5 W komunikacie raz jeszcze podkreślono niezmiernie znaczenie jakie ma dla Europy przemysł farmaceutyczny w kontekście badań i rozwoju, wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz zdrowia publicznego.

3.6 Jednakże w chwili obecnej, w związku utrzymaniem rentownego i stabilnego przemysłu farmaceutycznego, Europa stoi przed poważnymi wyzwaniami zdrowotnymi, naukowymi i ekonomicznymi:

- Europa w dalszym ciągu oddaje pole Stanom Zjednoczonym i Azji jeżeli chodzi o badania, rozwój i innowacyjność;
- w UE utrzymuje się brak równości w dostępie do środków leczniczych po przystępnych cenach;
- zwiększa się poziom międzynarodowego podziału pracy, również jeżeli chodzi o badania i rozwój, prowadzenie prób klinicznych, produkcję i marketing;
- potrzeba dalszych, pionierskich prac naukowych w odpowiedzi na nierozwiązane do tej pory problemy zdrowotne związane ze zdrowiem publicznym oraz otwarcie nowych rynków dla leków produkowanych w UE.

3.7 Komisja uważa, że nadszedł najwyższy czas na poprawienie sposobu funkcjonowania jednolitego rynku produktów farmaceutycznych celem ustabilizowania i wzmocnienia pozycji Europy na rynkach światowych.

3.8 Aby zrealizować ten cel, przyjęto 25 celów dotyczących a) jednolitego i stabilnego rynku produktów farmaceutycznych, b) wykorzystania możliwości i wyzwań związanych z globalizacją oraz c) wzmocnienia środowiska badań naukowych i innowacyjności.

⁽²⁾ EKES jest w trakcie przedstawiania sprawozdań na te tematy w pakiecie opinii: CESE 1022/2009, CESE 1023/2009, CESE 1024/2009, CESE 1191/2009 oraz CESE 1025/2009, Dz.U. C 306 z 16.12.2009.

3.9 Przedmiotowy komunikat ukazuje spójny obraz krajowych i światowych wyzwań oraz pożądaných podejść związanych z opracowaniem strategii długoterminowego planu obejmującego sektor produktów farmaceutycznych.

4. Uwagi ogólne

4.1 EKES wyraża aprobatę dla stworzenia ogólnoeuropejskiej strategii dotyczącej sektora farmaceutycznego w ujęciu światowym.

4.2 Przedmiotowy komunikat przedstawia się jako „nowe perspektywy”. Mimo, że dokument ten jest jak najbardziej potrzebny i mimo, że przeprowadzono szerokie konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, jego wyniki są nieco rozczarowujące. Brakuje w nim ogólnej analizy braków wspólnego rynku oraz aktywnego podejścia do przyjmowania zaleceń politycznych w kontekście interesów pacjentów i przemysłu.

4.3 Europa pozostaje w tyle jeżeli chodzi o innowacyjność w dziedzinie produktów farmaceutycznych. Globalizacja sektora otwiera przed nim nowe możliwości oraz stawia nowe wyzwania. Brak swobodnego dostępu do leków w Europie oraz potrzeba przełomowych badań naukowych umożliwiających dotrzymanie tempa postępowi w dziedzinie medycyny oraz globalnym wyzwaniom związanym ze zdrowiem publicznym są słusznie uważane za elementy tego samego krajowego obrazu. W dalszym ciągu pozostaje niejasne jakiego rodzaju działania powinny podjąć państwa członkowskie oraz UE w odpowiedzi na te wyzwania.

4.4 Zdaniem EKES-u istnieje pilna potrzeba poprawy sposobu funkcjonowania jednolitego rynku produktów farmaceutycznych. Jest to warunkiem wstępnym utrzymania rentownego, wysoce innowacyjnego sektora farmaceutycznego w Europie celem sprostania rosnącym potrzebom ludności, jak i wyzwaniom globalnym.

4.5 Komunikat ustanawia odpowiednie ramy współpracy regulacyjnej i prowadzenia negocjacji z rosnącą liczbą krajów trzecich, takich jak USA, Japonia, Kanada, Rosja, Indie i Chiny. Poprzez współpracę i negocjacje z krajami trzecimi będzie możliwe stworzenie zrównoważonej perspektywy dla europejskiego eksportu.

4.6 W takim kontekście międzynarodowym sprawnie funkcjonujący jednolity rynek jest wymogiem wstępnym. W dalszym ciągu trwa proces fragmentacji rynku wynikający z różnic w sposobach ustalania cen w poszczególnych krajach i systemach refundacji lub (nowych) obciążeniach regulacyjnych, niekompletnego wdrożenia prawodawstwa wspólnotowego, różnic w dostępie oraz braku zainteresowania komercyjnego mniej atrakcyjnymi ekonomicznie rynkami krajowymi.

4.7 Ponadto, UE powiększyła się do 27 państw członkowskich w dość szybkim tempie. Każde z tych państw ma swoje własne, a zatem dodatkowe cechy, nie tylko ze względu na zwiększającą się różnorodność rynków i potrzeb pacjentów. To pokazuje, jak bardzo złożony jest ogólny obraz europejski.

4.7.1 Przykładem wspomnianej złożoności jest dostępność leków, która w dużym stopniu zależy od krajowych systemów ubezpieczeń społecznych oraz od zakresu ubezpieczenia ludności. W większości systemów to ubezpieczyciele bądź ich stowarzyszenia negocjują z producentem ceny leków na receptę, aby następnie udostępnić je po przystępnych cenach, przy czym osoby ubezpieczone ponoszą jedynie niewielki koszt.

4.8 Duże znaczenie ma również stosunek kosztów innowacyjności do obrotu w tym sektorze. Badania i rozwój mogą nabrać tempa pod warunkiem, że przemysł będzie konkurencyjny, i że dzięki temu rynek europejski będzie mógł funkcjonować bez zastrzeżeń.

4.9 Jeżeli utrzymają się różnice w procedurach i podejściach administracyjnych, sektor farmaceutyczny będzie stale cierpieć wskutek fragmentacji, nakładania się przepisów, zbyt dużych kosztów innowacyjności i skutkiem tego z powodu niekorzystnej sytuacji względem innych gospodarek, które będą w stanie wykorzystać lepszą pozycję w skali kontynentalnej, takich jak Stany Zjednoczone lub Chiny.

4.10 Mimo, że wszędzie indziej na świecie na sytuację dużych rynków funkcjonujących w skali kontynentalnej częściowo mają wpływ różnice regionalne, sytuacji tej nie da się porównać z fragmentacją rynku w Europie.

4.11 Dodatkowym problemem jest spadek wydajności wydatków na badania i rozwój w sektorze farmaceutycznym w ciągu ostatnich lat spowodowany wystąpieniem szeregu skomplikowanych czynników.

4.11.1 Rewolucja biotechnologiczna, skądinąd bardzo obiecująca w wielu nowych dziedzinach, jest kosztowna dla przemysłu farmaceutycznego, ponieważ wciąż jeszcze dzięki badaniom, rozwojowi i zastosowanym technologiom nie udało się opracować dojrzałej linii produktów. Walka z nowymi chorobami oznacza większe wydatki na opracowywanie nowych leków.

4.11.2 Wzrosły koszty związane z wprowadzeniem na rynek nowych produktów, co jest częściowo związane z potrzebą prowadzenia szeroko zakrojonych i drogich prób klinicznych. Wymagania regulacyjne dotyczące prób klinicznych również wzrosły, natomiast prace związane z badaniami i rozwojem przesunięto w stronę bardziej skomplikowanych chorób i dziedzin terapeutycznych, takich jak rak, choroba Alzheimera i inne.

4.11.3 W chwili obecnej innowacyjność w dziedzinie medycyny postrzegana jest przede wszystkim jako czynnik generujący koszty w krajowych budżetach na ochronę zdrowia, nie zaś jako bodziec dla innowacyjności mającej na celu ochronę zdrowia pacjentów. Przykładem dobrze ilustrującym taką sytuację są krajowe polityki ustalania cen i refundacji, które nie przewidują wyższych kwot zwrotów na produkty innowacyjne w porównaniu z produktami starszymi w określonych grupach chorób (np. ceny referencyjne usług terapeutycznych).

4.12 Taka sytuacja w Europie wpływa na jej konkurencyjność. Podczas gdy władze regulacyjne w USA są zazwyczaj surowsze niż odpowiednie organy UE przy wydawaniu zezwoleń na dopuszczenie produktu do obrotu rynkowego, amerykański rynek jest bardziej otwarty na inwestycje w dziedzinie badań i rozwoju, ponieważ umie docenić wagę innowacyjności bardziej niż większość rynków europejskich.

4.13 Kraje azjatyckie, takie jak Chiny i Indie, których rynki rosną średnio o ponad 15 % rocznie, będą w stanie przyciągnąć znaczną część międzynarodowych inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju z chwilą, gdy w tych krajach skutecznie zaczną być egzekwowane prawa własności intelektualnej.

4.14 Aby osiągnąć dalszy postęp w tej dziedzinie należy wypracować nową równowagę między pozostającymi kompetencjami krajowymi a europejskimi (prawnymi) mechanizmami i procedurami oraz warunkami rynkowymi, które utorują drogę rentownemu i silnemu europejskiemu sektorowi farmaceutycznemu.

5. Prognozy na przyszłość

5.1 EKES uważa, że występujące w tym samym czasie aktualny kryzys ekonomiczny, przygotowania do odnowionej strategii lizbońskiej w 2010 r. oraz zmiany globalne są dla nowej Komisji Europejskiej odpowiednim przyczółkiem tworzenia nowego podejścia i realizacji postępu.

5.2 Strategia lizbońska, zakładająca dostosowanie kompetencji krajowych i wspólnotowych oraz sprecyzowanie roli Komisji, może pomóc w przyjęciu ram i metodologii dla całego przemysłu farmaceutycznego.

5.3 W 2008 r. Komisja uruchomiła inicjatywę w zakresie leków innowacyjnych (IMI) ⁽¹⁾ w ramach FP7. EKES z zadowoleniem przyjmuje ten program strategiczny, którego celem jest opracowanie konkretnych rozwiązań kwestii związanych z badaniami przy pomocy podmiotów partnerstwa publiczno-prywatnego – uniwersytetów, instytutów badawczych, małych i średnich przedsiębiorstw, szpitali, organizacji zrzeszających pacjentów i regulatorów – a dzięki temu usunięcie barier w badaniach naukowych i programach edukacyjnych, aby przyspieszyć opracowywanie leków odpowiadających przyszłym potrzebom zdrowotnym.

5.4 W świecie konkurencyjnych badań naukowych patenty i gwarantowana ochrona własności intelektualnej w sektorze farmaceutycznym są niezbędne jako bodźce pobudzające do innowacyjności oraz do rozwiązywania aktualnych i przyszłych problemów zdrowotnych, jak również problemów związanych z długim cyklem życia produktów (włącznie z długimi okresami opracowywania nowych leków).

5.5 EKES przyjął do wiadomości sprawozdanie okresowe z listopada 2008 r. poświęcone analizie sektora farmaceutycznego. EKES zdecydowanie popiera zalecane utworzenie patentu wspólnot europejskich oraz utworzenie europejskiego systemu

rozstrzygania spraw spornych, który ułatwi proces rozpatrywania skarg oraz pozwoli zaoszczędzić znaczne koszty, w miejsce 27 różnych procedur rozstrzygania sporów na podstawie różnych systemów prawnych.

5.6 Niezależnie od światowej reputacji, jaką cieszy się Europejski Urząd Patentowy, EKES uważa, że można poprawić sposób jego funkcjonowania.

5.7 Leki generyczne, będące kopiami leków oryginalnych po wygaśnięciu ich patentów, są zdecydowanie tańsze w produkcji i sprzedaży niż ich odpowiedniki wyjściowe. EKES wyraża aprobatę dla utworzenia konkurencyjnych rynków nie objętych prawem patentowym.

5.8 Komitet podkreśla potrzebę większej skuteczności i konkurencyjności na europejskim rynku leków generycznych. Wzywa Komisję i państwa członkowskie do rozważenia sposobów wykorzystania możliwości uzyskania znacznych oszczędności z korzyścią dla pacjentów i systemów opieki zdrowotnej.

5.9 Jeżeli chodzi o swobodny dostęp do leków po przystępnych cenach, EKES wzywa do odnowienia dyskusji z Komisją, przedstawicielami strony rządowej i zainteresowanych podmiotów na temat powiązanych kwestii związanych z ogromnymi różnicami w cenach leków w Europie, ich dostępności, handlu równoległego oraz zasady braku eksterytorialności.

5.10 Odnośnie do wytycznych, EKES zwraca uwagę na kolejne oświadczenia grupy G10, zalecenie nr 6, wnioski forum farmaceutycznego wysokiego szczebla, zalecenie nr 9.2 oraz na końcowe sprawozdanie z prac tego forum ⁽²⁾.

5.11 Celem wspomnianej dyskusji powinno być nakreślenie wspólnej wizji dotyczącej potrzeby swobodnego dostępu pacjentów do leków i ich przystępności cenowej, utworzenie jednolitego rynku, przewidywalności posunięć rządów i ich działań w tej dziedzinie oraz potrzeba utworzenia stabilnego środowiska dla badań, rozwoju i innowacyjności.

5.12 Wyzwania krajowe i globalne są wzajemnie powiązane:

- pozycja europejskiego przemysłu farmaceutycznego na poziomie globalnym będzie zależeć od jego pozycji na rynkach macierzystych w Europie;
- choroby światowe oraz światowy obieg produktów farmaceutycznych z krajów rozwiniętych i gospodarek rozwijających się wpłynie również na rynki europejskie;
- stabilna pozycja przemysłu farmaceutycznego na rynkach macierzystych powinna być korzystna dla pacjentów w wyniku działalności platform dyskusyjnych związanych z produktami farmaceutycznymi, chorobami oraz zmieniającymi się nastawieniami klientów kupujących te produkty w Europie.

⁽¹⁾ Program badań strategicznych IMI jest programem szybkiego wdrożenia IMI, opierającym się na czterech filarach: bezpieczeństwa, skuteczności, zarządzania wiedzą oraz edukacji i szkoleń.

⁽²⁾ Zob. s. 85 sprawozdania ostatecznego.

5.13 Aby umożliwić pogłębienie odnowionej dyskusji, Komisja powinna przedstawić aktualne statystyki dotyczące sytuacji na rynkach unijnych, tworzenia miejsc pracy w tym sektorze oraz wielkości jego budżetu na badania i rozwój. Istnieje również poważna potrzeba dostępu do światowych, porównywalnych danych statystycznych.

5.14 Światowe tendencje oraz statystyki muszą obejmować również rozszerzenie działalności związanej z badaniami i rozwojem przedsiębiorstw europejskich na dużych, rozwijających się rynkach, które niewątpliwie będzie miało miejsce wraz z rozwojem rynków w Chinach i w Indiach. Ten korzystny efekt globalizacji jest kolejnym argumentem przemawiającym za utworzeniem jednolitego europejskiego rynku jako zrównoważonej podstawy badań, rozwoju i innowacyjności.

5.15 Sprawiedliwy handel i interes pacjentów wymagają, aby import z krajów o niskim dochodzie skutecznie podlegał dobremu praktykom wytwarzania. Należy zakazać obrotu lekami

podrabianymi. Ryzyko, jakie niesie ze sobą sprzedaż podrabianych leków przez Internet, należy ograniczyć dzięki skutecznym kontrolom leków wysyłanych pocztą.

5.16 EKES uważa, że aby zbliżyć się do utworzenia jednolitego rynku tego sektora należy wprowadzić otwartą metodę koordynacji oraz kontrolną rolę Komisji, zgodnie z aktualną praktyką w ramach strategii lizbońskiej.

5.17 Celem uzyskania większej przejrzystości, Komisja powinna opublikować najlepsze praktyki, jak również analizować i naświetlać debaty i wydarzenia mające miejsce w poszczególnych państwach członkowskich w związku ze swobodnym dostępem do leków po przystępnej cenie oraz z prawnymi uwarunkowaniami w dziedzinie badań i rozwoju, innowacyjnością i przemysłem farmaceutycznym. Wyniki tych analiz powinny posłużyć za podstawę procesu decyzyjnego w Radzie.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)

COM(2009) 333 wersja ostateczna – 2009/0096 (COD)

(2009/C 318/15)

Sprawozdawca generalny: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 17 lipca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej europejski instrument mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)

Dnia 14 lipca 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gabriele BISCHOFF na sprawozdawcę generalnego i 171 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 Odpowiednie instrumenty finansowe dla przedsiębiorstw są podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego. Dotyczy to również mikroprzedsiębiorstw gospodarki społecznej. Z tego względu należy wspierać rozwój mikrokredytów z myślą o tym, że mogą one stanowić nowy sposób wspierania przedsiębiorczości i tworzenia nowych miejsc pracy w mikroprzedsiębiorstwach (czyli przedsiębiorstwach zatrudniających mniej niż 10 pracowników i odnotowujących roczny obrót lub roczną kwotę bilansu nieprzekraczającą 2 mln EUR). Stanowiłoby to reakcję na fakt, że dotychczas w Europie instrumenty mikrofinansowania są dostępne jedynie w ograniczonym stopniu.

1.2 Udostępnianie mikrokredytów mikroprzedsiębiorstwom gospodarki społecznej oraz grupom znajdującym się w niekorzystnym położeniu wymaga większych nakładów pracy i jest droższe w porównaniu do tradycyjnych kredytów. Ten dodatkowy nakład pracy można zmniejszyć z jednej strony poprzez opracowanie zestandaryzowanych, technicznych ofert usługowych, lepszego marketingu i ogólnie poprzez profesjonalizację usług w zakresie mikrofinansowania, zaś z drugiej strony poprzez gwarancje i współfinansowanie. Podstawowe zadanie proponowanego instrumentu mikrofinansowego polega więc na dalszym rozwijaniu instrumentu usług mikrofinansowych, również we współpracy z istniejącymi dostawcami usług finansowych. Chodzi tu o rozwijanie struktur organizacyjnych umożliwiających zestandaryzowane rozpatrywanie dużej liczby wniosków. Bez odpowiedniego oprogramowania i wykorzystania technologii opartych na internecie właściwie niemożliwe będzie zapewnienie najwyższego poziomu profesjonalizmu. 1.2.1 Z dotychczasowych doświadczeń europejskich w zakresie przyznawania mikrokredytów wynika ponadto, że należy stworzyć dodatkowe bodźce gospodarcze, które zagwarantują, że sektor finansowy rzeczywiście będzie realizował powierzone mu zadanie przyznawania mikrokredytów obu konkretnym grupom docelowym.

1.3 Osoby znajdujące się w niekorzystnym położeniu powinny mieć zapewniony dostęp do usług z zakresu mikrofinansowania nie tylko w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej, lecz również przez pierwsze lata jej prowadzenia.

1.4 Przewiduje się przeznaczenie ok. 1 % środków Instrumentu Mikrofinansowego „Progress” na wydatki administracyjne. Kwota ta nie obejmuje środków, które zostaną zapewnione bankom pośredniczącym i dostawcom mikrokredytów, aby ci udostępniali te kredyty grupom docelowym. Komitet chciałby się dowiedzieć, jaki odsetek dostępnych środków instrumentu zostanie przeznaczony na ten cel. Ponadto należałoby zagwarantować, m.in. poprzez regularne monitorowanie na szczeblu europejskim oraz poprzez ogłaszanie warunków przyznawania kredytów na stronach internetowych odpowiednich władz nadzorczych, że banki będą rzeczywiście oferować korzystne stopy procentowe grupom docelowym.

1.5 Należy przeprowadzić dokładną analizę skutków oddziaływania instrumentu mikrofinansowego pod względem zatrudnienia i polityki społecznej z podziałem na konkretne grupy docelowe. Dwie grupy docelowe – mikroprzedsiębiorstwa gospodarki społecznej i indywidualni zainteresowani (osoby bezrobotne, osoby młode, osoby znajdujące się w niekorzystnym położeniu społecznym) będą potrzebowały zróżnicowanego doradztwa i wsparcia. Należy uwzględnić również tę kwestię wśród spraw organizacyjnych, biorąc przy tym pod uwagę punkty wspólne z innymi podobnymi programami.

1.6 Komitet proponuje wreszcie, aby sprawdzić, jakie inne źródła finansowania oprócz instrumentu Progress można wykorzystać w celu sfinansowania nowego instrumentu mikrofinansowego.

2. Wprowadzenie i streszczenie wniosku Komisji

2.1 W komunikacie Komisji z 13 listopada 2007 r. w sprawie europejskiej inicjatywy na rzecz rozwoju mikro-kredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (COM (2007) 708) Komisja proponuje w pierwszej kolejności ulepszyć prawne i instytucjonalne warunki ramowe w państwach członkowskich, a następnie stworzyć nowy instrument na rzecz wsparcia i rozwijania instytucji mikrofinansowych w państwach Wspólnoty⁽¹⁾. Należy również zapewnić dodatkowy kapitał finansowy dla nowych pozabankowych instytucji mikrofinansowych⁽²⁾. W komunikacie Komisja uznaje, że rozwijanie struktur na rzecz udostępniania mikro-kredytów może odegrać istotną rolę w realizacji strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁽³⁾.

2.2 W zaleceniu Komisji 2003/361/WE z dnia 6 maja 2003 r. dotyczącym definicji mikroprzedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw⁽⁴⁾ zdefiniowano „mikrokredyt” jako kredyt na kwotę poniżej 25 000 EUR, zaś „mikroprzedsiębiorstwo” jako przedsiębiorstwo zatrudniające mniej niż 10 osób (w tym jednoosobową działalność gospodarczą), którego roczny obrót lub roczna kwota bilansu nie przekracza 2 mln EUR.

2.3 W raporcie ekspertów na temat regulacji mikro-kredytów w Europie wyraźnie wykazuje się, jakie wielkie różnice występują między państwami członkowskimi, jeśli chodzi o dostęp do mikro-kredytów oraz prawne warunki ramowe.

2.4 W swoim komunikacie z 3 czerwca 2009 r. Komisja zapowiedziała już nowy instrument mikrofinansowy UE na rzecz zatrudnienia (Instrument Mikrofinansowy „Progress”)⁽⁵⁾.

2.5 Celem przedłożonego 2 lipca 2009 r. wniosku Komisji w sprawie europejskiego instrumentu mikrofinansowego na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego⁽⁶⁾ jest, by w kontekście kryzysu gospodarczo-finansowego i wynikających zeń konsekwencji dla poziomu zatrudnienia i udzielania kredytów utworzyć nowy instrument mikrofinansowy UE z myślą o wsparciu osób (potencjalnie) bezrobotnych i grup osób znajdujących się w niekorzystnym położeniu przy zakładaniu własnych mikroprzedsiębiorstw lub przy rozpoczynaniu własnej działalności gospodarczej za pomocą mikro-kredytów w wysokości do 25 tys. EUR, gwarancji, instrumentów kapitałowych, instrumentów dłużnych i innych środków wsparcia, np. działalności informacyjnej, monitorowania, kontroli, audytu i oceny. Wsparcie może być udzielane również mikroprzedsiębiorstwom w gospodarce społecznej zatrudniającym osoby bezrobotne i osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Dzięki temu osoby bezrobotne i inne grupy znajdujące się w niekorzystnym położeniu będą miały ułatwioną drogę do prowadzenia działalności gospodarczej. Przesunicie 100 mln EUR z obecnego budżetu programu Progress, które dzięki efektowi dźwigni może doprowadzić do wygenerowania w sumie ponad 500 mln EUR, ma w latach 2010-2013 doprowadzić do udzielenia wsparcia nawet 45 tys. osób indywidualnych i przedsiębiorstw kwotami w średniej szacowanej wysokości 11 tys. EUR. Administracją

tego instrumentu ma się zajmować Komisja we współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI). Państwa członkowskie nie będą obciążone żadnymi dodatkowymi zadaniami administracyjnymi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że poprzez swoje wnioski w sprawie utworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego Komisja kontynuuje swoje zaangażowanie na rzecz tworzenia miejsc pracy i chce wnieść dalszy wkład we wspieranie działalności gospodarczej grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu. Jednocześnie zwraca uwagę, że dotychczas w Europie udało się zebrać jedynie stosunkowo niewiele doświadczeń w zakresie wykorzystania instrumentów mikrofinansowych i że konieczny jest nadzwyczajny wysiłek koncepcyjny w celu zapewnienia z jednej strony obsługi administracyjnej mikro-kredytów i innych środków, a z drugiej – możliwości wykorzystywania tego instrumentu w długim okresie. Biorąc pod uwagę imponujący sukces mikrofinansowania w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju (który został w 2006 r. nagrodzony Pokojową Nagrodą Nobla dla Grameen Banku i dla jego założyciela, Muhammada Yunusa), należy podkreślić szanse, lecz również wyzwania związane z przenoszeniem tych doświadczeń na grunt europejski. Należy zauważyć przede wszystkim, że przy tym przenoszeniu utracone zostaną istotne zalety pierwotnej koncepcji (na przykład zakorzenienie we wspólnocie lokalnej, zawodowej lub etnicznej i wynikający stąd klimat zaufania, który prowadzi do zmniejszenia kosztów monitorowania i zalegania ze spłatami). Z tego względu możliwość przeniesienia tych doświadczeń na kraje bardziej rozwinięte budzi wątpliwości.

3.2 Również w Europie występuje znaczące zapotrzebowanie na usługi w zakresie mikrofinansowania. Zaledwie około połowy mniejszych przedsiębiorstw określa ogólnie pozytywnie rolę banków w dostępie do kredytów⁽⁷⁾. Program JEREMIE (wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw), który jest finansowany przede wszystkim ze środków funduszy strukturalnych, jest wspólną inicjatywą DG ds. Polityki Regionalnej i Grupy EBI na rzecz wspierania i ulepszania finansowania mikroprzedsiębiorstw i MŚP⁽⁸⁾.

3.2.1 Program ramowy CIP (program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji)⁽⁹⁾ i inicjatywa pilotażowa Jasmine (wspólne działanie na rzecz wsparcia instytucji mikrofinansowych w Europie), która ma za zadanie między innymi skonsolidowanie i rozwijanie pozabankowych instytucji mikrofinansowych⁽¹⁰⁾, to dalsze ważne inicjatywy zainicjowane przez Komisję w celu poprawy pozycji kapitałowej MŚP i mikroprzedsiębiorstw. Komitet zaleca lepsze zharmonizowanie tych różnych środków ze sobą. W swojej opinii⁽¹¹⁾ w sprawie inicjatywy JEREMIE Komitet już w 2006 r. jasno wyraził swoje stałe poparcie dla inicjatyw Komisji mających na celu uproszczenie dostępu do źródeł finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw i postulował wszechstronne zaangażowanie w tę inicjatywę partnerów społecznych.

⁽¹⁾ Zob. COM(2007) 708, s. 3-4.

⁽²⁾ Por. tamże s. 11.

⁽³⁾ Por. tamże s. 3.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 136 z 20.5.2003, s. 36.

⁽⁵⁾ COM(2009) 257 z 3.6.2009.

⁽⁶⁾ COM(2009) 333.

⁽⁷⁾ Por. Eurobarometr (2005): „SME Access to Finance”, Flash Eurobarometer 174.

⁽⁸⁾ Por. COM(2006) 349, s. 9.

⁽⁹⁾ Por. COM(2005) 121, s. 6.

⁽¹⁰⁾ Por. COM(2007) 708, s. 4.

⁽¹¹⁾ Dz.U. C 110 z 9.5.2006.

3.2.2 Komitet stwierdził wówczas, że środki EBI – tam gdzie zostały zastosowane – okazały się przydatnym instrumentem, który ułatwiał mikroprzedsiębiorstwom i małym przedsiębiorstwom dostęp do finansowania.

3.2.3 Ponadto podkreślił, że dostęp do mikrokredytów należy ułatwić w szczególności MŚP i że dotarcie do pewnych grup, takich jak młodzi przedsiębiorcy i członkowie grup społecznych znajdujących się w niekorzystnym położeniu i mniejszości etnicznych, ma decydujące znaczenie.

3.3 Szanse przy korzystaniu z mikrofinansowania wynikają z fundamentalnego znaczenia maksymalnie nieformalnych i szybkich form finansowania, np. w celu założenia przedsiębiorstwa. Przeważający udział środków potrzebnych do założenia przedsiębiorstwa wnoszony jest przez osoby je zakładające lub ich krewnych, przyjaciół bądź sąsiadów⁽¹⁾. Pokazuje to ograniczenia tradycyjnych kredytów bankowych, gdyż im niższa kwota kredytu, o jaki się ubiegają klienci, tym wyższy jest odsetek odpowiedzi odmownych, dokładna analiza wniosków zabiera bowiem zbyt wiele czasu. Mikrofinansowanie może wypełnić lukę między nieformalnymi źródłami finansowania (których efektywność jest ograniczona) a finansowaniem przez banki. Jeśli udzielanie mikrokredytów i innych usług mikrofinansowych zacznie być postrzegane jako szybkie, nieskomplikowane i elastyczne, tak jak jest w wypadku źródeł nieformalnych, mikrokredyty mogą odegrać bardzo istotną rolę dla dynamiki gospodarczej i przedsiębiorczości.

3.4 Osoby rozpoczynające działalność gospodarczą z grup docelowych powinny mieć zapewniony dostęp do usług z zakresu mikrofinansowania nie tylko w celu rozpoczęcia działalności gospodarczej, lecz również przez pierwsze lata jej prowadzenia, gdyż do realizacji ich projektów niezbędne są im niewielkie zastrzyki kapitału.

3.5 Niezależnie od obecnego kryzysu gospodarczo-finansowego udzielanie mikrokredytów wymaga dużych nakładów i jest droższe w porównaniu do kredytów tradycyjnych, gdyż pożyczone kwoty są relatywnie niewielkie, z reguły nie są dostępne stosowane zwykle przez banki zabezpieczenia, a koszty manipulacyjne są bardzo wysokie. Dla powodzenia inicjatyw w zakresie mikrofinansowania konieczna jest więc duża liczba chętnych, odpowiednia struktura organizacyjna, odpowiednie technologie i możliwie najwyższy stopień profesjonalizmu. Należy koniecznie z wyprzedzeniem uwzględnić ewentualne doświadczenia zebrane przy realizacji podobnych inicjatyw i programów (CIP, Jeremie, pilotażowa inicjatywa EBI, Jasmine).

3.6 Jeśli chodzi o wymagany poziom profesjonalizmu, to przede wszystkim niezbędne jest obsługiwanie kredytów jako możliwie najbardziej zestandaryzowanego produktu masowego, co pozwoli korzystać z efektu skali i korzyści płynących z podziału ryzyka. Jak pokazują doświadczenia brytyjskie i kanadyjskie⁽²⁾, wysoka liczba klientów to ambitny cel. Tak więc duże znaczenie ma wysoki poziom świadomości o takich inicjatywach (który można osiągnąć na przykład dzięki kampaniom reklamowym takim jak „tygodnie mikrokredytów” organizowane przez francuskie stowarzyszenie ADIE)

i niezbędny jest łatwy dostęp do nich (na przykład przez internet). Należy ustalić, czy i jak cele te są możliwe do osiągnięcia i jaką rolę mogłyby tutaj (w zakresie wsparcia technicznego) odegrać inne programy (takie jak EFS). Ponadto, gwoili spójności, konieczne jest ustalenie punktów wspólnych z nimi.

3.7 Po drugie, zorganizowanie procesów biznesowych wymaga zapewnienia warunków organizacyjnych dla przewidywanej masowej obsługi klientów, szybkiej i elastycznej analizy wniosków z uwzględnieniem odpowiednich form zabezpieczenia oraz stosowania zestandaryzowanych sankcji i form podziału ryzyka w wypadku naruszenia umowy (zalegania z płatnościami). Podobnie jak w wypadku kredytów konsumenckich pojawia się więc pytanie, w jaki sposób można ocenić zdolność kredytową klientów w sposób jak najprostszy, jak najszybszy i jak najrzetelniejszy.

3.8 Po trzecie, warunkiem technicznym takiej masowej obsługi są zaawansowane systemy oprogramowania przeznaczone do sporządzania, realizacji i monitorowania umów. Dzięki nim można by znaleźć równowagę między standardową masową obsługą klientów a indywidualną analizą wniosków, co pozwoliłoby na większe otwarcie segmentu rynkowego usług mikrofinansowych.

3.9 Mikroprzedsiębiorstwa w gospodarce społecznej oraz osoby indywidualne z państw członkowskich i regionów, w których oddzielne instytucje mikrofinansowe już zostały utworzone, mogą mieć łatwiejszy i szybszy dostęp do środków finansowych niż chętni z krajów i regionów, w których takie instytucje nie istnieją lub są obecnie tworzone. Komitet zaleca, aby w ramach tego programu zadbać o to, by nie pojawił się brak równości szans dostępu.

3.10 Główną wątpliwość stanowi pytanie, czy przy udzielaniu kredytów należy korzystać z tradycyjnych instytucji kredytowych, czy też ze specjalnych instytucji mikrofinansowych – ewentualnie takich, które dopiero mają zostać utworzone – które najczęściej nie kierują się chęcią osiągnięcia zysku i są bardzo małe. Z jednej strony od kilku lat przy wsparciu Komisji rozwija się sieć placówek oferujących usługi mikrofinansowe. Jednak zaledwie jedna piąta tych placówek (mniej niż 20) przyznaje rocznie ponad 400 mikrokredytów⁽³⁾. Z drugiej strony powodzenie upowszechniania usług mikrofinansowych będzie niemożliwe bez profesjonalnej kadry zarządzającej wysokiego szczebla, zorientowanej na osiąganie zysków. Pod tym względem banki (które już w tym momencie udzielają większości mikrokredytów) mają tutaj znaczną przewagę. Nie wydaje się sensowne koncentrowanie środków wyłącznie na małych i skupiających się na wspólnym dobru placówkach świadczących usługi mikrofinansowe, które zajmowałyby się głównie osobami bez stałych źródeł dochodu, kobietami, osobami młodymi, osobami starszymi i migrantami, gdyż przez taki „system bankowości niszowej” utrwaliliby się marginalizacja takich grup na jeszcze jednym polu. Aby zagwarantować, że również sektor bankowy przejmie udzielanie mikrokredytów pomimo niskich oczekiwanych zysków, do stworzenia odpowiedniej infrastruktury potrzeba zapewne dodatkowych bodźców gospodarczych lub instrumentów wsparcia.

⁽¹⁾ Por. <http://www.gemconsortium.org/download.asp?fid=608>

⁽²⁾ Por. <http://ssrn.com/abstract=976211>

⁽³⁾ W sprawie mikrofinansowania w Europie zob. www.nantiklum.org/Overview_final_web.pdf i www.european-microfinance.org/data/file/Library/ISSUE%20PAPER.pdf

3.11 Ponieważ inicjatywa w zakresie mikrofinansów łączy się wyraźnie z konsekwencjami dla zatrudnienia i polityki społecznej, oddziaływanie programu należy koniecznie ocenić również w tych wymiarach oddzielnie w dwóch grupach docelowych (mikroprzedsiębiorstw w gospodarce społecznej i osób indywidualnych znajdujących się w niekorzystnym położeniu). Dotychczas jako kryteria miały być stosowane jedynie kwoty przyznanych kredytów i liczba klientów, jednak Komitet zaleca mierzenie również integracji na pierwszym rynku pracy, osiągniętych dochodów i pośrednich dodatkowych efektów zatrudnienia w różnych grupach wymienionych w komunikacie Komisji. Tylko wówczas można będzie wykazać powodzenie inicjatywy również w tych aspektach ⁽¹⁾.

3.12 Należy docenić, że wniosek Komisji przewiduje również środki wsparcia takie jak działalność informacyjna, monitorowanie, kontrola, audyt i ocena (art. 4 ust. 1). Jednak nie jest jasne, czy chodzi tu przede wszystkim o doradztwo dla osób zakładających przedsiębiorstwa czy o doradztwo dla instytucji

mikrofinansowych dotyczące ich organizacji i podziału wszystkich dostępnych środków pomiędzy gwarancje, instrumenty kapitałowe, instrumenty dłużne i inne środki wsparcia.

3.13 Komitet zaleca zagwarantowanie, że korzystne stopy procentowe będą oferowane kredytobiorcom. Jednocześnie należy ustalić, jaka część środków będzie przekazywana bankom pośredniczącym lub instytucjom mikrofinansowym w celu pokrycia kosztów administracyjnych.

3.14 Jak stwierdzono w opinii INT/495, Komitet udziela swojego poparcia inicjatywie utworzenia nowego instrumentu mikrofinansowego dla konkretnych grup docelowych, jednak ma wątpliwości, czy finansowanie nowego instrumentu poprzez uszczuplenie środków programu Progress jest sensowne i celowe. Proponuje więc, aby sprawdzić, jakie inne źródła finansowania oprócz instrumentu Progress można wykorzystać w celu sfinansowania tego programu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Por. przykład takiej procedury <ftp://repec.iza.org/RePEc/Discussionpaper/dp3220.pdf>.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress

COM(2009) 340 wersja ostateczna – 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Sprawozdawca generalny: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 17 lipca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress”

W dniu 14 lipca 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego, na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września i 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gabriele BISCHOFF na sprawozdawcę generalnego oraz jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 EKES podkreśla znaczenie programu Progress dla wzmocnienia Europy społecznej, zwiększania liczby i poprawy jakości miejsc pracy, zmniejszania ubóstwa oraz dążenia do większej spójności społecznej. Program ten jest – obok Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – jednym z głównych narzędzi wspierania agendy społecznej. Istotnym zadaniem programu Progress jest ponadto wspieranie dalszego rozwoju wymiaru społecznego.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż wszystkie siły koncentruje się na pokonywaniu kryzysu oraz bada się w tym kontekście wszystkie linie budżetowe pod kątem stopnia, w jakim mogą się one przyczynić do przezwyciężenia kryzysu, a w szczególności do zapewnienia zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy.

1.3 Osoby bezrobotne i grupy społeczne znajdujące się w niekorzystnej sytuacji szczególnie potrzebują skutecznego wsparcia i doradztwa, jeżeli chcą się usamodzielnąć. Środki na ten cel dostępne są m. in. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Dlatego Komitet zaleca dokładniejsze przedstawienie punktów stycznych Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Instrumentu Mikrofinansowego „Progress”, tak aby zapewnić powstawanie ofert i możliwości kredytowych dostosowanych do potrzeb potencjalnych odbiorców, a także zapobiec powielaniu działań.

1.4 Jak stwierdzono w opinii EKES-u INT/494, Komitet zasadniczo popiera koncepcję udzielania mikrokredytów na korzystnych warunkach także mikroprzedsiębiorstwom w gospodarce społecznej, pod warunkiem że zatrudnią one

bezrobotnych lub osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Należałoby jednak dokładnie określić, co należy przez to rozumieć.

1.5 Komitet wyraża jednak wątpliwość, czy przesunięcie środków i związane z tym ich zmniejszenie o 25 mln EUR rocznie nie będą miały poważnych skutków dla skuteczności i zasięgu programu Progress w latach 2010–2013, także pod względem jego dalszego rozwijania i koncepcji strategicznej. Dlatego Komitet zwraca się do Komisji o dokładniejsze przedstawienie tych konsekwencji i o zbadanie ewentualnych innych możliwości. Ponadto należy przedstawić potencjalny wpływ na inne linie budżetowe i programy, zwłaszcza na EFS i niezależne linie budżetowe przeznaczone np. na cele związane z dialogiem społecznym.

1.6 Ponieważ Komitet żywi obawy, czy przesunięcie środków w budżecie nie odbije się niekorzystnie na skuteczności programu Progress w dziedzinie europejskiej polityki społecznej i polityki zatrudnienia, zwraca się do Komisji, by uzasadniła, że środki, które mają zostać przesunięte, lepiej posłużą realizacji celów programu niż procedura, którą przewidywano dotychczas. Należy również wykazać, w jaki sposób można będzie zapewnić dalsze kształtowanie Europy społecznej, zwłaszcza w kontekście rozwoju, nagłaśniania i realizacji strategii polizbońskiej po 2010 r.

1.7 Komitet zaleca ponadto, by Komisja określiła dokładniej, w jaki sposób można osiągnąć skuteczniejszą realizację programu Progress, bardziej strategiczne planowanie i lepiej ukierunkowane działania oraz w jakich dziedzinach i w przypadku jakich działań można poczynić oszczędności, nie narażając jednocześnie na szwank celów i założeń strategicznych programu w pozostałym okresie jego funkcjonowania.

1.8 Zwraca się także z prośbą o informację, jakie planuje się stworzyć zachęty rynkowe, by sektor bankowości faktycznie wywiązał się z zadania udzielania kredytów, które planuje się mu powierzyć.

2. Wprowadzenie oraz streszczenie wniosku Komisji

2.1 Nawiązując do komunikatu „Realizacja europejskiego planu naprawy” ⁽¹⁾ oraz dyskusji na szczycie w sprawie zatrudnienia z 7 maja 2009 r., Komisja w dniu 3 czerwca 2009 r. opublikowała komunikat „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia” ⁽²⁾, w którym zaproponowała różnorodne działania priorytetowe, takie jak:

- lepsze wykorzystanie ustaleń dotyczących skróconego czasu pracy;
- lepsze przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią;
- tworzenie większej liczby miejsc pracy;
- wspieranie młodych ludzi.

2.1.1 W komunikacie zalecono, aby państwa członkowskie wraz z partnerami społecznymi i przy wsparciu EFS pomagały bezrobotnym i młodzieży w podejmowaniu działalności gospodarczej opartej na trwałych podstawach, np. poprzez zapewnianie szkoleń z zakresu przedsiębiorczości i kapitału na rozruch ⁽³⁾.

2.1.2 Środki ze wszystkich dostępnych linii budżetowych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego, mają w większym stopniu służyć pokonywaniu kryzysu. Wsparcie finansowe z EFS ma koncentrować się głównie na promowaniu przedsiębiorczości i samozatrudnienia, łącznie z podejmowaniem działalności gospodarczej lub zmniejszaniem kosztów kredytu.

2.1.2.1 W komunikacie Komisja zapowiedziała ponadto, że wkrótce zaproponuje nowy instrument mikrofinansowy UE na rzecz zatrudnienia, aby dać nową szansę bezrobotnym i umożliwić prowadzenie działalności gospodarczej niektórym grupom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w tym osobom młodym.

2.1.2.2 Założyciele mikroprzedsiębiorstw, poza dopłatami do oprocentowania ze strony EFS, otrzymają również wsparcie w formie opieki, szkoleń, doradztwa i rozwijania zdolności ⁽⁴⁾.

2.2 Ostatecznie w dniu 2 lipca 2009 r. Komisja zaproponowała ustanowienie Instrumentu Mikrofinansowego na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego – Progress ⁽⁵⁾, który ma wspomagać tworzenie mikroprzedsiębiorstw przez bezrobotnych i grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji oraz

wspierać dalszy rozwój gospodarki społecznej. Komisja proponuje przesunięcie w tym celu 100 mln EUR z obowiązującego budżetu, z wykorzystaniem wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress.

2.3 W ramach wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress (2007–2013) oferowane jest wsparcie finansowe na osiągnięcie celów UE w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans. Obejmuje to także dalszy rozwój w tych dziedzinach. Program Progress przyczynia się ponadto do konkretnej realizacji i kształtowania europejskiej agendy społecznej. Misją programu Progress jest także wzmocnienie wsparcia dla zobowiązań i wysiłków państw członkowskich zmierzających do tworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy oraz budowy bardziej spójnego społeczeństwa ⁽⁶⁾.

2.3.1 Ze środków programu Progress finansuje się dotychczas:

- analizy i doradztwo polityczne;
- monitorowanie procesu wdrażania prawodawstwa i polityki UE;
- promowanie dzielenia się wiedzą na temat polityki przez różne podmioty;
- platformy wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi.

2.3.2 Zgodnie z logicznymi ramami strategicznymi programu Progress przewiduje się w tym celu następujące produkty ⁽⁷⁾:

- szkolenia oraz inicjatywy edukacyjne dla osób praktycznie zajmujących się prawem i polityką;
- dokładne sprawozdania z monitorowania/oceny wdrażania i oddziaływania prawodawstwa oraz polityk UE;
- określanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk;
- działania informacyjne i komunikacyjne, tworzenie sieci współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz organizowanie przedsięwzięć;
- odpowiednie narzędzia statystyczne, metody i wskaźniki;
- odpowiednie doradztwo, badania i analiza dotyczące polityk;
- wsparcie dla organizacji pozarządowych i sieci współpracy.

⁽¹⁾ COM(2009) 114 z 4.3.2009.

⁽²⁾ COM(2009) 257.

⁽³⁾ COM(2009) 257, s. 7.

⁽⁴⁾ Ibid, s. 14.

⁽⁵⁾ COM(2009) 333 oraz COM(2009) 340.

⁽⁶⁾ Zob. publikacja Komisji Europejskiej: „Gwarancja osiągnięcia wyników przez program Progress. Ramy strategiczne wdrożenia unijnego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress (2007–2013)”, s. 5.

⁽⁷⁾ Ibid, s. 9.

2.3.3 Program Progress, zastąpił kilka dotychczasowych programów wspólnotowych w celu osiągnięcia synergii oraz większej przejrzystości i spójności poprzez połączenie działań.

2.4 W 2005 r. EKES przyjął z dużym zadowoleniem propozycję Komisji Europejskiej, stwierdzając w opinii 2005 SOC/188, że program Progress jest – obok Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) – jednym z głównych narzędzi wspierania agendy społecznej.

2.4.1 W tejże opinii Komitet apelował jednak także o udostępnienie na potrzeby tego programu wystarczających środków budżetowych oraz wyraził wątpliwość, czy środki przewidziane przez Komisję będą dostateczne. Nawoływał także do zagwarantowania, by „obwieszczone uproszczenia administracyjne nie tylko poprawiły techniczne zarządzanie programem, lecz również zaowocowały adekwatnym przyjaznym dla grup docelowych ustrukturyzowaniem treści”.

2.4.2 Ponadto Komitet zachęcał do wspierania – oprócz odpowiednich sieci pozarządowych działających na poziomie UE – także wymiany między krajowymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

2.5 Zgodnie z postanowieniami porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2006 r. oraz w wyniku nacisku ze strony Parlamentu Europejskiego programowi Progress przyznana została dodatkowa kwota 114 mln EUR. W związku z tym program rozpoczął działanie, dysponując całkowitym budżetem 743 250 000 EUR na okres siedmiu lat (2007–2013) i zgodnie z tym został rozplanowany. Środki te mają zostać wykorzystane na wspieranie zmian lub modernizacji w pięciu dziedzinach działania programu Progress, którymi są: zatrudnienie, ochrona socjalna i integracja społeczna, warunki pracy, walka z dyskryminacją oraz równość płci.

2.6 Program Progress dostępny jest dla 27 państw członkowskich, krajów kandydujących do UE oraz państw należących do EFTA i EOG. Jest on skierowany do państw członkowskich, organów szczebla lokalnego i regionalnego, publicznych służb zatrudnienia oraz krajowych urzędów statystycznych. Uczestniczyć mogą w nim także wyższe uczelnie, instytuty badawcze, a także partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

2.6.1 Projekty, które mają być wspierane finansowo, wybiera Komisja w drodze przetargów publicznych lub zaproszeń do składania ofert.

2.7 Zdaniem Komisji przesunięcie części środków nie zagrazi realizacji celów programu Progress.

2.7.1 100 mln EUR ma zostać przesunięte do nowego Europejskiego Instrumentu Mikrofinansowego na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego „Progress”. Oznacza to, że w pozostałym okresie funkcjonowania programu Progress (2010–2013) środki stojące do dyspozycji będą mniejsze o 25 mln EUR rocznie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Według sporządzonej przez Komisję zaktualizowanej oceny skutków finansowych regulacji, do końca 2009 r. wykorzystane zostanie nieco ponad 280 mln EUR z całkowitego budżetu wynoszącego 745 mln EUR, tzn. z pozostałej kwoty odejmie się następnie bądź przesunie 100 mln EUR.

2.7.2 Komisja wnioskuje zatem, by art. 17 decyzji nr 1672/2006/WE ust. 1 otrzymał następujące brzmienie:

— „Koperta finansowa dla wdrażania działań wspólnotowych, o których mowa w niniejszej decyzji, w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. wynosi 643 250 000 EUR.” ⁽²⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem badanie wszystkich programów wspólnotowych pod kątem stopnia, w jakim mogą się one przyczynić do przezwyciężenia kryzysu, a w szczególności do zapewnienia zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.1.1 Grupy znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji – czy to bezrobotni, młodzież, osoby samotnie wychowujące dzieci, imigranci czy kobiety – szczególnie potrzebują skutecznego wsparcia. Nie wystarczy jednak umożliwić im dostęp do kredytów. Potrzebne im jest również odpowiednie doradztwo, szkolenie i wsparcie na wstępnym etapie działalności, zwłaszcza przy sporządzeniu dobrego biznesplanu. Należy tu przedstawić punkty styczne z finansowaniem w ramach EFS, także w celu zbadania potencjalnego ryzyka i szans powodzenia koncepcji biznesowej.

3.2 Zasadniczo przy kształtowaniu Instrumentu Mikrofinansowego „Progress” należy w większym stopniu rozróżniać między grupami docelowymi, czyli:

- a) mikroprzedsiębiorstwami działającymi już w gospodarce społecznej i
- b) indywidualnymi wnioskodawcami.

3.3 Jak stwierdzono to w opinii EKES-u INT/494, Komitet zasadniczo popiera koncepcję udzielania mikrokredytów na korzystnych warunkach zarówno osobom indywidualnym, jak i mikroprzedsiębiorstwom działającym w gospodarce społecznej, pod warunkiem że w ten sposób zostaną zabezpieczone lub utworzone miejsca pracy. Komitet żywi jednak obawy, czy przesunięcie środków i związane z tym zmniejszenie środków dla programu Progress nie będą miały poważnych konsekwencji dla skuteczności i zasięgu tego programu ⁽³⁾. Pojawia się w szczególności pytanie, jak zapewnić dostateczną realizację celu programu Progress, którym jest wspieranie dalszego rozwoju Europy społecznej, także w kontekście strategii polizbońskiej. Dlatego Komitet zwraca się do Komisji, by dokładniej wyjaśniła tę kwestię w możliwie najkrótszym terminie. Aby uznać linie budżetowe programu Progress za odpowiednie, nie wystarczy przyjąć za główny argument (tak jak miało to miejsce w ocenie ex ante ⁽⁴⁾), że jedyną realistyczną możliwością jest przesunięcie środków z istniejącej linii budżetowej.

⁽²⁾ COM(2009) 340.

⁽³⁾ W ocenie ex ante wniosku Komisja stwierdza, że wprowadzie pożądane byłoby wykorzystanie na potrzeby nowych instrumentów mikrofinansowych kwoty większej niż 100 mln EUR, jednak odpowiednie sumy przekraczającej tę wartość miałyby negatywny wpływ na realizację celów i priorytetów programu „Progress”. Nie podano jednak uzasadnienia, dlaczego wpływ ten zaznaczy się dopiero powyżej kwoty 100 mln EUR.

⁽⁴⁾ „Jedynym realistycznym rozwiązaniem byłoby zatem przesunięcie środków z istniejącej linii budżetowej. Pod tym względem linia budżetowa programu „Progress” wydaje się jak najbardziej odpowiednia”. SEC(2009) 907, s. 12 [tłumaczenie własne].

3.3.1 Istnieją wszakże inne – częściowo o wiele bardziej obszerne – linie budżetowe i programy, w szczególności EFS. W jego ramach przewidziano już możliwość wykorzystania środków na mikrokredyty, z czego jednak państwa członkowskie jak dotąd nie korzystały.

3.3.2 Ponadto należy przedstawić potencjalny wpływ na niezależne linie budżetowe przeznaczone np. na cele związane z dialogiem społecznym.

3.4 Niejasne pozostaje także, jakie zachęty może widzieć sektor bankowości, by podjął się zadania udzielania kredytów, które planuje się mu powierzyć. Samo pomniejszenie budżetu programu Progress mające na celu udostępnienie środków na konkretne działanie nie wnosi żadnej wartości dodanej do wspierania realizacji celów tego programu. Dlatego Komitet apeluje, by Komisja zaproponowała odpowiednie zachęty rynkowe, tak aby także po stronie podaży mógł powstać rynek mikrokredytów dla wspomnianych grup docelowych.

3.5 Jednocześnie Komitet zwraca się do Komisji o wyjaśnienie, czy nie można sfinansować programu dotyczącego instrumentów mikrofinansowania z innych środków budżetowych lub programów. Tylko w takim przypadku można by mówić, że wykorzystuje się dodatkowe środki na wspieranie zatrudnienia i włączenia społecznego. Wskutek kryzysu Europa będzie musiała zmierzyć się z takimi wyzwaniami, jak rosnące bezrobocie, spadek dochodów z podatków oraz znaczne deficyty budżetowe. Program Progress musi przyczynić się także do pokonania tych wyzwań. Dlatego należy zapewnić dostateczne środki finansowe na ten cel.

3.6 Jeżeli nowy instrument mikrofinansowy będzie finansowany poprzez przesunięcie środków przeznaczonych dla programu Progress, przez co budżet tego programu zmniejszy się o 25 mln EUR rocznie, należałoby konkretniej ustalić, z których działań lub produktów planuje się zrezygnować lub które ograniczyć. Zmniejszenie środków (wynoszące w odniesieniu do całego okresu trwania programu 2007–2013 nieco ponad 13 %, w rzeczywistości jednak większe, ponieważ owe 100 mln EUR, które ma zostać przesunięte, będzie pochodziło z budżetu pozostałego na lata 2010–2013), nie może

prowadzić do ograniczenia wsparcia dla np. europejskich sieci organizacji pozarządowych finansowanych w ramach programu Progress. Wskaźnikiem skuteczności w programie Progress jest, podobnie jak w przypadku ram strategicznych tego programu, wysokość środków finansowych przyznanych organizacjom pozarządowym i sieciom.

3.6.1 I tak w ramach strategicznych na 2009 r. podkreśla się zamiar zwiększenia inwestycji mających na celu pobudzenie zdolności sieci krajowych i unijnych do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji oraz wdrażaniu polityk zarówno na szczeblu UE, jak i na poziomie krajowym, a także wywierania na nie wpływu⁽¹⁾.

3.7 Jednocześnie Komitet zwraca uwagę, że w żadnym wypadku nie jest także wskazane ograniczenie finansowania działań w dziedzinie wzajemnego uczenia się i przeglądów partnerskich, które stanowią kluczowe elementy otwartej metody koordynacji. Działania te należy rozwinąć, tak aby lepiej wspierać państwa członkowskie w pokonywaniu kryzysu, angażując także silniej partnerów społecznych i odpowiednie organizacje pozarządowe.

3.8 Komitet wyraża przekonanie, że ograniczenie poszczególnych obszarów programu Progress – równomiernie i bez jakiegokolwiek zróżnicowania – zagroziłoby realizacji celów i osłabiłoby oddziaływanie programu. Dlatego jeżeli nowy instrument mikrofinansowy ma być utworzony ze środków programu Progress, EKES zaleca zwołanie komisji programu Progress w celu przedyskutowania, z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, koncepcji redukcji środków.

3.9 W okresie, który pozostał do końca programu Progress, celem jest także osiągnięcie porozumienia co do nowej strategii polizbońskiej, informowanie o tej strategii oraz jej wdrażanie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Będzie to wymagało wydatnego wsparcia finansowanego w znacznym stopniu ze środków programu Progress. W rocznym planie prac programu Progress na 2009 r. przewidziano już odpowiednie działania. Od 2010 r. trzeba będzie w zwiększonym stopniu wykorzystywać na ten cel środki z budżetu tego programu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. publikacja Komisji Europejskiej: „Gwarancja osiągnięcia wyników przez program »Progress«. Ramy strategiczne wdrożenia unijnego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej »Progress« (2007–2013)”, s. 18.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek

COM(2008) 644 wersja ostateczna – 2008/0198 (COD)

(2009/C 318/17)

Sprawozdawca: **Valerio SALVATORE**

Współsprawozdawca: **Brendan BURNS**

Dnia 14 listopada 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 175 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE, a współsprawozdawcą – Brendan BURNS.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września i 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 87 do 7 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny całkowicie zgadza się z celem rozporządzenia zaproponowanego przez Komisję, jakim jest zminimalizowanie ryzyka wprowadzania na rynek europejski drewna i produktów z drewna pochodzących z nielegalnych źródeł. Wylesianie, oprócz tego, że jest przyczyną ok. 20 % światowych emisji gazów cieplarnianych i utraty różnorodności biologicznej, powoduje bowiem również istotne problemy gospodarcze i, przede wszystkim, społeczne. Jednak aby osiągnąć założony cel, potrzebna jest odwaga i bardziej zdecydowane działania, z wykorzystaniem prawnie wiążących środków i krótkich terminów realizacji.

1.2 Wniosek w sprawie rozporządzenia, wraz z dobrowolnymi umowami partnerskimi FLEGT ⁽¹⁾, rozwijaniem programów współpracy związanych z certyfikacją i zrównoważonym wykorzystaniem zasobów leśnych i z umowami z krajami będącymi głównymi importerami drewna stanowi niezbędny element nie tylko zwalczania nielegalnego wyrębu drewna, lecz również wprowadzania go do obrotu.

1.3 Koncepcja zrównoważonego rozwoju nie skupia się wyłącznie na zdolności do wytwarzania drewna, lecz obejmuje również kryteria społeczne (akceptowalne warunki pracy, przestrzeganie praw pracowników) w oparciu o definicje MOP ⁽²⁾, gospodarcze (unikanie zakłóceń rynku poprzez nieuczciwą konkurencję) i ochrony środowiska (wpływ nielegalnego wylesiania na środowisko i na zmniejszenie różnorodności biologicznej).

1.4 W omawianym wniosku Komisja stwierdza, że system należytej staranności jest instrumentem, który pozwoli na

zminimalizowanie ryzyka wprowadzania na rynek europejski drewna i produktów z drewna pochodzących z nielegalnych źródeł. Wariant ten w swoim obecnym brzmieniu wymaga pewnej korekty.

1.5 Przede wszystkim mówi się tu jedynie o podmiotach, które wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna po raz pierwszy. Zdaniem Komitetu system ten powinien zostać rozszerzony, z użyciem różnych procedur i przepisów, na wszystkie podmioty działające w sektorze drewna. Identyfikowalność powinna mieć zastosowanie dla wszystkich podmiotów, które muszą dysponować informacjami o pochodzeniu i właściwościach produktu (kraj pochodzenia, las, gatunek, wiek i dostawca). Małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP), jak również mali producenci, powinni mieć możliwość elastycznego i stopniowego dostosowania się do nowego systemu, nie ponosząc nadmiernych obciążeń.

1.6 Należy jednak unikać powielania zadań wynikających z już istniejących systemów identyfikowalności, przy jednoczesnym uznaniu ustawodawstw krajowych, wraz z ich narzędziami kontroli, systemami certyfikacji lasów i modelami organizacyjnymi, jeżeli spełniają one kryteria zrównoważonej gospodarki leśnej. Zwłaszcza w przypadkach, w których stosują się już zasady należytej staranności, zbyteczne jest nakładanie dodatkowych obciążeń administracyjnych. Unia Europejska powinna ustanowić standardy dotyczące przepisów i wspólnych strategii postępowania w procedurach zarządzania ryzykiem, które będą bardziej surowe w strefach, gdzie występuje wysokie zagrożenie nielegalnego handlu drewnem ⁽³⁾. W razie potrzeby należy skorzystać z usług niezależnych, zewnętrznych ekspertów o uznanym doświadczeniu.

⁽¹⁾ Plan działań UE w zakresie przepisów prawa leśnego, zarządzania i wymiany handlowej (Action plan for Forest Law Enforcement Governance and Trade) (FLEGT).

⁽²⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy.

⁽³⁾ Ruhong Li, J. Buongiorno, J.A. Turner, S. Zhu, J. Prestemon „Long-term effects of eliminating illegal logging on the world forest industries, trade and inventory. Forest policy and economics”, 10 (2008) 480-490.

1.7 Porozumienia z krajami trzecimi powinny przewidywać współpracę organizacyjną i współpracę w zakresie zarządzania oraz systemy rachety socjalnych, w związku ze stwierdzeniem występowania odwrotnej korelacji pomiędzy skalą nielegalnego wyrębu a dochodem na głowę mieszkańca w danym kraju.

1.8 Rozszerzenie systemu należytej staranności na wszystkie podmioty ułatwiłoby wprowadzenie na rynek wyłącznie drewna ze źródeł legalnych, które spotyka się z większą aprobatą nie tyle z racji skutków gospodarczych w ścisłym tego słowa znaczeniu, co swego dużego wpływu społecznego. W istocie długofalowe zarządzanie zasobami leśnymi i wykorzystywanie produktów o poświadczonej jakości dają społecznościom lokalnym, które pracują w sektorze drewna, możliwość „zrównoważonego” rozwoju, a europejskiemu przemysłowi drzewnemu – gwarancję na przyszłość.

1.9 Wniosek powinien być rozszerzony również na drewno i produkty z drewna przeznaczone do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych.

1.10 Sankcje przewidziane za niespełnienie wymogów związanych z handlem drewnem i produktami z drewna powinny być jednakowe w poszczególnych państwach i proporcjonalne w stosunku do stopnia odpowiedzialności. W wypadku szczególnie ciężkich wykroczeń powinny obejmować również zawieszenie działalności handlowej.

1.11 Komitet zdecydowanie popiera pomysł utworzenia grupy doradczej ds. handlu drewnem, która obejmie różne zainteresowane podmioty i będzie wspierać Komisję w zapewnianiu prawidłowego funkcjonowania systemu.

1.12 Po dwóch latach od wejścia w życie rozporządzenia Komisja powinna dokonać oceny skutków dla prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego produktów z drewna. W wypadku negatywnych wyników powinna zapewnić korektę niedoskonałości rozporządzenia.

2. Wstęp

2.1 Celem omawianego wniosku w sprawie rozporządzenia jest zwalczanie nielegalnego wyrębu drewna poprzez wspieranie zaopatrzenia w drewno w krajach stosujących legalne praktyki gospodarki leśnej. Jest to jedna z odpowiedzi UE na problem nielegalnego wyrębu drewna, który jest jedną z przyczyn wylesiania. Wylesianie odpowiada za blisko 20 % światowych emisji gazów cieplarnianych i jest główną przyczyną utraty różnorodności biologicznej na świecie. Ponadto nielegalne wylesianie prowadzi do zjawiska dumpingu gospodarczego, społecznego i ekologicznego, co stanowi zagrożenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw, które zajmują się legalnym wykorzystywaniem zasobów leśnych.

2.2 Jeśli chodzi o dumping socjalny, Unia Europejska wielokrotnie próbowała, począwszy od 1996 r., włączyć do umów w ramach Światowej Organizacji Handlu zapisy dotyczące ochrony podstawowych praw pracowniczych. Propozycje takie napotykały silny opór ze strony krajów rozwijających się, które

oskarżają kraje uprzemysłowione o wykorzystywanie takich inicjatyw do tworzenia nowych form protekcjonizmu wobec eksportu z krajów rozwijających się. Tematyka ta jest obecnie przedmiotem ożywionej debaty w samej Unii Europejskiej.

2.3 Komisja opracowała więc szereg rozwiązań w celu zagwarantowania, że na rynek Unii Europejskiej będzie dostawać się wyłącznie drewno pochodzące z legalnego wyrębu. Rozwiązania te zostały poddane analizie skutków i razem złożyły się na wypracowanie systemu „należytej staranności”. Na pewno ostrzejsze kontrole graniczne byłyby wskazane i efektywne, lecz niestety nie byłyby one zgodne z zasadami wolnego handlu. Z tego względu rozwiązania takiego nie należy brać pod uwagę.

2.4 Legalność źródła pochodzenia jest ustalana na podstawie ustawodawstwa kraju, z którego pochodzi drewno. W krajach partnerskich FLEGT można ją zweryfikować na podstawie licencji FLEGT UE, ustanowionych na podstawie dwustronnych dobrowolnych umów o partnerstwie między Komisją Europejską a poszczególnymi krajami eksportującymi lub na podstawie zezwoleń CITES⁽¹⁾. W innych krajach legalność pochodzenia drewna można zweryfikować innymi środkami. Podmioty mogą w tym celu wykorzystywać systemy odpowiadające w pełni kryteriom systemów należytej staranności.

2.5 System należytej staranności opiera się na odpowiedzialności podmiotów w zakresie minimalizowania ryzyka wprowadzenia na rynek Wspólnoty drewna pochodzącego z nielegalnych źródeł poprzez system identyfikowalności oparty na dostępności informacji o pochodzeniu i cechach drewna, odpowiadających wymogom prawnym ustalonym w ustawodawstwie krajowym. Celem tego systemu jest również zapewnienie konsumentom dostępu do informacji przy zakupie, dzięki którym mogą oni uniknąć przyczyniania się do nielegalnego wyrębu drewna.

2.6 Aby ułatwić wdrażanie omawianego wniosku, podmioty mogą skorzystać z systemów opracowanych przez organy nadzoru, jeśli takowe istnieją. W każdym razie właściwe organy powołane przez państwa członkowskie muszą wskazać organy monitorujące, zachowując jednocześnie prawo do regularnego kontrolowania, czy spełniają one odpowiednie wymogi.

2.7 Organy nadzoru, opracowawszy uprzednio przepisy dotyczące wdrażania systemu należytej staranności, udzielają podmiotom wprowadzającym drewno na rynek autoryzacji poprzez odpowiednie systemy. Właściwe organy przeprowadzają niezbędne kontrole i stosują odpowiednie środki dyscyplinarne wobec tych certyfikowanych podmiotów, które nie respektują systemu należytej staranności.

2.8 Państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące kar stosowanych w przypadku naruszenia przepisów i podejmują wszelkie środki niezbędne do wdrożenia omawianego rozporządzenia. Przepisy rozporządzenia, ustanowione na podstawie umów w ramach WTO, będą stosowane jednolicie do produktów importowanych oraz do produktów z UE.

⁽¹⁾ Konwencja o Międzynarodowym Handlu Dzikimi Zwierzętami i Roślinami Gatunków Zagrożonych Wyginięciem.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet całkowicie popiera cel zagwarantowania, że drewno obecne na rynku europejskim pochodzi z lasów zarządzanych w sposób legalny i zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, i ma nadzieję, że rozporządzenie zostanie wkrótce przyjęte i będzie mocnym wyrazem zaangażowania Unii Europejskiej w walkę z nielegalnym wyrębem drewna.

3.2 Z pewnością pożądane jest wzmocnienie podejścia dwustronnego poprzez dobrowolne partnerstwo FLEGT, podobnie jak umowy z głównymi krajami importującymi drewno (USA, Rosja, Chiny, Japonia) w celu uzgodnienia przepisów międzynarodowych z myślą nie tylko o nielegalnym wyrębie, lecz również o wprowadzaniu na rynek drewna z nielegalnych źródeł. Pożądane jest także rozwijanie współpracy z krajami będącymi producentami drewna, której celem jest zrównoważone wykorzystywanie zasobów leśnych, przestrzeganie przepisów w krajach będących producentami drewna i rozszerzenie systemów certyfikacji. Bardziej ogólnie rzecz ujmując, pożądana jest realizacja projektów, które – poprzez rozwój odpowiednich systemów kontroli – wspierałyby zastosowanie w terenie zasad dobrego sprawowania rządów.

3.3 System zasad należytej staranności ma jednak kilka słabych punktów. Przede wszystkim uwzględnia on tylko te podmioty, które po raz pierwszy wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna (właściciele lasów, posiadacze uprawnień do wyrębu, importerzy drewna). Sprawia to, że oczekiwany efekt kontrolowania ryzyka wprowadzenia na rynek nielegalnych produktów będzie się stopniowo zmniejszał wraz ze zbliżaniem się kolejnych podmiotów z branży do konsumenta końcowego. Zdaniem Komitetu system ten powinien zostać rozszerzony, z użyciem różnych procedur i przepisów, na wszystkie podmioty działające w sektorze drewna w UE.

3.3.1 Wszystkie podmioty działające w tym sektorze muszą upewniać się co do legalności drewna pozostającego w ich posiadaniu, na podstawie kluczowych informacji na temat pochodzenia produktu (kraj pochodzenia, las, dostawca, gatunek, wiek, objętość). Może to zapewnić przyjęcie systemu identyfikowalności, który przewiduje różne poziomy odpowiedzialności. W przypadku drobnych właścicieli lasów, którzy działają na rynkach krajowych, gdzie już istnieją skuteczne przepisy w sprawie systemów kontroli zgodnych z systemem zasad należytej staranności, nie jest wskazane wprowadzanie dodatkowych obciążeń biurokratycznych. Z drugiej zaś strony wielkie podmioty nabywające i wprowadzające na rynek drewno w UE, lub sprowadzające je z krajów trzecich są zobowiązane do stosowania systemu przewidzianego w rozporządzeniu.

3.4 Nie wydaje się, aby system zasad należytej staranności, nawet z zaproponowanymi zmianami, był w stanie osiągnąć w krótkim okresie założone cele, także z uwagi na powagę i złożoność problemu nielegalnego wyrębu drewna. Należy w szczególności skoncentrować środki oraz instrumenty kontroli na pochodzeniu drewna oraz na tych fazach łańcucha podaży, które są w wysokim stopniu narażone na nielegalne działania, co stanowi sedno problemu. W takich przypadkach należałoby także monitorować zarządy lasów za pośrednictwem niezależnych jednostek certyfikujących o uznanym doświadczeniu.

3.5 Należy przyjąć na szczeblu UE wspólne ramy w celu ustanowienia standardów, których trzeba będzie przestrzegać w procedurach zarządzania ryzykiem, wykorzystując w możliwie najlepszy sposób już istniejące w UE systemy kontroli i identyfikowalności drewna, unikając zbędnych powieleń, przede wszystkim takich, które obciążałyby małe i średnie przedsiębiorstwa leśne, i koncentrując się na harmonizacji nowego systemu z najbardziej skutecznymi systemami, które już zostały przyjęte w różnych państwach członkowskich. Należy zatem zachęcać do stosowania wszystkich tych systemów, które odpowiadają już wymogom związanym z zasadami należytej staranności, w oparciu o ustawodawstwo krajowe i odpowiednie systemy kontroli, takie jak certyfikacja lasów.

3.6 Omawiany wniosek powinien również zostać rozszerzony na drewno i produkty z drewna przeznaczone do wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Wszystkie produkty i uboczne produkty z drewna, w tym wykazujące zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, jak ma to miejsce w przypadku biomasy przeznaczonej do produkcji energii, muszą być pozyskane legalnie. Legalność powinna być w istocie niezbędnym warunkiem wstępnym trwałości wszelkich działań.

3.7 Należy wreszcie określić w sposób jasny i jednolity we wszystkich państwach członkowskich system kar stosowanych wobec podmiotów naruszających obowiązek legalnego obrotu drewnem i produktami z drewna. W tym celu należy zapewnić, że sankcje będą skuteczne, proporcjonalne i odstraszające, a w wypadku szczególnie ciężkich wykroczeń powinny one obejmować również zawieszenie działalności handlowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Aby osiągnąć wskazane cele, należy ustanowić odpowiednie instrumenty pozwalające na określenie legalności drewna i produktów z drewna wprowadzanych do obrotu w UE. Obok przepisów krajowych i instrumentów przewidzianych we wniosku dotyczącym rozporządzenia należy uwzględnić różne systemy, które spełniają już kryteria należytej staranności, w tym kryteria certyfikacji lasów. Należy ponadto określić odpowiednie mechanizmy uznawania podmiotów, które wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna, działając w sposób właściwy, oraz kary dla tych, które naruszają ustanowione przepisy. Przepisy, których nie można przyjąć na poziomie europejskim powinny zostać ustanowione przez państwa członkowskie zgodnie z jednolitymi kryteriami.

4.2 Nielegalny wyręb stanowi w istocie zagrożenie dla wszelkich projektów zrównoważonej gospodarki leśnej. Porozumienia z krajami trzecimi powinny zatem przewidywać współpracę organizacyjną i współpracę w zakresie zarządzania oraz systemy zachęt socjalnych, w związku ze stwierdzeniem występowania odwrotnej korelacji pomiędzy skalą nielegalnego wyrębu a dochodem na głowę mieszkańca w danym kraju. Kraje strefy tropikalnej o dużej presji demograficznej i najbardziej rozpowszechnionym ubóstwie przodują w wylesianiu⁽¹⁾. Podobnie, kraje afrykańskie eksportujące drewno znajdują się wśród pięćdziesięciu najuboższych krajów świata i wśród krajów o najniższym wskaźniku rozwoju społecznego, a ich dochód na mieszkańca należy do najniższych⁽²⁾.

⁽¹⁾ Iftekhar M.S., Hoque A.F.K „Causes of forest encroachment: An analysis of Bangladesh”, Geo Journal 62 (2005), s. 95-106.

⁽²⁾ Greenpeace „L'industria del legno in Africa. Impatti ambientali, sociali e economici” (2001).

4.3 Rozszerzenie systemu należytej staranności na wszystkie podmioty, a nie tylko te, które po raz pierwszy wprowadzają na rynek drewno i produkty z drewna, pociąga za sobą dodatkowe obciążenia administracyjne. Jednakże oczekiwane korzyści staną się oczywiste dzięki temu, że na rynek UE wprowadzane będzie wyłącznie legalnie pozyskane drewno, identyfikowalne w łańcuchu podaży. Przyniesie to wiele korzyści, nie tylko gospodarczych w ścisłym tego słowa znaczeniu⁽¹⁾, lecz przede wszystkim społecznych. W tym kontekście środowisko uznaje się za integralną część sił gospodarczych i społecznych, a motywacją do działania są tu nie tylko względy ekonomiczne, lecz również względy innego typu (ekologiczne, społeczne i kulturowe).

4.4 Uzyskane w ten sposób produkty będą nie tylko lepiej dostosowane do wymogów rynku, który w coraz większym stopniu uwzględnia kwestie ochrony środowiska naturalnego, ale ich wartość także powinna wzrosnąć, co może przyczynić się do wystąpienia efektu naśladownictwa w krajach trzecich, mającego niemałe znaczenie. Dlatego też długofalowe zarządzanie zasobami leśnymi i wykorzystywanie produktów o legalnym pochodzeniu dają lokalnym pracownikom sektora drewna możliwość rozwoju, a europejskiemu przemysłowi drzewnemu gwarancję na przyszłość.

4.5 Właściwe byłoby jednak dostosowanie skali obowiązków do wielkości przedsiębiorstwa, co zapewniłoby małym i średnim przedsiębiorstwom większą elastyczność i pozwoliłoby im na stopniowe przyswojenie systemu zasad należytej staranności. W szczególności podmioty, które po raz pierwszy nabywają drewno, powinny minimalizować ryzyko wprowadzenia na rynek nielegalnie pozyskanych produktów poprzez udokumentowaną identyfikowalność pochodzenia i właściwości produktu (kraj pochodzenia, las, gatunek, wiek, objętość). Natomiast podmioty działające w tym sektorze na kolejnych etapach obróbki drewna będą musiały wykazać, od kogo nabyły surowiec.

4.6 Wydaje się, że celowe byłoby podkreślenie w tekście rozporządzenia pełnego uznania krajowych przepisów i modeli organizacyjnych, które najlepiej spełniają kryteria zrównoważonej gospodarki leśnej, bez niepotrzebnego wprowadzania nowych rozwiązań. W tym kontekście należałoby poszerzyć koncepcję zrównoważonego rozwoju, aby nie ograniczała się ona wyłącznie do zdolności do wytwarzania drewna, lecz obejmowała również kryteria społeczne (akceptowalne warunki pracy, przestrzeganie praw pracowników), gospodarcze (unikanie zakłóceń rynku poprzez nieuczciwą konkurencję) i ochrony środowiska (wpływ działalności na środowisko i na różnorodność biologiczną).

4.7 Należy stworzyć pozytywny klimat dla podmiotów, które postępują we właściwy sposób i informują nabywców o legalnym pochodzeniu drewna i produktów z niego. Właściwe byłoby także przeprowadzenie kampanii informacyjnej w celu uwrażliwienia konsumentów na znaczenie ustalenia i zweryfikowania za pośrednictwem identyfikowalności, legalnego pochodzenia drewna i produktów z drewna w momencie ich nabywania.

4.8 Można wspierać używanie pozyskanego legalnie drewna w budownictwie, produkcji mebli i innych wyrobów przemysłowych poprzez wspólne działania i rozpowszechnianie materiałów reklamowych i informacyjnych. Ich celem byłoby promowanie drewna pochodzącego z lasów zarządzanych w sposób zrównoważony, jako jedyne surowca, który jest w stanie odtwarzać się w sposób naturalny oraz magazynować dwutlenek węgla podczas całego swojego cyklu życia, która to cecha odróżnia go od wszystkich innych surowców.

4.9 Komitet zdecydowanie popiera pomysł utworzenia grupy doradczej ds. handlu drewnem, która obejmie różne zainteresowane podmioty i będzie wspierać Komisję w zapewnianiu prawidłowego funkcjonowania systemu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Shashi S. Kant „Economics of sustainable forest management. Editorial”, „Forest Policy and Economics”, 6 (2004) s. 197-203.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej

COM(2008) 811 wersja ostateczna

(2009/C 318/18)

Sprawozdawcą: **BUFFETAUT**

Dnia 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„zielonej księgi w sprawie gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 września 2009 r. Sprawozdawcą był Stéphane BUFFETAUT.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny z zadowoleniem przyjmuje działania opisane przez Komisję w zielonej księdze. Ubolewa jednak nad tym, że debata dotyczy jedynie bioodpadów, a nie wszystkich odpadów ulegających biodegradacji.

1.2 Wobec braku wspólnych przepisów EKES zaleca harmonizację przepisów w zakresie założeń i rozwiązań technicznych.

1.3 EKES podkreśla konieczność przestrzegania hierarchii postępowania z odpadami, a także zachęt do stosowania recyklingu i przetwarzania, zwłaszcza w celu pozyskania energii, i wspierania tych działań.

1.4 EKES opowiada się za podjęciem maksymalnych wysiłków w celu opracowania działań zapobiegających wytwarzaniu odpadów przez konsumentów i producentów przemysłowych, mając jednak świadomość, że ilość odpadów, których powstaniu można zapobiec, jest niewielka. Ponieważ warunki lokalne mają duży wpływ na gospodarowanie bioodpadami i możliwości wykorzystania uzyskanego materiału, Komitet jest zdania, że obecnie w Unii Europejskiej należy dążyć przede wszystkim do opracowania jasnych wytycznych i określenia celu jakościowego, a nie do wprowadzenia jednolitych wiążących przepisów dotyczących warunków produkcji kompostu. Państwa członkowskie powinny zatem zachować margines swobody przy realizacji celów wspólnotowych. Należałoby jednak przeprowadzić ocenę wdrażania strategii Unii Europejskiej po upływie pięciu lat od chwili wdrożenia ewentualnych wytycznych. Gdyby ocena okazała się niezadowalająca, należałoby pomyśleć o wprowadzeniu bardziej wiążących przepisów.

2. Co rozumie się pod pojęciem „bioodpady”?

2.1 Bioodpady to ulegające biodegradacji odpady ogrodowe i parkowe, odpady spożywcze i kuchenne z gospodarstw domowych, restauracji, placówek zbiorowego żywienia i handlu detalicznego (branża gastronomiczna) oraz porównywalne odpady z zakładów przetwórstwa spożywczego. Definicja ta nie obejmuje więc odpadów rolniczych ani odpadów z leśnictwa, odchodów, osadów ściekowych ani innych odpadów ulegających biodegradacji, np. włókien naturalnych, papieru czy przetworzonego drewna. Przedmiotem zielonej księgi są zatem bioodpady, a nie odpady ulegające biodegradacji, które są pojęciem szerszym, obejmującym bioodpady.

2.2 Szacuje się, że całkowita ilość bioodpadów wytwarzanych rocznie w UE wynosi od 76,5 do 102 mln ton odpadów spożywczych i ogrodowych zawartych w zmieszanych odpadach komunalnych stałych oraz do 37 mln ton odpadów pochodzących z sektora przemysłu rolno-spożywczego.

3. Przyczyny opracowania zielonej księgi

3.1 Przede wszystkim należy stwierdzić, że strategię krajowe różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Powstaje zatem pytanie, czy działania krajowe są wystarczające, czy też inicjatywa wspólnotowa byłaby bardziej pożądana i skuteczniejsza, przy czym należy wziąć pod uwagę znaczenie specyficznych warunków lokalnych, w szczególności klimatu.

3.2 Zgodnie z dyrektywą ramową w sprawie odpadów Komisja ma obowiązek przeprowadzania oceny gospodarowania bioodpadami, aby w stosownym przypadku opracować wniosek legislacyjny lub wytyczne.

3.3 W 1999 i 2001 r. opublikowano dwa dokumenty robocze, jednak sytuacja znacznie się zmieniła, zwłaszcza w wyniku przystąpienia dwunastu nowych państw członkowskich.

3.4 Celem zielonej księgi jest zatem zbadanie możliwości poprawy gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej. Chodzi o rozpoczęcie debaty nad możliwością przyszłego działania wspólnotowego, w ramach którego uwzględniono by hierarchię postępowania z odpadami, a także ewentualne korzyści gospodarcze, społeczne i środowiskowe. Trudność zadania wynika z tego, że istnieje wiele niejasności dotyczących tego zagadnienia.

4. Stosowane techniki

4.1 W państwach członkowskich stosowane są następujące techniki:

- selektywna zbiórka odpadów umożliwiająca produkcję wysokiej jakości kompostu;
- składowanie odpadów, wciąż bardzo często stosowane w przypadku odpadów komunalnych stałych;
- spalanie odpadów z odzyskiwaniem energii (technika o mniejszym znaczeniu na południu, gdzie wykorzystywanie uzyskanego ciepła jest mniej użyteczne);
- biologiczne przetwarzanie odpadów;
- przetwarzanie razem z innymi odpadami;
- przetwarzanie kompostu na pelety;
- obróbka tlenowa;
- fermentacja beztlenowa;
- mechaniczno-biologiczne przetwarzanie odpadów, łączące przetwarzanie biologiczne z sortowaniem.

4.2 Wszystkie te techniki są stosowane w państwach członkowskich, przy czym dominują trzy podejścia: spalanie w celu ograniczenia składowania odpadów, odzyskiwanie dużej ilości materiałów przy stosunkowo niskim poziomie spalania oraz składowanie odpadów.

4.3 Obowiązujące normy także się różnią. Istnieją normy dotyczące wykorzystywania i jakości kompostu, różne w poszczególnych państwach. Obowiązują też normy

w zakresie odzyskiwania energii, których źródłem jest prawo wspólnotowe.

4.4 Skutki dla środowiska i gospodarki różnią się w przypadku poszczególnych technik. Składowanie odpadów uważane jest za rozwiązanie najmniej kosztowne, spalanie wymaga większych nakładów. Jeżeli chodzi o biologiczne przetwarzanie odpadów, techniki różnią się na tyle, że trudno jest podać koszt takiego przetwarzania.

5. Uwagi ogólne

5.1 Zakres stosowania

5.1.1 Zakres stosowania zielonej księgi nie obejmuje wszystkich odpadów ulegających biodegradacji. Potraktowano je wybiórczo – nie uwzględniono wszystkich odpadów ulegających biodegradacji. W pewnym sensie tworzy się w ten sposób nową kategorię odpadów ulegających biodegradacji, obejmującą jedynie odpady ogrodowe i parkowe ulegające biodegradacji oraz odpady spożywcze z gospodarstw domowych, sektora gastronomii i przemysłu rolno-spożywczego.

5.1.2 Systemy zbierania oraz narzędzia przetwarzania bioodpadów i odpadów ulegających biodegradacji, a czasami też systemy odzyskiwania, są opracowywane i wdrażane wspólnie. Dlatego też bardziej logiczne byłoby przyjęcie kompleksowego, jednolitego podejścia poprzez wprowadzenie jednakowych przepisów. Gdyby wprowadzenie jednolitych przepisów okazało się niemożliwe, konieczna byłaby harmonizacja przepisów w zakresie założeń i rozwiązań technicznych.

5.1.3 Gospodarowanie bioodpadami (i ogólniej odpadami ulegającymi biodegradacji) powinno oczywiście być zgodne z hierarchią postępowania z odpadami, obejmującą zapobieganie powstawaniu, recykling (jeżeli powtórne wykorzystanie jest w danym przypadku bezcelowe), innego rodzaju odzyskiwanie, w tym odzyskiwanie energii, i wreszcie likwidację odpadów.

5.1.4 Zapobieganie powstawaniu odpadów jest oczywiście pożądane. W praktyce oznacza ono ograniczenie udziału niespożytej żywności w odpadach i zmniejszenie ilości wytwarzanych odpadów ogrodowych i parkowych dzięki odpowiednim metodom uprawy. Trzeba jednak myśleć realistycznie – powstawanie bioodpadów jest nieuniknione.

5.1.5 W przypadku tego typu odpadów recykling należy uznać za sposób gospodarowania o pierwszorzędym znaczeniu. Chodzi tu o produkcję ulepszaczy organicznych poprzez kompostowanie, a nawet nawozu – poprzez metanizację. Duże znaczenie ma sposób zbiórki poprzedzający przetwarzanie biologiczne. Można stosować selektywną zbiórkę u źródła lub zbieranie odpadów zmieszanych i segregację w zakładzie przetwarzania. Należy przy tym podkreślić, że jakość produktów wykorzystywanych do wytwarzania kompostu ma duży wpływ na jakość produktu końcowego. Najważniejsze, aby cele dotyczące recyklingu i jakości materiału końcowego były osiąganymi niezależnie od zastosowanej technologii czy sposobu organizacji procesu przetwarzania.

5.1.6 W przypadku odpadów ulegających biodegradacji efektywność odzyskiwania jest wyższa dzięki metanizacji. Odzyskiwanie energii z pozostałej części odpadów, tak aby nie marnować zawartej w nich energii, jest niezbędnym elementem systemów recyklingu odpadów ulegających biodegradacji.

5.2 Stosowanie kompostów

5.2.1 Jeżeli chodzi o stosowanie kompostów, należy podkreślić, że zapotrzebowanie na nie jest bardzo różne w poszczególnych państwach członkowskich oraz że stosunki handlowe w dziedzinie przywozu i wywozu są bardzo ograniczone. Rynek kompostów to głównie rynek lokalny. W niektórych krajach komposty stosuje się głównie w rolnictwie, w innych są one częściej wykorzystywane przy zazielenianiu lub jako ulepszczone przeznaczone dla osób prywatnych. Wydaje się zatem logiczne, że przepisy powinny być opracowywane z uwzględnieniem tego, w jaki sposób będzie wykorzystywany produkt końcowy. Można wyróżnić trzy główne rodzaje zastosowań kompostów:

- odżywanie roślin i gleby;
- poprawa właściwości fizycznych gleby;
- częściowe zastąpienie gleby.

5.2.2 We wszystkich przypadkach kryteria jakości materiału końcowego (kompostu lub odpadu przefermentowanego) w odniesieniu do zdrowia i środowiska naturalnego powinny być ustalane na podstawie naukowych analiz ryzyka. Ostateczne kryteria jakości kompostów i odpadów przefermentowanych powinny zostać określone z uwzględnieniem przewidywanych zastosowań i rzeczywistych analiz ryzyka, opartych na solidnej i sprawdzonej metodologii.

5.3 Szczegółowe podejście do decyzji

5.3.1 Rozwój przetwarzania bioodpadów, którego warunki są uzależnione od uwarunkowań geograficznych, klimatu, zapotrzebowania na kompost, należałoby powierzyć państwom członkowskim na podstawie jasnych wytycznych opracowanych na szczeblu wspólnotowym i w oparciu o ustalone naukowo kryteria jakości.

5.3.2 Strategia UE powinna zatem obejmować opracowanie norm dla kompostu, silne wsparcie dla selektywnej zbiórki i recyklingu, ustalenie norm dla procesu wytwarzania kompostu oraz wymianę sprawdzonych rozwiązań. Powinna jednak zachowywać pewną elastyczność, dlatego EKES opowiada się za jasnymi wytycznymi, a nie wiążącymi środkami legislacyjnymi, słabo dostosowanymi do warunków lokalnych. W rzeczywistości władze lokalne dysponują szeregiem środków, do których należy polityka cenowa i podatkowa. I tak np. we Francji decyzja o prowadzeniu selektywnej zbiórki odpadów podjęta przez daną gminę pociąga za sobą zmniejszenie podatku za wywóz odpadów z gospodarstw domowych, co przynosi bezpośrednią korzyść mieszkańcom i jest silną zachętą dla władz miejskich. Niemniej jednak selektywna zbiórka jest

łatwiejsza do zorganizowania na obszarach wiejskich i podmiejskich niż w centrum miast, zwłaszcza starych miast.

5.4 Klasyfikacja kompostu. Zamiast prowadzenia klasyfikacji kompostu według jakości a priori, na podstawie rodzaju zbiórki (selektywna lub z odpadami zmieszanymi), należałoby określić kryteria jakości produktu końcowego niezależnie od jego pochodzenia, na podstawie solidnych kryteriów naukowych i sanitarnych oraz przewidywanego zastosowania.

5.5 Techniki, które należy propagować. Mimo tego, że niełatwo jest narzucić obowiązek selektywnej zbiórki, ponieważ w praktyce może się ona okazać bardzo trudna, zwłaszcza w ośrodkach miejskich, to jednak należy zachęcać do jej prowadzenia, gdy jest to technicznie i ekonomicznie możliwe. Selektywnej zbiórce powinna towarzyszyć zakrojona na szeroką skalę kampania informacyjna i komunikacyjna, aby można było spowodować zmianę nawyków i zachowań mieszkańców.

5.5.1 Należy propagować biologiczne przetwarzanie odpadów zamiast innych form postępowania z odpadami, w szczególności zamiast składowania. Należy w tym kontekście zauważyć, że instrumenty gospodarcze i podatkowe mogą zachęcać do znajdowania innych rozwiązań niż składowanie, czego przykładem może być zwiększenie lub wprowadzenie opłat lub podatków za wywóz odpadów w celu sfinansowania ich przetworzenia po zakończeniu eksploatacji. Przy tym ceny rozwiązań alternatywnych powinny być przystępne.

5.5.2 Należy przypominać o hierarchii postępowania z odpadami i wzmacniać środki zapobiegawcze.

5.6 Zakłady nieobjęte zakresem przyszłej dyrektywy IPPC. Zakłady, które nie są objęte zakresem stosowania przyszłej dyrektywy IPPC (poniżej 50 mln ton przetwarzanych odpadów), powinny przestrzegać planu zapewnienia jakości. Należy też podkreślić, że o ile te niewielkie zakłady stanowią 30 % wszystkich zakładów, o tyle przetwarzają one bardzo niewielki odsetek całkowitej ilości odpadów.

6. Uwagi szczegółowe: osiem pytań

6.1 Komisja stawia zainteresowanym stronom osiem konkretnych pytań. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny podejmuje się udzielenia na nie odpowiedzi.

6.2 Pytanie 1: zapobieganie powstawaniu odpadów

6.2.1 Nie sposób nie zgodzić się z ogólnym celem, jakim jest zapobieganie powstawaniu odpadów. Zapobieganie może dotyczyć ilości i/lub jakości. W pierwszym przypadku chodzi o ograniczenie ilości odpadów trafiających do systemów zbiorowego gospodarowania odpadami poprzez wprowadzenie kompostowania w gospodarstwach domowych czy nawet w dzielnicach, jednak w praktyce techniki te są stosowane w przypadku ograniczonej ilości odpadów i ich skutki w perspektywie krótko- i średnioterminowej są niewielkie. W drugim przypadku chodzi o zapobieganie skażeniu odpadami ulegającymi biodegradacji.

6.2.2 W obu przypadkach konieczne jest podnoszenie świadomości społecznej i edukacja mieszkańców, którzy mają zasadniczy udział nie tylko w powstawaniu odpadów, lecz także w ich segregacji i zbiórce. Tego rodzaju działania powinny być w pierwszej kolejności ukierunkowane na podmioty wytwarzające największą ilość odpadów.

6.2.3 Można zalecić następujące konkretne środki:

- prowadzenie kampanii mających na celu zapobieganie wytwarzaniu odpadów spożywczych;
- używanie worków na odpady ulegających biodegradacji i w całości nadających się na kompost;
- prowadzenie selektywnej zbiórki odpadów niebezpiecznych ze źródeł rozproszonych – gospodarstw domowych;
- zachęcanie podmiotów wytwarzających największą ilość bioodpadów do rozwoju selektywnej zbiórki takich odpadów;
- zapobieganie powstawaniu odpadów w łańcuchu dostaw.

6.3 Pytanie 2: ograniczenie składowania odpadów

6.3.1 Większe ograniczenie składowania bioodpadów przyniosłoby korzyści ekologiczne i umożliwiłoby odzyskiwanie energii z bioodpadów, recykling surowców i zwiększenie produkcji kompostu, wymaga ono jednak wprowadzenia alternatywnych rozwiązań w przystępnych cenach.

6.3.2 Należałoby propagować biologiczne przetwarzanie odpadów, np. z wykorzystaniem narzędzi finansowych. We Francji zwiększaniu opłaty za składowanie towarzyszy redystrybucja dla celów przetwarzania biologicznego. Należy także rozważyć ustalenie wskaźnika recyklingu odpadów ulegających biodegradacji.

6.4 Pytanie 3: metody przetwarzania bioodpadów kierowanych do dalszej obróbki

6.4.1 Szczególnie wskazane wydaje się prowadzenie fermentacji beztlenowej z odzyskiwaniem energii z biogazu oraz wykorzystywaniem odpadu przefermentowanego do produkcji kompostu. Metoda ta jest zgodna z koncepcją cyklu życia, ponieważ umożliwia ograniczenie emisji gazów cieplarnianych, poprawę jakości gleby dzięki kompostowi i odzyskiwanie energii z biogazu.

6.4.2 W każdym przypadku, niezależnie od wybranej techniki, należy przyznawać pierwszeństwo recyklingowi i produkcji nawozów, które mają powrócić do gleby, poprzez biologiczne przetwarzanie odpadów, którego ocena z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego jest jednoznacznie pozytywna.

6.4.3 Koncepcja cyklu życia jest interesująca, jednak obecnie dostępne narzędzia wdrażania nie pozwalają na jej zastosowanie

w praktyce. Należy udoskonalić metodologię oceny gospodarowania, tak aby można było w niej uwzględnić skutki zmian klimatu i kwestię jakości gleb.

6.4.4 Ze względu na mniejsze zagrożenie związane ze spalaniem odpadów jednorodnych, dla tego typu spalania należy przewidzieć możliwość łagodniejszych przepisów.

6.5 Pytanie 4: odzyskiwanie energii z bioodpadów

6.5.1 2,6 % energii odnawialnej produkowane jest z wykorzystaniem ulegających biodegradacji odpadów komunalnych. Jest to wynikiem obecnie stosowanych metod przetwarzania: spalania, przetwarzania biogazu ze składowisk oraz uzyskanego w procesie metanizacji.

6.5.2 Według danych Europejskiej Agencji Środowiska potencjał energetyczny odpadów komunalnych wynosi 20 mln ton ekwiwalentu ropy naftowej, co stanowi blisko 7 % całkowitego potencjału energii odnawialnej, którym będziemy dysponować w 2020 r. Możliwości oszczędności energii są więc znaczne. Nie należy zatem z góry oceniać negatywnie odzyskiwania energii z bioodpadów. Rozwój metanizacji bioodpadów powinien być traktowany jako interesujące rozwiązanie, które należy propagować.

6.5.3 Należy koniecznie wspierać opracowanie nowszych i wydajniejszych technologii na rzecz zwiększenia gospodarowania odpadami poprzez zakłady wytwarzające biogaz, jak również technologii związanych z innymi formami wykorzystania odpadów do produkcji biopaliw.

6.6 Pytanie 5: recykling bioodpadów

6.6.1 Wsparcie na rzecz zwiększenia recyklingu i odzyskiwania bioodpadów jest niezbędne. Należy nie tylko informować i zachęcać podmioty wytwarzające bioodpady, lecz także podjąć działania wobec organów administracji odpowiedzialnych za te kwestie. Można rozważyć wezwanie każdego z państw członkowskich do ustalenia celu dotyczącego wykorzystywania nawozów ze źródeł odnawialnych.

6.6.2 Można rozważyć wprowadzenie następujących środków:

- zachęt podatkowych na rzecz recyklingu odpadów ulegających biodegradacji oraz odzyskiwania kompostów/odpadów przefermentowanych;
- umieszczania w zamówieniach publicznych zapisów sprzyjających wykorzystywaniu nawozów ze źródeł odnawialnych;
- propagowania systemów zapewnienia jakości na poszczególnych etapach biologicznego przetwarzania odpadów;
- odzyskiwania energii z pozostałej części odpadów.

6.7 Pytanie 6: *propagowanie stosowania kompostu/odpadu przefermentowanego*

6.7.1 Biorąc pod uwagę różnorodność zastosowań i produktów, należałoby ustanowić przepisy dotyczące zarówno samych kompostów, jak i ich stosowania.

6.7.2 Jeżeli chodzi o komposty, należy określić dopuszczalne wartości substancji skażających, zanieczyszczających i czynników chorobotwórczych.

6.7.3 Jeżeli chodzi o zastosowanie kompostów, należałoby określić:

- cele dotyczące odżywiania roślin i gleby;
- cele dotyczące poprawy właściwości fizycznych gleby;
- cele dotyczące częściowego zastąpienia gleby.

6.7.4 Każdy cel odpowiadałby właściwościom i jakości odpowiednich kompostów. W każdym z tych przypadków kryteria jakości materiału końcowego w odniesieniu do zdrowia i środowiska naturalnego powinny być ustalane na podstawie naukowych analiz ryzyka. Kryteria te dotyczyłyby zanieczyszczeń, czynników chorobotwórczych i nieczystości.

6.7.5 Stosowanie kompostu otrzymanego z odpadów zmieszanych wiąże się z problemem sposobu postępowania z odpadami. Selektywna zbiórka u źródła jest rozwiązaniem najpewniejszym, ale wciąż niełatwym do zorganizowania. Innym rozwiązaniem jest zbieranie odpadów zmieszanych i segregacja w zakładzie przetwarzania lub ośrodku sortowania. W związku z tym, że dostępnych jest kilka rozwiązań, należy się upewnić, że cele dotyczące recyklingu i jakości materiału końcowego zostaną osiągnięte, niezależnie od zastosowanej metody.

6.8 Pytanie 7: *luki w ramach regulacyjnych*

6.8.1 Wszelkie zakłady przetwarzania odpadów powinny być monitorowane i podlegać ścisłym przepisom. Opracowanie odrębnego dokumentu poświęconego gospodarowaniu odpadami ulegającymi biodegradacji, w którym byłyby określone minimalne normy europejskie, pozwoliłoby na zapewnienie lepszego nadzoru nad kompostowniami, które często nie osiągają progu określonego w dyrektywie IPPC, bez konieczności zmiany tego progu.

6.9 Pytanie 8: *zalety i wady technik zagospodarowywania bioodpadów*

6.9.1 W zielonej księdze przywołano hierarchię postępowania z odpadami. Słusznie zatem zaleca się ograniczenie składowania odpadów. Spalanie może być dobrym środkiem odzyskiwania bioodpadów, w tym przypadku jednak składniki odżywcze zawarte w bioodpadach nie są wykorzystywane do poprawienia jakości gleby. Kompostowanie ma tę zaletę, że wytworzony materiał ma silną wartość użyźniającą i właściwości sprzyjające użyźnieniu gleby. Wadą tej metody jest emisja gazów cieplarnianych podczas wytwarzania kompostu. Fermentacja beztlenowa odpadów połączona z produkcją i odzyskiwaniem energii z biogazu oraz wykorzystywaniem odpadu przefermentowanego do produkcji kompostu jest bardziej złożona i wymaga bardziej konsekwentnych nakładów niż kompostowanie, umożliwia jednak uzyskanie bardziej wartościowego źródła energii odnawialnej.

6.9.2 W każdym przypadku należy chronić zdolność innowacyjną podmiotów w zakresie technologii, tak aby mogły one zapewnić rozwój systemów i ich udoskonalanie zarówno w wymiarze gospodarczym, jak i ilościowym i jakościowym. Zasadnicze znaczenie ma zapewnienie możliwie najwyższej jakości wytwarzanego kompostu, należy zatem skoncentrować się na zobowiązaniach dotyczących wyników, w oparciu o ustalone naukowo kryteria, a nie na określeniu z góry środków technicznych.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka

COM(2009) 82 wersja ostateczna

(2009/C 318/19)

Sprawozdawca: **María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL**

Dnia 23 lutego 2009 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 września 2009 r. Sprawozdawcą była María Candelas SÁNCHEZ MIGUEL.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 165 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Zapobieganie jest podstawową zasadą ochrony i zachowania środowiska naturalnego, a także środkiem na rzecz minimalizacji szkód, które mogłyby ponieść ludność cywilna w wyniku klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka w wyniku nie zrównoważonego wykorzystywania zasobów naturalnych. EKES wielokrotnie przypominał o konieczności, by właściwe władze w każdym państwie wdrażały obowiązujące przepisy w tej dziedzinie i kontrolowały ich przestrzeganie.

1.2 Zaproponowana metoda ogólna zapobiegania katastrofom wydaje nam się odpowiednia. W związku z czym za istotne uważamy wszystkie instrumenty gromadzenia informacji dotyczących zarówno oceny sytuacji bieżącej (wykaz informacji, mapy ryzyka i sprawdzone rozwiązania), jak też mających na celu realizację rocznych planów prac w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności poprzez centrum monitorowania i informacji. Tutaj właśnie należy ponownie podkreślić znaczenie władz lokalnych, wyróżniając we wniosku ich rolę w zakresie informowania ludności cywilnej o metodach i działaniach zapobiegawczych oraz w obliczu katastrof.

1.3 Jeżeli chodzi o zaproponowane systemy finansowania środków zapobiegawczych, uwzględniając wykaz aktualnych systemów zapobiegania katastrofom oraz innych konkretnych systemów związanych z polityką rolną, przemysłową itp., wydaje nam się konieczne rozszerzenie finansowania na inne dziedziny przygotowań, planowania i wczesnego ostrzegania. Należy zapewnić wystarczające środki finansowe, aby nie doprowadzić do obniżenia obecnej efektywności mechanizmu.

1.4 Badania dotyczące środków zapobiegawczych w obliczu katastrof są zasadniczym elementem, który należy rozwijać. Nie

wystarczy odwołać się do siódmego programu ramowego w zakresie badań i rozwoju technologicznego; należałoby także przyznać odpowiednie środki konkretnym programom zapobiegania ryzyku, nie tylko na płaszczyźnie wspólnotowej, lecz także na szczeblu państw członkowskich.

1.5 Na koniec, współpraca międzynarodowa w dziedzinie zapobiegania stanowi uzupełnienie już istniejącej współpracy w zakresie postępowania w sytuacjach kryzysowych i pomocy w przypadku katastrof. Jest ona instrumentem solidarności realizowanym nie tylko w ramach ONZ, lecz także w ramach innych porozumień międzynarodowych podpisanych przez UE, takich jak Euromed, konwencja z Lomé, umowa z Ameryką Łacińską itp.

2. Wprowadzenie

2.1 UE zobowiązała się do podjęcia działań zapobiegawczych w obliczu zmian klimatu nie tylko ze względu na zobowiązania podjęte na arenie międzynarodowej, lecz także z uwagi na ciągłe klęski żywiołowe oraz katastrofy spowodowane przez człowieka, które miały miejsce na terytorium Europy w ostatnich latach. To podejście prewencyjne może nie tylko służyć utrzymaniu i odnowieniu stanu naszych ziem, mórz i rzek, lecz także przyczynić się do rozpowszechnienia tego sposobu postępowania w innych państwach.

2.2 Środki zawarte w omawianym komunikacie mają swoje korzenie w praktyce stosowanej w większości państw członkowskich dla konkretnych przypadków (powódzie, pożary) i mającej na celu zapewnienie w krótkim czasie koordynacji na szczeblu wspólnotowym, która umożliwiłaby szybkie i skuteczne działania, w tym interwencje na arenie międzynarodowej.

2.3 EKES niejednokrotnie wzywał do koordynacji, a przede wszystkim do opracowania zintegrowanego europejskiego podejścia do zapobiegania klęskom żywiołowym⁽¹⁾. Jednakże pragnąłby podkreślić, że konieczne jest połączenie tych środków zapobiegawczych ze wspólnotowym systemem pomocy dostosowanym do wszelkiego rodzaju klęsk, uznając go za system solidarnej pomocy nie tylko dla państw członkowskich, lecz także dla wszystkich krajów, które potrzebują naszej wiedzy i środków, by zminimalizować skutki klęsk.

2.4 Zapobieganie jest kluczowym czynnikiem ochrony środowiska i zachowania jego stanu, a także przeciwdziałania szkodom dla cywili. Celem jest wykorzystanie naturalnych zasobów w zrównoważony sposób. Szybki wzrost liczby ofiar śmiertelnych w ostatnim czasie, utrata bioróżnorodności oraz straty ekonomiczne zmuszają nas do ponownego rozważenia przestrzegania obowiązujących norm prawnych. Dlatego też EKES stale podkreśla potrzebę, by właściwe władze w każdym państwie wdrażały obowiązujące przepisy⁽²⁾ i monitorowały ich przestrzeganie, jako że niektórych klęsk można było uniknąć lub przynajmniej złagodzić ich skutki.

2.5 Cele w zakresie zapobiegania zawarte w omawianym komunikacie mają zastosowanie wykraczające poza granice UE. W związku z tym w dniach 16-19 czerwca br. odbyło się w Genewie drugie spotkanie światowego forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych, w którym aktywnie uczestniczyła UE. Ogólnie jego wnioski końcowe pozostają w zgodzie z celami zaproponowanymi przez Komisję Europejską. Niektóre z nich zostaną omówione w niniejszym dokumencie.

3. Streszczenie propozycji zawartych w komunikacie

3.1 Komunikat jest wynikiem zobowiązania podjętego przez Komisję wobec Parlamentu Europejskiego i Rady, mającego na celu wzmocnienie działań na szczeblu wspólnotowym na rzecz zapobiegania klęskom i łagodzenia ich skutków.

3.2 Kluczowe elementy umożliwiające przyjęcie podejścia prewencyjnego opierają się zasadniczo na środkach zatwierdzonych już na szczeblu europejskim i należących do obowiązującego ustawodawstwa sektorowego. Chodzi tutaj o uporządkowanie i nadanie spójności działaniom i istniejącym środkom tak, aby można było je rozpatrywać jako całość. Do elementów tych należą:

3.2.1 Lepsza znajomość obecnej sytuacji wyjściowej na podstawie zebranego wykazu informacji o katastrofach oraz

rozpowszechnienia najlepszych rozwiązań, dzięki czemu możliwa stanie się wymiana informacji między zainteresowanymi stronami. Pozwoli to na utworzenie map zagrożeń i ryzyka, zgodnie z dyrektywą 2007/60/WE w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim⁽³⁾. W związku z tym konieczne jest wspieranie badań, zgodnie z wytycznymi siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju technologicznego (2007-2013).

3.2.2 Tworzenie powiązań między odpowiednimi podmiotami i strategiami w całym cyklu zarządzania kryzysowego jest kolejnym z zaproponowanych kluczowych elementów. Wspólnotowy mechanizm ochrony ludności będzie podstawowym elementem ze względu na duże doświadczenie zdobyte podczas jego funkcjonowania. Jednakże konieczne jest także kształcenie i uwrażliwianie społeczeństwa w zakresie zapobiegania katastrofom. Podkreśla się także poprawę związków między zainteresowanymi podmiotami i proponuje utworzenie europejskiej sieci składającej się z przedstawicieli różnych jednostek krajowych.

3.2.3 Poprawa funkcjonowania istniejących instrumentów, szczególnie efektywne wykorzystanie finansowania wspólnotowego, jest jedną z kluczowych kwestii w zakresie zapobiegania, jako że zapobieganie jest tańsze niż naprawianie szkód. Środki te należy uwzględnić w jednym z funduszy (np. projekty dotyczące zalesiania/ponownego zalesiania), a także w ramach wiążącego prawodawstwa wspólnotowego ustanawiającego zasady zapobiegania wielu klęskom żywiołowym.

3.3 Wreszcie, proponuje się wzmocnienie międzynarodowej współpracy w dziedzinie zapobiegania klęskom. Prowadzone będą prace nad koordynacją z międzynarodową strategią ONZ w sprawie zapobiegania skutkom katastrof i ich ograniczania, a także z innymi organizacjami w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego oraz polityki sąsiedztwa.

4. Komentarze do wniosku

4.1 EKES ocenia bardzo pozytywnie treść komunikatu Komisji. Choć wprowadzono niewiele nowych elementów, przyjęte w nim podejście jest uzasadnione. Gdyby przestrzegano wszystkich obowiązujących przepisów wspólnotowych, środki prewencyjne w wielu przypadkach mogłyby zapobiec klęskom, które niestety występują coraz częściej, i złagodzić ich skutki. Zapobieganie jest jednym z działań najczęściej popieranych przez EKES⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Dz.U. L 288 z 6.11.2007.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005 (s. 35), Dz.U. C 195 z 18.8.2006 (s. 40) i Dz.U. C 204 z 9.8.2008 (s. 66).

⁽¹⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 66.

⁽²⁾ Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 35.

4.2 Należy podkreślić, że niektóre propozycje są bardzo wartościowe z punktu widzenia metody ogólnej, odnoszącej się nie tylko do konkretnych zjawisk, jak np. w przypadku powodzi. Zdaniem Komitetu, ze względu na charakter klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka konieczna jest ogólna metoda zapobiegania uwzględniająca jak najwięcej informacji na temat obecnego stanu naszych ziem, mórz i rzek oraz naszej atmosfery, a także wycieków, które mogą nastąpić w podziemnych miejscach składowania CO₂. Dlatego też propozycja utworzenia wykazu informacji o katastrofach pozwoli sporządzić mapy ryzyka zgodnie z regulacjami zawartymi w dyrektywie w sprawie powodzi, co będzie wymagało działań prewencyjnych ze strony właściwych władz.

4.2.1 Za ochronę środowiska odpowiedzialne są różne władze, w zależności od systemu organizacji terytorialnej każdego państwa ⁽¹⁾. Jednakże zdaniem EKES-u ważne jest, by były to przede wszystkim władze odpowiedzialne zarówno za działania zapobiegawcze, jak i za informowanie i kształcenie społeczeństwa obywatelskiego. To w dużym stopniu od nich zależy skuteczność środków ustanowionych w celu unikania lub złagodzenia skutków klęsk żywiołowych oraz katastrof spowodowanych przez człowieka.

4.3 Komitet uważa za stosowne podkreślenie znaczenia instrumentu finansowego ochrony ludności ⁽²⁾. W jego rocznych planach prac uwzględnione są zarówno działania w ramach wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności (transport, szkolenie itp.), jak też inne środki dotyczące przygotowań, planowania, wczesnego ostrzegania i zapobiegania.

4.4 W przyjętym w listopadzie 2008 r. planie prac na rok 2009 w znaczący sposób zwiększono środki na projekty współpracy w zakresie zapobiegania (z 1,1 mln EUR w planie prac 2008 do 2,25 mln EUR w planie prac 2009), co umożliwia wspieranie zapobiegania lub łagodzenia strat w dłuższej perspektywie dzięki poprawie oceny ryzyka. Mogą w tym uczestniczyć podmioty związane z ochroną ludności na wszystkich szczeblach administracyjnych lub społecznych.

4.5 Zdaniem Komitetu we wspomnianym planie prac należy zwrócić uwagę na znaczne zwiększenie środków (z 650 000 EUR w planie na 2008 do 1,18 mln EUR) przeznaczonych na udzielanie pomocy i przygotowanie mechanizmu, których celem jest m.in. wspieranie Komisji we wdrażaniu strategii zapobiegania klęskom oraz podniesienie świadomości w kwestiach związanych z zapobieganiem katastrofom. Godne uwagi jest również włączenie do planu prac na rok 2009 rozdziału dotyczącego wymiany sprawdzonych rozwiązań w zakresie prewencji.

⁽¹⁾ W punkcie 12. wniosków końcowych ze spotkania forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych znajduje się wezwanie do rozwijania współpracy przy uznaniu i wzmocnieniu współzależności władz centralnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

⁽²⁾ Decyzja Rady z 5 marca 2007 r. ustanawiająca instrument finansowy ochrony ludności (2007/162/CE, EURATOM).

4.6 Rozpowszechnianie najlepszych rozwiązań pozwoli nie tylko na lepszą koordynację właściwych władz, lecz także na poprawę stosowania strategii zapobiegających ryzykom oraz konkretnych działań w przypadku klęsk. W związku z tym Komitet uważa, że jednym z zadań wspólnotowego mechanizmu ochrony ludności ⁽³⁾ powinna być centralizacja tych baz danych za pośrednictwem ośrodka monitoringu i informacji w celu poprawy ich funkcjonowania.

4.7 W tym kontekście Komitet sądzi, że propozycja poprawy powiązań między wszystkimi podmiotami, za pomocą europejskiej sieci składającej się z przedstawicieli różnych jednostek krajowych, pozwoli nie tylko zastosować najlepsze rozwiązania na wypadek klęski, lecz także będzie miała funkcję zapobiegawczą w przypadkach, gdy działanie jest utrudnione.

4.8 Ważną kwestią jest sprawa finansowania środków zapobiegawczych. We wniosku zaproponowano dwa systemy:

— sporządzenie w 2009 r. wykazu wspólnotowych europejskich instrumentów finansowania na rzecz zapobiegania klęskom tak, aby ocenić ich wykorzystanie i braki ⁽⁴⁾;

— sporządzenie katalogu środków zapobiegawczych finansowanych w ramach różnych obszarów polityki wspólnotowej, np. zalesiania/ponownego zalesiania.

4.9 EKES uważa, że oprócz tych propozycji należałoby uwzględnić odpowiednie finansowanie ochrony ludności (instrument finansowy ochrony ludności) tak, aby nowe zadania nie prowadziły do zmniejszenia zdolności funkcjonowania mechanizmu wspólnotowego, nie tylko w zakresie zapobiegania, lecz także działania w obliczu klęsk.

4.10 Ponadto należy ponownie podkreślić znaczenie badań w zakresie zapobiegania klęskom oraz wskazać na użyteczność inwestowania w wysoce priorytetowe kwestie, które uwzględniono już częściowo w siódmym programie ramowym na rzecz badań i rozwoju technologicznego (2007-2013). Jednakże w odniesieniu do konkretnych działań zapobiegawczych można by zastosować inne źródła finansowania, merytorycznie związane z tym zagadnieniem, np. środki z drugiego filara WPR na działania w leśnictwie. W związku z tym Komisja powinna określić przewidywane źródła finansowania w ramach poszczególnych działań wspólnotowych, nie tylko w zakresie WPR, ale także w odniesieniu do polityki regionalnej, polityki energetycznej, zmian klimatu itd., aby prowadzić skuteczne działania zapobiegawcze wobec wszelkiego rodzaju katastrof.

⁽³⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

⁽⁴⁾ Ocena ewentualnie dostępnych w skali światowej instrumentów finansowania na rzecz ograniczania katastrof zawarta jest w punkcie 17 wniosków końcowych ze spotkania forum ds. ograniczania skutków katastrof naturalnych.

4.11 Ponadto Komitet pragnie podkreślić znaczenie uświadamiania społeczeństwa oraz organizacji społecznych i wolontariackich na temat potrzeby prowadzenia polityki zapobiegania jako podstawy większego bezpieczeństwa oraz właściwej odpowiedzi w przypadku sytuacji kryzysowej. Szkolenie i zwiększanie świadomości społeczeństwa obywatelskiego w zakresie zapobiegania klęskom oraz właściwego korzystania z zasobów naturalnych powinny być głównym zadaniem odpowiednich organów, a szczególnie władz lokalnych, ze względu na ich bliskość wobec zasobów i sposobów ich wykorzystania.

4.12 Wreszcie, propozycja wzmocnienia współpracy międzynarodowej w zakresie zapobiegania, a nie tylko udzielania pomocy, jest jednym z kluczowych elementów międzynarodowej strategii na rzecz zapobiegania katastrofom

i ograniczania ich skutków, przygotowanej przez ONZ dla krajów rozwijających się. W każdym razie należy rozważyć, pod patronatem samej ONZ, upowszechnienie mechanizmów interwencji, nie ograniczając przy tym jednak działań europejskich, które okazały się bardzo przydatne podczas ostatnich klęsk.

4.13 Europejska polityka sąsiedztwa powinna systematycznie uwzględniać aspekt współpracy w zakresie zapobiegania ryzyku w celu propagowania rozwoju zrównoważonego, zgodnie m.in. z milenijnymi celami rozwoju oraz planem działania z Hyogo przyjętym w ramach ISDR (*International Strategy for Disaster Reduction* – międzynarodowa strategia Narodów Zjednoczonych na rzecz zapobiegania katastrofom i ograniczania ich skutków).

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”

COM(2009) 44 wersja ostateczna

(2009/C 318/20)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Dnia 4 lutego 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„zielonej księgi TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 września 2009 r. Sprawozdawcą był Jan Simons.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 167 do 1 – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Komitet zgadza się z Komisją, że konieczny jest gruntowny przegląd wytycznych TEN-T, gdyż od 1996 r. UE powiększyła się o znaczną liczbę nowych państw członkowskich. W związku z tym oraz w wyniku przesunięć w ramach priorytetów polityki TEN-T, a w szczególności położenia większego nacisku na środowisko i klimat, niezbędne jest nowe ukierunkowanie wspólnotowej sieci infrastruktury transportowej.

1.2 Mając na uwadze rosnące emisje CO₂ oraz braki infrastrukturalne i organizacyjne w transporcie towarowym, EKES przychyliła się do idei Komisji, by poszukiwać zintegrowanych współmodalnych rozwiązań dla transportu towarowego w celu urzeczywistnienia synergii z korzyścią dla użytkowników.

1.3 Komitet sądzi, że przy tworzeniu nowej TEN-T trzeba w wyraźny sposób uwzględniać tzw. politykę sąsiedztwa oraz połączenia ze wschodem i południem UE, przy czym Komisja i państwa członkowskie powinny koncentrować się w pierwszym rzędzie na sieci, a nie na poszczególnych projektach infrastrukturalnych. Będzie to sprzyjało także solidarności między państwami członkowskimi.

1.4 Jeśli chodzi o formę przyszłej TEN-T, Komisja przedstawia trzy opcje. Komitet podobnie jak Rada jest zdania, że należy wybrać formę struktury dwupoziomowej z siecią kompleksową i siecią bazową obejmującą zdefiniowaną geogra-

ficznie sieć priorytetową oraz filar koncepcyjny, ułatwiający uwzględnianie różnych aspektów polityki transportowej i infrastruktury transportowej. Pozwoli to w odczuciu Komitetu na skuteczniejsze i wydajniejsze niż dotychczas wykorzystywanie środków finansowych UE. Należy powołać gremium, które zadba o koordynację przyznawania środków.

1.5 Komitet wzywa Komisję, by na potrzeby urzeczywistnienia sieci priorytetowej oraz interoperacyjnych systemów zarządzania ruchem stworzyła bardziej wiążące ramy dla ich realizacji, obejmujące także odpowiednie sankcje.

1.6 Jeśli chodzi o przyszłe planowanie TEN-T, Komitet może się zgodzić z przedstawionym w zielonej księdze podejściem Komisji, czyli z zasadą, że każdy rodzaj transportu powinien być wykorzystywany w ramach współmodalnych łańcuchów transportowych stosownie do swoich zalet względem pozostałych metod transportu i w ten sposób mogą one odgrywać ważną rolę w realizacji celów Wspólnoty związanych z klimatem. Celem musi pozostać przedstawienie się na najbardziej przyjazny dla środowiska łańcuch transportowy.

2. Wstęp

2.1 4 lutego 2009 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę „TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej”, w której dokonuje przeglądu swej polityki dotyczącej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

2.2 Komisja dąży do jak najszerszego zaangażowania zainteresowanych stron w ten przegląd, tak by móc skorzystać z dostępnej wiedzy, doświadczeń i poglądów. W tym celu przeprowadziła publiczne konsultacje, które zakończyły się 30 kwietnia 2009 r.

2.3 Komisja zamierza przeanalizować wyniki tych konsultacji i wykorzystać je jako wkład w swoje prace nad kształtem nowej polityki TEN-T. Zgodnie z oczekiwaniami pozostałe miesiące 2009 r. zostaną przeznaczone na analizę reakcji na zieloną księgę oraz na przeprowadzenie koniecznych badań. Na początku 2010 r. Komisja planuje przedstawić metodologię tej polityki na początku roku 2010, a następnie sformułować wnioski legislacyjne dotyczące zmiany wytycznych TEN-T i ewentualnego rozporządzenia w sprawie TEN-T.

2.4 W Traktacie WE (art. 154-156) polityka TEN-T została zdefiniowana jako wkład w realizację celów rynku wewnętrznego w dziedzinie wzrostu gospodarczego oraz tworzenia miejsc pracy, a także urzeczywistniania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej z korzyścią dla wszystkich obywateli i podmiotów gospodarczych.

2.5 Ponadto trzeba zadbać o zrównoważony rozwój, stawiając na kluczowym miejscu w polityce wymogi dotyczące ochrony środowiska. Polityka TEN-T musi wnieść istotny wkład w realizację celu 20/20/20, jaki wyznaczyła sobie Wspólnota w odniesieniu do kwestii klimatu.

2.6 Polityka UE dotycząca transeuropejskich sieci transportowych została ukształtowana w latach 1990-1995 i oficjalnie określona decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady z 1996 r. Od tego czasu zainwestowano 400 mld euro w projekty infrastruktury transportowej stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania, przy czym trzeba zauważyć, że pojawiły się znaczne opóźnienia w realizacji wielu projektów. Zwłaszcza w pierwszej fazie wdrażania TEN (1996-2003) państwa członkowskie zrealizowały w przeważającej mierze – w stosunku do łącznej liczby projektów priorytetowych – projekty drogowe. W ewidentnych przypadkach należy w szybkim tempie zwiększyć wyposażenie w infrastrukturę bardziej przyjaznych dla środowiska rodzajów transportu.

2.7 Około 30 % z zainwestowanych 400 mld euro pochodzi ze źródeł wspólnotowych, takich jak budżet TEN-T, Fundusz Spójności, EBF i EBI. Wartość inwestycji, które pozostały do zrealizowania, szacuje się na 500 mld euro. Ogólnie przewiduje się, że 80 % funduszy zarezerwowanych na priorytetowe projekty TEN-T zostanie przeznaczonych na transport kolejowy.

2.8 Doświadczenie pokazuje, że europejskim obywatelom trudno jest dostrzec rezultaty polityki TEN-T i wnoszoną przez nią wartość dodaną. W omawianej zielonej księdze Komisja próbuje zaradzić tej sytuacji poprzez proponowane podejście i umieszcza cele dotyczące zmian klimatu na centralnym miejscu w przyszłej polityce TEN-T.

2.9 Komisja sama stwierdza, że konieczny jest gruntowny przegląd polityki TEN-T. Należy stworzyć solidne podstawy efektywnej realizacji celów Wspólnoty w dziedzinie klimatu poprzez uruchomienie procesu obejmującego cele dotyczące gospodarki i ochrony środowiska oraz ukierunkowanego na wydajny transport osób i towarów, uwzględniający zasadę współmodalności i innowacyjne techniki.

2.10 Ze względu na szeroki zakres przeglądu, obejmujący kwestie polityczne, społeczno-gospodarcze, ekologiczne, instytucjonalne, geograficzne i techniczne, Komisja zdecydowała się na opublikowanie zielonej księgi, w której przedstawiła swoje rozważania, i w ramach konsultacji umożliwiła zainteresowanym stronom aktywne włączenie się do dyskusji i zgłoszenie sugestii dotyczących nowej polityki TEN-T.

2.11 W odniesieniu do zielonej księgi na temat przyszłej polityki TEN-T Parlament Europejski w swej rezolucji z 22 kwietnia 2009 r. zauważył, że mimo iż popiera dość niejasne pojęcie filaru koncepcyjnego TEN-T, to za użyteczny uważa rozwój konkretnych projektów, przy czym przyjazne dla środowiska rodzaje transportu powinny być w nieproporcjonalnie dużym stopniu uwzględniane w wykazie projektów priorytetowych.

2.12 Europejska Rada Ministrów na szczycie w dniach 11-12 czerwca 2009 r. uznała, że wszystkie obecne projekty priorytetowe TEN-T powinny być integralną częścią spójnej sieci priorytetowej łączącej już ukończoną i kończoną infrastrukturę z projektami leżącymi we wspólnym interesie. Projekty te powinny mieć charakter multimodalny, przy czym trzeba zwrócić uwagę na węzły i połączenia intermodalne.

2.13 Ponadto Rada zauważa, że polityka TEN-T powinna przyczynić się znacząco do osiągania celów związanych ze zmianą klimatu oraz celów środowiskowych. Optymalna integracja i wzajemne połączenia wszystkich środków transportu (zarówno fizycznych, jak i inteligentnych systemów transportowych), umożliwiające efektywne współmodalne usługi transportowe, stanowią mocną podstawę wspierania wysiłków sektora transportowego na rzecz zmniejszenia emisji CO₂ i innych zanieczyszczeń.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet jest zdania, że Komisja, stwierdziwszy, iż wdrażanie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 1996 r. dotyczącej utworzenia transeuropejskiej sieci infrastruktury o istotnym znaczeniu dla Wspólnoty nie przebiegło zgodnie z planem – co stwierdzono także w komunikacie Komisji „Sieci transeuropejskie: W kierunku podejścia zintegrowanego”, COM(2007) 135 wersja ostateczna – podjęła odpowiednie działania, aby dzięki publicznym konsultacjom opartym na zielonej księdze stworzyć podstawy do zasadniczego przeglądu polityki TEN-T.

3.2 Zdaniem Komitetu potrzebna jest także zasadnicza rewizja wytycznych TEN-T, ponieważ od 1996 roku UE powiększyła się o wiele nowych państw członkowskich. Z tego powodu konieczne jest nowe ukierunkowanie wspólnotowej sieci infrastruktury transportowej.

3.3 Przeprowadzona przez Komisję polityczna ocena wytycznych TEN-T pokazuje, że rozszerzenie UE osłabiło pierwotne planowanie sieci, którego celem było łączenie istotnych części krajowych sieci dla poszczególnych rodzajów transportu i integrowanie ich na granicach państw.

3.4 Ponieważ realizacja nowej sieci TEN-T będzie wymagała ogromnych inwestycji, zdaniem Komitetu należy koniecznie uwzględnić jak najwięcej istotnych czynników i elementów, by móc dokonać właściwych i odpowiedzialnych wyborów. Jako punkt wyjścia Komitet zaleca, by to środki finansowe odzwierciedlały ambicje, a nie odwrotnie.

3.5 Podstawy dla przyszłej polityki TEN-T są zapisane w Traktacie WE. W art. 154-156 zostały określone elementy, które trzeba wziąć pod uwagę. W przeszłości nie przywiązywano wystarczającej wagi do rozwoju zrównoważonego, a w konsekwencji do celów dotyczących klimatu, tymczasem Komitet zgadza się z Komisją, że musi to być istotnym elementem polityki transportowej, obejmującej także politykę TEN-T. Komitet zwrócił już na to uwagę w swej opinii z 13 marca 2008 r. (TEN/298, CESE 488/2008), w której podkreślił także konieczność przyjęcia zintegrowanego podejścia.

3.6 W celu realizacji postanowień traktatu opracowano tzw. wytyczne TEN-T, które określają warunki wyboru projektów stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania i promowanych przez państwa członkowskie. Ostatecznym celem politycznym tych wytycznych jest stworzenie jednej multimodalnej sieci, która w innowacyjny sposób umożliwi bezpieczny i wydajny przepływ ruchu.

3.7 Komitet podziela propozycję Komisji dotyczącą poszukiwania współmodalnych rozwiązań dla transportu towarowego w celu uporania się z problemami takimi jak wzrost emisji dwutlenku węgla czy braki infrastrukturalne bądź organizacyjne. Podobnie jak Komisja uznaje, że na przykład rozwój autostrad morskich ma duże znaczenie dla dalszego kształtowania się TEN-T.

3.8 Komisja jest zdania, że punktem wyjścia dla nowej polityki TEN-T powinny być dotychczas osiągnięte rezultaty, aby zapewnić ciągłość z uzgodnionym wcześniej podejściem. Komitet zastanawia się, czy jest to możliwe do pogodzenia z gruntownym przeglądem polityki TEN-T. Oparta na obiektyw-

nych kryteriach ocena listy projektów uznawanych za priorytetowe zawartej w załączniku 3 do wytycznych TEN-T powinna, zdaniem Komitetu, prowadzić do zmiany treści tego załącznika, która może w sposób logiczny prowadzić także do wykreślenia z niego niektórych projektów.

3.9 Jeśli chodzi o wypracowanie nowej polityki TEN-T, Komitet zgadza się z Komisją, że jej podstawą musi być podwójny cel łączący kwestie dotyczące gospodarki i środowiska. Zdaniem Komitetu zintegrowane podejście przynosi synergię, zwłaszcza w przypadku projektów związanych z rozszerzeniem UE. Dlatego też, dokonując wyboru sieci, należy mieć jasny obraz konsekwencji dla środowiska, w tym dla klimatu. Promując system transportowy, który będzie wydajny, zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju i oparty na zasadzie współmodalności, trzeba zatem szukać równowagi pomiędzy interesami gospodarczymi a troską o środowisko.

3.10 Jako przykład może posłużyć stymulowana przez rynek integracja transportu lotniczego i kolejowego na odległościach do 500 km. Szybkie połączenia kolejowe odgrywają bardzo istotną rolę w przewozie osób, ale interesujące możliwości zintegrowania portów lotniczych z europejską siecią kolejową istnieją także w dziedzinie przewozu towarów.

3.11 Komitet sądzi, że nowa TEN-T powinna się koncentrować przede wszystkim na sieci, zarówno fizycznej, jak i innego rodzaju, przy czym nacisk należy położyć na tzw. politykę sąsiedztwa, na przykład infrastrukturę łączącą zachód i wschód oraz północ i południe UE (Via Baltica, Helsinki-Ateny). Podejście takie sprzyja zdaniem Komitetu poczuciu solidarności wśród mieszkańców Europy.

3.12 Komisja sugeruje, by wszystkie wybrane projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania zostały poddane zharmonizowanej analizie stosunku kosztów do korzyści, w oparciu o wiele kryteriów, określającej ich europejską wartość dodaną. Dzięki temu można by uwzględnić wszystkie czynniki, nie tylko przeliczalne na pieniądze. Pozwoliłoby to przyznawać dotacje z budżetu Wspólnoty w sposób sprawiedliwy, obiektywny i jedynie na projekty o potwierdzonej wspólnotowej wartości dodanej. Komitet jest zdania, że trzeba stosować wszelkie możliwe rozwiązania prowadzące do skuteczniejszego i wydajniejszego wydatkowania środków wspólnotowych.

3.13 Takie zharmonizowane podejście byłoby szczególnie użyteczne w przypadku transgranicznych infrastrukturalnych „wąskich gardeł”, gdzie pojawia się często problem podziału kosztów. Harmonizacja mogłaby doprowadzić do racjonalizacji programu TEN-T, a wtedy więcej uwagi można by poświęcić łączeniu kwestii gospodarczych i ochrony środowiska.

3.14 W zielonej księdze Komisja prosi o wybranie jednej z poniższych opcji dalszego rozwoju TEN-T:

- zachowanie obecnej dwupoziomowej struktury z siecią kompleksową oraz (niepołączonymi) projektami priorytetowymi;
- ograniczenie TEN-T do jednego poziomu (projekty priorytetowe, ewentualnie połączone w sieć priorytetową);
- struktura dwupoziomowa z siecią kompleksową i siecią bazową obejmującą zdefiniowaną geograficznie sieć priorytetową oraz filar koncepcyjny, ułatwiający uwzględnianie różnych aspektów polityki transportowej i infrastruktury transportowej.

3.15 Komitet opowiada się za ostatnią z tych trzech opcji. Jest zdania, że środki finansowe UE muszą być wykorzystywane efektywniej niż dotychczas, a koncentracja środków na sieci bazowej zapewnia pod tym względem najlepsze możliwości. Sieć kompleksowa, w której z biegiem lat stosowanie części prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie transportu zostało powiązane z zakresem obecnej sieci TEN-T, ze względu na to powiązanie nie może zostać po prostu odsunięta na bok i musi istnieć nadal. Związane z nią projekty nie mogłyby wprowadzić kwalifikować się do wsparcia z budżetu TEN-T, ale mogłyby nadal być finansowane z funduszy regionalnych i Funduszu Spójności.

3.16 Aby skuteczniej i wydajniej wykorzystywać środki finansowe UE, należy zdaniem komitetu powołać gremium, które zadba o koordynację przyznawania środków.

3.17 Określona geograficznie sieć priorytetowa powinna zdaniem Komitetu składać się z rzeczywiście multimodalnych osi zapewniających połączenia między najważniejszymi ośrodkami gospodarczymi i skupiskami ludności oraz łączących je z głównymi węzłami transportowymi, takimi jak porty morskie, śródlądowe i lotnicze. Sieć ta powinna spełniać wymogi dotyczące ochrony środowiska i wspierania rozwoju społecznego i zrównoważonego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Zdaniem Komisji zrównoważony rozwój, a zwłaszcza ambitne cele dotyczące klimatu określone przez UE w grudniu 2008 r., wymagają zmiany podejścia do sieci trans-europejskich. Podobnie jak Komisja, Komitet sądzi, że kwestie dotyczące klimatu same w sobie byłyby wystarczającym powodem do dokonania przeglądu, ale zwraca uwagę na fakt, że również nieukończenie zaplanowanych projektów i rozszerzenie UE sprawiają, że przegląd jest nieodczynny.

4.2 Komitet zasadniczo zgadza się z Komisją, że wszystkie projekty stanowiące przedmiot wspólnego zainteresowania powinny zostać poddane analizie stosunku kosztów do korzyści, by zbadać możliwości stosowania innych metod dających ten sam efekt. Zwraca jednak uwagę na konieczność określania i szacowania efektów zewnętrznych w sposób bardziej jednolity.

4.3 Komitet zgadza się z Komisją, że w ramach przeglądu TEN-T sieć powiązanych ze sobą wielkich projektów infrastrukturalnych należy uzupełnić o sieć koncepcyjną takich projektów. Chciałby jednak podkreślić, że Komisja powinna nakierować znaczną część swych działań koordynacyjnych na urzeczywistnienie tego rodzaju projektów.

4.4 Komitet zwraca uwagę na to, że systematyczne inwestycje w europejskie badania naukowe i rozwój technologiczny umożliwiły osiągnięcie celów europejskiej polityki transportowej dzięki innym środkom niż tylko poprzez inwestycje w infrastrukturę fizyczną.

4.5 Komisja w różnych komunikatach, np. w planie działania na rzecz logistyki czy w planie działania na rzecz inteligentnych systemów transportowych (ITS), przedstawiła różne możliwości i zamierzenia polityczne. Wdrażając te nowe technologie, należy jednak zawsze dbać o to, by nie miały one niekorzystnego wpływu na warunki pracy i ochronę danych.

4.6 Warto także wspomnieć o inicjatywie na rzecz ekologicznych samochodów, która jest częścią planu naprawy gospodarczej dla Europy i która pokazuje, że stosowanie czystych technologii napędu i inteligentnej logistyki może zwiększyć efektywność i wydajność europejskiego systemu transportowego. W kontekście innowacji nie można też zapomnieć o europejskim programie działań NAIADES, który służy ogólnie wspieraniu żeglugi śródlądowej.

4.7 We wspomnianym w punkcie 4.5 planie działania na rzecz logistyki pokrótce opisuje się ideę zielonych korytarzy. Zdaniem Komitetu należałoby bliżej wyjaśnić tę ideę, ponieważ zielone korytarze zakładają także dostępność różnych środków transportu pomiędzy węzłami transportowymi, co pozwala na dokonanie wyboru z uwzględnieniem efektywności kosztowej.

4.8 Realizacja TEN-T była dotychczas postrzegana jako zobowiązanie ze strony państw członkowskich. Mimo że budowa infrastruktury należy do kompetencji krajowych, Komitet chciałby wezwać Komisję, by na potrzeby urzeczywistnienia sieci priorytetowej stworzyła bardziej wiążące ramy dla jej realizacji, obejmujące także odpowiednie sankcje. Takie ramy można by opracować także dla interoperacyjnych systemów zarządzania ruchem.

4.9 Komitet jest zdania, że w ramach rozważań nad siecią priorytetową odpowiednią rolę powinny zdecydowanie odegrać autostrady morskie, przy czym więcej uwagi należy poświęcić szerszej sieci logistycznej, zapewniającej portom morskim UE dobry dostęp i odpowiednie połączenia z lądem, pamiętając jednocześnie, by nie spowodować zakłócenia konkurencji.

4.10 Komitet zgadza się z Komisją w wielu sprawach poruszonych w zielonej księdze i jest zdania, że będą one musiały zostać uwzględnione w przyszłym planowaniu TEN-T. Są to

zagadnienia takie jak odmienne potrzeby ruchu pasażerskiego i towarowego, wrażliwość portów lotniczych na wahania cen paliw, bezpieczeństwo, rozwój gospodarczy i ochrona środowiska, poruszona w punkcie 4.9 kwestia portów morskich oraz logistyka transportu towarowego oparta na zasadzie, że każdy rodzaj transportu powinien być wykorzystywany w ramach efektywnych współmodalnych łańcuchów transportowych stosownie do swoich zalet względem pozostałych metod transportu, i odgrywająca ważną rolę w osiągnięciu celów Wspólnoty dotyczących klimatu. Celem musi pozostać przedstawienie się na najbardziej przyjazny dla środowiska łańcuch transportowy.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy”

COM(2008) 654 wersja ostateczna

(2009/C 318/21)

Sprawozdawca: **Luca JAHIER**

Dnia 17 października 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy«”

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 września 2009 r. Sprawozdawcą był Luca JAHIER.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 145 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W ciągu ostatnich 15 lat Afryka była przedmiotem coraz większej uwagi ze strony Chin, które stały się stopniowo jej trzecim co do wielkości partnerem handlowym i gospodarczym w wyniku stałego wzrostu wartości wymiany handlowej, inwestycji i partnerstw zawartych z przeważającą większością krajów afrykańskich. Chociaż Europa pozostaje wciąż najważniejszym partnerem gospodarczym Afryki, to jej relatywna przewaga w wielobiegunowym świecie ulega osłabieniu, gdyż kraje wschodzące starają się ustanowić nową równowagę. Ze względu na to, że Afryka jest bliskim sąsiadem Europy dzielącym z nią wspólne interesy, zaangażowanie innych potęg światowych zobowiązuje Europę do odnowienia stosunków partnerskich z tym kontynentem.

1.2 EKES wyraża uznanie dla propozycji Komisji, by zapoczątkować trójstronny dialog i współpracę między Unią Europejską, Chinami i Afryką. Jest to niezbędny i nieunikniony krok, chociaż jego wynik jest raczej niepewny i problematyczny. Należy w szczególności docenić zarówno pragmatyczne i wielostopniowe podejście, jak i znaczenie czterech zaproponowanych dziedzin: pokoju i bezpieczeństwa, infrastruktury, wykorzystania zasobów naturalnych i zasobów środowiska, rolnictwa i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność.

1.3 Współpraca trójstronna ma niemniej sens jedynie wtedy, gdy jest skuteczna i parytetowa. Należy odpowiednio uwzględnić punkt wyjścia, którym jest asymetria obecnych stosunków: Chiny to duży kraj, który indywidualnie rozmawia z poszczególnymi krajami afrykańskimi, podczas gdy UE często trudno jest zająć jednolite stanowisko w swych kontaktach z tym kontynentem. Chociaż obecność Chin w Afryce nie jest

pozbawiona negatywnych aspektów, to wiele afrykańskich rządów skłania się raczej ku partnerstwu z Pekinem, który wydaje się bardziej gotowy odpowiedzieć na ich postulaty, nie stawiając jednocześnie warunków i nie obarczając ich powolnymi procedurami biurokratycznymi.

1.4 By współpraca była skuteczna, konieczne jest przede wszystkim upewnienie się co do rzeczywistego zainteresowania wszystkich stron zaproponowaną strategią i praktycznym zaangażowaniem w dialog trójstronny. Komisja i Rada powinny zatem podjąć wszelkie inicjatywy niezbędne do uzyskania odpowiednich reakcji na te propozycje.

Jest ponadto konieczne, by:

- Unia Europejska podjęła większe starania, by jej działania zarówno w dziedzinie gospodarczej, jak i dyplomatycznej, a także współpraca na rzecz rozwoju były spójne z bardziej zdecydowanym długofalowym podejściem geostrategicznym, które ożywiłoby zdecydowanie strategię lizbońską UE-Afryka oraz wiązałoby się ze zwiększeniem ilości środków finansowych;
- rządy i Unia Afrykańska zwracały większą uwagę na długoterminowe korzyści, jakie ich kraje mogą czerpać z partnerstwa z Unią Europejską i Chinami, ograniczając pole dla bezpośrednich korzyści przywódców lokalnych; z tego względu niezbędne jest ich wsparcie w rozwijaniu umiejętności opracowywania długoterminowych strategii rozwoju regionalnego i kontynentalnego i zarządzania nimi;

— zaapelowano do Chin o większe zaangażowanie, tak by owoce współpracy trójstronnej, a także dwustronnej z poszczególnymi krajami afrykańskimi przynosiły korzyści nie tylko ich rządowi, lecz również całemu społeczeństwu i ludności lokalnej.

1.5 By zrównoważony wzrost lokalny był pierwszoplanowym celem, należy przede wszystkim zagwarantować, że:

— wsparte zostanie tworzenie lokalnej wartości dodanej;

— tworzone będą nowe infrastruktury socjalne, z uwzględnieniem istniejących struktur;

— będzie miał miejsce rzeczywisty transfer kompetencji i technologii;

— wsparty zostanie wzrost rynków lokalnych i regionalnych oraz przedsiębiorstw lokalnych, a bardziej ogólnie rzecz ujmując – nastąpi polepszenie warunków życia i pracy;

— wspierane będą partnerstwa między przedsiębiorstwami zagranicznymi i lokalnymi;

— nie zwiększy się niemożliwy do spłacenia długoterminowy dług i wzmocnione zostaną ogólnie instytucje lokalne i regionalne.

1.6 Parytetowy dialog i współpraca powinny ponadto umożliwić każdej ze stron podniesienie również najbardziej kontrowersyjnych kwestii lub zagadnień, które są przedmiotem rozbieżnych opinii i obaw. Uwzględnienie w proponowanym procesie – w oparciu o przyjętą już decyzję Rady Unii Europejskiej – kluczowych kwestii pominiętych w komunikacie, takich jak demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka i rola społeczeństwa obywatelskiego, byłoby spójniejsze zarówno ze strategią lizbońską z 2007 r., jak i z umową z Kotonu z 2000 r., która reguluje kontakty UE z krajami AKP.

1.7 Zdaniem EKES-u niezbędne jest podkreślenie wagi zaangażowania w dialog trójstronny wszystkich podmiotów niepaństwowych, zwłaszcza sektora prywatnego, organizacji związkowych, rolników, organizacji skupiających kobiety, konsumentów itp. W ostatnich latach rola tych podmiotów znacznie się zwiększyła, między innymi w wyniku powodzenia konwencji z Lomé i umowy z Kotonu. Nie należy zatem narażać lub osłabiać tej pozytywnej dynamiki związanej z udziałem różnych podmiotów społeczno-gospodarczych w kontaktach UE-Afryka,

lecz raczej odpowiednio je promować. EKES zwraca się zatem do Komisji o uwzględnienie tej kluczowej kwestii w swym wniosku.

1.8 Wziąwszy pod uwagę multilateralną politykę Europy oraz rosnące zainteresowanie USA Afryką, współpraca trójstronna między UE, Chinami i Afryką może zostać również poszerzona o Stany Zjednoczone z myślą o bardziej całościowym, skutecznym i parytetowym partnerstwie, które działałoby z pewnością we wskazanych dziedzinach, lecz mogłoby zostać również rozwinięte w innych obszarach.

2. Wstęp

2.1 Afryka bardzo szybko się zmienia. Chociaż wciąż wytwarza zaledwie 2 % PKB i poniżej 1 % światowej produkcji przemysłowej, kontynent ten włącza się ponownie do globalizacji po kilkudziesięciu latach marginalizacji geopolitycznej i gospodarczej. Unia Europejska jest wciąż jej najważniejszym partnerem gospodarczym, lecz zabiegają o nią w coraz większym stopniu „wschodzący inwestorzy”, głównie Chiny, lecz także Indie, Japonia, Korea Południowa, wielkie kraje Ameryki Łacińskiej i kraje położone nad Zatoką Perską. W ostatnich latach również Stany Zjednoczone ponownie zwróciły uwagę na Afrykę, przede wszystkim z myślą o zagwarantowaniu sobie pewnych dostaw energii i o zwalczaniu zagrożeń terrorystycznych. Chociaż 40 % ludności nadal żyje poniżej progu ubóstwa, Afryka jest w coraz mniejszym stopniu postrzegana jako „pozbawiony nadziei kontynent”, a coraz bardziej jako „nowa granica” oferująca możliwości rozwoju i prowadzenia interesów.

2.2 W ostatnim dziesięcioleciu w Afryce dały się zauważyć istotne innowacje polityczne: powstanie Unii Afrykańskiej, wraz z wprowadzeniem jej planu strategicznego na lata 2004-2009, zastosowanie nowych możliwości interwencji w celu rozwiązywania konfliktów, wzmocnienie regionalnych wspólnot gospodarczych, afrykańskie modele rozwoju gospodarczego (NEPAD, Nowe Partnerstwo dla Rozwoju Afryki) i sprawowania rządów (Afrykański Mechanizm Wzajemnej Oceny).

2.3 Jak kilkakrotnie podkreślał komisarz Louis Michel⁽¹⁾, wszystkie te zmiany sprawiły, że wznowione międzynarodowe zainteresowanie Afryką skupiło się na trzech kluczowych obszarach: interesach gospodarczych i geostrategicznych, a także interesach związanych z bezpieczeństwem i władzą.

2.4 Na płaszczyźnie gospodarczej, oprócz konkurencji w celu uzyskania dostępu do zasobów naturalnych tego kontynentu i sprawowania nad nimi kontroli, uwagę zwrócono również na wciąż olbrzymie możliwości afrykańskiego rynku wewnętrznego, którego średni wzrost w ostatnich latach wyniósł 6 %, którego poziom inflacji był niski i któremu towarzyszył wzorcowy proces stałego ograniczania długu publicznego.

⁽¹⁾ Zob. zwłaszcza Louis MICHEL, „Afrique-Europe: l'indispensable alliance”, na prawach rękopisu, KE, 2007.

2.5 W obu tych obszarach Chiny wykazały się wielką determinacją i zdolnością do długoterminowych inwestycji strukturalnych⁽¹⁾, zmieniając tym samym charakter historycznego związku z krajami afrykańskimi, którego początki sięgają lat 50. Chociaż Chiny wciąż kładą nacisk na współpracę Południe-Południe między krajami rozwijającymi się, to od połowy lat 90. zwracają większą uwagę na możliwości gospodarcze, jakie oferuje Afryka, i nawiązały przyjacielskie stosunki z prawie wszystkimi krajami afrykańskimi. Wymiar kontynentalny nowego chińskiego podejścia został potwierdzony przez utworzenie przez rząd chiński forum współpracy między Chinami a Afryką (FOCAC)⁽²⁾, a odbywające się co trzy lata szczyty tego forum (Pekin 2000 r., Addis Abeba 2003 r., Pekin 2006 r. oraz szczyt przewidziany w Sharm el-Sheikh w Egipcie na grudzień 2009 r.) wyznaczyły rytm stałej ewolucji stosunków między Chinami a krajami Afryki. Odnowionej strategii Chin wobec Afryki nadano oficjalny charakter, publikując w styczniu 2006 r. „białą księgę” w sprawie polityki Chin w Afryce⁽³⁾.

2.6 Znaczne zmiany kontekstu w porównaniu z poprzednimi dziesięcioleciami skłoniły również Unię Europejską do dokonania przeglądu swej polityki wobec Afryki. Proces ten doprowadził do przyjęcia w grudniu 2007 r. w Lizbonie nowej wspólnej strategii Afryka-UE, na której temat Komitet wypowiedział się w długiej i szczegółowej opinii⁽⁴⁾.

2.7 Podczas gdy Chiny i Europa zwiększają na nowo swe zainteresowanie Afryką i są gotowe do inwestowania na tym kontynencie, sposób, w jaki zdefiniują one w przyszłości swą linię działania, budzi pytania i oczekiwania zarówno ze względu na oczywistą konkurencję, jak i możliwości współpracy. Należy wziąć pod uwagę, że o ile w ujęciu bezwzględnym UE i Chiny zajmują odpowiednio pierwsze i trzecie miejsce wśród partnerów handlowych i zagranicznych inwestorów w Afryce, to w ostatnim dziesięcioleciu względne znaczenie kontaktów handlowych między Europą a Afryką zmniejszyło się, a między Chinami i Afryką – drastycznie wzrosło⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Nie chodzi jedynie o zasoby naturalne, infrastrukturę i handel. Wiodący bank chiński *Industrial Land Commercial Bank of China* nabył 20 % udziałów największego banku południowo-afrykańskiego, a jednocześnie afrykańskiego *Standard Bank*, płacąc 5,6 mld dolarów. Jest to największa do tej pory inwestycja grupy zagranicznej w Afryce.

⁽²⁾ Zob. oficjalna strona FOCAC: www.focac.org/eng/

⁽³⁾ „China's African policy”, 12 stycznia 2006 r., <http://www.focac.org/eng/zgdfzcc/t463748.htm>

⁽⁴⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148-156, „Partnerstwo strategiczne między UE a Afryką”, sprawozdawca: DANTIN.

⁽⁵⁾ Według MFV obroty handlowe UE-Afryka, które w 1995 r. stanowiły 45 % całkowitej wymiany handlowej Afryki, spadły do nieco ponad 30 %, podczas gdy Chiny przeszły od śmiesznie niskiego odsetka w 1995 r. do ok. 27 % obecnie. W 2008 r. wymiana handlowa między Chinami a Afryką osiągnęła wartość 106,8 mld dolarów, stanowiąc tym samym 45-procentowy wzrost w porównaniu z rokiem poprzednim i przewyższając z dwuletnim wyprzedzeniem wartość 100 mld wyznaczoną na szczycie w Pekinie w 2006 r., którą miano osiągnąć do 2010 r. Zob. również *Commission staff working paper, Annexes to the Communication of the Commission*, SEC(2008) 2641 wersja ostateczna.

2.8 Przyjmując odpowiedzialność za nasilającą się debatę publiczną na temat znaczenia Chin w Afryce, a także kierując się rezolucją przyjętą na ten temat przez PE w kwietniu 2008 r.⁽⁶⁾, w ciągu ostatnich dwóch lat Komisja Europejska zapoczątkowała dogłębne przemyślenia, którym towarzyszyły znaczące inicjatywy w zakresie szerokich konsultacji⁽⁷⁾, w celu zrozumienia konsekwencji bieżących procesów i wytyczenia możliwych kierunków trójstronnego dialogu między UE, Chinami i Afryką.

3. Treść komunikatu

3.1 Komunikat proponuje poszukiwanie najbardziej odpowiednich sposobów ułatwienia procesu dialogu i współpracy parytetowej między UE, Chinami i Afryką. Głównym celem Komisji jest zatem krzewienie wzajemnego zrozumienia i umożliwienie podejmowania wspólnych i skoordynowanych działań w strategicznych dziedzinach, zgodnie z priorytetami zdefiniowanymi przede wszystkim przez instytucje afrykańskie.

3.2 Komunikat opiera się na pragmatycznej i wielostopniowej koncepcji działania, skupiającej się głównie na praktycznej koordynacji w obszarach uznawanych za kluczowe dla wspierania stabilności i rozwoju Afryki. Należą do nich:

— **Pokój i bezpieczeństwo w Afryce** – w celu pogłębienia współpracy z Unią Afrykańską i Chinami w ramach ONZ, tak by wesprzeć rozwój warunków afrykańskiego pokoju i bezpieczeństwa oraz rozwinąć umiejętności zarządzania operacjami pokojowymi UA.

— **Wspieranie infrastruktury w Afryce**, która jest podstawą rozwoju, inwestycji i handlu, w celu poprawy łączności i integracji regionalnej, zwłaszcza w sektorze transportu, telekomunikacji i energii.

— **Zrównoważona gospodarka zasobami środowiska i zasobami naturalnymi**, która – umacniając powiązania z takimi inicjatywami, jak Inicjatywa na rzecz Przejrzystości w Przemśle Wydobywczym (EITI), Egzekwowanie prawa, zarządzanie i handel w dziedzinie leśnictwa (FLEGT), a także proces Kimberley na rzecz przejrzystości w przemyśle diamentowym – umożliwia zwiększenie przejrzystości procesów oraz przyczynia się do transferu technologii i środków finansowych w celu stawienia czoła zmianom klimatu i wspierania rozwoju źródeł energii odnawialnej.

⁽⁶⁾ „China's policy and its effect on Africa”, sygn. Parlamentu Europejskiego: A6-0080/2008/P6 TA-PROV(2008)0173, rezolucja PE z marca 2008 r., sprawozdawca: Ana Maria GOMES.

⁽⁷⁾ Szczególnie istotna była konferencja „Partners in competition? EU, Africa and China” zorganizowana przez KE 28 czerwca 2007 r., w której udział wzięło ponad 180 decydentów politycznych, ekspertów i dyplomatów afrykańskich, chińskich i europejskich.

— **Rolnictwo i bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność** – w celu zwiększenia wydajności i podniesienia poziomów produkcji afrykańskiego rolnictwa, przede wszystkim za pośrednictwem badań i innowacji w rolnictwie, kontroli weterynaryjnych oraz bezpieczeństwa żywności, w kontekście szeroko zakrojonego programu na rzecz rozwoju afrykańskiego rolnictwa (CAADP).

3.3 Komisja uważa, że dialog i konsultacje powinny się rozwijać na wszystkich szczeblach (krajowym, regionalnym, kontynentalnym, a także w stosunkach dwustronnych UE-Chiny), tak by krzewić wzajemne zrozumienie polityki i podejść wśród decydentów politycznych tych trzech stron, tym samym umożliwiając rozwinięcie konkretnych perspektyw współpracy. Jednocześnie proces ten będzie służyć zwiększeniu skuteczności pomocy, zgodnie z deklaracją paryską z marca 2005 r. i wnioskami z seminarium w Accrze z września 2008 r.

3.4 Rada Unii Europejskiej przyjęła główne zalecenia zawarte w komunikacie, uznając, że dialog trójstronny może się przyczynić do „wsparcia wzmoczonych wysiłków Afryki i wspólnoty międzynarodowej na rzecz demokratyzacji, integracji politycznej i gospodarczej, dobrego sprawowania rządów oraz poszanowania praw człowieka”⁽¹⁾, i zalecając bardziej dogłębną analizę propozycji konkretnych środków.

3.5 EKES odnotowuje jednak z niepokojem i rozczarowaniem, że ani Chiny, ani UA nie przyjęły do tej pory żadnego oficjalnego stanowiska w sprawie dialogu trójstronnego zaproponowanego przez UE. Współpraca z Afryką nie znalazła się w programie ostatniego szczytu UE-Chiny, tak jak proponował omawiany komunikat⁽²⁾. Obecnie brak zatem namacalnych dowodów, że Chiny i UA są skłonne przyjąć propozycję UE.

4. Pozytywne aspekty

4.1 Komunikat zawiera wiele godnych uznania, pozytywnych aspektów, szczególnie:

- podejście oparte na dialogu i wymianie, które wpisuje się w niezbędną politykę koordynacji między donatorami a głównymi zainteresowanymi stronami;
- pragmatyczne podejście polegające na wyborze czterech dziedzin o niewątpliwie strategicznym znaczeniu i dużych możliwościach działania;
- proponowany progresywny charakter rozwoju współpracy trójstronnej, która ma na celu optymalne wykorzystanie

wszystkich już istniejących struktur, zamiast tworzenia kolejnej kosztownej struktury wielostronnej.

4.2 Szczególnie jeżeli chodzi o drugi punkt, nie ma wątpliwości, że cztery wyodrębnione dziedziny mają kluczowe znaczenie dla rozwoju kontynentu afrykańskiego, podobnie jak – chociaż w inny sposób – dla systemów stosunków dwustronnych Chiny-Afryka i Europa-Afryka.

4.3 Ponowne zaognienie się niektórych konfliktów oraz słabość trwających już procesów pokojowych wraz z zagrożeniem nowymi formami integrizmu i rozszerzeniem się obszarów, na których mogą powstawać bazy terrorystów, nadają wielkie znaczenie współpracy mającej na celu utrzymanie i krzewienie pokoju oraz bezpieczeństwa. Szczególną uwagę należy zwrócić na wsparcie struktur afrykańskiego pokoju i bezpieczeństwa oraz operacji UA na rzecz utrzymania pokoju, w formie rozwoju zdolności administracyjnych, przygotowania zawodowego, wsparcia logistycznego i gospodarczego.

4.4 Współpraca w celu utrzymania oraz krzewienia pokoju i bezpieczeństwa powinna niemniej obejmować konkretny dialog na temat zasad dostarczania i sprzedawania broni, zwłaszcza rządów lub zbrojnym grupom rebelianckim zaangażowanym w bieżące konflikty lub naruszającym w poważny sposób prawa człowieka⁽³⁾, wprowadzając tym samym do kontaktów trójstronnych między Chinami, Europą i Afryką zagadnienie, na temat którego rozpoczęto już dyskusje w ramach ONZ.

4.5 Położenie ponownie nacisku na inwestycje infrastrukturalne, które były przez długi czas zaniedbywane przez Europę w jej współpracy z Afryką, a jednocześnie stanowiły główny element podejścia Chin do tego kontynentu, ma znaczenie strategiczne z dwóch przyczyn. Przede wszystkim odpowiednia infrastruktura jest konieczna do zagwarantowania zarówno dostępu do surowców lub produktów wprowadzanych na rynek afrykański i ich transportu, jak i tych form praktycznej i rzeczywistej integracji regionalnej, które mają kluczowe znaczenie dla rozwoju społeczno-gospodarczego Afryki. Poprawa infrastruktury oraz tworzenie jej od podstaw jest ponadto wyraźnym priorytetem wielu afrykańskich rządów i nie można tego aspektu uzależniać wyłącznie od potencjału i stabilności finansowej na szczeblu lokalnym⁽⁴⁾.

4.6 Znaczenie równowagi ekologicznej i gospodarki zasobami naturalnymi jest oczywiste, nie tylko jeżeli chodzi o międzynarodowy kontekst zmian klimatu, lecz również o wszystkie aspekty związane z warunkami wykorzystania i transportu zasobów naturalnych Afryki, zwłaszcza mineralnych i energetycznych.

⁽¹⁾ Zob. wniosek z 2902. sesji Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z 10 listopada 2008 r.

⁽²⁾ 11. szczyt UE-Chiny, Praga, 20 maja 2009 r., wspólny komunikat końcowy.

⁽³⁾ Por. przypis 7.

⁽⁴⁾ Zob. dyskusje i rozważania prowadzone na 12. szczycie UA w dn. 26 stycznia – 3 lutego 2009 r. w Addis Abebie, którego kluczowym tematem był właśnie „Rozwój infrastruktury w Afryce” (www.africa-union.org).

4.7 W ostatnich latach debata dotyczyła przede wszystkim warunków środowiska i pracy w zakładach zarządzanych przez przedsiębiorstwa chińskie lub z nimi powiązanych, które działają w Afryce, co obszernie dokumentuje badanie *African Labour Research Network* ⁽¹⁾. Nie należy jednak zapominać, że tę samą dyskusję trzeba przeprowadzić również na temat wielu przedsiębiorstw europejskich lub ponadnarodowych. Problem poszanowania norm międzynarodowych, a także przejrzystości ⁽²⁾ przy zawieraniu i wdrażaniu umów podpisanych z afrykańskimi rządami dotyczy zatem w równym stopniu Chin, Europy i Afryki i musi stanowić integralną część trójstronnego dialogu na temat zrównoważonej gospodarki zasobami środowiska i zasobami naturalnymi, a także na temat wsparcia infrastruktury w Afryce.

4.8 Uznanie kluczowej roli rolnictwa i bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność stało się ponownie jednym z priorytetów głównych donatorów i wspólnej strategii wobec kontynentu afrykańskiego. Niemniej konieczne jest, by fakt ten znalazł szybko wyraz w konkretnych działaniach wspieranych w dłuższej perspektywie, które dotyczyłyby wszystkich aspektów rozwoju obszarów wiejskich, zapewniając pełny udział ludności wiejskiej, zaangażowanie organizacji wiejskich oraz ochronę ich dostępu do zasobów lokalnych i gospodarowania nimi w perspektywie długoterminowej.

4.9 W związku z tym należy wziąć pod uwagę niedawny alarm wszczęty na szczycie organizacji rolniczych z pięciu afrykańskich regionów zorganizowanym w Rzymie przez Coldiretti, który dotyczył dużego wzrostu wykupu gruntów rolnych w Afryce i innych krajach rozwijających się przez takie kraje, jak Korea Południowa, Chiny, Zjednoczone Emiraty Arabskie, Arabia Saudyjska i Japonia, które pragną w ten sposób zagwarantować sobie zaopatrzenie w żywność i zasoby do produkcji biopaliw ⁽³⁾.

4.10 Współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa zaopatrzenia w żywność może zostać wykorzystana do zapoczątkowania dialogu na inne istotne tematy, takie jak dążenie do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, ochrona grup ludności znajdujących się w najmniej korzystnym położeniu, a także ochrona zdrowia. W tej ostatniej dziedzinie należy zwrócić szczególną uwagę na wytyczenie wspólnych strategii walki z trzema wielkimi pandemicznymi ⁽⁴⁾ (malaria, HIV/AIDS i gruźlica), które są już zresztą przedmiotem współpracy w gremiach międzynarodowych.

⁽¹⁾ A. Yaw Baah - H. Jaunch, „Chinese investment in Africa, a labour perspective”, ALRN, maj 2009, http://www.fnv.nl/binary/report2009_chinese_investments_in_africa_tcm7-23663.pdf

⁽²⁾ Zob. Tax Justice Network, „Breaking the curse: how transparent taxation and fair taxes can turn Africa's mineral wealth into development”, http://www.taxjustice.net/cms/upload/pdf/TJN4Africa_0903_breaking_the_curse_final_text.pdf

⁽³⁾ Organizacje te stwierdziły, że w samym 2008 r. zakupiono 7,6 mln hektarów. Zwróciły również uwagę na umowy w dziedzinie rolnictwa podpisane przez Chiny z różnymi krajami afrykańskimi http://www.coldiretti.it/docindex/cncd/informazioni/314_09.htm. Zob. również L. Cotula, S. Vermeulen, R. Leonard, J. Keeley, „Land grab or development opportunity? – Agricultural investment and international land deals in Africa”, FAO-IFAD-IIED, maj 2009 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 104-109, „Konieczność priorytetowego traktowania Afryki: punkt widzenia europejskiego społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Adrien BEDOSSA.

4.11 Co się tyczy roli instytucji afrykańskich w procesie trójstronnego dialogu, na uznanie zasługuje kluczowe znaczenie Unii Afrykańskiej, wraz z regionalnymi organizacjami gospodarczymi i poszczególnymi państwami. Równie istotne jest umożliwienie trojce Unii Afrykańskiej udziału w corocznym dialogu UE-Chiny, a także przyznanie Komisji Unii Afrykańskiej z Addis Abeby roli ułatwiającej regularne konsultacje trójstronne. Elementy te doskonale współgrają z potrzebą – podkreśloną już przez EKES w opinii w sprawie partnerstwa strategicznego między UE a Afryką ⁽⁵⁾ – zadbania o to, by instytucje afrykańskie przyjęły na siebie praktyczną odpowiedzialność, tak by wzmocnić swą suwerenność i legitymizację, a także umożliwić tworzenie faktycznie zrównoważonych partnerstw. Niemniej należy się upewnić, że priorytety te spotkały się z uznaniem Unii Afrykańskiej i zostały przez nią przyjęte i że przełożą się jak najszybciej na konkretne plany działania.

4.12 Dążenie do trójstronnego dialogu między UE, Chinami i Afryką jest tym bardziej istotne, jeżeli weźmiemy pod uwagę uznanie, jakim Pekin cieszy się w Afryce. Wielu afrykańskim rządów Chin wydają się godnym naśladowania przykładem, gdyż udało im się przezwyciężyć ubóstwo i choroby, a także stać się w ciągu zaledwie jednego pokolenia pierwszoplanowym graczem na arenie międzynarodowej. Ubóstwo zwalczano tam przede wszystkim na obszarach wiejskich, koncentrując się na rozwoju i wzroście wydajności rolnictwa, co jest strategią, która może posłużyć również interesom krajów afrykańskich ⁽⁶⁾. Atrakcyjność Chin zwiększyła się również ze względu na fakt, że nie mają one dziedzictwa kolonialnego, wciąż określają się jako kraj rozwijający się i odrzucają podejście oparte na relacjach donator-beneficjent, które ze względów historycznych charakteryzuje bardziej obszar OECD. Cechy te w połączeniu z dużą dostępnością środków, które można zainwestować lub pożyczyć afrykańskim partnerom rządowym, stanowią oczywisty atut Pekinu w kontaktach z Afryką.

5. Kwestie problematyczne

5.1 Jednocześnie stosunki między Chinami a Afryką mają pewne problematyczne aspekty, które niepokoją obserwatorów zewnętrznych i które powinny stać się przedmiotem dialogu w ramach procesu współpracy trójstronnej zaproponowanej przez Komisję.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 77 z 31.3.2009, s. 148-156, cytowana wcześniej opinia.

⁽⁶⁾ Posiadając zaledwie 7 % ziem uprawnych, Chiny dostarczają pożywienia 22 % ludności świata, w znacznym stopniu zwalczyły również skrajne ubóstwo, analfabetyzm, najgroźniejsze choroby i epidemie oraz ograniczyły śmiertelność noworodków. Zdaniem Martina Ravalliona („Are there lessons for Africa from China's success against poverty?” – The World Bank, Policy Research working paper, nr 4463, styczeń 2008 r.) Afryka może wyciągnąć istotne wnioski z uważnej analizy kluczowych aspektów rozwoju Chin. Zob. załącznik 2.

Zob. również R. SANDREY, H. EDINGER, „The relevance of Chinese agricultural technologies for African smallholder farmers: agricultural technology research in China”, Centre for Chinese Studies, Stellenbosch University, kwiecień 2009 r., <http://www.ccs.org.za/downloads/CCS%20China%20Agricultural%20Technology%20Research%20Report%20April%202009.pdf>

5.2 Coraz wyraźniejsza obecność Chin w Afryce nie jest pozbawiona ciemnych stron, poczynawszy od powrotu do centralnej pozycji rządów lokalnych i elit miejskich wraz z wynikającą z tego, niepokojącą marginalizacją afrykańskiego sektora prywatnego, narażeniem skromnych osiągnięć społecznych afrykańskich związków zawodowych, a także bardzo niekorzystnymi warunkami pracy lokalnych robotników. Faktyczne partnerstwo równych sobie stron powinno przewidywać możliwość uwzględnienia w programie przez wszystkie trzy strony również najbardziej kontrowersyjnych kwestii lub zagadnień, które wzbudzają rozbieżne opinie i obawy.

5.3 Porównując cztery obszary współpracy zaproponowane przez Komisję z ośmioma punktami wskazanymi jako priorytetowe w planie działania będącym częścią strategii europejsko-afrykańskiej zainaugurowanej w Lizbonie ⁽¹⁾, można zauważyć, że w komunikacie nie poruszono takich istotnych kwestii, jak demokratyczne sprawowanie rządów, prawa człowieka oraz godziwa praca. Uwzględnienie przez UE tych zagadnień, a także roli społeczeństwa obywatelskiego w dialogu trójstronnym byłoby bardziej zgodne zarówno ze strategią lizbońską, jak i z umową z Kotonu z 2000 r. ⁽²⁾, która reguluje kontakty UE z krajami AKP.

5.4 UE i Chiny prowadzą w Afryce różne strategie działania. Podczas gdy UE dostarcza większość swej pomocy w postaci darów, stawiając zresztą coraz istotniejsze warunki polityczne (poszanowanie zasad demokracji, praw człowieka, konwencji MOP, walka z korupcją i rozwój praktyk dobrego sprawowania rządów, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego) i dążąc do zmniejszenia ubóstwa, Chiny udzielają przede wszystkim pożyczek na warunkach preferencyjnych, ukierunkowanych w dużej mierze na budowę infrastruktury i gwarantowanych przez umowy długoterminowe na eksploatację zasobów naturalnych. Ponadto chińskie pożyczki są często powiązane z wykorzystaniem chińskich przedsiębiorstw, dóbr, a czasami nawet siły roboczej w formie „pomocy związanej”, obecnie w dużej mierze zaniechanej przez kraje OECD. Wreszcie same zasady obszaru OECD w dziedzinie zamówień publicznych faworyzują w wielu wypadkach przedsiębiorstwa z krajów wschodzących, przede wszystkim Chin.

5.5 Ogólnie rzecz ujmując, chińskie podejście w większym stopniu odpowiada afrykańskim klasom rządzącym, gdyż nie towarzyszą mu żadne warunki, a jego realizacji nie opóźnia nadmierna europejska biurokracja. Niemniej wiąże się z nim podwójne ryzyko: ponownego masowego zadłużenia, którego długofalowe skutki mogą być niemożliwe do przewyżyczenia, i zwiększenia zależności gospodarek poszczególnych krajów od produkcji i eksportu jednego rodzaju upraw, które są powiązane z wahaniami się cen na rynkach międzynarodowych.

⁽¹⁾ Pokój i bezpieczeństwo, demokratyczne sprawowanie rządów i prawa człowieka, handel, integracja regionalna i infrastruktura, partnerstwo na rzecz osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, energia, zmiany klimatu, migracja, mobilność i praca, nauka, społeczeństwo informacyjne i przestrzeń kosmiczna.

⁽²⁾ Zob. art. 9 ust. 1.

5.6 Chociaż Europa jest wciąż pierwszoplanowym partnerem gospodarczym i handlowym Afryki, to trudno jej przemawiać jednym głosem i dbać o prawdziwą spójność wszystkich kierunków swej polityki, czy to na rzecz rozwoju i handlu, czy też polityki zagranicznej i na rzecz bezpieczeństwa. Istnieje wciąż również wiele ograniczeń w koordynacji działań prowadzonych w terenie przez różne państwa członkowskie, co prowadzi do utraty wpływu i skuteczności.

6. Niektóre dodatkowe przeszkody

6.1 Oprócz wspomnianych już warunków, które UE stawia Afryce, istnieją również inne aspekty odróżniające podejście europejskie od chińskiego, które podkreślane są przez różne rządy afrykańskie:

— różne problemy dotyczące kontaktów UE z krajami afrykańskimi powstałe w czasie negocjacji w sprawie umów o partnerstwie gospodarczym, dla których alternatywę stanowi stopniowe i dobrze nagłośnione otwarcie chińskiego rynku na afrykańskie towary wolne od cła (do 2010 r. ich liczba powinna wzrosnąć do 440, w porównaniu z 190 w 2006 r.);

— duże i widoczne zaangażowanie w budowę infrastruktury, szkół, szpitali i budynków publicznych przez rząd chiński, w porównaniu z częstokroć jedynie połowicznie wykonanymi pracami w ramach wcześniejszych inicjatyw europejskich;

— o wiele bardziej konkretna odpowiedź Chin na potrzeby w zakresie szkolenia i przygotowania zawodowego pracowników w sektorze rolnym, medycznym, naukowym i kulturalnym, wraz ze znacznym otwarciem się chińskich uczelni wyższych i placówek edukacyjnych na studentów z Afryki;

— duża dostępność wyrobów chińskich, które stopniowo wdzierają się na rynki i do domów na całym kontynencie, w niektórych wypadkach przy niewielkim poszanowaniu norm międzynarodowych w zakresie bezpieczeństwa produktów, co przynosi poważne konsekwencje dla zdrowia publicznego i środowiska naturalnego, a także często negatywne skutki dla niektórych sektorów produkcji lokalnej, poczynawszy od sektora włókienniczego ⁽³⁾.

6.2 Obecny międzynarodowy kryzys gospodarczy i finansowy skłania wreszcie do podjęcia refleksji na temat jego ewentualnego wpływu na Afrykę ⁽⁴⁾.

⁽³⁾ Zob. interesujące sprawozdanie Banku Światowego z 2007 r. pt. „Africa's Silk Road”.

⁽⁴⁾ Zob. komunikat „Wsparcie krajów rozwijających się w pokonywaniu kryzysu”, COM(2009) 160 wersja ostateczna oraz sporządzana obecnie opinia EKES-u.

Skutki światowej recesji, zmniejszenie eksportu, protekcyjny zamknięcie wielu rynków, a także spadek cen wielu surowców tworzą niepokojący obraz, który może poważnie narazić cele osiągnięte w minionym dziesięcioleciu, takie jak zmniejszenie długu i deficytu publicznego, wzrost inwestycji infrastrukturalnych i konkurencja o nie lub uzdrowienie systemów podatkowych, a także wysiłki na rzecz dywersyfikacji krajowych struktur produkcyjnych.

6.3 Wobec kryzysu Chin ostatnio ponownie potwierdziły oraz zwiększyły swoje zobowiązania zarówno w dziedzinie pomocy, pożyczek, jak i inwestycji ⁽¹⁾. UE stara się dotrzymać podjętych zobowiązań, lecz niektóre państwa członkowskie drastycznie zmniejszyły środki i zobowiązania finansowe planowane w 2009 r. w ramach stosunków dwustronnych, sporządzając podobne – o ile nie gorsze – prognozy na 2010 r. Jak podkreślono na wszystkich niedawnych szczytach, konieczne są tymczasem nowe środki.

6.4 W kontaktach między Europą i Afryką oraz Chinami i Afryką coraz większe znaczenie ma szereg zjawisk migracyjnych, które przede wszystkim w odniesieniu do obywateli chińskich przybywających do krajów afrykańskich zostały do tej pory przebadane w niewielkim stopniu. Zapoczątkowanie refleksji na temat warunków i wielkości tych przepływów, a także ich ewentualnych powiązań może być pomocne w zrozumieniu wpływu, jaki mogą one wywrzeć na rozwój Afryki.

6.5 Wreszcie, zdaniem EKES-u fundamentalne znaczenie ma złożona kwestia udziału społeczeństwa obywatelskiego. Jest to zagadnienie kluczowe nie tylko dla strony europejskiej ⁽²⁾, gdyż stało się ono również istotnym elementem i integralną częścią wszystkich kontaktów opartych na partnerstwie z Afryką, zwłaszcza w wyniku umowy z Kotonu. Niemniej aspekt ten nie wydaje się obecnie istotny w stosunkach Chin z Afryką czy w kontaktach dwustronnych między Pekinem a poszczególnymi krajami.

We wszystkich czterech dziedzinach wskazanych przez Komisję możliwe jest szerokie i zorganizowane zaangażowanie wszystkich podmiotów niepaństwowych, zwłaszcza przedsiębiorców, związków zawodowych oraz organizacji rolników, kobiet i konsumentów. Chociaż ich rola w afrykańskich społeczeństwach, a także w dynamice gospodarczej i kontaktach politycznych, została uznana i zwiększyła się dzięki powodzeniu procesu zapoczątkowanego przez konwencję z Lomé i umowę z Kotonu, to istnieje ryzyko, że może ona stracić na znaczeniu i ulec ponownie marginalizacji, jeżeli dialog trój- i dwustronny pozostanie jedynie na szczeblu międzyrządowym. Rolę tę należy uznać tymczasem za decydujący atut, który trzeba optymalnie wykorzystać i któremu trzeba nadać nową dynamikę.

6.6 EKES odnotowuje z niepokojem, że omawiany komunikat pomija tę kwestię, a także praktyczną możliwość zaangażowania w ramach proponowanego procesu zarówno partnerów społecznych, jak i – bardziej ogólnie rzecz ujmując – podmiotów niepaństwowych.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. zobowiązania podjęte w czasie podróży prezydenta Hu Jintao w czterech krajach afrykańskich (Mali, Senegal, Tanzania i Mauritius) w połowie lutego 2009 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 68-74 „Stosunki UE – Chin: rola społeczeństwa obywatelskiego”, sprawozdawca: Sukhdev SHARMA.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży. Odnowiona otwarta metoda koordynacji na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą

COM(2009) 200 wersja ostateczna

(2009/C 318/22)

Sprawozdawca: **Ionuț SIBIAN**

Dnia 27 kwietnia 2009 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży. Odnowiona otwarta metoda koordynacji na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 września 2009 r. Sprawozdawcą był Ionuț SIBIAN.

Na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 133 głosami za – 5 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa, że należy opracować strategię nie tylko na rzecz młodzieży, lecz także z udziałem młodzieży. Młodych ludzi należy włączyć zarówno w proces stanowienia polityki, jak i w jej wdrażanie.

1.2 Zgodnie z zasadą pomocniczości polityka dotycząca młodzieży leży głównie w gestii państw członkowskich. Jednakże wiele wyzwań związanych z młodzieżą we współczesnym społeczeństwie nie może być w pełni rozwiązanych bez bardziej globalnego i całościowego podejścia. Dlatego też z zadowoleniem przyjmuje się zintegrowaną strategię UE na rzecz młodzieży.

1.3 Wszystkie z wybranych obszarów mają charakter międzysektorowy i nie mogą istnieć samodzielnie. Są one wzajemnie powiązane i wzajemnie na siebie wpływają. Zatem należy je traktować horyzontalnie, kierując się potrzebami młodych ludzi.

1.4 EKES uważa, że następujące czynniki będą decydować o sukcesie przyszłej strategii:

- proces koordynacji,
- wskazanie priorytetowych obszarów działań,
- zaangażowanie wszystkich zainteresowanych podmiotów,
- udostępnienie niezbędnych zasobów,

— wspieranie pracy z młodzieżą i struktur młodzieżowych.

W związku z tym EKES sformułował następujące zalecenia:

1.5 Praca z młodzieżą i struktury młodzieżowe powinny być podstawowym ogniwem zwiększania świadomości oraz zarządzania wszystkimi obszarami działania proponowanymi w strategii UE na rzecz młodzieży, przy wykorzystaniu podejścia międzysektorowego.

1.6 Ponieważ proces nauki może dokonywać się w różnych środowiskach, trzeba w dalszym ciągu wspierać nieformalne zdobywanie wiedzy, uzupełniające edukację formalną.

1.7 Na szczeblu unijnym i krajowym należy stale troszczyć się o tworzenie powiązań pomiędzy szkołą, pracą, stowarzyszeniami i wolontariatem.

1.8 Wspieranie przedsiębiorczości za pomocą mechanizmów finansowania stanowi duże, ale konieczne wyzwanie. Przy tym przedsiębiorczości nie należy ograniczać do jej znaczenia gospodarczego, lecz trzeba ją rozumieć w szerszym ujęciu.

1.9 Młodzi ludzie powinni być aktywnymi uczestnikami życia społecznego, ponieważ ich udział we wszystkich jego aspektach jest podstawowym warunkiem rozwoju polityki dotyczącej młodzieży.

1.10 Aby zapobiegać marginalizacji, w całej Europie należy stworzyć szeroką ofertę systemów pracy dla młodych ludzi, zajęć i usług opartych na dobrej współpracy. Młodzież zagrożona wykluczeniem społecznym nie powinna być biernym odbiorcą usług socjalnych, lecz aktywnym uczestnikiem wszystkich adresowanych do niej działań.

1.11 Bardzo ważne jest uznanie umiejętności zdobytych dzięki działalności wolontariackiej (w tym uznanie ich także przez struktury edukacji formalnej). Cenne umiejętności i wiedza pozaformalna mogą być wykorzystane zarówno na rynku pracy, jak i w celu lepszego udziału w życiu obywatelskim.

1.12 Projekty i działania powinny rozwijać u młodych ludzi poczucie globalnej solidarności, zwiększać ich świadomość i odpowiedzialność za całą wspólnotę ludzką. By młodzi ludzie mogli uniknąć trudności na swej drodze, należy dać im nadzieję na to, że w niedalekiej przyszłości, dzięki stworzeniu warunków sprzyjających odpowiedniej polityce płacowej, otrzymają godziwe wynagrodzenie za pracę, którą podejmą.

1.13 EKES wyraża ubolewanie, że proponowana strategia nie określa konkretnych metod realizacji i sposobów mierzenia postępów na szczeblu europejskim i krajowym. Jednakże oczekuje się, że otwarta metoda koordynacji pozostanie głównym narzędziem. EKES uważa, że należy ją uzupełnić odnowionym Europejskim paktem na rzecz młodzieży. Ponadto Komitet wzywa partnerów społecznych i Komisję Europejską do przyjęcia umowy, której celem będzie poprawa mobilności i zatrudnienia młodzieży.

1.14 Młodzi ludzie powinni być w centrum strategii. Praca z młodzieżą oraz uczestnictwo w strukturach młodzieżowych jest najlepszym sposobem, aby dotrzeć do młodych ludzi. Dlatego też ocena pracy z młodzieżą oraz poprawa jej jakości powinny być traktowane priorytetowo.

1.15 Komisja powinna zachęcać państwa członkowskie do wdrażania środków zwiększających szanse na zatrudnienie i umożliwiających młodym ludziom niezależnienie się, takich jak:

- wspieranie w czasie szkolenia zawodowego (pomoc finansowa, mieszkalnictwo, doradztwo, transport itp.),
- zasiłek integracyjny dla osób poszukujących pierwszej pracy,
- dobrej jakości nauka zawodu i wartościowe praktyki,
- przekształcanie praktyk w umowy o pracę na czas nieokreślony.

2. Wniosek Komisji

2.1 Obecne, mające obowiązywać do 2009 r., ramy na rzecz współpracy dotyczącej młodzieży, oparte na Białej księdze w sprawie młodzieży, Europejskim pakcie na rzecz młodzieży (2005), otwartej metodzie koordynacji i na włączaniu kwestii

młodzieży do głównego nurtu polityki nie zawsze odpowiadały oczekiwaniom. Dlatego po przeprowadzeniu szerokich konsultacji w 2008 r. Komisja Europejska zaproponowała ustanowienie nowych ram współpracy. Wydany w kwietniu 2009 r. komunikat Komisji zatytułowano „Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży”.

2.2 Nowa propozycja strategii opiera się na trzech nadrzędnych i wzajemnie powiązanych celach, z których każdy dotyczy dwóch lub trzech dziedzin działania:

- **Cel: Stwarzanie większych szans** dla młodzieży w edukacji i zatrudnieniu –

Obszary działania: **edukacja, zatrudnienie, kreatywność i przedsiębiorczość.**

- **Cel: Poprawa dostępu i pełne uczestnictwo** wszystkich młodych ludzi w społeczeństwie –

Obszary działania: **zdrowie i sport, uczestnictwo.**

- **Cel: Wspieranie wzajemnej solidarności** między społeczeństwem a młodymi ludźmi –

Obszary działania: **włączenie społeczne, wolontariat, młodzież i świat.**

W każdym obszarze działania zaproponowano listę konkretnych celów i działań dla Komisji i państw członkowskich.

3. Uwagi ogólne

3.1 Potrzeba lepszej koordynacji

3.1.1 Istotne wyzwania społeczne, takie jak brak zabezpieczenia społecznego, rosnąca ksenofobia, trudności w zdobyciu pracy i wykształcenia, z łatwością pokonują granice, zagrażając tym samym europejskiemu modelowi społecznemu. W obliczu kryzysu gospodarczego kwestie te wymagają jeszcze bardziej spójnej reakcji na szczeblu europejskim. Chociaż nie dotyczą one wyłącznie młodzieży, to trzeba przyznać, że młodzi ludzie stanowią jedną z najmniej uprzywilejowanych grup.

3.1.2 Komitet uważa, że szczeblom europejskiemu i krajowemu potrzebne są lepsza koordynacja oraz jaśniejsze określenie ról. Należy uwzględnić różnice między państwami członkowskimi i postrzegać je raczej jako źródło owocnych synergii, a nie jako problem. Komisja powinna dążyć do silniejszego powiązania szczebla krajowego z europejskim we współpracy w dziedzinach związanych z młodzieżą, a także podjąć starania w celu umocnienia i ulepszenia realizacji europejskich celów na szczeblu krajowym, lokalnym i regionalnym. Proces konsultacji w dziedzinie młodzieży, który poprzedził stworzenie proponowanej strategii, dowiódł, że polityka dotycząca młodzieży zyskała na znaczeniu nie tylko na szczeblu europejskim, lecz również krajowym.

3.1.3 EKES uważa, że proponowana strategia to kolejny krok. By odnieść sukces, EKES zaleca podjęcie następujących wyzwań:

— **Reprezentatywność:** chociaż otwarta metoda koordynacji i zorganizowany dialog to przydatne instrumenty, trzeba stale kontrolować i udoskonalać ich stosowanie oraz rozwijać dalsze instrumenty konsultacji, angażując w proces tworzenia polityki oddolne organizacje młodzieży, organy rządowe, samych młodych ludzi, jak również inne zainteresowane strony ⁽¹⁾.

— **Świadomość istnienia unijnej polityki młodzieży:** lepsze eksponowanie środków na szczeblu europejskim byłoby korzystne dla młodych ludzi, gdyż dzięki temu wiedzieliby, że szanse stworzone przez cykl współpracy w dziedzinach związanych z młodzieżą (jak np. wymiana młodzieży) wynikają z unijnej polityki dotyczącej młodzieży.

— **Różnice między krajami:** koordynacja i zbliżanie 27 krajowych polityk w ramach współpracy europejskiej jest ambitnym zadaniem. W niektórych krajach pewne obszary działania mają długotrwałą tradycję, z której mogłaby czerpać strategia UE, natomiast w innych zostały dopiero co wdrożone. Niemniej nowa strategia powinna przynieść każdemu z państw członkowskich wartość dodaną.

— **Wyzwania w zakresie komunikacji:** należy stosować wspólne podejście, tak by w zorganizowany sposób rozpowszechniać i zbierać dane pozwalające na dokonywanie porównań, a także poprawić sprawozdawczość dotyczącą postępów i przedkładanie analiz. Należy również ustanowić wspólne wskaźniki informujące o efektach.

— **Wdrażanie:** między państwami członkowskimi istnieją także duże różnice jeśli chodzi o zdolność do wdrażania polityki europejskiej. Niektóre kraje mają dobrze rozwinięte systemy, docierające do szczebla regionalnego i lokalnego, podczas gdy w innych bardzo niewiele zasobów przeznaczono na współpracę europejską dotyczącą młodzieży.

3.1.4 EKES wzywa Komisję do wykorzystania swoich obecnych uprawnień i autorytetu, aby zachęcać i doradzać państwom członkowskim w zakresie wdrażania strategii. Komisja powinna wyrażnie zaangażować się w proces koordynowania strategii.

3.2 Sukces podejścia międzysektorowego

3.2.1 Proponowane obszary działania przedstawione w proponowanej strategii UE na rzecz młodzieży (patrz:

⁽¹⁾ Jedynie 33 % młodzieży uważa, że odgrywają istotną rolę w społeczeństwie na szczeblu europejskim, a 50 % jest zdania, że brakuje im okazji do zabrania głosu (wyniki konsultacji przeprowadzonej na temat młodzieży za pośrednictwem internetu, 2008 r.).

punkt 2.2) obejmują szeroki wachlarz aspektów społecznych i gospodarczych. Żaden z obszarów działania nie wiąże się bezpośrednio z konkretnym przedziałem wiekowym, lecz są one bardzo istotne dla młodzieży. Jednocześnie w niektórych obszarach działań cele zostały lepiej określone, natomiast inne mają raczej ogólny charakter.

3.2.2 EKES uważa, że działanie w ośmiu obszarach tematycznych równocześnie jest ambitnym zadaniem i dlatego zaleca zajęcie się takimi kwestiami jak:

— założenie w strukturach Komisji Europejskiej organu ds. koordynacji wraz z jasnymi procedurami dla całego procesu koordynacji, z myślą o kierowaniu, zarządzaniu procesem realizacji na szczeblu europejskim i krajowym oraz o jego monitorowaniu i ocenie; zaangażowanie właściwych podmiotów (w tym organizacji młodzieży) i organów, które są odpowiedzialne za dane obszary działania (np. innej organizacji w pozostałych instytucjach europejskich, z Radą Europy włącznie) poprzez regularne spotkania wspólnych zespołów roboczych w celu wzajemnego dzielenia się wiedzą i analizowania odnowionego Europejskiego paktu na rzecz młodzieży;

— określenie terminów na realizację jasno wytyczonych celów i opracowanie mapy drogowej dla każdego z nich;

— ustalenie hierarchii ważności obszarów działania i zapewnienie ścisłego ich monitorowania;

— zaangażowanie zainteresowanych stron (takich jak osoby pracujące z młodzieżą, osoby zajmujące się w praktyce tą dziedziną, badacze, eksperci, partnerzy społeczni, politycy itp.) oraz zaangażowanie młodych ludzi i ich struktur w ulepszony i stały dialog zorganizowany;

— przyjęcie wiarygodnego, przejrzystego i systematycznego podejścia do realizacji strategii;

— włączenie wymiaru młodzieży do strategii lizbońskiej po 2010 r. w celu ułatwienia społecznej i zawodowej integracji młodych kobiet i mężczyzn;

— przydzielenie niezbędnych zasobów poprzez stworzenie nowych narzędzi lub dostosowanie obecnych i przyszłych generacji programów, takich jak „Młodzież w działaniu”, uczenie się przez całe życie, PROGRESS, MEDIA, Erasmus dla młodych przedsiębiorców, program na rzecz konkurencyjności i innowacji, fundusze strukturalne; narzędzia te muszą zostać skoordynowane i wzajemnie się uzupełniać;

- zmniejszenie biurokracji i zwiększenie przejrzystości w zarządzaniu projektami i aktywnością w ramach obszarów działania;
- wspieranie pracy z młodzieżą i struktur młodzieży powinno być uważane za główny filar wszystkich tematycznych obszarów działania, a uczestnictwo za ich podstawową zasadę.

3.3 Praca z młodzieżą jako narzędzie realizacji strategii

3.3.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje podkreślenie znaczenia pracy z młodzieżą. Polityka dotycząca młodzieży powinna być planowana i realizowana z myślą o WSZYSTKICH młodych ludziach. Praca z młodzieżą stała się istotnym narzędziem przemian społecznych⁽¹⁾, ponieważ rozwija ona uniwersalne umiejętności i pozwala zrekompenzować brak formalnych świadectw (zwłaszcza w wypadku grup znajdujących się w mniej korzystnym położeniu). Dlatego jeszcze więcej wysiłku trzeba włożyć w uznanie umiejętności zdobytych poprzez tę pracę. Należy zwiększyć znaczenie organizacji młodzieżowych w zakresie mobilizowania młodych ludzi do działania, gdyż zapewniają one przestrzeń do własnego rozwoju i uczą zaangażowania. Powinno się też poprawić uznanie pogłębiania własnych umiejętności.

3.3.2 Praca z młodzieżą wiąże się z działalnością, która ma na celu zamierzone wpływanie na młodych ludzi i odbywa się w różnych środowiskach i strukturach (takich jak wolontariat młodzieży, ośrodki młodzieżowe w społecznościach lokalnych, wyspecjalizowane placówki kierowane przez instytucje publiczne lub kościoły). Jednakże istnieje potrzeba jasnej definicji tego pojęcia.

3.3.3 Praca z młodzieżą powinna stać się elementem przekrojowym wszystkich obszarów działania, objętych proponowaną strategią. Jeżeli nowa długoterminowa strategia polityki dotyczącej młodzieży ma dotrzeć do wszystkich jej grup, to jakość pracy z młodzieżą powinna stać się wyraźnym celem. Takie programy, jak „Młodzież w działaniu” czy program sektorowy Leonardo da Vinci, powinny mieć na celu opracowanie, wspieranie i lepsze szkolenie osób zaangażowanych w pracę z młodzieżą, w tym osób zajmujących się tą pracą zawodowo, zapewniając tym samym rozwój kompetencji zawodowych w tej dziedzinie.

3.3.4 Praca z młodzieżą dotyczy szczególnie osób, które nie podjęły jeszcze zatrudnienia, od nastolatków po osoby o szczególnych potrzebach, migrantów ekonomicznych, niepełnosprawnych i osoby znajdujące się w mniej korzystnym położeniu w ubogich społecznościach. Chociaż praca z młodzieżą i zaangażowanie w struktury młodzieżowe nie są bezpośrednim narzędziem dostępu do zatrudnienia, to ułatwiają one integrację społeczną. W związku z tym korzystne byłoby ściślejsze współdziałanie ze służbami kształcenia zawodowego i wyeksponowanie roli takiej aktywności w zwiększaniu szans młodych ludzi na zatrudnienie.

⁽¹⁾ Zob. wyniki badań projektu UP2YOUTH, przedstawionego w sprawozdaniu dotyczącym młodzieży w UE z kwietnia 2009 r.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące obszarów działania

4.1 EKES przedstawia uwagi na temat ośmiu proponowanych obszarów działania pomimo faktu, że może być więcej propozycji dotyczących innych priorytetów lub już zaproponowane obszary działania mogą zostać ułożone według określonej hierarchii ważności.

4.2 Edukacja

4.2.1 Edukacja zawsze była nie tylko zasadniczym aspektem rozwoju osobistego, lecz także czynnikiem rozwoju samego społeczeństwa. EKES podkreślał, że kształcenie nauczycieli i szkolenie zawodowe są ściśle powiązane z innymi kluczowymi obszarami polityki, w tym z polityką dotyczącą młodzieży⁽²⁾.

4.2.2 Pozaformalne uczenie się może uzupełniać formalne kształcenie i pomagać w zapewnieniu niezbędnych umiejętności, które mogą zostać lepiej rozwinięte w mniej sformalizowanym systemie, podczas gdy edukacja formalna może obejmować pozaformalne metody z wykorzystaniem uczenia się przez całe życie.

4.2.3 By zwiększyć atrakcyjność i efektywność nauki dla młodych ludzi⁽³⁾ oraz uznać rolę pozaformalnego uczenia się, należy omówić i monitorować następujące kwestie:

- wprowadzenie pozaformalnych metod nauczania do formalnego systemu kształcenia,
- ułatwienie przechodzenia z formalnych do pozaformalnych ścieżek uczenia się,
- ukierunkowanie młodych ludzi na uczenie się poprzez zdobywanie doświadczenia,
- łączenie szkół i pracy z młodzieżą w wymiarze lokalnym,
- uczynienie z młodych ludzi głównego elementu procesu uczenia się,
- uznanie umiejętności uzyskanych w ramach wolontariatu i uczenia się pozaformalnego (certyfikat Youthpass jest dobrym przykładem, który należy rozpropagować w innych obszarach działania, w tym także poza programem „Młodzież w działaniu”),
- stworzenie jasnego systemu oceny umiejętności uzyskanych w wyniku kształcenia pozaformalnego i nieformalnego.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z 16 stycznia 2008 r. w sprawie poprawy jakości kształcenia nauczycieli, sprawozdawca: Mário SOARES (Dz.U. C 1(51) z 17.6.2008).

⁽³⁾ 67 % młodych ludzi i organizacji młodzieżowych nie jest zadowolonych z krajowych systemów kształcenia (wyniki konsultacji przeprowadzonej w sprawach młodzieży za pośrednictwem internetu, 2008 r.).

4.2.4 Odsetek młodych ludzi zmuszonych wykonywać pracę zawodową w celu finansowania nauki wciąż rośnie, chociaż połączenie tych dwóch zajęć jest istotnym czynnikiem niepowodzenia na egzaminach.

4.2.5 „Młodzież w działaniu” oraz programy, takie jak Comenius, Erasmus i Erasmus Mundus, powinny obejmować konkretne działania oraz lepiej ukierunkowane finansowanie w celu wprowadzenia w życie takich postulatów. Programy te powinny stać się bardziej dostępne dla wszystkich kategorii młodych ludzi.

4.3 Zatrudnienie

4.3.1 Edukacja i zatrudnienie są ze sobą bezpośrednio powiązane: im wyższy stopień wykształcenia, tym niższe jest ryzyko bezrobocia ⁽¹⁾. Zwłaszcza osoby porzucające naukę na wczesnym etapie napotykają wielkie trudności ze znalezieniem zatrudnienia. W rezultacie ich dochody są niższe, co naraża je na ubóstwo i wykluczenie społeczne.

4.3.2 W ostatnich latach nierówności społeczne coraz powszechniej i wyraźniej przekładają się na różnice w wynikach w nauce, w uzyskiwaniu dyplomów i dostępie do zatrudnienia wymagającego kwalifikacji. Młodzi pracownicy doświadczają dużej niepewności zatrudnienia połączonej z bardzo niskim wynagrodzeniem, a także z niegodziwymi warunkami życia i pracy. Dyplom nie zabezpiecza już przed bezrobociem i pracą poniżej kwalifikacji, w związku z czym społeczeństwo musi poczynić starania, by stawić czoła tym wyzwaniom i udzielić pomocy tym, którzy jej potrzebują.

4.3.3 Aby zaoferować wszystkim młodym ludziom inne perspektywy niż tylko niepewne warunki zatrudnienia, należy podnieść kwalifikacje, a przede wszystkim propagować aktywne środki polityki rynku pracy dla młodzieży szukającej zatrudnienia, jak również usunąć problemy strukturalne w przechodzeniu od szkoły do zatrudnienia.

4.3.4 Wielu młodych ludzi opuszcza kraj ojczysty w poszukiwaniu lepiej płatnej i bardziej atrakcyjnej pracy. Dotyczy to wszystkich kategorii edukacyjnych, co prowadzi do stałego „drenażu mózgów”, zwłaszcza z nowych państw członkowskich. Różni się to od mobilności tymczasowej, która jest pozytywnym zjawiskiem dla wszystkich (młodych ludzi, społeczeństw, gospodarek) i która powinna być wspierana w ramach UE.

4.3.5 Praca wpływa na poczucie godności osobistej i zbiorowej oraz jest czynnikiem zintegrowania w społeczeństwie. Brak bezpieczeństwa w miejscu pracy, niskie wynagrodzenie i godziny nadliczbowe utrudniają godzenie życia zawodowego z osobistym i rodzinnym.

4.3.6 Kwestią przechodzenia młodych ludzi ze środowiska szkoły w środowisko pracy należy zająć się na szczeblu unijnym i krajowym. Bez dobrze rozwiniętego doradztwa zawodowego oraz systemów edukacji dostosowanych do potrzeb rynku pracy nie rozwiąże się kwestii bezrobocia wśród młodzieży.

4.3.7 W związku z tym, w ramach unijnej strategii EKES zaleca wykorzystanie specjalnych środków, aby:

- zapewnić lepsze i łatwiej dostępne kształcenie i szkolenie zawodowe w celu ułatwienia młodym ludziom możliwie bezproblemowego wejścia na rynek pracy i utrzymania się na nim,
- wdrożyć środki mające na celu zagwarantowanie, że umowy o pracę na czas określony oraz miejsca pracy o obniżonym poziomie ochrony socjalnej będą dla młodzieży jedynie przejściowym rozwiązaniem,
- rozbudować powszechne, łatwo dostępne opcje doradztwa zawodowego i punktów informacyjnych dla młodzieży na wszystkich poziomach edukacji oraz w większym stopniu umożliwić odbywanie większej liczby praktyk i wysokiej jakości staży (poprzez pewnego rodzaju europejskie ramy jakości),
- zapewnić wczesną aktywną opiekę nad młodzieżą poszukującą instytucji szkoleniowych i miejsc pracy oraz zintensyfikować programy priorytetowe w celu integracji grup przeżywających problemy, takich jak np. młodzież długotrwale bezrobotna oraz osoby, które przerwały kształcenie lub szkolenie, m.in. za pomocą nienastawionych na zysk programów zatrudnienia i wspierania edukacji,
- poprawić współpracę między ośrodkami edukacyjnymi i pracodawcami,
- stworzyć powiązania pomiędzy systemem edukacji a biznesem tam, gdzie to stosowne,
- stworzyć powiązania ze stowarzyszeniami oraz uznawać działalność wolontariacką,
- promować najlepsze rozwiązania wśród wszystkich zainteresowanych podmiotów,
- dalej rozwijać inicjatywę Komisji „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”,
- zachęcać do mobilności poprzez nową generację programów ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Zgodnie z rozpoczętym w kwietniu 2009 r. sprawozdaniem na temat młodzieży w UE w państwach członkowskich ludzie z wykształceniem średnim I stopnia są prawie trzy razy bardziej narażeni na bezrobocie niż ludzie posiadający wykształcenie wyższe.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z 17 stycznia 2008 r. w sprawie komunikatu dotyczącego działań na rzecz pełnego udziału młodych ludzi w edukacji, zatrudnieniu i społeczeństwie, sprawozdawca: Pavel TRANTINA (Dz.U. C 151, 17.6.2008).

4.3.8 Wykorzystanie zatrudnienia młodzieży jako tematu cyklu spotkań zorganizowanego dialogu w 2010 r. zasługuje na uznanie i stanowi okazję, by propagować tę ideę.

4.3.9 Partnerzy społeczni odgrywają szczególnie istotną rolę na rynku pracy. Europejscy partnerzy społeczni silnie angażują się w tę dziedzinę, a jednym z priorytetów ich wspólnych programów prac był zawsze większy udział młodych ludzi posiadających kwalifikacje i umiejętności odpowiadające potrzebom rynku pracy.

4.4 Kreatywność i przedsiębiorczość

4.4.1 Wspieranie innowacji w ramach projektów związanych z młodzieżą oraz przedsiębiorczości za pomocą mechanizmów finansowania stanowi duże wyzwanie, które należy jednak podjąć, by umożliwić dostosowanie nauki do uczestników. Pożądane byłoby przeznaczenie większych środków finansowych na promowanie takich inicjatyw, gdyż w wielu państwach członkowskich fundusze krajowe na ten cel są skromne lub w ogóle nie istnieją.

4.4.2 Przedsiębiorczości nie należy ograniczać do jej znaczenia gospodarczego, lecz trzeba ją rozumieć w szerszym, bardziej kompleksowym ujęciu jako ducha przedsiębiorczości, który pomaga dostrzegać lub tworzyć szanse, a także korzystać z nich bez względu na dziedzinę (społeczną, polityczną itp.).

4.4.3 EKES zaleca, by zachęcano młodzież do przedsiębiorczości społecznej i ją wspierano.

4.4.4 Programy służące rozwijaniu umiejętności twórczego myślenia i rozwiązywania problemów powinny być dostępne na wszystkich szczeblach edukacji.

4.4.5 Należy stworzyć programy mentorskie dla nowych przedsiębiorstw (przedsiębiorczości), a także programy wsparcia dla wszystkich rodzajów przedsiębiorczości ⁽¹⁾.

4.5 Zdrowie i sport

4.5.1 Sport i aktywność fizyczna to istotne narzędzia pozwalające dotrzeć do młodzieży. Przyczyniają się one do zdrowego stylu życia, czynnego zaangażowania obywatelskiego i integracji społecznej. Warunkiem wstępnym jest położenie mniejszego nacisku na sport jako widowisko – należy propagować szeroki udział oraz sporty rekreacyjne i niewymagające rywalizacji.

4.5.2 Imprezy z aktywnym udziałem są dosyć powszechne w klubach sportów rekreacyjnych i przyciągają młodych ludzi z różnych środowisk społecznych. Można tu wiele osiągnąć, jeśli osoby pracujące z młodzieżą wykorzystają przy tym pozaformalne metody uczenia się w kontekście propagowania sportu i aktywności fizycznej wśród młodych ludzi.

4.5.3 Organizacje młodzieży na szczeblu unijnym i krajowym powinny być w większym stopniu zaangażowane w aktualne kampanie UE propagujące zdrowy styl życia: dotyczące właściwego odżywiania, szkodliwości alkoholu, tytoniu i narkotyków oraz zdrowia psychicznego. Przeglądy strategii UE dotyczących tych kwestii powinny kłaść większy nacisk na młodych ludzi jako szczególną grupę. Komisja powinna także rozważyć opracowanie strategii UE w sprawie zdrowia seksualnego, ze szczególnym naciskiem na młodzież.

4.5.4 Program UE w dziedzinie zdrowia powinien być propagowany wśród organizacji młodzieżowych. Mógłby on być źródłem dodatkowego finansowania na rzecz propagowania zdrowego stylu życia. Organizacje młodzieży powinny być zachęcane do udziału w tej inicjatywie i czerpać z niej korzyści, we współpracy z pracownikami służby zdrowia.

4.5.5 Komisja i państwa członkowskie powinny także przywrócić się kwestii bezpieczeństwa i higieny pracy młodych ludzi. Dane krajowe i europejskie sugerują, że młodzi pracownicy są bardziej narażeni na wypadki przy pracy. Częstotliwość występowania wypadków przy pracy bez skutku śmiertelnego była o ponad 40 % wyższa wśród osób w wieku 18–24 lat ⁽²⁾ niż wśród starszych pracowników.

4.6 Uczestnictwo

4.6.1 EKES uważa, że proponowana strategia powinna opierać się na pragmatycznym podejściu do uczestnictwa i powinna być czymś więcej niż tylko instrumentem politycznym. Potrzebny jest prawdziwy i przejrzysty dialog młodych ludzi z decydentami wszystkich szczebli (europejskiego, krajowego, regionalnego i lokalnego).

4.6.2 EKES uważa, że potencjalne sposoby osiągnięcia tego celu to:

- opracowanie przyjaznych dla użytkownika i atrakcyjnych metod uczestnictwa,
- stworzenie możliwości i struktur udziału dla młodych ludzi,
- przekazywanie i wymiana dobrych rozwiązań,
- tworzenie i wspieranie rad młodzieży na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim,
- umożliwianie zabrania głosu grupom młodzieży znajdującym się w mniej korzystnym położeniu i grupom nieformalnym,

⁽¹⁾ Konkluzje ze spotkania młodzieży zorganizowanego przez czeską prezydencję Rady UE w dniach 2–5 czerwca 2009 r. w Pradze.

⁽²⁾ Europejskie statystyki dotyczące wypadków przy pracy (ESAW).

— usuwanie przeszkód w mobilności ma kluczowe znaczenie dla udziału młodzieży i lepszego zrozumienia zagadnień europejskich,

— pełne wykorzystanie instrumentów uczestnictwa już opracowanych przez różne podmioty na szczeblu europejskim i krajowym⁽¹⁾,

— kierowanie stałym dialogiem zorganizowanym obejmującym wszystkie kluczowe podmioty (takie jak młodzi ludzie, organizacje młodzieży, osoby pracujące z młodzieżą, praktycy, badacze, eksperci, partnerzy społeczni, politycy itp.).

4.6.3 Trzeba zwiększyć uczestnictwo młodych ludzi w strukturach młodzieżowych i w szeroko rozumianym społeczeństwie obywatelskim. Istnieje również potrzeba lepszego zrozumienia i promowania takich koncepcji jak uczestnictwo i czynne zaangażowanie obywatelskie.

4.7 Integracja społeczna

4.7.1 Społeczeństwo powinno się stale troszczyć o rozwijanie potencjału młodych ludzi. Dlatego, by osiągnąć ten cel, konieczna jest optymalizacja podejścia do młodzieży znajdującej się w mniej korzystnym położeniu poprzez podejmowanie konkretnych działań.

4.7.2 Praca z młodzieżą oraz nauka nieformalna są bardzo istotnymi narzędziami integracji młodych ludzi. Struktury nieformalnego uczenia się, mające zapobiegać ewentualnemu wykluczeniu społecznemu, są lepszym sposobem dotarcia do młodych ludzi ze środowisk imigracyjnych lub tych, którzy przedwcześnie przerwali naukę. Jednak proces ten nie powinien być ukierunkowany tylko na problemy ani skupiać się wyłącznie na osobach, które już doświadczają trudności.

4.7.3 EKES zaleca podjęcie specjalnych działań na rzecz projektów i programów dla młodzieży znajdującej się w mniej korzystnym położeniu (mogłyby one stanowić część obecnego programu „Młodzież w działaniu”). Nie powinny one zastąpić ogólnego priorytetu programu, lecz położyć większy nacisk na społeczną integrację młodych ludzi będących w gorszym położeniu.

4.7.4 Konieczne są większe starania, aby osiągnąć spójność społeczną w regionach, w których zaangażowanie młodzieży jest mniejsze.

⁽¹⁾ Takich jak Znowelizowana europejska karta uczestnictwa młodych ludzi w życiu lokalnym i regionalnym opracowana przez Radę Europy: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Resources/Documents/Bibliographies/Political_participation_en.asp

4.7.5 Ogłoszenie 2010 r. Europejskim Rokiem Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym jest dobrą okazją do rozwinięcia tej kwestii.

4.8 Wolontariat

4.8.1 Jak stwierdził EKES w swych poprzednich opiniach, wolontariat jest wartościowym doświadczeniem, jeżeli chodzi o rozwój osobisty oraz integrację zawodową w społeczeństwie, a także odgrywa istotną rolę w integrowaniu młodzieży mającej mniej możliwości⁽²⁾.

4.8.2 By wzmocnić rolę wolontariatu, Unia Europejska powinna zachować w swym programie politycznym postulat lepszego uznania działalności wolontariackiej. Dobrym przykładem, który można by rozpropagować, jest Youthpass. Takie inicjatywy jak wolontariat europejski powinny być dalej rozwijane, a wartość działalności wolontariackiej należy uznać również w innych formach zaangażowania (np. innych działaniach podejmowanych w ramach programu „Młodzież w działaniu”).

4.8.3 Trzeba stworzyć więcej synergii między krajowymi a europejskimi systemami wolontariatu. W tym względzie, posługując się różnymi koncepcjami wolontariatu, należy ujednolicić jego definicję, tak by można ją było stosować w rozmaitych kontekstach.

4.8.4 Jak już wcześniej zalecano, w dziedzinie wolontariatu konieczne jest zapewnienie lepszej współpracy między istniejącymi programami krajowymi i europejskimi, tak by zmniejszyć przeszkody techniczne oraz zająć się kwestiami ubezpieczenia zdrowotnego i wypadkowego. EKES wzywa Komisję Europejską, aby rozważyła opracowanie swoistego oznakowania programów wymiany, które spełniają unijne kryteria jakości. Jakość działalności wolontariackiej, niezależnie od tego, jaką przybierze ona formę, jest ważna i należy o nią zabiegać przy pomocy odpowiednich środków⁽³⁾.

4.8.5 Nie można również dopuścić do tego, by wolontariat zastępował różne formy zatrudnienia.

4.8.6 EKES wzywa Radę do przyjęcia propozycji Komisji w sprawie ogłoszenia roku 2011 Europejskim Rokiem Wolontariatu. Dzień 5 grudnia jako Międzynarodowy Dzień Wolontariusza to także dobra okazja, by propagować i rozwijać tę kwestię.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u z 13 grudnia 2006 r. w sprawie: „Działalność wolontariacka: jej rola w społeczeństwie europejskim i jej oddziaływanie”, sprawozdawca: Erika KOLLER (Dz.U. C 325 z 30.12.2006).

⁽³⁾ Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u z 25 lutego 2009 r. w sprawie europejskiej służby obywatelskiej, sprawozdawca: Thomas JANSON, współsprawozdawca: Ionuț SIBIAN (Dz.U. C 218 z 11.9.2009).

4.9 Młodzież i świat

4.9.1 Proces globalizacji bezpośrednio dotyka również młodych ludzi. Potrzebna jest większa wiedza na temat wpływu globalizacji na młodzież, zdobyta za pośrednictwem badań naukowych. Biorąc udział w projektach i działaniach rozwijających poczucie globalnej solidarności i świadomości, młodzież czuje się bardziej odpowiedzialna za całą wspólnotę ludzką.

4.9.2 Problemy globalne (środowisko, zmiany klimatu, rozwój zrównoważony) powinny być włączone do polityki dotyczącej młodzieży w taki sposób, by polityka ta wraz z projektami dotyczącymi młodzieży przyczyniała się do zmian w tej dziedzinie. Z drugiej zaś strony trzeba też brać pod uwagę młodzież, gdy podejmuje się kwestie o zasięgu globalnym.

4.9.3 Wykorzystanie „Młodzieży i świata” jako tematu dialogu zorganizowanego w 2011 r. zasługuje na uznanie i stanowi okazję, by propagować tę ideę.

5. Narzędzia i wdrażanie nowych ram współpracy

5.1 EKES wyraża ubolewanie, że proponowana strategia nie określa konkretnych metod realizacji i sposobów mierzenia postępów na szczeblu europejskim i krajowym. Jednakże ocze-

kuje się, że otwarta metoda koordynacji pozostanie głównym narzędziem. EKES uważa, że trzeba ją uzupełnić odnowionym Europejskim paktem na rzecz młodzieży.

5.2 Przyszłe ramy współpracy powinny być oparte na ulepszonym dialogu zorganizowanym, zapewniającym jak największą integrację i opracowanym na wszystkich szczeblach, obejmującym młodych ludzi, osoby pracujące z młodzieżą, organizacje młodzieży, agencje krajowe, naukowców oraz inne zainteresowane podmioty podczas całego cyklu politycznego w różnych obszarach polityki. Powinny opierać się na szerokim podejściu oddolnym obejmującym różne formy czynnej postawy obywatelskiej i angażującym młodych ludzi o mniejszych możliwościach.

5.3 Opracowywanie polityki w ramach proponowanej strategii powinno opierać się na doświadczeniu i być jak najbardziej przejrzyste. EKES zaleca, by baza danych Europejskiego Centrum Strategii dla Młodzieży⁽¹⁾ była wykorzystywana do publikowania wszystkich raportów, gromadzonych danych oraz analiz.

5.4 Młodzi ludzie powinni być centralnym elementem tego procesu, zaś praca z młodzieżą jest najlepszym sposobem, aby do nich dotrzeć. Dlatego też ocena pracy z młodzieżą oraz poprawa jej jakości powinny być traktowane priorytetowo.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ <http://youth-partnership.coe.int/youth-partnership/ekcyp/index>

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym

COM(2009) 268 wersja ostateczna – 2009/0077 (COD)

(2009/C 318/23)

Dnia 30 czerwca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 ust. 4 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym”

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u CESE 1411/2000, przyjętej w dniu 29 listopada 2000 r. (*), oraz CESE 1705/2007, przyjętej w dniu 12 grudnia 2007 r. (**), na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września – 1 października 2009 r. (posiedzenie z 30 września) Komitet 180 głosami – 9 osób wstrzymało się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumentach.

Bruksela, 30 września 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

(*) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wymogów dotyczących zdrowia zwierząt stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym – Dz.U. C 116 z 20.4.2001, s. 54.

(**) Opinia EKES-u w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt stosowanych do niehandlowego przemieszczania zwierząt domowych w odniesieniu do przedłużenia okresu przejściowego – Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 49.

2009/C 318/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress COM(2009) 340 wersja ostateczna – 2009/0091 (COD)	84
2009/C 318/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku ustanawiającego obowiązki podmiotów wprowadzających drewno i produkty z drewna na rynek COM(2008) 644 wersja ostateczna – 2008/0198 (COD)	88
2009/C 318/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie gospodarowania bioodpadami w Unii Europejskiej COM(2008) 811 wersja ostateczna	92
2009/C 318/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Wspólnotowe podejście do zapobiegania klęskom żywiołowym oraz katastrofom spowodowanym przez człowieka COM(2009) 82 wersja ostateczna	97
2009/C 318/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi „TEN-T: Przegląd polityki. W kierunku lepiej zintegrowanej transeuropejskiej sieci transportowej w służbie wspólnej polityki transportowej” COM(2009) 44 wersja ostateczna	101
2009/C 318/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: „UE, Afryka i Chiny: w kierunku trójstronnego dialogu i współpracy” COM(2008) 654 wersja ostateczna	106
2009/C 318/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Inwestowanie w młodzież i mobilizowanie jej do działania – strategia UE na rzecz młodzieży. Odnowiona otwarta metoda koordynacji na potrzeby wyzwań i możliwości stojących przed młodzieżą COM(2009) 200 wersja ostateczna	113
2009/C 318/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 998/2003 w sprawie wymagań dotyczących zdrowia zwierząt, stosowanych do przemieszczania zwierząt domowych o charakterze niehandlowym COM(2009) 268 wersja ostateczna – 2009/0077 (COD)	121

CENY PRENUMERATY w 2009 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 000 EUR/rok (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/miesiąc (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	700 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	70 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	40 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	500 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	360 EUR/rok (= 30 EUR/miesiąc)
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

(*) Pojedyncze egzemplarze: od 1 do 32 stron: 6 EUR
 od 33 do 64 stron: 12 EUR
 powyżej 64 stron: cena ustalana indywidualnie

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczym CD-ROM-ie.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Odpłatne publikacje, wydawane przez Urząd Publikacji, dostępne są u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa oraz aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL