

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 13



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 59

15 stycznia 2016

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

REZOLUCJE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

510. sesja plenarna EKES-u w dniach 16 i 17 września 2015 r.

2016/C 013/01	Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obecnego kryzysu związanego z uchodźcami	1
---------------	---	---

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

510. sesja plenarna EKES-u w dniach 16 i 17 września 2015 r.

2016/C 013/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Doświadczenia w zakresie SBA w USA i UE: sprawdzone wzorce dla innowacyjnych działań na rzecz MŚP” (opinia z inicjatywy własnej)	2
2016/C 013/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy (opinia z inicjatywy własnej)	8
2016/C 013/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku cyfrowego zdrowia: informacje elektroniczne dotyczące bezpiecznego stosowania produktów leczniczych” (opinia z inicjatywy własnej)	14
2016/C 013/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Czy pomoc państwa dla przedsiębiorstw jest wydajna i skuteczna?” (opinia z inicjatywy własnej)	19
2016/C 013/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Gospodarka na rzecz dobra wspólnego – zrównoważony model gospodarczy ukierunkowany na spójność społeczną” (opinia z inicjatywy własnej)	26
2016/C 013/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW (opinia z inicjatywy własnej)	33
2016/C 013/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zasad dotyczących skutecznych i niezawodnych systemów świadczeń społecznych (opinia z inicjatywy własnej)	40

PL

2016/C 013/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Walidacja umiejętności i kwalifikacji zdobytych w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – praktyczny wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	49
2016/C 013/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy skuteczności krajowych dualnych systemów kształcenia (opinia z inicjatywy własnej)	57
2016/C 013/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwalczanie korupcji w UE: wyjść naprzeciw obawom przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	63
2016/C 013/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Szanse na długofalowy, zrównoważony i inteligentny rozwój europejskiego przemysłu offshore i jego powiązania z przemysłami morskimi Unii Europejskiej” (opinia z inicjatywy własnej)	73
2016/C 013/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Branża twórcza i branża kultury – atut Europy, który należy wykorzystać w globalnej konkurencji” (opinia z inicjatywy własnej)	83
2016/C 013/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Programy rozwoju obszarów wiejskich – wciąż pierwsza pomoc, czy już oznaki zdrowienia?” (opinia z inicjatywy własnej)	89
2016/C 013/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie znaczenia handlu produktami rolnymi dla przyszłego rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej w UE w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego (opinia z inicjatywy własnej)	97
2016/C 013/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie innowacji społecznych, sieci i komunikacji cyfrowej (opinia z inicjatywy własnej)	104
2016/C 013/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dumpingu socjalnego w europejskim sektorze lotnictwa cywilnego (opinia z inicjatywy własnej)	110
2016/C 013/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	116
2016/C 013/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu układu o stowarzyszeniu między UE a Meksykiem (opinia z inicjatywy własnej)	121
2016/C 013/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rolnictwa, obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju w krajach Partnerstwa Wschodniego (opinia z inicjatywy własnej)	128
2016/C 013/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Na rzecz konwencji MOP przeciwko przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy” (opinia z inicjatywy własnej)	138
2016/C 013/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie aktów delegowanych (opinia dodatkowa)	145
2016/C 013/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (opinia rozpoznawcza)	152
2016/C 013/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie w związku z przemianami w przemyśle (opinia rozpoznawcza)	161
2016/C 013/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zintegrowanej polityki UE w dziedzinie lotnictwa (opinia rozpoznawcza)	169
2016/C 013/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wewnętrzny rynek międzynarodowego towarowego transportu drogowego: dumping socjalny i kabotaż” (opinia rozpoznawcza) .	176
2016/C 013/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony” oraz „Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej”	183

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

510. sesja plenarna EKES-u w dniach 16 i 17 września 2015 r.

2016/C 013/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowiowi prawa” (COM(2015) 215 final)	192
2016/C 013/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa (przekształcenie) (COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))	201
2016/C 013/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium (program krocący) (COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD))	203

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

REZOLUCJE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

510. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 16 I 17 WRZEŚNIA 2015 R.

Rezolucja Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie obecnego kryzysu związanego z uchodźcami

(2016/C 013/01)

EKES wzywa do natychmiastowego podjęcia odpowiedzialnych i zbiorowych działań na poziomie europejskim, by stawić czoła masowemu napływowi uchodźców

Obecna, niedopuszczalna sytuacja osób ubiegających się o azyl wymaga opracowania na szczęblu UE solidnej strategii we współpracy z państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami, by niezwłocznie zająć się różnymi wyzwaniami, wobec których stoją uchodźcy.

Komitety jest poważnie zaniepokojony obecnym kryzysem humanitarnym, który dotyka tak wielu uchodźców, gdyż codziennie mężczyźni, kobiety i dzieci ryzykują życie, usiłując przedostać się do Europy. Skala tego kryzysu jest bezprecedensowa i szereg państw członkowskich ponosi nieproporcjonalne koszty. Jest to wyzwanie wymagające od państw członkowskich UE solidarności zarówno wobec osób uciekających przed wojną, prześladowaniami, konfliktami i biedą, jak i wobec siebie nawzajem. Wszystkie państwa członkowskie są odpowiedzialne za zapewnienie tym osobom bezpiecznego wjazdu i za ich ciepłe przyjęcie, gdyż wpisuje się to w nasze podstawowe wartości europejskie.

EKES wyraża swoją solidarność z uchodźcami i głęboko ubolewa nad przypadkami utraty życia i ciężkimi warunkami, w jakich przybywają do Europy osoby szukające bezpieczeństwa. Wzywamy organizacje społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza te z nich, które są reprezentowane w EKES-ie, by uczyniły wszystko co w ich mocy, by pomóc w przyjęciu i integracji uchodźców. Komitet docenia zaangażowanie osób pracujących w lokalnych organach administracji publicznej i organizacjach pozarządowych oraz wolontariuszy uczestniczących w inicjatywach oddolnych w całej Europie, które mają na celu udzielenie pomocy potrzebującym.

Nadszedł czas na to, by Unia Europejska zachowała się jak prawdziwa Unia i przyjęła jednolite prawo azylowe, poczynając od przeglądu rozporządzenia dublińskiego. Rządy i politycy powinni podążyć za obywatelami, stowarzyszeniami i wieloma gminami mobilizującymi się o wiele skuteczniej i szybciej niż nasze rządy czy unijne instytucje. EKES ubolewa, że Rada nie zdołała jeszcze podjąć niezbędnych decyzji dotyczących tego nagłego kryzysu humanitarnego. W związku z tym Komitet wzywa Radę Europejską do zwołania przed końcem miesiąca nadzwyczajnego szczytu, który miałby na celu osiągnięcie porozumienia w sprawie konkretnych środków i działań, w tym sprawiedliwego systemu kwot.

EKES jest bardzo zaniepokojony mającym obecnie miejsce podważaniem układu z Schengen i zasady swobodnego przepływu, które są jednymi z podstawowych osiągnięć UE i z których korzystają jej obywatele.

Kluczowe znaczenie ma opracowanie środków, które byłyby wdrożone natychmiastowo, by zająć się przyczynami obecnego napływu uchodźców. Unia musi współpracować w tej dziedzinie z krajami pochodzenia i tranzytu. Komitet z zadowoleniem przyjmuje zaproponowane przez Komisję podejście do tej współpracy oparte na prawach człowieka. EKES podkreśla wreszcie konieczność włączenia społeczeństwa obywatelskiego w dialog z państwami trzecimi.

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

510. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 16 I 17 WRZEŚNIA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Doświadczenia w zakresie SBA w USA i UE: sprawdzone wzorce dla innowacyjnych działań na rzecz MŚP”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/02)

Sprawozdawca: Ullrich SCHRÖDER

Dnia 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie:

„Doświadczenia w zakresie SBA w USA i UE: sprawdzone wzorce dla innowacyjnych działań na rzecz MŚP” (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 207 głosami (6 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

W UE istnieje około 21 mln małych i średnich przedsiębiorstw; zatrudniają one ponad 90 milionów osób i wytwarzają ponad 3 600 bln EUR wartości dodanej. Innymi słowy, 99 % wszystkich przedsiębiorstw to MŚP; zatrudniają one łącznie dwie trzecie wszystkich pracowników i generują 58 % wartości dodanej. W związku z tym niezbędny jest dynamiczny program *Small Business Act*.

EKES pragnie przedstawić następujące zalecenia na temat niektórych istotnych elementów przeglądu unijnego programu SBA (*Small Business Act*), opierając się na doświadczeniach Biura ds. Małych Przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych (*Small Business Administration*), które ma taki sam akronim, ale stosuje zupełnie inne podejście.

1.1. Przegląd programu SBA jest koniecznością

Komisja Europejska poinformowała, że zamierza opublikować przegląd w pierwszej połowie 2015 r., ale obecnie przełożyła to na późniejszy termin. Jako że chodzi tu o istotne obszary potencjalnych ulepszeń (zob. niżej), środowisko MŚP oczekuje publikacji przeglądu po wysłuchaniach; zważywszy na kluczowe znaczenie MŚP, powinien on ujrzeć światło dzienne możliwie najszybciej.

1.2. Forma prawna i stosowanie

Program SBA powinien uzyskać bardziej wiążącą formę i opierać się na ambitniejszym podejściu. EKES domagał się tego także w roku 2008 i 2011, jednak Komisja Europejska nie uwzględniła wtedy jego postulatu.

W odpowiednich wypadkach program powinien przewidywać większą liczbę mechanizmów prawnych, np. dotyczących zamówień publicznych, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, ocen skutków, testów MŚP. Powinno to stosować się zarówno do szczebla UE, jak i szczebla państw członkowskich, i będzie wymagało przyznania bardziej znaczącej roli Parlamentowi Europejskiemu i parlamentom narodowym. Zasady „najpierw myśl na małą skalę” i „tylko raz” muszą zostać uwzględnione w zawartym między instytucjami UE porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa.

1.3. *Ranga polityczna*

W UE program SBA ma niższą rangę polityczną niż w USA. EKES zaleca, aby w celu zwiększenia znaczenia SBA w UE:

- organizować na poziomie UE doroczne posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności poświęcone MŚP i programowi SBA, zgodnie z zaleceniem poczynionym w opinii z 2011 r. ⁽¹⁾,
- powołana przez Radę Grupa Robocza Wysokiego Szczebla ds. Konkurencyjności i Wzrostu powinna dokonać przeglądu postępów w zakresie działań krajowych na rzecz wdrożenia priorytetów SBA i zastanowić się nad dodatkowymi środkami na poziomie UE; wyniki powinny zostać przekazane na doroczne posiedzenie Rady ds. Konkurencyjności poświęcone MŚP i programowi SBA,
- nadać europejskiej sieci pełnomocników ds. MŚP większą wagę poprzez oparcie jej na urzędnikach wyższego szczebla, a mianowicie na dyrektorach generalnych z ministerstw gospodarki, co zapewniłoby ściślejszą i lepszą koordynację między UE i państwami członkowskimi.

1.4. *Zarządzanie i skuteczność*

1.4.1. Należy opracowywać sprawozdanie roczne UE w sprawie wdrażania programu SBA, które to sprawozdanie musi zawierać również oparty na danych raport z zarządzania programem przez Komisję oraz z funkcjonowania programów szczegółowych.

1.4.2. Należy zachęcić Europejski Trybunał Obrachunkowy, by publikował regularne sprawozdania w sprawie funkcjonowania odpowiednich programów i środków na rzecz MŚP, podobnie jak to w odniesieniu do amerykańskiego biura SBA czyni w USA zewnętrzne Biuro Kontroli Rządu (*Governmental Accountability Office*). Za zarządzanie wewnętrzne powinien odpowiadać niezależny urząd wewnątrz struktur Komisji, na kształt urzędu inspektora generalnego w strukturach amerykańskiego Biura ds. Małych Przedsiębiorstw.

1.4.3. Program SBA nie odniesie sukcesu, dopóki nie powstanie wielostronne partnerstwo w zarządzaniu (z udziałem partnerów społecznych oraz zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych). Dlatego też należy uruchomić grupę doradczą ds. programu SBA (zob. pkt 4.3.4), którą planowano utworzyć w roku 2011, lecz której ostatecznie nigdy nie powołano, i zasięgać jej opinii na etapie poprzedzającym podejmowanie decyzji.

1.4.4. Trzeba ulepszyć system krajowych i lokalnych planów wdrożenia SBA (zob. pkt 4.3.3) i uzupełnić go poprzez systematyczne wykorzystywanie tablic wyników.

Określanie celów

Zaleca się, by szerzej stosować cele orientacyjne z myślą o zwiększaniu udziału MŚP w zamówieniach publicznych oraz wiążące cele dotyczące programów badawczo-rozwojowych (zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie krajowym). Za sprawą wykorzystania takiego mechanizmu celów poszczególne wskaźniki powinny w kolejnych latach wzrosnąć.

Coroczna konferencja zainteresowanych stron poświęcona małej przedsiębiorczości

Zarówno w USA, jak i w UE istnieje spory zasób know-how oraz doświadczenia w zakresie polityk i programów na rzecz MŚP, lecz nie organizuje się żadnych strukturalnych i regularnych debat z udziałem zainteresowanych stron. Przydałaby się coroczna, oparta na prezentacji najlepszych przykładów konferencja poświęcona tej dziedzinie, organizowana na zmianę w UE i w USA. Uczestniczyłyby w niej odpowiednie zainteresowane podmioty z obu stron Atlantyku: politycy i przedstawiciele administracji, sieć pełnomocników ds. MŚP oraz organizacje małych przedsiębiorstw. Ze względu na ograniczony budżet organizacji małych przedsiębiorstw ich koszty udziału w konferencji powinny być rekompensowane. Każdego roku dyskutowano by, obok spraw ogólnych, wybrane zagadnienie specjalne: finansowanie, innowacje, handel (w tym TTIP), przedsiębiorczość kobiet itd.

⁽¹⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

2. Wprowadzenie – Cele opinii

2.1. Cel: Porównanie ogólnego podejścia i działań na rzecz MŚP realizowanych w ramach dwóch inicjatyw SBA – amerykańskiego Biura ds. Małych Przedsiębiorstw i unijnego programu *Small Business Act*.

Otoczenie polityczne i biznesowe w USA oraz w UE znacznie się od siebie różni, a w obu regionach, poza działaniami w ramach inicjatyw SBA, funkcjonuje wiele innych środków na rzecz MŚP na szczeblu krajowym i lokalnym ⁽²⁾.

2.2. Dlatego też we wnioskach niniejszej opinii (zob. rozdział 1) nie porównuje się konkretnych programów przyjętych w ramach obu wspomnianych inicjatyw SBA, lecz kładzie się nacisk na możliwe ulepszenia dotyczące rangi prawnej i politycznej, zarządzania, a także stosowania celów w unijnym programie *Small Business Act*.

3. Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw Stanów Zjednoczonych (SBA)

3.1. Amerykańskie Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw to niezależna agencja rządowa zapewniająca na poziomie federalnym wsparcie dla małych przedsiębiorstw. Zostało powołane przez prezydenta Eisenhowera w 1953 r., w następstwie przyjęcia ustawy o małych przedsiębiorstwach (*Small Business Act*). Jego celem jest doradztwo dla małych przedsiębiorstw oraz ochrona ich interesów. Budżet tej agencji w 2013 r. wynosił ok. 1 mld USD (nie licząc budżetu na działania niedotyczące przedsiębiorstw). Niektóre środki są prawnie wiążące. SBA posiada biura w każdym stanie USA oraz 1 000 placówek lokalnych. Prezydent Obama włączył dyrektora generalnego SBA w strukturę swojego gabinetu.

3.2. SBA przyjęło kompleksową definicję małego przedsiębiorstwa jako – zasadniczo – przedsiębiorstwa stanowiącego niezależny przedmiot własności, zorganizowanego i prowadzonego w celu osiągnięcia zysku. Zależnie od branży, produktu lub usługi, standardowa wielkość małego przedsiębiorstwa wyrażona jest liczbą pracowników lub wolumenem sprzedaży. Jeśli chodzi o maksymalną liczbę pracowników, waha się ona od około 100 do 1 500.

3.3. Przegląd działań i programów amerykańskiego biura SBA ⁽³⁾

3.3.1. Finansowanie: pożyczki i kapitał wysokiego ryzyka

3.3.1.1. Biuro SBA udziela gwarancji małym przedsiębiorstwom, które nie mogą uzyskać kredytu z innych źródeł. Z zasady pożyczek udzielają partnerzy SBA (banki i inne instytucje finansowe) i są one gwarantowane przez SBA.

Program mikropożyczek (*Microloan Programme*) jest adresowany do przedsiębiorstw nowych i znajdujących się na wczesnym etapie rozwoju, działających na rynkach o niedostatecznym finansowaniu. Przy pożyczkach ekspresowych odpowiedź następuje w ciągu 36 godzin od złożenia wniosku. Program pożyczkowy dla przedsiębiorców poszkodowanych w wyniku klęsk żywiołowych (*Disaster Loan Programme*) przewiduje udzielanie pożyczek małym przedsiębiorstwom dotkniętym powszechnymi klęskami żywiołowymi; pożyczki udzielane są w ciągu 45 dni od złożenia wniosku.

3.3.1.2. Program *Small Business Investment Company* (SBIC) ma na celu ułatwianie dostępu małych przedsiębiorstw do kapitału wysokiego ryzyka.

3.3.2. Programy zamówień publicznych adresowane do małych przedsiębiorstw

3.3.2.1. Kilka programów zamówień umożliwia małym przedsiębiorcom (należącym do osób z grup defaworyzowanych bądź z obszarów o niedostatecznym poziomie działalności gospodarczej) konkutowanie o ważne zamówienia rządowe jedynie z podobnymi firmami.

⁽²⁾ Szersze porównanie środków na rzecz MŚP byłoby zbyt rozbudowane, jak na potrzeby tej opinii.

⁽³⁾ Jest to ogólny przegląd interesujących działań. Więcej szczegółowych informacji można znaleźć na stronie www.sba.gov lub w sprawozdaniu Kongresu USA z 2013 r. pt. *Small Business Administration, A Primer on Programmes* [Biuro ds. Małych Przedsiębiorstw – przewodnik po programach], dostępnym na stronie www.crs.gov. Przegląd programów SBA zamieszczono również w sprawozdaniu nr GAO-12-819 Biura Kontroli Rządu zatytułowanym *Entrepreneurial Assistance* [Wsparcie dla przedsiębiorców], dostępnym na stronie www.gao.gov.

Wyznacza się ogólne roczne cele rządowe dotyczące udziału zamówień publicznych przyznawanych małym przedsiębiorstwom w całej puli federalnych zamówień publicznych, przy czym określa się też zróżnicowane cele podrzędne dla poszczególnych departamentów i agencji. Ten ogólny cel utrzymuje się obecnie na poziomie co najmniej 23 % całkowitej wartości zamówień federalnych dotyczących wykonawstwa. W UE odsetek ten jest wyższy i wynosi 29 %, ale obejmuje także zamówienia udzielane przez władze regionalne i lokalne. Cel przyjęty w USA może w przyszłości zostać podwyższony.

3.3.3. Programy badań i rozwoju: strategia na rzecz zwiększania udziału MŚP poprzez podwyższanie celów

3.3.3.1. Program wspierający badania nad innowacjami w małych przedsiębiorstwach (*Small Business Innovation Research – SBIR*) zwiększa uczestnictwo małych firm technologicznych w działalności badawczo-rozwojowej prowadzonej przez departamenty federalne dysponujące budżetem na badania i rozwój w wysokości co najmniej 100 mln USD. Część budżetu każdego takiego departamentu na badania i rozwój musi zostać spożytkowana na angażowanie małych przedsiębiorstw: początkowo wynosiła ona 0,2 % w 1983 r., ale była stopniowo zwiększana, by osiągnąć 2,7 % w 2013 r. (nowy cel, wyznaczony na 2017 r., wynosi 3,2 %).

3.3.3.2. Program na rzecz transferu technologii z udziałem małych przedsiębiorstw (*Small Business Technology Transfer – STTR*) zapewnia fundusze na prowadzenie badań federalnych, do podziału między małe przedsiębiorstwa i organizacje badawcze non-profit: część budżetu na BR przeznaczona na ten program wynosiła 0,35 % w 2013 r. i została zwiększona do 0,45 % w 2016 r.

3.3.4. Programy rozwoju przedsiębiorczości

W ramach tych programów w 1 000 ośrodków prowadzone są szkolenia dla małych przedsiębiorstw. Stowarzyszenie SCORE zrzesza 50 niezależnych organizacji non-profit i współpracuje z 13 000 wolontariuszy.

3.3.5. Biuro Handlu Międzynarodowego

Biuro to zapewnia wsparcie dla eksporterów, a do jego działań należy udzielanie ekspresowych pożyczek (w ciągu 36 godzin) i dotacji na uczestnictwo w zagranicznych targach, przygotowanie dokumentacji i materiałów audiowizualnych.

3.3.6. Urzędy specjalne

Do zadań Biura Inspektora Generalnego (*Office of the Inspector General*) należy poprawa zarządzania i skuteczności SBA, zwalczanie nadużyć w programach oraz przegląd istniejącego lub proponowanego ustawodawstwa. Jest to niezależny urząd w strukturach SBA kierowany przez inspektora generalnego.

Biuro Wsparcia (*Office of Advocacy*): to niezależny organ będący głosem małych przedsiębiorstw, włączony do struktur rządu federalnego. Do jego zadań należy propagowanie polityki na rzecz małych przedsiębiorstw poprzez ingerowanie w procesy regulacyjne agencji federalnych oraz poprzez badanie wpływu regulacji federalnych.

4. Postęp w UE: od Europejskiej karty małych przedsiębiorstw do programu *Small Business Act* ⁽⁴⁾

4.1. Europejska karta małych przedsiębiorstw – 2000 r.

Europejska karta małych przedsiębiorstw została przyjęta przez przywódców UE w 2000 r. Stanowiła nieposiadające mocy prawnej zobowiązanie państw członkowskich do poprawy otoczenia biznesowego z myślą o małych i średnich przedsiębiorstwach w państwach członkowskich oraz na szczeblu UE. Karta odnosiła się w szczególności do małych przedsiębiorstw zatrudniających mniej niż 50 pracowników.

4.2. Unijny program *Small Business Act* (SBA) – 2008 r.

4.2.1. Komisja przeanalizowała podejście SBA w USA i w 2008 r. opublikowała komunikat zatytułowany „Najpierw myśl na małą skalę – Program *Small Business Act* dla Europy” ⁽⁵⁾, odnoszący się do szerszej grupy docelowej (MŚP liczące mniej niż 250 zatrudnionych).

W ramach tego programu zaproponowano zaledwie kilka nowych wniosków ustawodawczych.

⁽⁴⁾ Poniżej przedstawiono w zarysie najważniejsze wydarzenia dotyczące SBA. Bardziej szczegółowy przegląd można znaleźć w dokumencie informacyjnym dostępnym na stronie internetowej EKES-u.

⁽⁵⁾ COM(2008) 394 final.

Treść SBA w głównej mierze dotyczy nowych ram politycznych, łączących istniejące polityki na rzecz przedsiębiorców oraz wykorzystujących dorobek Europejskiej karty małych przedsiębiorstw.

4.2.2. Wprowadzono 10 zasad opracowywania i wdrażania strategii politycznych na rzecz MŚP na poziomie unijnym i krajowym, a dotyczyły one: otoczenia biznesu, przedsiębiorczości, zasady „najpierw myśl na małą skalę”, zamówień publicznych, krótszych okresów płatności, lepszego jednolitego rynku, umiejętności i innowacji.

4.2.3. W 2008 r. EKES⁽⁶⁾ zaproponował ambitniejszy program SBA. Propozycja ta nawiązuje do amerykańskiej inicjatywy SBA.

4.2.4. Podstawowe zalecenia Komitetu obejmowały:

- wiążący instrument prawny służący stosowaniu zasady „najpierw myśl na małą skalę”,
- powołanie komitetu ds. SBA, z udziałem przedstawicieli państw członkowskich i europejskich stowarzyszeń biznesowych reprezentujących MŚP,
- wyznaczenie krajowego pełnomocnika ds. MŚP w każdym państwie członkowskim.

Niestety pierwsze dwa zalecenia nie zostały wprowadzone w życie przez Komisję Europejską.

4.3. **Przegląd unijnego programu *Small Business Act* (2011 r.)**

4.3.1. W 2011 r. Komisja opublikowała komunikat zatytułowany „Przegląd programu *Small Business Act* dla Europy”⁽⁷⁾. Komisja podsumowała, że poczyniono postęp, ale wciąż jest więcej do zrobienia.

4.3.2. Jeżeli zaś chodzi o ocenę stanu rzeczy w państwach członkowskich, Komisja wypowiedziała się mniej pochlebnie na temat następujących procesów:

- ograniczanie obciążeń administracyjnych i wdrażanie krajowych testów MŚP,
- promowanie Europejskiego kodeksu najlepszych praktyk,
- uproszczenie postępowania upadłościowego.

4.3.3. W przeglądzie SBA zaproponowano w odpowiedzi na kryzys gospodarczy działania w następujących obszarach: regulacje, finansowanie, dostęp do rynku, przedsiębiorczość, tworzenie miejsc pracy i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (w tym przedsiębiorczość kobiet i inicjatywa na rzecz przedsiębiorczości społecznej).

4.3.4. Ulepszenia strategiczne obejmują wzmocnienie zarządzania.

- Komisja nadal będzie wydawać ogólne roczne sprawozdania dotyczące poszczególnych państw członkowskich zgodnie ze strategią „Europa 2020”; uwzględnią się w nich postęp w zakresie SBA.
- Należy uruchomić grupę doradczą ds. SBA, którą planowano utworzyć w roku 2011, lecz której ostatecznie nigdy nie powołano, i zasięgać jej opinii na etapie poprzedzającym podejmowanie decyzji.
- Wprowadzono sieć pełnomocników ds. MŚP, w skład której wchodzi pełnomocnicy ds. MŚP z ramienia Komisji oraz z ramienia państw członkowskich. Sieć ta powinna stworzyć bezpośrednie połączenie między Komisją, krajowymi administracjami i krajowymi organizacjami biznesowymi.
- Opracowywanie krajowych planów wdrażania SBA wspomaganych przez sprawny mechanizm monitorowania, w koordynacji z państwami członkowskimi i organizacjami biznesowymi. (EKES wyraża jednak ubolewanie, że nie realizuje się tego ulepszenia tak skutecznie, jak to możliwe).

4.3.5. W 2011 r. EKES⁽⁸⁾ odnotował, że poświęcono więcej uwagi MŚP.

Podstawowe wnioski Komitetu były następujące:

- Komitet uważa, że program SBA powinien przybrać bardziej wiążącą formę.
- Program SBA nie odniesie sukcesu, dopóki nie powstanie wielostronne partnerstwo w zarządzaniu (z udziałem partnerów społecznych oraz zainteresowanych podmiotów publicznych i prywatnych).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 182 z 4.8.2009, s. 30.

⁽⁷⁾ COM(2011) 78 final.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 51.

- Zaniedbywana jest kluczowa rola organizacji pośredniczących z sektora publicznego i prywatnego, polegająca na dostarczaniu dopasowanych usług.
- EKES wzywa Radę do utworzenia specjalnej, zwoływanej corocznie Rady ds. Konkurencyjności zajmującej się MŚP, mikroprzedsiębiorstwami i SBA.

EKES ubolewa, że zalecenia te nie zostały przez Komisję Europejską wdrożone.

4.4. Konsultacje publiczne w sprawie programu SBA – 2014 r.

4.4.1. We wrześniu 2014 r. Komisja uruchomiła konsultacje w sprawie sposobów zmiany programu SBA, zatytułowane „Silna polityka UE na rzecz wspierania małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz przedsiębiorców 2015–2020”.

4.4.2. Komisja doszła do wniosku, że w wielu państwach członkowskich program SBA nie został w pełni wdrożony.

Zaproponowane obszary priorytetowe to:

- zmniejszenie obciążeń administracyjnych,
- dostęp do finansowania i rynków,
- potencjał przedsiębiorczości i innowacyjności,
- usprawnienie rozwoju umiejętności (nowe).

4.4.3. W kwietniu 2015 r. Komisja opublikowała sprawozdanie na temat wyników. Publikację wniosku dotyczącego zmienionego programu SBA planowano początkowo na pierwszą połowę 2015 r., jednak przełożono ją na rok 2016. Europejskie organizacje przedsiębiorców wyraziły rozczarowanie tą zwłoką i wezwały do podjęcia działań w 2015 r.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/03)

Sprawozdawca: Jan KLIMEK

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię w sprawie

przedsiębiorstw rodzinnych w Europie jako źródła ponownego wzrostu gospodarczego i lepszych miejsc pracy

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 110 głosami za (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Firmy rodzinne stanowią podporę wielu gospodarek na świecie, a dynamika ich rozwoju jest zdumiewająca. Są źródłem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, poświęcają dużo uwagi uwarunkowaniom regionalnym i lokalnym. Różne są powody zakładania rodzinnych biznesów, ale wspólne dla wszystkich są naturalnie tworzone systemy wartości, gotowość do poświęceń i wyrzeczeń, poczucie odpowiedzialności wobec tych, którzy tworzyli i tych, którzy przejmą firmę. Firmy rodzinne łatwiej znoszą trudne okresy recesji i застоju, a jednym z głównych powodów ich żywotności jest poczucie osobistej odpowiedzialności za wizerunek firmy.

1.2. Doceniając unikalne wartości firm rodzinnych, zgodnie z założeniami Small Business Act, że „UE i państwa członkowskie powinny stworzyć warunki, w których przedsiębiorcy i przedsiębiorstwa rodzinne mogą prosperować, a przedsiębiorczość jest nagradzana”⁽¹⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) apeluje do Komisji Europejskiej o wdrożenie aktywnej strategii promującej wśród państw członkowskich najlepsze praktyki w obszarze firm rodzinnych.

1.3. Kolejnym krokiem mogłoby być podjęcie prac nad ramami lub regulacjami prawnymi w sprawie firm rodzinnych. W ramach takich regulacji należałoby przyjąć definicję firmy rodzinnej oraz wytyczyć obszary zaangażowania Komisji wraz z odpowiedzialnymi za te działania instytucjami prawnymi, gospodarczymi oraz politycznymi.

1.4. Jeśli chodzi o szczegółowe działania, EKES postuluje:

- wprowadzenie kategorii firmy rodzinnej do statystyki europejskiej (Eurostat) oraz efektywne zbieranie informacji o firmach rodzinnych przez krajowe urzędy statystyczne,
- usprawnienie regulacji prawnych w zakresie transferu międzypokoleniowego firm rodzinnych, szczególnie w kontekście podatkowym, celem ograniczenia narażania tych firm na kłopoty z płynnością finansową,
- promowanie rodzinnego klimatu organizacyjnego, którego cechą jest długoterminowe zatrudnianie,
- promowanie innowacyjności wśród firm rodzinnych m.in. poprzez innowacyjne zamówienia publiczne,
- rozwijanie edukacji oraz promowanie badań w zakresie przedsiębiorczości rodzinnej,

⁽¹⁾ COM(2008) 394 final.

- wspieranie rodzinnych gospodarstw rolnych oraz odbudowę przedsiębiorczości spółdzielczej, w szczególności zrzeszającej rodzinne podmioty,
- wprowadzenie ulg od reinwestowanych zysków oraz zasilanie kapitałem firm rodzinnych bez przyznawania prawa do głosowania,
- aktywną współpracę na szczeblu unijnym z organizacjami reprezentującymi firmy rodzinne, np. w ramach stałej grupy eksperckiej.

2. Wprowadzenie

2.1. Firmy rodzinne stanowią ponad 60 % wszystkich firm europejskich – zarówno tych małych, jak i dużych – oraz zatrudniają od 40 % do 50 % ogółu zatrudnionych ⁽²⁾. W zdecydowanej większości gospodarek dominują firmy z sektora mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, stąd większość firm rodzinnych również należy do tego sektora.

2.2. Główną zaletą firm rodzinnych jest długoterminowy horyzont działania, specyficzne wartości, które tworzą unikalną kulturę organizacyjną, oraz zaangażowanie na rzecz społeczności lokalnych. Unikalna kultura bazuje na wartościach promowanych przez interesariuszy rodzinnych, takich jak wysoki poziom zaufania wobec firmy oraz wysoka jakość oferowanych usług czy produktów.

2.3. Długoterminowa perspektywa firm rodzinnych implikuje tworzenie długotrwałych więzi z interesariuszami firmy (pracownicy, klienci, dostawcy i społeczności lokalne).

2.4. Firma rodzinna charakteryzuje się intencją przekazania jej następnemu pokoleniu, jak również dbałością i odpowiedzialnością za pracowników. Aspekt ten dodatkowo stymuluje odpowiedzialność firmy rodzinnej, w której relacje budowane są w oparciu o zaufanie.

2.5. W kontekście realizacji celów, firmy rodzinne poświęcają maksymalizację zysków na rzecz budowania stabilnej, niezależnej i innowacyjnej firmy, w oparciu o kapitał własny, w której dąży się przede wszystkim do minimalizacji ryzyka na rzecz wielopokoleniowości. Firmy rodzinne rozwijają się w bardziej zrównoważony sposób dążąc do realizacji celów długoterminowych (wielopokoleniowych).

3. Definicja firmy rodzinnej

3.1. Powszechnie przyjęło się charakteryzować firmy rodzinne w obrębie trzech kręgów: rodziny, firmy i struktury własnościowej ⁽³⁾. Oddziaływanie rodziny na dwa pozostałe kręgi decyduje o rodzinnym charakterze firmy. Oddziaływanie to powoduje, że firmy rodzinne są bardziej złożone od ich nierodzinnych odpowiedników i stąd wymagają odpowiedniego traktowania.

3.2. W niektórych państwach członkowskich istnieją regulacje prawne w odniesieniu do firm rodzinnych:

- W Hiszpanii (ministerstwo gospodarki) oraz Finlandii (ministerstwo handlu) definiuje się firmę rodzinną na poziomie ministerialnym.
- Firmę rodzinną definiuje się również we Włoszech (kodeks cywilny) i w Rumunii.
- Na Węgrzech definiuje się rolniczą firmę rodzinną.
- W ustawodawstwie duńskim odnosi się do zatrudniania młodych w firmach rodzinnych (*Arbejdsmiljølovgivningens anvendelse for elever i erhvervspraktik*, VEJ nr 60106 z 1.2.1998).
- W Austrii ustawa federalna reguluje elastyczne godziny otwarcia sklepów przez członków rodziny (*Ladenöffnungszeitenverordnung*), zaś ustawa regionalna dot. rolnictwa definiuje firmę rodzinną.
- Litewski Sąd Najwyższy wydał opinię, na podstawie której firmę założoną w trakcie związku małżeńskiego traktuje się jako firmę rodzinną.

⁽²⁾ Sprawozdanie końcowe grupy ekspertów: *Overview of family-business-relevant issues: research, networks, policy measures and existing studies*, Komisja Europejska, listopad 2009 r.

⁽³⁾ Tagiuri R., Davis J.A., *Bivalent Attributes of the Family Firm*, Working paper, Harvard Business School, 1982.

— W Bułgarii i na Słowacji uwzględnia się rodzinną współwłasność w przypadku samozatrudnienia.

— Na Malcie trwają prace nad pierwszą na świecie ustawą o firmach rodzinnych (*Family Business Act*).

3.3. Zdaniem Komitetu korzystne byłoby przeprowadzenie procedury legislacyjnej mającej na celu wprowadzenie kategorii podmiotu rodzinnego do rejestrów działalności gospodarczej we wszystkich krajach członkowskich.

3.4. W sprawozdaniu komisyjnej grupy ekspertów ds. firm rodzinnych rekomenduje się przyjęcie następującej definicji firmy rodzinnej:

— Większość głosów jest w posiadaniu osoby (osób) fizycznej, która założyła firmę lub nabyła udziały w firmie, lub w posiadaniu jej małżonka, rodziców, dzieci lub bezpośrednich spadkobierców dzieci.

— Głosy większościowe mogą być bezpośrednie lub pośrednie.

— Przynajmniej jeden przedstawiciel rodziny lub krewny jest zaangażowany w zarządzanie lub administrowanie firmą.

— W przypadku spółek notowanych na giełdzie mówi się o firmie rodzinnej, jeśli rodzina założyła lub nabyła udziały w firmie lub potomkowie posiadają 25 % głosów wynikających z posiadanego kapitału.

3.5. Powyższa definicja jest jednak zbyt szeroka. Należałoby ją zawęzić w taki sposób, aby podkreślić rodzinność firmy, w szczególności jej wielopokoleniowy zamiar funkcjonowania.

3.6. Przyjęcie takiej definicji wśród krajów europejskich pozwoliłoby na zbieranie ilościowych danych, które następnie w postaci zagregowanej umożliwiłyby tworzenie statystyk na temat tych podmiotów. Dane te w szczególności pomogłyby analizować firmy rodzinne w nowych krajach członkowskich, w których firmy te odgrywają znaczącą rolę. Zadania tego mógłby się podjąć urząd statystyczny Unii Europejskiej – Eurostat.

3.7. Na szczeblu krajowym próbuje się kwantyfikować firmy rodzinne. Doświadczenia takie mają m.in. Irlandia, której Centralny Urząd Statystyczny wydał publikację „*Family Business in Ireland – Services Sector 2005*”. Federacja *European Family Businesses* we współpracy z firmą konsultingową KPMG wydaje z kolei Europejski Barometr Firm Rodzinnych. W Polsce kompleksowe badanie ilościowo-jakościowe przeprowadzone zostało przez agencję rządową – Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości w 2008 roku.

3.8. Zaangażowanie Eurostatu pozwoliłoby osiągnąć dwa ważne cele: ujednolicić definicję firmy rodzinnej oraz na jej podstawie zbierać dane statystyczne tych podmiotów.

4. Wyzwania firm rodzinnych

4.1. Wyzwania, przed jakimi stoją firmy rodzinne, można podzielić na dwie kategorie: specyficzne dla ogółu firm oraz specyficzne dla firm rodzinnych. Do pierwszej kategorii zaliczyć można ogół czynników wpływających na koniunkturę gospodarczą danego kraju, jak popyt wewnętrzny, demografia oraz sytuacja społeczno-gospodarcza. Niniejsza opinia skupia się na drugiej kategorii, czyli wyzwaniach specyficznych dla firm rodzinnych, które pozwoliłyby tym firmom osiągnąć rozwój oraz wzrost.

4.2. Własność w firmie rodzinnej nie stanowi aktywów płynnych, lecz jest czymś, co rodzina buduje i rozwija przez pokolenia i co obejmuje wartości, tradycje i wiedzę fachową⁽⁴⁾. Dlatego przenoszenie własności przedsiębiorstwa na kolejne pokolenie jest największym wyzwaniem, przed jakim takie przedsiębiorstwo może stanąć.

4.2.1. Kompleksowe planowanie sukcesji wydaje się być ważnym działaniem na rzecz firm rodzinnych, gdyż intencją właścicieli tych firm jest przekazanie firmy w dobrej kondycji następnemu pokoleniu.

⁽⁴⁾ COM(2012) 795 final – Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r. Pobudzanie ducha przedsiębiorczości w Europie.

4.2.2. Każdego roku około 450 tys. firm zatrudniających około 2 mln pracowników, staje przed takim wyzwaniem. Ze względu na nieudane sukcesje zamykanych jest ok. 150 tys. firm rocznie, co w konsekwencji prowadzi do likwidacji 600 tys. miejsc pracy⁽⁵⁾.

4.2.3. W kontekście planowania sukcesji powinno się przeanalizować główne przyczyny niepowodzeń w tym procesie oraz wspierać ułatwienia w dokonywaniu transferu firmy, jak np. prawo spadkowe czy bodźce podatkowe sprzyjające transferom.

4.2.4. Zakres i skala różnych podejść w Europie do spadków i podatków od majątku wskazują, że nadal można wiele poprawić w zakresie regulacji prawnych w tym obszarze⁽⁶⁾.

4.2.5. Jako przykład rozwiązania w zakresie transferu biznesu może posłużyć Niderlandy, gdzie ministerstwo gospodarki wprowadziło tzw. pakiet sukcesyjny (*Overdrachtspakket*). Przedsiębiorca, który ukończył 55. rok życia, otrzymuje pakiet sukcesyjny, w którym przypomina mu się o istocie zaplanowania transferu w firmie oraz przekazuje zestaw narzędzi wspomagających ten proces. W Belgii Instytut Firm Rodzinnych (*Instituut voor het Familiebedrijf*) wprowadził kartę sukcesji dostępną w trzech językach: niderlandzkim (*Scorecard Opvolging*), francuskim (*Scorecard Transmission*) oraz angielskim (*Succession Scorecard*). Innym przykładem może być Słowenia, której Izba Rzemiosła i Małych Przedsiębiorstw (*Obrtno-podjetniška zbornica Slovenije*) oferuje seminaria oraz szkolenia obejmujące całokształt zagadnień związanych z sukcesją, a także Finlandia z programem sukcesji (*ViestinVaihto-ohjelma*). W Austrii istnieje prawo kontynuowania działalności firmy (*Fortbetrieb*) przez członka rodziny w przypadku śmierci zarządzającego (*Gesamte Rechtsvorschrift für Gewerbeordnung*, 1994). Podobne rozwiązanie istnieje we Francji (*successions et des libéralités*) czy Luksemburgu. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości we współpracy z Instytutem Biznesu Rodzinnego przygotowała pakiet sukcesyjny dla firm rodzinnych. W ramach pakietu firmy rodzinne otrzymują poradnik sukcesji, bezpłatne narzędzia do wspierania tego procesu oraz bezpłatne warsztaty wdrożeniowe.

4.3. Firmy rodzinne starają się tworzyć długoterminowe miejsca pracy, co przyczynia się do powstawania rodzinnego klimatu organizacyjnego. Z tego też względu podmioty rodzinne mogą stanowić docelowe miejsca pracy np. dla matek wychowujących dzieci. Należy wspierać rodzinny klimat organizacyjny, który może być źródłem przewagi konkurencyjnej tych firm.

4.4. Współmałżonkowie czy partnerzy właścicieli firm często pełnią ważne role w firmach rodzinnych, choć z różnych względów ich status nie jest sformalizowany. Może to prowadzić do problemów prawno-finansowych np. w przypadku rozpadu związku. Szersza formalizacja statusu tych osób, jak również innych członków rodziny nieformalnie zaangażowanych w działalność firmy, pomogłaby uniknąć kłopotliwych sytuacji w przypadku problemów na tle rodzinnym.

4.5. Jeśli chodzi o innowacyjność firm rodzinnych, firmy te powinny koncentrować swoją działalność nie tylko na tradycyjnych rynkach i produktach, ale także na nowych innowacyjnych rozwiązaniach.

4.5.1. Innowacyjność firm rodzinnych może być wspierana systemem innowacyjnych zamówień publicznych, w których cena nie powinna być jedynym kryterium wyboru oferenta. Firmy rodzinne charakteryzują się tym, że konkurują wysoką jakością oraz obsługą klienta, co ma m.in. gwarantować marka rodzinna (często nazwisko właściciela, czy też rodziny właścicielskiej). Z tego względu firmy rodzinne zazwyczaj nie składają ofert na zamówienia publiczne, których jedynym kryterium jest cena. Sugeruje się, aby propagować jako kryterium oceny wartości oferty najkorzystniejszej ekonomicznie (MEAT – *Most Economically Advantageous Tender*)⁽⁷⁾, a informację taką rozpowszechniać wśród firm rodzinnych.

⁽⁵⁾ „Business Dynamics: Start-ups, Business Transfers and Bankruptcy” (2011), http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/business_dynamics_final_report_en.pdf

⁽⁶⁾ COM(2012) 795 final.

⁽⁷⁾ SEC(2007) 280 – Poradnik: innowacyjne rozwiązania w zamówieniach publicznych, 10 elementów dobrej praktyki.

4.6. Globalizacja wymusza otwieranie się firm na nowe rynki, technologie i kompetencje. Elementy te firmy rodzinne powinny brać pod uwagę w swoich strategiach rozwoju. Może to oznaczać konieczność otwarcia się na nowych pracowników, także na stanowiskach kierowniczych.

4.7. Na poziomie krajowym należałoby docenić rolę firm rodzinnych, jaką pełnią w gospodarkach tych krajów, a następnie wypracować korzystne warunki dla funkcjonowania tych podmiotów w zakresie podatków, ustawy o działalności gospodarczej (nie wykluczając ustawy dotyczącej firm rodzinnych) czy też wspierania edukacji dla przedsiębiorców rodzinnych. Edukacja taka powinna uwzględniać specyfikę firm rodzinnych, np. sukcesję, nadzór rodzinny itp.

4.8. Jako przykłady edukacji skierowanej do przedstawicieli firm rodzinnych można przytoczyć takie kraje jak: Cypr (Akademia Firm Rodzinnych organizowana przez *Cyprus International Institute of Management*), Francja (*Master 2 professionnel: Gouvernance des entreprises familiales et patrimoniales – M2 GEFP*, organizowany przez Uniwersytet w Bordeaux) czy Finlandia (*Omistajuks ja hallitustyöskentely – valmennusohjelma jatkajille* – „Struktura własności i praca w zarządzie firmy” – program szkoleniowy dla sukcesorów)⁽⁸⁾. Również organizacje wspierające firmy rodzinne organizują kursy dla przedsiębiorców rodzinnych, np. Akademia FBN organizowana przez szwedzki oddział FBN, czy programy szkoleniowe organizowane m.in. przez hiszpański *Instituto de la Empresa Familiar*.

4.9. Dostrzeżenie roli firm rodzinnych w gospodarkach krajów członkowskich oraz udzielenie im wsparcia mogłoby przyczynić się do odbudowy rodzinnej tradycji rzemieślniczej. Znaczny odsetek małych firm rodzinnych skupiony jest w gildiach rzemieślniczych, w których dba się o kontynuację rzemiosła, stąd zasadne jest wspieranie tego typu podmiotów.

4.10. Mniejsze firmy rodzinne są narażone na ryzyka, które mogą doprowadzić do ich zniknięcia z rynku, stąd należy wprowadzać odpowiednie wsparcie prawno-podatkowe dla tych podmiotów, aby wspierać je w dalszym rozwoju. Z kolei duże, międzynarodowe firmy rodzinne mogłyby skorzystać na wsparciu instytucjonalnym i działaniach ukierunkowanych na wspieranie lokalnych dostawców i gospodarek.

4.11. Specyficznym rodzajem firm rodzinnych są rodzinne gospodarstwa rolne. Poza typowymi wyzwaniami charakterystycznymi dla firm rodzinnych, muszą się one mierzyć z problemami specyficznymi dla wsi.

4.11.1. Szczególnie alarmujący jest w tym kontekście problem masowego wykupu gruntów rolnych, który prowadzi do nieodwracalnego zakłócenia struktury gospodarczej na wsi oraz do niepożądanego społecznie uprzemysłowienia rolnictwa. W przyjętej w styczniu 2015 r. opinii⁽⁹⁾ Komitet apelował o podjęcie odpowiednich kroków w celu zachowania w całej UE modelu rolnictwa opartego na gospodarstwach rodzinnych.

4.11.2. Gospodarstwa rodzinne często zrzeszają się w spółdzielniach w celu uzyskania efektu skali i podniesienia konkurencyjności na rynku⁽¹⁰⁾. Przedsiębiorczość spółdzielcza wykazuje podobne cechy jak przedsiębiorczość rodzinna, tj. koncentruje się na działalności długoterminowej, a nie osiągnięciu krótkookresowych zysków. Jednak ostatnimi czasy spółdzielnie straciły wigor, a część nawet upadła, stąd należy przedsięwziąć kroki, aby ożywić tę formę działalności.

4.12. W przypadku długoterminowej akumulacji kapitału na rozwój firmy rodzinnej, mówi się o tzw. kapitale cierpliwym (ang. *patient capital*)⁽¹¹⁾. Firma rodzinna dokonując transferu przekazuje kapitał wraz z jego społecznym i kulturowym wymiarem, a nabywca dokonuje inwestycji lub zakupu firmy wraz z jej wiedzą wielopokoleniową, kulturą (rodziną) oraz zobowiązaniem wobec społeczności (lokalnej).

⁽⁸⁾ Irene Mandl, *Overview of Family Business Relevant Issues*. KMU Forschung Austria, 2008.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Masowy wykup gruntów rolnych – dzwonek alarmowy dla Europy i zagrożenie dla rolnictwa rodzinnego” (Dz. U. C 242 z 23.7.2015, s. 15).

⁽¹⁰⁾ *Family farming in Europe: Challenges and prospects, In-depth analysis*. Parlament Europejski, 2014.

⁽¹¹⁾ Kapitał cierpliwy to kapitał własny dostarczony przez właścicieli firmy rodzinnej, którzy dążą do osiągnięcia równowagi pomiędzy bieżącym zwrotem z inwestycji a odpowiednio zdefiniowaną strategią długoterminową firmy i zapewnieniem ciągłości tradycji i dziedzictwa rodzinnego. Źródło: De Visscher F.M., Aronoff C.E., Ward J.L. (2011), *Financing Transitions. Managing Capital and Liquidity in the Family Business*, Palgrave Macmillan.

4.12.1. W kontekście definicji kapitału cierpliwego warto zastanowić się nad wprowadzeniem ulgi od reinwestowanych zysków. Należałoby zastanowić się nad ulgami dla firm rodzinnych (i nie tylko), które reinwestują zyski, a ponadto preferują zasilanie kapitałem własnym niż kapitałem dłużnym.

4.12.2. W przypadku zadłużenia, firmy otrzymują dodatkowy bodziec w postaci odpisów odsetek od zadłużenia, co powoduje, że koszt zadłużenia w rzeczywistości jest mniejszy, a takich ulg nie stosuje się dla kapitału własnego.

4.12.3. Oczywiście kwestie podatkowe pozostają w kompetencji poszczególnych krajów członkowskich, jednak Unia Europejska powinna promować dobre praktyki wobec firm rodzinnych.

4.13. Warto byłoby rozważyć zasilanie kapitałowe firm rodzinnych poprzez utworzenie krajowego funduszu kapitałowego dedykowanego firmom rodzinnym. Specyfika tego funduszu polegałaby na dostarczaniu kapitału dla firm rodzinnych bez przyznawania dostarczycielom kapitału prawa do głosowania, na wzór *Aksjeloven* w Norwegii czy *Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada* w Hiszpanii.

4.14. Działania na rzecz przedsiębiorczości rodzinnej mogą również być wspierane przez organizacje krajowe lub lokalne działające na rzecz tych podmiotów (np. instytucje rządowe (ministerstwa), organizacje pracodawców, izby rzemieślnicze itp.) oraz organizacje ponadnarodowe, wśród których do najważniejszych zaliczyć można *European Family Businesses*, *FBN International* oraz *Les Hénokiens*.

4.14.1. Organizacje te pełnią ważną rolę w animowaniu środowiska firm rodzinnych. Stanowią platformę wymiany wiedzy oraz doświadczenia pomiędzy przedsiębiorcami rodzinnymi, a także publikują raporty nt. firm rodzinnych, które krzewią wiedzę o nich. Dodatkowo organizacje wspierające firmy rodzinne mogą lobbować na rzecz konkretnych rozwiązań.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „W kierunku cyfrowego zdrowia: informacje elektroniczne dotyczące bezpiecznego stosowania produktów leczniczych”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/04)

Sprawozdawczyni: Renate HEINISCH

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„W kierunku cyfrowego zdrowia: informacje elektroniczne dotyczące bezpiecznego stosowania produktów leczniczych”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 212 głosami (6 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera dążenie Komisji Europejskiej do nadania priorytetu rozwiązaniom z zakresu e-zdrowia w ramach agendy cyfrowej.

1.2. EKES stwierdza, że *poszukujący informacji*, pacjenci i personel medyczny wielokrotnie podkreślali potrzebę kompleksowych, dokładnych i aktualnych informacji o produktach leczniczych, a także potrzebę jednolitego rynku cyfrowego.

1.3. Zdaniem EKES-u informacje te, zatwierdzone przez właściwe organy, muszą być dostępne bez przeszkód i w sposób niedyskryminujący – także dla osób słabowidzących, niesłyszących lub w inny sposób niepełnosprawnych fizycznie. Informacje te muszą być dostosowane do potrzeb poszczególnych obywateli, pacjentów, pracowników służby zdrowia, aby oferować poziom potrzebny do jak najskuteczniejszego i najbezpieczniejszego stosowania produktu leczniczego.

1.4. Zdaniem EKES-u elektroniczne rozpowszechnianie informacji o produkcie, zatwierdzonych przez właściwy organ ds. rejestracji produktów leczniczych, będzie prowadziło do jeszcze lepszej dostępności. Elektroniczna baza danych, zawierająca informacje dotyczące stosowania i właściwości produktu (*Summary of Product Characteristics*, SmPC) zatwierdzone przez właściwe organy ds. zdrowia, umożliwi aktualne i ukierunkowane informowanie o produktach leczniczych.

1.5. EKES proponuje, aby informacje były podawane w sposób najbardziej odpowiedni dla osób słabowidzących, np. większą czcionką lub jako pliki audio. Za pomocą filmów lub filmów w języku migowym można by pokazywać osobom niesłyszącym, jak właściwie stosować przyrządy do podawania leków (np. spraye dla astmatyków). Formułowanie informacji w przystępnym języku dodatkowo zredukuje bariery w komunikacji. Takie instrukcje przekazane prostym językiem, adresowane do osób mających problemy z uczeniem się, pozwolą im należycie zrozumieć informację i wyrównać deficyty związane z wykształceniem.

1.6. EKES stwierdza, że warunek dostępności bez przeszkód można by spełnić także poprzez umieszczanie na portalu internetowym streszczeń wiarygodnych informacji zatwierdzonych przez właściwy organ. Umożliwiałoby to pacjentom i pracownikom służby zdrowia porównanie wszystkich informacji uzyskiwanych z innych źródeł z podstawowymi zatwierdzonymi informacjami.

1.7. Aby zapewnić kompleksową przydatność takiego portalu, w jego tworzeniu powinni uczestniczyć także użytkownicy i projektanci stron internetowych z wiedzą specjalistyczną w dziedzinie dostępu bez barier. Należy dążyć do rozwiązania dopuszczającego różne formy odbioru, pozostawiającego samym użytkownikom, stosownie do ich potrzeb i możliwości, wybór urządzenia do pobierania informacji (komputer stacjonarny, tablet, smartfon itp.).

1.8. EKES jest zdania, że baza danych lub portal, zawierające zatwierdzone przez właściwe organy informacje, powinny być opracowywane w ścisłej współpracy wszystkich zainteresowanych stron, a więc przemysłu farmaceutycznego, a także organizacji pacjentów, przedstawicieli osób niepełnosprawnych i pracowników służby zdrowia, a prowadzone i finansowane przez przemysł farmaceutyczny, aby jak najlepiej sprostać potrzebom.

1.9. EKES uważa za istotne, aby znajdować rozwiązania nastawione na użytkownika, w celu umożliwienia dostępu do informacji również ludziom o niskim wykształceniu oraz niekorzystającym często z internetu.

1.10. Elektroniczny dostęp do informacji uważa się za istotny, niemniej należy podkreślić, że lekarze (szczególnie lekarze medycyny ogólnej) i inni pracownicy służby zdrowia, jak aptekarze i pielęgniarki, są pierwszymi osobami, z którymi kontaktują się pacjenci, aby uzyskać zalecenia dotyczące chorób i ich leczenia.

1.11. EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, by wsparła wniosek w sprawie projektu IMI2 dotyczącego elektronicznego systemu informacji o produkcie. Państwa członkowskie zachęca się do przyłączenia się do tej inicjatywy, mającej na celu koordynowanie istniejących baz danych.

2. Wprowadzenie

2.1. W roku 2012 Komisja Europejska opublikowała plan działania, wskazujący na bariery wobec pełnego wykorzystania rozwiązań cyfrowych w systemach ochrony zdrowia Europy i prowadzony pod tytułem „Plan działania w dziedzinie e-zdrowia na lata 2012–2020 – innowacyjna opieka zdrowotna w XXI w.”⁽¹⁾.

2.2. Komisja Europejska deklaruje, że celem jest poprawa opieki zdrowotnej z korzyścią dla pacjentów, zaoferowanie pacjentom większej kontroli nad ich leczeniem i ograniczenie kosztów. Choć pacjenci, obywatele i pracownicy służby zdrowia z entuzjazmem korzystają z zastosowań telemedycyny, a miliony Europejczyków pobrały aplikacje na smartfony, aby obserwować swoje zdrowie i samopoczucie, cyfrowa opieka zdrowotna musi jeszcze rozwinąć swój duży potencjał, aby ulepszać systemy ochrony zdrowia i obniżać koszty poprzez wzrost efektywności. EKES wskazuje w tym kontekście, że należy uwzględnić również kwestie osobowości i ochrony danych.

2.3. *E-zdrowie*, wraz z telemedycyną i m-zdrowiem, jest definiowane przez WHO w następujący sposób: e-zdrowie jest to transfer zasobów przeznaczonych na ochronę zdrowia oraz opieki zdrowotnej za pomocą środków elektronicznych. Obejmuje ono trzy główne obszary:

- przekazywanie informacji dotyczących zdrowia pracownikom służby zdrowia i konsumentom za pośrednictwem internetu i telekomunikacji,
- korzystanie z rozwiązań IT i *eCommerce*, dla poprawienia publicznych systemów ochrony zdrowia, np. poprzez kształcenie i szkolenie pracowników służby zdrowia,
- korzystanie z praktyk *eCommerce*, i *eBusiness* w zarządzaniu systemem ochrony zdrowia.

2.4. Komisja Europejska wydała zieloną księgę w sprawie m-zdrowia⁽²⁾. Mobilne zdrowie (m-zdrowie) jest wycinkiem e-zdrowia i dotyczy praktyk medycznych i publicznych praktyk zdrowotnych realizowanych przy użyciu urządzeń mobilnych. Obejmuje ono w szczególności korzystanie z mobilnych możliwości komunikacji w świadczeniu usług z zakresu zdrowia i samopoczucia oraz w celach informacyjnych, a także w mobilnych zastosowaniach zdrowotnych.

⁽¹⁾ COM(2012) 736 final.

⁽²⁾ COM(2014) 219 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0219&from=PL>

2.5. Rosnąca liczba osób ze wszystkich grup wiekowych w coraz większym stopniu korzysta z informacji i zastosowań elektronicznych w dziedzinie zdrowia.

2.6. Jakość tych źródeł informacji różni się jednak znacznie, a wyszukiwarki z reguły nie rozróżniają wiarygodnych, oficjalnie zatwierdzonych i mniej wiarygodnych źródeł.

2.7. Na potrzeby pracowników służby zdrowia utworzono szereg certyfikowanych systemów informacyjnych. Pracownicy służby zdrowia – w szczególności lekarze rodzinni i aptekarze – odgrywają kluczową rolę w systemach ochrony zdrowia. Wiarygodne informacje są konieczne, jeżeli chcemy, by byli oni dobrze poinformowani i mogli z powodzeniem zaspokajać potrzeby ludności UE w zakresie opieki zdrowotnej.

2.8. EKES uważa, że pacjenci w równej mierze potrzebują łatwego dostępu do wiarygodnych informacji, aby móc lepiej dbać o swoje zdrowie, lepiej organizować swoje leczenie i uczestniczyć w nim, co przekłada się także na lepsze przestrzeganie przez nich zaleceń lekarzy. Szczegółowe informacje dotyczące potrzeby kształcenia i włączenia wszystkich grup (w tym osób starszych i o ograniczonej sprawności) zostały już opisane we wcześniejszych opiniach ⁽³⁾.

2.9. Zwiększone obciążenie pracą pracowników służby zdrowia i różne możliwości związane z angażowaniem się pacjentów lub obywateli w organizację opieki zdrowotnej, np. krajowe organy ds. rejestracji, komitety Europejskiej Agencji Leków EMA i komisje etyki, wymagają szerokiej wiedzy.

2.10. Kształcenie pacjentów oferuje Europejska Akademia Pacjentów w obszarze Innowacyjnych Terapii (EUPATI). Konsorcjum to jest finansowane przez *Innovative Medicines Initiative*, partnerstwo publiczno-prywatne Komisji Europejskiej i Europejskiej Federacji Przemysłu i Stowarzyszeń Farmaceutycznych (EFPIA).

2.11. EUPATI to konsorcjum 29 organizacji, kierowane przez Europejskie Forum Pacjentów (EPF). Łączy ono w wyjątkowej formie ogólnoeuropejskie organizacje pacjentów, a także organizacje akademickie i organizacje pożytku publicznego – będące ekspertami w swej dziedzinie, a zarazem angażujące się w sprawy pacjentów i kwestie publiczne – oraz przedsiębiorstwa członkowskie EFPIA. EUPATI udziela informacji pacjentom jako laikom w systemie ochrony zdrowia, a także grupom pacjentów, do których trudno dotrzeć, zwiększając przy tym świadomość społeczną dotyczącą rozwoju nowych metod leczenia. Ze wsparcia EUPATI można też korzystać, organizując szkolenia na temat przystępnego informowania o produktach leczniczych lub przygotowując odpowiednie programy kształcenia.

2.12. Niektóre europejskie państwa członkowskie posiadają już informacje elektroniczne o produktach leczniczych. Najszerzej rozwinięta baza danych FASS ⁽⁴⁾ jest obsługiwana przez szwedzką federację przemysłu farmaceutycznego LIF, inne znajdują się na przykład w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Finlandii i Danii. Wymienione bazy danych z reguły nie oferują odpowiedniego dostępu dla osób słabowidzących lub też nie zawierają pełnego asortymentu produktów leczniczych.

2.13. Ponadto tylko niektóre z nich są regularnie aktualizowane.

2.14. Dodatkowo organy ds. rejestracji produktów leczniczych zezwoliły na umieszczanie na ulotkach dołączonych do opakowania kodów (QR codes), które kierują do ulotek na stronie internetowej firmy. Jednak i tu w wielu przypadkach nie jest zapewniony dostęp bez barier.

2.15. Inicjatywy te pokazują, że nadal jest potrzebne zharmonizowane podejście, aby zagwarantować dostęp do informacji za pomocą tych nowych technologii dla wszystkich grup społecznych.

3. Uwagi ogólne

3.1. Infrastruktura

3.1.1. EKES uważa, że przemysł farmaceutyczny odpowiada za precyzyjne i aktualne informacje o swoich produktach. Każde rozwiązanie technologiczne powinno powstawać w ścisłej współpracy z przemysłem, aby można było wykorzystać już istniejące rozwiązania techniczne i zapewnić nadzór organów ds. rejestracji produktów leczniczych.

⁽³⁾ Opinia EKES-u „Społeczeństwo cyfrowe: dostęp, edukacja, szkolenia, zatrudnienie, narzędzia na rzecz równości” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 25).

⁽⁴⁾ <http://www.fass.se/LIF/startpage?userType=2>

3.1.2. EKES podkreśla, że sposób, w jaki będą przedstawiane urzędowo zatwierdzone informacje oraz możliwości dostępu muszą być uzgadniane z odpowiednimi zainteresowanymi stronami (organy ds. rejestracji, organizacje pacjentów, pracownicy służby zdrowia).

3.1.3. W ramach inicjatywy IMI można by powołać i finansować konsorcjum odpowiedzialne za koordynację opracowania odpowiedniej bazy danych lub portalu.

3.1.4. Przy tworzeniu takiego portalu uwzględniono by istniejące już bazy danych, np. bazę europejskiej agencji EMA.

3.2. **Potrzeba dalszych badań**

3.2.1. *Badania techniczne i rozwój techniczny*

- Projekty krajowych baz danych są dostępne. Ponadto do celów demonstracyjnych opracowano dodatkowy prototyp przyjaznej dla użytkownika i w dużej mierze pozbawionej barier bazy danych, który to prototyp uwzględnia też opcje plików audio i wideo. Należy opracować swobodnie dostępne rozwiązanie techniczne, które jak najskuteczniej wykorzystuje dostępne źródła.
- To rozwiązanie techniczne musi też uwzględnić, że obywatele i pacjenci nie chcą używać zbyt wielu aplikacji do skanowania na swoim smartfonie. Dlatego baza danych lub portal powinny być dostępne np. z tradycyjnymi technologiami skanowania.
- Należy dążyć do rozwiązań dopuszczających różne formy odbioru, aby zwiększać ich akceptację u użytkowników. Dostęp do uzyskania i przeglądania informacji powinien być możliwy na wszystkich urządzeniach (komputer stacjonarny, tablet, smartfon itp.).
- Należy porównać rozwiązania techniczne, przy czym trzeba uwzględnić również obszary systemu ochrony zdrowia (np. inicjatywy państw członkowskich, aby docierać do ludzi poprzez łącza telewizyjne lub bankomaty, inicjatywy zaproponowane przez Komisję Europejską⁽⁵⁾).
- We Włoszech apteki są ustawowo zobowiązane do drukowania zaktualizowanych ulotek dołączanych do opakowań, zamieszczanych przez przemysł farmaceutycznych w bazie danych. Drukowanie w aptekach przez aptekarzy lub pacjentów (na terminalach podobnych do bankomatów) to kolejna możliwość, która mogłaby mieć charakter uzupełniający i włączać ludzi, którzy nie korzystają z internetu.

3.2.2. *Test treści i jej prezentacja*

Należy zbadać akceptację społeczną dla różnych rozwiązań, a rozwiązania techniczne poddać testom użytkowników, aby zweryfikować funkcjonalność opracowanych rozwiązań.

- Etap badań musi obejmować kwestie strukturalne dotyczące koniecznej kontroli rozwiązania technicznego, aby zwiększyć akceptację.
- W jaki sposób organy ds. rejestracji kontrolują treści?
- Treści muszą być prezentowane w taki sposób, aby umożliwiać dostosowanie do indywidualnych potrzeb pacjentów i obywateli, a jednocześnie zawierać wszystkie informacje wymagane w dokumentacji rejestracyjnej lub na mocy ustawy.
- Aby umożliwić szybką informację zwrotną wszystkim zainteresowanym podmiotom, można uwzględnić możliwość oceny informacji (przede wszystkim ich zrozumiałości) przez użytkowników. Do prezentacji, rozpowszechniania i wymiany w tym zakresie można by wykorzystać komponenty mediów społecznościowych.

⁽⁵⁾ <http://www.mobilehealthglobal.com/in-the-news/interviews/46/interview-with-peteris-zilgalvis>

3.2.3. Edukacja i szkolenia

Korzystanie z internetu jest silnie zróżnicowane między poszczególnymi grupami społecznymi. Wiele osób korzysta z sieci społecznościowych, ale nie korzysta z oferty informacyjnej. Mała grupa (szacunkowo 10 % według Federalnego Urzędu Statystycznego) wcale nie korzysta z internetu. Należy więc zainicjować badanie:

- Jak można propagować aktywne uczenie się, aby umożliwić korzystanie z istniejących źródeł informacji na temat zdrowia (w tym informacji cyfrowych)?
- Uczenie się przez całe życie jest jedną z ośmiu podstawowych umiejętności, wymienionych w zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 grudnia 2006 r. ⁽⁶⁾. W zaleceniu tym wezwano państwa członkowskie do wdrożenia działań na poziomie krajowym. „Europejska agenda w zakresie uczenia się dorosłych” zawiera propozycje działań dla państw członkowskich na rzecz aktywnego uczenia się dorosłych. Umiejętności cyfrowe w dziedzinie zdrowia mogłyby zostać włączone do kryteriów Międzynarodowego Badania Kompetencji Osób Dorosłych (PIAAC).
- Jaką rolę mogą odgrywać różne instytucje edukacyjne (uniwersytety, ośrodki kształcenia dorosłych itd.) oraz ośrodki opieki zdrowotnej w zakresie wzmacniania różnorodnych umiejętności, np. pracy z nowymi technologiami, angażowania się i opieki dla dobra wspólnego oraz przekazywania wiedzy społecznej i technicznej?
- Pracownicy służby zdrowia muszą w trakcie swej edukacji zawodowej ukończyć odpowiednie szkolenie w tym zakresie. Ośrodki kształcenia dorosłych mogą opracować atrakcyjne kursy przystosowane do potrzeb użytkowników systemu. Aby dotrzeć do grup docelowych, ośrodki te mogłyby działać razem z pracownikami służby zdrowia (zwłaszcza z lekarzami), z lokalnymi aptekarzami i miejscowymi ośrodkami opieki zdrowotnej i społecznej. Jest to szczególnie ważne na obszarach wiejskich, gdzie ludzie żyją w większej izolacji. Szczególnie pomocne w wymianie wiedzy i umiejętności technicznych może się okazać uczenie międzypokoleniowe.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Dz.U. L 394 z 30.12.2006, s. 10.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Czy pomoc państwa dla przedsiębiorstw jest wydajna i skuteczna?”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/05)

Sprawozdawca: Edgardo Maria IOZIA

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Czy pomoc państwa dla przedsiębiorstw jest wydajna i skuteczna?”

(opinia z inicjatywy własnej)

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 198 do 3 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa oceny skutków pomocy państwa za istotne narzędzia kontroli spójności między wynikami a sformułowanymi celami, co służy zwiększeniu skuteczności i wydajności podziału zasobów oraz poprawie przejrzystości i zatwierdzania procesów zarządzania.

1.2. Wiele państw członkowskich opracowało już kompleksowe i zorganizowane systemy ewaluacji. Rozwój tych systemów postępuje równolegle z rosnącym zainteresowaniem środowisk akademickich, co pozwala na doskonalenie technik ewaluacji i zwiększenie dokładności instrumentów pomiarowych, którymi dysponują organy przyznające pomoc.

1.3. Komisja Europejska powołała wraz z państwami członkowskimi forum wysokiego szczebla ds. pomocy państwa dla przedsiębiorstw, które zajmuje się również ewaluacją.

1.4. W grudniu minionego roku podczas posiedzenia forum wysokiego szczebla europejska komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager oznajmiła: „Istnieją dwa szczególnie istotne elementy programu unowocześnienia polityki w dziedzinie pomocy państwa, a mianowicie: **przejrzystość**, bo za jej sprawą obywatele wiedzą, na co wydano ich pieniądze, oraz **ewaluacja**, dzięki której dowiadują się, czy zostały one dobrze wydane”. EKES zdecydowanie zgadza się z tym przesłaniem.

1.5. EKES przyjmuje z zadowoleniem debatę na temat oceny skutków dotyczącej polityki w dziedzinie pomocy dla przedsiębiorstw i apeluje do Komisji o zdecydowaną kontynuację podejścia przyjmowanego już od kilku lat.

1.6. Należy jednak zauważyć, że wiele systemów pomocy obecnie nie podlega ocenom skutków, z wyjątkiem ewaluacji przewidzianych w rozporządzeniach europejskich. W wielu przypadkach przepisy nakładają zaledwie wymóg potwierdzenia, że poszczególne działania formalnie spełniają wymagania prawne – i tym samym nie przewidują kompleksowej, długoterminowej oceny skuteczności i wydajności wszystkich inwestycji realizowanych w ramach pomocy dla przedsiębiorstw. EKES ma nadzieję, że oceny skutków staną się powszechniejsze i że ewentualnie obniżony zostanie próg 150 mln EUR, który został wyznaczony w ogólnym rozporządzeniu w sprawie wyłączeń blokowych jako dopuszczalna wysokość średniego rocznego budżetu na program pomocy, powyżej której obowiązkowe jest przedstawienie planu ewaluacji *ex ante*. W przeciwnym razie wiele państw członkowskich zostałoby wykluczonych z tego wymogu. Obniżenie wspomnianego progu byłoby pożądane zwłaszcza wtedy, gdy kwota pomocy jest duża, między innymi w stosunku do wielkości kraju.

1.7. EKES podkreśla, że całokształt ram prawnych w dziedzinie pomocy państwa powoduje stopniowe przekształcenie roli Komisji, z kultury głównie administracyjnej, która niegdyś przeważała, w kierunku nowej formy współpracy z państwami członkowskimi ukierunkowanej na optymalizację wyników pomocy państwa poprzez skoncentrowanie się na jej skuteczności i wydajności. Przyjęcie programu unowocześnienia było ważnym krokiem naprzód.

1.8. Państwa członkowskie muszą stworzyć odpowiednie mechanizmy ewaluacji przeprowadzanej przez niezależne organy. EKES uważa, że w opracowywaniu modelu ewaluacji muszą brać udział partnerzy społeczni, przy czym nie można dopuścić do zaprzepaszczenia znacznych zasobów wiedzy fachowej pracowników administracji publicznej. Powinni oni brać udział w opracowywaniu procedur ewaluacji oraz uczestniczyć w pracach nad końcowym sprawozdaniem, krzewiąc tym samym kulturę ewaluacji we własnych organizacjach i stopniowo ulepszając przebieg badania. Komisja Europejska musi przyczynić się do harmonizacji kryteriów ewaluacji w państwach członkowskich. Przyjęcie porównywalnych kryteriów pozwoli na przeprowadzenie ogólnej oceny skuteczności i wydajności pomocy państwa.

1.9. Należy zwrócić szczególną uwagę na szczególne uwarunkowania panujące w regionach objętych systemem pomocy państwa. Godna pochwały decyzja Komisji w sprawie zwolnienia z obowiązku uprzedniego powiadamiania ponad 80 % całej pomocy państwa ⁽¹⁾ umożliwia, z jednej strony, bezzwłoczne przyznanie środków finansowych, lecz z drugiej strony znacznie zwiększa odpowiedzialność oraz koszty administracji lokalnej, czyli wydatki publiczne. Będzie to wymagać, by państwa członkowskie skupiły się na zapewnieniu zasobów wymaganych do uruchomienia ukierunkowanych kursów szkoleniowych oraz rozpoczęły wymianę najlepszych praktyk pośród administracji lokalnej. Na wszystkich szczeblach należy rozwijać kulturę partnerstwa.

1.10. EKES uważa, że nowy system, który obarcza państwa członkowskie odpowiedzialnością za ewaluację *ex ante*, wiąże się z całociowym wzrostem kosztów ponoszonych przez administrację publiczną i przedsiębiorstwa, co wymaga dokładnego programowania w celu wyeliminowania zbędnych formalności i uproszczenia procedur. Zwraca ponadto uwagę, że sześciomiesięczny okres na procedury zatwierdzania planów ewaluacji bardzo złożonych systemów może być zbyt krótki, a opracowanie alternatywnego modelu może przysporzyć dużych trudności małym krajom.

1.11. EKES zaleca szybkie przyjęcie komunikatu dotyczącego pojęcia pomocy państwa, by pomóc zwłaszcza organom administracji lokalnej, które wskutek masowego zwolnienia z obowiązku uprzedniego powiadamiania zostały obciążone podwójnym wymogiem: określenia, czym jest pomoc państwa, i jej wdrożenia w sposób zgodny z rynkiem. Na przykład w wypadku przyznawania środków publicznych na kulturę i zachowanie dziedzictwa kulturowego stała niepewność prawa co do tego, na co przysługuje pomoc państwa, skłania organy administracji do uznania, że każdego rodzaju działanie podlega wytycznym w sprawie pomocy państwa i, tym samym, wszystkim wynikającym z tego obciążeniom administracyjnym i proceduralnym. Taka sama niepewność prawa dotyczy publicznego finansowania całej infrastruktury, zwłaszcza od czasu wydania orzecznictwa w sprawie portu lotniczego w Lipsku. Konieczna jest jasna i dokładna definicja środków pomocy publicznej dla przedsiębiorstw i odróżnienie tych, które nie stanowią pomocy państwa od tych, które stanowią pomoc państwa zgodnie z definicją zawartą w art. 107 ust. 1 TFUE.

1.12. Choć EKES przyjmuje z zadowoleniem poczynione wysiłki, uważa, że należy rozszerzyć kulturę ewaluacji na wszystkie szczeble władzy, zarówno regionalne, jak i krajowe. Nie wolno ograniczać się tylko do wyżej wymienionych przypadków. W związku z tym Komitet apeluje o odnowienie takiego zobowiązania przez Komisję i państwa członkowskie.

1.13. Przeprowadzona analiza pokazała, że władze publiczne nie posiadają danych dotyczących kosztów zarządzania ponoszonych w związku z nadzorowaniem pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Nie da się przeprowadzić dogłębnej oceny skuteczności takiego finansowania bez uwzględnienia wolumenu wydatków organów publicznych, oprócz pomiaru samej pomocy względem uzyskanych wyników. Przejrzystość systemu wymaga publikowania takich danych. Z dostępnych danych wynika, że łączne koszty administracyjne wyniosłyby około 5 %, do czego należy dodać koszty zgodności szacowane na kolejnych 5 %. Do tego dochodzą kolejne koszty ewaluacji, które zgodnie z szacunkami Komisji sięgałyby niewiele mniej niż 1 %. Powyższa kwota, która została prawdopodobnie niedoszacowana, wydaje się z obiektywnego punktu widzenia nadmierna.

⁽¹⁾ Wystąpienie komisarz ds. konkurencji Margrethe Vestager na forum wysokiego szczebla państw członkowskich w dniu 18 grudnia 2014 r.

1.14. EKES apeluje do Komisji o niestwarzanie niespodziewanych i dodatkowych obciążeń dla przedsiębiorstw oraz o zapewnienie lepszej skuteczności i wydajności całego systemu ewaluacji.

1.15. Bardzo istotne jest, by ewaluacja uwzględniała również efektywność kosztów administracyjnych oraz kosztów wynikających z modeli ewaluacji.

1.16. Dzięki porównywalności różnych modeli, a także elastyczności w stosunku do wielkości, rodzaju i wskaźników możliwe będzie uproszczenie ewaluacji *ex ante* oraz ujednolicenie kryteriów ewaluacji *ex post*.

1.17. EKES postuluje przyjęcie zintegrowanej wizji działań Komisji w odniesieniu do różnych aspektów polityki gospodarczej: funduszy strukturalnych, pomocy państwa i umów o partnerstwie handlowym w celu zagwarantowania jednolitego programu europejskiej polityki handlowej opartej na rozwoju i wzroście.

1.18. EKES zaleca zastosowanie kryteriów analogicznych do tych, które zawarto w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) nr 240/2014⁽²⁾ z dnia 7 stycznia 2014 r. w sprawie europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Kryteria te nakładają obowiązek przeprowadzenia konsultacji ze wszystkimi potencjalnie zainteresowanymi podmiotami w celu sporządzenia odpowiedniego rozporządzenia dotyczącego oceny skuteczności i wydajności pomocy państwa.

1.19. Przezroczystość przeprowadzonych ewaluacji trzeba zagwarantować za pomocą jak największego upowszechnienia zgodnie z wymogami obowiązującymi już w niektórych państwach członkowskich w odniesieniu do przedsiębiorstw i kwoty przyznawanej pomocy.

1.20. EKES zaleca, by plany ewaluacji przewidywały:

- realizację celu polityki,
- wpływ na konkurencję i handel,
- skuteczność/wydajność instrumentu,
- weryfikację warunków wstępnych *ex ante* w celu kontynuacji systemu lub podobnych systemów na szczeblu mikro (specyfikacja pomocy),
- efekt zachęty.

1.21. EKES zwraca się o dopuszczenie go do udziału w procesie oceny całościowej skuteczności i wydajności systemu pomocy państwa pod koniec okresu 2014–2020.

2. Wprowadzenie

2.1. Pomoc dla przedsiębiorstw może – w sprzeczności z literą i duchem traktatów – zakłócać konkurencję i powodować fragmentację rynku wewnętrznego, jeżeli nie zostanie ujęta w przejrzyste ramy regulacyjne, nie będzie ukierunkowana na działalność produkcyjną oraz przedsiębiorstwa, które inwestują zwłaszcza w innowacje, badania i rozwój przynoszące korzyści gospodarcze i społeczne, oraz jeśli nie zostanie ona ograniczona i poddana kontroli.

2.2. Z drugiej strony utrzymująca się od szeregu lat dekoninktura – przejawiająca się poważnymi kryzysami krajowymi, które nieubłaganie wpływają na przedsiębiorstwa, pracowników i obywateli – wymaga relatywnie elastycznego podejścia, jakie przyjęli najwięksi konkurenci UE na rynkach międzynarodowych (nieobjęci jednym zbiorem zasad pomocy państwa). Konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw musi być istotnym kryterium odniesienia. Niedobór miejsc pracy w Europie jest alarmujący. W porównaniu ze szczytowym rokiem 2007 nastąpił spadek inwestycji o 15 %, a 25 milionów Europejczyków wciąż pozostaje bez pracy. Pięć milionów z nich to ludzie młodzi. Większość to kobiety⁽³⁾.

⁽²⁾ Dz.U. L 74 z 14.3.2014, s. 1.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=teilm020&language=en>

2.3. Ciekawa analiza przeprowadzona przez Parlament Europejski⁽⁴⁾ uwidoczniła znaczne rozbieżności między systemami obowiązującymi w UE i w USA. „Unijną politykę w dziedzinie konkurencji cechują ścisłe reguły, natomiast w USA kwestia ta pozostaje nieunormowana”. Na wniosek ówczesnego komisarza Joaquina Almunii do bieżących negocjacji między UE a USA w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego (TTIP)⁽⁵⁾ włączono unijną propozycję przepisów dotyczących pomocy państwa.

2.4. Propozycja ta wydaje się jednak słaba i zasadniczo nieistotna⁽⁶⁾. Europa nadal będzie mieć najbardziej restrykcyjne prawodawstwo na świecie. Choć sprzyja to pełnemu urzeczywistnieniu jednolitego rynku, to szkodzi europejskim przedsiębiorstwom. Europejskie przedsiębiorstwo produkujące w USA kwalifikuje się do otrzymania pomocy państwa niedopuszczalnej w UE, co po przyjęciu umowy stanie się łatwiejsze. EKES udziela Komisji poważnego ostrzeżenia, by w umowie o wolnym handlu nie faworyzowała przedsiębiorstw amerykańskich.

2.5. Dotychczasowe doświadczenie ujawniło potrzebę gruntownego przeglądu europejskiego systemu pomocy państwa.

2.6. Panujący w ostatnich latach kryzys gospodarczy i finansowy wymusił radykalny przegląd kryteriów wydatkowania środków, stosowanych przy określaniu polityki inwestycji publicznych oraz polityki wsparcia przedsiębiorstw na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Wobec niedostatku i ograniczonej dostępności zasobów priorytetem stało się zwłaszcza znalezienie sposobu na racjonalizację wsparcia i udzielanie pomocy tylko w przypadkach odpowiedniej wartości dodanej (co ma poprawić jakość pomocy, przy jednoczesnym umożliwieniu należytego monitorowania jej skuteczności i wydajności).

2.7. Zdaniem EKES należy dowiedzieć się, jaki wpływ miała polityka przyjęta w dziedzinie pomocy dla przedsiębiorstw, czy określone instrumenty wsparcia były odpowiednie oraz czy koszty administracyjne i koszty zarządzania były proporcjonalne do uzyskanych wyników. Musimy przy tym mieć świadomość, że tego, czego nie da się zmierzyć, nie da się również określić ani ulepszyć. Dotychczasowe środki zapoczątkowują to podejście.

2.8. Ewaluacja może wydawać się zagadnieniem technicznym interesującym wyłącznie niewielką grupę badaczy akademickich, podczas gdy jest ona przeprowadzana przez szersze grono firm konsultingowych zatrudniających profesjonalistów, specjalizujących się w audycie finansowym lub ewaluacji projektów i programów. Ponieważ ewaluacja zajęła jednak centralne miejsce w programie inteligentnych regulacji Komisji Europejskiej, stała się kluczowym aspektem polityki regulacyjnej, który dotyczy istotnych zagadnień instytucjonalnych i kwestii zarządzania poza dziedziną programów wydatkowania środków⁽⁷⁾.

2.9. Od 2008 r. Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej opracowuje programy ewaluacji alternatywnej dopełniające istniejące ewaluacje (*ex ante* i *ex post*), przeprowadzane na etapie programowania funduszy strukturalnych.

2.10. W maju 2012 r. w ramach programu reform związanych z unowocześnianiem polityki w dziedzinie pomocy państwa DG ds. Konkurencji wprowadziła, w przypadku niektórych programów pomocy, ocenę skutków przeprowadzaną z zastosowaniem metod analizy alternatywnej⁽⁸⁾. W szczególności nowe ogólne rozporządzenie w sprawie wyłączeń blokowych przewiduje obowiązkową ewaluację dużych programów pomocy (o rocznym budżecie powyżej 150 mln EUR) w określonych dziedzinach, takich jak polityka rozwoju regionalnego, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), wsparcie badań, rozwoju i innowacji, pomoc w dziedzinie środowiska i energii czy pomoc na infrastrukturę szerokopasmową. Niektóre plany krajowe zostały już przedłożone (cztery), a inne plany w dziedzinie badań, rozwoju i innowacji oraz infrastruktury szerokopasmowej są obecnie rozpatrywane (około dziesięć).

⁽⁴⁾ http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2014/140779/LDM_BRI%282014%29140779_REV1_EN.pdf

⁽⁵⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153019.6%20Competition%20SoE%20Subsidies%20merged.pdf

⁽⁶⁾ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/january/tradoc_153031.pdf

⁽⁷⁾ http://www.lexxion.de/pdf/ejrr/ejrr_2015_01-005.pdf

⁽⁸⁾ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. L 187 z 26.6.2014, s. 1).

2.11. Trybunał Obrachunkowy ostatnio interweniował w sprawie systemów ewaluacji wyników stosowanych przez EuropeAid, uznając je za nieadekwatne⁽⁹⁾. Systemy ewaluacji stosowane we wszystkich działaniach Komisji są obecnie poddawane przeglądowi.

2.12. Nieodzowna jest większa spójność między metodami ewaluacji stosowanymi w odniesieniu do pomocy państwa i wyników korzystania z funduszy strukturalnych, podobnie jak niezbędny jest gruntowny przegląd wszystkich unijnych strategii wydatkowania środków.

2.13. Celem alternatywnego podejścia do oceny skutków polityki publicznej jest sprawdzenie zdolności polityki do wywoływania pożądanej zmiany w zachowaniu lub sytuacji danej grupy docelowej czy beneficjenta. W istocie określa ono zakres, w jakim wsparcie – raczej niż inne czynniki – przyczyniło się do osiągnięcia danego rezultatu. Czasami określa się to jako efekt zachęty.

2.14. Celem procesu ewaluacji jest określenie wpływu przyczynowego przyjętej polityki, wyłącznie z uwzględnieniem bezpośredniego skutku tej polityki. Innymi słowy, eliminuje się ewentualne zakłócenia spowodowane ogólnymi uwarunkowaniami makroekonomicznymi lub zróżnicowaniem przedsiębiorstw.

2.15. Wpływ przyczynowy mierzy się jako różnicę pomiędzy widocznymi zmiennymi wyników po realizacji danej polityki (sytuacja faktyczna) a tym, co mogłoby się zdarzyć, gdyby dana polityka nie została przyjęta (scenariusz alternatywny).

2.16. Taki rodzaj analizy stanowi odpowiedź na postulaty ukazania skutków netto wsparcia, a także zakresu tych skutków. Przykładowo pozwala ustalić, czy i w jakim zakresie dana pomoc przynosi pozytywne bądź negatywne skutki oraz czy zaobserwowane zmiany autentycznie wynikają z zastosowanej polityki; czy wyniki są różne w przypadku poszczególnych beneficjentów (dużych lub małych przedsiębiorstw), poszczególnych regionów oraz w miarę upływu czasu, jak również, czy koszty administracyjne i koszty zarządzania są proporcjonalne i zrównoważone.

2.17. Choć zagadnienie to było szeroko omawiane w literaturze ekonomicznej, zwłaszcza w ostatnich dziesięcioleciach, można wskazać zaledwie kilka przypadków organów publicznych państw członkowskich, które kontynuują i rozszerzają zastosowanie ocen skutków na potrzeby monitorowania i ulepszania polityki wsparcia przedsiębiorstw.

2.18. Do najciekawszych przypadków należą starania Zjednoczonego Królestwa, gdzie od 2001 r. regularnie ocenia się regionalne programy pomocy z zastosowaniem quasi-eksperymentalnych metod ewaluacji, oraz Holandii, gdzie w 2012 r. powołano ekspercką grupę roboczą ds. oceny skutków. Podobnie w Finlandii utworzono Fińską Agencję Innowacji, TEKES, a w Słowenii w 2001 r. przyjęto ustawę o monitorowaniu pomocy państwa.

2.19. Za pośrednictwem niniejszej opinii EKES pragnie zabrać głos w prowadzonej przez Komisję Europejską i państwa członkowskie dyskusji na temat skuteczności i wydajności środków pomocowych dla przedsiębiorstw oraz potrzeby rozszerzenia stosowania oceny skutków.

3. Sens ewaluacji: wnioski z piśmiennictwa

3.1. Celem niniejszej opinii jest pokazanie znaczenia ewaluacji w oparciu o empiryczne dowody pochodzące z analiz alternatywnych. Ewaluacji nie należy już postrzegać jako przedsięwzięcia akademickiego, lecz jako istotną, zinstytucjonalizowaną praktykę włączoną w cykl polityki składający się z realizacji, monitorowania, ewaluacji i dostosowania.

3.2. Stąd też opinia zawiera omówienie szeregu badań przeprowadzonych w różnych państwach członkowskich UE oraz przedstawia zasadnicze wnioski, które z nich wyciągnięto, mianowicie konsekwencje polityki w kategoriach wpływu na wzrost inwestycji, wydajność, zatrudnienie i innowacje oraz koszt programu. Wskaźniki te pozwalają zrozumieć wpływ na wzrost oraz sygnalizują zapotrzebowanie na ukierunkowaną pomoc wysokiej jakości.

3.3. Choć w piśmiennictwie chętnie podkreśla się pozytywną zależność między publicznym wsparciem dla przedsiębiorstw a wzrostem wskaźników (inwestycji, zatrudnienia, nowych produktów), należy odnotować, że skutek zachęty nie może być brany za pewnik. Jest również kilka innych czynników wpływających na powodzenie danej polityki, takich jak ogólny trend w gospodarce, funkcjonowanie rynku oraz ogólne opodatkowanie.

⁽⁹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR14_18/INSR14_18_PL.pdf

3.4. W badaniu autorstwa Martiniego i Bondonio (2012) analizującym wpływ ustawy nr 488 we Włoszech dowiedziono, że średnio przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc bezpośrednią, ograniczyły inwestycje prywatne. W takim przypadku bezpośrednia pomoc państwa dla przedsiębiorstw najwyraźniej odniosła skutek w postaci zmniejszenia wydatków na prywatne inwestycje, zmniejszając tym samym zapotrzebowanie na środki prywatne. Pomoc państwa powinna uzupełniać inwestycje, a nie je zastępować.

3.5. W piśmiennictwie podkreśla się również niektóre istotne obawy dotyczące wpływu pomocy na wydajność. W badaniu oceniającym autorstwa Criscuola (2012 r.) obejmującym brytyjskie przedsiębiorstwa, które otrzymały pomoc w ramach programu selektywnej pomocy regionalnej, wyjaśniono, że wzrost wydajności nie okazał się statystycznie istotny⁽¹⁰⁾.

3.6. Ustalenia te pokrywają się z innymi dowodami empirycznymi pokazującymi, że pomoc bezpośrednia często przekłada się na wzrost produkcji, przy czym nie wpływa na samą wydajność. Innymi słowy, przedsiębiorstwa otrzymujące pomoc osiągają wzrost, lecz nie stają się wydajniejsze. To zwiększyłoby ryzyko utrzymywania na rynku niekonkurencyjnych przedsiębiorstw.

3.7. Modele statystyczno-ekonometryczne określające wpływ wsparcia z zastosowaniem podejścia alternatywnego umożliwiają ponadto pokazanie skutków netto konkretnych środków pomocowych dla zatrudnienia. Pozwala to na pomiar kosztu na „wytworzoną” jednostkę roboczą.

3.8. Często występują rozbieżności między liczbą nowych jednostek roboczych przypisywanych bezpośrednio pomocy a danymi statystycznymi odnotowywanymi podczas monitorowania *ex post*. W badaniu autorstwa Trzcińskiego (2011 r.) skupiającym się na pomocy dla MSP w Polsce dowiedziono, że z 25 000 nowych miejsc pracy utworzonych dzięki wsparciu zaledwie 10 550 można faktycznie przypisać zrealizowanej polityce⁽¹¹⁾. Bondonio i Martini (2012 r.) doszli do takiego samego wniosku: spośród 89 000 nowych miejsc pracy odnotowanych podczas monitorowania *ex post* ustawy nr 488 tylko 12 500 zostało faktycznie utworzonych, przy koszcie 232 000 EUR na jednostkę roboczą⁽¹²⁾. Uwzględnienia wymaga również wpływ pomocy państwa na istniejące miejsca pracy, a tym samym na zabezpieczenie sytuacji gospodarki lokalnej, regionalnej lub krajowej.

3.9. Pomoc dla przedsiębiorstw wywołuje różne skutki, w zależności od kwoty przyznanego wsparcia, wielkości przedsiębiorstwa, obszaru geograficznego, w którym jest zlokalizowane, oraz rodzaju przyznanej pomocy. Dowody empiryczne zawarte w analizach powinny pozostawać dostępne dla decydentów w sektorze publicznym, aby ułatwić im podejmowanie wyborów oraz zrozumienie, jaki rodzaj wsparcia będzie najodpowiedniejszy w danym kontekście. Jak powyżej jasno wykazano, konieczne jest opracowanie ukierunkowanych środków pomocowych w celu poprawy skuteczności i wydajności polityki.

4. Uwagi

4.1. Komisja Europejska musi kontynuować wysiłki służące zaznajomieniu z najbardziej powszechnymi zasadami i metodami w dziedzinie oceny skutków. EKES uważa zwłaszcza że w różnych państwach członkowskich należy organizować warsztaty poświęcone technikom i dostępnym metodom ewaluacji, we współpracy z uczelniami wyższymi, instytutami naukowymi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami. Ułatwi to Komisji zrozumienie przeszkód występujących podczas stosowania przepisów oraz umożliwi jej niezwłoczną interwencję w tym zakresie.

4.2. Choć wysiłki Komisji niewątpliwie zasługują na uznanie, nieodzowne jest poddanie ewaluacji większej liczby programów pomocy, w szczególności, kiedy w grę wchodzi duże kwoty wsparcia. Konieczne jest również promowanie debaty poświęconej metodyce służącej uzupełnieniu metod ewaluacji alternatywnej nowymi instrumentami ewaluacji, które mogą uwzględnić również skutki innych form wsparcia dla przedsiębiorstw (wparcie finansowe, pomoc pośrednią, politykę przemysłową jako taką).

4.3. EKES podkreśla konieczność opracowania odpowiedniej, zróżnicowanej metodologii w odniesieniu do kryteriów i parametrów ewaluacji. Komisja stwierdza⁽¹³⁾: „Będzie to gwarancją, że wsparcie publiczne będzie stymulować innowacyjność, rozwój zielonych technologii i kapitału ludzkiego, nie wywołując przy tym szkód w środowisku, a w końcowym efekcie będzie pobudzać wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność UE”. Wszystkie te elementy składają się na ocenę skutków dotyczącą pomocy państwa, która wykracza poza samo oszacowanie kosztów. Parlament Europejski zwraca się o umożliwienie mu udziału w opracowywaniu metod ewaluacji, a także przepisów europejskich w dziedzinie pomocy państwa, gdyż ma to duży wpływ na wybory państw członkowskich w obszarze polityki gospodarczej. EKES podkreśla również, że z punktu widzenia badań korzystne byłoby uzyskanie swobodnego dostępu do wyników ewaluacji w celu ulepszenia metodologii.

⁽¹⁰⁾ Criscuolo C., Martin R., Overman H. i Van Reenen J. (2012 r.) „The causal effects of an industrial policy” („Wpływ przyczynowy polityki przemysłowej”), CEPR Discussion Papers 8818.

⁽¹¹⁾ Trzciński R. (2011 r.) „Towards Innovative Economy – Effects of Grants to Enterprises in Poland” („Ku innowacyjnej gospodarce – skutki dotacji dla przedsiębiorstw w Polsce”), red. Jacek Pokorski.

⁽¹²⁾ Martini A. i Bondonio D. (2012 r.), *Counterfactual impact evaluation of cohesion policy: impact and cost effectiveness of investment subsidies in Italy* („Alternatywna ocena skutków polityki spójności: wpływ i opłacalność dotacji na inwestycje we Włoszech”), sprawozdanie dla Komisji Europejskiej, DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej.

⁽¹³⁾ COM(2012) 209 final.

4.4. Dla Komisji oraz krajowych i europejskich urzędów statystycznych korzystne byłoby rozważenie możliwości stworzenia wiarygodnej bazy danych na temat pomocy państwa dla przedsiębiorstw w jednolitych ramach metodycznych. Zagwarantowałoby to przejrzystość procesów decyzyjnych, jak również pobudziłoby zarówno organy publiczne, jak i zainteresowanych badaczy do badań i ocen.

4.5. Uczelnie wyższe oraz placówki badawcze mogą odegrać decydującą rolę w przemianie świadomościowej w kierunku kultury ewaluacji oraz w upowszechnianiu nowych, bardziej zaawansowanych instrumentów ewaluacji polityki publicznej. Ponadto Komisja Europejska może zlecać niezależnym instytutom badawczym przeprowadzanie studiów przypadku w celu oceny skuteczności pomocy w niektórych dziedzinach, takich jak pomoc na badania, rozwój i innowacje, wsparcie dla MŚP, pomoc w sektorze energii i infrastruktury.

4.6. Zważywszy, że ewaluacje wymagane na mocy nowych rozporządzeń UE nie koncentrują się w należyтым stopniu na wpływie polityki pomocy dla przedsiębiorstw na całą europejską gospodarkę, zaleca się, by na koniec bieżącego okresu programowania (2014–2020) Komisja przeprowadziła badanie pilotażowe poświęcone temu zagadnieniu. W badaniu należy przeanalizować główne czynniki kształtujące sposób wydatkowania pomocy, określić powiązanie między pomocą dla przedsiębiorstw a potencjałem gospodarczym organów przyznających pomoc oraz wyjaśnić związek między polityką spójności a polityką konkurencji.

4.7. Niniejsza opinia stanowi pierwszy etap prac EKES-u nad pomiarem wpływu pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Stanowi również odpowiedź i wyraz wsparcia dla działań Komisji w tym zakresie. Niemniej EKES uważa, że niezbędne jest rozszerzenie i pogłębienie debaty. Będzie nadal dokładnie śledzić prace Komisji w tej dziedzinie oraz, gdy to możliwe, propagować kulturę oceny skuteczności i wydajności.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Gospodarka na rzecz dobra wspólnego – zrównoważony model gospodarczy ukierunkowany na spójność społeczną”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/06)

Sprawozdawca: Carlos TRIAS PINTÓ

Współsprawozdawca: Stefano PALMIERI

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Gospodarka na rzecz dobra wspólnego – zrównoważony model gospodarczy ukierunkowany na spójność społeczną”.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 13 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że model gospodarki na rzecz dobra wspólnego (gospodarki dobra wspólnego, GDW) ⁽¹⁾ został opracowany z myślą o włączeniu go do europejskich i krajowych ram prawnych, w celu przejścia do jednolitego rynku europejskiego przez bardziej etyczną gospodarkę opartą na wartościach europejskich i osiągnięciach polityki w zakresie odpowiedzialności społecznej, tworząc ponadto wzmacniające je synergie.

1.2. Gospodarka na rzecz dobra wspólnego to całościowe podejście, którego koncepcje są bliskie podstawowym wartościom gospodarki społecznej, gospodarki o obiegu zamkniętym, gospodarki dzielenia się, gospodarki ukierunkowanej na funkcję, gospodarki opartej na zasobach i niebieskiej gospodarki.

1.3. Gospodarkę na rzecz dobra wspólnego popierają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwa oraz środowiska naukowe. Jest uznawana za wykonalny model wzmacniający wartości europejskie i spójność społeczną oraz upowszechniający odpowiedzialny system gospodarczy. De facto gospodarkę na rzecz dobra wspólnego popiera ponad sto grup lokalnych, blisko 2 000 przedsiębiorstw ⁽²⁾ i organizacji społecznych.

1.4. Zgodnie z ramami strategii „Europa 2020”, w modelu tym proponuje się przejście na „europejski rynek etyczny”, który wzmocni innowacje społeczne, doprowadzi do zwiększenia wskaźnika zatrudnienia i korzystnie wpłynie na środowisko. „Europejski rynek etyczny” można utworzyć dzięki wdrożeniu różnych strategii, takich jak:

1.4.1. Pomiar wskaźników dobrobytu i rozwoju społecznego wykraczających poza PKB ⁽³⁾, takich jak „produkt dobra wspólnego” oraz „bilans dobra wspólnego”.

1.4.2. Kształtowanie polityki uznającej przedsiębiorstwa bardziej przyczyniające się do dobra wspólnego, np. poprzez etyczne zamówienia publiczne czy upowszechnianie etycznego handlu wewnętrznego.

1.4.3. Propagowanie etycznego handlu zagranicznego w ramach „marki Europa”. W ten sposób Europa utoruje drogę temu, by zostać uznana za rynek etyczny, a przedsiębiorstwa europejskie staną na czele globalnego rynku etycznego, co przyczyni się do wzmocnienia praw człowieka i norm pracy oraz poprawy ochrony środowiska na całym świecie.

⁽¹⁾ Zob. strona internetowa na temat gospodarki na rzecz dobra wspólnego.

⁽²⁾ Niektóre z nich działają na bardzo konkurencyjnych rynkach.

⁽³⁾ W celu uwzględnienia PKB i innych wskaźników uzupełniających.

1.4.4. Zachęcanie wszelkiego rodzaju przedsiębiorców, którzy tworzą organizacje mające na celu przyczynianie się do dobra wspólnego.

1.4.5. Wspieranie etycznej konsumpcji i świadomości europejskich konsumentów.

1.4.6. Zwiększanie różnorodności ekosystemu finansowego poprzez promowanie sieci etycznych banków i rynków papierów wartościowych w całej UE.

1.5. EKES domaga się od Komisji Europejskiej, w ramach odnowionej strategii społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, podjęcia jakościowego kroku w celu nagradzania (w zakresie zamówień publicznych, dostępu do rynków zewnętrznych, ulg podatkowych itp.) tych przedsiębiorstw, które mogą wykazać się lepszymi wynikami w zakresie etyki.

2. Wprowadzenie

2.1. Gospodarka, a w związku z tym także polityka gospodarcza odgrywają zasadniczą rolę w dzisiejszym społeczeństwie, zależy od nich bowiem realizacja – lub jej brak – innych podstawowych strategii politycznych na rzecz dobrostanu obywateli w takich dziedzinach jak edukacja, zdrowie, usługi socjalne, kultura, środowisko, technologia i innowacje. Obszary te są w dużej mierze uzależnione od sytuacji gospodarczej na szczeblu lokalnym i regionalnym.

2.2. Kryzys, który nadal negatywnie wpływa na gospodarki państw członkowskich i jakość życia Europejczyków, obnażył słabą odporność systemu gospodarczego i społecznego UE.

2.3. Z drugiej strony, jak wynika z globalnej ankiety za rok 2014⁽⁴⁾ Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych, nie ma takiego kraju, w którym większość społeczeństwa uważałaby, że system gospodarczy jest sprawiedliwy. Czterech na pięciu respondentów (78 %) uważa, że system gospodarczy sprzyja osobom zamożnym. Podobnie, 88 % Niemców i 90 % Austriaków opowiada się za „nowym ładem gospodarczym” (za ankietą Fundacji Bertelsmanna⁽⁵⁾); to samo można powiedzieć bez wątplenia o krajach, które najbardziej ucierpiały wskutek kryzysu gospodarczego, takich jak Grecja, Portugalia, Irlandia, Hiszpania i Włochy.

2.4. Biorąc pod uwagę poczynione przez Komisję postępy dotyczące innowacji społecznych, a także opinię EKES-u SC/39 w sprawie: „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020«, sprawozdanie na temat śródkresowego przeglądu tej strategii, a także inicjatywę Komitetu Sterującego ds. Strategii „Europa 2020” nt. „Porozmawiajmy o szczęściu – wyjść poza PKB”, oczywiste jest, że skuteczne wspieranie konkurencyjności gospodarczej i spójności społecznej wymaga zmiany paradygmatu tak, by osiągnąć prawdziwą współzależność celów w zakresie gospodarki, środowiska i społeczeństwa oraz większą równowagę ilościowych i jakościowych aspektów rozwoju dzięki podejściu holistycznemu.

2.5. Model gospodarki na rzecz dobra wspólnego stanowi odpowiednie uzupełnienie tego podejścia i cieszy się poparciem społeczeństwa europejskiego. Jego cele i wartości wykraczają poza to, co zwyczajowo oferuje odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw, a całościowa wizja modelu oznacza, że ma on na celu zjednoczenie najbardziej zróżnicowanych grup społeczeństwa.

2.6. W ciągu zaledwie czterech lat gospodarka na rzecz dobra wspólnego stała się ruchem społecznym popieranym przez ponad sto grup lokalnych, blisko 2 tys. przedsiębiorstw i organizacji społecznych, a także rosnącą liczbę uniwersytetów w takich krajach jak m.in. Austria, Niemcy, Szwajcaria, Włochy i Hiszpania. Ponadto władze regionu Tyrol Południowy we Włoszech i kilka lokalnych samorządów z różnych państw europejskich wdrożyły na swoim terytorium model gospodarki dobra wspólnego.

3. Gospodarka na rzecz dobra wspólnego – cele, wartości, strategia i wskaźniki

3.1. Celem społeczeństwa powinno być dobro wszystkich jej członków, zgodnie z postanowieniami konstytucyjnymi.

⁽⁴⁾ Globalna ankieta za rok 2014 Międzynarodowej Konfederacji Związków Zawodowych.

⁽⁵⁾ Fundacja Bertelsmanna „Bürger wollen kein Wachstum um jeden Preis” [„Społeczeństwo wcale nie chce wzrostu na wszelką cenę”].

3.2. Zgodnie z zapisami art. 3 ust. 1, 2 i 3 Traktatu o Unii Europejskiej ⁽⁶⁾ głównym celem modelu gospodarki na rzecz dobra wspólnego jest to, **by gospodarka służyła ludziom** – innymi słowy, wspólnemu dobru. Punktem wyjścia do realizacji tego celu powinno być stwierdzenie, że choć pieniądze i kapitał są ważnymi instrumentami wymiany i inwestycji, to nie powinny być one jednak nigdy celem samym w sobie.

3.3. Model gospodarczy dążący do wspólnego dobra powinien opierać się na wartościach uznanych przez wszystkich za uniwersalne: ludzkiej godności, solidarności, zrównoważoności ekologicznej, sprawiedliwości społecznej, przejrzystości i demokratycznym uczestnictwie.

3.4. Uznanie wspólnego dobra za główny cel gospodarki wymaga specyficznej metody pomiaru sukcesów gospodarczych – zgodnie z założeniem, że ważny jest cel, a nie tylko środki – obejmującej produkt dobra wspólnego, bilans dobra wspólnego oraz ocenę zdolności kredytowej pod kątem dobra wspólnego, które wspólnie uzupełniają PKB, bilans finansowy i finansową ocenę zdolności kredytowej.

3.5. Gospodarka dobra wspólnego jest całościowym modelem, który ma na celu włączenie gospodarki do społecznego, kulturowego i ekologicznego wymiaru europejskiego społeczeństwa. Jak wynika z poniższej tabeli, model ten odzwierciedla podstawowe wartości różnych propozycji gospodarczych:

WARTOŚCI/MODELE GOSPODARKI NA RZECZ DOBRA WSPÓLNEGO	Godność ludzka	Solidarność/ Współpraca	Zrównoważoność ekologiczna	Sprawiedliwość społeczna	Demokracja
Gospodarka społeczna	X	X	X	X	X
Gospodarka o obiegu zamkniętym			X		
Gospodarka dzielenia się		X			X
Gospodarka ukierunkowana na funkcję		X	X		
Gospodarka oparta na zasobach			X	X	
Niebieska gospodarka			X		

Źródło: opracowanie własne.

3.6. Gospodarka na rzecz dobra wspólnego jest modelem gospodarczym, który może skutecznie przyczynić się do realizacji strategii „Europa 2020”, w szczególności poprzez:

- zwiększenie stopy zatrudnienia i podniesienie jakości istniejących miejsc pracy (wartości: „godność ludzka” i „sprawiedliwość społeczna”),
- wspieranie innowacji społecznych w społeczeństwie obywatelskim oraz w sferach gospodarczych i politycznych (wartości: „uczestnictwo i demokracja”),
- ograniczenie emisji CO₂, upowszechnianie energii ze źródeł odnawialnych, poprawa efektywności energetycznej i zmniejszenie zużycia energii (wartość: „zrównoważoność ekologiczna”),
- zmniejszenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczonej społecznie (wartości: „solidarność” i „sprawiedliwość społeczna”).

⁽⁶⁾ Dz.U. C 83 z 30.3.2010.

3.6.1. Gospodarka na rzecz dobra wspólnego to proces innowacji społecznych i pozytywnej przedsiębiorczości, użyteczny z punktu widzenia popularyzacji nowych koncepcji i ich wspierania. Koncepcje te jednocześnie rozwiązywałyby problemy społeczne, tworzyły nowe relacje w społeczeństwie i zwiększały tworzenie wartości gospodarczej. Słowo „innowacje” jest tutaj użyte w znaczeniu zdolności tworzenia i wdrażania koncepcji generujących jakąś wartość. „Społeczne” odnosi się natomiast do takich kwestii, jak jakość życia, solidarność, zadowolenie i dobre samopoczucie.

3.7. Gospodarka na rzecz dobra wspólnego jest narzędziem do budowania odpornego systemu społeczno-gospodarczego, który oferowałby europejskiemu społeczeństwu obywatelskiemu „ochronę i rozwój”, przyczyniał się do opracowywania rozwiązań a także – w przypadkach, kiedy jest to możliwe – zapobiegał kryzysom i przyczyniał się do zmian gospodarczych i społecznych. Jest sposobem na uczynienie odporności centralnym elementem procesów służących wspieraniu przechodzenia od sytuacji kryzysowej do fazy odbudowy i rozwoju.

3.7.1. Odporność jest czynnikiem wpływającym na zdolność społeczeństwa obywatelskiego do reagowania na poważne wstrząsy oraz rozwiązywania nieoczekiwanych napięć i sytuacji kryzysowych. Mamy już środki umożliwiające przygotowanie społeczeństwa obywatelskiego do zapobiegania kryzysom i radzenia sobie z nimi, należy jednak skuteczniej nimi zarządzać i podejmować ściślejszą współpracę na wszystkich poziomach reprezentujących interesy instytucjonalne, gospodarcze i społeczne.

3.8. Zwiększanie zdolności partnerów gospodarczych i społecznych do absorpcji kryzysów i zmian strukturalnych oraz zarządzania nimi i zapobiegania ich skutkom ma kluczowe znaczenie dla społeczeństwa obywatelskiego z punktu widzenia wsparcia dla osiągania standardów życia dostosowanych do potrzeb społeczeństwa. W ten sposób wspiera się również konkurencyjność gospodarczą UE, z myślą o spójności społecznej i zrównoważonym rozwoju, aby nie ograniczać możliwości przyszłych pokoleń.

3.9. By wdrożyć te koncepcje w praktyce, model gospodarki dobra wspólnego opiera się na bezpośrednim udziale obywateli w sferze gospodarczej i politycznej. Na aktywnym udziale wszystkich zainteresowanych stron oparte są takie narzędzia jak bilans/raport dobra wspólnego, a zwłaszcza samorządowy wskaźnik dobra wspólnego.

4. Przejście na „europejski rynek etyczny”

4.1. W wyniku skutków odczuwanych podczas niedawnego kryzysu gospodarczego i finansowego mieszkańcy Europy coraz mniej tolerują takie kwestie, jak utrata dochodów, cięcia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego i usług socjalnych, szkody dla środowiska naturalnego, niepewność w dziedzinie gospodarki i zatrudnienia, utrata praw socjalnych oraz praw konsumentów i użytkowników.

4.2. Nowego impulsu wymagają dobrowolne i niedostatecznie ambitne polityki w dziedzinie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, które nie przedstawiają wystarczająco przekonujących informacji. W wielu dużych przedsiębiorstwach powiększają się dysproporcje płacowe, kobiety stanowią mniejszość w procesach podejmowania decyzji i słabnie zaangażowanie młodych pracowników w rozwój własnej kariery.

4.3. Z kolei przedsiębiorstwa i MŚP są ze swej strony narażone na nieuczciwą konkurencję i nieetyczne praktyki, co zagraża przetrwaniu wielu z nich. Wielu obywateli domaga się gospodarki opartej na wartościach, które teoretycznie zapisane są w konstytucjach krajowych.

4.4. Panuje klimat braku zaangażowania społecznego, którego wyrazem jest utrata zaufania publicznego do instytucji i osób, które je reprezentują. Aby odzyskać to niezbędne zaufanie obywateli i zwiększyć spójność społeczną i terytorialną, Unia Europejska będzie musiała przekształcić swoje strategie polityczne i opracować nową strategię, zgodną z pragnieniami i wartościami obywateli.

4.5. W tym kontekście w opinii EKES-u w sprawie rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2014 rok wezwano do opracowania tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne, które zostałyby w sposób proaktywny włączone do semestru europejskiego na równi ze wskaźnikami makroekonomicznymi i budżetowymi. Ponadto cele, metody i instrumenty semestru europejskiego powinny nadal obejmować ekologizację obecnych procesów przemysłowych w poszczególnych branżach oraz w całej gospodarce, z myślą o ożywieniu koniunktury w oparciu o bardziej zrównoważony model rozwoju.

4.6. W związku z tym w modelu gospodarki dobra wspólnego proponuje się przejście na „europejski rynek etyczny”, w ramach którego polityka gospodarcza i handlowa byłyby dostosowane do kultury i wartości powszechnie uważanych za uniwersalne. Dzięki tej strategii europejska gospodarka i europejskie przedsiębiorstwa odzyskałyby swój międzynarodowy „wizerunek marki, jako organizacje wzorcowe z punktu widzenia ochrony i upowszechniania praw człowieka, jakości i znaczenia pracy oraz ochrony środowiska.

4.7. Należy uznać te organizacje, które wprowadzają do obrotu produkty i usługi spełniające kryteria etyczne i przyczyniające się do wspólnego dobra. Konkretnie rzecz biorąc, produkty i usługi, które nie gwarantowałyby etycznego minimum w całym łańcuchu wartości, przestałyby być opłacalne.

4.8. Podsumowując, choć w odniesieniu do wartości model gospodarki dobra wspólnego przypomina propozycje dotyczące tradycyjnej odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw, to jego zasięg, z punktu widzenia celów i metod, jest o wiele bardziej rozległy. W Europie odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw opiera się głównie na zasadzie „oddania społeczeństwu części uzyskanego dzięki niemu zysku”, a dopiero potem koncentruje się na celu „maksymalizacji tworzenia wspólnych wartości dla ich właścicieli/udziałowców i innych zainteresowanych stron i społeczeństwa jako całości”⁽⁷⁾. Z tego powodu wiele przedsiębiorstw ograniczyło niestety swoją odpowiedzialność społeczną jedynie do działań charytatywnych lub gestów w dziedzinie *public relations*.

5. Przyszłe strategie w zakresie budowy „europejskiego rynku etycznego”

5.1. Zaproponowanych zostało kilka strategii dotyczących utworzenia europejskiego rynku etycznego. Plan działania rozpocznie się od pomiaru wkładu przedsiębiorstw we wspólne dobro i konwergencję w kierunku europejskiej sprawozdawczości niefinansowej. Następnie europejskie społeczeństwo obywatelskie zostanie poinformowane o wynikach osiągniętych w tej dziedzinie przez przedsiębiorstwa za pomocą oznakowania etycznego. Kształtowana polityka będzie uznawać te przedsiębiorstwa, które wnoszą większy wkład w tworzenie dobra wspólnego poprzez etyczne zamówienia publiczne i strategie mające na celu tworzenie etycznego rynku wewnętrznego i międzynarodowego. Wreszcie, do zasad w zakresie wspólnego dobra dostosowane zostaną przedsiębiorczość, konsumpcja i polityka bankowa. Wszystko to zostanie zrealizowane tak, by uniknąć nadmiernych obciążeń administracyjnych i wykorzystać mechanizmy rynkowe.

5.2. **Pomiar wkładu przedsiębiorstw we wspólne dobro za pomocą opracowywania bilansu dobra wspólnego.** Bilans dobra wspólnego dokonuje pomiaru niefinansowych aspektów sukcesu danego przedsiębiorstwa – jego powodzenia z etycznego punktu widzenia i wkładu we wspólne dobro. Obecna wersja środków w zakresie bilansu dobra wspólnego dokonuje pomiaru najważniejszych wartości konstytucyjnych: godności, solidarności, zrównoważonego charakteru, sprawiedliwości i uczestnictwa demokratycznego. Uzyskane rezultaty to „wyniki w zakresie etyki” wszystkich grup kontaktowych.

5.3. Jeśli chodzi o wyjście poza tradycyjną odpowiedzialność społeczną przedsiębiorstw, ruch gospodarki na rzecz dobra wspólnego postuluje, że bilans dobra wspólnego powinien spełniać osiem tzw. metakryteriów. Powinien on być: 1. uniwersalny; 2. możliwy do zmierzenia w punktach neutralnych; 3. porównywalny między przedsiębiorstwami; 4. zrozumiały dla zainteresowanych stron; 5. publiczny; 6. poddawany audytom zewnętrznym; 7. Obowiązkowy; 8. wiążący prawnie. Im lepsze wyniki, tym niższe podatki, taryfy celne, odsetki itp., zgodnie z mottem „etycznie do sukcesu”.

5.4. W ramach ruchu GDW ponad 200 MŚP doprowadziło już bilans dobra wspólnego do etapu końcowego, polegającego na wzajemnej ocenie lub audycie zewnętrznym. Należałoby stopniowo przechodzić na obowiązkowy bilans dobra wspólnego. UE podjęła niedawno pierwsze kroki odnośnie do dyrektywy w sprawie sprawozdawczości niefinansowej. Drugim krokiem mogłoby być uwzględnienie w tej dyrektywie wyłącznie norm zgodnych ze wszystkimi wyżej wymienionymi metakryteriami i powiązanie uzyskanych rezultatów z korzyściami prawnymi. Pozostałe normy można by następnie połączyć w jedną normę, należącą do niefinansowej części obowiązkowego bilansu spółki. „Uniwersalny” bilans (obejmujący informacje finansowe i niefinansowe) stałby się paszportem umożliwiającym wejście na przyszły wspólny rynek etyczny.

5.5. **Oznakowanie etyczne.** W ramach gospodarki na rzecz wspólnego dobra postuluje się o informowanie o etycznym postępowaniu przedsiębiorstw na wszystkich produktach sprzedawanych na europejskim wspólnym rynku, za pośrednictwem wspólnego systemu oznakowania etycznego, opisującego wkład przedsiębiorstwa we wspólne dobro. Oznakowanie mogłoby wizualnie przedstawiać wyniki dobra wspólnego, na przykład za pomocą pięciu różnych kolorów. Kod QR umożliwiałby konsumentom zapoznanie się ze szczegółami bilansu.

⁽⁷⁾ COM(2011) 681 final.

5.6. **Etyczne zamówienia publiczne.** Podczas procedury zamówień publicznych należałoby nadać pierwszeństwo organizacjom, które w swoim bilansie dobra wspólnego mogą wykazać największy wkład w jego tworzenie. Zamówienia publiczne w Europie mogą stać się siłą napędową tworzenia europejskiego rynku etycznego, poprzez przyjęcie kryteriów związanych z wkładem we wspólne dobro oraz jakością śladu ekologicznego i społecznego z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE⁽⁸⁾, a także wdrożenie odpowiedniej klauzuli społecznej.

5.7. **Etyczny handel wewnętrzny.** Należy zachęcać do wolnego handlu wewnętrznego organizacje wykazujące w swoim bilansie dobra wspólnego największy wkład w tworzenie wspólnego dobra. Po pierwsze, ułatwione zostałyby swobodne wprowadzanie do obrotu oraz przepływ produktów i usług tych europejskich przedsiębiorstw, które mogą wykazać, że działają zgodnie z minimalnymi normami etycznymi w ramach europejskiego rynku etycznego. Po drugie, przedsiębiorstwa spoza UE, które mogą wykazać działania zgodne z minimalnymi normami etycznymi w ramach europejskiego rynku etycznego, otrzymałyby ułatwienia w zakresie importu, inwestycji i świadczenia usług. W ten sposób cła przywozowe i polityka podatkowa w zakresie handlu wewnętrznego i importu zostałyby ujęte w ramy uwzględniające postępowanie etyczne przedsiębiorstw.

5.8. **Etyczny handel międzynarodowy.** Etyczne postępowanie i wkład we wspólne dobro muszą mieć kluczowe znaczenie dla tożsamości gospodarki europejskiej – innymi słowy „marki Europa”. Przedsiębiorstwa europejskie, będące ambasadorami europejskiego społeczeństwa, kultury i wartości, muszą zawsze postępować etycznie i udowadniać to za pomocą bilansu. Polityka Unii Europejskiej na rzecz handlu zagranicznego (programy pomocy dla handlu zagranicznego, etyczne standardy reguł handlu itp.) powinna zatem wspierać przede wszystkim te przedsiębiorstwa, które wnoszą największy wkład we wspólne dobro.

5.9. **Przedsiębiorcy na rzecz dobra wspólnego.** Wspieranie przedsiębiorczości ma kluczowe znaczenie dla zagwarantowania zrównoważonego rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej. Jednocześnie innowacje społeczne muszą z definicji być ukierunkowane na produkty i usługi przyczyniające się do wspólnego dobra społecznego. Dlatego polityka wspierania przedsiębiorczości w ramach „europejskiego rynku etycznego” sprzyjałaby przedsiębiorstwom rozpoczynającym działalność gospodarczą oraz szkoleniom dla przedsiębiorców w oparciu o wartości takie jak ludzka godność, solidarność, zrównoważoność ekologiczna, sprawiedliwość społeczna i uczestnictwo demokratyczne. We wszystkich miastach (spełniających kryteria dobra wspólnego) można by zakładać ośrodki przedsiębiorczości na rzecz dobra wspólnego, dzięki czemu powstawałyby przedsiębiorstwa od samego początku opracowujące bilans dobra wspólnego lub powstające bezpośrednio jako „przedsiębiorstwa na rzecz dobra wspólnego”.

5.10. **Konsumenci i wzmacnianie konsumpcji etycznej.** Powodzenie „europejskiego rynku etycznego” będzie zależało od popytu ze strony konsumentów europejskich na produkty i usługi przyczyniające się do wspólnego dobra. Należy opracować i rozpowszechniać strategie i programy służące pobudzaniu etycznej konsumpcji. Programy te dostarczałyby informacji dotyczących charakteru „etycznego rynku europejskiego” za pomocą edukacji, podnoszenia świadomości i kampanii informacyjnych. Taki „podwójny akt” – bilans dobra wspólnego połączony z oznakowaniem – stanowiłby doskonałe narzędzie służące osiągnięciu tego celu.

5.11. **Etyczne banki i poszerzenie zakresu umowy bazylejskiej o etyczne kryteria jakości w obszarze uregulowań bankowych.** Od kryzysu finansowego, który rozpoczął się w 2008 r., oraz niepomysłnych wydarzeń w sektorze bankowym i finansowym, obywatele europejscy stopniowo utracili zaufanie nie tylko do systemu bankowego, lecz również do krajowych i europejskich organów regulacyjnych. Taki stan rzeczy to poważne zagrożenie dla stabilności gospodarczej strefy euro.

5.11.1. Dlatego też należy poprawić standardy etyczne sektora finansowego, a jednocześnie zwiększyć różnorodność ekosystemu finansowego poprzez wzmacnianie sieci banków etycznych w całej UE (spółdzielni, banków oszczędnościowych, nowych banków etycznych), które przyczyniają się do wspólnego dobra. Może to pomóc w promowaniu w Europie takiej bankowości, która: a) świadczy tylko podstawowe usługi (oszczędności, płatności, pożyczki); b) rezygnuje z wypłaty dywidend lub są one ograniczone; c) przeprowadza audyt pod kątem dobra wspólnego w przypadku wszystkich wniosków o pożyczkę. Tego rodzaju etyczna ocena zdolności kredytowej stanowiłaby poszerzenie umowy bazylejskiej o kryteria etyczne. Mierzono by w ten sposób etyczną wartość dodaną danej inwestycji.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65.

5.11.2. Opracowywany jest obecnie wstępny prototyp takiej oceny dobra wspólnego, w ramach austriackiego projektu w zakresie „banku dobra wspólnego”. Można by powiązać warunki kredytu z wynikami takiej oceny. W ten sposób rynek finansowy stałby się narzędziem zrównoważonego rozwoju społecznego i ekologicznego.

5.12. **„(Regionalna) giełda na rzecz dobra wspólnego”**. Wszystkie banki etyczne pracujące na rzecz dobra wspólnego mogłyby wspólnie utworzyć regionalną giełdę na rzecz dobra wspólnego, która otrzymywałaby wnioski o pożyczkę, które przeszły test etyczny, ale nie test w zakresie wypłacalności. W przeciwieństwie do ich konwencjonalnych odpowiedników, giełdy te nie mogłyby negocjować akcji przedsiębiorstw lub uzyskiwać korzyści finansowych – nie to byłoby powodem do inwestycji w dane przedsiębiorstwo. Korzyści dla inwestorów finansowych leżałyby gdzie indziej: na przykład w znaczeniu danej inwestycji, jej użyteczności i wartości etycznej (tzw. potrójna panorama). W ten sposób Europejczycy i europejskie przedsiębiorstwa mieliby możliwość poczynienia inwestycji etycznych odzwierciedlających wartości zawarte w konstytucjach państw członkowskich oraz traktatach UE.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/07)

Sprawozdawczyni: Gabriele BISCHOFF

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

metody wspólnotowej dla demokratycznej i społecznej UGW

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 161 do 6 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

„Unia Europejska musi być wspólnotą obywateli, a nie banków. Jej systemem politycznym jest demokracja, a przyszłością – sprawiedliwość społeczna” ⁽¹⁾.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Rzeczywista stabilizacja unii gospodarczej i walutowej (UGW) ma szansę powodzenia tylko wtedy, jeżeli dzięki zakrojonym na szeroką skalę reformom zlikwidowane zostaną braki w strukturze UGW. Wymaga to zmiany traktatów w ramach konwentu. Ponieważ dokonanie tych zmian przed rokiem 2018 jest mało realistyczne, w międzyczasie konieczne jest podjęcie innych działań, mających na celu nadanie UGW bardziej demokratycznego i społecznego charakteru w ramach obowiązujących traktatów oraz zadbanie o to, by dobrowolnie przyjęte zasady były faktycznie przestrzegane.

1.2. Im dłużej kontynuowana jest obecna polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków i nieidąca w parze ze skutecznym programem inwestycji służącym generowaniu dochodów dzięki wzrostowi gospodarczemu, społecznej spójności i solidarności, tym wyraźniej widać, że pogłębiające się społeczne nierówności zagrażają integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie.

1.3. Kontynuacja obecnego kursu nie jest zatem żadnym rozwiązaniem. Trzeba raczej wzmocnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą, by w tak zapobiec rozpadowi strefy euro. EKES podziela opinię, że większą uwagę należy zwracać na rozbieżności między gospodarkami państw UGW oraz podejmować wyważone reformy strukturalne w tych państwach według wymogów unii walutowej oraz zgodnie z wymogami krajowymi, aby zapewnić niezbędną konwergencję. Ponadto EKES uznaje za niezbędne wdrożenie krótkoterminowego zarządzania popytem.

1.4. EKES opowiada się za wzmocnieniem parlamentaryzacji strefy euro, połączonej z powstaniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić (26 państw członkowskich), w połączeniu ze wzmocnieniem wagi głosu parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW (COSAC+). Powyższe działania można podjąć w stosunkowo krótkim czasie.

1.5. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić niektóre cele polityki gospodarczej i zarządzania gospodarczego ostatnich lat z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE oraz usunąć ewentualne sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną – należy podporządkować ocenie skutków społecznych, której wyniki powinny być publikowane oraz dyskutowane na szczeblu krajowym i europejskim. EKES może wspierać ten proces w ramach posiadanych kompetencji.

⁽¹⁾ Heribert Prantl „Europa – marzenie czy koszmar”, referat wygłoszony w Ludwigsburgu dnia 14 lipca 2013 r.

1.6. Przewycięzenie rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy, systemów kształtowania wynagrodzeń i systemów socjalnych odgrywa istotną rolę w procesie tworzenia demokratycznej i społecznej UGW.

1.7. EKES wyraża przekonanie, że dialog makroekonomiczny w strefie euro (MED-EURO) może w znaczącym stopniu przyczynić się do dalszego rozwoju demokratycznej i społecznej UGW. Wyniki i wnioski tego dialogu należy uwzględnić zarówno podczas sporządzania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, jak i opracowywania tablicy wyników zawierającej wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne (ang. *scoreboard*) oraz zaleceń dla poszczególnych państw.

2. Wyzwania dla demokratycznej i społecznej UGW oraz kryteria dla jej zdefiniowania

2.1. EKES opracował liczne opinie, w których zawarł konkretne propozycje dotyczące poprawy funkcjonowania UGW. W uzupełnieniu do kilku opinii prezentujących scenariusze na przyszłość, niniejsza opinia zawiera propozycje sposobu przyspieszenia rozwoju demokratycznej i społecznej organizacji UGW w ramach metody wspólnotowej, tak by wzmocnić wymiar demokratyczny oraz sprostać obowiązkom w sferze społecznej, wynikającym z traktatów. Podjęcie konkretnych kroków w celu dokonania szerszych zmian traktatów przed 2018 rokiem jest mało prawdopodobne. Jednocześnie w dalszym ciągu istnieje obawa, czy instrumenty międzypaństwowe, zwłaszcza pakt fiskalny, nie osłabią metody wspólnotowej i nie będą sprzyjać rozłamowi w Europie ⁽²⁾. Im dłużej kontynuowana jest polityka oszczędności, nastawiona przede wszystkim na cięcie wydatków, bez uzupełnienia jej przynajmniej programem inwestycji i działaniami na rzecz wzrostu gospodarczego oraz spójności społecznej i solidarności, tym wyraźniej widać, że pogłębianie się społecznych nierówności zagraża integracji gospodarczej i dobrej koniunkturze w Europie.

2.2. Kryzys w strefie euro obnażył słabości strukturalne unii walutowej. Zaniechanie już na samym początku wzajemnego dostosowania polityki ekonomicznej poszczególnych państw spowodowało, że rozwój państw tej wspólnoty walutowej pod wieloma względami okazał się rozbieżny ⁽³⁾.

2.3. W czasie kryzysu międzyrządowy proces decyzyjny wydawał się być jedynym sposobem na szybkie przyjęcie ważnych instrumentów UGW – takich jak pakt fiskalny – ponieważ poszczególne państwa członkowskie nie zgodziłyby się na zmianę traktatu. Z jednej strony w czasie kryzysu zoptymalizowano kilka instrumentów. Z drugiej zaś strony istnieje zgoda co do tego, że w UGW istnieje deficyt demokracji i kontroli. Trzeba to zmienić, tak by zwiększyć spójność polityki integracji. Już w 2012 r. grupa ministrów spraw zagranicznych ⁽⁴⁾ zaleciła, by przy podejmowaniu wszelkich działań zagwarantować „pełną demokratyczną legitymację i rozliczalność” i by z tego też powodu zacieśnić współpracę między Parlamentem Europejskim a parlamentami krajowymi ⁽⁵⁾. Komisja Europejska w swym dokumencie koncepcyjnym w sprawie pogłębienia UGW zaproponowała działanie w oparciu o instytucjonalne i prawne ramy traktatów. Eurogrupa mogłaby wówczas podejmować określone działania, jeśli środki te byłyby dostępne dla wszystkich państw członkowskich.

2.4. W praktyce polityki europejskiej coraz częściej na pierwszy plan wysuwały się rozwiązania międzyrządowe, takie jak pakt fiskalny, co zwiększa zagrożenie powstaniem równoległego systemu opartego na rozwiązaniach międzypaństwowych. W sprawozdaniu Van Rompuy, przedłożonym w grudniu 2012 r., wskazywano, jak ważna dla przeprowadzenia większych reform jest wspólna interpretacja. Ponadto niezbędny jest wysoki poziom spójności społecznej, silna partycypacja PE oraz parlamentów krajowych, a także wznowienie dialogu z partnerami społecznymi. Trzeba też zwiększyć poczucie współodpowiedzialności (ang. *ownership*) państw członkowskich. Ówczesny przewodniczący Rady ⁽⁶⁾ wprowadził zatem do debaty wymiar społeczny i szczególnie rolę partnerów społecznych; debata ta do tej pory dotyczyła przede wszystkim kwestii gospodarczych i budżetowych oraz słabej legitymacji demokratycznej.

⁽²⁾ *The EP, the Fiscal compact and the EU-institutions: a „critical engagement”*; Elmar Brok (EPL, DE), Roberto Gualtieri (S&D, IT) i Guy Verhofstadt (ALDE, BE).

⁽³⁾ Komisja Europejska: *Employment and Social Developments in Europe 2014*, 15 stycznia 2015 r., <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7736>

⁽⁴⁾ Sprawozdanie końcowe grupy ds. przyszłości Europy z dnia 17 września 2012 r. z udziałem ministrów spraw zagranicznych Belgii, Danii, Niemiec, Francji, Włoch, Luksemburga, Holandii, Austrii, Polski, Portugalii i Hiszpanii.

⁽⁵⁾ Tamże, od s. 2.

⁽⁶⁾ W ścisłej współpracy z przewodniczącymi J.M. Barroso, J.C. Junckerem i Mario Draghim.

2.5. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i w związku z wzmocnioną przez demokratyczne wybory pozycją przewodniczącego Komisji przedstawiono nowe propozycje do dyskusji:

- a) przedłożoną 12 lutego 2015 r. przez czterech przewodniczących notę analityczną „Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro”⁽⁷⁾;
- b) sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”, 22 czerwca 2015 r.⁽⁸⁾

2.6. EKES przyjmuje te propozycje do wiadomości i rozpatrzy je pod kątem ich wkładu w dalszy rozwój zarządzania gospodarczego zmierzającego do unii społecznej, demokratycznej solidarnej i politycznej, która gwarantuje obywatelom Unii i partnerom społecznym należyty udział.

2.7. EKES uważa, że UGW potrzebuje prawdziwego wzmocnienia współpracy wewnątrzwspólnotowej, jak to opisano w planie Komisji. W ten sposób – poprzez rozszerzanie popytu, a nie tłumienie go – można by sprawić, że zdolności gospodarcze poszczególnych państw przybliżają się do siebie w ramach rozwijającej się i prosperującej gospodarki. Do tego należy wyrównanie na drodze postępu standardów społecznych i praw pracowniczych.

2.8. Wskutek tego, że równolegle funkcjonują: metoda wspólnotowa, inicjatywy międzyrządowe (jak np. pakt fiskalny) oraz nowe formy pośrednie w postaci nadzoru przez Komisję lub ETS, jeśli chodzi o stosowanie porozumień zawartych między państwami, doszło do nowego braku przejrzystości w odniesieniu do poszczególnych podmiotów, ich legitymacji i odpowiedzialności. W ten sposób nie da się zagwarantować przejrzystości i pełnej kontroli demokratycznej. Wywołuje to ogromną falę krytyki. W czasie kryzysu pierwszeństwo musiały zyskać szybkie rozwiązania, choć zawsze wyraźnie deklarowano zamiar przeniesienia potem ustaleń międzypaństwowych do metody wspólnotowej. Zdaniem pięciu przewodniczących stan ten ma potrwać jeszcze do 2018 r. Zgodnie z ich harmonogramem pełna demokratyzacja UGW zostaje zatem przesunięta dalej w przyszłość, a kwestia unii politycznej nie została w sprawozdaniu wystarczająco omówiona. Do tego czasu dialog w ramach europejskiego semestru pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Eurogrupą oraz między parlamentami krajowymi i Komisją tudzież między parlamentarzystami krajowymi i europejskimi (COSAC) ma doprowadzić do większego zaufania i wspólnego działania. W tym kontekście EKES zwraca uwagę, że wzmocniony dialog nie może zastąpić polityki integracji. Trzeba teraz na nowo wzmocnić metodę wspólnotową, by znów stała się – zamiast funkcjonujących obok siebie różnych rozwiązań międzypaństwowych – podstawą sprawnie działającej UGW.

3. Lepsze zarządzanie UGW dzięki większemu zaangażowaniu, przejrzystości i odpowiedzialności

3.1. Większe zaangażowanie partnerów społecznych może przyczynić się do lepszego zarządzania UGW, a zorganizowany dialog ze społeczeństwem obywatelskim przyczynia się do zwiększenia demokratycznej odporności. EKES jest gotowy odegrać tu szczególną rolę i służyć swoim doświadczeniem oraz zasobami, podobnie jak ma to już miejsce w przypadku strategii „Europa 2020”⁽⁹⁾.

3.2. Można oczekiwać, że kwestia poczucia współodpowiedzialności, zwłaszcza partnerów społecznych, podjęta w debacie przez przewodniczącego Rady Hermana van Rompuya, będzie znacznie bardziej skomplikowana, zwłaszcza że partnerzy społeczni w przeciwieństwie do rządów – dotąd w nikłym stopniu uczestniczyli w wyznaczaniu celów i tworzeniu instrumentów zarządzania gospodarczego. Jak skłonić ich do współpracy na rzecz polityki, na którą mają niewielki wpływ? Jako strony układów zbiorowych i podmioty gospodarcze znacząco współoddziałują oni na poziom i stabilność cen, gdzie UGW stanowi nadrzędne ramy dla różnych systemów kształtowania wynagrodzeń oraz założeń polityki rynku pracy i polityki społecznej.

⁽⁷⁾ Przygotowania do kolejnych działań w zakresie lepszego zarządzania gospodarczego w strefie euro, nota analityczna przedłożona przez Jeana-Claude’a Junckera w ścisłej współpracy z Donaldem Tuskiem, Jeroenem Dijsselbloemem oraz Mario Draghim na nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej 12 lutego 2015 r.

⁽⁸⁾ Sprawozdanie pięciu przewodniczących „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”, http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u „Podsumowanie realizacji strategii »Europa 2020«” (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 105).

3.3. W 2013 r. Komisja przedłożyła komunikat w sprawie wymiaru społecznego UGW⁽¹⁰⁾ i podjęła w nim temat kwestie bierności podmiotów społeczeństwa obywatelskiego. Problematiczne trendy rozwoju gospodarczego powinny zostać szybko rozpoznane i usunięte, jako że utrzymujące się nierówności społeczne mogą zagrażać finansowej i gospodarczej stabilności UGW. W toku debat wyłoniły się dwa stanowiska. Pierwsze stanowisko zakłada, że wymiar społeczny UGW mógłby być dodatkowym opcjonalnym filarem, który – w przeciwieństwie do wiążących procedur polityki budżetowej i gospodarczej – byłby dobrowolny. Zwolennicy drugiego poglądu – w tym i EKES, wskazują na fakt, że niektóre cele polityki gospodarczej stoją w sprzeczności z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE i że różnice te należy wykazać i usunąć.

3.4. Komisja dąży do silniejszego zaangażowania partnerów społecznych i wymiany poglądów na temat kształtowania wynagrodzeń oraz negocjacji zbiorowych. W tym celu podjęła już wiele działań. Komisja chce także zasięgać opinii partnerów społecznych w ramach europejskiego semestru i wzmocnić ich zaangażowanie w państwach członkowskich. EKES również przedłożył bardzo konkretne propozycje dotyczące zwiększenia udziału partnerów społecznych w procesie zarządzania gospodarczego (SOC/507)⁽¹¹⁾. O chęci poświęcenia większej uwagi partnerom społecznym może świadczyć fakt nowego podziału zadań wewnątrz Komisji, szczególnie rozszerzenie kompetencji wiceprzewodniczącego Valdisa Dombrovskisa.

4. Propozycje i ocena

4.1. Sprawozdanie Przewodniczących

4.1.1. EKES zakłada, że przedłożone 22 czerwca 2015 r. przez pięciu przewodniczących⁽¹²⁾ sprawozdanie „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej”⁽¹³⁾, będzie wytyczną dla przyszłego rozwoju struktur zarządzania gospodarczego w Europie. EKES jest zdania, że z uwagi na utrzymujące się nierówności oraz dla pozyskania zaufania konieczne jest – zwłaszcza w strefie euro – bardziej skuteczne i demokratyczne zarządzanie gospodarcze⁽¹⁴⁾. Tymczasem treść analizy zasadza się na częściowo błędnych założeniach, co – mimo kilku słusznych punktów – sprawia, że wyciągnięte wnioski budzą wątpliwości; bez dostosowania obranej strategii polityka oszczędności będzie kontynuowana, a zatem dojdzie także do dalszych cięć płac i świadczeń socjalnych. W sprawozdaniu wprowadzanie uznaje się, że wciąż nie spełniono minimalnych wymagań gwarantujących długoterminowe funkcjonowanie UGW, niemniej zalecane nasilenie i trwałe instytucjonalizowanie dotychczasowej polityki antykrzysowej powinny być kontynuowane. EKES zauważa tu sprzeczność.

4.1.2. Przyczyn aktualnej katastrofalnej (również w porównaniu z USA i Japonią) sytuacji gospodarczej w strefie euro autorzy nie szukają w trwającej polityce antykrzysowej, lecz w braku konkurencyjności poszczególnych państw członkowskich wynikającej z odmiennego kształtowania wynagrodzeń i z deficytów budżetowych. EKES ubolewa nad tym, że pomijają oni krótkotrwałe wyzwania polityki makroekonomicznej, takie jak inflacja i deflacja, oraz brak od 2010 r. polityki antycyklicznej oraz zbyt słabego popytu, na rzecz kontynuacji w dużej mierze asymetrycznej polityki dostosowawczej. Pięciu przewodniczących zupełnie nie dostrzega podstawowego problemu, który w okresie kryzysu stał się oczywisty, a mianowicie, że – w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, Japonii i Zjednoczonego Królestwa – strefie euro brakuje tzw. wierzyciela ostatniej instancji.

4.1.3. Całkowicie pominięto różne działania banków centralnych, które w USA i Wielkiej Brytanii przyniosły porównywalnie szybko pożądane rezultaty, jednak w Europie najpierw doprowadziły do pogorszenia sytuacji. Zamiast antycyklicznej polityki stabilizacji należy wzmocnić istniejące instrumenty zarządzania gospodarczego m.in. poprzez krajowe organy ds. konkurencji, które koncentrują się na zmniejszeniu długu (ang. *deleveraging*) i na kształtowaniu wynagrodzeń nastawionym na wydajność. EKES ubolewa, że nie wykorzystano okazji do sprawdzenia, na ile trwałe są fundamenty obecnych przepisów, i do uzupełnienia ich bardziej zdecydowaną perspektywą ogólnoeuropejską.

⁽¹⁰⁾ COM(2013) 690, Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u „Struktura i organizacja dialogu społecznego w kontekście rzeczywistej unii gospodarczej i walutowej (UGW)” (Dz. U. C 458 z 19.12.2014, s. 1).

⁽¹²⁾ Przewodniczącego Komisji Europejskiej, przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego, przewodniczącego Eurogrupy i przewodniczącego Europejskiego Banku Centralnego.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 8. W dalszej części zostaną podjęte tylko te zagadnienia sprawozdania, które są istotne dla niniejszej opinii.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u „Ukończenie tworzenia UWG: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

4.1.4. EKES ubolewa nad tym, że powody wyraźnie gorszego niż oczekiwano rozwoju gospodarczego przewodniczący upatrują wyłącznie w tym, że nowe mechanizmy zarządzania gospodarczego, a także programy dostosowawcze w państwach znajdujących się w kryzysie nie zostały należycie opracowane i wdrożone. Kładąc nadmierny nacisk na reformy strukturalne i konkurencyjność cenową państw członkowskich z myślą o tym, by w pełni zrealizować unię gospodarczą (rozdział 1), pomija się fakt, że reformy strukturalne i kształtowanie wynagrodzeń dokonują się w drodze nieustannych negocjacji i rozwiązań na szczeblu lokalnym i wynikają z zasad demokratycznych. Tym samym pięciu przewodniczących stawia się w pozycji zdystansowanych obserwatorów, którzy najchętniej przybliżyliby państwa członkowskie do dowolnie zdefiniowanych wskaźników, nie starając się przy tym ani o wzmocnienie legitymacji demokratycznej takich działań, ani o zapewnienie poczucia współodpowiedzialności (ang. *ownership*).

4.1.5. EKES obawia się zatem, że brak w sprawozdaniu wzmianki o pełnej unii fiskalnej jeszcze bardziej zmniejszy legitymację strefy euro w państwach członkowskich, szczególnie dlatego, że uporczywe stosowanie tych samych środków nie poprawi sytuacji ekonomicznej wszystkich ich obywateli i sprawi, że nadal dominować będzie nacjonalistyczna perspektywa poszczególnych państw. Proponowane działania zmierzające do integracji rynków pracy i systemów socjalnych są zdaniem EKES-u zupełnie niewystarczające, między innymi dlatego, że przypisuje im się drugorzędne znaczenie, i to wbrew deklaracjom pięciu przewodniczących, że „w kwestiach społecznych Europa powinna dążyć do uzyskania najwyższej oceny”. EKES uważa, że tworzenie unii społecznej powinno być integralną częścią demokratycznej i społecznej UGW, a nie działaniem na marginesie.

4.2. *Analiza i propozycje ośrodka badawczego Bruegel* ⁽¹⁵⁾

4.2.1. Europejski ośrodek analityczny Bruegel stwierdza, że UGW od początku naznaczona jest istotnymi różnicami w uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i politycznych, które odpowiedzialne są za błędy w politykach państw członkowskich i za nieadekwatne europejskie zarządzanie gospodarcze. Autorzy raportu proponują reformy zarządzania gospodarczego w obszarach unii bankowej i ostrożnościowego nadzoru sektora finansowego w skali makro, zapobiegania dużym rozbieżnościom w jednostkowych kosztach pracy oraz zarządzania polityką fiskalną, co może zapewnić poszczególnym członkom stabilne budżety i zasoby na wypadek kryzysu bankowego czy kryzysu długu publicznego. Zresztą EKES także sugerował niedawno w swoich opiniach podobne rozwiązania ⁽¹⁶⁾.

4.2.2. Przepływy kapitałowe z państw dysponujących nadwyżkami były jednym z elementów, które doprowadziły do przegrzania gospodarek państw wykazujących deficyt, a w rezultacie do wzrostów płacy nominalnej. Jak dotąd za mało uwagi poświęcono zakłóceniom równowagi finansowej. Stoi to w sprzeczności z zamiarem pogłębiania integracji rynków finansowych.

4.2.3. Procykliczna polityka fiskalna w latach 2011–2013 oraz brak antycyklicznej polityki fiskalnej w roku 2014 niepotrzebnie zaostriżyły problemy socjalne ⁽¹⁷⁾. Dlatego polityka powinna – oprócz niezbędnych reform strukturalnych – także stwarzać ludziom możliwości, na przykład poprzez kształtowanie warunków ramowych sprzyjających inwestycjom prywatnym, by można było odbudować zatrudnienie w perspektywie długoterminowej. Przy tym polityka ta powinna obejmować środki służące wzmocnieniu konkurencyjności w celu wytwarzania dochodu i poprawy dobrobytu, co zapewni wszystkim stabilność społeczną. EKES zgadza się zatem zdecydowanie z wnioskiem, że należy pilnie krótkoterminowo zwiększyć popyt zagregowany i inflację. Ponadto EBC musi zostać odciążony z zadań związanych z polityką fiskalną i dostosowaniem kosztów jednostkowych pracy, które nie leżą w zakresie jego kompetencji, a które de facto wykonuje z powodu braku reakcji innych instytucji.

4.2.4. Zdaniem EKES-u konieczne są zwiększone wysiłki w celu wyjaśnienia podstawowych kwestii legitymacji demokratycznej. EKES zdecydowanie opowiada się za pełną parlamentaryzacją strefy euro, czyli utworzeniem dużej komisji w Parlamencie Europejskim złożonej z deputowanych wszystkich państw strefy euro oraz tych krajów, które chcą do strefy przystąpić. Należy wzmocnić ponadto wagę głosu parlamentarzystów państw strefy euro w kwestiach związanych z UGW ⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁵⁾ André Sapir, Guntram Wolff: *Euro-area governance: what to reform and how to do it*, 27 lutego 2015 r., <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/870-euro-area-governance-what-to-reform-and-how-to-do-it/>

⁽¹⁶⁾ Opinie EKES-u: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10); „Ukończenie UGW: filar polityczny” (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

⁽¹⁷⁾ Zsolt Darvas i Olga Tschekassin, *Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation*, Bruegel Policy Contribution 2015/04, marzec 2015 r.

⁽¹⁸⁾ Zob. przypis 14.

4.2.5. Sama Konferencja Komisji do Spraw Europejskich (COSAC) wskazała w 2014 r., że wiele parlamentów nie jest w odpowiednim stopniu zaangażowanych w te kwestie, i wyraziła zaniepokojenie, że zakłóca to więzi między obywatelami a Unią Europejską. Przedstawiciele COSAC wezwali Komisję i Radę do opracowania we współpracy z parlamentarzystami konkretnych propozycji rozwiązań tego problemu ⁽¹⁹⁾. Artykuł 13 paktu fiskalnego zakłada wprowadzenie formy partycypacji, które są krokiem we właściwym kierunku, lecz nie są wystarczające dla zapewnienia parlamentaryzmu w pełnym tego słowa znaczeniu.

4.3. **Większa odpowiedzialność wszystkich podmiotów gospodarczych**

4.3.1. Przewycięzenie rozbieżności w funkcjonowaniu rynków pracy, systemów kształtowania wynagrodzeń i systemów socjalnych odgrywa istotną rolę w procesie tworzenia demokratycznej i społecznej UGW. W najbliższym czasie mało realistyczne jest stworzenie systemu federalnego z jednolitym europejskim rynkiem pracy, tymi samymi instytucjami i systemami socjalnymi – tak jak to funkcjonuje w USA. Ponadto należy symetrycznie wzmocnić procedurę dotyczącą zakłóceń równowagi makroekonomicznej i włączyć w nią partnerów społecznych.

4.3.2. EKES zwraca uwagę, że trzeba lepiej pogodzić niektóre cele polityki gospodarczej i zarządzania gospodarczego ostatnich lat z celami polityki społecznej Unii Europejskiej określonymi w art. 4 ust. 2 TFUE oraz usunąć ewentualne sprzeczności między celami gospodarczymi i społecznymi. Wszystkie działania w ramach europejskiego semestru – zgodnie z horyzontalną klauzulą społeczną – należy podporządkować ocenie skutków społecznych, której wyniki powinny być publikowane oraz dyskutowane na szczeblu krajowym i europejskim. EKES może wspierać ten proces w ramach posiadanych kompetencji.

4.3.3. W sprawozdaniu przewodniczących jest mowa o unii finansowej, fiskalnej i politycznej, ale o unii socjalnej – ani słowa. Jest troska o wzmocnienie jedyne w swoim rodzaju modelu europejskiego, ale brakuje refleksji na temat wyjątkowego europejskiego modelu społecznego. Wprowadzie wspomniano o ocenie AAA, jeśli chodzi o kwestie społeczne, ale niejasne pozostaje, jak w ramach pogłębionej UGW osiągnąć ten najwyższy standard. Aspekt społeczny pojawiał się najwyżej jako uzupełnienie albo w kontekście większej przepuszczalności rynków pracy w państwach członkowskich. Jako zasadnicze elementy autorzy wymienili: minimum ochrony socjalnej, efektywne systemy socjalne w państwach członkowskich oraz nowe inicjatywy w zakresie prawa pracy oparte na modelu flexicurity – jednak bez szczegółowych wyjaśnień.

4.3.4. Rządy państw członkowskich ponoszą dużą odpowiedzialność za kontynuację rozwoju demokratycznej i społecznej UGW. Odnosi się to w równym stopniu do partnerów społecznych na szczeblu krajowym i europejskim, dla których UGW stanowi nadrzędne ramy dla różnych systemów kształtowania wynagrodzeń oraz założeń polityki rynku pracy i polityki społecznej. Pełniąc rolę podmiotów ekonomicznych i społecznych, mają wymierny wpływ na osiągnięcie wspólnego celu stabilizacji UGW.

4.3.5. EKES po raz kolejny stwierdza, że unia walutowa z różnym kształtowaniem się cen i wynagrodzeń w poszczególnych państwach członkowskich prowadzi do takich nierówności między regionami tego samego obszaru walutowego, że zewnętrzne zawirowania mogą doprowadzić do powstania kryzysu społecznego i politycznego oraz dalszego pogłębienia rozbieżności ⁽²⁰⁾. W związku z tym EKES uważa, że nie da się uniknąć poważnej debaty na temat opartej na solidnych podstawach struktury UGW, wymagającej konsensusu w sprawie celów gospodarczych i społecznych, jak również uzgodnionego zarządzania ⁽²¹⁾. EKES wysuwa na tej podstawie wniosek, że dialog makroekonomiczny UE (MED) wymaga wzmocnienia i pogłębienia wewnątrz strefy euro.

4.3.6. Dialog makroekonomiczny został zainicjowany na posiedzeniu Rady Europejskiej w Kolonii w czerwcu 1999 r., aby umożliwić osiągnięcie kombinacji polityki budżetowej i monetarnej, nastawionej na trwały wzrost gospodarczy i stabilność, czyli harmonijne współgranie czynnika kształtowania wynagrodzeń, polityki monetarnej i fiskalnej. Cele dialogu są dziś bardziej aktualne niż kiedykolwiek: wyższy wzrost i poziom zatrudnienia przy utrzymaniu stabilności cenowej, pełne wykorzystanie potencjału produkcyjnego i zwiększenie potencjału wzrostu ⁽²²⁾. EKES wyraża ubolewanie, że dialog ten z biegiem lat utracił swój impet i od czasu wybuchu kryzysu nie był należycie wykorzystywany, aby zwiększyć wymiar demokratyczny instrumentów zarządzania gospodarczego i wzmocnić świadomość współodpowiedzialności we wspólnym obszarze walutowym UGW.

⁽¹⁹⁾ Wkład w XLIX COSAC, Dublin, czerwiec 2014 r.

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u „Społeczne skutki nowych przepisów dotyczących zarządzania gospodarczego”, 2012 r. (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23).

⁽²¹⁾ Zob. przypis 14.

⁽²²⁾ Decyzja Rady Europejskiej w sprawie europejskiego pakietu dotyczącego zatrudnienia, Rada Europejska, Kolonia, 3–4 czerwca 1999 r.

4.3.7. EKES wyraża przekonanie, że dialog makroekonomiczny strefy euro (MED-EURO) może się znacząco przyczynić do dalszego rozwoju demokratycznej i społecznej UGW, o ile uczestnicy dialogu będą w stanie spełnić jego wymogi. Możliwość efektywnego dialogu w gronie MED-EURO wymaga ograniczenia liczby uczestników. Oprócz przedstawicieli partnerów społecznych, Europejskiego Banku Centralnego, Eurogrupy oraz Komisji (przy zachowaniu pełnej autonomii i niezależności), swój równoprawny udział powinien mieć przewodniczący Komisji Spraw Gospodarczych i Monetarnych Parlamentu Europejskiego.

4.3.8. Zdaniem EKES-u obrady MED-EURO powinny odbywać się przynajmniej dwa razy w roku i stanowić integralną część procesu zarządzania gospodarczego UGW. Wyniki i wnioski tego dialogu należy uwzględnić zarówno podczas sporządzania rocznej analizy wzrostu gospodarczego, jak i tablicy wyników zawierającej wskaźniki zatrudnienia i wskaźniki społeczne (ang. *scoreboard*) oraz opracowywania zaleceń dla poszczególnych państw. W ogólnym kontekście polityki pieniężnej, budżetowej i płacowej w UGW możliwe jest zbudowanie zaufania i osiągnięcie większej konwergencji bez naruszania swobody prowadzenia rokowań zbiorowych. Analogicznie do paktu stabilności i wzrostu mogłoby to prowadzić do większej przejrzystości (dobrowolnych) zobowiązań każdego z podmiotów gospodarki i mogłoby funkcjonować jak pakt stabilności i zatrudnienia. EKES podkreśla w tym kontekście znaczenie harmonijnego współgrania polityki monetarnej, budżetowej i kształtowania wynagrodzeń z myślą o większym wzroście gospodarczym i zatrudnieniu, co wzmocniłoby zaufanie do unii walutowej.

4.3.9. Tym samym wybiera inne podejście niż propozycja pięciu przewodniczących, analogiczna do propozycji przedstawionej przez ośrodek analityczny Bruegel, czyli polegająca na utworzeniu krajowych organów ds. konkurencji, aby śledziły tendencje kształtowania wynagrodzeń na poziomie krajowym. Owe organy ds. konkurencji zgodnie z propozycją pięciu przewodniczących miałyby być ponadto koordynowane na szczeblu europejskim. Szkoda, że przewodniczący jeszcze przed przedstawieniem sprawozdania nie zasięgnęli opinii partnerów społecznych, gdyż w obecnej formie ich propozycja ma nikłe szanse powodzenia.

4.3.10. Perspektywa: UGW bez głębokich reform instytucjonalnych i politycznych pozostanie słaba. Komitet żywi obawy o stabilność UE, gdyż konieczne reformy – niezależnie od tego czy wymagają zmiany w traktatach czy też nie – zawsze przeprowadza się na ostatnią chwilę i pod dużym naciskiem. Trzeba na nowo umocnić spójność społeczną, polityczną i gospodarczą w UE oraz kontynuować spójną integrację gospodarczą i walutową, jako podstawę sprawnie funkcjonującej UGW. Bez odważnych parlamentarzystów, polityków i partnerów społecznych, biorących aktywny udział w dyskusji ze społeczeństwem obywatelskim na szczeblu krajowym i europejskim i dążących do optymalnych rozwiązań, nie uda się zapewnić sprawnie funkcjonującej UGW.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zasad dotyczących skutecznych i niezawodnych systemów świadczeń społecznych

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/08)

Sprawozdawca: Bernd SCHLÜTER

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

zasad dotyczących skutecznych i niezawodnych systemów świadczeń społecznych

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 1 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 130 do 46 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES opowiada się za tym, by **w działaniach strategicznych UE większy nacisk położono na politykę społeczną**. Należy przy tym wyciągnąć wnioski z kryzysu, polityki przeciwdziałającej kryzysowi oraz utraty zaufania ze strony obywateli.

1.2. Komitet zwraca się do Komisji, by w ramach **znaczącego programu prac sformułowano ogólne zasady polityki społecznej**, których propozycje przedstawia w punkcie 4. Można tego dokonać między innymi poprzez inicjatywę przewodnią, zasady dotyczące sprawowania rządów lub białą księgę. Podstawą jest lepszy, porównawczy proces gromadzenia danych na szczeblu UE i państw członkowskich. Wskaźniki dotyczące wyłączności nakładów (czyli tego, ile środków poszczególne państwa członkowskie przeznaczają na określone świadczenia społeczne) są niewystarczające, by określić jakość systemów świadczeń społecznych.

1.3. Opracowując zasady polityki społecznej w celu zapewnienia konwergencji norm społecznych na wysokim poziomie, trzeba respektować **kompetencje państw członkowskich oraz polityczną i kulturową specyfikę tych systemów** i, w miarę możliwości, dążyć do osiągnięcia konsensusu wśród państw członkowskich.

1.4. Zasady polityki społecznej powinny stanowić podstawę merytoryczną między innymi przyszłych **zaleceń dla państw członkowskich** w ramach skuteczniejszej zorganizowanego europejskiego semestru⁽¹⁾. Powinny one również obowiązywać w ramach **funduszy strukturalnych, OMK i oceny skutków społecznych zgodnie z art. 9 TFUE**. Jednym z środków, do których należy dążyć, jest również wiążące **minimum ochrony socjalnej**, które jest zasadniczym elementem ochrony socjalnej. Należy przy tym wykorzystać istniejącą podstawę prawną.

1.5. Zasady polityki społecznej powinny również stanowić **podstawę działania instytucji UE**, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania gospodarczego, kontroli budżetu i zarządzania kryzysowego.

1.6. **Partnerzy społeczni są głównymi podmiotami**, zwłaszcza w ramach zarządzanych parytetowo systemów zabezpieczenia społecznego i innych systemów, które powstały w drodze prowadzenia negocjacji z partnerami społecznymi. Konieczny jest ich udział w opracowaniu zasad polityki społecznej. Niezbędne jest również włączenie, w zakresie ich kompetencji, podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, stowarzyszeń służb socjalnych, przedsiębiorstw społecznych, samorządów lokalnych, państwowych organów ubezpieczeń społecznych, funduszy zabezpieczenia społecznego, użytkowników i konsumentów.

⁽¹⁾ Na przykład poprzez bardziej konsekwentne monitorowanie i ocenę realizacji zaleceń oraz powiązanie z funduszami strukturalnymi (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23).

1.7. EKES przedstawia w niniejszej opinii konkretne propozycje zasad polityki społecznej w odniesieniu do systemów świadczeń społecznych. Celem jest zapewnienie **większej skuteczności i niezawodności świadczeń, a także ochrony socjalnej, zabezpieczenia społecznego i systemów opieki zdrowotnej, niezależnie od rodzaju świadczeniodawcy i rodzaju świadczenia**. EKES dąży przede wszystkim do zapewnienia – pod względem prawnym i finansowym – nowoczesnych, przyczyniających się do wspólnego dobra świadczeń społecznych we wszystkich państwach członkowskich UE.

1.8. EKES **wychodzi z założenia, że systemy cechują się dużą różnorodnością**, i odnosi się między innymi do celów, rodzajów i charakteru świadczeń społecznych, **związku między solidarnością a odpowiedzialnością własną**, a także do ochrony prawnej, finansowania i jakości. Porusza również kwestię statusu użytkowników i służb socjalnych. Uważa, że konieczne jest **zapewnienie podstawowych świadczeń społecznych** w oparciu o wspólne przepisy na szczeblu UE.

2. Wprowadzenie: kontekst i obecna sytuacja

2.1. Podstawą **europejskiej polityki społecznej** są między innymi prawa człowieka, doświadczenia wojenne⁽²⁾, zapisana w traktatach zasada społecznej gospodarki rynkowej, cele strategii „Europa 2020”, potrzeba sprawnie działającej gospodarki, obowiązek zwalczania ubóstwa, rozdziały traktatów dotyczące polityki społecznej i zdrowotnej, a także polityki zatrudnienia oraz cel spójności społecznej i wspólne reguły konkurencji zgodnie z art. 3 TUE. Zgodnie z art. 151 TFUE celem polityki społecznej jest między innymi promowanie zatrudnienia, poprawa warunków życia, odpowiednia ochrona socjalna i zwalczanie wykluczenia społecznego. **Europejski model społeczny** jest wyrazem jedynej w swoim rodzaju wspólnoty wartości i kultury⁽³⁾, łączącej demokrację i państwo prawa z odpowiedzialnością społeczną i solidarnością. EKES pragnie wzmocnić ten model i przygotować go na przyszłość.

2.2. **EKES jest przekonany, że polityka społeczna zarówno sama w sobie, jak również jako narzędzie trwałego wspierania wzrostu i zatrudnienia**⁽⁴⁾ powinna być filarem polityki UE. Docenia postępy poczynione już w zakresie polityki zatrudnienia, w kilku dziedzinach koordynacji oraz w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Podkreśla inwestycyjny charakter⁽⁵⁾ skutecznych systemów świadczeń społecznych oraz wskazuje na duchowe, społeczne i materialne koszty zaniechania polityki społecznej. Wychodzi z założenia, że skuteczna i innowacyjna gospodarka, a także niezawodne, skuteczne i wydajne świadczenia społeczne są od siebie wzajemnie zależne. Nowoczesne systemy socjalne mogą **zwiększać odporność gospodarki na kryzysy**, wspierać zatrudnienie i oferować duży potencjał zatrudnienia również w regionach znajdujących się w niekorzystnym położeniu⁽⁶⁾. Z punktu widzenia nowoczesnego społeczeństwa technologicznego i informacyjnego, trendów demograficznych⁽⁷⁾ i imigracji niskie wydatki, między innymi na **aktywne włączenie, upodmiotowienie osób poszukujących zatrudnienia oraz szanse dzieci i młodzieży** nie stanowią długotrwałej przewagi konkurencyjnej. **Dalszy rozwój systemów na podstawie wspólnych zasad** może się przyczynić do promowania większej równości szans i uczciwej konkurencji w UE.

2.3. Systemy świadczeń społecznych i opieki zdrowotnej oraz porównywalne systemy służą między innymi **niezbędnej równowadze społecznej**, zwalczaniu ubóstwa, zapewnieniu dodatkowego źródła utrzymania i pokojowi społecznemu. Prawie każdy obywatel UE na jakimś etapie swojego życia potrzebuje wsparcia służb socjalnych. Systemy socjalne zapewniają między innymi odpowiednie świadczenia osobom starszym i wykwalifikowaną opiekę nad osobami potrzebującymi opieki i pomocy.

2.4. W interesie **pracodawców i pracowników** leżą między innymi **pogodzenie życia zawodowego i rodzinnego, promocja zdrowia i upodmiotowienie**. Profesjonalne służby socjalne rozwijają zdolności komunikacyjne, zdolność radzenia sobie w życiu codziennym oraz kwalifikacje. Udzielają wsparcia w wypadku uzależnień i kryzysów, a także sprawowania opieki i wychowania dzieci w rodzinie.

⁽²⁾ Przemówienie Winstona Churchilla w Zürichu w 1946 r.: „Musimy stworzyć coś na podobieństwo Stanów Zjednoczonych Europy”.

⁽³⁾ Karta praw podstawowych UE, Europejska karta społeczna.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 102.

⁽⁵⁾ Zob. COM(2013) 83 z 20 lutego 2013 r., Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 23; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 91; Dz.U. C 226 z 16.7.2014, s. 21.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 27.

2.5. EKES dostrzega spore **różnice w skuteczności, niezawodności i wydajności systemów socjalnych** ⁽⁸⁾. Z jednej strony w wielu państwach członkowskich istnieją sprawnie funkcjonujące systemy, z drugiej zaś dla wszystkich państw członkowskich przydatny byłby wspólny dyskurs społeczno-polityczny. Nie wszędzie zapewnia się minimalne środki do życia za pomocą świadczeń społecznych (minimalny dochód), profesjonalne usługi społeczne czy też skuteczne włączenie zawodowe i społeczne. Zwłaszcza opieka zdrowotna nie jest często dostępna dla wszystkich obywateli, na przykład, gdy nie mogą sobie pozwolić na oficjalną lub nieoficjalną odpłatność. Nie we wszystkich regionach i państwach członkowskich skorzystać można z profesjonalnych usług, między innymi opieki ambulatoryjnej, wsparcia dla osób niepełnosprawnych czy też z pomocy w wypadku problemów wychowawczych i rozwojowych. EKES odnotowuje, że w niektórych wypadkach solidarne finansowanie i ochrona prawna wymagają poprawy.

2.6. Niedawne badanie przeprowadzone przez Fundację Bertelsmanna ⁽⁹⁾ ujawniło ogromne różnice w sprawności funkcjonowania systemów socjalnych oraz alarmujące **tendencje do rosnącej przepaści między ubogimi a bogatymi** w UE i we wszystkich państwach członkowskich, a także zawierało postulat większego zaangażowania UE w politykę społeczną. Badanie to pokazuje, że sprawne systemy socjalne mogą funkcjonować również tam, gdzie PKB jest stosunkowo niskie, a z kolei bywa, że tam, gdzie PKB jest stosunkowo wysokie, systemy są niewydolne. Wzrost ubóstwa zagraża pokojowi społecznemu i rozwojowi gospodarki ⁽¹⁰⁾. Coraz większym rozbieżnościom między państwami członkowskimi i niepokojącym tendencjom politycznym należy przeciwstawić się również za pomocą propozycji polityki społecznej.

2.7. Trzeba ulepszyć **podstawę merytoryczną zaleceń dla państw członkowskich** i polityki przeciwdziałania kryzysowi. Zamiast przedstawiania późniejszych żądań w sprawie środków humanitarnych UE powinna przestrzegać spójnych zasad polityki społecznej. Kontrowersyjne, finansowane z podatków rekompensowanie obciążonej ryzykiem działalności banków powinno być proporcjonalne do inwestycji w prawidłowe funkcjonowanie systemów socjalnych. Przepisy rynku wewnętrznego dotyczące na przykład subwencji i zamówień publicznych mają już znaczny wpływ na systemy i usługi socjalne, którego to wpływu jednak nie mierzy się odpowiednio w koncepcjach polityki społecznej.

2.8. Zgodnie z nowym celem traktatu dotyczącym **społecznej gospodarki rynkowej** ⁽¹¹⁾ politykę rynku wewnętrznego trzeba uzupełnić o elementy polityki społecznej ⁽¹²⁾. EKES przyjmuje obecne postulaty do wiadomości ⁽¹³⁾ i zachęca Komisję i Radę Europejską do konkretyzacji i urzeczywistnienia deklaracji dotyczących polityki społecznej ⁽¹⁴⁾.

2.9. **Nowy etap europejskiej polityki społecznej może się między innymi opierać na następujących pracach przygotowawczych:** Rada domagała się już w 1992 r. minimalnego dochodu gwarantowanego ⁽¹⁵⁾. W 2000 r. opracowała agendę społeczną. Art. 12 Europejskiej karty społecznej zobowiązuje państwa członkowskie do utrzymywania **systemów ochrony socjalnej**. W traktatach UE zapisano między innymi cele dotyczące spójności społecznej i ochrony usług świadczonych w interesie ogólnym ⁽¹⁶⁾. MOP ⁽¹⁷⁾ opublikowała podstawowe normy systemów socjalnych. Aktualna biała księga w sprawie polityki społecznej UE pochodzi z 1994 r. Na szczeblu UE istnieje **prawo do zapewnienia egzystencji** ⁽¹⁸⁾. W Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych wyznaczono istotne kryteria.

⁽⁸⁾ Dokumenty sporządzone w ramach europejskiego semestru, Caritas Europa: *Przyszłość państwa opiekuńczego*, 2012, dokumenty Platformy na rzecz Ochrony Socjalnej.

⁽⁹⁾ Social Inclusion Monitor Europe (SIM) – Index Report Social Justice in the EU – A Cross-national Comparison, 2014.

⁽¹⁰⁾ Badanie OECD *In It Together* z 2015 r. pokazuje, że w większości krajów przepaść między biednymi i bogatymi jest na najwyższym poziomie od 30 lat. Obecnie w krajach OECD 10 % najbogatszych zarabia 9,6 razy więcej od 10 % najuboższych. W latach 80. ubiegłego wieku ten stosunek wynosił 7,1.

⁽¹¹⁾ Art. 3 ust. 3 TUE.

⁽¹²⁾ Na przykład Friends of Europe *Social Union*, 23 marca 2015 r.

⁽¹³⁾ Zob. pakiet inwestycji społecznych UE; KU Leuven *Social Protection at the Top of the international Agenda*, 2014 r.; EKES *Na rzecz skuteczniejszej strategii „Europa 2020”: propozycje społeczeństwa obywatelskiego w sprawie większego włączenia społecznego i konkurencyjności w Europie*, 4 grudnia 2014 r.; EKES *Plan działania dla Europy*, kwiecień 2014 r.

⁽¹⁴⁾ Zob. na przykład COM(2014) 902 final z 28 listopada 2014 r.; pismo zawierające opis zadań do komisarzy Marianne Thyssen z 1 listopada 2014 r.; priorytety Junckera z 12 września 2014 r.; spotkanie prezydencji luksemburskiej i ministrów ds. społecznych w dniach 16 i 17 lipca 2015 r.: „Wzmocnienie społecznego wymiaru”; sprawozdania Komitetu Ochrony Socjalnej.

⁽¹⁵⁾ Zalecenie Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. (Dz.U. L 245 z 26.8.1992, s. 46).

⁽¹⁶⁾ M.in. art. 2 i 3 ust. 3 TUE oraz art. 2 ust. 3, art. 14, 56, 107, 162 i kolejne, 168, 174 i 175 ust. 3 TFUE, protokół nr 26 do Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE).

⁽¹⁷⁾ Zalecenia MOP z 2012 r.; MOP 2014–2015; *World Social Protection Report*.

⁽¹⁸⁾ Karta praw podstawowych UE: art. 1 w powiązaniu z art. 34 ust. 3.

2.10. **W swej opinii SOC/482 EKES** – w porozumieniu z Parlamentem⁽¹⁹⁾, Komitetem Regionów⁽²⁰⁾ i stowarzyszeniami – domaga się odpowiedniego dochodu minimalnego⁽²¹⁾. Podejmował również aktywne starania, by posunąć naprzód dyskusję w takich kwestiach, jak usługi socjalne, przedsiębiorstwa społeczne, inwestycje społeczne, zatrudnienie, art. 9 TFUE, inicjatywa dla młodzieży, zarządzanie gospodarką i usługi świadczone w interesie ogólnym. Niniejsza opinia odnosi się do wielu dokumentów EKES-u i innych dokumentów UE, z których nie wszystkie można wymienić.

3. Ogólne uwagi: cele i treść opinii

3.1. W niniejszej opinii EKES koncentruje się na pewnej niezbędnej części agendy polityki społecznej: zwiększeniu **skuteczności i niezawodności świadczeń, a także na poprawie ochrony socjalnej, zabezpieczenia społecznego i systemu opieki zdrowotnej**. Odnosi się do świadczeń społecznych, które są całkowicie lub częściowo finansowane w ramach systemów opodatkowania lub zabezpieczenia społecznego i które w możliwy do skontrolowania sposób, zgodnie z prawem socjalnym lub wspólnymi porozumieniami, leżą w kompetencji organów publicznych odpowiedzialnych za politykę społeczną. W tym wypadku **charakter świadczeniodawcy nie ma decydującego znaczenia**. Świadczenia społeczne w rozumieniu niniejszej opinii mogą być udzielane przez administrację publiczną i samorząd lokalny, fundusze zabezpieczenia społecznego, niezależne przedsiębiorstwa społeczne, organizacje charytatywne i przedsiębiorstwa o różnym statusie prawnym. W niniejszej opinii wszystkich tych świadczeniodawców określa się mianem „usług socjalnych”, jeżeli same świadczą one usługi społeczne. Pojęcie „świadczenia społecznego” obejmuje w tym kontekście **wszystkie rodzaje świadczeń**, m.in. usługi i świadczenia pieniężne w sektorze socjalnym i zdrowotnym. Przez „zabezpieczenie społeczne” rozumie się zarządzane parytetowo lub ustawowe ubezpieczenia społeczne lub ubezpieczenia wzajemne, które pełnią funkcję w systemach zabezpieczenia społecznego regulowanych za pomocą wspólnych porozumień lub prawa socjalnego.

3.2. **Różnorodność systemów socjalnych**, świadczeń, pojęć i koncepcji wymaga staranności podczas dyskusji w sprawie polityki społecznej i podczas wykonywania tłumaczeń. Systemy państw członkowskich odpowiadają ich polityce społecznej, kulturze i historii. Trzeba je dalej rozwijać zgodnie z europejskim modelem społecznym. Konieczne jest znalezienie rozsądnej równowagi między różnorodnością systemów a potrzebą wspólnych zasad⁽²²⁾.

3.3. UE powinna stworzyć **wspólną przestrzeń dialogu na temat polityki społecznej**, opracować nowoczesne standardy i podjąć samodzielne inicjatywy. Powinna ponadto dążyć do koordynacji dalszego rozwoju systemów socjalnych. Zasady polityki społecznej mogą być podstawą merytoryczną zaleceń Komisji, zwłaszcza w ramach europejskiego semestru, strategii „Europa 2020” i otwartej metody koordynacji, a także podstawą merytoryczną zastosowania oceny skutków społecznych zgodnie z art. 9 TFUE⁽²³⁾. Te zasady powinny również stanowić podstawę merytoryczną wiążącego minimum ochrony socjalnej (*Minimum Social Protection Floor*) oraz działalności instytucji UE i sprawowania rządów⁽²⁴⁾, zwłaszcza w odniesieniu do zarządzania kryzysowego, kontroli budżetu i zarządzania gospodarczego.

3.4. Trzeba skontrolować, na ile systemy świadczeń społecznych **nadają się do funkcjonowania w przyszłości**. Służby socjalne powinny być zobowiązane do realizacji przyjętych demokratycznie celów dobra wspólnego, przy jednoczesnym poszanowaniu autonomii tych służb, jeśli chodzi o koncepcję ich działalności.

3.5. O **przyznaniu świadczeń społecznych** obywatelowi decydują z reguły organy ubezpieczeń społecznych, fundusze zabezpieczenia społecznego lub osoby trzecie jako świadczeniodawcy, np. lekarze, którzy zalecają określoną terapię. Od **decyzji o przyznaniu świadczeń** należy odróżnić **kwestię udzielania świadczenia i jego finansowania**. Istnieją m.in. czysto pieniężne świadczenia dla użytkowników, którzy mogą być zobowiązani do korzystania z określonych profesjonalnych usług. Niektóre świadczenia społeczne udzielane są bezpośrednio przez władze lokalne, inne organy ubezpieczeń społecznych czy też systemy zabezpieczenia społecznego. Jeżeli udzielają ich jednak niezależne służby socjalne, stosunek prawny i finansowanie mogą być bardzo różnie regulowane. Istnieją na przykład systemy zamówień publicznych, umowy o gwarantowanym poziomie usług i wynagrodzeniu między służbami socjalnymi a płatnikami, późniejszy zwrot kosztów, systemy bonów czy też ogólne bezpośrednie wsparcie ze strony służb socjalnych, zwłaszcza w formie poradnictwa i profilaktyki. W ramach systemów opierających się na umowach i bonach płatnik publiczny finansuje bezpośrednio służby socjalne stosownie do liczby przypadków. W odniesieniu do wszystkich systemów trzeba zadać sobie pytanie, czy zapewniają one użytkownikom odpowiednią ochronę prawną i wystarczające możliwości wyboru i udziału.

⁽¹⁹⁾ Rezolucja z 20 października 2010 r. (2010/2039(INI)) (Dz.U. C 70 E z 8.3.2012, s. 8); rezolucja z 15 listopada 2011 r. (2010/2039(INI)) (Dz.U. C 153 E z 31.5.2013, s. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23.

⁽²²⁾ Zgodnie z art. 153 ust. 4 TFUE trzeba respektować kompetencje państw członkowskich w zakresie decydowania o podstawowych zasadach ich systemów socjalnych.

⁽²³⁾ Zob. konferencję Europejskiego Instytutu Związków Zawodowych „The sovereign debt crisis, the EU and welfare state reform”, 3 lutego 2015 r.

⁽²⁴⁾ W lipcu 2015 r. prezydencja w Radzie UE przedstawiła ministrom do spraw społecznych propozycje dotyczące wymiaru społecznego ram sprawowania rządów.

3.6. **Partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę** zwłaszcza w systemach zabezpieczenia społecznego. Dlatego też powinni mieć pierwszeństwo udziału w opracowywaniu zasad polityki społecznej. Krajowe i lokalne organy ubezpieczeń społecznych, fundusze zabezpieczenia społecznego i niezależne służby socjalne odgrywają pierwszoplanową rolę między innymi w udzielaniu świadczeń społecznych. W związku z tym należy konsekwentnie, zgodnie z zakresem kompetencji, włączać do udziału ich przedstawicieli.

3.7. Mając świadomość, że trzeba znaleźć rozsądną równowagę między kompetencjami państw członkowskich, wspólnymi europejskimi wartościami oraz zasadami uczciwej konkurencji w obrębie UE, należy stwierdzić, że następujące zasady powinny dać UE impuls do dalszych postępów w zakresie polityki społecznej.

4. Zasady odnoszące się do systemów świadczeń społecznych

4.1. **Zasada minimalnej ochrony: zapewnienie podstawowych i dodatkowych świadczeń społecznych**, między innymi jako źródła utrzymania (dochodu minimalnego) dla osób niepozyskujących wystarczających dochodów, na przykład z zatrudnienia, emerytur i innych świadczeń społecznych. Obejmuje to opracowywanie wspólnych wskaźników dotyczących podstawowych świadczeń społecznych⁽²⁵⁾. Zapewnienie źródła utrzymania powinno pokrywać przynajmniej **realne koszty wyżywienia, zakwaterowania, odzieży, wody, energii i podstawowej opieki zdrowotnej**.

4.2. **Zasada konieczności: rozwijanie i świadczenie nowoczesnych, profesjonalnych usług społecznych i zdrowotnych w różnych trudnych sytuacjach**: m.in. dla rodzin, osób niepełnosprawnych, chorych, bezrobotnych, rodziców samotnie wychowujących dziecko, dzieci, osób opiekujących się krewnymi, uchodźców, młodzieży⁽²⁶⁾ cierpiącej na deficyty rozwojowe oraz rodziców borykających się z problemami wychowawczymi, a także pomoc w sprawowaniu opieki w domu i wykonywaniu innych obowiązków domowych⁽²⁷⁾, pomoc w wypadku nadmiernego zadłużenia⁽²⁸⁾, zachowań nałogowych, bezdomności i problemów psychospołecznych. Skuteczne świadczenia społeczne obejmują między innymi poradnictwo, opiekę, udzielanie wskazówek, wsparcie, upodmiotowienie, wychowanie, leczenie i terapię⁽²⁹⁾. Ze względu na to, że przyczyny bezrobocia są różnorodne i że należy zapobiegać popadaniu w spiralę ubóstwa, rozsądne jest, by za pomocą prawnie zagwarantowanych, aktywnych instrumentów rynku pracy wspierać szybką reintegrację zawodową i zapewnić godziwy zasiłek wszystkim osobom poszukującym pracy, zwłaszcza ludziom młodym poszukującym pierwszego zatrudnienia bądź kobietom pragnącym wznowić pracę po długim okresie przerwy zawodowej.

4.3. **Zasada pewności: wytyczanie jasnych celów polityki społecznej dotyczących świadczeń społecznych**, na przykład równość szans i sprawiedliwość pokoleniowa, aktywne włączenie społeczne, rekompensowanie trudnej sytuacji, godzenie życia rodzinnego z zawodowym, ochrona przed życiowymi zagrożeniami, profilaktyka, interwencja kryzysowa, udział w zatrudnieniu i społeczeństwie, świadczenia na rzecz osób starszych, upodmiotowienie itp. Wiąże się z tym podejmowanie rozsądnych decyzji – poprzez przepisy prawa socjalnego – w sprawie rodzajów świadczeń społecznych, na przykład świadczeń pieniężnych lub usług, usług ambulatoryjnych, stacjonarnych itd. Trzeba przy tym znaleźć równowagę między prawem użytkownika do samostanowienia a celem skuteczności świadczeń społecznych.

4.4. **Zasada dostępności: zapewnienie lokalnej, czasowej, finansowej i wolnej od dyskryminacji dostępności świadczeń społecznych, a zwłaszcza usług społecznych**. Do dostępności przyczyniają się solidarne i trwałe finansowanie, przejrzystość oferty usług oraz konkretne gwarancje prawne obejmujące możliwość złożenia skargi i odwołania. Jeżeli istnieją zobowiązania do częściowej odpłatności, muszą być one wyważone pod względem socjalnym i nie mogą stanowić przeszkody w dostępie do świadczeń. Biurokratyczna kontrola zapotrzebowania na pomoc może przynieść skutki przeciwne do zamierzonych w wypadku określonych świadczeń, na przykład leczenia uzależnień czy też rozwiązywania problemów psychospołecznych. Użytkownikom trzeba aktywnie oferować usługi, szczególnie w zakresie poradnictwa i profilaktyki.

4.5. **Zasada proporcjonalności: charakter i zakres świadczeń powinny być niezbędne i adekwatne**, co trzeba uwzględnić w decyzjach uznaniowych i przepisach prawa socjalnego. Nakład środków powinien być proporcjonalny do oczekiwanego wyniku świadczenia społecznego. Zasadzie proporcjonalności powinny również odpowiadać zobowiązania prawne obywateli do korzystania ze świadczeń społecznych lub do jakiegokolwiek innego postępowania, jak również stosunek praw do obowiązków.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ, *Europejski wymiar dobrobytu dzieci i młodzieży*, 2015.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 16; Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 39.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 38.

⁽²⁹⁾ Zob. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Zasada solidarności: finansowanie świadczeń społecznych powinno się zasadniczo opierać na solidarnych systemach zabezpieczeń społecznych oraz sprawiedliwych i solidarnych systemach opodatkowania.** W solidarnym finansowaniu powinny brać udział możliwie wszystkie grupy i warstwy społeczne. Zwiększyłoby to wiarygodność, akceptację i stabilność finansowania. Praca nierejestrowana⁽³⁰⁾ i unikanie opodatkowania są szkodliwe dla systemów socjalnych. Rozwój demograficzny i gospodarczy mogą sprawić, że rozsądnym rozwiązaniem będzie udział wszystkich kategorii dochodów, na przykład kapitałowych. Lepsza koordynacja systemów opodatkowania i finansowania w UE może poprawić podstawę finansowania. Inwestycje prywatne, darowizny, zaangażowanie obywateli i wspólnot religijnych oraz wykorzystanie środków fundacji są pożądanym uzupełnieniem regularnego finansowania, lecz nie mogą one zapewnić spełnienia roszczeń prawnych i tworzenia infrastruktury.

4.7. **Zasada odpowiedzialności własnej:** za pomocą usług socjalnych i systemów zachęt trzeba wesprzeć **osoby poszukujące zatrudnienia oraz osoby mające trudność z integracją zawodową** itp., dążąc do zapewnienia całkowitego lub częściowego samodzielnego pokrycia przez nich kosztów własnego utrzymania. Obywatele powinni móc korzystać z dodatkowego ubezpieczenia w ramach wynegocjowanych porozumień zbiorowych, które uzupełniałyby systemy publiczne i nie byłyby nastawione na zysk. Wsparcie zawodowe podczas rozwoju kwalifikacji zawodowych i umiejętności osobistych, takich jak zdolności komunikacyjne i społeczne, a także umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym, jest często warunkiem zdobycia umiejętności wystarczających do wzięcia na siebie odpowiedzialności za własne życie i do wzbudzenia poczucia odpowiedzialności społecznej. Jeśli chodzi o ochronę zdrowia jednostki, to systemy opieki społecznej mogłyby promować zdrowy styl życia za pomocą działań zapobiegawczych, zachęt i lepszej ochrony konsumentów.

4.8. **Zasada uczestnictwa: wszystkie świadczenia powinny – samodzielnie bądź w połączeniu z innymi świadczeniami – przyczyniać się do udziału obywateli w społeczeństwie.** Udział w społeczeństwie obejmuje uczestnictwo w życiu zawodowym, kulturalnym, politycznym, a także w dobrobycie społecznym.

4.9. **Zasada strukturalna: rozsądne ukształtowanie stosunków prawnych i finansowych między użytkownikami, służbami socjalnymi (publicznymi lub niezależnymi, w zależności od systemu), organami lub funduszami zabezpieczenia społecznego.** Tam, gdzie niezależne służby socjalne uczestniczą w publicznych systemach świadczeń społecznych, na przykład na mocy prawa socjalnego i poprzez finansowanie, ich usługi, a zwłaszcza ich finansowanie i dostępność, powinny odpowiadać zasadom nakreślonym w niniejszej opinii. Takie służby socjalne powinny być finansowane i regulowane solidarnie na mocy prawa socjalnego, tak by mogły zapewnić wszystkim obywatelom wysokiej jakości usługi.

4.10. **Zasada samostanowienia użytkowników: użytkownicy nie są biernymi odbiorcami, lecz uczestniczą w świadczeniu pomocy i są uprawnionymi do niej obywatelami.** W ramach odpowiedniego budżetu powinni mieć wybór między różnymi formami świadczeń, np. usługami ambulatoryjnymi i stacjonarnymi, a także innymi formami, takimi jak asysta domowa. Stosowny rodzaj pomocy zależy od sytuacji indywidualnej, od konkretnego zapotrzebowania na profesjonalną pomoc, które ocenić muszą odpowiednio wykształceni specjaliści, a także od życzeń poszczególnych osób i sytuacji lokalnej. Tam, gdzie niezależne służby socjalne uczestniczą w publicznych systemach świadczeń społecznych, na przykład na mocy prawa socjalnego i poprzez finansowanie, użytkownicy powinni mieć wybór między różnymi usługami.

4.11. **Zasada pewności prawa: ochrona prawna świadczeń, w stosownych przypadkach na mocy prawa socjalnego lub podobnych demokratycznych instrumentów prawnych państw członkowskich.** Pod względem prawa socjalnego takie uregulowania powinny obejmować: roszczenia, przepisy uznaniowe, zobowiązanie użytkowników do współpracy, opis wymogów dotyczących świadczeń, możliwości wniesienia skargi lub odwołania, w stosownych przypadkach – kontroli publicznej prywatnych świadczeniodawców usług publicznych, zasad dotyczących jakości, gwarancji dostępności, wymogów infrastrukturalnych, rodzaju finansowania itd. Status prawny czy też prawa użytkowników należy gwarantować przynajmniej w wypadku podstawowych usług socjalnych i zdrowotnych. Decyzje uznaniowe mogą w niektórych obszarach świadczeń lepiej uwzględniać okoliczności. Zwłaszcza dobro osób potrzebujących szczególnej ochrony trzeba chronić poprzez prawo⁽³¹⁾. Niezależne służby socjalne muszą mieć chroniony status prawny i niedyskryminacyjny dostęp do świadczenia usług, pod warunkiem że nie jest to system monopolowy. W niektórych państwach członkowskich zasady państwa socjalnego zapisane w konstytucji zwiększają znaczenie polityki społecznej i zapewniają podstawowe świadczenia społeczne, również w czasie kryzysu.

⁽³⁰⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 43.

⁽³¹⁾ Na przykład dzieci i młodzież, kobiety ciężarne oraz osoby potrzebujące pomocy i niezdolne do czynności prawnych.

4.12. **Zasada ukierunkowania na wspólne dobro: zwłaszcza ukierunkowane na wspólne dobro i sprzyjające uczestnictwu formy przedsiębiorstw i organizacji** ⁽³²⁾, takie jak organizacje non profit, przedsiębiorstwa społeczne, służby publiczne, stowarzyszenia, określone rodzaje fundacji i spółdzielni, organizacje użytkowników i inne podmioty społeczeństwa obywatelskiego powinny korzystać z odpowiednich warunków finansowych i prawnych. Finansowanie działających w tej dziedzinie przedsiębiorstw nastawionych na zysk z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne wymaga pogłębionej debaty w ramach polityki społecznej, odpowiednich kontroli, a przynajmniej ram umożliwiających podział zysku.

4.13. **Zasada przejrzystości: sposób wykorzystywania środków publicznych przez służby socjalne i administrację publiczną powinien być przejrzysty.** Obywatele powinni mieć dostęp do informacji o podstawach prawnych, powodach decyzji w sprawie świadczeń i zamówień itd.

4.14. **Zasada połączenia w sieć:** realia życia codziennego, zmiana biegu życia, nowe formy rodziny, starzenie się społeczeństwa i imigracja wymagają **zintegrowanych i połączonych świadczeń** ⁽³³⁾. Trzeba unikać segregacji, wykluczenia i dyskryminacji.

4.15. **Zasada równości: użytkownicy, organy ubezpieczeń społecznych i służby socjalne powinny mieć uregulowane prawnie, możliwe do wyegzekwowania prawa i obowiązki.** Jeżeli przewiduje się sankcje lub rekompensaty pieniężne za naruszenie przepisów, powinny one być nakładane nie tylko na użytkowników, lecz również na publiczne organy ubezpieczeń społecznych.

4.16. **Zasada jakości: świadczenia społeczne powinny być powiązane z środkami na rzecz zapewnienia jakości.** Analiza zapotrzebowania, a także planowanie i wdrażanie środków powinny odbywać się na podstawie znajomości nauk społecznych i fachowej wiedzy. Konieczne jest rozwijanie usług osobistych poprzez działania szkoleniowe, profesjonalizację oraz odpowiednie wynagrodzenie i warunki pracy wynegocjowane z poszanowaniem niezależności partnerów społecznych. Ramy kwalifikacji UE dla usług świadczonych w interesie ogólnym w Europie ⁽³⁴⁾ mogą być wzorcem zaleceń UE dotyczących usług społecznych. Jeśli jest to wskazane, powinno się wspierać pozyskiwanie i szkolenie wolontariuszy.

4.17. **Zasada koordynacji: trzeba usprawnić sposób zajmowania się sprawami transgranicznymi dotyczącymi świadczeń z zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej.** Trzeba przy tym wziąć pod uwagę dopuszczalny poziom obciążenia podmiotów ponoszących koszty, podatników i płatników składek, a także zasadę solidarności społecznej i proporcjonalności. Konieczne jest unikanie jednostronnego obciążenia systemów krajowych, które osiągają szczególnie dobre wyniki.

Bruksela, 17 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ Inicjatywa EKES-u na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

⁽³³⁾ Kocher/Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Zob. komunikat „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym” (COM(2011) 900 final).

ZAŁĄCZNIK

Następujące fragmenty opinii Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

Punkt 1.3

Opracowując zasady polityki społecznej w celu zapewnienia spójności dalszego rozwoju systemów socjalnych, trzeba respektować **kompetencje państw członkowskich oraz polityczną i kulturową specyfikę tych systemów** i, w miarę możliwości, dążyć do osiągnięcia konsensusu wśród państw członkowskich.

Wynik głosowania

Za: 105

Przeciw: 51

Wstrzymało się: 15

Punkt 4.2

Zasada konieczności: rozwijanie i świadczenie nowoczesnych, profesjonalnych usług społecznych i zdrowotnych w różnych trudnych sytuacjach: m.in. dla rodzin, osób niepełnosprawnych, chorych, bezrobotnych, rodziców samotnie wychowujących dziecko, dzieci, osób opiekujących się krewnymi, uchodźców, młodzieży⁽¹⁾ cierpiącej na deficyty rozwojowe oraz rodziców borykających się z problemami wychowawczymi, a także pomoc w sprawowaniu opieki w domu i wykonywaniu innych obowiązków domowych⁽²⁾, pomoc w wypadku nadmiernego zadłużenia⁽³⁾, zachowań nałogowych, bezdomności i problemów psychospołecznych. Skuteczne świadczenia społeczne obejmują między innymi poradnictwo, opiekę, udzielanie wskazówek, wsparcie, upodmiotowienie, wychowanie, leczenie i terapię⁽⁴⁾. Ze względu na to, że przyczyny bezrobocia są różnorodne i że należy zapobiegać popadaniu w spiralę ubóstwa, rozsądne jest, by za pomocą prawnie zagwarantowanych, aktywnych instrumentów rynku pracy wspierać szybką reintegrację zawodową i ustalać wysokość świadczeń finansowych aż do czasu powrotu do pracy na podstawie dotychczasowego poziomu życia lub składek.

Wynik głosowania

Za: 119

Przeciw: 53

Wstrzymało się: 9

Punkt 4.4

Zasada dostępności: zapewnienie lokalnej, czasowej, finansowej i wolnej od dyskryminacji dostępności świadczeń społecznych, a zwłaszcza usług społecznych. Do dostępności przyczyniają się solidarne i trwałe finansowanie, przejrzystość oferty usług oraz konkretne gwarancje prawne obejmujące możliwość złożenia skargi i odwołania. Zobowiązania do częściowej odpłatności mogą być rozsądnymi narzędziami zarządzania. Muszą być wyważone pod względem socjalnym i nie mogą stanowić przeszkody w dostępie do świadczeń. Biurokratyczna kontrola zapotrzebowania na pomoc może przynieść skutki przeciwne do zamierzonych w wypadku określonych świadczeń, na przykład leczenia uzależnień czy też rozwiązywania problemów psychospołecznych. Użytkownikom trzeba aktywnie oferować usługi, szczególnie w zakresie poradnictwa i profilaktyki.

⁽¹⁾ AGJ, Europejski wymiar dobrobytu dzieci i młodzieży, 2015 r.

⁽²⁾ Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 16; Dz.U. C 21 z 21.1.2011, s. 39.

⁽³⁾ Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 38.

⁽⁴⁾ Zob. Dahme/Wohlfahrt, 2015 r.

Wynik głosowania

Za: 114

Przeciw: 59

Wstrzymało się: 13

Punkt 4.7

Zasada odpowiedzialności własnej: za pomocą usług socjalnych i systemów zachęt trzeba wesprzeć osoby poszukujące zatrudnienia oraz osoby mające trudność z integracją zawodową itp., dążąc do zapewnienia całkowitego lub częściowego samodzielnego pokrycia przez nich kosztów własnego utrzymania. Obywatele powinni otrzymywać zachęty do zapewnienia sobie dodatkowych, racjonalnych i obarczonych niskim ryzykiem środków utrzymania i mieć możliwości w tym zakresie. Wsparcie zawodowe podczas rozwoju kwalifikacji zawodowych i umiejętności osobistych, takich jak zdolności komunikacyjne i społeczne, a także umiejętności radzenia sobie w życiu codziennym, jest często warunkiem zdobycia umiejętności wystarczających do wzięcia na siebie odpowiedzialności za własne życie i do wzbudzenia poczucia odpowiedzialności społecznej. Również odpowiedzialność za utrzymanie dobrego stanu zdrowia spoczywa częściowo na jednostce. Systemy opieki społecznej mogą promować zdrowy styl życia za pomocą działań zapobiegawczych, zachęt i lepszej ochrony konsumentów.

Wynik głosowania

Za: 117

Przeciw: 62

Wstrzymało się: 11

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Walidacja umiejętności i kwalifikacji zdobytych w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – praktyczny wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/09)

Sprawozdawca: Pavel TRANTINA

Współsprawozdawczyni: Marie ZVOLSKÁ

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Walidacja umiejętności i kwalifikacji zdobytych w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – praktyczny wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego”

opinia z inicjatywy własnej.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 17 czerwca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 212 głosami (8 osób wstrzymało się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest przekonany, że należy położyć nacisk na identyfikację, dokumentację i ocenę, a zatem walidację wyników uczenia się pozaformalnego w sposób jak najlepiej umożliwiający porównywanie i zrozumiały dla wszystkich zainteresowanych stron, a w szczególności dla pracodawców i instytucji edukacyjnych.

1.2. Państwa członkowskie powinny stworzyć obywatelom, niezależnie do wieku i poziomu kwalifikacji, możliwości korzystania z walidacji wyników uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Może to wymagać dalszych wspólnych działań podmiotów oferujących kształcenie pozaformalne, organów publicznych i innych zainteresowanych stron, np. w odniesieniu do takich kwestii jak finansowanie i walidacja.

1.3. EKES wzywa do wsparcia wszystkich zainteresowanych podmiotów, w szczególności partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by mieli świadomość korzyści płynących z walidacji oraz mogli aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu krajowych ram kwalifikacji oraz określaniu kwalifikacji zawodowych.

1.4. Konieczne jest, by zapewnić obywatelom odpowiednie informacje na temat korzyści, możliwości i mechanizmów walidacji kompetencji. EKES zaleca państwu członkowskiemu, by zadbały o rozwój instytucji oferujących takie wskazówki i porady oraz włączyły w te działania w szczególności służby zatrudnienia, a także ośrodki informacyjne dla młodzieży, instytucje edukacyjne, pracodawców, organizacje branżowe, ośrodki doradztwa zawodowego, organizacje młodzieżowe, organizacje kobiet, organizacje wspierające migrantów i osoby niepełnosprawne oraz władze publiczne.

1.5. Podstawowym warunkiem jest istnienie wysokiej jakości ram prawnych na szczeblu krajowym zapewniających równoważność dyplomów uzyskanych w ramach edukacji formalnej oraz uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. To z kolei stawia wysokie wymagania co do jakości procesów walidacji, których spełnianie należy wspierać także finansowo, np. z Europejskiego Funduszu Społecznego.

1.6. EKES wzywa instytucje oświatowe, zwłaszcza średnie i wyższe szkoły zawodowe oraz uniwersytety, by bardziej promowały walidację umiejętności i wiedzy nabytych w sposób pozaformalny. W tym zakresie istnieje w UE wiele przykładów dobrych praktyk, które trzeba rozpowszechniać.

1.7. EKES jest przekonany, że negocjacje zbiorowe i dialog społeczny między związkami zawodowymi a pracodawcami mogą odgrywać ważną rolę w procesie walidacji kształcenia pozaformalnego oraz uczenia się przez całe życie. W ten sposób należy dążyć do walidacji uczenia się pozaformalnego jako ważnego przyczynku do debaty na temat zatrudnialności i instrumentów ją zwiększających.

1.8. W kontekście wysokiego bezrobocia młodzieży należy wspierać możliwości współpracy między publicznymi i prywatnymi agencjami zatrudnienia, organizacjami wolontariackimi (zwłaszcza młodzieżowymi) i pracodawcami. Może to posłużyć do wyeksponowania znaczenia i wartości kształcenia pozaformalnego i uczenia się nieformalnego w organizacjach wolontariackich i podnoszenia wiedzy na ten temat oraz jednocześnie wzmocnić wzajemne zaufanie.

1.9. Należy zatem promować rozwój i wykorzystanie narzędzi samooceny, które pomagają jednostce w ustaleniu i opisanu efektów uczenia się na podstawie doświadczeń w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. EKES poparł już stworzenie europejskiego paszportu umiejętności, a później także instrumentu Europass Experience. Dlatego też ubolewa nad tym, że Komisja Europejska zawiesiła prace przygotowawcze dotyczące Europass Experience, i wzywa Komisję do wznowienia działań i skutecznego doprowadzenia tego przedsięwzięcia do końca.

2. Wprowadzenie: uczenie się pozaformalne i nieformalne

2.1. EKES uważa, że mimo obecnej niekorzystnej sytuacji gospodarczej i społecznej w wielu państwach członkowskich UE, w których nawet zdobycie formalnego wykształcenia nie jest gwarancją powodzenia na rynku pracy, UE nie może nie doceniać ukrytego bogactwa, jakim są doświadczenia i umiejętności nabywane w sposób pozaformalny czy nieformalny.

2.2. Walidacja tak zdobytego doświadczenia i umiejętności może stworzyć możliwości zwłaszcza dla niektórych grup znajdujących się w trudniejszym położeniu (kobiet, migrantów, młodych i starszych pracowników). Nie należy jednak wzbudzać złudnej nadziei, że możliwe będzie szybkie wykorzystanie tych umiejętności na rynku pracy. Potrzebna jest bowiem polityka gospodarcza i społeczna bardziej nastawiona na inwestycje, tworzenie miejsc pracy dobrej jakości oraz ograniczenie ubóstwa i ryzyka wykluczenia społecznego. Polityka ta musi również zapewniać wytyczne i wsparcie dla wzmocnienia systemu kształcenia, szkolenia i przekwalifikowywania się.

2.3. EKES bazuje na ważnym dokumencie, jakim jest zalecenie Rady z dnia 20 grudnia 2012 r. w sprawie walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego⁽¹⁾. W zaleceniu tym podkreślono, że „walidacja efektów uczenia się, a mianowicie wiedzy, umiejętności i kompetencji, uzyskanych w wyniku uczenia się pozaformalnego i nieformalnego może odegrać ważną rolę w zwiększaniu zatrudnialności i mobilności oraz w motywowaniu do uczenia się przez całe życie, zwłaszcza wśród osób defaworyzowanych pod względem społeczno-ekonomicznym lub osób nisko wykwalifikowanych. [...] Walidacja odpowiedniej wiedzy, umiejętności i kompetencji może okazać się jeszcze cenniejsza dla poprawy funkcjonowania rynku pracy, propagowania mobilności oraz zwiększania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego”.

2.4. Głównymi zainteresowanymi stronami, które odgrywają istotną rolę w zapewnianiu możliwości uczenia się pozaformalnego i nieformalnego oraz w ewentualnie następującym później procesie walidacji, są według Rady organizacje pracodawców, indywidualni pracodawcy, związki zawodowe, izby przemysłowe, handlowe i rzemieślnicze, krajowe podmioty uczestniczące w procesie walidacji kwalifikacji zawodowych oraz w ocenie i poświadczaniu efektów uczenia się, służby zatrudnienia, organizacje młodzieżowe, osoby pracujące z młodzieżą, organizatorzy kształcenia i szkolenia oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2.5. Zgodnie z zaleceniem Rady z 2012 r. państwa członkowskie są zobowiązane wprowadzić najpóźniej do 2018 r. – stosownie do krajowych uwarunkowań i krajowej specyfiki oraz w stopniu, w jakim uznają to za właściwe – rozwiązania dotyczące walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, które pozwolą osobom indywidualnym:

- uzyskać w wyniku procesu walidacji potwierdzenie wiedzy, umiejętności i kompetencji zdobytych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, w tym w stosownym przypadku za pomocą otwartych zasobów edukacyjnych,
- uzyskać pełną lub w stosownym przypadku częściową kwalifikację na podstawie potwierdzonych doświadczeń z zakresu uczenia się pozaformalnego i nieformalnego.

⁽¹⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:398:0001:0005:PL:PDF>

2.6. Zgodnie z zaleceniem Rady należy „w rozwiązaniach dotyczących walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego uwzględnić w stosownym przypadku przedstawione poniżej elementy, umożliwiając osobom indywidualnym korzystanie z nich – zależnie od potrzeb – osobno lub łącznie:

- IDENTYFIKACJA efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego,
- DOKUMENTACJA efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego,
- OCENA efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego,
- POŚWIADCZENIE wyników oceny efektów uczenia się uzyskanych przez osobę indywidualną w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – w formie kwalifikacji, punktów lub osiągnięć prowadzących do uzyskania kwalifikacji bądź w innej stosownej formie.

Europejskie wytyczne dotyczące walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego z 2009 r.⁽²⁾ (oraz ich niedawno zaktualizowana wersja z 2015 r.) są skierowane do osób i podmiotów, które są odpowiedzialne za rozpoczęcie, rozwój, wdrożenie i przebieg procesu walidacji. Poszczególne podmioty działają na różnych szczeblach (europejskim, krajowym, sektorowym i lokalnym) i w różnych kontekstach (w sektorze publicznym, prywatnym lub wolontariackim, w dziedzinie kształcenia i szkolenia, usług związanych z rynkiem pracy). Celem wytycznych jest wyjaśnienie warunków walidacji kompetencji oraz zwrócenie uwagi na możliwości zainteresowanych stron w różnych fazach tego procesu.

2.7. EKES już nieraz podkreślał korzyści płynące z kształcenia pozaformalnego i znaczenie jego uznawania. W niniejszej opinii zaś po raz pierwszy zajmuje się tą kwestią w sposób całościowy. Jego celem jest tu podsumowanie poglądów przedstawicieli pracodawców, pracowników i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jeśli chodzi o praktyczne procedury walidacji, oraz zaproponowanie praktycznych rozwiązań zgodnych z ich punktem widzenia.

3. Umiejętności i wiedza zdobyte w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego

3.1. Spadek wyspecjalizowanej produkcji opartej na rzemiośle, zmiana technologii oraz rozrost sektora usług oznaczają, że pracodawcy w XXI wieku kładą większy nacisk na „osobowość” pracowników lub umiejętności „przekrojowe” czy „transferowalne”. Coraz większego znaczenia nabiera uczenie się przez całe życie oraz walidacja uzyskanych w ten sposób, poza ramami edukacji szkolnej, umiejętności i wiedzy.

3.2. W 2012 r. Uniwersytet w Bath oraz GHK Consulting opracowały na zlecenie Europejskiego Forum Młodzieży analizę dotyczącą tego, jak uczenie się pozaformalne w organizacjach młodzieżowych wpływa na szanse zatrudnienia młodych ludzi⁽³⁾. Organizacje młodzieżowe są istotnymi podmiotami oferującymi kształcenie pozaformalne. Tego rodzaju kształcenie w organizacjach młodzieżowych nie ma na celu wyłącznie zwiększania szans zatrudnienia, mimo to umiejętności, które zostały zdobyte w ten sposób, mogą przyczynić się do zwiększenia tych szans, i tego właśnie dotyczyła wspomniana analiza.

3.3. Badanie to pozwoliło wysnuć ogólny wniosek, że umiejętności, których wymagają pracodawcy, wyraźnie pokrywają się z umiejętnościami, które rozwija się w sektorze uczenia się pozaformalnego. Pięć z sześciu najczęściej poszukiwanych umiejętności miękkich to umiejętności, które w większym lub mniejszym stopniu rozwijają organizacje młodzieżowe – wyjątkiem są umiejętności matematyczne. Umiejętności miękkie, których pracodawcy najczęściej wymagają, obejmują: umiejętności komunikacyjne, umiejętności organizacyjne i w zakresie planowania, zdolność podejmowania decyzji, zdolność pracy zespołowej, niezawodność/samodzielność oraz umiejętności matematyczne. Te umiejętności miękkie uważane są za kluczowe dla skutecznego wykonywania pracy. Ma tu także miejsce rozwój pewnych cech osobowościowych, takich jak motywacja osobista, inicjatywa oraz kreatywność, czyli cech wiążących się z niezawodnością/samodzielnością oraz przedsiębiorczością.

⁽²⁾ <http://www.cedefop.europa.eu/en/publications-and-resources/publications/4054>

⁽³⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

3.4. Uczenie się pozaformalne i nieformalne dotyczy wszystkich obywateli w procesie uczenia się przez całe życie. Na przykład wiele kobiet (i mężczyzn), zarządzając sprawami rodzinnymi, rozwija umiejętności, które można wykorzystać także w miejscu pracy, zwłaszcza w dziedzinie usług społecznych. Gdy muszą zmienić pracę w wyniku zwolnienia lub z uwagi na sytuację rodzinną, mogą wykorzystać tę wiedzę, by znaleźć nową pracę, albo – w przypadku kobiet migrantek – znaleźć pierwszą pracę. EKES już wcześniej apelował do państw członkowskich⁽⁴⁾ o „przyspieszenie procesu uznawania kwalifikacji i umiejętności nabytych za granicą, aby umożliwić kobietom znalezienie pracy odpowiadającej ich kompetencjom i aspiracjom; [...] uznanie, że praca w niektórych sektorach (sprzątanie, opieka nad dziećmi i osobami starszymi, hotelarstwo i gastronomia, rolnictwo itd.) może oznaczać nowe możliwości dla imigrantek o niższych kwalifikacjach, pod warunkiem że w sektorach tych zostanie wykorzeniona praca na czarno, że uzyskają one odpowiedni status zawodowy i odpowiednią rangę oraz że kobiety zostaną odpowiednio przeszkolone do wykonywania tych prac i będą mogły czynić postępy w karierze zawodowej”. Partnerów społecznych EKES wezwał do tego, by „ułatwili uznawanie kwalifikacji migrujących kobiet w układach zbiorowych”.

3.5. Zwrócenie większej uwagi na wyniki uczenia się jest ważne dla powodzenia walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Jest to od 2004 r. systematycznie wyraźnie promowane w programie politycznym UE w dziedzinie kształcenia, szkolenia i zatrudnienia. Nowa analiza CEDEFOP-u (opracowana na podstawie badań przeprowadzonych w latach 2013–2015) pokazuje, że w całej Europie w coraz większym stopniu kładzie się nacisk na wyniki nauczania – na przykład podczas opracowywania krajowych ram kwalifikacji, definiowania i opisywania kwalifikacji zawodowych, wykorzystywania efektów kształcenia w programach nauczania czy procedurach oceny oraz przyjmowania tych wyników za punkty odniesienia w walidacji. Powinno to przynieść wzrost przejrzystości, adekwatności i jakości oraz zwiększyć otwartość na uczenie się pozaformalne i nieformalne. Na poziomie praktycznym ważne jest, że pozwoli to określić jasne cele dla uczniów i studentów – będzie to działało motywująco, umożliwi elastyczność programów nauczania i skieruje uwagę na ocenę wyników. Jednocześnie, w celu osiągnięcia wysokiej jakości wyników edukacji trzeba też ulepszać metody i same procesy nauczania i uczenia się.

3.6. Wynika z tego, że należy położyć nacisk na ocenę i dokumentowanie wyników uczenia się pozaformalnego w sposób zrozumiały dla wszystkich zainteresowanych stron, a w szczególności pracodawców i instytucji edukacyjnych. Wyniki te mogą następnie, jeśli dana osoba jest tym zainteresowana i jeśli stworzone zostały odpowiednie warunki, zostać uznane jako standardowe kwalifikacje zawodowe, równoważne tym uzyskiwanym w ramach programów edukacji formalnej.

4. Praktyczne spojrzenie na walidację umiejętności i kwalifikacji

4.1. Mentoring, doradztwo i informowanie

4.1.1. Państwa członkowskie powinny w ramach procesu walidacji zapewnić, aby osoby indywidualne i organizacje miały dostęp do informacji i doradztwa na temat korzyści i możliwości związanych z walidacją oraz na temat stosownych procedur, a także aby walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego została podparta odpowiednim doradztwem i poradnictwem oraz aby była łatwo dostępna.

4.1.2. Systemy walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego powinny zostać określone w odpowiedni sposób i przy uwzględnieniu krajowych, regionalnych, lokalnych oraz sektorowych potrzeb i cech.

4.1.3. Trzeba zapewnić możliwość uczestnictwa osób w różnym wieku i o różnym poziomie kwalifikacji. Może to wymagać dalszych wspólnych działań sektora organizacji niekomercyjnych, organów publicznych i innych zainteresowanych stron, np. w odniesieniu do takich kwestii jak finansowanie i walidacja.

4.1.4. Obywatele powinni być informowani o dalszych korzyściach płynących z regularnego uczestniczenia w działalności organizacji wolontariackich. Nawet krótkotrwały udział w takich działaniach może mieć znaczący wpływ na rozwój umiejętności i poprawić szanse na rynku pracy.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie integracji migrujących kobiet na rynku pracy (Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 9).

4.1.5. Konieczne jest, by zwracać się do obywateli w sposób skoordynowany i zapewniać im odpowiednie informacje na temat korzyści, możliwości i mechanizmów walidacji umiejętności. Komitet zaleca państwom członkowskim, by poszerzyły grupę instytucji oferujących takie wskazówki i porady, oraz włączyły w te działania w szczególności służby zatrudnienia, a także ośrodki informacyjne dla młodzieży, instytucje oświatowe, pracodawców, organizacje branżowe, ośrodki doradztwa zawodowego, organizacje wolontariackie, organizacje młodzieżowe i władze publiczne.

4.1.6. Doradztwo w procesie walidacji kompetencji ma zasadnicze znaczenie i jest użyteczne szczególnie dla młodych ludzi, i to na wszystkich etapach – od zidentyfikowania kompetencji aż po ich poświadczanie. Powinno:

- pomagać ludziom w określeniu ich potrzeb i motywować ich do udziału w procesie walidacji,
- stwarzać bezpieczne środowisko sprzyjające budowaniu zaufania do doradcy, tzn. środowisko nie nazbyt zinstytucjonalizowane, tak by czuli się swobodnie,
- odpowiednio uwzględniać informacje o walidacji jako uznanej metodzie skierowanej do absolwentów kursów edukacyjnych poprzez wykorzystanie istniejących struktur informowania i doradztwa – tzn. pokazywać walidację jako możliwą ścieżkę, ale jednocześnie unikać wywoływania nierealistycznych oczekiwań.

4.2. *Koordynacja zainteresowanych stron*

4.2.1. Według Rady „państwa członkowskie powinny wspierać koordynację oraz zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron w ramach opracowywania oraz wdrażania elementów i zasad walidacji. Aby zwiększyć uczestnictwo w tym procesie:

- pracodawcy, organizacje młodzieżowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinni propagować i ułatwiać identyfikację i dokumentację efektów uczenia się uzyskanych w ramach pracy lub wolontariatu za pomocą odpowiednich unijnych narzędzi zapewnienia przejrzystości, takich jak narzędzia opracowane w związku z ramami Europass i dokumentem Youthpass,
- organizatorzy kształcenia i szkolenia powinni ułatwiać dostęp do formalnego kształcenia i szkolenia na podstawie efektów uczenia się uzyskanych w kontekście pozaformalnym i nieformalnym, a w stosownych przypadkach i w miarę możliwości powinni przyznawać odpowiednie zwolnienia lub punkty za stosowne efekty uczenia się uzyskane w takim kontekście”.

4.2.2. EKES sądzi w związku z tym, że ważne jest wspieranie wszystkich zainteresowanych podmiotów, w szczególności partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, tak by mieli świadomość korzyści płynących z walidacji oraz mogli aktywnie uczestniczyć w opracowywaniu krajowych ram kwalifikacji oraz określaniu kwalifikacji zawodowych. Bardzo trudne może się okazać osiągnięcie rzeczywistej zmiany nastawienia zainteresowanych stron, zwłaszcza w tych państwach członkowskich, które nie uważają tej dziedziny za priorytet, lub jeśli dostęp do walidacji uczenia się pozaformalnego i nieformalnego nie jest faktycznie wspierany na szczeblu krajowym. Użyteczne byłoby zapewnienie platformy czy wsparcia dla tych, którzy już osiągnęli postęp w tej dziedzinie (np. w ramach projektów pilotażowych), jeśli chodzi o ich wysiłki na poziomie krajowym.

4.3. *Walidacja a krajowe ramy i systemy kwalifikacji*

4.3.1. Państwa członkowskie powinny umożliwić zainteresowanym osobom uzyskanie pełnych kwalifikacji lub w stosownych przypadkach częściowych kwalifikacji na podstawie potwierdzonych walidacją doświadczeń zdobytych w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Powinny dbać o to, by procedury walidacji były połączone z krajowymi ramami kwalifikacji, zgodne z europejskimi ramami kwalifikacji, i by zapewniona została synergia między systemami walidacji oraz systemami punktów, które obowiązują w systemach formalnego kształcenia i szkolenia, takich jak ECTS i ECVET.

4.3.2. W opracowywaniu krajowych systemów kwalifikacji powinni w jak największym zakresie uczestniczyć zwłaszcza partnerzy społeczni oraz inne organizacje zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego (i trzeba ich do tego odpowiednio zachęcać). Doświadczenia niektórych państw członkowskich pokazują, że w celu wdrożenia procedur walidacji na poziomie sektorowym należałoby stworzyć komitety i wydziały ds. umiejętności sektorowych oraz zapewnić im odpowiedni personel. W zidentyfikowanych dziedzinach można następnie w stosowny sposób opracowywać krajowe normy dla poszczególnych zawodów i kwalifikacji zawodowych.

4.4. Zapewnianie jakości walidacji

4.4.1. Państwa członkowskie powinny zagwarantować przejrzyste środki zapewniania jakości, zgodne z obowiązującymi ramami zapewniania jakości, ponieważ takie działania wspierają niezawodne, aktualne i wiarygodne metody i narzędzia oceny. Chodzi tu przede wszystkim o odpowiednie przepisy prawne – ramy regulacyjne dotyczące walidacji i gwarancji dotyczących wydawania poświadczeń zgodnie z krajowymi ramami kwalifikacji opartymi na europejskich ramach kwalifikacji.

4.4.2. Zdaniem EKES-u oznacza to konieczność zapewnienia równoważności świadectw uzyskiwanych w ramach edukacji formalnej oraz kształcenia się pozaformalnego i uczenia się nieformalnego. To z kolei stawia wysokie wymagania co do jakości procesów walidacji, których spełnianie należy wspierać także finansowo, np. z Europejskiego Funduszu Społecznego.

4.5. Walidacja przez instytucje oświatowe

4.5.1. Kluczową rolę w procesie walidacji odgrywają instytucje oświatowe. Rada zaleca, by organizatorzy kształcenia i szkolenia ułatwiali dostęp do formalnego kształcenia i szkolenia na podstawie efektów uczenia się uzyskanych w kontekście pozaformalnym i nieformalnym, a w stosownych przypadkach i w miarę możliwości przyznawali odpowiednie zwolnienia lub punkty za stosowne efekty uczenia się uzyskane w takim kontekście.

4.5.2. EKES apeluje do środowisk uniwersyteckich, by bardziej wspierały walidację umiejętności i wiedzy nabytych w sposób pozaformalny. Przykładem może tu być Irlandia. Irlandzka krajowa strategia dotycząca szkolnictwa wyższego do 2030 r. propaguje obywatelską misję szkolnictwa wyższego oraz jego zaangażowanie na rzecz szerszych kręgów społeczeństwa jako jedną z trzech powiązanych ze sobą kluczowych funkcji szkolnictwa wyższego. Definiuje się to zaangażowanie jako współpracę z przedsiębiorstwami i przemysłem, zaangażowanie w obywatelskie sprawy społeczności, w politykę publiczną i praktyki z tego zakresu, w życie artystyczne, kulturalne i sportowe oraz w interakcje z innymi instytucjami edukacyjnymi w danej wspólnocie i danym regionie, a ponadto obejmuje to kładzenie coraz większego nacisku na zaangażowanie międzynarodowe ⁽⁵⁾.

4.5.3. Jednak nie tylko środowiska uniwersyteckie mogą uznawać wyniki uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Przykładowo w Malcie świadectwo i profil szkół szkolnictwa średniego przedstawione w wrześniu 2010 r. uznają wszystkie formy uczenia się w ciągu pięciu lat szkoły średniej. Punkty otrzymuje się zarówno w ramach edukacji formalnej, jak i pozaformalnej, co zachęca uczniów do kontynuowania nauki na coraz wyższych etapach.

4.6. Walidacja w kontekście rynku pracy

4.6.1. W zaleceniu Rady podkreślono znaczenie wdrożenia walidacji w miejscu pracy oraz zaleca się, by „państwa członkowskie działały na rzecz uczestnictwa wszystkich zainteresowanych stron, takich jak pracodawcy, związki zawodowe, izby handlowe, przemysłowe i rzemieślnicze czy krajowe podmioty uczestniczące w procesie uznawania kwalifikacji, izby zawodowe. Pracodawcy powinni też propagować i ułatwiać identyfikację i dokumentację efektów uczenia się uzyskanych w ramach pracy”.

4.6.2. Walidacja uczenia się pozaformalnego i nieformalnego może być elementem układów zbiorowych (jak np. w Niemczech), co stanowi doskonały przykład udostępniania procesu walidacji pracownikom, i przyczynia się do efektywnego zarządzania zasobami ludzkimi w przedsiębiorstwach. Pracodawcy powinni być aktywnie włączeni w ocenę wiedzy, umiejętności i kompetencji, zarówno w miejscu pracy, jak i podczas kształtowania procesów kształcenia i szkolenia, co zwiększy wartość walidacji i wzmocni zaufanie do niej.

4.6.3. Negocjacje zbiorowe i dialog społeczny między związkami zawodowymi a pracodawcami mogą odgrywać ważną rolę w procesie walidacji kształcenia pozaformalnego oraz uczenia się przez całe życie. Konkretnym przykładem na poziomie europejskim jest Europejska Federacja Pracowników Sektora Metalowego (EMF), która pracuje nad walidacją uczenia się pozaformalnego postrzeganą jako ważny przyczynnik do debaty na temat zatrudnialności i instrumentów ją zwiększających.

⁽⁵⁾ „National Review of Higher Education 2030”, www.heai.ie

4.6.4. W niektórych państwach działacze związkowi zaczynają odgrywać także nową rolę, udzielając w godzinach pracy porad i negocjując z pracodawcami w sprawie swobodnego dostępu do możliwości edukacyjnych w miejscu pracy. W Austrii, Danii, Finlandii, Norwegii, Szwecji i Zjednoczonym Królestwie związkowcy działają jako ambasadorzy edukacji – wspierają pracowników w dalszym uczeniu się i uzupełnianiu luk w umiejętnościach oraz doradzają przedsiębiorstwom co do potrzeb edukacyjnych⁽⁶⁾.

4.6.5. Ponieważ pracodawcy, zatrudniając nowych młodych pracowników o małym doświadczeniu zawodowym lub bez doświadczenia, wysoko cenią sobie, jeśli ci młodzi ludzie byli zaangażowani w działalność organizacji młodzieżowych, należy wspierać to zaangażowanie jako jeden z czynników, które pomagają młodym ludziom w przechodzeniu z etapu nauki szkolnej do etapu pracy⁽⁷⁾.

4.6.6. Ponadto wszystkim osobom zainteresowanym walidacją należy zapewnić lepsze doradztwo i coaching, aby ubiegając się o pracę, były w stanie skutecznie prezentować swe umiejętności i kompetencje zdobyte w sposób nieformalny czy pozaformalny i lepiej rozumiały, jak można wykorzystywać te umiejętności w miejscu pracy i jak pomagają one w wykonywaniu konkretnych zadań związanych z pracą. Jest to proces, w którym swój wkład mogą wносить profesjonalni doradcy zawodowi, doradcy w szkołach i na uniwersytetach, sektor młodzieżowy oraz urzędy pracy, a także pracodawcy i organizacje międzynarodowe. W tym kontekście pomocne dla młodych ludzi mogłoby być także udostępnianie im informacji i użytecznych wskazówek.

4.7. Walidacja w sektorze wolontariatu

4.7.1. Rada w swoim zaleceniu wskazuje na znaczenie aktywnego włączenia sektora wolontariatu do procesów walidacji. Organizacje młodzieżowe oraz organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny propagować i ułatwiać identyfikację i dokumentację efektów uczenia się uzyskanych w pracy lub poprzez wolontariat, korzystając z odpowiednich unijnych narzędzi uznawania służących zapewnieniu przejrzystości, takich jak narzędzia opracowane w związku z ramami Europass i dokumentem Youthpass⁸.

4.7.2. Obywatele powinni być bardziej świadomi tego, jaką wagę pracodawcy przykładają do umiejętności i kompetencji kształtowanych w sposób pozaformalny i nieformalny, na przykład w ramach w wolontariatu. Dotyczy to zwłaszcza osób o niższym poziomie wykształcenia, które często są mniej świadome wartości tego rodzaju działań dla pracodawców i są słabiej przeszkolone, jeśli chodzi o sposoby prezentacji tych umiejętności.

4.7.3. W kontekście wysokiego bezrobocia młodzieży należy wspierać możliwości współpracy między publicznymi i prywatnymi agencjami zatrudnienia, organizacjami wolontariackimi (zwłaszcza młodzieżowymi) i pracodawcami. Może to posłużyć do wyeksponowania znaczenia i wartości kształcenia pozaformalnego w organizacjach wolontariackich i podnoszenia wiedzy na ten temat oraz jednocześnie wzmocnić wzajemne zaufanie.

4.7.4. Należy wspierać opracowywanie planów oceny i szkolenia w ramach organizacji wolontariackich, ponieważ ich istnienie jest powiązane z wyższym deklarowanym poziomem rozwoju umiejętności. W tym kontekście należy również przypomnieć, że działalność organizacji wolontariackich jest bardzo zróżnicowana, a zatem bardzo różne są też kryteria, według których organizacje młodzieżowe oceniają umiejętności rozwijane w ramach ich działalności. W związku z tym trzeba w sektorze wolontariatu promować większą spójność w zakresie terminologii i metod oceny. Ujednolicenie kryteriów mogłoby przyczynić się np. do tego, że większa liczba wolontariuszy będzie świadomych tego, jakie umiejętności rozwijają poprzez w udział w wolontariackich działaniach na rzecz społeczeństwa.

4.8. Narzędzia walidacji

4.8.1. W zaleceniu Rady położono nacisk na wspólne europejskie narzędzia walidacji służące zapewnieniu przejrzystości, jakimi są ramy Europass i Youthpass. „Państwa członkowskie powinny zapewnić synergię między rozwiązaniami dotyczącymi walidacji a systemami osiągnięć stosowanymi w formalnym systemie kształcenia i szkolenia, np. systemami ECTS i ECVET⁹”.

⁽⁶⁾ „Learning while working. Success stories on workplace learning in Europe”, s. 59, CEDEFOP 2011.

⁽⁷⁾ http://issuu.com/yomag/docs/reportnfe_print

4.8.2. Wiedza i umiejętności zdobyte w ramach udziału w działalności organizacji społeczeństwa obywatelskiego mają wartość także na rynku pracy, ale często nie są udokumentowane i dostatecznie uwidocznione. Należy zatem promować rozwój i wykorzystanie narzędzi samooceny, które pomagają jednostce w ustaleniu i opisanu efektów uczenia się na podstawie doświadczeń w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego. Na przykład stworzenie osobistego portfolio kompetencji może stanowić wartość dodaną dla poszczególnych osób, które chcą kontynuować edukację lub realizować swe aspiracje zawodowe.

4.8.3. Świadectwa i portfolio są ważnym elementem walidacji nabytych w pozaformalny sposób umiejętności i kwalifikacji. Organizatorzy kształcenia pozaformalnego powinni starać się zapewniać świadectwa lub dokumenty szczegółowo opisujące charakter i wyniki udziału w działaniach edukacyjnych oraz powinni informować obywateli o ich wartości. Chodzi tu raczej o edukacyjny wymiar tych dokumentów (lepsze poinformowanie ludzi o umiejętnościach i kompetencjach, które zdobyli w organizacjach społeczeństwa obywatelskiego, a także o tym, jak wykorzystać te umiejętności podczas poszukiwania pracy czy dalszego kształcenia) niż o to, by były poświadczeniem osiągnięć.

4.8.4. EKES poparł już stworzenie europejskiego paszportu umiejętności, a później także instrumentu Europass Experience. Dlatego jest zawiedziony tym, że Komisja Europejska wstrzymała realizację tej inicjatywy.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poprawy skuteczności krajowych dualnych systemów kształcenia

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/10)

Sprawozdawca: Dorte ANDERSEN

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

poprawy skuteczności krajowych dualnych systemów kształcenia.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 1 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 206 do 1 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kryzys ciężko doświadczył młodych Europejczyków w wielu państwach członkowskich, prowadząc do ogromnych kosztów w wymiarze ludzkim, społecznym i ekonomicznym; wyższe bezrobocie młodzieży nie jest jednak niczym nowym i wskazuje na pewne problemy strukturalne, które utrudniają przejście od kształcenia do zatrudnienia.

1.2. Dobrze funkcjonujące systemy kształcenia i szkolenia zawodowego oparte na szkoleniu dualnym mogą pomóc młodym ludziom – także tym pochodzącym ze środowisk w niekorzystnej sytuacji – w łagodniejszym przejściu od etapu edukacji do zatrudnienia.

1.3. EKES podkreśla, że nie istnieje jeden najlepszy model kształcenia dualnego. Chodzi raczej o to, by promować wysokiej jakości systemy dualne, które faktycznie się sprawdzają.

1.4. Na szczeblu europejskim:

1.4.1. EKES uważa, że potrzebne jest ogólnoeuropejskie narzędzie kontroli jakości, które oceniałoby postęp i skutki reform przeprowadzanych przez państwa członkowskie w celu usprawnienia systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz systemów dualnych.

1.4.2. EKES zaleca, aby Komisja – we współpracy z właściwymi partnerami – opracowała narzędzia do monitorowania i gromadzenia danych, oceniła praktyki sprawdzające się w państwach członkowskich oraz określiła główne elementy dobrze funkcjonujących systemów dualnych. Celem jest zbadanie i ocenienie skutecznych praktyk, zagwarantowanie jakości systemów szkolenia i podkreślenie korelacji pomiędzy szkoleniem dualnym a zatrudnieniem.

1.4.3. Wysokiej jakości kwalifikacje i umiejętności zawodowe odpowiadające potrzebom rynku pracy będą także w przyszłości stanowić zasadniczy człon rynków pracy i europejskiej konkurencyjności. Toteż EKES proponuje zdefiniowanie europejskich celów dotyczących kształcenia i szkolenia zawodowego oraz systemu dualnego, aby cele te mogły posłużyć jako droga do lepszych perspektyw w dziedzinie zatrudnienia ludzi młodych. Mogłoby to stanowić część odnowionej strategii „Europa 2020” i dlatego EKES zwraca się do Komisji o zbadanie możliwych opcji.

1.4.4. EKES uważa, że unijny cel w zakresie kształcenia i szkolenia zawodowego i zestawianie danych mogą pomóc państwom członkowskim dalej podnosić poziom kształcenia i zagwarantować, by młodzi ludzie wynosili pozytywne doświadczenia z systemu edukacji i kończyli szkoły, posiadając umiejętności potrzebne na rynku pracy.

1.5. Państwa członkowskie oraz partnerzy społeczni:

1.5.1. EKES zaleca państwom członkowskim, które nie posiadają dobrze funkcjonujących systemów dualnych, aby przeanalizowały nakłady związane z utworzeniem takich systemów, porównując je z kosztami i korzyściami w dziedzinie konkurencyjności przedsiębiorstw i w dziedzinie możliwości zatrudnienia młodych osób.

1.5.2. EKES podkreśla znaczenie partnerstwa między szkołami, ośrodkami szkoleniowymi, związkami zawodowymi i kręgami biznesowymi. Partnerzy społeczni odgrywają decydującą rolę na wszystkich etapach dobrze funkcjonujących systemów dualnych (na etapie planowania, realizacji, monitorowania, oceny itd.). Skutecznym instrumentem zwiększania atrakcyjności i poprawy jakości systemów dualnych może być umocnienie i lepsze wykorzystanie dialogu społecznego na wszystkich poziomach.

1.5.3. EKES wzywa państwa członkowskie do wprowadzenia lub systematycznego weryfikowania systemów rozwoju zawodowego nauczycieli, mentorów i instruktorów zajmujących się kształceniem i szkoleniem zawodowym – zwłaszcza instruktorów w przedsiębiorstwach, gdyż to od nich w znacznej mierze zależy doskonalenie funkcjonowania systemów kształcenia i szkolenia zawodowego.

1.5.4. EKES podkreśla znaczenie pracodawców i jest przekonany, że pracodawcy – w tym MŚP – bardziej zaangażują się w systemy przyuczania do zawodu, jeżeli systemy te faktycznie będą wychodzić naprzeciw ich potrzebom i jeżeli zostaną zapewnione dobre powiązania ze szkołami. W nadchodzących latach należy skoncentrować się na wdrożeniu systemów dualnych umożliwiających pracodawcom opłacalne zaangażowanie i większy współudział.

1.5.5. EKES zaleca europejskim partnerom społecznym, aby kontynuowali prace w tej dziedzinie, traktując je jako element swojego własnego programu działań.

2. Wprowadzenie – bieżąca sytuacja w Europie

2.1. Kryzys gospodarczy w Europie szczególnie uderzył w młode pokolenie. Bez pracy pozostaje 4,5 mln młodych osób w wieku poniżej 25 roku życia⁽¹⁾, chociaż dla niektórych państw UE wysokie bezrobocie młodzieży nie jest niczym nowym – kryzys je tylko spotęgował. Stopa bezrobocia młodzieży w UE wynosi ponad dwa razy tyle, ile stopa bezrobocia dorosłych: 20,9 % w stosunku do 9,8 %. Około 7 mln młodych Europejczyków nie pracuje, nie kształci się ani nie szkoli (tzw. młodzież NEET)⁽²⁾. Przy raczej słabych krótkoterminowych perspektywach gospodarczych bezrobocie młodzieży osiągnęło w niektórych państwach członkowskich skrajnie wysoki poziom, co powoduje ogromne koszty w wymiarze ludzkim, społecznym i ekonomicznym.

2.2. Przed kryzysem bezrobocie młodzieży również było na wyższym poziomie niż bezrobocie dorosłych. Wskazuje to na strukturalny problem z zapewnieniem bliższych powiązań między systemami kształcenia i szkolenia a rynkami pracy. Kolejnym argumentem przemawiającym za tym twierdzeniem jest fakt, że w wielu krajach, mimo wysokiego bezrobocia młodzieży, pracodawcy i tak mają problem ze znalezieniem pracowników posiadających odpowiednie umiejętności.

2.3. Sytuacja ta wymaga nowego podejścia, które poprawi fundamenty dla zatrudnienia i wzrostu gospodarczego poprzez rozwijanie wysokiej jakości umiejętności i kwalifikacji zawodowych, odpowiadających potrzebom rynku pracy, oraz poprzez dobrze funkcjonujące rynki pracy.

2.4. Jeśli chodzi o doświadczenia z wprowadzaniem młodych ludzi na rynek pracy, poszczególne państwa członkowskie UE znacznie się między sobą różnią.

⁽¹⁾ Eurostat, marzec 2015 r., bezrobocie młodzieży – fakty i liczby.

⁽²⁾ Eurostat [tesem150], 2014.

2.5. W wielu krajach większość pracowników sektora prywatnego to osoby z wykształceniem zawodowym, znaczny ich odsetek zatrudniony jest także w niektórych częściach sektora publicznego. Obecnie około połowa uczniów szkół średnich II stopnia w całej Europie jest objęta programem kształcenia i szkolenia zawodowego i około jedna czwarta z nich korzysta z łączonych programów obejmujących zarówno naukę w szkole, jak i uczenie się poprzez praktykę w miejscu pracy⁽³⁾. Jednak najważniejsze wyzwania to uatrakcyjnienie oferty kształcenia i szkolenia zawodowego poprzez podniesienie jej jakości i dopasowanie jej do potrzeb rynku pracy.

2.6. W licznych opiniach⁽⁴⁾ EKES podkreślał znaczenie stworzenia odpowiednich warunków dla młodzieży, aby przez zapewnienie możliwości korzystania z różnych form szkolenia dualnego w ramach wysokiej jakości kształcenia i szkolenia zawodowego (VET) ułatwić młodym ludziom przejście od kształcenia do zatrudnienia.

2.7. EKES uważa, że ważne jest utrzymanie dynamiki i zadbanie o to, by poszczególne państwa członkowskie we współpracy z partnerami społecznymi dostosowały swe systemy kształcenia i szkolenia zawodowego poprzez włączenie do nich elementów systemów dualnych.

3. Rozumienie definicji – systemy dualne w Europie

3.1. Niniejsza opinia koncentruje się na zagadnieniu systemów dualnych w kształceniu i szkoleniu zawodowym. Szkolenie dualne jest ogólnym pojęciem obejmującym różne modele krajowe. Według Europejskiego Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego (Cedefop) system dualny to takie kształcenie lub szkolenie, które łączy okresy nauki w szkole lub ośrodku szkoleniowym oraz w miejscu pracy. Dualność odnosi się z jednej strony do modeli uczenia się (w szkołach lub ośrodkach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz w firmach szkolących, na których spoczywa część obowiązków w zakresie zapewnienia szkoleń teoretycznych i praktycznych), a z drugiej strony do dwóch typów podmiotów zapewniających szkolenie (podmioty publiczne i prywatne).

3.2. We wszystkich państwach członkowskich istnieją systemy, które uwzględniają aspekt szkolenia w miejscu pracy, ale ich jakość, wyniki i upowszechnienie różnią się⁽⁵⁾. Dla przykładu: Jak dużo czasu przeznacza się na naukę w miejscu pracy? Czy podpisuje się umowę między uczniem i pracodawcą? Czy uczeń dostaje jakieś wynagrodzenie? Jaka jest rola partnerów społecznych?

3.3. Nie istnieje jedyny albo najlepszy model systemu dualnego; tworzenie takiego systemu często zależy od wielu czynników gospodarczych i społecznych.

3.4. Obecnie istnieją trzy dominujące modele kształcenia i szkolenia zawodowego:

- Przyuczanie do zawodu, które obejmuje szkolenie w przedsiębiorstwie przeplatane z nauką w szkole i prowadzi do uzyskania kwalifikacji uznawanych na poziomie krajowym. Pracodawcę łączy na ogół stosunek umowny z uczniem zawodu, który otrzymuje wynagrodzenie (taki system funkcjonuje w Austrii, Danii i w Niemczech).
- Kształcenie i szkolenie zawodowe w szkole połączone ze szkoleniem w miejscu pracy. Ta forma obejmuje krótsze okresy szkolenia w miejscu pracy (np. staże, praktyki zawodowe) jako obowiązkowy lub nieobowiązkowy element programu kształcenia i szkolenia zawodowego i prowadzi do uzyskania formalnych kwalifikacji.
- Programy realizowane w szkołach.

3.5. Hasłem przewodnim są bliskie powiązania z miejscem pracy oraz synergia, jakie należy budować między uczniem, podstawami teoretycznymi oraz praktycznym uczeniem się i rozwojem w miejscu pracy.

⁽³⁾ Komisja Europejska, sprawozdanie na temat kształcenia i szkolenia z listopada 2014 r.

⁽⁴⁾ Przykładowo:

— Opinia „Uatrakcyjnienie oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego” (Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 1).

— Opinia „Ramy jakości dla staży” (Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 36).

— Opinia „Szanse młodzieży na zatrudnienie – dostosowanie szkoleń do potrzeb przemysłu w dobie oszczędności” (Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 7).

— Opinia „Środki na rzecz zatrudnienia młodzieży – sprawdzone rozwiązania” (Dz.U. C 424 z 26.11.2014, s. 1).

⁽⁵⁾ Badanie Parlamentu Europejskiego, Dual education: a bridge over troubled waters, czerwiec 2014 r.

4. Kontekst polityki europejskiej

4.1. W dniach 27–28 czerwca 2013 r.⁽⁶⁾ Rada Europejska uzgodniła nową strategię na rzecz zwalczania bezrobocia osób młodych, w tym cel polegający na wspieraniu „wysokiej jakości przyuczania do zawodu i uczenia się poprzez praktykę”. 22 państwa członkowskie otrzymały zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące dostosowania ich systemów kształcenia i szkolenia zawodowego. Chodzi o to, by położyć większy nacisk na komponenty szkolenia związane z uczeniem się ludzi młodych poprzez praktykę w miejscu pracy oraz na wysokiej jakości przyuczanie ich do zawodu.

4.2. Na poziomie UE podjęto szereg działań. Na przykład przyjęto gwarancję dla młodzieży, przeznaczono środki z EFS na rozwój przyuczania do zawodu na poziomie krajowym, w tym na system dualny, jak również utworzono europejski sojusz na rzecz przygotowania zawodowego.

4.3. W kontekście swych ram działań na rzecz zatrudnienia młodzieży⁽⁷⁾ z czerwca 2013 r. europejscy partnerzy społeczni podkreślili także wartość modeli uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy, takich jak systemy dualne.

4.4. W ramach przeglądu komunikatu z Brugii prezydencja łotewska poparła pięć celów. Pierwszym z tych celów będzie propagowanie uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy ze szczególnym uwzględnieniem szkolenia poprzez przyuczanie do zawodu⁽⁸⁾.

5. Dualne systemy jako sposób na budowanie mostów prowadzących do życia zawodowego

5.1. Analizy Cedefopu i Komisji Europejskiej wskazują przykładowo na pozytywną korelację między kształceniem i szkoleniem zawodowym opartym na systemach dualnych a zatrudnieniem młodych ludzi⁽⁹⁾.

5.2. Doświadczenie i liczby mówią same za siebie. Kraje z odpowiednimi i atrakcyjnymi systemami kształcenia i szkolenia zawodowego opartymi na szkoleniu dualnym osiągają lepsze wyniki, jeśli chodzi o wprowadzanie młodych ludzi na rynek pracy. Niektóre kraje, takie jak Austria, oferują także dobre przykłady szkoleń dla młodych ludzi znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, takie jak pomoc w wykonywaniu pracy czy też „siatki bezpieczeństwa” dla uczniów zawodu.

5.3. Dobrze funkcjonujący system dualny to dla młodych ludzi okazja do zdobycia wstępnego doświadczenia zawodowego, które w efekcie zwiększa ich atrakcyjność dla przedsiębiorstw i przyszłych pracodawców. W Niemczech ponad 2/3 uczniów po przyuczeniu do zawodu pozostaje u tego samego pracodawcy⁽¹⁰⁾. Dane z Danii⁽¹¹⁾ pokazują, że uczniowie, którzy ukończyli cykl kształcenia i szkolenia zawodowego, po zwolnieniu najszybciej znajdują nową pracę, a spora ich grupa zakłada własne firmy.

5.4. Wiele młodych osób i rodziców nie postrzega jednak kształcenia i szkolenia zawodowego oraz przyuczenia do zawodu za równie atrakcyjne jak kształcenie akademickie lub uważa je za typową ścieżkę dla pracowników fizycznych. Często zapomina się przy tym o tzw. wiedzy konkurencyjnej, którą można zdobyć dzięki szkoleniu dualnemu. W ten sposób młodzi ludzie nie mają tylko jednej ścieżki kariery zawodowej, ale zdobywają wiedzę konkurencyjną, którą mogą stale rozwijać.

5.5. Dlatego unijny cel dotyczący udziału uczniów w programach kształcenia i szkolenia zawodowego oraz w systemach dualnych powinien zostać ujęty w przeglądzie strategii „Europa 2020”. Tym sposobem bardziej zaakcentowano by istotną cechę systemów dualnych i przyuczania do zawodu, a mianowicie zwiększanie zdolności do zatrudnienia oraz włączenie społeczne. Tym sposobem bardziej zaakcentowano by istotną cechę systemów dualnych i przyuczania do zawodu, a mianowicie zwiększanie zdolności do zatrudnienia oraz włączenie społeczne.

5.6. Jako że udowodniono, iż istnieje pozytywna korelacja pomiędzy tymi systemami szkolenia a zatrudnieniem, docelową wartość należy ustalić na wysokim poziomie i należy uwzględnić przy tym przyszłe zapotrzebowanie rynku pracy na wyszkolonych pracowników o średnich kwalifikacjach.

⁽⁶⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-104-2013-EXT-1/pl/pdf>

⁽⁷⁾ https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/201306_Framework_of_Actions_Youth_Employment_1.pdf

⁽⁸⁾ Konkluzje prezydencji ze szczytu w Rydze z dnia 22 czerwca 2015 r.

⁽⁹⁾ Dla przykładu: Cedefop, Labour market outcomes of VET in Europe 2013; Komisja Europejska, monitor kształcenia i szkolenia za rok 2014; OECD, Learning for Jobs, reviews of VET 2010.

⁽¹⁰⁾ Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa (DIHK), Federalne Ministerstwo Edukacji i Badań Naukowych, niemiecki Instytut Badań Rynku Pracy i Zawodów (IAB), niemiecki Federalny Urząd Statystyczny, dane z 2013 r.

⁽¹¹⁾ <http://www.da.dk/bilag/AMR09%2CArbejdsmarkedsrapport%202009.pdf>

5.7. Szkoły, ośrodki szkoleniowe i przedsiębiorstwa, partnerzy społeczni i politycy muszą podjąć wspólne wysiłki, aby poprawić wizerunek i zwiększyć atrakcyjność tego modelu. Szkoły i ośrodki szkoleniowe realizujące kształcenie i szkolenie zawodowe powinny lepiej dostosowywać się do zmieniających się potrzeb gospodarki i rynku pracy. Można zachęcać do konkursów umiejętności i stymulować wzory do naśladowania, promując w ten sposób umiejętności lub szkoły i inspirując młodzież. Dodatkowym sposobem na poprawę wizerunku tych systemów jest otwarcie możliwości kontynuacji nauki w szkołach wyższych, aby przyuczanie do zawodu nie było traktowane przez uczniów i rodziców jako ślepa uliczka edukacji. Ponadto warto by w większym stopniu objąć te systemy unijnymi programami mobilności takimi jak Erasmus+.

5.8. Dobre poradnictwo oraz doradztwo zawodowe prowadzone na wczesnym etapie mają zasadnicze znaczenie dla lepszego zrozumienia i wizerunku systemów dualnych.

5.9. Również nauczyciele odgrywają dużą rolę w poprawie wizerunku systemów dualnych i bezpośrednio oddziałują na to, jak młodzież postrzega kształcenie i szkolenie zawodowe. Jednocześnie bycie nauczycielem zawodu powinno być traktowane jako atrakcyjna propozycja. Aby tak było, nauczyciele kształcenia i szkolenia zawodowego powinni stale doskonalić swoje umiejętności zawodowe i dydaktyczne, dbając o współpracę między szkołami a przedsiębiorstwami. W ten sposób nauczyciele będą na bieżąco orientować się, jakie są aktualne wymogi pracodawców, nowe technologie i metody pracy.

5.10. Podstawowym wymogiem dotyczącym zapewnienia jakości systemu dualnego powinno być zaangażowanie w tym systemie wykwalifikowanych i zmotywowanych pracowników, którzy pełniliby rolę dydaktyków lub rolę instruktorów w przedsiębiorstwie. Większy nacisk należy położyć na odpowiedzialność instruktorów w przedsiębiorstwach. Jakość uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy mogłaby podnieść jaśniejszy i bardziej szczegółowy opis zdobywanych kompetencji.

6. Stałe, oparte na dowodach monitorowanie i ocena systemów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz strategii w tym zakresie

6.1. Przeprowadzono już wiele badań, które przykładowo wskazują na to, że dualne systemy Niemiec, Szwajcarii i Austrii dobrze funkcjonują i zapewniają młodym ludziom odpowiednie wykształcenie i dobry start w życie zawodowe. Jednak nie można mówić o jedynym i najlepszym modelu. Chodzi raczej o to, by wskazać te struktury i praktyki, które faktycznie się sprawdzają.

6.2. Bardziej przejrzyste informacje na temat motywacji, treści programów i wyników ułatwiłyby określenie kluczowych elementów dobrze funkcjonujących systemów dualnych. Większość państw członkowskich oraz Cedefop gromadzą dane dotyczące zdolności do zatrudnienia wśród absolwentów kursów kształcenia i szkolenia zawodowego. Dane te można by wykorzystać także do usprawnienia systemów – w tym systemu dualnego.

6.3. Wskaźnik udziału w „uczeniu się poprzez praktykę w miejscu pracy” mogłby zostać wykorzystany jako zmienna w unijnym poziomie odniesienia, jeśli chodzi o zdolność do zatrudnienia. Europejski poziom odniesienia dla szkolenia dualnego mogłby podkreślać korelację pomiędzy takimi systemami szkolenia i zatrudnieniem młodych ludzi. Dane dla takiego poziomu odniesienia można by gromadzić co roku w ramach badania aktywności ekonomicznej ludności.

6.4. We współpracy z Cedefop, Eurostat (Eurobarometr) mogłby przeprowadzać bardziej systematyczne badania dotyczące młodych osób kończących kształcenie i szkolenie zawodowe oraz posiadających umiejętności, na które jest zapotrzebowanie, jak również badania mające na celu ustalenie, na ile szkolenie dualne w przedsiębiorstwach pomogło tym osobom w nabyciu danych umiejętności.

6.5. Przydatne może być zestawienie porównywalnych danych krajowych, na podstawie których można ocenić wyniki poszczególnych państw w odniesieniu do wdrażania różnych systemów dualnych w Europie i rezultaty funkcjonowania tych systemów. Cedefop, Eurostat oraz Komisja gromadzą już dane w ramach ET 2020 i strategii kopenhaskiej, lecz aby poprawić skuteczność i jakość krajowych systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, UE potrzebuje spójnego narzędzia, które uwzględni postęp oraz skutki reform przeprowadzanych aktualnie w wielu państwach członkowskich.

EKES proponuje, aby to narzędzie badania jakości obejmowało przynajmniej następujące zagadnienia strategiczne:

— W jaki sposób i dlaczego systemy dualne prowadzą do większego zatrudnienia?

- Czy systemy dualne łagodzą napięcia na rynku pracy, np. skracają okresy bez pracy i poprawiają dopasowanie podaży umiejętności i zapotrzebowania na nie?
- W jaki sposób szkolenie dualne może prowadzić do większej mobilności, tak wewnątrzsektorowej, jak i międzysektorowej?

6.6. Jako podstawę do bardziej jakościowych analiz można by wykorzystać osadzony w ramach czasowych zbior względnie prostych parametrów, który jednocześnie może służyć do monitorowania zmian, jakie zachodzą w poszczególnych krajach w ramach dostosowywania systemów kształcenia i szkolenia zawodowego do zasad i korzyści systemu dualnego. Tego rodzaju platforma danych mogłaby też być wykorzystywana w działaniach europejskiego sojuszu na rzecz przygotowania zawodowego oraz w pracach nad ramami odniesienia EQAVET.

7. Lepsze funkcjonowanie krajowych systemów dualnych i włączenie przedsiębiorstw

7.1. Istnieje jeszcze wiele wyzwań, których do tej pory nie potraktowano poważnie, związanych na przykład z jakością szkolenia i z powiązaniami z przedsiębiorczością.

7.2. Przyuczanie do zawodu odgrywa ważną rolę w zaspokajaniu zapotrzebowania przedsiębiorstw na umiejętności, pomagając jednocześnie młodym osobom wejść na rynek pracy. Przyuczanie do zawodu niesie ze sobą liczne korzyści dla pracodawców; zalicza się do nich lepsze dopasowywanie umiejętności za sprawą szkoleń wewnątrzzakładowych, nową wiedzę i perspektywę. Prawdziwe przyuczenie do zawodu pociąga za sobą liczne prawa i obowiązki wszystkich zaangażowanych stron.

7.3. Przedsiębiorstwa muszą traktować je jak inwestycję w przyszłe wykwalifikowane zasoby ludzkie, przyjmując na siebie obowiązek faktycznego wyszkolenia młodej osoby. Jeżeli jednak przedsiębiorstwa – w tym MSP – mają traktować przyuczanie do zawodu w kategoriach inwestycji, trzeba je aktywniej zaangażować w te systemy, również w opracowywanie programów nauczania.

7.4. Niektórzy pracodawcy obawiają się, że koszt szkolenia ucznia zawodu może być wyższy od wynikających z tego korzyści, ale trzeba zmienić to nastawienie. Analiza kosztów i korzyści wykonana w Szwajcarii wskazuje, że wydajny udział ucznia zawodu przewyższa koszty szkolenia (włącznie z wynagrodzeniem ucznia) o ponad 6 tys. EUR na okres przyuczenia jednej osoby do zawodu⁽¹²⁾; także BusinessEurope przeprowadza aktualnie analizę kosztów i korzyści przyuczania do zawodu.

7.5. W niektórych krajach utworzono fundusze służące dzieleniu obciążeń: przedsiębiorstwa wpłacają do funduszu określoną kwotę, aby zrekompensować godziny spędzone w szkole lub koszty transportu. W Danii jest pobierana odpowiednia składka (*arbejdsgivernes uddannelsesbidrag*). W Austrii przedsiębiorstwa otrzymują premię za każdego przeszkolonego ucznia, który otrzymał dobrą ocenę. W austriackim regionie Vorarlberg istnieje model podziału obciążeń, w ramach którego firmy wpłacają 0,2 % wynagrodzenia osób przyuczających się do funduszu szkoleniowego. Po 18 miesiącach dokonuje się oceny szkoleń, a przedsiębiorstwa zapewniające dobre przeszkolenie otrzymują premię.

7.6. Koszty i korzyści w poszczególnych sektorach i w ramach różnych systemów kształcenia i szkolenia zawodowego mogą jednak być różne. Dlatego konieczna jest nieustanna ocena krajowych systemów szkolenia, które w miarę potrzeb trzeba dostosowywać, tak aby przyczyniały się do zwiększenia konkurencyjności europejskich przedsiębiorstw. Pod tym względem pomoc państwom członkowskim mogą również bardziej porównywalne i dobrej jakości narzędzia oceny.

7.7. Równie ważne jest zapewnienie dobrej jakości oraz ocena systemów przyuczania do zawodu i systemów dualnych, w tym warunków pracy, i w tym obszarze znaczącą rolę mogą odegrać partnerzy społeczni. Przede wszystkim partnerów społecznych trzeba zaangażować w opracowanie krajowych przepisów dotyczących dualnych systemów szkolenia. Jednocześnie partnerzy społeczni za pomocą odpowiednich praktyk w dziedzinie negocjacji zbiorowych mogą pomóc zapewnić dobrą jakość systemów przyuczania do zawodu i innych systemów uczenia się poprzez praktykę w miejscu pracy. Także związki zawodowe i przedstawiciele związków mogą wnieść większy wkład w szkolenie i poprawę sytuacji młodych ludzi w ramach przedsiębiorstwa.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹²⁾ Stefan C. Wolter, Uniwersytet w Bernie, „Apprenticeship Training Can Be Profitable for Firms and Apprentices Alike” (Szkolenie poprzez przyuczenie do zawodu może być w równym stopniu opłacalne dla firm i uczniów zawodu), EENEE Policy Brief 3/2012, listopad 2012 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Zwalczanie korupcji w UE: wyjść naprzeciw obawom przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/11)

Sprawozdawca: Filip HAMRO-DROTZ

Współsprawozdawca: Pierre GENDRE

Dnia 16 października 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zwalczanie korupcji w UE: wyjść naprzeciw obawom przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 184 głosami (1 osoba wstrzymała się od głosu) następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. UE powinna bezzwłocznie opracować **spójną i całościową pięcioletnią strategię zwalczania korupcji oraz towarzyszący jej plan działania, przy poparciu przewodniczących Komisji Europejskiej, Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej**. Prezydencje UE i instytucje UE powinny **zaangażować się na rzecz realizacji celów antykorupcyjnych w swoich programach** oraz w ramach współpracy międzyinstytucjonalnej. Powinny one dysponować perspektywicznymi planami i skupiać się na przekrojowych kwestiach antykorupcyjnych w UE i w kontekście stosunków zewnętrznych UE, na zwiększeniu wsparcia dla państw członkowskich i zacieśnianiu współpracy transnarodowej, na poprawie rzetelności instytucji oraz na ochronie interesów finansowych UE. **Promowanie przejrzystości i zapobieganie korupcji** powinny być podstawowymi celami w ramach wszystkich polityk UE. W strategii należy uwzględnić zalecenia sformułowane w niniejszej opinii.

1.1.1. **Najważniejszą kwestią powinno być wspieranie państw członkowskich w ich staraniach na rzecz wdrażania i egzekwowania** istniejących instrumentów krajowych, europejskich i międzynarodowych.

1.1.2. W ramach europejskiego semestru **należy prowadzić przegląd postępów we wdrażaniu strategii**, uwzględniając sprawozdania Komisji dotyczące zwalczania korupcji oraz regularne badania w tym zakresie. Powszechność korupcji należy również uwzględnić w ramach unijnego monitorowania zachowania praworządności w państwach członkowskich; kwestię tę należy szczegółowo poruszyć w kontekście zasady warunkowości programów wsparcia gospodarczego uzgadnianych z państwami członkowskimi i państwami trzecimi.

1.2. Kluczową koncepcją strategii powinna być **wzmocniona i obejmująca większą liczbę stron współpraca transnarodowa na rzecz zwalczania korupcji**:

1.2.1. Komisja Europejska i państwa członkowskie UE powinny **zacieśniać współpracę transnarodową na rzecz zwalczania korupcji** w kontekście odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2015–2020 (COM (2015) 185); **zacieśniać współpracę** między właściwymi organami (OLAF-em, Eurojustem, Europol, Rzecznikiem Praw Obywatelskich, Trybunałem Obrachunkowym); oraz **zapewnić skuteczne zarządzanie** europejską siecią antykorupcyjną. Powinny **poszerzać wymianę najlepszych praktyk i usprawniać koordynację i współpracę między krajowymi prokuraturami** w przypadku transgranicznych spraw karnych, na przykład w przypadku odzyskiwania i repatriacji mienia pochodzącego z działalności przestępczej.

1.2.2. Rada Europejska pełni **kluczową rolę przywódczą** i może pobudzać do walki z korupcją poprzez:

— zainicjowanie programów na rzecz **promowania wiedzy i edukacji w państwach członkowskich w zakresie wartości uczciwości w społeczeństwie i gospodarce**: charakteru i zakresu korupcji w polityce, sądownictwie i administracji publicznej oraz roli korupcji w ograniczaniu wolności mediów, rozprzestrzenianiu się przestępczości zorganizowanej i erozji konkurencyjności; a także na rzecz rozpoczęcia merytorycznej debaty na temat przyszłości rządów demokratycznych w Europie,

- promowanie i wprowadzanie **wzmocnionych środków przeciwdziałania korupcji**; inicjowanie w tym kontekście również działań na rzecz przeglądu i wsparcia wdrażania w UE konwencji NZ przeciwko korupcji (zgodnie z art. 63 konwencji NZ przeciwko korupcji i rezolucją 3/1),
- **wzmożenie wysiłków na rzecz zbliżenia krajowych przepisów prawa karnego** w przypadkach, gdy stają się one barierą w skutecznym dochodzeniu i ściganiu w sprawach związanych z korupcją. Szczególną uwagę należy zwrócić na **harmonizację definicji korupcji** i konfliktu interesów. Najlepiej osiągnąć to poprzez ustawodawstwo UE lub poprzez programy ramowe, takie jak otwarta metoda koordynacji, przy czym celem jest znalezienie ram legislacyjnych jako wytycznych dla państw członkowskich,
- bezzwłoczne przyjęcie rozporządzenia **ustanawiającego Prokuraturę Europejską** oraz odnowionego rozporządzenia w sprawie **Eurojustu**.

1.2.3. **Trójstronny szczyt społeczny** powinien, na podstawie art. 152–155 TFUE, rozważyć, jak dialog społeczny na poziomie horyzontalnym i na poziomie sektorowym może sprzyjać działaniom w zakresie zapobiegania korupcji i jej zwalczania.

1.2.4. Należy nasilić **konsultacje i współpracę ze społeczeństwem obywatelskim**, na podstawie art. 11 TFUE, jak również z **Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Europejskim Komitetem Regionów**, mając na uwadze zaangażowanie w unijne inicjatywy antykorupcyjne.

1.2.5. Instytucje UE i właściwe organy powinny, we współpracy z państwami członkowskimi, wzmocnić działania na rzecz **zwiększenia wiedzy społeczeństwa** o możliwych sposobach angażowania się obywateli w walkę z korupcją. Należy uwypuklić prawa i środki odwoławcze dostępne w ramach ustawodawstwa UE. Potrzebna będzie kampania informacyjna skierowana do środków masowego przekazu; jej celem może być na przykład objaśnienie dostępnych dla obywateli możliwości zgłaszania podejrzenia korupcji oraz przypadków niewłaściwego wykorzystania funduszy UE. Te działania powinny iść w parze z większą przejrzystością w zakresie sposobów wydatkowania środków UE.

1.3. Oprócz środków ustawodawczych UE powinna inicjować i wspierać alternatywne działania w celu **promowania przyjmowania i wdrażania w poszczególnych przedsiębiorstwach kodeksów i standardów w zakresie zgodności z przepisami oraz zwalczania przekupstwa/korupcji**, zgodnie z międzynarodowymi, sektorowymi i europejskimi instrumentami i wytycznymi. Elementem wdrażania przez dane przedsiębiorstwo kodeksu etycznego (w tym także odpowiednich rozwiązań dotyczących sygnalizowania nieprawidłowości) powinna być koncepcja przejrzystego zaangażowania wielu zainteresowanych stron, w tym pracowników. Na przedsiębiorstwach z całego świata ubiegających się o udział w projektach, które otrzymują fundusze UE, powinien spoczywać obowiązek posiadania systemu zarządzania antykorupcyjnego.

1.3.1. UE powinna również wykorzystać proces odnowienia unijnej strategii w zakresie społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, aby przy wsparciu przedsiębiorstw, partnerów społecznych i stowarzyszeń gospodarczych zbadać, w jaki sposób można szeroko rozpowszechnić najlepsze praktyki w zakresie ładu korporacyjnego i etyki.

1.3.2. Z zadowoleniem należy przyjąć niedawną dyrektywę w sprawie sprawozdawczości niefinansowej, w której na duże przedsiębiorstwa z UE nakłada się obowiązek informowania o swoich standardach zgodności i standardach etycznych. Powinno to **zachęcać przedsiębiorstwa do zapewnienia przestrzegania standardów antykorupcyjnych, z uwzględnieniem odpowiednich mechanizmów ostrzegania, w całym łańcuchu dostaw** oraz prowadzić do przyjęcia proporcjonalnych środków również przez małe i średnie przedsiębiorstwa.

1.3.2.1. Dotyczy to w szczególności dostaw surowców naturalnych, w przypadku których często występuje ryzyko korupcji. UE może wykorzystać najlepsze praktyki w sektorze leśnictwa i stosowane w USA rozwiązania regulacyjne w odniesieniu do minerałów z regionów ogarniętych konfliktami. W tym kontekście Komisja Europejska powinna zapewnić spójne podejście podczas przeglądu swojej strategii dotyczącej surowców. Powinna również współpracować z przedstawicielami przedsiębiorstw na szczeblu europejskim, aby stworzyć spójne i konsekwentne podejście do wykorzenienia korupcji z łańcucha dostaw.

1.4. Komisja Europejska powinna ponownie dokonać **przeglądu dyrektyw dotyczących zamówień publicznych**, w szczególności pod kątem możliwości zwiększenia przejrzystości i rzetelności procedur. Powinna aktywnie monitorować, w jaki sposób państwa członkowskie wdrażają istniejące przepisy dotyczące **zapobiegania konfliktom interesów i przypadkom faworyzowania** (także na poziomie regionalnym i lokalnym), i w razie konieczności przekazywać bardziej szczegółowe wskazówki. Przepisy dotyczące zamówień publicznych powinny obejmować wszystkie przedsiębiorstwa, niezależnie od ich miejsca pochodzenia.

1.4.1. Komisja Europejska powinna dopilnować, aby istniały odpowiednie kanały zgłaszania przypadków korupcji w procedurach udzielania zamówień publicznych na szczeblu krajowym i lokalnym, oraz stworzyć lepsze możliwości dochodzenia roszczeń, także przez podmioty inne niż bezpośrednio zainteresowani. UE i państwa członkowskie powinny promować **wysoki stopień przejrzystości** w ramach tych procedur. Ocenia się, że standardem staną się elektroniczne zamówienia publiczne. Należy zwiększyć świadomość społeczną na temat faktu, że informacje dotyczące postępowania przetargowego i udzielonych zamówień można znaleźć na unijnej platformie elektronicznej TED (Tender Electronic Daily) w formatach, które są łatwo dostępne i zrozumiałe.

1.4.2. Przedsiębiorstwa ubiegające się o zamówienia publiczne powinny udostępnić informacje na temat swoich właścicieli, w tym właściciela rzeczywistego firmy. Duże przedsiębiorstwa uczestniczące w przetargach powinny **dysponować rzetelnymi kodeksami w zakresie zwalczania przekupstwa i korupcji** (zgodnie z międzynarodowymi, europejskimi i sektorowymi instrumentami/wytycznymi). Ujawnianie informacji powinno się odbywać z poszanowaniem ochrony tajemnic przedsiębiorstw (zob. opinia EKES INT/145) i nie powinno być ograniczane z powodu różnic w krajowych przepisach dotyczących ochrony danych.

1.4.3. UE powinna zachęcać do tego, by jako środek odstrasżający od korupcji stosowano sankcje oraz, jako sankcję najwyższą, **wykluczenie z przetargów o udzielenie zamówień publicznych** na proporcjonalny czas, a także równoważne środki wobec osób w sektorze publicznym. Komisja Europejska, Europejski Bank Inwestycyjny i państwa członkowskie UE powinny stworzyć unijny system wzajemnej prekluzji w celu integracji systemów prekluzji na poziomie europejskim i krajowym oraz w celu dopilnowania, aby osoby skorumpowane miały zakaz udziału w przetargach publicznych w UE, jak to przewidują nowe dyrektywy unijne w sprawie zamówień publicznych (2014/24/UE i 2014/25/UE). Osoby w sektorze publicznym powinny być zmuszone do poniesienia równoważnych konsekwencji. Prekluzję taką należy rozważać przede wszystkim w przypadkach, gdy przedsiębiorstwo zostało skazane za popełnienie nadużycia lub zaniedbało obowiązek **ustanowienia zapobiegawczych środków antykorupcyjnych**. System powinien uwzględniać wysiłki przedsiębiorstw, które przeprowadziły reformy i podjęły odpowiednie kroki w celu przeciwdziałania aktom korupcji („samooczyszczenie”). Należy promować stosowanie „paktów na rzecz uczciwości”, tj. zobowiązań władz publicznych i przedsiębiorstw do zaostrzonych standardów przejrzystości i uczciwości w zamówieniach publicznych. Konieczne jest zwrócenie baczniejszej uwagi na etyczne postępowanie i zgodność z przepisami w przedsiębiorstwach państwowych i administracji publicznej, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym i lokalnym.

1.5. UE powinna **zwiększyć przejrzystość przepływów finansowych** w całej UE. Komitet z zadowoleniem przyjmuje najnowsze przepisy mające na celu zwiększenie przejrzystości w zakresie własności przedsiębiorstw w ramach czwartej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy, ale **niezbędne są informacje publiczne** na temat rzeczywistych właścicieli funduszy powierniczych i innych wehikułów korporacyjnych. Przejrzystość międzynarodowych przepływów finansowych zostałaby zwiększona przede wszystkim poprzez poprawę sprawozdawczości przedsiębiorstw w oparciu o międzynarodowe, sektorowe wytyczne oraz poprzez odpowiednie ustawodawstwo UE przewidujące wymóg, aby przedsiębiorstwa wielonarodowe ujawniały kluczowe dane finansowe w państwach, w których prowadzą działalność.

1.5.1. Należy poprawić **przestrzeganie przez banki** obowiązującego prawodawstwa UE. Komisja Europejska i Europejski Urząd Nadzoru Bankowego powinny w tym kontekście odgrywać bardziej aktywną rolę w dopilnowaniu, aby uchybienia we wdrażaniu przepisów w jednym państwie członkowskim nie osłabiały całego systemu. Komisja Europejska powinna również wykorzystać swoje uprawnienia do zharmonizowania sankcji karnych w tej dziedzinie celem zapewnienia odpowiednio odstrasżających sankcji we wszystkich jurysdykcjach UE. Państwa członkowskie powinny także otrzymać wytyczne w zakresie rozpoznawania przestępstwa polegającego na umyślnym **nielegalnym wzbogaceniu się przez urzędnika państwowego**, zgodnie z art. 20 konwencji NZ przeciwko korupcji.

1.6. W wielu przypadkach ujawnienie korupcji zależy od woli demaskatorów ujawnienia posiadanych przez siebie informacji, pod warunkiem że działają oni w dobrej wierze i z uzasadnionych powodów. Komisja Europejska powinna szukać alternatywnych sposobów **wspierania ochrony demaskatorów** oraz przeprowadzić badanie na temat możliwości wdrożenia instrumentów na szczeblu UE, na przykład rozporządzenia lub dyrektywy, z uwzględnieniem międzynarodowych, sektorowych wytycznych oraz odpowiednich rezolucji Parlamentu Europejskiego. Ochrona prywatności i tajemnic przedsiębiorstw nie powinna uniemożliwiać ujawniania korupcji (dyrektywa 2013/36/UE (CRD IV)). Należy także ustanowić odpowiednie przepisy chroniące zainteresowane strony przed przypadkami niewłaściwego sygnalizowania nieprawidłowości.

1.7. Dystrybucja i **wydatkowanie pieniędzy podatników UE** za pośrednictwem funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE (w tym EFIS) niesie za sobą ryzyko nadużyć, o czym świadczą doświadczenia i badania. Nadużycia finansowe są często powiązane z korupcją, jednak dochodzenie utrudniają niedociągnięcia we współpracy między UE a władzami krajowymi. UE powinna odgrywać bardziej znaczącą rolę w zakresie monitorowania/audytu wykorzystania środków finansowych w oparciu o **konceptję braku tolerancji dla korupcji i nadużyć finansowych**. Należy stworzyć **Prokuraturę Europejską** jako niezależny i skuteczny urząd europejski posiadający odpowiednie środki na prowadzenie śledztw i ściganie nie tylko przestępstw dotyczących finansów UE, ale także poważnych przestępstw transgranicznych, takich jak korupcja, zgodnie z traktatem lizbońskim. Należy również wzmocnić możliwości Eurojustu, jako że sporadycznie przestępstwa takie dotyczą państw trzecich nieobjętych uprawnieniami Prokuratury Europejskiej.

1.8. UE powinna zwiększyć swój **udział w działaniach antykorupcyjnych w skali globalnej**. Powinien on obejmować **rygorystyczne przepisy antykorupcyjne w umowach** z państwami trzecimi. Powinny istnieć surowe przepisy dotyczące zasady warunkowości w programach finansowania (przedakcesyjnych, polityki sąsiedztwa, funduszy przeznaczanych na współpracę na rzecz rozwoju, pomocy międzynarodowej itp.) w odniesieniu do przeciwdziałania i zapobiegania korupcji (również w celu ochrony samych funduszy). Należy stosować solidne mechanizmy monitorowania wdrażania i skuteczności.

1.8.1. Należy przedsięwziąć środki mające na celu skuteczną ochronę – zarówno w ramach wewnętrznego rynku, jak i na forum międzynarodowym – przedsiębiorstw unijnych, które przestrzegają standardów etycznych, przed konkurentami z państw trzecich, którzy ignorują takie przepisy. Jednym z elementów ochrony powinna być zasada, że „warunki umowy powinny brzmieć tak, aby sprawiedliwie podzielić ryzyko związane z umową” (zob. motyw 65 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”). Zasadę tę należy włączyć do tekstu wszystkich instrumentów UE związanych z unijnym finansowaniem.

1.8.2. UE powinna także zintensyfikować wysiłki, aby **jej system finansowy nie stał się bezpieczną przystanią dla brudnych pieniędzy**. Na przykład wydarzenia mające miejsce w ostatnich latach w Afryce, na Bliskim Wschodzie i na Ukrainie pokazały niewystarczający zakres dwustronnych rozwiązań w zakresie odzyskiwania i repatriacji skradzionego mienia. Komisja Europejska powinna odgrywać bardziej aktywną rolę w przekazywaniu pomocy i koordynacji zwrotu skradzionego mienia do tych krajów.

1.9. **Instytucje UE muszą same być przykładem przejrzystości, uczciwości i dobrych rządów**, wytyczając standardy dla państw członkowskich UE. Tylko w ten sposób instytucje UE zdobędą autorytet i wiarygodność do inicjowania, kierowania i wdrażania środków określonych powyżej. W tym celu instytucje powinny **dążyć do maksymalnej odpowiedzialności i przejrzystości** procesu podejmowania decyzji, uwzględniając utworzenie „śladu legislacyjnego” w odniesieniu do ustawodawstwa i polityki UE – czyli ogólnodostępnego i terminowego zapisu współdziałania między instytucjami UE, państwami członkowskimi i lobbystami – jak również ustanowienie przepisów dotyczących obowiązkowego rejestrowania działalności lobbingsowej w UE.

1.9.1. UE powinna również zachować proaktywne i spójne podejście w procesie **monitorowania konfliktów interesów i zapobiegania nim**, ponieważ mogą one wpływać na podejmowanie decyzji. Należy ustanowić niezależne komisje etyczne z uprawnieniami do wydawania wiążących zaleceń i sankcji. Należy nakreślić dalsze reformy w pięcioletnim planie działania, o którym mowa w zaleceniu 1, oraz uwzględnić wnioski ze sprawozdań Komisji i OLAF-u dotyczących zwalczania korupcji.

1.10. **EKES powinien** podjąć zdecydowane działania i przyczynić się do zwalczania korupcji w UE:

- zwiększać wiedzę w społeczeństwie obywatelskim w ramach działań następczych związanych z niniejszą opinią,
- angażować się w odnośny dialog publiczno-prywatny na temat korupcji, zgodnie z wezwaniem Komisji,
- zajmować się kwestią zwalczania korupcji i nadużyć finansowych w przyszłych opiniach oraz rozważyć możliwość opracowania dodatkowych opinii, w tym opinii w sprawie korupcji w konkretnych sektorach,

- poruszać te zagadnienia we współpracy z krajowymi radami społeczno-gospodarczymi oraz w kontaktach z zainteresowanymi stronami, a także w ramach działań zewnętrznych EKES-u,
- dokonać oceny zmian wprowadzonych w wewnętrznym Kodeksie właściwego postępowania administracyjnego EKES-u oraz w Kodeksie postępowania członków EKES-u, w tym wprowadzenia wewnętrznych przepisów dotyczących demaskatorów,
- wspierać regularną współpracę w dziedzinie zwalczania korupcji z instytucjami UE (Radą Europejską, Komisją Europejską, Parlamentem Europejskim), stosownymi agencjami i Komitetem Regionów,
- ustanowić grupę ds. monitorowania zwalczania korupcji.

2. Opis korupcji

2.1. **Bazując na konwencji NZ przeciwko korupcji, korupcję definiuje się powszechnie jako „nadużycie władzy dla korzyści osobistej”. W niniejszej opinii definicja ta stanowi punkt wyjścia.**

2.2. Korupcja jest zjawiskiem powszechnym na całym świecie. **Szacuje się, że korupcja w Europie kosztuje podatników UE około 120 mld EUR rocznie** (z wyłączeniem nadużyć finansowych z udziałem pieniędzy publicznych UE), co prawie równa się całkowitemu rocznemu budżetowi UE i stanowi 1 % PKB UE. Istnieją znaczne różnice w korupcji między państwami członkowskimi. W wielu z nich korupcja przenika wszystkie warstwy życia publicznego i prywatnego. We wprowadzeniu do sprawozdania o zwalczaniu korupcji w UE z 2014 r. Komisja Europejska wskazuje, że „korupcja przynosi poważne szkody całej gospodarce i społeczeństwu. [...] Rzeczywistość ta dotyczy również państw członkowskich UE. [...] Rzutuje ona [korupcja] na dobre rządy, należyte zarządzanie środkami publicznymi i rynki konkurencyjne. W skrajnych przypadkach podważa zaufanie obywateli do instytucji i procesów demokratycznych”.

2.3. **Korupcja ma wiele twarzy.** Można wyróżnić korupcję w sektorze publicznym, korupcję w sektorze prywatnym i korupcję polityczną, w zależności od sektora, w którym występuje. Korupcja obejmuje zawsze co najmniej dwa dające przyzwolenie podmioty uczestniczące w nielegalnym działaniu.

2.3.1. Typowe przykłady korupcji to akty przekupstwa, zarówno w postaci czynnej, jak i biernej, w tym oferowanie, dawanie i przyjmowanie korzyści lub zabieganie o korzyść w ramach zachęty do legalnego, nielegalnego lub nieetycznego działania, a korzyść taka może mieć formę prezentów, pożyczek, opłat, drobnych gratyfikacji („na boku”), nagród (nielegalnych honorariów) i innych korzyści, takich jak zmniejszenie opodatkowania, wizy, usługi, sponsoring i darowizny. Korupcja jest w wielu przypadkach związana z innymi nielegalnymi praktykami, takimi jak ustalanie cen, zmowy przetargowe, pranie pieniędzy, nielegalne wzbogacenie, szantaż i nadużycia finansowe. Jest także obecna w mniej wyraźnych transakcjach, takich jak faworyzowanie i nepotyzm w mianowaniu urzędników publicznych, nadużywanie wpływów i handel wpływami, klientelizm, nieetyczny immunitet, amnestia i praktyki prywatyzacyjne, przekupywanie organów sądowych i policyjnych, finansowanie partii politycznych, manipulowanie przy kampaniach wyborczych. Nieuregulowane lub słabo kontrolowane konflikty interesów mogą prowadzić do korupcji, jak na przykład oferowanie byłym urzędnikom publicznym lukratywnych stanowisk w firmach bez okresu przestoju po odejściu ze stanowiska publicznego (tzw. efekt „drzwi obrotowych”).

2.3.2. Wszystkim tym nieetycznym i nielegalnym działaniom sprzyja szereg czynników. Należą do nich przeszkody prawne (immunitety dla urzędników wybieranych i okresy przedawnienia); brak międzynarodowych norm, kodeksów postępowania, wskazań etycznych i odpowiednich mechanizmów ostrzegania; brak przejrzystości w ramach publicznego procesu decyzyjnego oraz sposobów oddziaływania na ten proces, na przykład nieujawnienie przez wybieranych lub mianowanych urzędników publicznych zewnętrznych dochodów i działalności bądź niejasnych spotkań z osobami chcącymi wywrzeć wpływ na procesy decyzyjne.

2.3.3. Korupcja jest często związana z gospodarką nieformalną i przestępczością zorganizowaną. W swojej ocenie zagrożenia poważną i zorganizowaną przestępczością (SOCTA) z 2013 r. Europol wskazuje szacunkowo 3 600 grup i sieci przestępczości zorganizowanej działających obecnie w granicach UE i coraz bardziej przenikających wszystkie aspekty gospodarki.

2.4. **Korupcja jest postrzegana jako znaczący i wzrastający problem transnarodowy w całej UE i na świecie.** Korupcja nie zatrzymuje się na granicach państw.

2.5. W czerwcu 2011 roku **Komisja Europejska** podjęła ważny krok w celu zajęcia się problemem i przeciwdziałania korupcji w Europie, przyjmując kompleksowy pakiet antykorupcyjny. Ustanowiła **mechanizm sprawozdań o zwalczaniu korupcji w UE**. W lutym 2014 roku opublikowano pierwsze sprawozdanie o zwalczaniu korupcji w UE (COM(2014) 38 final). Kolejne sprawozdania mają być wydawane co dwa lata. Pierwsze sprawozdanie **ma na celu rozpoczęcie szerokiej debaty z udziałem zainteresowanych stron, w tym społeczeństwa obywatelskiego, w celu wspierania działań antykorupcyjnych oraz określenia, w jaki sposób instytucje europejskie mogą pomóc w walce z korupcją**. Koncepcja „udziału społeczeństwa” ta jest zainspirowana art. 13 konwencji NZ przeciwko korupcji.

2.5.1. W sprawozdaniu odniesiono się do problemów korupcji charakterystycznych dla poszczególnych państw członkowskich i podkreślono ogólnie, że państwa członkowskie powinny wzmocnić wysiłki w walce z korupcją, gdyż transpozycja, wdrażanie i egzekwowanie przepisów stosownych instrumentów międzynarodowych i europejskich w tych państwach są niewystarczające.

2.5.2. Wraz ze sprawozdaniem opublikowano dwa **badania Eurobarometru dotyczące postrzegania korupcji**: a) specjalne badanie na temat korupcji; oraz b) badanie Eurobarometr Flash koncentrujące się na przedsiębiorstwach.

2.5.2.1. Główne wyniki badań przedstawiają się następująco, przy czym wszystkie współczynniki odnoszą się do liczby obywateli lub przedsiębiorstw UE, którzy odpowiedzieli na ankietę:

- **trzy czwarte obywateli UE sądzi, że korupcja jest powszechnym zjawiskiem w ich kraju**. W dziesięciu państwach członkowskich liczba ta przewyższa 90 %,
- **ponad połowa Europejczyków uważa, że poziom korupcji wzrósł w ciągu ostatnich trzech lat,**
- **trzy czwarte Europejczyków twierdzi, że przekupstwo i korzystanie ze znajomości jest często najłatwiejszym sposobem uzyskania określonych usług publicznych** (na przykład medycznych i związanych z opieką zdrowotną) **w ich państwie,**
- **ponad dwie trzecie Europejczyków uważa, że korupcja istnieje w instytucjach UE, a ponad połowa z nich uważa, że instytucje te nie przyczyniają się do ograniczenia korupcji w Europie,**
- **około połowa przedsiębiorstw uważa korupcję za problem w prowadzeniu działalności gospodarczej**. Przedsiębiorstwa państwowe i sektor publiczny, w tym organy podatkowe i celne, jawiły się jako szczególnie narażone na korupcję,
- **ponad połowa przedsiębiorstw zwraca uwagę, że korupcja w zamówieniach publicznych jest powszechna ze względu na konflikty interesów, nieprzejrzyste praktyki i faworyzowanie**. Zamówienia publiczne dotyczące projektów i kontraktów w zakresie rozwoju obszarów miejskich, infrastruktury, budownictwa i opieki zdrowotnej określono jako szczególnie narażone na korupcję na wszystkich poziomach.

2.6. Sprawozdanie OECD z grudnia 2014 r. pokazuje, że skala **przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych** pozostaje na niedopuszczalnie wysokim poziomie. Opisano w nim ponad 400 przypadków przekupienia zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w latach 2009–2014. Łapówki stanowiły średnio 11 % całkowitej wartości transakcji oraz w wielu przypadkach były związane z zamówieniami publicznymi. Dwie trzecie przypadków wystąpiło w czterech sektorach: wydobywczym, budowlanym, transportowym i magazynowym, informacyjno-komunikacyjnym.

2.7. Jeżeli chodzi o działania na rzecz ochrony **interesów finansowych UE (pieniędzy podatników znajdujących się w dyspozycji UE)** w 2013 roku **zgłoszono 16 000 przypadków nieprawidłowości (na ok. 2 mld EUR) w zakresie wykorzystania funduszy UE**, z czego 1 600 przypadków (350 mln EUR) dotyczyło nadużyć finansowych. Od roku 2009 liczba zgłoszonych nieprawidłowości wzrosła o 22 %, a ich wartość o 48 %. Głównym źródłem takiego postępowania było fałszowanie dokumentów (zapewne często powiązane z korupcją). Trybunał Obrachunkowy UE odnotował w swoim sprawozdaniu rocznym za 2013 r. **nieprawidłowe wykorzystanie lub błędy w przypadku około 5 % przyznanых środków UE**, przede wszystkim w polityce regionalnej oraz sektorach energii i transportu, rolnictwa, środowiska, rybołówstwa i zdrowia.

3. Międzynarodowe instrumenty zwalczania korupcji i przekupstwa

3.1. Oprócz stosowania własnego krajowego ustawodawstwa dotyczącego zwalczania przekupstwa i korupcji państwa członkowskie UE są stroną szeregu konwencji i traktatów międzynarodowych, a także przestrzegają odpowiednich przepisów prawa UE. Każda z tych konwencji ma ustanowione własne procedury monitorowania, zwykle obejmujące pewną formę wzajemnej oceny.

3.2. Najważniejsze międzynarodowe instrumenty i mechanizmy zwalczania korupcji to:

- Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko korupcji,
- Konwencja OECD o zwalczaniu przekupstwa zagranicznych funkcjonariuszy publicznych w międzynarodowych transakcjach handlowych,
- Prawnokarna konwencja o korupcji, Cywilnoprawna konwencja o korupcji, przyjęte przez Radę Europy w 1999 r.

3.3. Najważniejsze instrumenty prawne UE w zakresie zwalczania korupcji to:

- art. 83 ust. 1 TFUE, który przewiduje kompetencję UE do zajmowania się problemem poważnej przestępczości (w tym m.in. korupcji) o wymiarze europejskim lub transgranicznym,
- art. 325 ust. 4 TFUE, który stanowi podstawę prawną do podejmowania wszelkich niezbędnych środków w celu zwalczania nadużyć finansowych naruszających interesy finansowe UE,
- Konwencja w sprawie zwalczania korupcji urzędników Wspólnot Europejskich i urzędników państw członkowskich Unii Europejskiej z 1997 r.,
- decyzja ramowa (2003/568/WSiSW) w sprawie zwalczania korupcji w sektorze prywatnym.

3.4. Konwencja NZ przeciwko korupcji jest najbardziej kompleksową wśród konwencji międzynarodowych. Wszystkie państwa członkowskie UE ratyfikowały konwencję, a UE jest również sygnatariuszem.

3.5. UE przyjęła dyrektywy, komunikaty i decyzje ramowe, w których przede wszystkim ustanawia się minimalne standardy i omawia się sprawy odnoszące się do walki z korupcją i nadużyciami finansowymi: oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania, pranie pieniędzy, społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, sprawozdawczość dot. transakcji niefinansowych, ład korporacyjny, zamówienia publiczne i audyt. EKES na bieżąco wydawał opinie na temat tych inicjatyw UE.

3.6. UE wprowadziła też przepisy w zakresie zwalczania korupcji i nadużyć finansowych w swoich wewnętrznych i zewnętrznych programach finansowania (w tym w ramach polityki spójności, polityki regionalnej, polityki rolnej, polityki rozszerzenia, polityki sąsiedztwa i polityki rozwoju).

3.7. Pierwszym środkiem mającym chronić przestrzegające prawa przedsiębiorstwa unijne działające na rynkach państw trzecich powinno być uwzględnienie w tekście wszystkich instrumentów UE dotyczących finansowania unijnego wytycznych, zawartych w motywie 65 rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 ustanawiającego instrument „Łącząc Europę” oraz pkt 3.24 procedur i zasad EBOR-u w zakresie zamówień publicznych, wymagających sprawiedliwego podziału ryzyka związanego z umową.

3.8. Od 2011 r. Komisja Europejska realizuje, na podstawie art. 325 TFUE, kompleksową **strategię zwalczania nadużyć finansowych** CAFS (COM(2011) 376) w celu usprawnienia całego cyklu zwalczania nadużyć finansowych, tj. zapobiegania i wykrywania nadużyć finansowych oraz warunków prowadzenia dochodzeń w tym zakresie, oraz w celu osiągnięcia odpowiedniego poziomu repatriacji środków finansowych i prewencji, z wykorzystaniem sankcji odstraszających. Służby Komisji opracowały sektorowe strategie zwalczania nadużyć finansowych. Istotne znaczenie ma również projekt dyrektywy (COM(2012) 363 w sprawie zwalczania nadużyć finansowych na szkodę interesów finansowych UE za pośrednictwem prawa karnego (ochrony interesów finansowych UE).

4. Samoregulacja – kodeksy etyczne dotyczące korupcji i przekupstwa

4.1. **Samoregulacja odgrywa ważną rolę w zwalczaniu korupcji i przekupstwa.** W ramach swojej ogólnej polityki oraz systemu zarządzania przedsiębiorstwa coraz częściej uwzględniają społeczną odpowiedzialność przedsiębiorstw, zgodność z przepisami i zapobieganie korupcji. Kodeksy etyczne poszczególnych przedsiębiorstw są oparte głównie na międzynarodowych wytycznych sektorowych i mają również na celu wdrożenie norm unijnych w tym zakresie (sprawozdawczości niefinansowej, społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw itp.). Głównym celem kodeksu przedsiębiorstwa jest promowanie etycznych zachowań we wszystkich działaniach przedsiębiorstwa, zaangażowanie wszystkich zainteresowanych stron oraz wdrażanie kodeksu w sposób przejrzysty i obejmujący wszystkich; kodeks może być również wykorzystany w kontekście dialogu społecznego.

4.2. Główne **międzynarodowe wytyczne** i mechanizmy opisujące zasady unikania przez przedsiębiorstwa korupcji i przekupstwa oraz wspierania zachowań etycznych i przejrzystości są następujące:

- przepisy Międzynarodowej Izby Handlowej (ICC) w zakresie zwalczania korupcji, wytyczne ICC dotyczące informowania o nieprawidłowościach, podręczniki itp.,
- inicjatywa Narodów Zjednoczonych *Global Compact*; 10 zasad przeciwko korupcji i towarzyszące wytyczne w sprawie sprawozdawczości,
- wytyczne OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych: zalecenie 7 w sprawie zwalczania korupcji, namawiania do korupcji i wymuszeń,
- norma ISO 37001 dotycząca systemów zarządzania w zakresie przeciwdziałania przekupstwu (właśnie opracowywana – ISO PC/278),
- wytyczne Grupy Banku Światowego w zakresie zwalczania korupcji,
- Globalna Inicjatywa Sprawozdawcza (Global Reporting Initiative – GRI, GR4),
- zasady biznesowe Transparency International w zakresie zwalczania przekupstwa itp.

Istotne znaczenie w danych sektorach mają **wytyczne branżowe** na poziomie UE – na przykład dla europejskiego sektora budowlanego (<http://www.fiec.eu>, w tym odpowiednie wytyczne i wspólne deklaracje) oraz dla sektora wydobywczego (www.eiti.org). To samo odnosi się do wytycznych krajowych (na przykład niemieckiego kodeksu zrównoważonego rozwoju, wytycznych duńskiego sektora przemysłu); uznaje się, że mają one istotną rolę w kierowaniu postępowaniem przedsiębiorstw.

4.3. Parlament Europejski i Komisja przyjęły własne wewnętrzne wytyczne w zakresie etyki w celu uzupełnienia obowiązków urzędników służby cywilnej wynikających z regulaminu pracowniczego UE, w tym kodeks postępowania dla komisarzy europejskich i kodeks postępowania dla posłów do Parlamentu Europejskiego, zawierające wytyczne dotyczące tego, jak postępować w przypadku prezentów i darowizn, innych interesów finansowych i konfliktów interesów. Podobne kodeksy przyjął EKES.

5. Uwagi dotyczące obaw przedsiębiorców i społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Sytuacja w zakresie **korupcji** i nadużyć związanych ze środkami publicznymi w UE **jest nie do przyjęcia**. Konsekwencje są dotkliwie odczuwalne przez społeczeństwo obywatelskie i przedsiębiorstwa. Korupcja powoduje dodatkowe koszty dla konsumentów i stwarza niepewne otoczenie dla przedsiębiorstw przestrzegających standardów etycznych. EKES z niezadowoleniem odnotowuje fakt istnienia powszechnej korupcji i nadużyć finansowych w państwach członkowskich UE, jak również słabe zaangażowanie polityczne rządów i władz lokalnych w skuteczną walkę z korupcją, w tym niedostateczne wdrażanie i egzekwowanie istniejących instrumentów międzynarodowych, europejskich i krajowych.

5.1.1. Obywatele, podmioty gospodarcze i społeczne mają prawo do życia w przejrzystym i uczciwie rządzonym społeczeństwie opartym na praworządności, niezależnie od tego, w której części Europy funkcjonują. Kryzys finansowy i kryzys w strefie euro doprowadził do nasilenia się wśród obywateli krytyki dotyczącej rażącej korupcji oraz do **osłabienia i utraty zaufania obywateli** do demokratycznych rządów na szczeblu UE, a tym samym do szerzenia się **eurosceptycyzmu**. **Spółeczeństwo obywatelskie oczekuje** od UE i państw członkowskich wzmożenia wysiłków na rzecz zwalczania korupcji i nadużyć finansowych. Decydenci muszą przekonać społeczeństwo, że działają w interesie publicznym.

5.2. Dlatego też **EKES angażuje się** w działania na rzecz rozwiązania tego problemu. **Odpowiada** na wezwanie Komisji Europejskiej do angażowania społeczeństwa obywatelskiego w walkę z korupcją; głównym celem niniejszej opinii jest **wniesienie wkładu** w kolejne sprawozdanie Komisji o zwalczaniu korupcji (w 2016 roku), a także przyczynienie się do **szerzenia wiedzy**, rozpowszechniania informacji oraz promowania przejrzystości.

5.3. **Korupcja jest nie tylko kwestią uczciwości i etyki, ale jest także problemem gospodarczym, ponieważ osłabia legalny obrót gospodarczy** – uczciwe otoczenie i warunki prowadzenia handlu, inwestycji i konkurencji – a tym samym ma wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Z danych Banku Światowego i Światowego Forum Ekonomicznego wynika, że konkurencyjność gospodarcza jest ściśle skorelowana ze zdolnością rządu do zwalczania korupcji. Badania wykazały silne skorelowanie zwalczania korupcji w UE ze swobodą prowadzenia działalności gospodarczej oraz negatywny wpływ korupcji na inwestycje sektora prywatnego.

5.3.1. Korupcja zwiększa koszty przedsiębiorstw, gdyż „czyste” przedsiębiorstwa są narażone na ryzyko utraty zamówień w skorumpowanym otoczeniu. Tym samym ogranicza ona efektywność rynku wewnętrznego i może mieć szkodliwy wpływ na wysiłki zmierzające do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” na rzecz wzrostu gospodarczego i do poprawy globalnej konkurencyjności Europy, co zmniejsza możliwości poprawy zatrudnienia i dobrobytu w Europie oraz konkurencyjności przedsiębiorstw z UE działających za granicą.

5.3.2. **Przedsiębiorstwa z dobrymi wynikami w zakresie zwalczania korupcji przyciągają inwestorów.** Gdy przedsiębiorstwo zostanie uznane za winne przekupstwa i korupcji, na szwank narażony jest wizerunek świata przedsiębiorców. Takie przedsiębiorstwo nie tylko szkodzi własnej reputacji, ale również rzuca negatywne światło na cały sektor przedsiębiorstw. Jednak w kontekście uregulowań dotyczących zgodności z przepisami antykorupcyjnymi i wymogami sprawozdawczymi należy również wziąć pod uwagę obciążenia administracyjne i finansowe dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP.

5.4. Media regularnie donoszą o **korupcji na najwyższym szczeblu** w wielu państwach członkowskich, a także w innych częściach świata. **Korupcja polityczna** (na przykład związana z mianowaniem na stanowiska, łapówkami oraz finansowaniem partii politycznych i kampanii wyborczych, manipulowaniem imprez sportowych) **postrzegana jest przez obywateli jako bardzo szkodliwa dla społeczeństwa, nade wszystko gdy dotyczy ona organów sądowych i policyjnych.** Takim praktykom trzeba położyć kres, podobnie jak powszechnej w wielu państwach członkowskich praktyce **płatności „pod stołem”** – praktyki takie mają wpływ na codzienne życie obywateli. Wydaje się, że takie zjawiska w społeczeństwie biorą się ze zmiany postrzegania legalności. Problem ten należy rozwiązać: Obywatele mają prawo do praworządności, dobrych rządów i usług publicznych wolnych od korupcji. Potrzebna jest zmiana nastawienia, a kultura przejrzystości powinna zastąpić kulturę korupcji tam, gdzie taka występuje. Problem należy rozwiązać przede wszystkim poprzez ustawodawstwo oraz w ramach promowania i edukacji.

5.5. EKES **popiera antykorupcyjne środki i zalecenia Komisji Europejskiej**, działania UE na rzecz zwalczania nadużyć finansowych, a także działania Parlamentu Europejskiego, w szczególności plan działania na lata 2014–2019 dotyczący zwalczania przestępczości zorganizowanej, korupcji i prania pieniędzy. Ponadto zalecenia zawarte w sprawozdaniach Grupy Państw Przeciwko Korupcji (GRECO) Rady Europy, ONZ, OECD i ICC są niezbędne i powinny być brane pod uwagę przy wzmacnianiu polityki i działań UE i państw członkowskich UE w zakresie zwalczania korupcji.

5.6. Silne powiązania gospodarek państw członkowskich oraz rosnąca skala i szybkość transgranicznego przepływu pieniędzy zwiększają ryzyko rozprzestrzeniania się korupcji w UE. Korupcja **stała się zjawiskiem międzynarodowym** i nie może już być postrzegana jedynie jako kwestia krajowego prawa karnego. Można ją porównać z chorobą zakaźną – nikt nie może być automatycznie uznany odporny na nią i wymaga one ukierunkowanej opieki zdrowotnej. Aby osiągnąć znaczący postęp, dzisiejsze rozdrobnione podejście należy zastąpić bardziej spójnym podejściem. Sprawozdania Komisji powinny należycie podejmować ten aspekt: **Środki zwalczania korupcji muszą być opracowywane i wdrażane w kontekście postępującej integracji Europy i globalizacji gospodarki.**

5.6.1. **Walce z korupcją należy zatem nadać większe znaczenie w programach UE;** UE powinna odgrywać bardziej znaczącą rolę w zakresie propagowania przejrzystości i ochrony uczciwości w ramach rynku wewnętrznego, stosunków zewnętrznych oraz unijnych instytucji i wydatków. **Należy położyć większy nacisk na zwalczanie korupcji i nadużyć finansowych we wszystkich istotnych obszarach polityki UE,** zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Przedsiębiorstwa i społeczeństwo obywatelskie oczekują takich zmian, a **w niniejszej opinii zwraca się uwagę na konieczność skutecznego przywództwa i koordynacji ze strony UE.** UE może wykorzystać swoje znaczenie polityczne do promowania obejmującej całą UE przestrzeni opartej na uczciwości i wysokich standardach antykorupcyjnych.

5.7. Konieczne jest co najmniej **jednoznaczne zobowiązanie** – europejski pakt antykorupcyjny na rzecz realizacji wiarygodnej i kompleksowej strategii. Musi on być **zarządzany „z góry”** i wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron na poziomie unijnym, krajowym i lokalnym.

5.8. **Państwa członkowskie są na pierwszej linii frontu** w walce z korupcją i nadużyciami finansowymi. Ich obowiązkiem jest wdrożenie solidnych środków zwalczania korupcji (przede wszystkim solidnego ustawodawstwa i sprawnego organu antykorupcyjnego do zwalczania korupcji w ramach ładu politycznego i zarządzania w sądownictwie oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej), jak również aktywne uczestnictwo w transnarodowej współpracy i podnoszeniu świadomości społecznej w zakresie walki z korupcją i nadużyciami finansowymi.

5.8.1. Istotne jest **zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego**, w tym przedsiębiorstw, organizacji biznesowych i partnerów społecznych, w krajowe działania antykorupcyjne, przede wszystkim w celu **zwiększania wiedzy i udzielania wskazówek** co do tego, jak unikać korupcji, nadużyć finansowych i przekupstwa. Zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma postępowanie poszczególnych przedsiębiorstw i organów władzy. Organizacje na szczeblu krajowym, na przykład **krajowe punkty kontaktowe OECD i centra doradztwa i pomocy prawnej Transparency International (ALAC)**, również mogą odgrywać istotną rolę w krajowych działaniach antykorupcyjnych. **Media** powinny dostrzegać swoją ogromną rolę i odpowiedzialność w zwiększaniu wiedzy społeczeństwa na temat korupcji i działań antykorupcyjnych w państwach członkowskich.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Szanse na długofalowy, zrównoważony i inteligentny rozwój europejskiego przemysłu offshore i jego powiązania z przemysłami morskimi Unii Europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/12)

Sprawozdawca: Marian KRZAKLEWSKI

Współsprawozdawca: José Custódio LEIRIÃO

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Szanse na długofalowy, zrównoważony i inteligentny rozwój europejskiego przemysłu offshore i jego powiązania z przemysłami morskimi Unii Europejskiej”

(opinia z inicjatywy własnej).

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 15 lipca 2015 r. Sprawozdawcą był Marian Krzaklewski, a współsprawozdawcą José Leiriao Custodio.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 132 do 1 (3 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Przemysł offshore tworzą sektory: wytwarzania energii oraz wydobywania na morzu gazu, ropy naftowej oraz minerałów. EKES uważa, że rynki związane z tymi sektorami są jednymi z najbardziej dynamicznie rozwijających się i stwarzają szanse na długofalowy, zrównoważony i inteligentny rozwój.

1.2. EKES jest przekonany, że w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju przemysłu offshore potrzebne są ramy spójnej, europejskiej wizji strategicznej, zapewniającej zaawansowane technologie i innowacyjne rozwiązania dla tego przemysłu. Technologie są sednem takich ram strategicznych.

1.3. Komitet ocenia, że aktualnie brak jest całościowej europejskiej wizji strategicznej dla całego przemysłu offshore i jego składowych sektorów. Wprawdzie Komisja i Rada stopniowo poszerzają zakres regulacji dla tego przemysłu, a szczególnie dla sektora ropy i gazu offshore, ale w tych działaniach nie widać spójnej i całościowej koncepcji.

1.4. EKES uważa, że sytuacja braku ram strategicznych dla przemysłu offshore wynika również z niedostatecznego poziomu kooperacji pomiędzy przemysłem offshore, instytucjami unijnymi, państwami członkowskimi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. Dlatego Komitet uważa, że właśnie idea sformułowania i realizacji europejskiej wizji strategicznej dla przemysłu offshore pozwoliłaby osiągnąć efektywny poziom współpracy z korzyścią dla zainteresowanych stron, w tym dla innych sektorów korzystających z zasobów offshore, np. sektora turystyki.

1.5. W nawiązaniu do wcześniejszych wniosków EKES z niepokojem odnotowuje nieobecność przedstawicieli Komisji, zarówno na 2 posiedzeniach grupy analitycznej, jak i podczas wysłuchania publicznego w Aberdeen, które to spotkania służyły przygotowywaniu opinii z inicjatywy własnej na temat europejskiego przemysłu offshore.

1.6. W efekcie kompleksowej analizy relacji pomiędzy przemysłem offshore i europejskim przemysłem morskim Komitet stwierdza, że przemysł offshore generuje bardzo mocne, nierzadko „zielone” czynniki napędowe dla europejskiego przemysłu morskiego, a szczególnie dla sektora budowy statków, sektora remontowego i sektora wyposażenia morskiego. Można postawić tezę, że dzięki popytowi z przemysłu offshore europejski przemysł stoczniowy ominęła groźba jej do niedawna sytuacja utraty masy krytycznej.

1.7. Komitet uważa, że w związku z trwającym procesem wdrażania dyrektywy o bezpieczeństwie w przemyśle ropy i gazu na morzu, Komisja Europejska, we współpracy z państwami członkowskimi, powinna zorganizować system weryfikacji i wskazać na sposoby zwiększenia potencjału finansowego podmiotów gospodarczych w sektorze z przeznaczeniem na pokrycie działań naprawczych po wypadkach.

1.7.1. Należy przygotować i wdrożyć program „kultury bezpieczeństwa” oraz podjąć działania promujące i wspierające akredytowanie instytucji szkoleniowych przez firmy przemysłowe offshore w celu realizacji poszerzonych szkoleń w dziedzinie bezpieczeństwa, obejmujących również zagadnienia ochrony środowiska. EKES stwierdza, że dążenie do wysokiego poziomu bezpieczeństwa w przemyśle offshore również zależy od zapewnienia dobrych warunków pracy na morzu.

1.8. EKES wnioskuje, aby Komisja i zainteresowane państwa członkowskie, we współpracy z MOP i partnerami społecznymi, podjęły działania w celu oceny możliwości objęcia Konwencją o pracy na morzu (MLC) pracowników zatrudnionych w przemyśle OO&G (ang. *offshore oil and gas* – ropa i gaz offshore) i OWE (ang. *offshore wind energy* – morska energia wiatrowa) w obszarze UE i EOG.

1.9. Komitet uważa, że Komisja i europejscy sektorowi partnerzy społeczni reprezentujący przemysł offshore powinni wykorzystać dobry przykład, jakim jest dyrektywa z 2009 r. wdrażająca w UE Konwencję o pracy na morzu na podstawie europejskiej umowy sektorowej zawartej między Europejską Federacją Pracowników Transportu (ETF) i Stowarzyszeniem Armatorów Wspólnoty Europejskiej (ECSA).

1.10. W związku z prognozami zapowiadającymi niedobory wykwalifikowanych pracowników i umiejętności w przemyśle offshore w UE i EOG, EKES uważa, że należy temu przeciwdziałać poprzez zapewnienie dobrych warunków pracy (objęcie regulacjami Konwencji o pracy na morzu) i stosowanie polityki dopasowania umiejętności i szkoleń zawodowych oraz zachęcanie młodych ludzi do pracy na morzu.

1.11. W obszarze przemysłu offshore Komisja i państwa członkowskie powinny promować współpracę i partnerstwo publiczno-prywatne (PPP), w tym: wspólne przedsięwzięcia, zbiór gwarancji, zasady podziału produkcji i koncesji. Koordynacja powinna dotyczyć ram prawnych, planowania przestrzennego i ochrony środowiska badań geologicznych w połączeniu z kwestią zrównoważonego wykorzystania zasobów energetycznych.

1.12. EKES uważa, że jednym z wymiarów europeizacji sektora wydobywczego offshore powinno być włączenie się Komisji do szeroko rozumianego programu badań geologicznych z zastosowaniem ICT w celu zapewnienia danych do bardziej zrównoważonej – bieżącej i przyszłej – eksploatacji zasobów surowców morskich.

1.13. Komitet ocenia, że istotnymi wyzwaniami dla przemysłu offshore w obliczu globalnej i europejskiej konkurencji i wymogów regulacyjnych są:

- wydobycie na głębokich wodach, zaś w dziedzinie morskiej energii wiatrowej – przejście na większe odległości od brzegów i głębsze wody otwarte,
- procedury dotyczące poziomego wiercenia i szczelinowania w górnictwie na morzu przy spełnieniu wymogów środowiskowych,
- zarządzanie starzeniem się infrastruktury instalacji morskich,
- odkrywanie, ewidencjonowanie i eksploatacja zasobów w obszarach arktycznych,
- odpowiedź na zielone siły napędowe wynikające z konwencji MARPOL i konwencji dotyczącej wód balastowych oraz dyrektywy o złomowaniu.

1.14. EKES zachęca do współpracy sieciowej sektorów przemysłu offshore, regionów przybrzeżnych i przedsiębiorstw z łańcucha dostaw z centrami badawczymi i uniwersytetami w ramach programu „Horyzont 2020” i projektów z obszaru „inteligentna specjalizacja”. W ramach tej współpracy należy zwiększyć udział kwestii dotyczących innowacji i ekologii i wykorzystać szansę jaką stwarza Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych.

1.14.1. EKES wnioskuję, aby Komisja rozważyła korektę w funduszach strukturalnych lub w planie Junckera w celu wsparcia inwestycji w innowacje w przemyśle offshore.

1.15. Komitet uważa, że należy zaktualizować strategię „Europa 2020” (przegląd) pod kątem spełnienia wymogów unijnych dotyczących działań prowadzonych na morzu, projektów, zasobów wykwalifikowanej siły roboczej, finansowania i promowania zrównoważonego rozwoju, biorąc pod uwagę obszerny zakres i różnorodność rodzajów prac i kwalifikacji niezbędnych w obszarze działalności offshore.

1.16. EKES wzywa Komisję Europejską do stymulowania debaty na temat możliwości związanych ze specjalną strategią dla Morza Północnego, która powinna obejmować wyzwania dotyczące zrównoważonych i konkurencyjnych sektorów offshore w Europie.

2. Kontekst opinii

2.1. Przemysł offshore obejmuje głównie produkcję energii elektrycznej oraz wydobycie gazu, ropy i minerałów z morza. Biorąc pod uwagę łańcuch dostaw i usługi dla przemysłu offshore, jest on powiązany z następującymi gałęziami przemysłu morskiego: przemysłem stoczniowym, sektorem naprawy, konserwacji i przebudowy statków, sektorem wyposażenia i zaopatrzenia statków oraz morskich instalacji przemysłowych.

2.2. Powiązany z sektorami offshore europejski przemysł posiada zarówno zaawansowaną specjalistyczną wiedzę, jak i odpowiedni potencjał ludzki, aby skutecznie wykorzystać zalety wynikające z udziału w rynkach związanych z wszystkimi sektorami offshore.

2.3. W ramach analizy sytuacji europejskiego przemysłu offshore i oceny jego szans na długofalowy i zrównoważony rozwój w opinii przedstawiono:

- sytuację przemysłu ropy i gazu offshore (OO&G) w kontekście globalnym oraz wyzwania i czynniki napędowe,
- charakterystykę ogólną sektora morskiej energii wiatrowej w UE,
- relacje pomiędzy europejskim przemysłem morskim i przemysłem offshore,
- analizę zapotrzebowania na innowacje i zrównoważony rozwój w kontekście aktualnych wyzwań i potencjalnych obszarów ewolucji europejskiego przemysłu offshore,
- propozycję zapewnieniem społecznego wymiaru zrównoważonego rozwoju w przemyśle offshore w sprawach pracowniczych,
- kontekst regulacyjny UE dotyczący europejskiego przemysłu offshore,
- ideę promowania strategii UE dla Morza Północnego obejmującej wyzwania dla zrównoważonego i konkurencyjnego przemysłu offshore.

3. Europejski przemysł wydobycia ropy i gazu offshore (OO&G): aktualna sytuacja sektora

3.1. W bilansie energetycznym Europy produkty ropy naftowej i gazu stanowiły w 2012 r. 26 %, podczas gdy największy wkład stanowiła energia jądrowa – 29 %, zaś odnawialne źródła energii, włącznie z hydroelektrowniami – 22 %.

3.1.1. UE jest największym importerem energii na świecie – importuje 53 % swojej energii za 400 mld EUR rocznie. 88 % ropy i 66 % gazu pochodzi z importu, głównie z Rosji.

3.2. Najważniejszy problem dla sektora ropy i gazu offshore w Europie zawiera się w pytaniu, czy tradycyjny europejski przemysł OO&G będzie wzrastał w sytuacji jego dywersyfikacji, wyzwań wynikających z rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz efektywności zarządzania tymi zmianami w sektorze.

3.3. Cechy charakteryzujące przemysł OO&G w Europie to:

- wysokie koszty operacyjne,
- wysokie ryzyko ekologiczne oraz wysoki poziom regulacji,
- konieczność przejścia na większe głębokości,
- ryzyko fiskalne – niskie ceny, które powodują wyższe ryzyko inwestycyjne,
- potencjalne problemy z tanimi produktami z USA.

3.4. Aktualne wyzwania dla europejskiego przemysłu OO&G to:

- potrzeba badań sejsmicznych w celu aktualizacji map geologicznych złóż,
- brak harmonizacji i dzielenia się danymi, co zmniejsza tempo rozwoju,
- presja krajów wydobywających na odkrywanie nowych złóż,
- problemy z przetargami na wydobycie z udziałem krajowych i międzynarodowych firm wydobywczych,
- zarządzanie cyklem życiowym sektora jako następujących po sobie etapów: poszukiwania/odkrywanie/FEED ⁽¹⁾/produkcja/dekompozycja.

3.4.1. Nowe wyzwania dla branży to:

- kurczenie się dotychczas eksploatowanych zasobów,
- spadek cen ropy oraz konkurencja nowych tanich surowców pokrewnych,
- kwestie dotyczące przedsiębiorczości oraz wsparcie rządowe dla nowych przedsiębiorstw,
- napędzanie wzrostu przez innowacje i umiędzynarodowienie branży,
- pytanie o wzrost napędzany „zieloną ekonomią”.

3.5. Europejski przemysł OO&G zasługuje na wsparcie, ponieważ:

- posiada cechy trwałego przemysłu uwzględniającego kontekst regulacyjny UE,
- zapewnia bezpośrednio i pośrednio prawie 600 tys. miejsc pracy (wraz z Norwegią),
- stanowi jedną z głównych sił napędowych przemysłu morskiego UE,
- przyczynia się do korzystnych transformacji społecznych w regionach,
- ma znaczący wkład w dochody budżetowe krajów członkowskich,
- przoduje w innowacyjnym i technologicznym postępie w inżynierii,
- cechuje się znacznym i rosnącym eksportem z firm z łańcucha dostaw, co kompensuje możliwy spadek dochodów z produkcji paliw.

⁽¹⁾ FEED – opracowanie początkowych założeń projektowych i inżynierskich.

3.6. Podczas wysłuchania w Aberdeen⁽²⁾ przedstawiono wyniki analizy SWOT przemysłu OO&G, które, po uzupełnieniu o propozycje przedstawione w trakcie dyskusji, zostały zamieszczone w załączniku.

4. Rynek energetyki morskiej w UE

4.1. Na morzach UE funkcjonuje obecnie ok. 2 500 turbin o łącznej mocy ponad 8 GW w 11 krajach. Udział UE w globalnej produkcji wynosi niemal 90 %. Po zakończeniu 12 aktualnych projektów moc zainstalowana wzrośnie do 10,9 GW. Cała energetyka wiatrowa dostarcza aktualnie 7 % energii w UE, z czego 1/7 pochodzi z morskiej energii wiatrowej (OWE).

4.2. Aktualne trendy rozwojowe i innowacyjne w tym sektorze dotyczą: turbin, fundamentów oraz instalacji na większych głębokościach i w większych odległościach od brzegu.

4.3. Projektowanie finansowe staje się coraz ważniejszym narzędziem w rozwoju morskiej energii wiatrowej. W 2014 roku przemysł ten zaciągnął kredyty *non-recourse* na sumę 3,14 mld EUR⁽³⁾, co stanowi najwyższy poziom osiągnięty w historii branży. Partnerstwa finansowe stanowią klucz do sukcesu.

4.4. Perspektywy na najbliższe lata to dalszy wzrost zainstalowanej mocy. Co do dalszej przyszłości, Europejskie Stowarzyszenie Energetyki Wiatrowej (EWEA) ocenia, że są już zezwolenia na budowę nowych farm o łącznej mocy 26,4 GW, a plany długoterminowe mówią o wzroście o 98 GW.

4.5. Według danych EWEA, pod koniec 2011 r. w sektorze energetyki wiatrowej w Europie zatrudnionych było 192 tys. osób, w tym w sektorze morskiej energii wiatrowej około 30–40 tysięcy.

4.6. Energetyka oceaniczna w UE to ok. 1,5 GW mocy zainstalowanej (6 razy mniej niż w przypadku morskiej energii wiatrowej, ale do 2020 r. prognozowane jest 3,6 GW). Składają się na to instalacje wykorzystujące: energię fal, pływów i prądów morskich oraz gradient zasolenia i konwersję energii cieplnej oceanu na energię elektryczną.

5. Relacje gospodarcze między europejskim przemysłem morskim i przemysłem offshore

5.1. W 2014 r. globalna wartość zamówień na statki to 370 mld USD, w tym 170 mld USD to zamówienia na jednostki offshore. Ocenia się, że zapotrzebowanie światowe na różne statki offshore w latach 2014–2025 wyniesie od 1 230 do 1 970 jednostek. Popyt na przemysłowe statki podwodne wzrośnie o 180 %, zaś na statki instalujące lub obsługujące elektrownie wiatrowe oraz na pływające jednostki offshore od 50 do 60 %.

5.2. Dla wszystkich rodzajów statków do 2025 r. prognozowany jest wzrost zamówień o 3,7 %, co na tle wielokrotnie większych prognoz dotyczących statków offshore pokazuje, jak potężną siłą napędową dla produkcji stoczniowej jest i będzie przemysł offshore. W Europie w 2014 r. udział statków offshore w stosunku do całej produkcji budowlanej stoczni wyniósł 30 %.

5.3. Podobnie mocne powiązania z przemysłem offshore ma europejski przemysł wyposażenia morskiego, który jest światowym liderem w produkcji dla sektora offshore modułów wiertniczych, silników, wciągarek, dźwigów i elektroniki.

5.4. Zieloną siłą napędową dla przemysłu morskiego jest energetyka morska. Jej globalny potencjał szacuje się na ponad 19 mld EUR w latach 2012–2022 (około 2 mld EUR rocznie). Te szacunki bazują na liczbie statków i urządzeń potrzebnych do zbudowania i eksploatacji planowanych parków wiatrowych.

5.5. Nowy rodzaj popytu na produkty i usługi europejskiego przemysłu morskiego pojawia również się w związku z przenoszeniem operacji na większe głębokości głównie w sektorze OO&G jak również w energetyce morskiej.

⁽²⁾ Liam Smyth – Aberdeen & Grampian Chamber of Commerce.

⁽³⁾ The European offshore wind industry – key trends and statistics, 2014 r.

5.6. Topnienie w obszarach arktycznych tworzy perspektywy wydobycia tam surowców oraz żeglugi (choć to nie jest całkowicie „zielona” siła napędowa). Z tym trendem wiąże się, między innymi, spodziewany popyt na budowę lodołamaczy oraz statków transportowych i serwisujących ze wzmocnieniem przeciwlodowym.

5.7. Startujący dopiero sektor energetyki oceanicznej będzie również coraz większą zieloną siłą napędową dla europejskiego przemysłu morskiego, głównie sektorów zrzeszonych w SEA Europe.

5.8. Asortyment produktów sektora stoczniowego dla przemysłu OO&G powiązany jest z cyklem życiowym tego przemysłu w sposób następujący:

- poszukiwanie i rozpoznanie złoża tworzy popyt na statki pomocnicze,
- z wierceniami związane są statki i jednostki wiertnicze offshore,
- zagospodarowanie złoża tworzy zapotrzebowanie na specjalistyczne statki konstrukcyjne,
- podczas eksploatacji pola niezbędne są pływające statki lub jednostki wydobywcze i magazynujące,
- przy likwidacji pola stosuje się statki instalujące tam turbiny wiatrowe lub inne urządzenia offshore.

5.9. Aby zapewnić przyszłe dostawy ropy i gazu, potrzebny będzie istotny wzrost liczby wierceń offshore. Z tym faktem związany jest istotny popyt na zaawansowane technicznie moduły platform oraz na remonty i przebudowy różnego rodzaju instalacji i wież wiertniczych offshore, które to usługi są ważnym źródłem zysku dla sektorów konstrukcyjnego i remontowego stoczni UE.

5.10. Interesujące perspektywy wiążą się z nową specjalnością produkcji stoczniowej – statkami nie tylko do przewozu gazu płynnego (FLNG), ale także do wykonywania różnych usług dla przemysłu OO&G, łącznie z zastępowaniem lądowych terminali LNG mobilnymi. Chodzi tu o wersje FPSO LNG (statki pomocnicze w produkcji, magazynowaniu i transporcie gazu płynnego) i FSRU (przewóz, magazynowanie i regazyfikacja).

5.11. Również europejskie porty mogą skorzystać na czynnikach napędowych związanych z przemysłem offshore. Dotyczy to obsługi ładunków drobnicowych, przeładunku podzespołów dla morskiej energii wiatrowej: segmentów wież, generatorów i skrzydeł wirników oraz innych urządzeń zamawianych przez przemysł offshore.

6. Potrzeba innowacji i zrównoważonego rozwoju w kontekście aktualnych wyzwań i potencjalnych obszarów ewolucji europejskich przemysłów offshore

6.1. W ciągu ostatniej dekady europejskie inwestycje w innowacje w dalszym ciągu nie nadążały za większymi konkurentami (USA). Ma to wpływ na wszystkie sektory przemysłowe, w tym na przemysł OO&G.

6.2. Jednym z głównych wyzwań w branży ropy i gazu jest zapewnienie bezpiecznej eksploatacji jej aktywów w sytuacji ich starzenia się. Średnio 30 % platform w świecie pracuje już ponad 20 lat i wiele z nich przekroczyło już zaprojektowany okres użytkowania.

6.3. Główne obszary wymagające działań w kontekście starzenia w branży OO&G to:

- monitorowanie i zrozumienie kwestii integralności materiałów,

- zrozumienie kwestii korozji pod izolacją,
- problem przeglądów, napraw i konserwacji w kontekście zarządzania starzeniem,
- utylizacja zużytych urządzeń.

6.4. Wzrost sektora zależy od innowacyjnych technologii mających na celu wspieranie wydobycia i umożliwiających „wyciśnięcie” jak najwięcej ze starzejących się instalacji i przedłużenia okresu eksploatacji niektórych pól produkcyjnych.

6.4.1. Nowe technologie odgrywają również kluczową rolę w poszukiwaniach głębinowych i w produkcji, co wiąże się z miliardowymi inwestycjami. Rozwój nowych technologii ma na celu zmniejszenie kosztów i ryzyka operacyjnego oraz eksploatacji studni w warunkach wyższych temperatur i ciśnień.

6.5. EKES uważa, że Komisja powinna rozważyć korektę w funduszach strukturalnych lub planie Junckera w celu wsparcia inwestycji w innowacje w przemyśle offshore, głównie w dziedzinach:

- starzenia się infrastruktury oraz zapewnienia trwania produkcji,
- nowych technologii służących „wyciskaniu” produkcji ze starszych basenów naftowych i gazowych,
- wzrostowi złożoności studni wydobywczych.

Nowe obszary rozwoju

6.6. Rozwój gazu łupkowego przy zapewnieniu wymogów ekologicznych staje się coraz bardziej atrakcyjną propozycją także dla sektora OO&G. Wynika to ze znacznej poprawy technologii szczelinowania hydraulicznego podwodnych skał. Również sekwestracja CO₂ na morzu może być kolejnym zielonym czynnikiem wzrostu także dla przemysłu offshore w wysiłku do gospodarki niskoemisyjnej.

6.7. Inne nowe obszary rozwoju to realizacja przemysłowych platform wielofunkcyjnych w następstwie projektów pilotażowych (7. program ramowy) oraz budowa kompletnych urządzeń i instalacji dla odzyskiwania energii fal i pływów oceanów.

6.8. Wyzwaniem dla decydentów politycznych UE jest wykorzystanie potencjału „Horyzont 2020” do maksymalizowania badań naukowych i innowacji ⁽⁴⁾ w obrębie europejskiego przemysłu offshore.

7. Kontekst regulacyjny UE dotyczący europejskich przemysłów offshore

7.1. Działalność sektora przemysłowego offshore w Europie ma miejsce w stale poszerzającym się kontekście regulacyjnym. Spośród przepisów wpływających na te przemysły najważniejsze to:

- dyrektywy UE: w sprawie emisji (IED), w sprawie zintegrowanego zapobiegania zanieczyszczeniom (IPPC) oraz w sprawie zanieczyszczeń z dużych źródeł spalania (LCP),
- dyrektywa MCP w sprawie emisji ze średnich obiektów energetycznych, mająca wpływ na produkcję ropy i gazu,
- system handlu emisjami (EU ETS),
- dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa na morzu.

7.2. Dyrektywa w sprawie bezpieczeństwa w przemyśle OO&G weszła w życie w 2013 r. i ma być włączona do krajowych systemów prawnych do lipca 2015 r., zaś przemysł musi dostosować się do nowych standardów do lipca 2016 r.

⁽⁴⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Innowacje w niebieskiej gospodarce wykorzystujące potencjał mórz i oceanów w zakresie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy” COM(2014) 254 final (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 93).

7.2.1. Aby uzyskać globalny efekt i możliwość monitorowania poważnych awarii w Europie, jak również poza nią, wymagana jest współpraca Komisji, państw członkowskich i wyspecjalizowanych firm w następujących obszarach:

- wydanie przewodnika o wpływie na ryzyko,
- tworzenie „kultury bezpieczeństwa” w tej dziedzinie,
- akredytowanie instytucji szkoleniowych przez firmy wydobywcze do prowadzenia poszerzonych szkoleń,
- stworzenie kodeksu najlepszych praktyk,
- promowanie partnerstwa między inwestorami i krajami członkowskimi,
- współpraca między państwami członkowskimi i inwestorami we wrażliwych obszarach strategicznych oraz w projektach offshore promujących PPP na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz wpływ przemysłu offshore na inne dziedziny gospodarki, jak np. turystyka, rybołówstwo,
- współpraca w dziedzinie ochrony krytycznej infrastruktury offshore przed terroryzmem i piractwem morskim.

7.3. Aktualnie za delikatną kwestię regulacyjną przedstawiciele przemysłu uważają prace nad dokumentem referencyjnym (BREF) w sprawie rozpoznawania i wydobywania węglowodorów w UE z zastosowaniem intensywnego szczelinowania hydraulicznego.

7.4. Także w kontekście oddziaływania regulacyjnego na rozwój wszystkich sektorów przemysłu offshore należy przestrzegać najnowszej (lipiec 2014 r.) dyrektywy ustanawiającej ramy planowania przestrzennego obszarów morskich.

7.5. Pośredni wpływ na przemysł wydobywczy offshore i kwestie geologii złóż powinna mieć treść komunikatu COM (2008) 699 dotyczącego polityki surowcowej, wskazującego kierunki większej współpracy międzynarodowej w zakresie krajowych badań geologicznych w celu powiększenia bazy wiedzy UE.

7.6. Nie mniej ważne kwestie regulacyjne i polityczne wpływające na cały europejski przemysł offshore to:

- wpływ Konwencji o pracy na morzu,
- wpływ konwencji MARPOL (limity SO₂ i NO₂) i konwencji o zarządzaniu wodami balastowymi.

8. Jak przezwyciężyć trudności z zapewnieniem społecznego wymiaru zrównoważonego rozwoju w przemyśle offshore w sprawach pracowniczych?

8.1. Wielka różnorodność europejskiego przemysłu offshore i znaczny wpływ globalizacji na tę dziedzinę gospodarki oraz ciągle nierozwiązane problemy dotyczące równych warunków gry i dumpingu socjalnego w tym przemyśle skutkują skomplikowaną sytuacją w kwestiach pracowniczych. Towarzyszą temu problemy w sferach dialogu społecznego, zbiorowych stosunków pracy i standardów społecznych.

8.1.1. Kwestie te mogłyby być rozwiązane kompleksowo na podstawie wchodzącej obecnie w życie Konwencji o pracy na morzu (MLC) z 2006 roku i wprowadzających ją regulacji UE.

8.1.2. Niestety możliwość szerokiego zastosowania tej konwencji w przemyśle offshore jest ciągle ograniczona. Wynika to zarówno z braku precyzyjnych zapisów w MLC w odniesieniu do pracowników branży offshore, jak również z postawy rządów, operatorów i właścicieli. Taki stan rzeczy dodatkowo pogarszają istniejące w UE problemy z rejestrami statków i przemysłowych urządzeń pływających.

8.2. EKES uważa, że Komisja i europejscy sektorowi partnerzy społeczni reprezentujący przemysł offshore powinni wykorzystać dobry wzorzec, jakim jest dyrektywa z 2008 r. wdrażająca w UE Konwencję o pracy na morzu na podstawie europejskiej umowy sektorowej między ETF i ECSA.

8.2.1. Rozwiązaniem modelowym mógłby być wzorcowy układ zbiorowy Międzynarodowej Federacji Pracowników Transportu (ITF) dla branży offshore. Aktualnie jego wdrażanie jest ograniczane brakiem woli władz krajowych, sytuacją z rejestrami statków, niezadowalającym stanem dialogu społecznego i znacznym udziałem na rynku pracy osób zatrudnionych na tzw. umowach śmieciowych oraz pozornie samozatrudnionych.

9. Europejska strategia dla regionu Morza Północnego

9.1. Przemysł naftowy i gazowy ma 50 lat za sobą i według szacunków kolejne 50 lat przed sobą, choć stoi przed diametralnie zmieniającymi się uwarunkowaniami energetycznymi, takimi jak:

- większy udział energii wytwarzanej ze źródeł odnawialnych,
- większy udział energii wytwarzanej lokalnie oraz opartej na kombinacji źródeł lokalnych,
- wyzwania związane ze zdolnością obecnego systemu przesyłowego do zrównoważenia dostaw i popytu,
- cele UE na rzecz niskiej emisyjności do 2030 r.

Pytanie brzmi: Czy tradycyjny sektor naftowy i gazowy jest gotowy stawić czoła głównym wyzwaniom polegającym na dywersyfikacji w kierunku sektora energii odnawialnych oraz na zarządzaniu tą zmianą?

9.2. Komisja Morza Północnego ma na celu prowadzenie prac wraz z Izbą Lordów, aby zaangażować rząd brytyjski w promowanie zintegrowanego podejścia do planowania przestrzennego obszarów morskich w basenie Morza Północnego oraz w opracowanie dokumentu oraz strategii na rzecz komunikacji z myślą o tym, aby wskazać opinii publicznej korzyści wynikające z sieci energetycznej na Morzu Północnym.

9.3. EKES wzywa Komisję Europejską do stymulowania debaty na temat możliwości związanych ze specjalną strategią dla Morza Północnego, która powinna obejmować takie wyzwania dotyczące zrównoważonych i konkurencyjnych sektorów offshore w Europie jak:

- produkt i projekt,
- kwestie społeczne,
- produkcja,
- prawodawstwo,
- finansowanie.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Wyniki analizy SWOT charakteryzującej europejski przemysł ropy i gazu offshore

S – Mocne strony	W – Słabe strony
— Doświadczenie nabyte w trudnych warunkach operowania oraz na głębokich wodach — Wiedza uznawana w świecie — Wysoko wykwalifikowani i doświadczeni pracownicy — Klastrowy charakter branży	— Wysokie koszty produkcji — Efektywność produkcji poniżej oczekiwań — Niepewność fiskalna — Starzenie się infrastruktury — Słaba kooperacja
O – Szanse	T – Zagrożenia
— Odkrycia nowych obszarów wydobycia o niższych kosztach eksploatacji i rozwoju — Eksport produktów, urządzeń i wiedzy na nowe rynki — Kooperacja w obszarach: „wspólnych koncepcji/standaryzacji”, wykorzystania infrastruktury i wymiany wiedzy — „Dogadanie” się co do korekty poziomu wynagrodzeń w myśl zasady: „zejdźmy na ziemię” — Wykorzystanie programu reindustrializacji UE	— Spadek globalnych cen ropy — Redukcja etatów w sektorze w reakcji na duży spadek cen ropy na przełomie 2014/2015 — Duża skala odejść na emerytury wykwalifikowanych pracowników w ciągu najbliższych 10 lat — „Zjazd w dół” cen z powodu wzrostu wydobycia z piasków bitumicznych i łupków w USA — Spowolnienie wzrostu gospodarczego w Azji — Podejście OPEC do limitów produkcji

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Branża twórcza i branża kultury – atut Europy, który należy wykorzystać w globalnej konkurencji”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/13)

Sprawozdawca: Emmanuelle BUTAUD-STUBBS

Współsprawozdawca: Nicola KONSTANTINOU

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

Branża twórcza i branża kultury – atut Europy, który należy wykorzystać w globalnej konkurencji.

(opinia z inicjatywy własnej)

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 215 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Mając na względzie udział branży twórczej i branży kultury w PKB Unii Europejskiej, EKES wnosi, by Komisja Europejska opracowała wieloletnią strategię rozwoju tych sektorów.

1.2. EKES uważa w szczególności, że branże te, które przyczyniają się do wpływu międzynarodowego wywieranego przez Unię Europejską, powinny zostać uwzględnione w rozważaniach prowadzonych przez Komisję Europejską w związku z pracami nad komunikatem w sprawie nowej strategii w dziedzinie polityki handlowej, którego publikacja spodziewana jest jesienią 2015 r.

1.3. W świetle zmian zachodzących na rynku pracy w niektórych państwach członkowskich, konieczne jest bardziej adekwatne uwzględnienie potrzeb pracowników nietypowych w zakresie warunków pracy oraz zdrowia i bezpieczeństwa. EKES popiera nasilenie rokowań zbiorowych zwłaszcza w sektorze mediów i kultury, w ramach krajowych tradycji.

1.4. Na szczególną uwagę zasługuje także kilka innych zagadnień: dostosowanie do nowych potrzeb rynku, wzmocnienie mobilności pracowników sektora, wzmocnienie narzędzi i polityki kształcenia i szkolenia oraz rozwój finansowania społecznościowego (platformy crowdfundingu).

1.5. Propagowanie wartości UE: poszanowania godności ludzkiej, wolności, demokracji, równości, ochrony mniejszości itp., należałoby częściowo powierzyć jednostkom twórczym, które łatwiej są w stanie przyciągać młodzież za pośrednictwem aplikacji, materiałów wideo, gier, komiksów itd.

1.6. Dla tych przedsiębiorstw, z których nie wszystkim udaje się „zdobywać” wartość, zasadnicze znaczenie ma kwestia finansowej wyceny ich aktywów niematerialnych: portfela klientów, renomy i reputacji, marek, know-how, które są trwałe i stanowią źródło przyszłych zysków.

2. Wprowadzenie

2.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wspiera rozwój branży twórczej i branży kultury od ponad 11 lat. Na długo zanim Komisja Europejska opracowała w 2012 r. komunikat „Promowanie sektora kultury i sektora kreatywnego na rzecz wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia w UE”⁽¹⁾, Komitet, w latach 2004–2014, przyjął szereg opinii w tej dziedzinie⁽²⁾.

2.2. Branża twórcza i branża kultury zajmują strategiczną pozycję w społeczeństwie europejskim, co pozwala im stymulować inteligentny, trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu („Europa 2020”), zważywszy że, jak dowiedziono⁽³⁾, jedną z cech tych sektorów jest zdolność do innowacji, silniejsza niż w innych gałęziach gospodarki.

2.3. Należy podkreślić również szczególną rolę, jaką omawiane branże odgrywają w społeczeństwie europejskim pod względem promowania pluralizmu i różnorodności kulturowej oraz tożsamości europejskiej⁽⁴⁾.

2.4. W styczniu 2015 r. Prezydium EKES-u postanowiło zatwierdzić opracowanie nowej opinii z inicjatywy własnej w sprawie branży kultury i branży twórczej, mając na uwadze, że stanowią one atut Europy, który należy wykorzystać w globalnej konkurencji. Np. Stany Zjednoczone, Kanada i Korea opracowują bowiem skuteczne strategie „miękkiej siły”, aby upowszechniać swoją kulturę i styl życia oraz wspierać rozwój gospodarczy swoich przedsiębiorstw zajmujących się projektowaniem, produkcją i dystrybucją towarów i usług dotyczących treści kulturalnych.

2.5. Jakie są główne czynniki, które wyjaśniają, dlaczego EKES pragnie ponownie zainteresować się rozwojem tych sektorów?

2.5.1. Przede wszystkim coraz bardziej wzrasta znaczenie tych branż w gospodarce europejskiej. Biorąc pod uwagę różne istniejące definicje i najnowsze dostępne statystyki, branże te stanowią jeden z najbardziej dynamicznych sektorów gospodarki europejskiej. W badaniu przeprowadzonym przez firmę konsultingową TERA, obejmującym lata 2008–2011⁽⁵⁾, stwierdza się, że udział tego rodzaju sektorów w europejskim PKB wynosi od 4,4 % (tylko w przypadku samych branż twórczych, czyli podstawowych gałęzi gospodarki) do 6,8 % (gdy doda się te silnie zależne od branży twórczej, czyli poboczne sektory gospodarki). Ich wkład w zatrudnienie stanowi odpowiednio 8,3 mln miejsc pracy, czyli 3,8 % ogółu aktywnej zawodowo ludności UE, w samej branży twórczej (sektory podstawowe) i 14 mln miejsc pracy, tj. 6,5 % ogółu ludności aktywnej zawodowo w UE, jeśli dodać wszystkie silnie zależne sektory przemysłu (sektory poboczne). Mowa zatem o trzecim pracodawcy w UE po sektorach budownictwa i napojów.

2.5.2. Wielkość długu publicznego skłoniła państwa i samorządy do zmniejszenia subwencji przyznawanych stowarzyszeniom kulturalnym i muzycznym, teatrom, kinom studyjnym, orkiestrom. Wielkie stacje radiowe i telewizyjne finansowane z budżetu publicznego przeżywają w wielu państwach członkowskich trudności, podobnie jak prasa drukowana, która przechodzi kryzys modelu ekonomicznego wskutek rewolucji cyfrowej.

2.5.3. W czerwcu 2013 r. rozpoczęły się negocjacje w sprawie partnerstwa transatlantyckiego; odbyło się już 9 sesji negocjacyjnych. Od samego początku uznano wyjątek dotyczący kultury i EKES popiera stanowisko Parlamentu Europejskiego, który w rezolucji z dnia 23 maja 2013 r. w sprawie negocjacji UE dotyczących handlu i inwestycji ze Stanami Zjednoczonymi⁽⁶⁾ domaga się, aby „wyłączenie usług dotyczących treści kulturalnych i audiowizualnych, w tym nadawanych na żywo, było wyraźnie określone w mandacie negocjacyjnym”.

2.5.4. Właśnie wszedł w życie program „Kreatywna Europa”, na temat którego Komitet miał już okazję się wypowiedzieć⁽⁷⁾; dysponuje on budżetem w wysokości 1,46 mld EUR na lata 2014–2020.

3. Uwagi ogólne

3.1. Refleksje na temat ewolucji gospodarczej sektora

3.1.1. Kilka emblematycznych europejskich sektorów kulturalnych i twórczych zostało nadwerężonych przez kryzys:

— koncerty i orkiestry muzyki klasycznej i folklorystycznej,

⁽¹⁾ COM(2012) 537 i dokumenty robocze służb Komisji w sprawie branż mody i dóbr luksusowych: SWD(2012) 286 i SWD(2012) 284 (Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 39).

⁽²⁾ Zob. opinie przekrojowe i tematyczne EKES-u, m.in.: Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 34; Dz.U. C 108 z 30.4.2004 r., s. 68; Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 43; Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 35; Dz.U. C 44 z 11.2.2011; Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 14; Dz.U. C 110 z 9.5.2006, s. 1; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 75; Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 64; Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 18; Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 47.

⁽³⁾ Zob. analiza British Council pt. *Mapping the creative industries: a toolkit*, http://creativeconomy.britishcouncil.org/media/uploads/resources/mapping_the_creative_industries_a_toolkit_2-2.pdf

⁽⁴⁾ Dz.U. C 51 z 17.2.2011, s. 43.

⁽⁵⁾ TERA Consultants, *The Economic Contribution of the Creative Industries to EU GDP and Employment*, 2014.

⁽⁶⁾ P7_TA (2013)0227, pkt 11.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 39.

- festiwale operowe i teatralne,
- europejska branża komiksowa cierpi z powodu piractwa,
- w niektórych przypadkach znacząco zredukowano budżet na produkcję audiowizualną przeznaczoną dla kanałów telewizji publicznej.

3.1.2. Dane statystyczne Eurostatu za lata 2009–2013 potwierdzają spadek zatrudnienia w sektorach takich, jak przemysł wydawniczy we Francji (146 000 pracowników w 2009 r. i 112 000 w 2013 r.) czy działania związane z produkcją programów i filmów w Polsce (25 000 zatrudnionych w 2009 r. i 19 600 w 2013 r.).

3.1.3. Natomiast według sprawozdania dublińskiej Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (*Arts, Entertainment and Recreation: working conditions and job quality*) ⁽⁸⁾, zatrudnienie w sektorach sztuk, rozrywki i rekreacji w Unii Europejskiej w latach 2010–2012 nieznacznie wzrosło: o 2 %. W niektórych państwach członkowskich odsetek osób zatrudnionych w tych sektorach jest znacznie wyższy od średniej europejskiej (1,6 % ludności aktywnej zawodowo): w Zjednoczonym Królestwie i Estonii jest to 2,6 %, w Szwecji 2,5 % (14 % przedsiębiorstw i 8 % PKB), a na Łotwie 2,3 %.

3.2. *Struktura programu „Kreatywna Europa 2014–2020”, która rodzi pytania o finansowanie i o biura lokalne*

3.2.1. Konieczność korzystania z finansowania przez przedsiębiorstwa branży twórczej wynika z trudności, jakie mają one z opracowywaniem modeli dochodów umożliwiających zdobywanie wartości. Wspieranie MŚP w opracowywaniu modeli biznesowych oraz modeli dochodów pozwalających zarazem tworzyć i zdobywać wartość zmniejszyłoby zależność tych przedsiębiorstw od subwencji publicznych.

3.2.2. W przeszłości EKES wyraził wątpliwości w kwestii nowego mechanizmu finansowego opracowanego po to, by MŚP i inne podmioty mogły mieć łatwiejszy dostęp do finansowania. Podkreślił, że Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) znamionuje niedostatek fachowej wiedzy w dziedzinie kultury ⁽⁹⁾. Tymczasem to właśnie tej instancji powierzono zadanie wykorzystania gwarancji sektorowej w wysokości 121 mln EUR.

3.2.3. Zgodnie z programem „Kreatywna Europa” gwarancja ta powinna mieć efekt dźwigni w wysokości 5,7 %, co oznacza udostępnienie ok. 700 mln EUR na procedurę przetargową i umożliwia wybór podmiotów rozwijających zdolność administracyjną w imieniu systemu poręczeń.

3.2.4. Interesujące byłoby również zdywersyfikowanie sposobów finansowania. Finansowanie społecznościowe, także w wymiarze transgranicznym, umożliwia łatwiejszy dostęp do finansowania projektów i zmniejsza ryzyko ponoszone przez inwestorów („La Tribune”, 11 lutego 2014 r.).

3.2.5. Ogólniej rzecz biorąc, pojawia się tutaj pytanie o finansowe oszacowanie aktywów niematerialnych. Komisja Europejska uznaje wagę tych niematerialnych aktywów, jednak nie proponuje wspólnej metodyki ich finansowej wyceny.

3.2.6. Niewystarczająca sieć biur lokalnych: przewidziano od jednego do czterech biur programu „Kreatywna Europa” w każdym państwie członkowskim – w stolicy lub w innych metropoliach. Nie ma wątpliwości, że taka sieć nie wystarcza do zapewnienia promocji programów we wszystkich regionach silnie skoncentrowanych na branży twórczej i branży kultury.

3.3. *Dostosowanie prawa własności intelektualnej w obliczu rewolucji cyfrowej*

3.3.1. Trwają obecnie dyskusje nad reformą dyrektywy 2001/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o prawie autorskim ⁽¹⁰⁾, oparte w szczególności na komunikacie „Europejska agenda cyfrowa” z 19 maja 2010 r. (COM(2010) 245 final). Ich celem jest znalezienie odpowiedzi na trudne pytania, takie jak:

- Czy należy wprowadzić jednolity europejski tytuł uprawniający do korzystania z praw autorskich?

⁽⁸⁾ https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/2013/8414/en/1/EF138414EN.pdf

⁽⁹⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 35.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. L 167 z 22.6.2001, s. 10.

- Jak dostosować prawo autorskie istniejące w bardzo zróżnicowanych i złożonych formach na szczeblu krajowym do nowych form wyrazu kulturowego?
- Czy pożądana jest ogólnounijna harmonizacja czasu ochrony prawa autorskiego?
- Czy ustawodawca przewidział w przepisach rewolucję związaną z drukiem 3D?

3.3.2. Inną delikatną kwestią jest wynagrodzenie dla autorów oraz artystów wykonawców związane z dochodami uzyskiwanymi z tytułu eksploatacji ich utworów i wykonan w internecie.

3.3.3. EKES podkreśla potrzebę zrównoważonego systemu umożliwiającego sprawiedliwe i równe wynagrodzenie wszystkich osób uprawnionych, zwłaszcza twórców treści, artystów wykonawców i producentów.

3.3.4. Ważne jest też wspieranie MŚP, bardzo małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw z branży twórczej i branży kultury w ochronie ich praw własności intelektualnej⁽¹¹⁾, w szczególności w sektorze mody i wzornictwa.

3.3.5. EKES wnosi ponadto, by Komisja Europejska, konsekwentnie dbając o spójność, dokonała również przeglądu dyrektywy 2000/31/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie handlu elektronicznego⁽¹²⁾, aby uświadomić wszystkim zainteresowanym stronom (takim jak podmioty lub osoby uprawnione, podmioty świadczące usługi hostingu, wyszukiwarki, dostawcy rozwiązań z zakresu płatności itp.) ich odpowiedzialność za walkę z piractwem.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. *Pilna potrzeba terytorialnych mechanizmów zachęt*

4.1.1. EKES podkreśla, że to w istocie na szczeblu lokalnym będą wdrażane – lub nie – formy współpracy. Należy położyć nacisk na kluczową rolę klastrów kultury, okręgów twórczych, dostępnych i bezpłatnych miejsc spotkań zapewnianych przez miasta i regiony, jak to pokazały doświadczenia (Walonia, Rodan-Alpy) zaprezentowane na wysłuchaniu w dniu 15 czerwca 2015 r. Eksperti sieci europejskiej stwierdzają w sprawozdaniu na temat odporności branży kultury i branży twórczej⁽¹³⁾, że „polityka publiczna mająca na celu wspieranie kultury i kreatywności wydaje się mieć większy wpływ na szczeblu regionalnym lub lokalnym”.

4.1.2. Roczny program realizacji inicjatywy „Kreatywna Europa” przewiduje przeznaczenie 4,9 mln EUR na biura „Kreatywna Europa”. Biura te są zbyt mało liczne i znajdują się w stolicach lub metropoliach, co niekoniecznie oznacza najlepszą lokalizację w stosunku do miejsc, w których działają podmioty.

4.2. *Nieodzwonna reakcja na niepewną czasem sytuację pracowników nietypowych z branży kultury i branży twórczej (oprócz sektora dóbr luksusowych)*

4.2.1. Według sprawozdania Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) z maja 2014 r. dotyczącego stosunków pracy w sektorze mediów i kultury⁽¹⁴⁾ obecnie istnieje:

- 2,3 mln pracowników w sektorze wydawniczym, sektorze produkcji wideo i sektorze telewizji,
- 1,2 mln osób w branży drukarskiej i zajmującej się powielaniem nośników treści,
- 1 mln artystów, z których połowa ma status samozatrudnionych.

4.2.2. W przypadku większości tych zawodów, zwłaszcza zawodów z branży mediów i kultury, w ostatnich dziesięcioleciach przybrało na sile zjawisko tzw. zatrudnienia nietypowego, a to w związku z upowszechnieniem się umów o pracę w niepełnym wymiarze czasu i na czas określony, pracy tymczasowej, samozatrudnienia ekonomicznie zależnego.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u „W dążeniu do odnowy konsensusu w sprawie egzekwowania praw własności intelektualnej: Plan działania UE” (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 72).

⁽¹²⁾ Dz.U. L 178 z 17.7.2000, s. 1.

⁽¹³⁾ <http://www.eenc.info/fr/eencdocs-fr/rapports/la-resilience-de-lemploi-dans-les-secteurs-culturels-et-creatifs-sccs-pendant-la-crise/>

⁽¹⁴⁾ *Employment relationships in the media and culture industries* (maj 2014), http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_dialogue/-sector/documents/publication/wcms_240701.pdf

4.2.3. EKES popiera przyjęte przez MOP w maju 2014 r. punkty konsensusu⁽¹⁵⁾, w których potwierdza się, że „podstawowe zasady i prawa w pracy powinny mieć zastosowanie do wszystkich pracowników sektora mediów i kultury, bez względu na charakter ich stosunku pracy”. Stwierdza, że niektórzy pracownicy sektora mediów i kultury nie mają odpowiedniej ochrony socjalnej (zasiłek dla bezrobotnych, emerytura, zabezpieczenie socjalne itp.) i że wzmożone korzystanie z podwykonawstwa oraz istnienie bardzo różnych statusów wśród pracowników nietypowych z branży kultury i branży twórczej może niekiedy przyczyniać się do zwiększenia zagrożeń dla bezpieczeństwa i zdrowia.

4.2.4. EKES opowiada się za prowadzeniem bardziej intensywnych rokowań zbiorowych w tych różnych sektorach w celu poprawy warunków pracy.

4.2.5. EKES wzywa Komisję Europejską do przedstawienia ambitnego pakietu środków ustawodawczych dotyczącego mobilności, który pozwoli właściwie rozwiązać problemy dotyczące mobilności pracowników branży kultury i branży twórczej w UE oraz ułatwić wydawanie wiz w ramach wymian z państwami trzecimi.

4.3. *Przemiany, które trzeba zawczasu uwzględnić w narzędziach kształcenia i szkolenia w branży kultury i branży twórczej*

4.3.1. EKES zwrócił już uwagę na potrzebę propagowania większej wiedzy na temat branży twórczej w programach kształcenia podstawowego i zawodowego, zgodnie z zapisami Międzynarodowej karty rzemiosła artystycznego⁽¹⁶⁾.

4.3.2. Trzeba podkreślić kapitalną rolę publicznego nadawcy telewizyjnego i radiowego jako zasadniczego nośnika edukacji kulturalnej oraz środka upowszechniania programów o bogatych treściach literackich, historycznych i artystycznych.

4.3.3. EKES uważa ponadto, że w czasach szybkich przemian modeli biznesowych związanych zwłaszcza ze zmianami nawyków konsumenckich, konieczne jest, aby szkolenie zawodowe przygotowujące do pracy w branży kultury i branży twórczej uwzględniało treści kształcenia dotyczące ekonomii, zarządzania i strategii. Również szefowie firm i przedsiębiorcy z branży kultury i branży twórczej powinni mieć dostęp do takich szkoleń w ramach ustawicznego szkolenia zawodowego.

4.3.4. EKES w szeregu opinii zwrócił uwagę na znaczenie szkolenia, jeśli chodzi o przekazywanie rzadkiej wiedzy fachowej pochodzącej z rzemiosła. Jednakże w wielu państwach członkowskich coraz bardziej rzuca się w oczy właśnie rosnąca rozbieżność między treściami nauczania a potrzebami rynku, co popchnęło niektóre podmioty społeczeństwa obywatelskiego do zaangażowania się w dziedzinę kształcenia poprzez tworzenie placówek prywatnych lub do zorganizowania w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego krótkich, praktycznych szkoleń (4 tygodni), ukierunkowanych na fach, który pozwala młodym będącym lub niebędącym absolwentami uczelni wyższych szybko podjąć działalność.

4.3.5. W listopadzie 2014 r. rozpoczęła swoje prace Europejska Rada ds. Umiejętności w dziedzinie Sektora Audiowizualnego i Sektora Sztuk Widowiskowych. EKES jest nimi zainteresowany: powinny one doprowadzić do lepszego przewidywania potrzeb w zakresie kształcenia i doskonalenia zawodowego.

4.3.6. EKES uważa za istotne, by w tym kontekście partnerzy społeczni i Europejska Rada ds. Umiejętności byli ściśle włączeni w działania ESCO⁽¹⁷⁾ (wielojęzyczna europejska klasyfikacja umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów).

4.3.7. EKES apeluje o większą synergię między filarem „Sojusz na rzecz wiedzy” programu Erasmus+ a programem „Kreatywna Europa”.

4.4. *Czułość wobec strategii naszych globalnych konkurentów*

4.4.1. EKES wnosi, aby ze względu na wagę omawianego sektora w gospodarce UE wzięto pod uwagę wszystkie jego wymiary: zatrudnienie, kompetencje, szkolenie, własność intelektualną itd. Wymiar zewnętrzny należy uwzględnić w trwających negocjacjach dwustronnych i wielostronnych. Dobra i usługi dotyczące w istotnym stopniu treści twórczych i kulturalnych stanowią bowiem rosnącą część eksportu unijnego. Produkty luksusowe przedstawiały według szacunków ECCIA około 17 % całkowitego wywozu z UE w 2013 r.

4.4.2. Uwzględnienie specyfiki tych sektorów pod względem treści wymaga zwrócenia większej uwagi na prawa własności intelektualnej i regulację handlu elektronicznego.

⁽¹⁵⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP), GDFMCS/2014/7, Forum Światowego Dialogu na temat Stosunków Pracy w Sektorze Mediów i Kultury, Genewa, 14–15 maja 2014 r., *Points of consensus*.

⁽¹⁶⁾ Zob. przyp. 4.

⁽¹⁷⁾ Klasyfikacja ESCO została zapoczątkowana przez Komisję Europejską w 2010 r. ESCO jest elementem strategii „Europa 2020”.

4.5. Opracowanie atrakcyjnej narracji osnutej wokół wartości Unii Europejskiej

4.5.1. Wartości UE powinny być promowane i upowszechniane za pomocą atrakcyjnych formatów w sieciach społecznościowych.

4.5.2. Zaproszenie do zgłaszania propozycji projektów adresowane do twórców materiałów wideo, grafików, rysowników, muzyków itd. pozwoliłoby na opracowanie obrazowych, żywych treści, które mogłyby być błyskawicznie rozprzestrzeniane wśród młodzieży.

4.6. Zachęcanie do synergicznej współpracy

4.6.1. Cel ten, dotyczący tworzenia i rozwijania synergii między różnymi branżami kultury i branżami twórczymi, stanowi element ram koncepcyjnych Komisji Europejskiej ujętych w programie „Kreatywna Europa”⁽¹⁸⁾.

4.6.2. Można odnotować bardzo obiecujące konkretne doświadczenia np. między gastronomią i turystyką, branżą technologii cyfrowych i turystyką, sztuką i branżą dóbr luksusowych, kulturą i turystyką.

4.6.3. Takie doświadczenia synergicznej współpracy branży kultury i branży twórczej pomiędzy sobą oraz z innymi sektorami gospodarki nie zawsze dają się przenieść na skalę przemysłową, ponieważ opierają się na zrozumieniu cech swoistych każdego sektora.

4.6.4. Ponadto praktyki synergicznej współpracy rozwijane w branży kultury i branży twórczej pozwalają dzięki postępowi technologicznemu (druk 3D, druk cyfrowy) stymulować rozwój profili zawodowych ukierunkowanych na kreatywność i innowacje, które są siłami napędowymi przyszłych miejsc pracy.

4.7. Wykorzystanie gospodarczego potencjału dziedzictwa architektonicznego

4.7.1. UE jest częścią świata o największym zagęszczeniu zabytków kultury: tu znajduje się 363 spośród 981 obiektów przyrodniczych i kulturalnych uznanych przez Unesco za dziedzictwo ludzkości. Wykazano, że napływ turystów z Indii, Chin, Japonii lub Stanów Zjednoczonych wiąże się głównie z bogactwem tego dziedzictwa⁽¹⁹⁾. Należy sprzyjać wszelkim usprawnieniom polityki wizowej, z poszanowaniem wymogów bezpieczeństwa określonych przez państwa członkowskie i zainteresowane kraje trzecie.

4.7.2. Tymczasem w związku z wysokim zadłużeniem kilku państw członkowskich posiadających bogate zasoby zabytków architektury: Grecji (17), Francji (39), Włoch (47) czy Hiszpanii (44), odnotowuje się trudności z konserwacją i utrzymaniem tego dziedzictwa. Ponieważ bogactwo kultury i architektury europejskiej stanowi doskonały atut pozwalający dalej rozwijać turystykę kulturalną, wnosi się, aby Komisja Europejska dokonała podsumowania obecnego stanu konserwacji znajdujących się w Unii Europejskiej zabytków wpisanych na listę Unesco.

4.8. Ustanowienie europejskiego forum z udziałem wielu podmiotów

4.8.1. EKES apelował o utworzenie takiego forum już wcześniej⁽²⁰⁾. Wniosek ten popiera Komitet Regionów, który domaga się utworzenia Europejskiego Forum Twórczego⁽²¹⁾. W skład forum „wchodziłoby przedstawiciele sektora publicznego, prywatnego i wolontariuszy. Analizowaliby oni różne sposoby zastosowania w Europie twórczych rozwiązań, by poradzić sobie z pilnymi problemami lokalnymi i europejskimi”.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁸⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1295/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. ustanawiające program „Kreatywna Europa” (2014–2020) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 221).

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 75.

⁽²⁰⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 39.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 218 z 30.7.2013, s. 7.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Programy rozwoju obszarów wiejskich – wciąż pierwsza pomoc, czy już oznaki zdrowienia?”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/14)

Sprawozdawca: Tom JONES

Współsprawozdawca: Joana AGUDO I BATALLER

Dnia 22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Programy rozwoju obszarów wiejskich – wciąż pierwsza pomoc, czy już oznaki zdrowienia?”

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 192 do 3 (10 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje ciągle zaangażowanie UE, państw członkowskich i regionów w mierzenie się z niektórymi wyzwaniami, przed którymi stoją obszary wiejskie, poprzez szeroko zakrojony program rozwoju obszarów wiejskich. Odnotowuje wysiłki Komisji i pracowników rządów zmierzające do opracowania i przyjęcia nowego programu. Niemniej, biorąc pod uwagę prawdziwy kryzys, w obliczu którego znalazło się wiele obszarów wiejskich będących w niekorzystnym położeniu, rozczarowuje opóźnienie przedłożenia, zatwierdzenia i rozpoczęcia tego programu w niektórych państwach i regionach. Zalecamy zatem, aby Komisja, wraz z władzami państwowymi i regionalnymi, zleciła niezależny przegląd tego procesu w celu uniknięcia kolejnych opóźnień programu w przyszłości.

1.2. Sukces programu rozwoju obszarów wiejskich zależy od skuteczności zasady partnerstwa. Zasadnicze znaczenie ma współdzielenie odpowiedzialności za program między publicznymi i prywatnymi zainteresowanymi stronami, partnerami społecznymi oraz NGO, na podstawie obowiązków traktatowych i innych zobowiązań. EKES zauważa, że wystąpiła poprawa zaangażowania w stosunku do poprzednich programów, jednak poziom partnerstwa wciąż jest różny w całej UE.

1.3. Rola komitetów monitorujących musi być przejrzysta. Członkowie muszą być skuteczni w kontrolowaniu celów i mieć dostęp do wytycznych finansowych. Skład komitetów powinien obejmować jak najszerszy wachlarz podmiotów i w stosownych przypadkach móc odzwierciedlać grupy interesów.

1.4. Zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 1303/2013, zwłaszcza jego art. 5, dotyczącym partnerstwa i zarządzania, Komitet uważa, że Komisja powinna monitorować sposób stosowania rozporządzenia w trakcie przygotowywania umów o partnerstwie i wdrażania programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących.

1.5. Komitet pozytywnie ocenia zakres programów oparty na potrzebach i priorytetach lokalnych oraz coraz intensywniejsze wykorzystywanie modelu rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, służącego bardziej integracyjnemu angażowaniu społeczności lokalnych. Należy upowszechniać najlepsze wzorce skutecznych działań w zakresie wykorzystania tego modelu.

1.6. Ograniczenia budżetowe implikują uzupełniającą i niepowielającą rolę względem pozostałej części budżetu WPR. Zalecamy maksymalne wykorzystanie współfinansowania rządowego, prywatnego i dobrowolnego, wraz z usprawnieniem procedury dla wnioskodawców. Instytucje zarządzające powinny ułatwiać dostęp do funduszy polityki spójności i innych europejskich funduszy inwestycyjnych, ilekroć projekty spełniają szersze kryteria.

1.7. Jak już stwierdził EKES ⁽¹⁾, 15 państw członkowskich przeniosło fundusze z dopłat bezpośrednich do programów rozwoju obszarów wiejskich, natomiast 5 innych państw członkowskich przekazało środki z drugiego do pierwszego filaru. Choć obie opcje są prawnie uzasadnione, jako że zezwalają na nie współprawodawcy, nie reprezentują jednak tej samej wartości, ponieważ celem programów rozwoju obszarów wiejskich jest bardziej zrównoważony rozwój terytorialny w poszczególnych regionach UE. Zaleca się przeprowadzenie badania spójności i skuteczności tego rodzaju elastyczności, w tym jej wpływu na konkurencyjność na jednolitym rynku.

1.8. Priorytety w zakresie wydatków znacznie się różnią w poszczególnych państwach i regionach. W niniejszej opinii podkreśla się znaczenie zrównoważonego rozwoju działalności gospodarczej, środowiska naturalnego i sprawiedliwości społecznej, z silnym naciskiem na wartość dodaną dla zasobów wiejskich. Zalecamy, aby Komisja przeprowadziła ocenę postępów w realizacji celów dotyczących powyższych priorytetów, respektując istniejące zobowiązania. Władze powinny móc dokonywać dostosowań, tak aby nowe projekty mogły prowadzić do skutecznego wdrożenia programu i przyczyniać się do wyciągania wniosków z myślą o przyszłych ramach polityki obszarów wiejskich.

1.9. Istnieje poważna obawa, że programy rozwoju obszarów wiejskich nie będą zdolne do zapewnienia większej spójności terytorialnej. Obszary bardziej oddalone i mające niewielkie znaczenie gospodarcze, znajdujące się zarówno w obrębie, jak i pomiędzy państwami i regionami, są pozbawione potencjału strukturalnego do wykorzystania dostępnych środków i wsparcia. Konieczne są dalsze ukierunkowane zasoby w dłuższym okresie, w tym transgraniczna opieka mentorska, partnerstwo, budowanie zdolności w zakresie struktur doradztwa oraz innowacyjnych pożyczek i inwestycji dla przedsiębiorstw prywatnych i społecznych.

1.10. Respektuje się uznany już model LEADER, a finansowane przez KE sieci rozwoju obszarów wiejskich zachęca się do dalszego rozpowszechniania dobrych praktyk.

1.11. W programach wyraźnie można zauważyć silny nacisk na utrzymanie miejsc pracy i tworzenie nowych możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich, a także na znaczenie inwestycji, wymiany wiedzy, szkolenia, wsparcia mentorskiego i zacieśnienia więzów z ośrodkami badawczymi. Istotne są środki zachęcające młodzież do poszukiwania dla siebie przyszłych perspektyw na obszarach wiejskich, a także środki pomagające w integracji wszystkich tych osób, które mają szczególne trudności lub są niepełnosprawne fizycznie czy też umysłowo. Kluczowe znaczenie mają zachęty finansowe wspierające wymianę pokoleń. Ponadto wiejskie szkoły i uczelnie potrzebują ściślejszego powiązania zarówno z tradycyjnymi, jak i zmieniającymi się potrzebami w zakresie umiejętności na swoich obszarach.

1.12. Należy podjąć kwestię planowania sukcesji, łącząc oferowane przez program rozwoju obszarów wiejskich możliwości testowania modeli biznesowych z krajowymi i regionalnymi przepisami w dziedzinie transferów aktywów. Zachęca się do mobilności pracowników, o ile towarzyszą jej wysokiej jakości szkolenia i przestrzeganie praw pracowniczych.

1.13. Należałoby konkretnie skupić uwagę na wkładzie kobiet w skuteczną realizację programu i ten wkład wesprzeć. Ich rola ma zasadnicze znaczenie dla zagwarantowania, że mieszkańcy obszarów wiejskich na nich pozostaną, nie tylko poprzez dywersyfikację i przetwarzanie produktów rolnych, lecz również poprzez współpracę na rzecz lokalnego rozwoju terytorialnego w celu stworzenia możliwości prowadzenia działalności rzemieślniczej i agroturystycznej; ponadto działalność kobiet jest istotnym czynnikiem innowacji.

1.14. Z zadowoleniem przyjmuje się środki mające na celu poprawę środowiska, jego ekosystemów i krajobrazów kulturowych. Wsparcie na rzecz właściwie oznakowanych produktów lokalnych, turystyki wiejskiej oraz niewielkich systemów energii odnawialnej prowadzonych przez społeczności lokalne powinno przynieść zrównoważone korzyści z punktu widzenia gospodarki i społeczności. Rewitalizacja obszarów wiejskich może się dokonać tylko wtedy, gdy proces ten będą wspierały wydajne i rentowne gospodarstwa rolne i leśne oraz przedsiębiorstwa wiejskie. Trzeba będzie włożyć więcej wysiłku w poprawę zrozumienia między rolnikami i właścicielami lasów produkującymi żywność lub surowce odnawialne oraz dobra środowiskowe i rekreacyjne a konsumentami reprezentującymi coraz bardziej zróżnicowane obywatelstwo europejskie.

⁽¹⁾ Raport informacyjny w sprawie przepisów wykonawczych WPR, EESC-2015-01409.

1.15. Przeciwdziałanie wpływowi zmiany klimatu na rolnictwo i leśnictwo, i *vice versa*, należy do priorytetów programów. Z zadowoleniem przyjmuje się projekty dotyczące wychwytywania dwutlenku węgla, poprawy jakości wody i gleby, ograniczenia emisji, wzbogacania ekosystemów i rozwijania gospodarki o obiegu zamkniętym. Poprawa musi być długoterminowa i powinna być mierzona naukowo na przestrzeni kilku programów rolno-środowiskowych i innych oraz musi być powiązana z produkcją.

1.16. Walka z niesprawiedliwością społeczną zależy od szerzej zakrojonych funduszy i polityk rządowych i unijnych, w tym od zapewnienia lepszych usług internetowych, transportowych i edukacyjnych.

1.17. Odnowienie wsi pod względem ekonomicznym i z punktu widzenia życia społeczności ma zasadnicze znaczenie i programy rozwoju obszarów wiejskich powinny również zostać zbadane pod kątem tego, czy sprzyjają włączeniu wszystkich mieszkańców tych obszarów. Zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i działalność przedsiębiorstw mają żywotne znaczenie dla trwałości obszarów wiejskich.

2. Wprowadzenie

2.1. Obszary wiejskie Europy są życiodajną siłą dla wszystkich obywateli europejskich, nie tylko dla tych, którzy na nich mieszkają i pracują. Zapewniają bezpieczne dostawy żywności, drewna, minerałów i wody. Zapewniają też różnorodność siedlisk, energię ze źródeł odnawialnych, dostęp do terenów rekreacyjnych, krajobrazy historyczne, różne rodzaje rzemiosła, a przede wszystkim ludzi o wielu umiejętnościach i różnorodnej kulturze. Około 115 milionów (23 %) obywateli UE klasyfikuje się jako mieszkających na obszarach wiejskich.

2.2. Istnieje jednak duże zróżnicowanie obszarów wiejskich pod względem dobrobytu gospodarczego i spójności społecznej. Niektóre są zamożne i dynamiczne, inne słabe, wyludniające się i podzielone. Wiele cechuje bogactwo atutów i ubóstwo finansowe, skromne zaludnienie i ograniczony dostęp do infrastruktury publicznej. Jest to prawdą szczególnie w odniesieniu do bardziej oddalonych i górzystych regionów i wysp. Siła przyciągania nowoczesnej gospodarki i działalności społecznej do miast i miasteczek jest nieubłagana. Sprawia ona, że bardzo trudno jest rządowi, szczególnie jeśli realizują niewłaściwe rozwiązania miejskie, zapewnić zrównoważony charakter wiejskich społeczności lokalnych. Mobilność i swobodne przemieszczanie się osób są podstawowymi zasadami Unii Europejskiej. Niemniej mają niezamierzone konsekwencje dla najuboższych regionów wiejskich, gdyż zbyt wielu ludzi, szczególnie młodych, wyjeżdża bezpowrotnie, spodziewając się lepszych perspektyw życiowych.

2.3. Europa potrzebuje wizji odbudowania zaufania do dobrej jakości życia na wsi, opartej na ekologicznym wzroście gospodarczym, promowaniu gospodarki o obiegu zamkniętym, lepszym zrozumieniu potrzeb społeczności i inteligentniejszych usługach wsparcia. Celem niniejszej opinii jest zastanowienie się, dlaczego istnieje zmienność współczynników powodzenia i jakie są perspektywy prawdziwej poprawy w trakcie nowego programu finansowania. Czy wyciąga się wnioski dla trzech filarów zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwości gospodarczej, środowiskowej i społecznej? Czy istnieje prawdziwe poczucie odpowiedzialności i partnerstwa wśród wszystkich zainteresowanych stron?

3. Uwagi ogólne

3.1. Państwa członkowskie i regiony wprowadzają liczne środki przywracające równowagę szans gospodarczych na wsi i w mieście oraz stabilizujące spójność społeczną, a UE, poprzez pierwszy (rozporządzenie (UE) nr 1307/2013) i drugi filar (rozporządzenie (UE) nr 1305/2013) WPR, a także poprzez swoje fundusze strukturalne i fundusz spójności, podejmuje ciągłe starania o odwrócenie niekorzystnej tendencji, choć z ograniczonym i zmiennym powodzeniem. Bieżące wsparcie UE dla rozwoju obszarów wiejskich, finansowane przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), ustanowiony w rozporządzeniu (UE) nr 1306/2013, jest szacowane przed przesunięciem środków między filarami na 95,6 mld EUR, co stanowi 23 % budżetu WPR.

3.2. Programy na lata 2014–2020 bazują na latach doświadczeń obejmujących wszystko to, co się sprawdziło i co się nie sprawdziło. Komisja wspiera Europejską Sieć na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz europejskie partnerstwo innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa w celu promowania dobrych praktyk i innowacyjnych rozwiązań. EKES zaleca zintensyfikowanie tych prac na wszystkich poziomach. Najlepsze praktyki innych podmiotów finansujących także mogłyby posłużyć do wyciągnięcia wniosków.

3.3. Choć budżety są mniejsze niż niektóre inne budżety UE, mogą one być inteligentne i ulec rozszerzeniu o współfinansowanie ze źródeł rządowych i innych. Programy muszą być komplementarne względem zasobów pierwszego filaru i muszą być powiązane z innymi strumieniami finansowania, w odpowiednich przypadkach, w ramach sprawnej infrastruktury administracyjnej, która zapewnia wnioskodawcom szybką odpowiedź, a także opiekę mentorską ze strony agencji doradczych i lokalnych organów planujących.

3.4. Składniki programów są wystarczająco elastyczne i lokalne, aby bazować na rzeczywistych potrzebach społeczności lokalnych. Model LEADER z lokalnymi grupami działania przynosi współodpowiedzialność i pozytywne wyniki tam, gdzie grupy te są najwydajniejsze i najskuteczniejsze. Wsparcie techniczne dla wszystkich zainteresowanych stron, uzupełnione o opiekę mentorską i szkolenia, ma kluczowe znaczenie we wszystkich projektach i inicjatywach.

3.5. Niemniej obszary znajdujące się w najbardziej niekorzystnym położeniu z trudem uzyskują rzeczywistą poprawę w wyniku programów krótkoterminowych, a to ze względu na brak zasobów biznesowych, słabą infrastrukturę, niedoświadczonych przywódców lokalnych i mniejszy dostęp do innych inwestycji. W imię lepszej spójności terytorialnej obszarom tym należy poświęcić większą uwagę, jak w ramach dawnego Celu 1 programów finansowanych z funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

3.6. Komisja opublikowała nowe rozporządzenia finansowe na okres 2014–2020, które powinny zostać właściwie zrozumiane i wdrożone przez instytucje zarządzające oraz komitety monitorujące, bez zwiększania administracyjnego obciążenia dla wnioskodawców projektów. W tym względzie Europejski Trybunał Obrachunkowy w sprawozdaniach ⁽²⁾ dotyczących okresu programowania 2007–2013 oraz ram prawnych na lata 2014–2020 przedstawił propozycje zmierzające do zapewnienia większych korzyści ekonomicznych.

3.7. Wystąpiło poważne opóźnienie procesu przygotowań i zatwierdzania wielu nowych programów, mimo obietnic uproszczenia. Jest to godne ubolewania z uwagi na opłakany stan wielu spośród najuboższych obszarów wiejskich i pragnienie, aby programy te pilnie przyczyniały się do walki z niskimi dochodami, bezrobociem młodzieży, słabą infrastrukturą publiczną i skutkami zmiany klimatu. Od maja 2015 r. około 57 % ⁽³⁾ programów regionalnych i państwowych nadal wymagało zatwierdzenia, choć jest nadzieja, że proces ten może zostać sfinalizowany do końca roku.

4. Konsultacje i zaangażowanie zainteresowanych stron

4.1. EKES podkreśla znaczenie wykonania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. Wskazuje na szczególne znaczenie art. 5 dotyczącego partnerstwa i wielopoziomowego zarządzania, w którym stwierdza się, że należy włączyć inne władze publiczne, partnerów gospodarczych i społecznych i inne podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie. Komisja powinna zatem monitorować sposób stosowania rozporządzenia w trakcie przygotowywania umów o partnerstwie i podczas wdrażania programów, w tym poprzez udział w komitetach monitorujących dla programów.

⁽²⁾ Sprawozdania specjalne nr 22/2014, 23/2014, 4/2015 i 5/2015.

⁽³⁾ Komisja Europejska – komunikat prasowy z dnia 26 maja 2015 r., *Adoption of a further 24 Rural Development Programmes to boost the EU farming sector and our countryside* [Przyjęcie kolejnych 24 programów rozwoju obszarów wiejskich mających pobudzić sektor rolny UE i naszą wieś].

4.2. W niniejszej opinii bada się poziom zaangażowania podczas przygotowywania programów rozwoju obszarów wiejskich, choć jej wnioski są ograniczone wskutek małej liczby i wąskiego zasięgu geograficznego zatwierdzonych programów. Zorganizowano trzy wysłuchania ⁽⁴⁾ oraz przygotowano kwestionariusz, który został szerzej rozpowszechniony. Pierwsze odpowiedzi wskazywały na zróżnicowany terytorialnie, lecz lepszy, dojrzalszy proces zaangażowania pomiędzy rządami a organizacjami pozarządowymi niż w przypadku poprzednich programów. Niemniej należałoby poczynić większe wysiłki w celu rozpowszechnienia dobrych praktyk w zakresie zaangażowania, w tym intensywniej korzystać z technologii komunikacyjnej do celów trwałego dialogu. Dialog jest silnie zróżnicowany w obrębie państw i regionów. Umowy o partnerstwie mogą mieć charakter raczej symboliczny, rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest przyjęty tylko na niektórych obszarach, a rzeczywiste konsultacje z wszystkimi zainteresowanymi stronami kończą się bliżej początku niż końca całego procesu ⁽⁵⁾. Są dostępne przykłady dobrych praktyk i występują one często tam, gdzie podobne zaangażowanie doprowadziło do lepszych wyników w związku z innymi inicjatywami politycznymi ⁽⁶⁾.

4.3. Rządy samotnie nie mogą wprowadzić prawdziwej zmiany koniecznej do ożywienia obszarów wiejskich. Mogą zapewnić ramy prawne i planistyczne, demokratyczną odpowiedzialność, lepszą infrastrukturę publiczną i katalityczne finansowanie. Jednak to głównie przedsiębiorstwa prywatne, wykwalifikowani pracownicy oraz przedsiębiorstwa społeczne i wspólnotowe przynoszą efekty ludziom i środowisku. Aby chcieć zainwestować czas i zasoby, ludzie muszą mieć pewność, że wspólna wizja lepszej przyszłości obszarów wiejskich może zostać urzeczywistniona i nie będzie wstrzymywana przez nadmiar procedur administracyjnych.

4.4. Aby odnieść sukces, partnerzy gospodarczy i społeczni potrzebują zasobów umożliwiających im trwałe współdziałanie z ich członkami i rządami. Jako że plany zmieniają się i ewoluują, musi zaistnieć większe poczucie współodpowiedzialności za politykę i wdrażanie. Komitety monitorujące muszą mieć szeroką bazę członków, dobrze zorientowanych i zdolnych do skutecznej kontroli. EKES dąży do ułatwiania rozwoju lepszych modeli partnerstwa z partnerami obywatelskimi i społecznymi ⁽⁷⁾.

5. Udzielanie pierwszej pomocy czy długoterminowe uzdrowienie?

5.1. Nasze wysłuchania ⁽⁸⁾ w Brukseli i w północnej Walii potwierdziły, że programy zawierają cele dotyczące wyników. Programy te powinny być okresowo oceniane przez Komisję, komitety monitorujące oraz zainteresowane strony pod kątem rzeczywistego postępu i korzyści ekonomicznych. Należy też przeprowadzić badanie na temat tego, czy przeniesienie środków finansowych między filarami okazało się skuteczne, czy też przyczyniło się do większego zaburzenia równowagi geograficznej i do większych zakłóceń konkurencji.

5.2. Wskazano do zbadania trzy zagadnienia dotyczące rozwoju zrównoważonego: przedsiębiorczość i zatrudnienie, środowisko naturalne i włączenie społeczne.

Przedsiębiorczość i zatrudnienie

5.3. Chociaż budżet WPR zmniejsza się, rosną stawiane przez Komisję dodatkowe wymogi zgodności w odniesieniu do płatności dokonywanych w pierwszym filarze. Jest zatem konieczne, aby program rozwoju obszarów wiejskich wspierał inwestycje służące konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa, m.in. poprzez produkty o większej wartości dodanej, ulepszone marketing, wzmocnione krótkie łańcuchy dostaw, identyfikację wizualną marki oraz wymianę wiedzy. Uniwersytety i szkoły wyższe mają do odegrania – poprzez partnerstwo i opiekę mentorską – istotną rolę w swoich regionach oraz we wspieraniu regionów znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu. Powinny współpracować z istniejącymi jednostkami doradztwa dla rolników i obszarów wiejskich w celu pozyskiwania funduszy UE przeznaczonych na badania

⁽⁴⁾ W dniu 13 kwietnia w Brukseli, 21 maja w Bangor w północnej Walii i 9 czerwca 2015 r. w Helsinkach.

⁽⁵⁾ Opinia w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

⁽⁶⁾ W Walii procesy konsultacyjne osiągnęły dojrzałość, która wciąż się umacnia, a bierze się to ze zobowiązań konstytucyjnego zawartego w walijskiej ustawie o decentralizacji, która promuje zrównoważony rozwój i przewiduje działanie w partnerstwie z sektorem wolontariatu.

⁽⁷⁾ Art. 11 traktatu lizbońskiego i deklaracja ryska Platformy Społecznej z marca 2015 r.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 4.

naukowe, tak aby zaspokajać konkretne potrzeby lokalne. Program rozwoju obszarów wiejskich powinien być pomostem między wnioskodawcami a Europejskim Funduszem Inwestycyjnym i programem „Horyzont 2020”, pomagając nauce w tworzeniu zastosowań dla gospodarstw i wsi. Choć szkoły nie są bezpośrednio finansowane przez program rozwoju obszarów wiejskich, istnieje dla nich wyraźna rola, szczególnie na obszarach wiejskich, polegająca na zaspokojeniu odpowiednich potrzeb biznesowych przyszłych pokoleń. Dni otwarte w gospodarstwach, doświadczenie zawodowe i przyuczenie do zawodu uzyskane w innych programach finansowania mają kluczowe znaczenie dla inspirowania dobrze wyszkolonej siły roboczej⁽⁹⁾. Szkolenie, formalne i nieformalne, musi być zawodowe, związane z działalnością gospodarczą i lokalne, jeżeli to możliwe⁽¹⁰⁾.

5.4. Rolnictwo i leśnictwo funkcjonują w dynamicznym środowisku gospodarczym, charakteryzującym się globalizacją, szybkim postępem technologicznym i rosnącymi wymaganiami społecznymi. Innowacje to zasadniczy klucz do utrzymania wydajności i konkurencyjności rolników i właścicieli lasów. Nowo utworzone europejskie partnerstwa innowacyjne na rzecz wydajnego i zrównoważonego rolnictwa są cennym narzędziem, które musi być wdrożone szybko i szeroko. Potrzebne są usprawnione warunki finansowania służące mobilizacji innowacji i ułatwieniu ich wprowadzania.

5.5. Gwarancja dla młodzieży i podobne programy muszą być związane na obszarach wiejskich z inicjatywami programu rozwoju obszarów wiejskich, tak aby istniały nadzieje na postępy i ambicje. Zasadnicze znaczenie ma wsparcie inwestycji oraz szkoleń podejmowanych przez młodych rolników i nowe podmioty. Ważnym priorytetem muszą być projekty służące wspieraniu i zatrzymaniu ludzi młodych na obszarach wiejskich. Młodych ludzi należy zachęcać do przyjęcia odpowiedzialności za środki opracowane z myślą o tym, by im pomóc. Obszary wiejskie potrzebują lepszych ram planowania sukcesji⁽¹¹⁾, które będą sprawiedliwe pod względem prawnym i dostępne oraz będą stymulowały transfery międzypokoleniowe, zrównoważone pod względem łączenia młodości z doświadczeniem.

5.6. W pełni uznaje się rolę kobiet w rolnictwie. Ich wkład w opracowywanie i realizację projektów na obszarach wiejskich jest nieoceniony, a jak to pokazują przykłady z Finlandii, ukierunkowane wsparcie doradcze prowadzi do uwolnienia potencjału przedsiębiorczości⁽¹²⁾.

5.7. Turystyka wiejska, produkcja rzemieślnicza oraz rozszerzanie inicjatyw rekreacyjnych i z zakresu zdrowia i sprawności fizycznej zasługują na wsparcie, podobnie jak działalność promocyjna festiwalu, pokazów, takich jak Royal Welsh, a w Berlinie – Zielony Tydzień. Ponowne zaangażowanie miasta i wsi w zmieniającą się pluralistyczną Europę, a także lepszy dostęp do usług szerokopasmowego internetu są koniecznością dla biznesu i konsumentów z obszarów wiejskich. Tworzenie regionalnych łańcuchów wartości oferuje duże możliwości dla rzemiosła, rolnictwa, turystyki i handlu oraz dla obszarów wiejskich⁽¹³⁾. EKES popiera proponowany Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) i jego zobowiązanie do wsparcia projektów wiejskich.

Środowisko

5.8. Wpływ zmiany klimatu na rolnictwo i leśnictwo poddano analizie w jednej z opinii⁽¹⁴⁾. Jednym z rozwiązań prowadzących do zwiększenia produkcji dzięki zmniejszaniu zużycia zasobów i poprawie odporności na zmianę klimatu jest wspieranie zrównoważonej intensyfikacji w sektorze rolnictwa i leśnictwa. Promuje się nowoczesne użytkowanie gruntów w celu rozwijania działań łagodzących służących przeciwdziałaniu zmianie klimatu i zwiększaniu różnorodności

⁽⁹⁾ Walijska Akademia Rolna jest dobrym przykładem szkolenia z zakresu przywództwa.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie rozwoju zawodowego i szkoleń zawodowych na obszarach wiejskich – NAT/650 (dotychczas nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym).

⁽¹¹⁾ Przegląd autorstwa Malcolma Thomasa (Walia).

⁽¹²⁾ Opinia w sprawie roli kobiet jako siły napędowej w modelu rozwoju i innowacji w rolnictwie i na obszarach wiejskich (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 29).

⁽¹³⁾ Opinia w sprawie rolnictwa i rzemiosła (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 35).

⁽¹⁴⁾ Opinia rozpoznawcza w sprawie wpływu polityki klimatyczno-energetycznej na sektory rolnictwa i leśnictwa (Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 1).

biologicznej, szczególnie poprzez programy rolno-środowiskowe⁽¹⁵⁾. Należy wspierać recykling i gospodarkę o obiegu zamkniętym⁽¹⁶⁾, a energia ze źródeł odnawialnych⁽¹⁷⁾ jest bardzo cennym aktywem obszarów wiejskich, który przy właściwych inwestycjach będzie coraz silniej oddziaływał gospodarczo, społecznie i środowiskowo. Istnieją prawdziwe możliwości w zakresie własności i inwestycji o charakterze wspólnotowym, jeżeli wprowadzone zostaną udoskonalenia technologiczne w obszarze magazynowania energii oraz logistyki i infrastruktury.

5.9. EKES podkreśla znaczenie działań rolno-środowiskowo-klimatycznych, które uzupełniają zazielenianie pierwszego filaru. Ukierunkowanie wsparcia pod kątem konkretnych kryteriów – np. grunty zagrożone erozją, grupowanie siedlisk łąkowych, zlewnie czy wsparcie dla gatunków wymagających szczególnych praktyk zarządzania – jest korzystne. Jednakże wymogi dotyczące zgodności nie mogą stać się dodatkowymi obciążeniami. Aby mierzyć postępy, jednocześnie rozumiejąc, że dla uzyskania prawdziwej poprawy konieczna jest dłuższa perspektywa czasowa, trzeba dysponować dokładnym naukowym poziomem odniesienia⁽¹⁸⁾.

5.10. Krajobraz wiejskiej Europy jest przede wszystkim efektem działalności człowieka, ukształtowanym przez pracę wielu pokoleń poświęconą wytwarzaniu żywności, drewna i schronienia. Obywatele Europy cenią jego różnorodność. Programy rozwoju obszarów wiejskich powinny przyczynić się do zapewnienia zrównoważenia takich krajobrazów kulturowych przez stworzenie możliwości transferu umiejętności i prowadzenia przejrzystej finansowanej działalności rolniczej, która stanowi wkład w tak cenną mozaikę.

Włączenie społeczne

5.11. niesprawiedliwość w kontekście wiejskim jest trudna do zdefiniowania i zwalczania. Jak wspomniano wcześniej, dotyczy ona rozproszonego osadnictwa, małej liczby ludności, nierównowagi wieku, słabej publicznej infrastruktury transportowej, zdrowotnej i usług społecznych. Dotyczy też niskich dochodów, izolacji oraz niskiej jakości mieszkalnictwa i usług technologicznych. Istnieje szczególny problem złego traktowania i wyzysku pracowników na niektórych obszarach⁽¹⁹⁾, zwłaszcza migrantów, w przypadku których potrzebne są większe wysiłki zmierzające do pomocy w ich integracji i umożliwienia dostępu do odpowiedniego szkolenia zawodowego.

5.12. TFUE w art. 39 ustanawia jako jeden z najważniejszych celów WPR zapewnienie odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej przez zwiększanie wydajności, promowanie postępu technicznego oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju produkcji i optymalne wykorzystanie czynników produkcji. TFUE wymaga, aby podczas formułowania WPR uwzględniano szczególnie cechy działalności rolniczej, które wynikają ze społecznej struktury rolnictwa oraz strukturalnych i naturalnych nierówności między poszczególnymi regionami rolniczymi.

5.13. Programy rozwoju obszarów wiejskich pomagają tworzyć i konsolidować pośrednie i bezpośrednie miejsca pracy zarówno w sektorze rolnym, jak i rolno-spożywczym, a także przyczyniać się w mniejszym stopniu do dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich. Niemniej programy rozwoju obszarów wiejskich mogą realistycznie wnieść tylko ograniczony wkład w przeciwdziałanie problemom strukturalnym i niedostatkom infrastruktury publicznej na obszarach wiejskich.

⁽¹⁵⁾ Glastir (Walia), Stewardship (Anglia), Glas (Irlandia), Kulep (Bawaria).

⁽¹⁶⁾ Opinie w sprawie zielonej gospodarki (Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 99) oraz w sprawie wspierania kreatywności, ducha przedsiębiorczości oraz mobilności w dziedzinie kształcenia i szkolenia (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 20).

⁽¹⁷⁾ Analiza EKES-u na temat roli społeczeństwa obywatelskiego we wdrażaniu dyrektywy UE w sprawie odnawialnych źródeł energii – sprawozdanie końcowe, EESC-2014-04780.

⁽¹⁸⁾ Zob. dane zebrane przez Uniwersytet w Bangor – wysłuchania w Bangor w dniu 21 maja 2015 r.

⁽¹⁹⁾ Opinia w sprawie transgranicznej siły roboczej w rolnictwie (Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 19).

5.14. Potrzebne są inne rządowe budżety i rozwiązania z zakresu polityki, weryfikowane pod kątem obszarów wiejskich lub, jeszcze lepiej, specjalnie projektowane z uwzględnieniem problemów wsi, w tym programy na rzecz transportu lokalnego, efektywności energetycznej w domach i możliwości przekwalifikowania w celu promowania innowacji. Niemniej programy rozwoju obszarów wiejskich powinny być także oceniane pod względem ich wkładu w sprawiedliwość społeczną, z wykorzystaniem wskaźników przewidzianych w prawodawstwie UE i innych wskaźników, które należy ująć w celu bardziej skutecznej oceny. Należą do nich wskaźniki dotyczące promowania przedsiębiorstw społecznych i projektów rolnictwa społecznego, które podejmują kwestie niepełnosprawności, tworzą miejsca pracy i wykorzystują zbędne grunty i budynki gospodarskie. Potrzeba znacznie więcej wysiłków, aby wspierać i propagować włączenie żyjących na wsi osób niepełnosprawnych, by umożliwić im odgrywanie pełniejszej roli w ich społecznościach.

5.15. Gminy wiejskie to zasadnicze ośrodki solidarności wspólnotowej. Odnowa wsi poprzez wspieranie małych przedsiębiorstw i przedsiębiorstw społecznych, wspomagana przez filantropię i wolontariat, powinna stanowić kluczowy priorytet z myślą o umocnieniu społeczności⁽²⁰⁾, jak tego dowiedziono w Finlandii i jak to się czyni walijskim programie rozwoju obszarów wiejskich⁽²¹⁾.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁰⁾ Walijska Rada Działalności Wolontariackiej (*Wales Council for Voluntary Action*) – Fundusz na rzecz Aktywnego Włączenia Społecznego (*Active Inclusion Fund*) oraz Village SOS – Wielka Loteria – Walia, WCVA.

⁽²¹⁾ Program rozwoju obszarów wiejskich Walii (MO7).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie znaczenia handlu produktami rolnymi dla przyszłego rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej w UE w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/15)

Sprawozdawca: Volker PETERSEN

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

znaczenia handlu produktami rolnymi dla przyszłego rozwoju rolnictwa i gospodarki rolnej w UE w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 179 do 1 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. WPR została w dużym stopniu zliberalizowana, jeśli chodzi o politykę rynkową i cenową. Unijny rynek rolny jest otwarty i stanowi część globalnego rynku, który kieruje się popytem. W ostatniej dekadzie, wraz z otwarciem rynków, niezwykle dynamicznie rozwinął się handel produktami rolnymi między UE a krajami trzecimi.

1.2. W tym kontekście EKES stwierdza, że handel ten ma zasadnicze znaczenie gospodarcze dla rolnictwa i sektora rolno-spożywczego oraz dla obszarów wiejskich. Komitet z niepokojem odnotowuje, że dyskusje w społeczeństwie niekiedy krytycznie odnoszą się do handlu produktami rolnymi, w przeciwieństwie do innych gałęzi gospodarki, jak branża motoryzacyjna czy chemiczna.

1.3. Tymczasem na handlu tym bez wątpienia spoczywa szczególna odpowiedzialność w świecie, na którym panuje głód lub brakuje żywności bądź jej jakość jest niewystarczająca. EKES ma świadomość tej odpowiedzialności. Świat charakteryzujący się rosnącą liczbą ludności, rosnącymi zarobkami w wielu krajach i coraz większą biedą w innych wymaga z jednej strony zaspokojenia popytu tych, którzy są w stanie za to zapłacić, a z drugiej strony – udzielenia pomocy i wsparcia tym, którzy nie są w stanie zaradzić własnymi siłami głodowi i niedostatkowi.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje daleko idącą spójność unijnej polityki rolnej i polityki na rzecz rozwoju. Jego zdaniem stanowi to warunek wyważonego ukierunkowania i realizacji zadań handlu produktami rolnymi oraz działań na rzecz rozwoju.

1.5. Komitet opowiada się za zrównoważonym wspieraniem rolnictwa i sektora rolno-spożywczego UE, tak aby mogły one z powodzeniem uczestniczyć w coraz bardziej rozwijającym się światowym handlu produktami rolnymi. Handel produktami rolnymi wnosi istotny wkład w zachowanie struktur gospodarczych na obszarach wiejskich w UE. Jednocześnie zapewnia on, w kontekście wielopoziomowego łańcucha wartości produktów spożywczych, 40 mln wymagających wysokich kwalifikacji miejsc pracy w UE, które są mniej podatne na kryzys niż w innych sektorach.

1.6. Zawierane przez UE dwustronne umowy o wolnym handlu mogą wnieść ważny wkład w znoszenie barier pozataryfowych. Jednocześnie po obu stronach zawsze znajdują się regulacje niepoddające się negocjacjom. Dlatego też trzeba znaleźć przepisy ułatwiające handel w warunkach braku harmonizacji.

1.7. MŚP w znacznym stopniu przyczyniają się do unijnego handlu produktami rolnymi. W kontekście międzynarodowym zależą one przede wszystkim od trwałego wsparcia administracyjnego dla otwarcia rynków w krajach trzecich; wsparcie to powinno zostać zapewnione przez właściwe organy UE.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje rozbudowywanie umów o partnerstwie z krajami rozwijającymi się. Pozwoli im to skorzystać z pozytywnych efektów otwartego i sprawiedliwego handlu. Celem takich umów powinno być wsparcie pewnego stopnia samowystarczalności tych państw w zakresie zaopatrzenia w produkty rolne; rola handlu produktami rolnymi może polegać na uzupełnianiu produkcji lokalnej.

2. Kontekst

2.1. Handel produktami rolnymi i przetworzonymi środkami spożywczymi zawsze miał szczególne znaczenie. W dotkniętym dwoma wojnami światowymi XX w. długo panowało odgórne regulowanie międzynarodowego handlu produktami rolnymi. W podpisanym po II wojnie światowej Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu (GATT) handel produktami rolnymi był jeszcze traktowany szczególnie i został wyłączony z procesów liberalizacji. Dopiero negocjacje handlowe Rundy Urugwajskiej GATT, zakończone w 1993 r., doprowadziły do ściślejszego uwzględnienia handlu produktami rolnymi w przepisach GATT. Unia przyjęła wówczas na siebie zobowiązanie do zmniejszenia pomocy wewnętrznej oraz stopniowego znoszenia celi i subsydiów wywozowych. Zaowocowało to, z nielicznymi wyjątkami, szeroko zakrojoną liberalizacją unijnego handlu produktami rolnymi w wyniku zniesienia taryfowych barier w imporcie oraz subsydiów wywozowych. Niemniej międzynarodowy handel produktami rolnymi nadal jest dość silnie regulowany, przede wszystkim normami pozataryfowymi.

2.2. EKES zajął już stanowisko na temat ogólnych kwestii handlowych⁽¹⁾. Podkreślał przy tym znaczenie handlu dla stałości wzrostu, a tym samym dla skutecznego rozwoju społecznej gospodarki rynkowej. Komitet opowiada się za otwartym i sprawiedliwym handlem. Tylko w ten sposób postępujące procesy globalizacji i umiędzynarodowienia rynków mogą przynieść korzyści i szanse wszystkim państwom, zgodnie z ich potencjałem gospodarczym.

2.3. EKES zawsze uwzględniał w swoich dotychczasowych opiniach dotyczących handlu również interesy krajów rozwijających się oraz poświęcał tym państwom dużo uwagi. Opowiadał się za tym, by handel i polityka handlowa w zglobalizowanym świecie wносиły wkład we wzrost i rozwój krajów o różnym stopniu zaawansowania.

2.4. Dyskusja na temat roli handlu produktami rolnymi przebiega w atmosferze napięcia. W ubiegłych latach na całym świecie rozwinął się uzależniony od zamożności popyt na produkty rolne i spożywcze, np. w krajach wschodzących, gdzie rośnie liczba ludności i poziom dochodów. Handel produktami rolnymi nie zmienił jednak faktu, że nadal mamy do czynienia z niedostatkiem żywności. Przede wszystkim z powodu małej siły nabywczej prawie 800 mln ludzi na całym świecie cierpi głód.

2.5. W niniejszej opinii EKES pragnie zbadać możliwości, jakie dla rolnictwa i gospodarki rolnej UE ma coraz intensywniejszy światowy handel produktami rolnymi. Nie wolno przy tym zapominać o odpowiedzialności względem krajów rozwijających się, którą musi na siebie przyjąć również Unia Europejska.

3. Unijny handel produktami rolnymi w ogólnym kontekście gospodarczym

Znaczenie handlu produktami rolnymi dla handlu zewnętrznego UE

3.1. Eksport produktów rolnych UE wyniósł w 2014 r. ok. 125 mld EUR i stanowił 7 % całkowitego eksportu Unii. Jednak rozwijał się on dynamiczniej niż całkowity eksport: widać to zarówno na przykładzie wzrostu o 2,2 % w porównaniu z poprzednim rokiem, jak i rocznej zmiany na poziomie 8 % w okresie 2005–2014. Całkowity eksport zaś doświadczył w 2014 r. 2-procentowego spadku w porównaniu z 2013 r. (5,5 % rocznego wzrostu w okresie 2005–2014).

⁽¹⁾ Dz.U. C 43 z 15.2.2012, s. 73; Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 77; Dz.U. C 255 z 22.9.2010, s. 1; Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 44.

Podobnie wygląda sytuacja w wypadku importu produktów rolnych, który w 2014 r. sięgnął 104 mld EUR, tj. 6,2 % importu UE (zob. tabele od A-1 do A-3 w załączniku).

3.2. Eksport produktów rolnych stanowi stabilny filar handlu zewnętrznego Unii. Zajmuje on czwarte miejsce po branżach maszynowej, chemicznej i farmaceutycznej. W procesie liberalizacji handlu Unia przekształciła się z importera netto w eksportera netto i od 2010 r. osiąga pozytywne saldo w bilansie handlowym w sektorze rolnictwa (w 2014 r. wyniosło ono około 21 mld EUR).

Struktura handlu produktami rolnymi – znaczenie dla wartości dodanej, zatrudnienia i obszarów wiejskich

3.3. Szczególne znaczenie dla niniejszej opinii z inicjatywy własnej ma fakt, iż udział handlu produktami rolnymi w całkowitym handlu zewnętrznym Unii wyniósł w 2014 r. 7 % i był znacznie wyższy niż udział całego sektora rolnictwa i sektora rolno-spożywczego w PKB (kształtujący się na poziomie 3,5 %).

3.4. Ta wyraźna różnica między ogólnogospodarczym znaczeniem sektora a znaczeniem, jakie dla handlu zewnętrznego ma handel produktami rolnymi, uwypukla coraz ważniejszą pozycję tego ostatniego. Wzrost w rolnictwie i sektorze rolno-spożywczym coraz bardziej będzie zależał od eksportu.

3.5. Ogólnogospodarcze znaczenie łańcucha wartości środków spożywczych:

- Unijny handel produktami rolnymi nie jest, jak często wydaje się społeczeństwu, kwestią związaną wyłącznie z rolnictwem. Obecnie ponad jedna czwarta dochodów rolników opiera się na eksporcie produktów rolnych. Już dziś jest on ważną podporą i pozostanie nią w przyszłości, jeśli chodzi o utrzymanie fundamentów gospodarczych na obszarach wiejskich UE, które borykają się z problemami wywołanymi urbanizacją i zmianami demograficznymi.
- Eksport produktów rolnych składa się w 2/3 z produktów gotowych, które zostały wytworzone z surowców w wielowymiarowym procesie obróbki i tworzenia wartości dodanej. Są one wynikiem współoddziaływania wielopoziomowego i wydajnego łańcucha wartości wysoce konkurencyjnego w wymiarze międzynarodowym. Jego zasięg rozpościera się od środków do produkcji rolnej, aż po rolników, sektor rolno-spożywczy i przedsiębiorstwa handlowe. Ogólnie w firmach należących do tego łańcucha wartości zatrudnionych jest w UE ok. 40 mln osób. Są to względnie stabilne miejsca pracy mniej podatne na kryzys niż w innych sektorach.

Handel produktami rolnymi na rynku wewnętrznym UE

3.6. W centrum niniejszej opinii znajduje się handel produktami rolnymi z krajami trzecimi. Niemniej należy pobieżnie przyjrzeć się temu handlowi w wymiarze wewnątrzwspólnotowym. Wewnętrzny obrót w UE ma o wiele większe znaczenie dla państw członkowskich niż handel zewnętrzny. W 2014 r. prawie 73 % eksportu produktów rolnych wszystkich państw członkowskich trafiło do innych państw UE. Tak więc wspólny rynek wniósł wkład w intensyfikację handlu i tym samym w podniesienie poziomu dobrobytu. Zasady obowiązujące w handlu wewnątrzwspólnotowym można również, w zliberalizowanym kontekście międzynarodowym, przenieść na handel z krajami trzecimi.

Pozycja UE w światowym handlu produktami rolnymi

3.7. Od 2013 r. UE zajmuje pierwsze miejsce i w ostatnich dekadach wydatnie przyczyniła się do pozytywnych zmian w światowym handlu produktami rolnymi. Od 2000 r. eksport do krajów trzecich rośnie rocznie o ok. 8 %. Obok tych pozytywnych zmian w unijnym eksporcie produktów rolnych również inne kraje były w stanie zwiększyć dynamikę swojego eksportu. Udział UE w światowym handlu produktami rolnymi spadł z prawie 13 % w 2000 r. do 10,3 % w 2012 r. (zob. tabela A-4 w załączniku).

4. Warunki ramowe rozwoju unijnego handlu produktami rolnymi – wymiar zewnętrzny WPR

4.1. W przeszłości Unia była krytykowana na świecie za swoją politykę eksportu produktów rolnych, m.in. podczas negocjacji w ramach GATT/WTO. Wizerunek ten uległ jednak gruntownej zmianie na przełomie wieku.

4.2. Ceny wynikające ze wspólnej organizacji rynku w UE zostały znacznie obniżone w wyniku kolejnych reform WPR. Ceny rynkowe są obecnie kształtowane w UE w zależności od globalnych zmian w zakresie podaży i popytu i ogólnie odzwierciedlają ceny światowe. Wspólna organizacja rynku stanowi obecnie dla rolnictwa w UE jedynie siatkę bezpieczeństwa, która zadziała w wypadku masowego spadku cen na rynku międzynarodowym. Subsidia wywozowe, które jeszcze w 1992 r. wynosiły 3 mld EUR, nie mają obecnie żadnego znaczenia.

4.3. Z uwagi na to, że Unia jest największym eksporterem produktów rolnych (przed USA, Brazylią, Chinami i Kanadą) oraz największym importerem (przed USA, Chinami, Japonią i Rosją), spoczywa na niej podwójna i coraz większa odpowiedzialność za sytuację żywnościową i bezpieczeństwo żywnościowe na świecie. Z tego też względu należy wydatnie wzmocnić zewnętrzny wymiar WPR i lepiej uwypuklić go wśród priorytetów tej polityki.

4.4. EKES stwierdza, że osiągnięto już znaczne postępy, jeśli chodzi o zapewnienie spójności między WPR a polityką na rzecz rozwoju. Eksport produktów rolnych odbywa się bez subsydiów i nie powoduje zniekształceń rynkowych. W odniesieniu do importu, UE jest jednym z najbardziej otwartych rynków, szczególnie dla krajów rozwijających się. Import z krajów najsłabiej rozwiniętych (48 państw) wyniósł w latach 2011–2013 niecałe 3 % całego importu UE. Ogólnie było to cztery razy więcej niż w wypadku Kanady, USA, Australii i Nowej Zelandii razem wziętych.

5. Handel produktami rolnymi a bezpieczeństwo żywnościowe

Wpływ handlu na bezpieczeństwo żywnościowe i rozwój

5.1. W świecie, który wciąż nie znalazł rozwiązania problemu głodu nękającego ponad 800 mln ludzi w wielu krajach, zwłaszcza afrykańskich i azjatyckich, zadbanie o jakość i ilość wyżywienia musi być jednym z nadrzędnych zadań polityki rolnej i handlowej.

5.2. Z tego powodu handel produktami rolnymi, z uwagi na swoje znaczenie dla bezpieczeństwa żywnościowego, często jest przedmiotem kontrowersyjnych dyskusji w społeczeństwie obywatelskim. Do tego dochodzi fakt, iż handel ten może mieć różnorakie skutki. Może przyczynić się do rozwiązania problemu niedostatków, lecz może również prowadzić do niepożądanej zależności.

5.3. Dla Komitetu jest to zachęta do bliższego przyjrzenia się zarówno osiągnięciom, jak i wymogom związanym z handlem produktami rolnymi. Wśród wyzwań należy wymienić globalizację, liberalizację rynku produktów rolnych w UE, intensyfikację światowego handlu produktami rolnymi, coraz większą liczbę ludności, zmianę zwyczajów żywieniowych oraz przesunięcie popytu w wyniku wzrostu gospodarczego.

Bezpieczeństwo żywnościowe i samowystarczalność

5.4. Jeśli chodzi o zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego, zwłaszcza w przypadku bardzo biednych państw pożądaną jest pewien poziom samowystarczalności w zakresie zaopatrzenia w produkty rolne. Cel dotyczący pełnej samowystarczalności każdego państwa czy regionu nie powinien jednak być sam w sobie decydujący. Również w kraju, w którym samowystarczalność przekracza 100 %, nie ma pewności, że społeczeństwu zapewni się wystarczające zaopatrzenie w żywność i dostęp do niej. Należy odnotować, że także w krajach o nadwyżkach żywności wiele osób cierpi na niedostatek wyżywienia bądź niedożywienie.

5.5. Niedożywienie należy postrzegać i rozumieć jako problem związany z biedą i zaopatrzeniem i tak też go rozwiązywać. Zapewnienie bezpieczeństwa żywnościowego musi iść w parze z generowaniem dochodów i w mniejszym stopniu zależy od sytuacji w zakresie samowystarczalności i/lub handlu. W bardzo biednych państwach duża część ludności populacji nadal żyje z produkcji rolnej na własne potrzeby i praktycznie nie posiada żadnych innych dochodów. Zatem obok generowania dochodów i ich wyważonego rozdziału centralnym zagadnieniem z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa żywnościowego musi być przestrzeganie kryteriów dostępności, przystępności cenowej, dostępu oraz stabilności dostępu do środków spożywczych.

5.6. Handel produktami rolnymi może przyczynić się do zwiększenia dochodów zarówno po stronie eksportu (dochody i miejsca pracy), jak i importu (zakup przystępnej cenowo żywności na rynkach międzynarodowych oraz eksport innych towarów). Strategia ta zakłada jednakże dostęp do międzynarodowych rynków produktów rolnych i przemysłowych.

6. Problemy i wyzwania

Handel produktami rolnymi przyczynia się do ograniczenia wahań ilości produktów i cen

6.1. Szczególną cechą produkcji rolnej jest to, że w przeciwieństwie do produkcji przemysłowej jest ona uzależniona od natury. Produkcja i podaż zależą od zmiennych, które niezwykle trudno przewidzieć czy kontrolować, takich jak pogoda bądź występowanie chorób roślin i zwierząt. Zmiana klimatu na świecie dodatkowo wzmocni nieprzewidywalność tych naturalnych czynników. O wiele silniej niż w UE uderzy to w inne części świata i kraje.

6.2. Dla Unii oznacza to, iż wraz z daleko idącym otwarciem rynku rolnego coraz bardziej odczuje ona konsekwencje wahań ilości produktów i cen na światowych rynkach rolnych. Jednocześnie zaś, ze względu na relatywnie korzystne i stabilne warunki produkcji, wzrasta odpowiedzialność UE za bezpieczeństwo żywnościowe na świecie.

6.3. Handel produktami rolnymi stanowi część rozwiązania problemu sporej zmienności, a nie jego przyczynę. Handel ten w wymiarze globalnym umożliwia wyrównanie wahań ilości produktów i tym samym przyczynia się do ograniczenia wahań cen. Doświadczenie pokazuje, że odizolowane interwencje rynkowe poszczególnych państw, jak np. zakaz eksportu, ograniczenia podatkowe czy importowe, raczej zaostrzają problem dla wszystkich stron niż go rozwiązują.

Wpływy geopolityczne

6.4. Niekiedy sytuacja geopolityczna – jak np. rosyjski zakaz importu obowiązujący od sierpnia 2014 r. – wywiera negatywny wpływ na handel produktami rolnymi, co UE odczuła w latach 2014–2015. Może to doprowadzić do poważnych zakłóceń na rynku, strat i innych szkód gospodarczych w wypadku rolnictwa i sektora rolno-spożywczego. Handel produktami rolnymi staje się wówczas zakładnikiem sytuacji politycznej. W takich momentach rolnicy i przedsiębiorcy potrzebują wsparcia politycznego, aby móc zrekompensować niekorzystne warunki w stosunkach handlowych.

Dalsze kierunki i wymogi dla handlu produktami rolnymi

6.5. Zdaniem Komitetu, z uwagi na coraz większe znaczenie handlu produktami rolnymi w wymiarze globalnym i unijnym, trzeba wyraźnie wzmocnić zewnętrzny wymiar WPR. Można to osiągnąć na kilka sposobów.

6.5.1. Bieżące uregulowania w światowym handlu produktami rolnymi mają swoje źródło przede wszystkim w zróżnicowanych procedurach ochrony konsumentów i zdrowia w poszczególnych krajach. Instytucje UE, szczególnie Komisja, powinny dążyć do szybkiego otwarcia rynku, a w razie konieczności – do podpisania odpowiednich umów handlowych, z państwami, w których występują takie bariery handlowe o charakterze techniczno-regulacyjnym.

6.5.2. Zdaniem EKES-u Komisja musi pilnie przejąć tu wyraźną odpowiedzialność w imieniu całej UE. Tylko tak uda się zająć skuteczne i jasne stanowisko wobec partnerów handlowych. Ponadto różnorodność umów z krajami trzecimi szkodzi uczciwej konkurencji między państwami członkowskimi. Specjalne uregulowania w uzasadnionych przypadkach powinny być możliwe tylko wtedy, gdy istnieją specyficzne dla regionu czy kraju ograniczenia w państwach członkowskich.

6.5.3. EKES apeluje, by Unia przedsięwzięła wszelkie niezbędne środki na coraz bardziej otwartym i wystawionym na globalną konkurencję rynku produktów rolnych w celu wzmocnienia międzynarodowej konkurencyjności unijnego rolnictwa i sektora rolno-spożywczego oraz dalszego rozwoju handlu produktami rolnymi. Zapowiedziane przez nową Komisję zmniejszenie biurokracji jest krokiem we właściwym kierunku, lecz jednocześnie trzeba zadbać o skuteczniejsze kształtowanie struktur administracyjnych.

6.5.4. Standardy unijne powinny stanowić podstawę pozwoleń na import do Unii. Odnosnie do warunków produkcyjnych i pozostałych uregulowań, należy uwzględnić wymogi minimalne dla produktów importowanych, które to wymogi odpowiednio odzwierciedlałyby sytuację w UE i nie wpływały negatywnie na konkurencyjność miejscowych przedsiębiorstw.

6.5.5. Komitet zwraca uwagę, że powodzenie unijnego handlu produktami rolnymi na rynkach, które są w dużym stopniu zliberalizowane, jest w dużej mierze zasługą MŚP. EKES wzywa Komisję do zwiększenia wsparcia administracyjnego dla dostępu do międzynarodowych rynków produktów rolnych, co jest już praktykowane przez inne kraje trzecie. MŚP muszą mieć dostęp do wiarygodnych informacji rynkowych na etapie planowania.

6.6. Globalne rynki wymagają globalnej przejrzystości rynku. Obejmuje to solidne prognozy i informacje na temat zmian ilości, cen i kursów walutowych, na temat pogody, chorób itp. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, iż UE aktywnie zaangażowała się w tworzenie systemu informacji o rynkach rolnych (AMIS) w ramach FAO. Niemniej działania te należy skierować przede wszystkim na udostępnienie podmiotom na rynku informacji gromadzonych w ramach AMIS, tak aby mogły one czerpać z tego bezpośrednie korzyści.

6.7. Specjalne znaczenie przypada zawierającym przez UE umowom o wolnym handlu. Gdy wielostronne negocjacje w ramach WTO nie przynoszą zadowalających rezultatów, trzeba poszukiwać rozwiązań w stosunkach dwustronnych, mając na uwadze otwarcie nowych rynków. Umowy muszą być jednak wyważone pod kątem różnych sektorów. Nie do zaakceptowania byłaby sytuacja, w której unijny handel produktami rolnymi zostałby jednostronnie obciążony w stosunku do innych sektorów gospodarki UE.

6.8. EKES zwraca uwagę na szczególne znaczenie umów o partnerstwie zawieranych z krajami rozwijającymi się. Dzięki dalszej rozbudowie preferencyjnych umów kraje te miałyby szansę na pozytywne zmiany wynikające z opartych na otwartości i sprawiedliwości stosunków handlowych na bazie lepszego dostępu do rynków unijnych.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

ZAŁĄCZNIK

http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/agricultural-trade-statistics_en.docx

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie innowacji społecznych, sieci i komunikacji cyfrowej

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/16)

Sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALER

Dnia 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

innowacji społecznych, sieci i komunikacji cyfrowej.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 sierpnia 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 1 (11 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Innowacje społeczne oraz sieci współpracy powinny być w pełni wykorzystywane do pobudzania i wzmacniania udziału obywateli i, ogólnie, społeczeństwa obywatelskiego w opracowywaniu polityki UE i zarządzaniu nią, za pośrednictwem zbiorowych, oddolnych projektów realizowanych przez zespoły rozproszone, przyczyniających się do bardziej bezpośredniej demokracji.

1.2. Powszechny dostęp do nowych technologii, a zwłaszcza do sieci szerokopasmowych, powinien być nadal priorytetem Unii Europejskiej i być uznawany za usługę świadczoną w interesie ogólnym, która powinna zapobiegać przepaści cyfrowej i związanym z nią konsekwencjom wykluczenia społecznego.

1.3. Dzięki wsparciu ze strony innowacji społecznych i wykorzystaniu sieci współpracy nowe technologie informacyjno-komunikacyjne powinny odgrywać istotną rolę w tworzeniu wysokiej jakości miejsc pracy wymagających wysokich kwalifikacji poprzez promowanie tych projektów, które mają na celu zakładanie nowatorskich przedsiębiorstw i podejmowanie inicjatyw pozwalających obniżyć obecną stopę bezrobocia.

1.4. EKES uważa, że podstawowe znaczenie ma wzmocnienie kształcenia cyfrowego. Chodzi o dobre kształcenie obejmujące odpowiednią naukę w systemie edukacji i umożliwiające młodzieży sprostanie wyzwaniom przyszłości. Chodzi też o kształcenie ustawiczne dla pracowników, które zapewni im kwalifikacje w zakresie wykorzystania nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych na rynku pracy. A także o kształcenie umożliwiające uczenie się przez całe życie, by uniknąć wykluczenia grup, które są bardziej podatne na trudności.

1.5. EKES popiera cele strategii „Europa 2020” i strategii na rzecz równości kobiet i mężczyzn. Popiera też inicjatywy przewodnie „Unia innowacji” i „Agenda cyfrowa”, a także środki konieczne do osiągnięcia synergii między tymi dwoma inicjatywami w celu poczynienia postępów w zakresie innowacji społecznych. Uważa zatem, że ważne jest włączenie tych celów do krajowych programów reform, a także ich monitorowanie w ramach europejskiego semestru. Jego zdaniem zasadnicze znaczenie ma również to, by we wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie finansowanych przez Unię Europejską działań służących realizacji tych celów udział wzięło oprócz partnerów społecznych również społeczeństwo obywatelskie na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym.

1.6. EKES pragnie, by innowacje społeczne związane z nowymi technologiami w oparciu o sieci społecznościowe i współpracę umożliwiały opracowanie rozwiązań technicznych, które przyczyniają się do większego włączenia społecznego osób niepełnosprawnych, ułatwiają im osiągnięcie jak największej samodzielności i jak najszerze uczestnictwo i pozwalają sprostać wyzwaniom koniecznym do usunięcia przeszkód powodujących dyskryminację.

1.7. EKES apeluje do instytucji, by wspierały budowanie zdolności działania oraz wykorzystanie podstawowego środowiska cyfrowego, a także przyczyniały się do stworzenia przestrzeni dla innowacyjnych połączeń horyzontalnych na rzecz trwałego rozwoju, aby zrealizować formułę „innowacje społeczne + współpraca + komunikacja cyfrowa” oraz ułatwić i propagować szybki i bezpieczny dostęp w czasie rzeczywistym.

1.8. Komitet apeluje do Unii Europejskiej, by w ramach programu EaSI (programu Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych) finansowała opracowywanie i realizację projektów, które są inicjatywą społeczeństwa obywatelskiego i które są realizowane za pośrednictwem sieci społecznościowych i współpracy, pod warunkiem że ich cele są ukierunkowane na interes ogólny oraz że uwzględniają związaną z nimi zdolność do zatrudnienia i potencjał włączenia społecznego.

1.9. Komisja Europejska powinna zwłaszcza zapoczątkować jasną i konkretną politykę dotyczącą innowacji społecznych i dostępu obywateli do nowych technologii, co powinno doprowadzić do inicjatyw korzystnych dla całego społeczeństwa. Powinno to być zgodne z pakietem dotyczącym inwestycji społecznych Komisji Europejskiej⁽¹⁾. Niezbędne jest również zwiększenie inwestycji w talenty ludzi oraz wsparcie otwarcia rynków opartych na wiedzy, co sprzyja współpracy między przedsiębiorstwami i obywatelami.

1.10. W ostatecznym rozrachunku konieczne jest przyznanie pakietu inwestycji stymulującego innowacje społeczne w oparciu o rozwój technologiczny, promowanie współpracy w zakresie badań naukowych prowadzonych wspólnie w sposób interdyscyplinarny, ułatwianie dostępu do nowej wiedzy i tworzenie instytucji za pomocą demokracji bezpośredniej, co umożliwiają nowe narzędzia udziału w sieci i komunikacji cyfrowej.

2. Wprowadzenie

2.1. Celem niniejszej opinii jest analiza warunków niezbędnych dla pełnego wykorzystywania ICT w innowacjach społecznych, by służyły wspólnemu dobru. Mowa jest w niej również o środkach ułatwiających dostęp cyfrowy i platformach służących upowszechnianiu sieci kontaktów i rozwojowi synergii interakcji. W tym celu konieczne są między innymi analiza struktur sieci i dostosowanie ich do podstawowych zasad organizacyjnych.

2.2. W związku z zasadą: „Innowacje społeczne + współpraca + komunikacja cyfrowa” nasuwa się pytanie o znalezienie odpowiednich do tych celów narzędzi i procesów, by skutecznie osiągnąć oczekiwane rezultaty.

2.3. Priorytetowe znaczenie mają edukacja (kooperatywne uczenie się), szkolenia (platformy Mooc lub Moodle), e-zdrowie (systemy monitorowania stanu zdrowia), tworzenie miejsc pracy (umowy *on-line*), przedsiębiorczość społeczna, logistyka i transport, bezpieczeństwo żywności i produktów, administracja elektroniczna i usługi publiczne (głosowanie elektroniczne), demokracja gospodarcza (finansowanie społecznościowe, alternatywne waluty) i aktywność obywatelska.

2.4. W obecnym kontekście innowacje społeczne odgrywają szczególną rolę w takich dziedzinach, jak m.in. badania i rozwój, wydajność i zrównoważoność, spójność i włączenie społeczne, współodpowiedzialność i aktywność obywatelska, etyka biznesu i społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw czy też demokracja bezpośrednia i administracja elektroniczna.

⁽¹⁾ Źródło: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

2.5. Komitet⁽²⁾ po raz kolejny przypomina wagę poszerzenia zakresu powszechnej usługi telekomunikacji elektronicznej, tak by obejmowała dostęp do internetu szerokopasmowego, z myślą o rozwiązaniu problemu nie tylko wykluczenia spowodowanego położeniem geograficznym, lecz również wykluczenia społecznego. Trzeba przy tym osiągnąć następujące cele: zmniejszyć przepaść cyfrową oraz zwiększyć spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną. Ponadto UE powinna ustanowić warunki ramowe dla jednolitego rynku dużych zbiorów danych (*big data*) i przetwarzania w chmurze (*cloud computing*), tak by służyły innowacjom społecznym.

3. Pobudzanie innowacji społecznych w obecnym kontekście cyfrowym

3.1. Sieci współpracy i komunikacja cyfrowa odgrywają ważną rolę w dziedzinie innowacji społecznych. Pojęcie innowacji społecznych wciąż się kształtuje, jednakże najczęściej stosowaną definicją jest wersja zawarta w sprawozdaniu BEPA:

„Innowacja jest społeczna zarówno pod względem celów, jak i środków. Definicję tę uzupełnia się, precyzując, że są to nowe pomysły (produkty, usługi i modele), które spełniają potrzeby społeczne (skuteczniej od ich alternatyw) oraz prowadzą do rozwoju nowych kontaktów społecznych i współpracy. Innymi słowy, innowacje te są nie tylko korzystne dla społeczeństwa, lecz również zwiększają jego zdolność do działania⁽³⁾”. Zasadniczo postrzega się je z punktu widzenia złożonych, dotąd niespełnionych potrzeb społecznych, w ramach polityki włączenia społecznego i spójności społecznej.

3.2. Główne elementy procesu innowacji społecznych to: rozpoznanie nowych, niezaspokojonych lub niewystarczająco poznanych potrzeb społecznych, opracowywanie nowych rozwiązań wychodzących naprzeciw tym potrzebom społecznym, ocena skuteczności nowych rozwiązań z punktu widzenia zaspokajania potrzeb społecznych i rozpowszechnianie skutecznych innowacji społecznych. Ponadto inicjatywy na rzecz innowacji społecznych są ściśle powiązane ze wszystkimi środkami w zakresie inwestycji społecznych, które przeznacza się na poszczególnych obywateli, biorąc pod uwagę średnie trwanie życia, i w których zasadnicze znaczenie ma zapobieganie.

3.3. Istotne jest, by przeanalizować związek między procesami współpracy, które umożliwiają technologie informacyjne i innowacje zwane „społecznymi”, oraz przedyskutować zapowiadane w związku z nimi korzyści dla obywateli i społeczeństwa. Główne elementy można podsumować w następujący sposób:

- a) oparte na współpracy procesy otwarte na uczestnictwo zainteresowanych nimi obywateli;
- b) ich celem jest ulepszenie społeczeństwa i przemiany społeczne;
- c) zakładają wspólne poszukiwanie rozwiązań i przedstawianie uniwersalnych propozycji;
- d) stanowią niewypróbowane jeszcze rozwiązania;
- e) zachęcają do nauki, zaangażowania i przemian, które mają wpływ na poziomie lokalnym i skupiają się wokół czterech osi:
 - udział podmiotów lokalnych zgodnie z zasadą pomocniczości,
 - uczestnictwo i zaangażowanie obywateli,
 - szczególna rola społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki społecznej,
 - proces oddolny (bottom-up).

3.4. O nowatorstwie innowacji społecznych w porównaniu z innymi rozwiązaniami stanowi zatem rodzaj stosunków powstających między podmiotami zaangażowanymi w ich rozwój, zarówno podczas ich opracowywania, jak i procesów czy etapów rozwoju. Innowacje muszą uwzględniać miejsce należne partnerom społecznym, którzy byłiby reprezentatywni i zdolni do tworzenia prawa zobowiązań.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Powszechny dostęp do łączny szerokopasmowych: refleksje na temat przemian w zakresie usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej” (Dz.U. C 175 z 28.7.2009, s. 8).

⁽³⁾ Źródło: http://ec.europa.eu/archives/bepa/pdf/publications_pdf/social_innovation.pdf

3.5. Jak już EKES wspominał, pomiar postępu społecznego musi charakteryzować się większą równowagą między wskaźnikami gospodarczymi i społecznymi⁽⁴⁾. Pomiar postępu społecznego z zachowaniem równowagi między środkami jakościowymi i ilościowymi jest oparty na wizji średnio- i długoterminowej w ramach zrównoważonego i przejrzystego systemu zarządzania, któremu muszą towarzyszyć jasne techniczne i społeczno-gospodarcze wskaźniki wykonania.

3.6. By znaleźć nowe rozwiązania problemów i wyzwań stojących przed współczesnym społeczeństwem, należy w sposób horyzontalny i przekrojowy uwypuklić wartość kreatywności i talentów wszystkich obywateli w rozumieniu holistycznym – końcowy wynik powinien być wyższy od sumy składników, przy maksymalnej wydajności w stosunku do kosztów. Założeniu temu z pewnością najlepiej odpowiadają zbiorowa inteligencja i wspólne tworzenie w ramach sieci współpracy.

3.7. Innowacje społeczne pojawiają się, by zaspokoić niespełnione potrzeby społeczeństwa lub w odpowiedzi na złożone wyzwania społeczne, i dotyczą dziedzin i narzędzi, np.:

a) dziedziny:

- krzewienie demokracji, zwłaszcza demokracji uczestniczącej,
- włączenie społeczne,
- gospodarka społeczna,;
- konsumpcja współdzielona,
- otwarte dane, otwarte oprogramowanie i sprzęt,
- urządzenia do noszenia na ciele (*wearable*),
- platformy propagujące wiedzę wśród obywateli,
- cyfrowe innowacje społeczne oparte na efekcie sieciowym;

b) instrumenty:

- ponowna integracja wykluczonych grup,
- zachęcanie do przyjęcia zrównoważonych postaw i zrównoważonego stylu życia za pomocą podnoszenia świadomości na temat wpływu decyzji konsumentów w sprawie energii, środowiska czy zdrowia na zrównoważoność,
- zasięgnięcie opinii obywateli w celu podejmowania lepszych decyzji (na płaszczyźnie osobistej lub instytucjonalnej),
- zwiększenie zaufania do zbiorowo generowanych statystyk,
- wykorzystanie zbiorowej świadomości na temat warunków środowiskowych i społecznych w celu zachęcenia do lepszej polityki bądź tworzenia nowych modeli dla gospodarki, społeczeństwa i demokracji,
- opracowanie alternatywnego, opartego na współpracy podejścia do rozwiązywania problemów w celu poprawy usług publicznych, otoczenia miejskiego, demokracji i internetu w oparciu o otwarte bazy danych,
- tworzenie kontaktów między obywatelami i wspólnego działania z zachowaniem troski o potrzebę prywatności i włączenia społecznego;
- kształtowanie zbiorowej świadomości na temat wyzwań środowiskowych,
- eliminowanie zbiorowych barier we włączeniu społecznym;
- wypróbowywanie nowych zbiorowych form kreatywności i współpracy,
- wyposażenie obywateli w umiejętności niezbędne do dokonania oceny odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw,
- ocena wpływu platform podnoszących świadomość zbiorową.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie mierzenia wpływu społecznego (Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 18).

3.8. Możliwość dzielenia się wiedzą może się obecnie przyczynić do powstawania innowacji, uzupełniając politykę społeczną. W tym kontekście technologia cyfrowa może odegrać istotną rolę, wspierając innowatorów społecznych, których celem jest zaspokajanie potrzeb poszczególnych osób.

3.9. Dlatego też niezbędne jest usunięcie przeszkód stojących na drodze innowacji i eksperymentów społecznych, tak by stworzyć otoczenie i kulturę sprzyjające innowacji, uznając i wspierając szczególną rolę różnych podmiotów (fundacji, spółdzielni, stowarzyszeń, towarzystw ubezpieczeń wzajemnych, kas ubezpieczeniowych, MŚP i innych przedsiębiorstw gospodarki społecznej itp.) jako partnerów i dostawców usług ⁽⁵⁾.

4. Sieci współpracy

4.1. Sieć współpracy składa się z zespołu osób wykonujących pracę umysłową w ramach projektu i realizujących wspólny cel całego zespołu. Grupa ta funkcjonuje jak jeden mózg („mózg globalny”) – jeden podmiot składający się z milionów komórek tworzących nowe koncepcje, który stawia czoła tak poważnym wyzwaniom, jak język czy komunikacja. Pojawienie się internetu, w połączeniu z innymi czynnikami, doprowadziło do powstania licznych wspólnych projektów i sieci współpracy. Szansom związanym z technologią należy jednak nadać sens teleologiczny, z myślą o służeniu wspólnemu dobru.

4.2. Z punktu widzenia osiągnięcia celów innowacji społecznych przydatne mogą być nowe narzędzia i sieci cyfrowe, takie jak usługi dla osób starszych na obszarach oddalonych itd.

4.3. Wydarzenia, decyzje, działania i poszczególne osoby znajdują się we wspólnym kontekście – w nowej przestrzeni cyfrowej, w której działają jednocześnie w czasie rzeczywistym, tworząc zbiorową inteligencję.

4.4. Zbiorowa inteligencja stanowi rodzaj nowego procesu, w którym połączenie wielu inteligencji prowadzi do rozwiązania, które nie mogłoby powstać oddzielnie lub w wyniku osobnych działań poszczególnych stron. Zbiorowa inteligencja jest więc synergicznym działaniem licznych skoordynowanych talentów. Najważniejsze jest to, jak rozwinać zbiorową inteligencję tak, by działania zbiorowe stały się twórcze i by mogły generować procesy innowacji i zmian społecznych za pośrednictwem platform wzmacniających tego rodzaju współtworzony rozwój.

4.5. Ze względu na poszukiwanie talentów poza własną organizacją tempo realizacji celów wyznaczanych w ramach sieci współpracy jest znacznie większe niż to, jakie mogłyby osiągnąć wszelkie inne zorganizowane grupy o skończonej liczbie członków, niezależnie od ich struktury i sposobu działania. Powstałe w ten sposób innowacje są otwarte, demokratyczne, rozdzielane i zarządzane przez społeczność.

4.6. Ludzie dzielą się wiedzą zasadniczo pod dwoma warunkami: symetrii oczekiwań i asymetrii wiedzy. Wychodzenie naprzeciw wspólnym oczekiwaniom i uzupełnianie zróżnicowanej wiedzy sprzyja budowaniu sieci współpracy.

4.7. Niemniej istnieją trzy rodzaje problemów, które należy uwzględnić i którym należy stawić czoła we wszelkiego rodzaju sieciach współpracy: „jazda na gapę” (stosunki opierają się na sprawiedliwym, uczciwym wkładzie), wykorzystywanie finansowania społecznościowego dla własnych interesów ⁽⁶⁾ oraz zmowa. Ostatni wymieniony problem podkreśla rolę, jaką w obszarze współpracy odgrywa zaufanie.

4.8. Sieci te buduje się na zaufaniu, które z kolei reprezentuje oczekiwania co do zaangażowania, zdolności reagowania i kompetencji osoby, z którą się współpracuje. Pełne i długotrwałe zaufanie tworzy stabilną reputację, która chroni przed znową w sieci. Nie ma zaufania bez bezpieczeństwa sieci, które jest zależne od prawa równego dla wszystkich i od kontroli. Bezpieczeństwo jest pochodną przestrzegania etyki zarówno w odniesieniu do głoszonych celów, funkcjonowania sieci, warunków tworzenia i likwidacji sieci, które powinny być przewidziane i ogłoszone publicznie, jak i pochodną poszanowania praw podstawowych, które muszą obejmować prawo do bycia zapomnianym.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 88).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie finansowania społecznościowego w Unii Europejskiej (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 69).

4.9. Podsumowując, do kreatywności i innowacji społecznych prowadzi ciąg następujących po sobie procesów: rozwój horyzontalnych struktur roboczych, interakcja w sieci i pojawienie się platform, a wszystko to poprzez heterogeniczny model cechujący się otwartością, podejściem horyzontalnym i rozdziałem zasobów. W ramach tego modelu nie można zapomnieć o kluczowej roli połączeń umożliwiających opracowywanie i upowszechnianie koncepcji i projektów, a także propagowanie tych nowych rodzajów organizacji działań.

4.10. Platforma w sieci jest formatem umożliwiającym intensyfikację procesów inteligencji zbiorowej, który wzmacnia poszanowanie indywidualnej tożsamości. Korzystanie z internetu stanowi punkt zwrotny, nie tylko z uwagi na demokratyzację modelu komunikacji, lecz również ze względu na połączenia, które zachęcają do alternatywnego modelu organizacji, na wzór kultury cyfrowej.

5. Komunikacja cyfrowa narzędziem innowacji społecznych w sieciach współpracy

5.1. Komunikacja cyfrowa umożliwia wizualizację współodpowiedzialności obywatelskiej, zbiorowej inteligencji i współpracy w sieci. Procesy te tworzą klimat sprzyjający rozwojowi modeli wspólnej gospodarki, których podstawą jest wspólne dobro.

5.2. EKES stwierdził już ⁽⁷⁾, że sieci społecznościowe sprzyjają odpowiedzialnemu obywatelstwu cyfrowemu i powinny gwarantować obywatelom skuteczne korzystanie z właściwych praw w środowisku cyfrowym, takich jak wolność wypowiedzi i swobodny dostęp do informacji, ochrona danych osobowych, prywatność, potrzeba przejrzystości i odpowiednia jakość usług internetowych.

5.3. Konieczne jest niemniej uwzględnianie negatywnych aspektów sieci społecznościowych i zapobieganie związanym z nimi zagrożeniom, przy jednoczesnym uwypuklaniu potencjalnych możliwości i synergii tychże sieci, tak by na jednolitym rynku cyfrowym sprzyjać korzystaniu z nich w sposób odpowiedzialny i inteligentny.

5.4. Unia Europejska powinna przestać być jedynie użytkownikiem technologii cyfrowych, a stać się twórcą i producentem treści, co wymaga rozwoju talentów poprzez nadanie priorytetowego znaczenia informowaniu, szkoleniu i kształceniu, a także dostępności do społeczeństwa cyfrowego.

5.5. Jeżeli chodzi o konsumentów, istotne jest, by otrzymali odpowiednie wytyczne, zwłaszcza w takich kwestiach, jak anonimizacja i pseudonimizacja danych oraz analiza ryzyka związanego z danymi osobowymi, a także narzędzia i inicjatywy podnoszące świadomość, gdyż te instrumenty cyfrowe mogą pomóc w lepszej kontroli i ochronie danych.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie odpowiedzialnego korzystania z sieci społecznościowych (Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 31).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie dumpingu socjalnego w europejskim sektorze lotnictwa cywilnego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/17)

Sprawozdawca: Anne DEMELENNE

Dnia 11 grudnia 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

dumpingu socjalnego w europejskim sektorze lotnictwa cywilnego.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 sierpnia 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 200 do 3 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1. EKES popiera intencje przewodniczącego Komisji Europejskiej, który powiedział w swoim przemówieniu inauguracyjnym, wygłoszonym w Parlamencie Europejskim 15 lipca 2014 r. w Strasburgu: „Musimy walczyć z dumpingiem socjalnym i będziemy z nim walczyć”. Oświadczenie to znalazło swoje odbicie w słowach komisarz ds. transportu Violety Bulc, która podczas przesłuchania kandydatów na komisarzy w październiku 2014 r. dodała: „Stanowczo sprzeciwiam się dumpingowi socjalnemu. [...] Program sprawności regulacyjnej musi objąć również prawo socjalne”. Dumping socjalny stwarza nieuczciwą konkurencję. Niemniej jest on trudny do zdefiniowania z powodu złożonych przyczyn i dużej liczby podmiotów. W lotnictwie cywilnym należy przywrócić się w szczególności roli decydentów politycznych na różnych szczeblach, przewoźników lotniczych, pracowników, pasażerów oraz otoczenia politycznego, prawnego, gospodarczego i społecznego, zarówno w Unii Europejskiej, jak i poza jej granicami. Europejski Trybunał Sprawiedliwości przyznał walce z dumpingiem socjalnym status uzasadnionego i koniecznego celu umożliwiającego państwom członkowskim uzasadnienie pewnych barier ograniczających swobodę przemieszczania się⁽¹⁾. Zaniepokojony najnowszymi zmianami zachodzącymi w dziedzinie lotnictwa cywilnego, EKES wzywa Komisję do ścisłego monitorowania sytuacji i do podjęcia działań, jeżeli zaszłaby taka potrzeba. Przy opracowywaniu pakietu lotniczego zapowiedzianego w programie prac Komisji na rok 2015, należało będzie uwzględnić wszystkie aspekty wspomniane w niniejszym dokumencie. EKES dostrzega ponadto potrzebę ścisłej współpracy pomiędzy DG ds. Mobilności i Transportu a DG ds. Zatrudnienia.

1.2. Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego (EASA), opierając się na wynikach swoich badań dotyczących nowych modeli działalności gospodarczej, powinna prześledzić rozwój sytuacji, by zagwarantować optymalne bezpieczeństwo pasażerów i personelu niezależnie od modelu działalności, ze szczególnym uwzględnieniem nowych modeli działalności, w celu stabilizacji sektora. Należy zwrócić szczególną uwagę na monitorowanie ze strony odpowiednich organów administracji, dotyczące coraz częstszego zatrudniania osób pozornie pracujących na własny rachunek oraz za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej.

1.3. EKES oczekuje właściwego egzekwowania stosowania obowiązujących przepisów, jak również uwzględniania wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza:

a) zabezpieczenia społecznego i prawa pracy:

— konwencja rzymska (1980) i rozporządzenie (WE) nr 593/2008⁽²⁾,

— rozporządzenie (UE) nr 465/2012⁽³⁾ i (UE) nr 83/2014⁽⁴⁾, w których zdefiniowano pojęcie „bazy macierzystej” (ang. home base);

⁽¹⁾ Wyrok ETS z dnia 18 grudnia 2007 r., w sprawie C-341/05, Laval, s. I.11767, pkt 103.

⁽²⁾ Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

⁽³⁾ Dz.U. L 149 z 8.6.2012, s. 4.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 28 z 31.1.2014, s. 17.

b) związku ze statusem samozatrudnienia:

- dyrektywa 2014/67/UE (po raz pierwszy w dyrektywie wprowadzono pojęcie stosunku podporządkowania, aby umożliwić monitorowanie statusu samozatrudnienia)⁽⁵⁾,
- wyrok w sprawie C-413/13 FNV Kunsten Informatie en Media przeciwko Staat der Nederlanden z dnia 4 grudnia 2014 r. „Prawo Unii należy interpretować w ten sposób, że postanowienie układu zbiorowego pracy, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, określające stawki minimalne dla usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek, należących do jednego ze związków zawodowych będących stroną układu zbiorowego, którzy wykonują na rzecz pracodawcy na podstawie umowy o dzieło takie same czynności jak pracownicy najemni tego pracodawcy, nie jest objęte zakresem zastosowania art. 101 ust. 1 TFUE, wyłącznie jeżeli ci usługodawcy są »osobami pozornie prowadzącymi działalność na własny rachunek«, a więc usługodawcami znajdującymi się w sytuacji porównywalnej do sytuacji wspomnianych pracowników. Do sądu odsyłającego należy dokonanie tego ustalenia”.

1.4. EKES uznaje stanowisko partnerów społecznych z grupy roboczej ds. personelu pokładowego (zob. pkt 5.1) i podkreśla, że aby przeciwdziałać negatywnemu wpływowi na ten sektor należy naprawić wymienione niżej luki prawne. W tym celu należy podjąć następujące kroki:

- dokonać przeglądu wspólnych zasad wykonywania usług lotniczych w celu zapewnienia poprawnego stosowania krajowych przepisów socjalnych oraz układów zbiorowych pracy w tym sektorze (rozporządzenie (WE) nr 1008/2008); w tym samym rozporządzeniu należy zdefiniować dokładniej pojęcie „głównego miejsca prowadzenia działalności”, aby koncesję wydawało to państwo, na którego terenie ma miejsce znaczna część działalności przewozowej,
- zapobiegać nieuczciwej konkurencji względem europejskich przewoźników lotniczych ze strony państw nienależących do Unii Europejskiej, wynikającej z subsydiowania, pomocy publicznej oraz nieuczciwych praktyk cenowych (rozporządzenie (WE) nr 868/2004),
- w kontekście koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego należy dokładniej zdefiniować pojęcie wielu portów macierzystych w sektorze lotnictwa cywilnego (w tym portów tymczasowych) oraz skrócić okres przejściowy ustalony na 10 lat (rozporządzenie (UE) nr 83/2014),
- poszerzyć możliwość wydawania jednego zezwolenia dla personelu pokładowego, by zapewnić równe traktowanie wszystkich pracowników sektora (dyrektywa 2011/98/UE).

1.5. Ponadto EKES sugeruje, by w ramach skoordynowanych działań DG MOVE i DG EMPL Komisja poddała analizie zastosowanie dyrektywy w sprawie pracy tymczasowej w sektorze lotnictwa. Zdaniem Komitetu należy propagować zatrudnienie bezpośrednie jako zwyczajową formę zatrudnienia w lotnictwie. Należy umożliwić ograniczenie umów tymczasowych, które mogłyby niekorzystnie wpłynąć na poziomy bezpieczeństwa (2008/104/WE). Ponadto niezbędne jest opracowanie na poziomie UE wspólnej definicji „osoby zatrudnionej” i „osoby samozatrudnionej”.

1.6. EKES popiera możliwe podjęcie przez partnerów społecznych UE działających w sektorze lotnictwa starań o rozpoczęcie negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie warunków pracy oraz praw socjalnych pracowników tego sektora. Partnerzy społeczni mogą również przyjąć wspólne stanowisko w sprawie niektórych przepisów i mogą je przedłożyć Komisji. Komisja powinna także zasięgać opinii partnerów społecznych na temat wszelkich aktów prawnych i/lub inicjatyw UE mających wpływ na sprawy społeczne⁽⁶⁾.

1.7. Biorąc pod uwagę, że z programu prac Komisji usunięto wnioski dotyczące rozporządzenia w sprawie usług obsługi naziemnej oraz że brak ogólnounijnych norm socjalnych w tej dziedzinie, należy zająć się kwestią przeniesienia personelu w przypadku przetargu i/lub częściowej utraty działalności. W celu rozwiązania tego problemu, Komisja prowadzi obecnie konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi dotyczące potencjalnej użyteczności przedstawienia, pod koniec 2015 r., ujednoliconego wniosku w sprawie przeglądu dyrektywy Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. (ochrona praw pracowników w przypadku przejęcia przedsiębiorstw).

⁽⁵⁾ Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

⁽⁶⁾ Dz.U. L 225 z 12.8.1998, s. 27.

1.8. EKES przeprowadzi oddzielne wewnętrzne działania w celu przedstawienia uzupełniających rozważań w sprawie zagadnień socjalnych poruszonych w niniejszej opinii.

1.9. Komitet zaleca, by Komisja stale nadzorowała warunki pracy w sektorze lotnictwa cywilnego.

2. Wprowadzenie

2.1. Lotnictwo jest strategicznym sektorem Unii Europejskiej ze względu na swój wkład w gospodarkę europejską z punktu widzenia zatrudnienia i wzrostu. Szacuje się, że sektor ten zatrudnia, bezpośrednio lub pośrednio, 2,6 mln osób. Wnosi do europejskiego PKB miliard euro dziennie oraz stanowi dźwignię dla handlu i turystyki⁽⁷⁾.

2.2. Liberalizacja transportu lotniczego na początku lat dziewięćdziesiątych przyniosła bez wątpienia wiele korzyści dla podróżujących: dostępność dla ogółu obywateli, tańsze bilety lotnicze i zróżnicowaną ofertę. Jak jednak wpłynęła na zatrudnienie, płace i warunki pracy w tym sektorze? Z danych Eurostatu wynika, że mimo średniego rocznego wzrostu na poziomie około 5 % w latach 1998–2010, zatrudnienie w liniach lotniczych, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio, wykazuje stagnację⁽⁸⁾. W połączeniu z innymi czynnikami, przełożyło się to na znaczny wzrost wydajności. Ponadto przewoźnicy lotniczy korzystają z outsourcingu personelu pokładowego i pilotów lub wprowadzają bardziej elastyczne formy zatrudnienia (w niedawnym badaniu przeprowadzonym przez europejskich partnerów społecznych w sektorze lotnictwa cywilnego, tylko 52,6 % respondentów pracujących dla tanich linii lotniczych odpowiedziało, że posiada bezpośrednią umowę o pracę). Choć brak dokładnych danych dotyczących wynagrodzeń, na przykładzie Zjednoczonego Królestwa⁽⁹⁾ widać wyraźny spadek płac załogi pokładowej w tym kraju. Krótko mówiąc, niegdyś prestiżowe i wysokiej jakości stanowiska pracy zanikają, a praca jest zlecana na zasadzie outsourcingu bądź wykonywana przez wydajniejszą i tańszą tanią siłę roboczą.

2.3. Przewoźnicy lotniczy stoją w obliczu ostrej konkurencji, zatem marże zysku są niższe niż w innych sektorach (z danych IATA wynika, że w ciągu ostatnich 40 lat zysk netto po opodatkowaniu sektora lotniczego na całym świecie wynosił średnio 0,1 % dochodu)⁽¹⁰⁾, a pracodawcy szukają sposobów na redukcję kosztów, by zachować konkurencyjność. O ile niektóre koszty (na przykład koszt paliwa lub koszty związane z posiadaniem statków powietrznych) do pewnego stopnia można uznać za stałe, niektórzy przewoźnicy uważają, że koszty pracy można bez końca ograniczać. Niektórzy z nich odkryli również, że korzystanie z wewnątrzunijnej swobody przedsiębiorczości jest sposobem na jeszcze większe obniżenie kosztów i dumping socjalny.

2.4. W obliczu coraz większej konkurencji ze strony tanich przewoźników, wielu tradycyjnych przewoźników lotniczych stworzyło tanią wersję głównej marki do obsługi połączeń na krótkich trasach lub zatrudniło tanią siłę roboczą w głównych obszarach działalności. Niektórzy tani przewoźnicy są obecnie zainteresowani również głównymi portami lotniczymi oraz pasażerami podróżującymi służbowo, co stanowi bezpośrednią konkurencję dla przewoźników tradycyjnych. Wpływa to na utratę godnych miejsc pracy (charakteryzujących się sprawiedliwym wynagrodzeniem, bezpieczeństwem w miejscu pracy, ochroną socjalną, swobodą wyrażania poglądów, organizowania się i uczestnictwa oraz równouprawnieniem)⁽¹¹⁾ w tradycyjnych liniach lotniczych⁽¹²⁾. Praktyki społeczne tanich przewoźników nie prowadzą jednak automatycznie do dumpingu socjalnego.

⁽⁷⁾ Sprawozdanie ATAG, Powering global economic growth, employment, trade links, tourism and support for sustainable development through air transport [Zwiększenie globalnego wzrostu gospodarczego, zatrudnienia, handlu, turystyki i wspieranie zrównoważonego rozwoju za pomocą transportu lotniczego], 2014 r.

⁽⁸⁾ Final Report on Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010 [Sprawozdanie końcowe z analizy wpływu wprowadzenia wspólnego unijnego rynku lotniczego na zatrudnienie i warunki pracy w sektorze transportu lotniczego w latach 1997/2010], Steer Davies Gleave, Londyn, 2012 r., s. 74.

⁽⁹⁾ Final Report on Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010 [Sprawozdanie końcowe z analizy wpływu wprowadzenia wspólnego unijnego rynku lotniczego na zatrudnienie i warunki pracy w sektorze transportu lotniczego w latach 1997/2010], Steer Davies Gleave, Londyn, 2012 r., s. 74.

⁽¹⁰⁾ IATA Report on Vision 2050, [Sprawozdanie IATA: Wizja roku 2050], Singapur, 12 lutego 2011 r., s. 2.

⁽¹¹⁾ Globalne zagadnienia dotyczące godnej pracy, Międzynarodowa Organizacja Pracy.

⁽¹²⁾ Zob. badania europejskich partnerów społecznych: – 2012 r.: *The development of the low cost model in the European civil aviation industry*, prof. Peter Turnbull (Uniwersytet w Cardiff), dr Geraint Harvey (Uniwersytet w Swansea), badanie zleczone przez Europejską Federację Pracowników Transportu, – 2014 r.: *Evolution of the Labour Market in the Airline Industry due to the Development of the Low Fares Airlines*, prof. Peter Turnbull (Uniwersytet w Cardiff), dr Geraint Harvey (Uniwersytet w Birmingham), badanie zleczone przez Europejską Federację Pracowników Transportu, – 2015 r.: *Atypical Employment in Aviation*, zespół pod kierownictwem prof. Yvesa Jorensa, Uniwersytet w Gandawie, badanie zleczone przez Europejskie Stowarzyszenie Cockpit, Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych oraz Europejską Federację Pracowników Transportu.

2.5. Rozwój konkurencji na świecie i w Unii Europejskiej budzi obawy co do zrównoważonego charakteru i konkurencyjności lotnictwa europejskiego, zarówno pod względem gospodarczym, jak i społecznym. W celu zapewnienia uczciwej konkurencji niezbędne jest stworzenie równych warunków działania. Konkurencja między przewoźnikami lotniczymi powinna odbywać się w dziedzinie innowacyjnych produktów, jakości i cen, a nie dotyczyć wykorzystywania luk prawnych i/lub tanich miejsc pracy. Należy podjąć działania zapewniające konkurencyjność oraz zrównoważony rozwój przemysłu europejskiego oraz utrzymanie miejsc pracy wysokiej jakości w Europie.

2.6. Dumping socjalny – gdy istnieje – stanowi przeszkodę dla uczciwej konkurencji. Nie może on w żaden sposób negatywnie wpływać na bezpieczeństwo, które powinno być bezwzględnie priorytetem. Nieskoordynowane podejścia dwustronne poszczególnych państw należy zastąpić prawdziwą, wspólną zewnętrzną polityką Unii Europejskiej w zakresie lotnictwa, która powinna obejmować również kwestię inwestycji zagranicznych w europejskich przewoźników lotniczych, a także własność i kontrolę, pomoc państwa, dostęp do rynku i uczciwą konkurencję.

2.7. Bezpieczeństwo jest sprawą pierwszorzędnej wagi w sektorze lotnictwa. Jak stwierdza się w białej księdze: „Poziom bezpieczeństwa w lotnictwie europejskim jest wysoki, ale nie najwyższy w świecie. Powinniśmy dążyć do tego, aby stać się najbezpieczniejszym regionem dla lotnictwa”⁽¹³⁾. Mimo braku danych statystycznych, EASA zwracała już uwagę na fakt, że rozdrobnienie i outsourcing najważniejszych stanowisk związanych z bezpieczeństwem, w tym stanowisk członków załóg oraz personelu obsługi technicznej, może niekorzystnie wpłynąć na bezpieczeństwo. Tzw. nowe modele biznesowe optymalizują procesy podatkowe, operacyjne i socjalne. EASA powinna zbadać wszystkie wspomniane modele i podjąć wszelkie niezbędne środki w celu zapewnienia, by nic nie zagrażało bezpieczeństwu. EKES popiera prace nowo ustanowionej specjalnej grupy roboczej EASA, której powierzono to zadanie. Nie można podejmować żadnego ryzyka, które mogłoby wpłynąć na bezpieczeństwo ludności⁽¹⁴⁾.

3. Pogarszanie się warunków pracy w niektórych podsektorach lotnictwa

3.1. W ramach dumpingu socjalnego w lotnictwie można wyodrębnić dwa obszary – rynek wewnętrzny i lotnictwo pozaunijne.

3.2. Na rynku wewnętrznym główną odpowiedzialność za dumping socjalny ponoszą przewoźnicy lotniczy, którzy przyjęli strategię wielu portów, w ramach której siła robocza zatrudniona w kraju X pracuje w kraju Y, a jej umowa o pracę jest objęta prawem państwa Z, czego skutkiem jest oddzielenie pracownika od jego kraju pochodzenia (czyli od kraju obywatelstwa i/lub miejsca zamieszkania). Największym wyzwaniem jest tutaj pogodzenie swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług z celami w zakresie miejsc pracy wysokiej jakości oraz postępu społecznego. Mimo iż zmiany wprowadzone w ramach rozporządzenia Rzym I⁽¹⁵⁾ oraz koordynacji zabezpieczenia społecznego⁽¹⁶⁾ umożliwią złagodzenie niektórych problemów, z którymi mierzą się pracownicy mobilni, inne kwestie pozostaną nierozwiązane.

3.3. Zewnętrzna polityka UE w zakresie lotnictwa nie chroni w dostateczny sposób interesów europejskich przewoźników lotniczych i ich pracowników w szybko zmieniającym się kontekście globalnym. Podczas gdy unijni przewoźnicy lotniczy muszą spełniać szereg wymagań mających na celu zapewnienie uczciwej konkurencji (przejrzystość, pomoc publiczna, ustalanie cen itp.), wymogi nałożone na przewoźników lotniczych z państw trzecich wykonujących loty do portów lotniczych w UE lub z tych portów nie mogą być egzekwowane lub w ogóle nie istnieją. Przedsiębiorstwa te stanowią bezpośrednią konkurencję dla unijnych przewoźników lotniczych, jako że operują na tych samych trasach, czerpiąc nienależne korzyści.

3.4. Odrębną kwestią jest zatrudnianie członków załogi z państw nienależących do UE na pokładach statków powietrznych zarejestrowanych w UE. W przeszłości zagraniczny personel pokładowy był zatrudniany w europejskich samolotach ze względów językowych i/lub kulturowych. Ostatnio niektórzy przewoźnicy zdecydowali się na zatrudnianie pracowników z krajów poza UE do obsługiwanego lotu do lub z portów lotniczych w UE (a nawet wewnątrz UE), proponując im gorsze warunki pracy i niższe płace. Przewoźnicy ci muszą jednak stosować się do krajowych zasad państwa członkowskiego wydającego certyfikat przewoźnika lotniczego.

4. Nowe modele działalności gospodarczej a rynek pracy w sektorze lotnictwa

4.1. Przeprowadzone przez partnerów społecznych badania⁽¹⁷⁾ wskazują na pogorszenie się warunków pracy w całym europejskim sektorze lotniczym, które wykracza poza zmiany rynkowe wynikające z konkurencji, zarówno w przypadku tradycyjnych przewoźników, jak i tanich linii lotniczych.

⁽¹³⁾ Biała księga pt. „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu – dążenie do osiągnięcia konkurencyjnego i zasobooszczędnego systemu transportu”, COM(2011) 144 final, s. 22.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie grupy doradczej ds. stanowienia przepisów EASA z 17 kwietnia 2015 r. dotyczące nowych modeli działalności gospodarczej, s. 1, pkt 2; s. 5, pkt 9.3; s. 6, pkt 9.5.1; s. 7, pkt 9.5.2 i s. 7, pkt. 9.6.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Globalne zagadnienia dotyczące godnej pracy, Międzynarodowa Organizacja Pracy.

4.2. Nie istnieje jednolity model taniego przewoźnika lotniczego. Niektórzy z nich oferują jedynie przelot po minimalnej cenie (usługi minimalne), inni są hybrydowymi liniami lotniczymi łączącymi elementy modelu przewoźnika taniego i tradycyjnego, a jeszcze innych można zaliczyć do kategorii „konwencjonalnych” tanich przewoźników – niewiele obiecujących, ale zawsze dotrzymujących złożonych obietnic. Dlatego też brak również jednolitego modelu zatrudnienia: niektórzy przewoźnicy oferują wysokiej jakości stanowiska pracy i umowę na czas nieokreślony, podczas gdy inni korzystają głównie z outsourcingu, agencji pracy tymczasowej oraz, w niektórych przypadkach, usług osób pozornie samozatrudnionych. To samo dotyczy reprezentacji związkowej. Niektórzy przewoźnicy celowo starają się unikać tworzenia związków zawodowych, podczas gdy inni uznają je i podpisują z nimi układy zbiorowe. Rozwój tanich przewoźników lotniczych miał również istotny wpływ na usługi obsługi naziemnej, w szczególności na obsługę bagażu (bardziej rygorystyczna polityka w zakresie bagażu podręcznego), przy krótszym czasie postoju na ziemi i obsługi między rejsami oraz zmniejszeniu liczby szkoleń.

4.3. Zarówno pracodawcy, jak i związki zawodowe pracowników lotnictwa stwierdzają obecnie, że stosowane przez niektórych tanich przewoźników strategie biznesowe i powiązana z nimi polityka w zakresie zasobów ludzkich oraz stosunków pracy powodują „powolne schodzenie do poziomu najmniejszego wspólnego mianownika”⁽¹⁸⁾. Rozgraniczenie między przewoźnikami tanimi a tradycyjnymi zaciera się stopniowo w miarę jak tani przewoźnicy wchodzi do sojuszków linii lotniczych lub są włączani do tradycyjnych korporacji lotniczych, a niektórzy przewoźnicy tradycyjni decydują się na stworzenie własnej taniej marki. Również niektórzy tradycyjni przewoźnicy lotniczy zatrudniają tanią siłę roboczą w ramach swojej podstawowej działalności. Nowe systemy organizacji nie oznaczają jednak, że przewoźnicy tradycyjni i tani oferują takie same usługi.

4.4. Między poszczególnymi państwami członkowskimi UE zachodzą jednak znaczące różnice z punktu widzenia m. in. warunków pracy, równego traktowania, przepisów BHP, ochrony socjalnej (która jest jedynie koordynowana na poziomie UE), tworzące asymetrię między uregulowaniami gospodarczymi (jednolity rynek), a harmonizacją i spójnością społeczną. Niektóre państwa członkowskie przyjęły jednak rozwiązania krajowe, aby zagwarantować, że pracownicy mobilni przebywający na ich terytorium korzystają z warunków zgodnych z krajowym prawem pracy i przepisami socjalnymi oraz układami zbiorowymi. Należałoby rozważyć to zagadnienie na szczeblu europejskim.

4.5. Podstawowe przepisy w zakresie lotnictwa dotyczące zatrudnienia pochodzą z okresu przed liberalizacją, a zatem nie służą już swoim celom. Choć ulepszono przepisy w zakresie zabezpieczenia społecznego personelu pokładowego, wciąż zachodzi ryzyko luk prawnych. Pojęcie „portu macierzystego” jest problematyczne, ponieważ określa je przedsiębiorstwo lotnicze, a samozatrudnionych członków załogi nie poddaje się odpowiedniej kontroli. Kolejnym czynnikiem wpływającym na złożoność sytuacji jest brak jednolitego dokumentu europejskiego zawierającego pozytywną definicję pracownika najemnego i pracownika samozatrudnionego w prawie unijnym. Definicje te różnią się w ramach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości UE i dyrektyw, np. z punktu widzenia kryteriów „podporządkowania”. Konieczne jest ustanowienie konkretnych przepisów dotyczących bardzo mobilnych pracowników.

4.6. Jeden z trzech największych przewoźników w Zatoce Perskiej został publicznie oskarżony o praktyki stanowiące naruszenie prawa UE, takie jak zwalnianie pracowników w ciąży, obowiązek uzyskania zezwolenia na zawarcie małżeństwa itp. Przewoźnik ten nadal wykonuje jednak loty do UE, a ostatnio zwiększył nawet ich częstotliwość do niektórych portów lotniczych. Mając na uwadze bliskie powiązania między przewoźnikami lotniczymi z Zatoki Perskiej a tamtejszymi portami lotniczymi i urzędami lotnictwa cywilnego, należy obawiać się również przyznania tym przewoźnikom kolejnych nienależnych przywilejów. Niezbędne jest zastąpienie dwustronnych stosunków państw członkowskich z krajami trzecimi przez skoordynowaną i rzeczywistą politykę zewnętrzną Unii w zakresie lotnictwa.

5. Rola partnerów społecznych

5.1. EKES popiera kluczową rolę europejskich partnerów społecznych w lotnictwie cywilnym, którzy powinni doradzać unijnym instytucjom, a także prowadzić monitorowanie i opracowywać własne propozycje. W dniu 5 czerwca 2014 r., partnerzy społeczni z grupy roboczej ds. personelu pokładowego (ACWG) przyjęli wspólną deklarację przeciwko mającym siedzibę w UE tanim banderom w sektorze lotnictwa. Wyrazili w niej zaniepokojenie rozwojem sytuacji w ostatnim czasie, stanowiącym poważne zagrożenie dla europejskiego modelu socjalnego, zatrudnienia i uczciwej konkurencji na rynku lotnictwa oraz zaproponowali zmiany w przepisach⁽¹⁹⁾.

⁽¹⁸⁾ Dokument Scandinavian Airlines (SAS) skierowany do organów regulacyjnych Stanów Zjednoczonych w sprawie podania Norwegian Air International (NAI) o zezwolenie dla obcego przewoźnika lotniczego, Airline Business, kwiecień 2014 r.

⁽¹⁹⁾ Wspólna deklaracja przeciwko mającym siedzibę w UE tanim banderom w sektorze lotnictwa, Grupa Robocza ds. Personelu Pokładowego Komitetu ds. Sektorowego Dialogu Społecznego, 5 czerwca 2014 r.

5.2. Jeżeli chodzi o przyszłą agendę dialogu społecznego, partnerzy społeczni z ACWG (Stowarzyszenie Europejskich Linii Lotniczych (AEA), Europejskie Stowarzyszenie Cockpit (ECA) i Europejska Federacja Pracowników Transportu) w dniu 13 lutego 2015 r. przyjęli następujące wspólne oświadczenie: „Partnerzy społeczni [...] są gotowi na rozpoczęcie dyskusji na temat ram dla sektora lotniczego w celu ustanowienia równych warunków działania na szczeblu globalnym. Należy przewidzieć wspólne działania, aby położyć kres pogarszającym się warunkom zatrudnienia oraz tanim banderom. Partnerzy społeczni postanawiają kontynuować prace w tej dziedzinie. Podejmą niezbędne środki zmierzające do aktywnego zaangażowania różnych instytucji europejskich oraz organów krajowych w pilne opracowanie strategii dla lotnictwa europejskiego, z wyraźnym określeniem globalnych celów, priorytetów i terminów”.

5.3. Również Komisja Europejska powinna przeprowadzić szersze konsultacje z partnerami społecznymi. Zgodnie z decyzją Komisji 98/500/WE w sprawie ustanowienia komitetów sektorowego dialogu społecznego, z komitetami tymi należy się konsultować w sprawie wpływających na kwestie społeczne zmian zachodzących na poziomie unijnym, w sektorach, w których zostały powołane. Wymóg ten często nie jest spełniany. Należy także zająć się zagadnieniem społecznych konsekwencji wprowadzenia zasad bezpieczeństwa opracowanych przez Europejską Agencję Bezpieczeństwa Lotniczego.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/18)

Sprawozdawca: Bernardo HERNÁNDEZ BATALLER

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Cyberaktywizm a organizacje społeczeństwa obywatelskiego”.

(opinia z inicjatywy własnej)

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 205 do 2 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W obecnym społeczeństwie cyfrowym cyberaktywizm jest ważnym narzędziem służącym wzmocnieniu pozycji obywateli, gdyż ułatwia i promuje aktywne zaangażowanie i uczestnictwo społeczne za pośrednictwem nowych technologii, przyczyniając się jednocześnie do zmniejszenia przepaści cyfrowej i wykluczenia społecznego. Przybliżoną definicję cyberaktywizmu można określić jako rodzaj aktywizmu, który zachęca do dochodzenia swoich praw w obszarze politycznym, środowiskowym, społecznym, obywatelskim, kulturalnym itp., bez potrzeby uprzednich ideologii, hierarchii czy programów, i do którego rozwoju wykorzystywane są narzędzia technologiczne propagujące tzw. wirusowe rozpowszechnianie informacji i uczestnictwo. W tym sensie należy go odróżnić od inicjatyw, które nie odpowiadają demokratycznym i solidarnym zasadom i wartościom i których intencje nie są zgodne z interesem publicznym i wspólnym dobrem.

1.2. Aby cyberaktywizm mógł się rozwijać jako narzędzie, zarówno Komisja Europejska, jak i państwa członkowskie muszą uwzględnić w swych programach prac inicjatywy i środki służące propagowaniu struktur zapewniających odpowiedni rozwój społeczeństwa sieciowego. Muszą przy tym ułatwiać swobodny i powszechny dostęp, zapewniać przejrzystość i poufność oraz chronić prawo do prywatności i bezpieczeństwa danych osobowych, ze zwróceniem szczególnej uwagi na grupy znajdujące się w najbardziej niekorzystnym położeniu.

1.3. EKES uważa, że konieczne jest rozpowszechnianie wśród społeczeństwa wiedzy oraz umiejętności niezbędnych do zapewnienia inteligentnego i bezpiecznego cyberaktywizmu. W związku z tym wzywa instytucje europejskie, by zachęcały do podejmowania działań uświadamiających, szkoleniowych i edukacyjnych, ze szczególnym naciskiem na rozpowszechnianie dobrych praktyk i eliminację szkodliwego wykorzystywania aktywności w sieci. W związku z tym należy zapewnić środki konieczne do oceny i rozwoju cyberaktywizmu.

1.4. Podobnie, w odniesieniu do zarządzania instytucjonalnego, cyberaktywizm promuje dziedziny objęte procedurą współdecyzji i kompetencji dzielonych dzięki wielokierunkowym interakcjom między wieloma podmiotami (rządami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, podmiotami społecznymi, obywatelami, przedsiębiorstwami), w sposób zarówno proaktywny, jak i reaktywny.

1.5. Dlatego też wspieranie cyberaktywizmu zakłada rozproszoną konfigurację sieci obejmującą zarówno horyzontalne relacje między obywatelami, jak i relacje wertykalne między rządem i obywatelami. Interakcja horyzontalna pozwala wspierać solidarność online dzięki aktywnemu i zaangażowanemu cyberwolontariatowi oraz działaniom i inicjatywom na rzecz współpracy. Ze swej strony interakcja wertykalna rozwija się w sensie odgórnym w ramach e-administracji, zapewniając przejrzystość i ułatwiając obywatelom dostęp i informacje w kwestiach publicznych. Interakcja ta rozwija się także oddolnie, wzmacniając reprezentację obywateli w instytucjach w otwartych warunkach e-demokracji, która umożliwia skuteczne uczestnictwo z pomocą takich środków jak społeczne konsultacje lub inicjatywy legislacyjne.

1.6. EKES zwraca ponadto uwagę na potrzebę opracowania i stosowania konkretnych metod oceny, a także wskaźników pomiaru gospodarczych i społecznych skutków cyberaktywizmu. Należy także sporządzić analizy i raporty z myślą o zapewnieniu większej spójności działań w odniesieniu do takich czynników jak skuteczna reprezentatywność i przywództwo, ciągłość, pojawianie się nowych struktur i tendencji społecznych itp.

2. Wprowadzenie

2.1. Wpływ nowych technologii na dzisiejsze społeczeństwo znajduje odzwierciedlenie w tzw. ekosystemie cyfrowym, w ramach którego powstają nowe style życia, często wypierające tradycyjne środki wyrazu i zbiorowego życia społecznego.

2.2. Oprócz aspektów gospodarczych, kulturowych lub związanych z innowacjami tej rewolucji technologicznej, należy uwzględnić w szczególności wyzwania i szanse w dziedzinie informacji, komunikacji i uczestnictwa w nowym kontekście sprawowania rządów, w którym wspólna odpowiedzialność w sieci może w dużym stopniu decydować o znaczących zmianach w strukturze społeczeństwa przyszłości i jego organizacji.

2.3. Wpływ sieci społecznościowych *online* oraz internetu, pod warunkiem że mają integracyjny charakter, poszerzył zakres roli, jaką mogą odgrywać obywatele w tworzeniu społeczeństwa dzięki wzmocnieniu ich pozycji i umożliwieniu im odegrania kluczowej roli w tworzeniu własnej, wspólnej przyszłości.

2.4. Ta tendencja zbiorowa z czasem jest coraz bardziej widoczna na całym świecie, co umacnia inicjatywy już funkcjonujące oraz zwiększa możliwości nawiązywania kontaktów i wzajemnego oddziaływania, wpływając na coraz szersze obszary podejmowania decyzji i sprawowania władzy w ramach procesu zachodzącego niezwłocznie i szybko się propagującego. Tym samym obecne działania zapoczątkowują nowe poprzez proces pozytywnego wzmacniania i skalowania.

2.5. W związku z tym ważne jest, aby nie postrzegać cyfrowych ruchów obywatelskich jako zwykłego zbiorowiska internautów czyli „tłum”, lecz raczej jako „bystry tłum”, a więc grupę, która dzięki gwałtownemu rozwojowi połączeń w sieci działa inteligentnie lub skutecznie. Sieć połączeń umożliwia użytkownikom łączenie się w celu uzyskania dostępu do informacji oraz interakcji z innymi osobami, co prowadzi do prawdziwej koordynacji społecznej upowszechniającej świadome, aktywne i odpowiedzialne społeczeństwo.

2.6. Dlatego w opisanym kontekście najważniejszą wartość dodaną stanowi aktywne zaangażowanie obywateli pragnących zachować swoją suwerenność w dotyczących ich sprawach. Nie tylko są oni przygotowani na przyjęcie tej odpowiedzialności, lecz już wprowadzają ją w życie, jak wynika z niektórych danych (Mario Tascón, Yolanda Quintana „Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas”, La Catarata, 2012) dotyczących dziennej produkcji w sieci: 1,6 mln wpisów na blogach czy 140 mln postów na Twitterze.

2.7. To samo można stwierdzić, przyglądając się dokumentom poświęconym cyberaktywizmowi: cyberaktywiści opisują powszechne i szeroko nagłośnione wydarzenia i ruchy społeczne, takie jak Occupy Wall Street, protesty w parku Gezi, arabska wiosna czy hiszpański ruch „Oburzonych”, a także kampanie charytatywne i solidarne prowadzone przez uznane organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym zbieranie funduszy za pomocą finansowania społecznościowego lub zajmowanie stanowiska za pomocą platform, które są finansowane w przejrzysty sposób.

3. Cyfrowa aktywność obywatelska lub aktywizm w sieci

3.1. Jeśli chodzi o różnorakie propozycje dotyczące koncepcji cyberaktywizmu, można co do nich przyjąć podejście synkretyczne, ujmujące cyberaktywizm jako strategię lub działalność, która ma wpłynąć na agendę publiczną dzięki wykorzystaniu środków elektronicznych i nowych technologii, służących zarówno jako kanał komunikacji, jak i do przekazywania informacji w ramach aktywności obywatelskiej.

3.2. Ponadto z punktu widzenia instrumentów wykorzystywanych w ramach cyberaktywizmu można postrzegać go jako zestaw technologii informacyjno-komunikacyjnych stosowanych w mediach i sieciach społecznościowych oraz umożliwiających szybką i skuteczną komunikację elektroniczną obywateli w związku z podzielanym przez nich wspólnym celem, z myślą o zbiorowym zajęciu się potrzebami, problemami czy zagadnieniami interesującymi ich z uwagi na wyznawaną ideologię lub wartości oraz w oparciu o etykę i solidarność.

3.3. Normalne, niedestrukcyjne korzystanie z internetu mające konkretny cel lub przyczynę jest zupełnie odmienne od działalności innego rodzaju (Denning, 2001), takiej jak aktywizm hakerski czy elektroniczne nieposłuszeństwo obywatelskie, nie tylko z punktu widzenia wykorzystanych środków, lecz również celów, jeżeli mają one znamiona działalności przestępczej. Działania w ramach cyfrowej aktywności obywatelskiej czy też samego cyberaktywizmu powinny mieć na celu wspólne dobro, a zwłaszcza stawienie czoła trudnościom lub niesprzyjającym okolicznościom, wskutek których mogą ucierpieć określone grupy ludności, oraz przezwyciężanie takich trudności czy okoliczności.

3.4. Najczęstsze działania w ramach cyberaktywizmu to poszukiwanie informacji na stronach internetowych, tworzenie portali oferujących informacje i dokumentację na dany temat, wydawanie publikacji elektronicznych, zakładanie wirtualnych społeczności, masowe przysyłanie wiadomości za pomocą poczty elektronicznej, tworzenie obszarów dyskusji i forów w sieci, planowanie działań oraz ich upowszechnianie i koordynacja, zawieranie sojuszy strategicznych i w zakresie współpracy, upowszechnianie ruchów stowarzyszeniowych, składanie propozycji wsparcia i/lub przyłączenia się do zbiorowych, założonych już projektów.

3.5. Ponadto za cyberaktywizm można uznać takie działania jak internetowe wezwania o charakterze politycznym na poziomie światowym – tzw. sieć 3.0 – będące działaniami zbiorowymi. Uczestniczą w nich jednostki znajdujące się w różnych miejscach danego terytorium (globalnego lub lokalnego), które spotykają się w jednym fizycznym miejscu dzięki urządzeniom mobilnym.

3.6. Podsumowując, aktywizm internetowy czy też cyberaktywizm to bardzo skuteczne i ważne narzędzie umożliwiające przekazywanie informacji i wiedzy dotyczących ważnych zagadnień. Zagadnienia te mogą być nieznanne społeczeństwu, przez co nie może ono w odpowiedni sposób na nie zareagować poprzez mobilizację społeczną. Siła tego narzędzia wciąż zależy jednak od jego usankcjonowania jako alternatywy dla tradycyjnych sposobów przedstawiania roszczeń.

4. Cyberaktywizm w ramach polityk wspólnotowych

4.1. W obrębie Unii Europejskiej cyberaktywizm można postrzegać zarówno z punktu widzenia polityki na rzecz społeczeństwa cyfrowego, jak i polityki społecznej i polityki w zakresie uczestnictwa. Należy również pamiętać o położeniu nacisku na zasady dobrego sprawowania rządów w administracji publicznej.

4.2. Na mocy art. 11 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej każdy ma prawo do wolności wypowiedzi. Prawo to obejmuje wolność posiadania poglądów oraz otrzymywania i przekazywania informacji i idei bez ingerencji władz publicznych i bez względu na granice państwowe, z poszanowaniem wolności mediów i pluralizmu.

4.3. W art. 12 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej mowa o prawie do swobodnego zgromadzania się oraz stowarzyszania się, na mocy którego każdy ma prawo do swobodnego, pokojowego zgromadzania się oraz do swobodnego stowarzyszania się na wszystkich poziomach, zwłaszcza w sprawach politycznych, związkowych i obywatelskich.

4.4. Ponadto należy wziąć pod uwagę art. 8 wspomnianej Karty, w którym mowa o prawie każdego do ochrony danych osobowych, które go dotyczą. Dane te muszą być przetwarzane rzetelnie w określonych celach i za zgodą osoby zainteresowanej lub na innej uzasadnionej podstawie przewidzianej ustawą. Ponadto każdy ma prawo dostępu do zebranych danych, które go dotyczą, i prawo do dokonania ich sprostowania. Nie mniej ważne jest uznanie zasady równości szans jako podstawowego prawa w kontekście cyfrowego wykluczenia, zwłaszcza w odniesieniu do szczególnie wrażliwych grup.

4.5. Natomiast europejska agenda cyfrowa obejmuje m.in. następujące aspekty, które państwa członkowskie mają obowiązek chronić:

- swobodny dostęp do usług i treści cyfrowych. Ma on kluczowe znaczenie dla korzystania z obywatelstwa w ramach demokracji rzeczywistej i demokracji elektronicznej,
- zaangażowanie obywateli. Europa skorzysta na rewolucji cyfrowej pod warunkiem że wszyscy jej obywatele zostaną zaktywizowani i będą mogli w pełni uczestniczyć w nowym społeczeństwie cyfrowym,
- zagwarantowanie powszechnego dostępu do szybkiego internetu, co jest niezbędnym i wystarczającym warunkiem skutecznego i silnego cyberaktywizmu,

- problem związany z przejrzystością w zakresie zarządzania strukturami, narzędziami i zasobami cyfrowymi, uniemożliwiający otwarte uczestnictwo lub naruszający cele i procesy cyberaktywizmu oraz jego rozwój,
- propagowanie umiejętności cyfrowych na rzecz społeczeństwa cyfrowego sprzyjającego włączeniu. Potencjał Europy opiera się na kwalifikacjach zamieszkującej ją ludności, siły roboczej i jej organizacji. Przy braku wszechobecnej infrastruktury tylko częściowo będzie można wykorzystać ICT; z kolei brak kwalifikacji oznacza wykorzystanie tych technologii przynoszące ograniczone korzyści dla gospodarki i społeczeństwa. Należy również zmniejszyć przepaść cyfrową, w wyniku której powstają asymetrie i nierówności,
- skuteczna ochrona praw cyfrowych. Niewystarczające zaufanie spowoduje powstrzymanie się obywateli od aktywnego uczestnictwa, interakcji czy swobodnego wyrażania swoich opinii,
- rozwijanie tzw. piątej swobody: swobodnego przepływu treści i wiedzy.

4.6. Aktywność obywatelska oznacza udział obywateli, grup obywateli oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego, a zwłaszcza partnerów społecznych, w opracowywaniu polityki (dialog wertykalny między społeczeństwem obywatelskim a administracją publiczną) oraz ich łączenie w sieć i współpracę (dialog horyzontalny).

5. Wolontariat w ramach cyberaktywizmu

5.1. Oczywiście jest, że w obecnym społeczeństwie cyfrowym internet i sieci społecznościowe oferują ogromne możliwości zmian społecznych. Bez ograniczeń czasu i przestrzeni oraz w prosty i przystępny sposób obywatele mogą przyczynić się do znaczących zmian we własnym otoczeniu, a także poza nim, bezinteresownie pomagając tysiącom osób.

5.2. Nowe technologie informacyjno-komunikacyjne nie tworzą „slacktywizmu” czy „leniwego aktywizmu”, tylko wręcz przeciwnie: umożliwiają złagodzenie niepokojów obywateli, udział w zarządzaniu własnymi zagadnieniami, obronę własnych praw i interesów, a także pozwalają aktywnie i odpowiedzialnie przyczyniać się do inicjatyw wspierających wyrażanie poglądów, zasad i wartości, co sprzyja rozwojowi osobistemu i pozwala uniknąć alienacji społecznej, będąc przy tym czynnikiem spójności i integracji wspólnotowej.

5.3. Wirtualny wolontariat lub wolontariat elektroniczny polega na odbywaniu wolontariatu za pomocą nowych technologii w ramach działań niewymagających fizycznej obecności, polegających na wspieraniu kampanii, opracowywaniu i rozpowszechnianiu informacji, działaniach opiekuńczych i wszelkich innych zadaniach, które można wykonać w sieci angażując się altruistycznie w realizację celu lub kampanii.

5.4. W przypadkach, kiedy wolontariat cyfrowy ogranicza się do wspierania kampanii oraz ich rozpowszechniania i informowania o nich, pozostaje w obszarze cyberaktywizmu i przybiera postać protestów elektronicznych i ujawniania nieprawidłowości (zbierania podpisów, udziału indywidualnego, działań mających na celu błyskawiczne rozpowszechnianie informacji itp.).

5.5. Z myślą o rozwijaniu i poszerzaniu przeprowadzanych działań, różnego rodzaju platformy i strony internetowe dają możliwości działania milionom osób, podnosząc ich świadomość i motywując je do działań dotyczących pilnych i ważnych zagadnień, niezależnie od poziomu terytorialnego, którego dotyczą, ani od ich charakteru (gospodarczego, społecznego, środowiskowego, politycznego itp.).

5.6. Taki model mobilizacji przez internet umożliwia połączenie woli i wysiłków tysięcy osób, które mimo anonimatu i braku znaczenia nabierają siły w miarę szybkiej transformacji w potężną siłę zbiorową, zdolną wpłynąć na obszary sprawowania władzy i podejmowane decyzje.

Podsumowując, ten rodzaj zdalnego wolontariatu zwiększa możliwości poszczególnych organizacji oraz umożliwia udział maksymalnej liczby osób, zwiększając możliwości włączenia społecznego.

6. Propozycje działań

6.1. Choć potencjał cyberaktywizmu i płynące z niego korzyści są oczywiste, strategie stosowane w mediach społecznościowych sprawiają w niektórych przypadkach, że osoby zbierają się, nie tworząc jednak trwałych społeczności wirtualnych, co w pewnym stopniu stoi na przeszkodzie zrównoważonego charakteru zamierzonych zmian społecznych. Dlatego obiektywna ocena dotycząca kryteriów ilościowych i zasad, a także korzyści dla społeczeństwa w związku z daną inicjatywą, mogą przyczynić się do opracowania metodologii w tym zakresie.

6.2. Należy proaktywnie ułatwiać rozwój cyberaktywizmu i wolontariatu cyfrowego, jako że środowisko sieci społecznościowych i portali internetowych oferuje bardziej dostępny i niezwłoczny charakter oraz umożliwia osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej dla uczestnictwa w życiu społecznym i współodpowiedzialności obywatelskiej, dzięki czemu można prowadzić działania, znacznie oszczędzając na kosztach zarządzania, koordynacji i realizacji. Sprzyjają także warunkom umożliwiającym włączenie społeczne: dostępności, odpowiedzialności i przystępności.

6.3. Dlatego Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie, by w ramach przysługujących im kompetencji przyjęły precyzyjne środki sprzyjające skutecznemu wdrażaniu i rozwijaniu mechanizmów na rzecz aktywizmu i uczestnictwa cyfrowego, które wzmacniałyby zaangażowanie społeczne i sprzyjały wolontariatowi oraz zachęcały do takiej działalności.

6.4. Należy również wspierać opracowanie norm i odpowiednich kryteriów oceny, które stanowiłyby ich certyfikację i legitymację oraz zwiększałyby przejrzystość i wartość procesów uświadamiania i mobilizowania, a także umożliwiałyby określenie korzyści społecznych.

6.5. Ponadto należy zagwarantować skuteczną ochronę i realizację praw, które przysługują w tej dziedzinie obywatelom europejskim, o czym była mowa, zwłaszcza jeśli chodzi o ułatwienie swobodnego dostępu do informacji, a także zagwarantowanie wymiany, integralności informacji, jej poufności i kontynuacji w ramach sieci, przy zachowaniu sprawności komunikacji. Gwarancje te należy zapewnić w proporcjonalny sposób – dotyczy to na przykład słabszych grup społecznych.

6.6. Ponadto należy, skupiając się przy tym na zwiększeniu zabezpieczeń w cyberprzestrzeni, zwrócić uwagę na aktywną e-sprawiedliwość oraz takie wartości, jak wiarygodność i reputacja, a to ze względu na ich znaczenie w kontekście cyberaktywizmu.

6.7. Odpowiednie instytucje powinny udostępnić obywatelom infrastruktury i narzędzia technologiczne umożliwiające stałe prowadzenie działań cyfrowych w normalnych warunkach. Powinny także dostosować struktury socjalne do nowych technologii oraz propagować działania szkoleniowe i edukacyjne pozwalające obywatelom na korzystanie z tych narzędzi oraz zmniejszanie istniejącej przepaści cyfrowej w imię większej spójności terytorialnej, społecznej i gospodarczej.

6.8. Należy również opracować i przyjąć programy uświadamiające obywateli w kwestii uczestnictwa w życiu społecznym i wolontariatu poprzez nowe technologie, wspierając podmioty i inicjatywy w tych dziedzinach dzięki współpracy w kontekście dobrego rządzenia instytucjonalnego.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przeglądu układu o stowarzyszeniu między UE a Meksykiem

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/19)

Sprawozdawca: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Współsprawozdawca: Juan MORENO PRECIADO

Na sesji plenarnej 10 lipca 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przeglądu układu o stowarzyszeniu między UE a Meksykiem

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 16 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 92 głosami (4 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) jest zdania, że ożywienie stosunków z Meksykiem powinno nastąpić z perspektywy całości stosunków Unii Europejskiej z Ameryką Łacińską i Karaibami oraz że oprócz kwestii o charakterze czysto gospodarczym i handlowym należy również wskazać wartość innych wzajemnych powiązań na płaszczyźnie historycznej i kulturowej, które mogą stanowić przeciwwagę dla rosnącego wpływu na tym kontynencie wymiaru panamerykańskiego i krajów Pacyfiku. W kontekście globalizacji Meksyk i UE łączą więzi kulturowe, wspólne języki i, co najistotniejsze, wartości, które tworzą szczególne powiązania między tymi społeczeństwami. Konieczne jest rozwijanie i pogłębianie wzajemnych powiązań, które muszą oczywiście prowadzić do przyjęcia zbieżnego stanowiska na forach międzynarodowych.

1.2. EKES uważa, że zamiast rozpoczynania od samego początku i negocjowania całkowicie nowego układu skuteczniejsze byłoby przeprowadzenie dogłębnego przeglądu już istniejącego układu i poszerzenie jego zakresu na podstawie doświadczeń zebranych podczas 15 lat jego funkcjonowania.

1.3. EKES uważa, że należy bezzwłocznie utworzyć wspólny komitet konsultacyjny (WKK), w skład którego wejdzie 9 lub 12 przedstawicieli EKES-u, a także taka sama liczba przedstawicieli meksykańskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. WKK musi zostać uznany przez organy zarządzające układem, którym musi przedstawić propozycje społeczeństwa obywatelskiego. WKK będzie posiadać uprawnienia doradcze w zakresie ogólnej treści układu, jednak bez uszczerbku dla ustanowienia innych mechanizmów uczestnictwa w odniesieniu do określonych kwestii z dziedziny handlu i zrównoważonego rozwoju. EKES domaga się również, by przyszły układ uwzględniał tego rodzaju komitet.

1.4. Nowy układ powinien obejmować rozdział wymagający od stron ratyfikacji i przestrzegania konwencji i rezolucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w odniesieniu do podstawowych zasad i praw społecznych, obejmujących cele MOP dotyczące „godnej pracy”, a w szczególności konwencji MOP nr 98 dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych.

1.5. Ponadto należy poprawić pewne aspekty obecnego układu w dziedzinie handlu i inwestycji związane z barierami pozataryfowymi, **układami** o promowaniu i wzajemnej **ochronie inwestycji**, własnością intelektualną i pogłębieniem współpracy w dziedzinie opodatkowania w celu położenia kresu oszustwom podatkowym i uchylaniu się od opodatkowania.

1.6. Należy na nowo określić priorytety współpracy, dając pierwszeństwo aspektom zawartym w sojuszu strategicznym, tak by priorytety te były ze sobą wzajemnie powiązane i tworzyły pozytywną synergię, która była dotychczas niewystarczająca ze względu na brak odpowiedniego powiązania pomiędzy poszczególnymi projektami.

1.7. EKES pragnie zwłaszcza wskazać trzy obszary, które uważa za priorytetowe dla wzmocnionej współpracy: poprawę sprawowania rządów, badania naukowe i techniczne oraz współpracę w dziedzinie rozwoju zrównoważonego, zmiany klimatu i ochrony środowiska naturalnego.

2. Stosunki między Unią Europejską a Meksykiem w ogólnym kontekście stosunków z Ameryką Łacińską

2.1. Kontakty między Europą a Ameryką Łacińską i Karaibami już od ponad dziesięciolecia wydają się być pozbawione energii. Dla obecnych przywódców po obu stronach Atlantyku wyzwaniem jest ożywienie tych kontaktów i nadanie im nowej dynamiki.

2.2. Jest oczywiste, że Ameryka Łacińska znajduje się pod wpływem rozwoju całego kontynentu amerykańskiego, a także coraz większego wzajemnego uzależnienia gospodarczego od krajów Pacyfiku, w szczególności Chin. Jednakże relacje między Europą a Ameryką Łacińską opierają się na więzach kulturowych, wspólnych językach i wartościach tworzących głębokie związki między ich społeczeństwami, dzięki którym oba regiony mogą w złożonym kontekście globalizacji korzystać ze wspólnych korzeni kulturowych i historycznych wykraczających poza zwykłe cele i wartości handlowe. W ramach tego podejścia stosunki gospodarcze należy traktować jako kolejny element całości, zamiast stawiać je w centrum zainteresowania i czynić z nich motyw przewodni, w odróżnieniu od tego, jak może być w innych regionach świata.

2.3. Jednocześnie można zauważyć, że pomimo tego, iż Meksyk jest partnerem strategicznym UE, stosunki między nim a Unią Europejską rozwijały się do tej pory wolniej niż z innymi krajami. Widać w nich pewne znużenie, co oznacza, że bardziej niż kiedykolwiek wcześniej konieczne jest uwzględnienie w dyskusji i poddanie refleksji nowych aspektów, dzięki którym możliwe będzie nadanie wspomnianym stosunkom nowej energii.

3. Kontekst

3.1. Znaczenie Meksyku dla Unii Europejskiej wynika między innymi z następujących kwestii: po pierwsze, ze znacznej, 120-milionowej liczby ludności, jego 2-procentowego udziału w światowym PKB i wskaźnika PKB na osobę wynoszącego około 9 000 EUR, które czynią z niego bardzo ważnego partnera handlowego w skali globalnej. Drugą przyczyną są jego przynależność do układu NAFTA i związane z tym konsekwencje gospodarcze i dyplomatyczne w odniesieniu do globalnych porozumień transatlantyckich z Ameryką Północną i procesu z Heiligendam, po trzecie zaś z Unią łączy go rozległe więzi kulturowe, dzięki którym wkład Unii Europejskiej może wesprzeć wysiłki rządu meksykańskiego mające na celu wzmocnienie struktur społecznych, aby społeczeństwo w większym stopniu opierało się na zasadach sprawiedliwości i współżyło w bardziej pokojowych warunkach.

3.2. W 1997 r. Unia Europejska i Meksyk podpisały umowę o partnerstwie gospodarczym oraz koordynacji politycznej i współpracy, która weszła w życie w 2000 r. Umowa ta opiera się na trzech głównych filarach: dialogu politycznym, handlu i współpracy.

3.3. W październiku 2008 r. Rada Europejska zatwierdziła zawarcie partnerstwa strategicznego między Meksykiem a UE, a w ramach kontynuacji w maju 2010 r. przyjęto wspólny plan wykonawczy towarzyszący wspomnianemu partnerstwu, obejmujący czternaście konkretnych działań i inicjatyw o charakterze wielostronnym, cztery o zasięgu regionalnym i kolejnych czternaście w zakresie stosunków dwustronnych. Na potrzeby jego wdrożenia utworzono szeroką gamę mechanizmów zinstytucjonalizowanego dialogu między Meksykiem a UE, takich jak szczyt dwuletni (obejmujący forum dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, wspólny komitet roczny, wspólną komisję parlamentarną i nie więcej niż dziewięć dialogów sektorowych, które dotyczą różnych tematów, od praw człowieka i zmiany klimatu po kwestie kulturowe).

3.4. Współpraca między Meksykiem a Unią Europejską toczy się w ramach czterech uzupełniających się formuł. Pierwszą jest współpraca dwustronna, której priorytetowymi tematami w okresie programowania 2007–2013 były: spójność społeczna, zrównoważona gospodarka i konkurencyjność, edukacja i kultura. Drugą formą jest współpraca w kwestiach sektorowych, takich jak prawa człowieka i demokracja, podmioty niepaństwowe, środowisko naturalne i bezpieczeństwo jądrowe, zdrowie, migracja i azyl. Na trzeciej pozycji plasuje się aktywny udział Meksyku w programach regionalnych dla całej Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Wreszcie, czwartą formą współpracy jest bezpośredni udział Meksyku w innych programach wspólnotowych, takich jak siódmy program ramowy w zakresie badań.

3.5. W ostatnich latach wielokrotnie zarówno Meksyk, jak i UE wskazywały na konieczność wzmocnienia i rozszerzenia wzajemnych stosunków, a mówiąc ściślej, w dziedzinie handlu postulowano pogłębienie umowy o wolnym handlu obowiązującej od 1997 r. i wzmocnienie współpracy, zarówno wielostronnej, jak i w zakresie stosunków Unii Europejskiej ze wszystkim krajami Ameryki Łacińskiej i Karaibów.

4. Ocena obecnej sytuacji

4.1. Na początku kadencji przewodniczącego Peñy Nieta (grudzień 2012 r.) główne partie podpisały „Pakt dla Meksyku”, a rząd wprowadził następnie szereg reform zmierzających do modernizacji gospodarki i państwa w celu zwiększenia dynamiki gospodarki meksykańskiej. Niemniej zagrożeniem dla aktywności gospodarczej w Meksyku będzie porażka w walce mającej na celu wyeliminowanie przemocy i zapewnienie pełnego poszanowania praw człowieka. Zwalczanie sieci przestępczych w celu ograniczenia przemocy, która w ostatnich latach się nasiliła, nie przyniosło jeszcze pożądanych efektów, gdyż wciąż powszechne są masowe zabójstwa, zaginięcia, uprowadzenia itd. Trzeba podkreślić, że przedsięwzięto szereg środków na szczeblu federalnym (krajowy program praw człowieka, koordynacja między samorządami lokalnymi a rządem krajowym i federalnym, restrukturyzacja państwowej policji i Prokuratury Krajowej) w celu wyeliminowania braku koordynacji różnych obszarów polityki i niedopuszczenia do przypadków współsprawstwa lub udziału policji w przestępstwach.

4.2. Z wyłącznie handlowego punktu widzenia umowę z 1997 r. można uznać za umiarkowanie korzystną dla obu stron. Wielkość wzajemnego handlu wzrosła trzykrotnie w latach 2003–2013, a Meksyk zwiększył swój udział w eksporcie Unii Europejskiej z 1 % do 1,7 %, natomiast Unia Europejska utrzymuje przez wszystkie te lata niemal niezmienną nadwyżkę handlową w wysokości od 7 do 10 mld EUR. Wyniki te stawiają Meksyk na siedemnastej pozycji na liście najważniejszych partnerów handlowych UE, z udziałem w wysokości 1 % całego importu Unii Europejskiej oraz, jak wspomniano, 1,7 % całego eksportu UE. Niemniej jednak wartości te mieszczą się poniżej 2 % udziału Meksyku w światowym PKB, a jednocześnie Unia Europejska jest jego trzecim partnerem handlowym po Stanach Zjednoczonych i Chinach.

4.3. Jednocześnie dokonano znaczących inwestycji bezpośrednich, tak Unii Europejskiej w Meksyku (11,138 mld EUR tylko w okresie 2008–2012), jak Meksyku w Unii (w szczególności w takich branżach, jak cementowa, telekomunikacyjna i spożywcza). Ogółem Meksyk podpisał ze wszystkimi państwami Unii Europejskiej dwustronne traktaty o ochronie inwestycji. Istnieje również umowa dwustronna między Meksykiem a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na potrzeby finansowania działalności w tym kraju, co od 2000 r. umożliwiło udzielenie narzędzi kredytowych na kwotę 495 mln EUR. Niemniej nie poczyniono odpowiednich postępów w zakresie zwalczania oszustw podatkowych.

4.4. Jednak wysokość inwestycji jest uwarunkowana tradycyjną meksykańską polityką ograniczania dostępu inwestorów zagranicznych w sektorach strategicznych, takich jak energetyka lub usługi pocztowe (zapis w konstytucji Meksyku), lub do usług telekomunikacyjnych i lądowego transportu pasażerskiego. Wiele z tych zasad zostało wyeliminowanych za sprawą planu rozwoju Meksyku na lata 2013–2018. Komitet ma nadzieję, że znaczne postępy, które przy tym poczyniono, kontynuowane będą w przyszłości, i że uwzględniona zostanie opinia całego społeczeństwa meksykańskiego.

4.5. W dziedzinie wsparcia meksykańskiego społeczeństwa obywatelskiego i jego wzmocnienia opracowano wiele różnych wspólnych projektów, począwszy od utworzenia Laboratorium Spójności Społecznej, przez liczne projekty w dziedzinie równości i ochrony nieletnich finansowane przez Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, aż po piętnaście projektów związanych z tak zwanymi podmiotami niepaństwowymi. Oprócz tego rozwijano inicjatywy związane ze zdrowiem ludności, migracją i azylem.

4.6. W celu wzmocnienia konkurencyjności i ochrony środowiska opracowano inicjatywy w ramach projektu w dziedzinie konkurencyjności i innowacji (PROCEI) mające na celu promowanie meksykańskich MŚP oraz różne inicjatywy sektorowe w dziedzinie rolnictwa, zmiany klimatu i bezpieczeństwa jądowego. Jednocześnie meksykańscy naukowcy, ośrodki badań naukowych oraz uczelnie wyższe w tym kraju mają dostęp do programu „Horyzont 2020” Unii Europejskiej.

4.7. Opracowano interesujące projekty w dziedzinie kultury, w ramach I i II etapu „Funduszu na rzecz kultury Unia Europejska–Meksyk”, którego głównym partnerem po stronie meksykańskiej była Krajowa Rada ds. Kultury i Sztuki (CONACULTA).

4.8. Kwestią, która czasami powodowała pewne różnice w interpretacji, było stosowanie zasad „spójności i warunkowości” promowanych przez Unię Europejską w zewnętrznych umowach z innymi krajami i regionami. Mówiąc ściśle, niektórzy partnerzy meksykańscy interpretowali kwestie warunkowości jako „ingerencję w sprawy wewnętrzne”, zwłaszcza w związku ze wzmacnianiem demokracji, praw człowieka i traktowaniem społeczności autochtonicznych. EKES uważa, że aspekty te muszą zostać uwzględnione podczas przyszłego przeglądu układu.

4.9. Wspólny plan wykonawczy z 2010 r. wdrażający partnerstwo strategiczne UE–Meksyk stanowił, że: „Meksyk i UE zobowiązują się do wzmocnienia obszarów dyskusji politycznej w regionie i pobudzenia dialogu międzyregionalnego, w szczególności z Grupą z Rio, na szczytach Ameryka Łacińska i Karaiby–Unia Europejska (ALCUE), oraz promowania współpracy trójstronnej poprzez Projekt Integracji i Rozwoju Mezoameryki. Meksyk i UE przeanalizują jednocześnie możliwości podjęcia współpracy trójstronnej z innymi regionami świata, jak Afryka”.

4.10. Zważywszy, że Meksyk jest krajem o wystarczająco wysokim PKB, istnieje poważne ryzyko, że może przestać otrzymywać pomoc na współpracę dwustronną przyznawaną przez Komisję Europejską krajom słabiej rozwiniętym.

4.11. Analiza dokumentów z wielu spotkań międzynarodowych odbywających się zarówno na poziomie Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, jak i samego EKES-u i jego meksykańskich odpowiedników nie dostarcza konkretnych danych pozwalających stwierdzić, że strategiczne partnerstwo przynosi zauważalne wyniki odpowiadające jego znaczeniu politycznemu. W dokumentach tych powtarzają się dyplomatyczne sformułowania, które potwierdzają, że ani nie poświęca się dostatecznej uwagi istniejącym drobnym różnicom, ani nie formułuje się dokładnych wytycznych, aby można było dogłębnie realizować wspomniane partnerstwo strategiczne.

4.12. Negocjacje w sprawie transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego między Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską (Transatlantic Trade and Investment Partnership – TTIP) w sposób nieunikniony wpłyną na stosunki krajów Ameryki Północnej, zarówno z UE, jak i w całym regionie.

4.13. Jak podkreślił już w 2012 r. komisarz odpowiedzialny za handel Karel de Gucht⁽¹⁾, chociaż Meksyk i UE jako pierwsi zawarli w 1997 r. umowę o wolnym handlu, dzięki kolejnym umowom z wieloma krajami Ameryki i reszty świata ulepszono i pogłębiono postanowienia we wspomnianej umowie. W związku z tym istnieje ryzyko, że ma ona charakter przestarzały i nie czyni z Meksyku liczącego się partnera Unii Europejskiej pod względem politycznym, handlowym i strategicznym. Od czasu tego oświadczenia niewiele dokonało się rzeczywistych zmian w celu dopracowania obowiązujących umów, także w kontekście czysto handlowym i gospodarczym.

5. Udział społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Dla dodania dynamiki temu procesowi EKES uważa za konieczne, by władze obu stron zatwierdziły w samej umowie, w ramach negocjacji mających na celu jej nowelizację, utworzenie wspólnego komitetu konsultacyjnego złożonego w równej liczbie z przedstawicieli EKES-u i meksykańskiego społeczeństwa obywatelskiego.

5.2. Oczekiwania związane z klauzulą „demokratyczną” wzbudziły w licznych organizacjach meksykańskich, a także europejskich zainteresowanie udziałem w monitorowaniu wdrażania kompleksowej umowy. W odpowiedzi na to zapotrzebowanie wspólny komitet utworzony przez rząd meksykański i Komisję Europejską podjął decyzję o powołaniu forum dialogu władz i społeczeństwa obywatelskiego Meksyku i Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Karel de Gucht, komisarz odpowiedzialny za handel, „Open for business: The European Union's relations with México in a changing world”, przemówienie na forum EU Chambers/ProMEXICO, Meksyk, 12 grudnia 2012 r.

5.3. Pierwsze forum odbyło się w Brukseli w listopadzie 2002 r. z udziałem ponad dwustu organizacji biznesowych, związkowych, pozarządowych i różnych stowarzyszeń. EKES również miał na nim swoich przedstawicieli. Od tego czasu odbyło się pięć forów, na przemian w Meksyku i Europie. Podczas wszystkich forów przedstawiono wnioski do organów uczestniczących w kompleksowej umowie, które je odnotowały, lecz oprócz pojedynczych tematów ich nie rozpatrzyły.

Wśród najczęściej powtarzających się wniosków w ramach tych forów należy zwrócić szczególną uwagę na konieczność instytucjonalizacji tego dialogu między organami władzy a społeczeństwem obywatelskim obu stron. Między innymi proponuje się ustanowienie stałej częstotliwości forum na co dwa lata, a także utworzenie Społecznego Centrum Monitorowania i wspólnego komitetu konsultacyjnego.

5.4. Forum odbywało się z pewną regularnością, lecz nie z wymaganą częstotliwością. Na przykład 6. forum, które miało odbyć się w Meksyku we wrześniu 2014 r., dotychczas nie zostało zorganizowane.

5.5. Społeczne Centrum Monitorowania, którego utworzenie najpierw zostało zatwierdzone przez organy władzy, do tej pory nie działa, a jego cele i skład nie zostały określone. Różne meksykańskie organizacje społeczeństwa obywatelskiego uważają go za narzędzie do obywatelskiej oceny kompleksowej umowy i ograniczają jego zakres do Meksyku, czyli rezygnują z udziału europejskiego.

5.6. W Meksyku nie istnieje rada społeczno-gospodarcza na poziomie krajowym (lecz takie rady istnieją w niektórych stanach federacji), która mogłaby stanowić naturalny odpowiednik EKES-u w UE. Na wniosek różnych sektorów społecznych kilka lat temu opracowano projekt legislacyjny w celu jej utworzenia, ale zakończył się on niepowodzeniem. Różne organizacje, podmioty i jedna ze stanowych rad społeczno-gospodarczych ponownie wnioskują, aby w ramach obecnych reform politycznych znów uwzględnić wspomniany projekt.

5.7. We wcześniejszych opiniach oraz w ramach kontaktów z organami władzy EKES przedstawiał podobne propozycje w celu poprawy udziału społeczeństwa obywatelskiego w umowie. W opinii EKES-u z 2006 r. w sprawie **stosunków UE–Meksyk** ⁽²⁾ wnioskowano o instytucjonalizację dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i wskazywano na art. 49 umowy, w którym przewidziano możliwość „utworzenia jakiegokolwiek innego komitetu lub organu” w celu powołania wspólnego komitetu konsultacyjnego.

5.8. W odniesieniu do ewentualnego utworzenia Meksykańskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego EKES stwierdził, że utworzenie podobnego organu w Meksyku miałyby pozytywne skutki dla wspólnego monitorowania stosunków UE–Meksyk, lecz że uszanuje on w tym względzie decyzje meksykańskiego społeczeństwa obywatelskiego i organów władzy.

6. Perspektywy i ewentualne wytyczne na przyszłość

6.1. W deklaracji brukselskiej ze szczytu UE–CELAC w dniach 10–11 czerwca 2015 r. zaznaczono istotne postępy na drodze do nowelizacji układu UE–Meksyk „w celu jak najszybszego rozpoczęcia negocjacji”. EKES ma nadzieję, że nowy układ zostanie podpisany na podstawie przeglądu i poszerzenia już istniejącego układu, po dokonaniu analizy mocnych i słabych stron stosunków między obiema stronami, z wykorzystaniem doświadczeń związanych z układami o stowarzyszeniu podpisanymi w ostatnich latach między Unią Europejską a różnymi krajami. Jednocześnie układ powinien być elementem dodającym dynamiki całości stosunków Unii Europejskiej z Ameryką Łacińską i Karaibami.

6.2. EKES ma świadomość, że rząd Meksyku i instytucje UE mają rozbieżne wizje roli, którą w tym procesie ma odgrywać społeczeństwo obywatelskie. Jednakże brak kanału, przez który społeczeństwo obywatelskie mogłoby wyrażać swą opinię w zorganizowany sposób, może prowadzić do powstawania alternatywnych form o charakterze populistycznym.

6.3. Zmieniony układ powinien obejmować rozdział wymagający od stron ratyfikacji i przestrzegania konwencji i rezolucji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) w odniesieniu do podstawowych praw społecznych, obejmujących cele MOP dotyczące „godnej pracy”.

⁽²⁾ Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 85.

6.4. Meksyk nie ratyfikował jeszcze konwencji MOP nr 98 ⁽³⁾ dotyczącej stosowania zasad prawa organizowania się i rokowań zbiorowych. Ratyfikacja tej ważnej konwencji i dostosowanie przepisów w tej dziedzinie uniemożliwiłyby stosowanie powszechnej praktyki tak zwanych „umów ochronnych”, które szkodzą dialogowi między pracownikami a przedsiębiorcami. Zobowiązałyby ponadto wszystkie przedsiębiorstwa, meksykańskie czy też zagraniczne, do przestrzegania międzynarodowych norm pracy.

6.5. Oprócz tych aspektów związanych z pracą należy w dziedzinie handlu i inwestycji rozpatrzyć kwestie związane z barierami pozataryfowymi, systemem ochrony inwestycji i ochroną własności intelektualnej, a także ściślejszą współpracę w kwestiach podatkowych w celu zwalczania oszustw podatkowych i uchylania się od opodatkowania.

6.5.1. Stosowna byłaby kompleksowa umowa o inwestycjach z UE, która zastąpiłaby i połączyła umowy dwustronne podpisane uprzednio przez Meksyk z licznymi krajami UE, a jednocześnie zapewniła zgodność z przepisami obowiązującymi w państwach członkowskich UE.

6.5.2. W Meksyku przeprowadzono szeroko zakrojone prace legislacyjne w celu poprawy ochrony praw własności intelektualnej, lecz przepisy te nie zostały skutecznie wprowadzone w życie. Należy opracować sposoby wzmocnienia ich rzeczywistego stosowania, w szczególności w dziedzinie ochrony znaków towarowych przed podrabianiem.

6.5.3. W dziedzinie barier pozataryfowych Meksyk nie zezwala na rejestrowanie uznanych na szczeblu UE oznaczeń geograficznych zagranicznych właścicieli, jak ma to miejsce na przykład w ramach umowy UE z Kolumbią i Peru. Stanowi to znaczną przeszkodę w zwiększeniu handlu wieloma produktami wspólnotowymi.

6.6. Strona meksykańska wskazała również na konieczność poszukiwania sposobów promowania lepszego dostępu produktów rolnych tego kraju do rynków UE, co pomogłoby zmniejszyć istniejącą obecnie lukę w wymianie handlowej.

6.7. Udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Meksyku i Unii Europejskiej powinien mieć szczególne znaczenie dla zadowalającego rozwoju aspektów współpracy zawartych w umowach między obiema stronami. Należy na nowo określić priorytety w tej dziedzinie współpracy w połączeniu z dostępnością środków finansowych, tak by te priorytety wzajemnie się ze sobą wiązały i tworzyły pozytywną synergię, która była dotychczas niewystarczająca ze względu na brak odpowiedniego powiązania pomiędzy poszczególnymi projektami.

6.8. W szczególności EKES pragnie wskazać trzy obszary, które uważa za priorytetowe dla tego udziału: poprawa sprawowania rządów, badania naukowe i techniczne oraz współpraca w dziedzinie rozwoju zrównoważonego i środowiska naturalnego.

6.8.1. Bez wątpienia głównym elementem polityki współpracy musi być kwestia sprawowania rządów. Meksyk musi koniecznie i stopniowo wprowadzać wiele najlepszych praktyk istniejących w tej dziedzinie, dostosowując je do krajowych realiów, aby uporządkować działania społeczeństwa obywatelskiego i umożliwić jego wzmocnienie i skuteczną organizację, tak aby stanowiło ono uzupełnienie tradycyjnej władzy politycznej w Meksyku i wspomagało lepsze stosowanie praw człowieka w tym kraju.

6.8.2. W dziedzinie badań naukowych i technicznych należy promować udział uczelni wyższych i naukowców z Meksyku w programach badań i rozwoju Unii Europejskiej, takich jak „Horyzont 2020”, zwracając szczególną uwagę na dziedziny priorytetowe dla partnerstwa strategicznego, którymi mogą być obszary związane z łagodzeniem zmiany klimatu i przystosowaniem się do niej, w celu znalezienia wspólnych stanowisk w tych kwestiach. W tym kontekście można by zastanowić się nad przywróceniem Funduszu Współpracy Międzynarodowej w dziedzinie Nauki i Technologii Unia Europejska–Meksyk (FONCICYT), który istniał do 2011 r.

⁽³⁾ W kwietniu 2015 r. Meksyk ratyfikował konwencję MOP nr 138 dotyczącą najniższego wieku dopuszczenia do zatrudnienia.

6.8.3. W dziedzinie rozwoju zrównoważonego i środowiska, oprócz konkretnych projektów związanych z przystosowaniem się do zmiany klimatu, można opracować inne konkretne projekty w takich dziedzinach, jak zmniejszenie emisji zanieczyszczeń powietrza, zminimalizowanie zrzutów do środowiska wodnego i zanieczyszczenia wód podziemnych oraz przetwarzanie i recykling odpadów wszelkiego rodzaju.

6.8.4. EKES uważa, że zarówno na poziomie władz w Meksyku, jak i w Unii Europejskiej oraz na poziomie organów parlamentarnych i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego istnieje wystarczająco dużo możliwości uruchomienia wielu z tych inicjatyw, bez konieczności czekania na owoce podpisania nowego układu. Konkluzje ze szczytów między Unią Europejską, Ameryką Łacińską i Karaibami oraz między UE a Meksykiem z czerwca 2015 r., a także z XIX posiedzenia wspólnej komisji parlamentarnej UE–Meksyk (7–9 lipca 2015 r.) stanowią okazję do rozwoju tych inicjatyw w kontekście regionalnym, a Meksyk powinien być jedną z jego głównych osi.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie rolnictwa, obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju w krajach Partnerstwa Wschodniego

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/20)

Sprawozdawca: Dilyana SŁAWOWA

Na 504. sesji plenarnej w dniach 21–22 stycznia 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

rolnictwa, obszarów wiejskich i rozwoju zrównoważonego w krajach Partnerstwa Wschodniego

(opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 217 głosami (6 osób wstrzymało się od głosu) – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. UE powinna budować silne partnerstwa ze swymi sąsiadami. Musimy rozwijać ścisłą współpracę z sąsiadującymi z nami krajami w celu dalszego wzmocnienia więzi gospodarczych i politycznych⁽¹⁾. Wydarzenia w krajach Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego mają swoje reperkusje dla UE. Wraz z poszerzeniem UE kraje te stały się bliższymi sąsiadami Unii, a ich bezpieczeństwo, stabilność i dobrobyt w coraz większym stopniu oddziałują na te same sfery w UE. Ścisła współpraca między UE a jej wschodnioeuropejskimi partnerami – Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą (a także między nimi) – ma pierwszoplanowe znaczenie dla stosunków zewnętrznych UE.

1.2. UE angażuje się na rzecz wzrostu gospodarczego i stabilności w krajach sąsiednich objętych Partnerstwem Wschodnim, uznając znaczenie rolnictwa, a także sektorów niższego i wyższego szczebla dla utrzymania i rozwoju społeczno-gospodarczego obszarów wiejskich.

1.3. Dla sześciu krajów Partnerstwa Wschodniego (PW) priorytetem jest nadal rozwój gospodarczy poprzez przepływ kapitału, towarów, ludzi i know-how. Można go osiągnąć jedynie w bezpiecznym środowisku, które jest warunkiem wstępnym zrównoważonego rozwoju, dzięki przewyciężeniu powszechnej korupcji.

1.4. EKES zachęca do procesu dywersyfikacji obszarów wiejskich w krajach Partnerstwa Wschodniego, co może być dodatkowym źródłem dochodów dzięki alternatywnym działaniom i możliwościom większego zatrudnienia.

1.5. EKES popiera Komisję Europejską w jej wysiłkach na rzecz ustanowienia stałego dialogu na temat rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich ze wszystkimi krajami partnerskimi i jest gotów pomagać we wdrażaniu polityki i związanych z nią reform wszystkim podmiotom, które są zaangażowane w uczynienie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich kluczowym sektorem w ich współpracy z UE. Większość inwestycji UE powinna koncentrować się na krajach, które nadały rolnictwu i rozwojowi obszarów wiejskich pierwszoplanowe znaczenie.

⁽¹⁾ Wspólny dokument konsultacyjny „W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa”, 4 marca 2015 r.

1.6. EKES nalega, by UE pomagała krajom Partnerstwa Wschodniego przy opracowywaniu, we współpracy ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami, długoterminowych strategii w zakresie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich oraz przy tworzeniu niezbędnych zdolności instytucjonalnych na szczeblu krajowym i lokalnym.

1.7. EKES wyraża pragnienie, by po wdrożeniu przydzielonych krajom Partnerstwa Wschodniego środków UE zastosowano solidny system monitorowania.

1.8. EKES wzywa do strategicznej modernizacji sektora rolnego w krajach Partnerstwa Wschodniego, co przyczyni się do wzrostu krajowej produkcji zdrowej żywności w sposób zrównoważony. EKES uważa, że UE powinna dalej pomagać krajom Partnerstwa Wschodniego w poprawie standardów sanitarnych i fitosanitarnych ich produktów oraz w opracowywaniu programów rozwoju obszarów wiejskich. Ma nadzieję, że DCFTA zostanie odpowiednio wdrożona i będzie również skuteczna w tym obszarze.

1.9. EKES przywiązuje dużą wagę do Programu Europejskiego Sąsiedztwa na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ENPARD), który został ustanowiony w celu wspierania sektora, i ma nadzieję, że program ten, wraz z realizowanymi lub planowanymi programami w innych krajach, doprowadzi do trwałego postępu w rolnictwie i poprawy warunków życia na obszarach wiejskich w całym regionie objętym Partnerstwem Wschodnim.

1.10. EKES zdecydowanie wyraża gotowość dzielenia się doświadczeniami i wiedzą specjalistyczną UE w kontekście silnego partnerstwa na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju potencjału rolnego tych regionów w ramach programów ENPARD. Przyczyni się to nie tylko do tworzenia miejsc pracy, ale także do poprawy jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich. Ponadto wsparcie dla rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich jest również kluczowym elementem zaangażowania UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu w krajach sąsiednich.

1.11. EKES nalega, by mieć na uwadze doświadczenia UE w zakresie reformy rolnictwa i obszarów wiejskich w krajach ubiegających się o członkostwo oraz różnorodność działań i wysiłków w krajach partnerskich. EKES wzywa do skoncentrowania się na udziale społeczeństwa obywatelskiego i do zaangażowania zainteresowanych stron w tym sektorze.

1.12. W niniejszej opinii EKES wyraża również jasno swe życzenie, by społeczeństwo obywatelskie było znacznie szerzej reprezentowane w Platformie 2 „Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE”: w zespole ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, zespole ds. środowiska i zmiany klimatu – w odniesieniu do promowania technologii przyjaznych środowisku, ekoinnowacji i różnorodności biologicznej, w zespole ds. kwestii sanitarnych i fitosanitarnych w handlu oraz w zespole ds. MŚP, gdzie specjalistyczna wiedza i umiejętności Komitetu wnoszą przydatny wkład.

1.13. Wsparcie dla rolnictwa mogłoby stać się jednym z najważniejszych elementów reform gospodarczych w krajach Partnerstwa Wschodniego, a reformy te mogłyby przyczynić się do wzmocnienia stosunków gospodarczych i handlowych z UE. Pozwoliłoby to również zapewnić solidną ochronę przed zakłóceniami w handlu z innymi partnerami.

2. Kontekst

2.1. Partnerstwo Wschodnie dotyczy sześciu krajów położonych na dwóch obszarach geograficznych: Gruzji, Armenii i Azerbejdżanu na Kaukazie Południowym na pograniczu Europy Wschodniej i Azji Południowo-Zachodniej między Morzem Czarnym a Kaspijskim oraz Mołdawii, Ukrainy i Białorusi. Sytuacja w krajach Partnerstwa Wschodniego jest stosunkowo dynamiczna. Dwa spośród tych krajów – Białoruś i Armenia⁽²⁾ – są już członkami Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Kryzys na Ukrainie wciąż trwa, a wraz z nim następuje stałe pogarszanie się instytucji państwowych i stanu praworządności, co wydaje się prowadzić do zjawiska masowego wykupu gruntów⁽³⁾. Wciąż trwają starcia na granicy armeńsko-azerbejdżańskiej, co wpływa na rozwój tego regionu.

⁽²⁾ W dniu 29 maja 2014 r. prezydenci Rosji, Białorusi i Kazachstanu podpisali Traktat o Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, zaś traktat o przystąpieniu Armenii został podpisany w dniu 9 października 2014 r. i wszedł w życie w dniu 2 stycznia 2015 r.

⁽³⁾ http://www.bundestag.de/presse/hib/2015_01/-/357564

2.2. Komitet wydał opinie dotyczące kwestii Partnerstwa Wschodniego⁽⁴⁾, lecz nigdy nie zajmował się problemami obszarów wiejskich, rolnictwa i zrównoważonego rozwoju w tych krajach. Niniejsza opinia będzie się zatem koncentrować na możliwościach lepszego rozwoju obszarów wiejskich oraz osiągnięcia zrównoważonego rozwoju w krajach Partnerstwa Wschodniego.

2.3. UE uznaje znaczenie rolnictwa, obszarów wiejskich i zrównoważonego rozwoju w krajach Partnerstwa Wschodniego i zainicjowała program ENPARD w celu wsparcia tego sektora.

2.4. Platformy są głównym narzędziem, jeśli chodzi o wielostronne działania w ramach Partnerstwa Wschodniego. Platforma 2 dotyczy integracji gospodarczej między krajami partnerskimi a UE oraz konwergencji z kierunkami polityki UE i przyczynia się tym samym do realizacji celów Partnerstwa Wschodniego. Celem platformy 2 oraz jej różnych zespołów i obszarów prac jest wniesienie wkładu w inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu rozwój gospodarki wolnorynkowej w krajach partnerskich.

2.5. Ze względu na znaczenie rolnictwa i obszarów wiejskich dla dalszego zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju krajów Partnerstwa Wschodniego, pod koniec 2012 r. utworzono zespół ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, który jest powiązany z ENPARD.

2.6. Zespół ds. środowiska i zmiany klimatu koncentruje się na współpracy w zakresie egzekwowania układów o stowarzyszeniu oraz stopniowego zbliżenia przepisów do dorobku prawnego UE w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu. Obejmuje to dążenie do dostosowania się do standardów UE, wymianę informacji i najlepszych praktyk, budowanie zdolności administracyjnych oraz wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Motywem przewodnim dyskusji i działań są między innymi ograniczenie i recykling odpadów, zanieczyszczenie powietrza, różnorodność biologiczna oraz gospodarka wodna. Zespół stara się również rozwinąć dialog regionalny w sprawie polityki przeciwdziałania zmianie klimatu w celu zwiększenia widoczności i potencjału negocjacyjnego krajów partnerskich oraz współpracy z państwami członkowskimi UE podczas światowych negocjacji w sprawie klimatu.

2.7. W 2014 r. poczyniono znaczne postępy w zakresie Partnerstwa Wschodniego. Nowe układy o stowarzyszeniu podpisane z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą są już tymczasowo stosowane. W wypadku Gruzji i Mołdawii tymczasowe stosowanie obejmuje już pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA), a w wypadku Ukrainy tymczasowe stosowanie tej części umowy zostało odłożone do końca 2015 r. Układy o stowarzyszeniu oraz pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu opierają się na ambitnych programach reformy politycznej, gospodarczej i społecznej, umożliwiających zbliżenie wschodnich krajów partnerskich do UE.

3. Uwagi ogólne

3.1. Sektory rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich w krajach Partnerstwa Wschodniego mają różny charakter, względną wielkość i skład, w zależności od tradycji, kultur i metod organizacyjnych tych krajów. Ich naturalne ograniczenia są wypadkową klimatu, zasobów naturalnych i położenia geograficznego.

3.2. W rolnictwie, które jest istotnym sektorem gospodarek wszystkich krajów Partnerstwa Wschodniego, zatrudniona jest znaczna część ludności i po dziesięcioleciach zmagania się z trudnościami nadal ma ono duży potencjał rozwoju. Należy dołożyć wszelkich starań, by rozwój bardziej wydajnego sektora rolnego przyniósł korzyści rolnikom i obszarom wiejskim.

3.3. Wiele krajów Partnerstwa Wschodniego ma dużą populację wiejską, która do pewnego stopnia utrzymuje się z małych i rozproszonych działek oraz pastwisk należących do państwa lub gminy. Ci drobni właściciele dysponują bardzo ograniczonymi zasobami o niewielkim potencjale wzrostu. W wielu przypadkach prawie całość krajowej produkcji rolnej pochodzi od drobnych producentów. Produkty pochodzące z małych gospodarstw często są wytwarzane przede wszystkim na własne potrzeby lub częściowo na własne potrzeby. Sprzedaż wszelkich nadwyżek jest utrudniona z uwagi na ograniczone połączenia ze zorganizowanymi rynkami oraz podupadłą i zniszczoną infrastrukturę obszarów wiejskich. Głównymi problemami (zwłaszcza na Kaukazie Południowym) są brak współpracy, szkolenia i kształcenia w zakresie rolnictwa, a także odpowiedniego systemu podatkowego.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 48, Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 40, Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 34, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 37, Dz.U. C 277 z 17.11.2009, s. 30.

3.4. Dynamika rynków rolnych, a także zmienność cen żywności uświadomiły fakt, że kraje Partnerstwa Wschodniego powinny opracować politykę rolną i politykę rozwoju obszarów wiejskich, w tym środki na rzecz drobnych producentów rolnych. Z jednej strony kraje te powinny unowocześnić rolnictwo i zwiększyć produkcję w oparciu o trwałe podstawy, z drugiej zaś strony, muszą rozwijać obszary wiejskie i infrastrukturę oraz zwiększać możliwości uzyskania dochodu, zapewniając lepszą jakość życia i pomyślniejsze perspektywy dla rodzin.

3.5. W większości krajów realizowane są programy rozwoju regionalnego, w tym programy pilotażowe, mające na celu zaoferowanie mieszkańcom alternatywnych możliwości zatrudnienia i uzyskiwania dochodów na obszarach wiejskich. Mają się one przyczynić do rozwoju i dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich, a także zmniejszyć dysproporcje regionalne⁽⁵⁾.

3.6. Od dawna traktuje się ludność obszarów wiejskich we wszystkich krajach Partnerstwa Wschodniego jako swojego rodzaju trwały element i często pomija się ją w ramach strategii politycznych i w procesie programowania. Jednym ze skutków tej próżni politycznej jest stopniowe wyludnianie się obszarów wiejskich, gdyż aktywna zawodowo ludność migruje do miast lub za granicę. Te negatywne tendencje demograficzne w połączeniu z zapotrzebowaniem na dynamiczną siłę roboczą w celu wsparcia przemysłu rolnego wymagają podniesienia jakości infrastruktury i ochrony zdrowia, a także opracowania bardziej zdecydowanej polityki i większego zaangażowania instytucjonalnego.

3.7. Rolnictwo Kaukazu Południowego nie wykorzystuje w pełni swojego potencjału i obecnie odznacza się niską wydajnością i konkurencyjnością. Do problemów utrudniających rozwój sektora rolnego należą: degradacja kapitału naturalnego (gruntów, wód, lasów itp.), tereny górskie, zmniejszenie produkcji roślinnej i zwierzęcej, szkody dla różnorodności biologicznej i wahania równowagi ekologicznej. Ubóstwo na wsi, brak możliwości zatrudnienia i niski poziom życia na obszarach wiejskich znajdują się wśród czynników przyczyniających się do trudnej sytuacji obszarów wiejskich Kaukazu Południowego.

3.8. W krajach Partnerstwa Wschodniego nadal istnieją luki w zakresie norm, uregulowań, przepisów i porównywalnych informacji. Należy wprowadzić wspólne normy, które muszą spełniać standardy międzynarodowe i unijne, łącznie ze środkami zapewniającymi przestrzeganie przyjętych uregulowań – mechanizmami kontroli i nadzoru w odniesieniu do istniejących przepisów. Słabo rozwinięte systemy bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt, zwłaszcza w państwach Kaukazu Południowego, wymagają wysiłków i działań w dziedzinie dostosowania się do norm sanitarnych i fitosanitarnych, zwłaszcza weterynaryjno-sanitarnych norm dotyczących zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego.

3.9. EKES uważa, że należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić, że rozwój bardziej wydajnego sektora rolnego przyniesie korzyści konsumentom, rolnikom i ogólnie obszarom wiejskim, które we wszystkich krajach należą zwykle do obszarów uboższych. Mając to na uwadze, w ostatnich latach UE zainicjowała wraz ze swymi wschodnimi partnerami szeroką gamę programów. Programy te są zróżnicowane – poczynając od przekazywania określonej pomocy technicznej a kończąc na szeroko zakrojonych programach sektorowych i wspieraniu gruntownych reform w dziedzinie rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i bezpieczeństwa żywności. EKES opowiada się w każdym razie za ścisłym monitorowaniem skuteczności reform rolnych w krajach Partnerstwa Wschodniego.

3.10. EKES zachęca Komisję i Parlament Europejski do odnowienia i pogłębienia dialogu politycznego na temat planowania strategicznego oraz reform w dziedzinach rolnictwa, leśnictwa i zrównoważonego rozwoju na poziomie poszczególnych krajów, zgodnie z ustalonymi zasadami, przy jednoczesnym zwiększeniu konkurencyjności struktur rolniczych i przejrzystości krajowych rynków rolnych.

3.11. EKES uważa, że w celu wspierania procesu rozwoju rolnictwa w krajach Partnerstwa Wschodniego należy przede wszystkim tworzyć i wzmacniać lokalne organizacje rolnicze poprzez projekty rozwoju mające zwiększać możliwości reprezentowania interesów rolników oraz ich udział w procesie podejmowania decyzji.

⁽⁵⁾ W 2014 r. Gruzja rozpoczęła drugi program rozwoju regionalnego, by wesprzeć rozwój społeczno-gospodarczy wszystkich swych dziewięciu regionów, a także poprawić warunki życia ludności. W 2014 r. w Armenii kontynuowano wdrażanie programu wsparcia rozwoju regionalnego. Mołdawia czerpie korzyści z nowego projektu usprawniającego planowanie regionalne i sekwencje projektów dla regionów rozwoju w swej części północnej, południowej i środkowej. W Azerbejdżanie zapoczątkowano nowy program rozwoju regionalnego.

3.12. Przedsiębiorczość powinna być głównym elementem działalności UE w krajach Partnerstwa Wschodniego. Nie należy zapominać, że promocja przedsiębiorczości na obszarach wiejskich ma wielkie znaczenie i że można ją prowadzić, zapewniając odpowiednie otoczenie biznesowe: dostęp do kapitału na rozruch, kredytów bankowych i odpowiednich zachęt podatkowych.

3.13. EKES uważa, że podstawowe znaczenie ma podkreślenie i wzmocnienie roli kobiet i młodych ludzi w gospodarstwach rolnych oraz w środowisku wiejskim za pomocą szerszego włączenia ich w szkolenia zawodowe i specjalne środki w planach rozwoju obszarów wiejskich.

3.14. EKES ma nadzieję, że zespół ds. środowiska i zmiany klimatu odniesie sukces w realizacji trzech następujących projektów w ramach Platformy 2 „Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE”: wspólnego systemu informacji o środowisku (SEIS) ⁽⁶⁾, projektu GREEN ⁽⁷⁾ oraz pakietu Clima East ⁽⁸⁾.

3.15. EKES wzywa Komisję Europejską i Parlament Europejski do kontynuowania wysiłków na rzecz usprawnienia zarządzania środowiskiem oraz systemów gromadzenia danych i zarządzania nimi w regionie Partnerstwa Wschodniego, do wspierania państw Partnerstwa Wschodniego w zakresie łagodzenia zmiany klimatu i dostosowania się do tej zmiany, do skoncentrowania się na środkach polityki ekologicznej i do przedstawienia zrównoważonych modeli konsumpcji i produkcji.

3.16. EKES uznaje znaczenie programu zrównoważonego rozwoju „Ekologizacja gospodarki w ramach sąsiedztwa wschodniego” (EaP GREEN), który jest realizowany przez OECD we współpracy z UNECE, UNEP i UNIDO w celu pomocy krajom należącym do Partnerstwa Wschodniego UE w przechodzeniu na gospodarkę ekologiczną.

4. Uwagi dotyczące poszczególnych państw

4.1. Armenia

4.1.1. Rolnictwo jest głównym sektorem gospodarczym w Armenii, gdzie około jedna trzecia ludności żyje na słabo zaludnionych i górskich obszarach wiejskich, a istotnym źródłem utrzymania jest niskonakładowa produkcja rolna całkowicie na własne potrzeby i częściowo na własne potrzeby. Praktycznie cały produkt rolny brutto (ok. 97 %) wytwarzają małe gospodarstwa rolne.

4.1.2. Armenia wdrożyła jeden z najbardziej kompleksowych programów reformy rolnej. Do połowy 1994 r. większość gruntów rolnych sprywatyzowano. W rezultacie grunty zostały podzielone na ponad 1,2 mln działek.

4.1.3. Armenia ma ograniczone zasoby gruntów, gdyż grunty orne stanowią jedynie 16,8 % jej całkowitej powierzchni. Żyzne gleby wulkaniczne umożliwiają uprawę pszenicy i jęczmienia, a także wypas zwierząt. Do upraw nawadnianych należą morele, brzoskwinie, śliwki, jabłka, wiśnie, orzechy włoskie, pigwy, figi, granaty, inne owoce i winogrona, które stanowią podstawę okowity o międzynarodowej sławie.

4.1.4. Negocjacje dotyczące układu o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, zakończyły się w lipcu 2013 r. Biorąc jednak pod uwagę ogłoszone we wrześniu 2013 r. przystąpienie Armenii do unii celnej, układ o stowarzyszeniu, który był niezgodny z członkostwem w unii celnej, nie został podpisany. Unia Europejska kontynuuje współpracę z Armenią we wszystkich obszarach zgodnych z tym wyborem.

4.2. Azerbejdżan

4.2.1. Ze względu na to, że głównym sektorem gospodarki Azerbejdżanu jest ropa naftowa i gaz ziemny, rolnictwo jest kluczowym elementem sektorów gospodarki opartych na surowcach innych niż ropa. Prawie połowa ludności azerskiej mieszka na obszarach wiejskich i ich źródło utrzymania zależne jest od rolnictwa.

⁽⁶⁾ Projekt ten ma na celu promowanie ochrony środowiska w regionie Partnerstwa Wschodniego poprzez rozszerzenie zasad systemu SEIS na ten obszar.

⁽⁷⁾ Ogólnym celem projektu GREEN jest wspieranie krajów partnerskich w ich wysiłkach na rzecz przejścia do bardziej ekologicznej gospodarki poprzez oddzielenie wzrostu gospodarczego od degradacji środowiska i wyczerpywania zasobów.

⁽⁸⁾ Pakiet Clima East wspiera łagodzenie zmiany klimatu i przystosowywanie się do niej w regionie sąsiedztwa wschodniego, a jego celem jest stopniowe dostosowanie do dorobku prawnego UE w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu.

4.2.2. Najpowszechniejsze są gospodarstwa wielouprawowe, o podobnej strukturze upraw. Do głównych upraw rolnych w Azerbejdżanie należą uprawy rynkowe, winogrona, bawełna, tytoń, owoce cytrusowe oraz warzywa. Zwierzęta gospodarskie, produkty mleczarskie, wina i napoje spirytusowe są również istotnymi produktami rolnymi.

4.2.3. W 2010 r. UE i Azerbejdżan rozpoczęły negocjacje w sprawie układu o stowarzyszeniu (z wyłączeniem DCFTA w związku z wciąż nierozpatrzoną wnioskiem o przyjęcie do WTO). W 1997 r. rząd Azerbejdżanu złożył do Sekretariatu WTO oficjalny wniosek o członkostwo, który nadal jest przedmiotem rozmów.

4.3. **Białoruś**

4.3.1. Sektor rolny na Białorusi zatrudnia około jednej dziesiątej siły roboczej i jest zdominowany przez duże kolektywne i państwowe gospodarstwa rolne. W większej części kraju występują gospodarstwa wielouprawowe łączące uprawę roślin z hodowlą zwierząt. Ziemiaki, buraki cukrowe, jęczmień, pszenica, żyto i kukurydza to inne istotne uprawy. Spora część zboża wykorzystywana jest jako pasza dla zwierząt. Głównymi zwierzętami gospodarskimi są bydło, drób i trzoda chlewna. Niemal dwie piąte Białorusi pokryte są lasami, które są wykorzystywane do produkcji wyrobów z drewna i papieru.

4.3.2. W reakcji na sytuację polityczną w tym kraju, w 1997 r. zamrożono ratyfikację umowy o partnerstwie i współpracy UE–Białoruś (wynegocjowaną w 1995 r.).

4.3.3. Białoruś przedstawiła wniosek o członkostwo w WTO w 1993 r. Proces przystąpienia wciąż trwa.

4.4. **Gruzja**

4.4.1. Rolnictwo w Gruzji ma zasadnicze znaczenie dla ludności tego kraju, gdyż stanowi istotne zabezpieczenie na obszarach wiejskich, które zamieszkuje prawie połowa ludności. Obszary wiejskie są bardzo rozdrobnione: 95 % producentów rolnych posiada małe gospodarstwa, zazwyczaj około 1,2 hektara i 2 krów na rodzinę. Proces prywatyzacji gruntów w latach 90. zwiększył to rozdrobnienie i doprowadził do powstania nowej klasy około pół miliona „rolników” zaklasyfikowanych jako rolnicy samozatrudnieni.

4.4.2. Mleko i mięso są produktami rolnymi najwyższej wartości. Hodowcy zapewniają zwierzętom bardzo mało wysokiej jakości paszy, opierając się na bezpłatnym lub bardzo tanim wypasie, a w okresie zimowym – na sianie. Nie tylko sprawia to, że wydajność mleczna jest niska, lecz znacznie utrudnia również konkurencyjną produkcję mięsa. Produkcja wina jest również bardzo istotnym elementem sektora rolnego. Większość działalności rolniczej koncentruje się na żyznych równinach zalewowych położonych w dolinach rzek, a głównym produktem są owoce cytrusowe, winogrona i orzechy.

4.4.3. Stosunki pomiędzy UE a Gruzją regulowała umowa o partnerstwie i współpracy (UPiW), którą zastąpił układ o stowarzyszeniu UE–Gruzja, obejmujący DCFTA, podpisany 27 czerwca 2014 r. i stosowany tymczasowo od 1 września 2014 r. Jeżeli chodzi o handel produktami rolnymi, w DCFTA poczyniono ambitne ustępstwa. Import produktów rolnych UE do Gruzji został w pełni zliberalizowany.

4.5. **Mołdawia**

4.5.1. Rolnictwo jest niezwykle ważne dla Mołdawii. Grunty rolne stanowią około 75 % całkowitej powierzchni i są w większości wykorzystywane do upraw innych niż wieloletnie. Około jednej dziesiątej gruntów jest wykorzystywanych do upraw trwałych. Mołdawskie społeczeństwo ma w przeważającej mierze wiejski charakter. Sektor rolnictwa zatrudnia 26,4 % osób czynnych zawodowo i generuje 14,6 % PKB kraju.

4.5.2. W wyniku reformy rolnej struktura użytkowania gruntów rolnych uległa zmianie. Po prywatyzacji w latach 90. duża część gruntów ma nadal charakter niewielkich pojedynczych działek. Proces prywatyzacji sprawił, że posiadane grunty (około 1 mln właścicieli) mają przeciętnie wielkość 1,4 ha i dzielą się na odrębne działki w oparciu o rodzaj gruntów (grunty orne, sady, winnice). Ze wszystkich gruntów rolnych 0,66 mln ha jest przedmiotem publicznej formy własności (26,2 %), a 1,84 mln ha – prywatnej formy własności i/lub użytkowania (73,8 %).

4.5.3. Pod względem wartości produkcji rolnej, produkcja roślinna wnosi ponad dwie trzecie łącznej wartości, a produkcja zwierzęca i usługi odpowiednio – około 30 % i 2,4 %. Winogrona i mleko są produktami rolnymi najwyższej wartości.

4.5.4. Od 1998 r. stosunki pomiędzy UE a Mołdawią regulowała umowa o partnerstwie i współpracy, którą zastąpił podpisany 27 czerwca 2014 r. układ o stowarzyszeniu UE–Mołdawia, obejmujący DCFTA obowiązującą tymczasowo od 1 września 2014 r.

4.6. **Ukraina**

4.6.1. Częściowo z powodu bogatych gleb i korzystnego klimatu produkcja roślinna na Ukrainie jest bardzo dobrze rozwinięta. Produkcja zbóż i ziemniaków należy do największych w Europie. Ukraina jest jednym z największych na świecie producentów buraków cukrowych i oleju słonecznikowego. Ukraiński sektor hodowli pozostaje w tyle za sektorem upraw, lecz jego całkowita produkcja jest nadal znacznie większa niż w większości innych krajów europejskich.

4.6.2. Nowy układ o stowarzyszeniu, w tym DCFTA, został wynegocjowany w latach 2007–2011 i paraflowany w 2012 r. Części polityczne układu zostały ostatecznie podpisane 21 marca 2014 r., a pozostałe części umowy, w tym DCFTA, w dniu 27 czerwca 2014 r. UE jednostronnie zapewnia autonomiczne preferencje handlowe, by w obecnej sytuacji wesprzeć Ukrainę.

4.6.3. Finansowany przez UE projekt pt. „Poprawa systemu kontroli bezpieczeństwa żywności na Ukrainie” (IFSSU) został zapoczątkowany w lipcu 2014 r. w celu poprawy jakości sanitarnej ukraińskich produktów spożywczych i zwiększenia zaufania ukraińskich konsumentów do produkcji krajowej. UE pomaga również państwowym służbom weterynaryjnym i fitosanitarnym Ukrainy w usprawnieniu systemu zapewniania bezpieczeństwa żywności „od pola do stołu”. Projekt IFSSU, na który przeznaczono budżet w wysokości prawie 3,8 mln EUR na 33 miesiące, wpisuje się w priorytet „Bezpieczeństwo żywności i bezpieczeństwo żywnościowe”.

5. **Rola programu ENPARD**

5.1. Program Europejskiego Sąsiedztwa na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Wsi (ENPARD) ustanowiono w dwóch wspólnych komunikatach Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z marca i maja 2011 roku w ramach zobowiązania UE na rzecz wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu i stabilności w jej sąsiedztwie, uznając znaczenie rolnictwa dla bezpieczeństwa żywnościowego, zrównoważonej produkcji i zatrudnienia na obszarach wiejskich.

5.2. UE proponuje wszystkim krajom partnerskim dialog na temat ENPARD i jest gotowa pomagać we wdrażaniu strategii programu ENPARD i związanych z nim reform wszystkim podmiotom zaangażowanym w uczynienie rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich centralnym punktem ich współpracy z UE. Działania te obejmują pomoc w zakresie przygotowywania długoterminowych strategii rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich ze wszystkimi odpowiednimi zainteresowanymi stronami oraz w zakresie budowania niezbędnych zdolności instytucjonalnych na szczeblu krajowym i lokalnym.

5.3. Program ten przynosi już wyniki w Gruzji, takie jak: ustawa o spółdzielniach rolniczych, sieć 54 „ośrodków informacyjno-konsultacyjnych strategii rolnej” itp. W ramach inicjatywy ENPARD w Gruzji Unia Europejska przyznała 11 marca 2014 r. cztery dotacje o łącznej wartości 15 mln EUR przeznaczone na wsparcie dla drobnych producentów rolnych. Projekty te pomogą w założeniu ponad 160 spółdzielni, zapewniając pomoc techniczną, i będą adresowane do wszystkich regionów Gruzji. Celem spółdzielni jest umożliwienie drobnym producentom rolnym zrzeszania się, uzyskania korzyści skali, zwiększenia wydajności i poprawy powiązań z rynkami. Całkowita pomoc ENPARD dla Gruzji wynosi 52 mln EUR w ciągu 5 lat (od marca 2013 r. do marca 2018 r.).

5.4. Pomoc UE dla Armenii w latach 2011–2013 wyniosła 157 mln EUR (w porównaniu z 98,4 mln EUR na lata 2007–2010). W grudniu 2013 r. UE przyjęła nowe środki w wysokości 41 mln EUR w celu wspierania społeczeństwa obywatelskiego, rozwoju regionalnego i rolnictwa w Armenii w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa. Z tej łącznej kwoty 25 mln EUR przeznaczono na realizację inicjatywy ENPARD w Armenii. Środki te zostaną przeznaczone zwłaszcza na poprawę wyników instytucji związanych z rolnictwem, wsparcie rozwoju stowarzyszeń rolników, opracowanie statystyk rolnych oraz zwiększenie dostępu obywateli armeńskich do bardziej przystępnej cenowo żywności. Dotyczy to również poprawy warunków na obszarach wiejskich poprzez tworzenie miejsc pracy, rozwój partnerstw publiczno-prywatnych i szkolenie siły roboczej.

5.5. W przypadku Mołdawii program „Stymulacja gospodarki na obszarach wiejskich”, który jest realizowany od 2010 r., okazał się użytecznym instrumentem tworzenia miejsc pracy w prowincjach tego kraju. Stwierdzono, że w latach 2014–2017 kluczowym obszarem współpracy UE–Mołdawia na rzecz rozwoju są rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, na pomoc którym przeznaczono 100–120 mln EUR. W związku z tym latem 2014 r. przyjęto kompleksowy program ENPARD dla Mołdawii o budżecie 64 mln EUR, który to program zaczęto wprowadzać na początku 2015 r. Dzięki wsparciu budżetowemu i pomocy technicznej program będzie wspomagać opracowaną przez rząd długoterminową i wszechstronną strategię rozwoju sektora. Ta pomoc finansowa pomoże podnieść konkurencyjność sektora rolnego i pogłębi dyskusję na temat opracowywania nowej polityki.

6. Rola EKES-u

6.1. EKES, który ma świadomość zasadniczej roli społeczeństwa obywatelskiego w krajach Partnerstwa Wschodniego, jest gotów odgrywać aktywną rolę i dzielić się swoją wiedzą fachową w celu zbudowania bardziej efektywnego sektora rolnego, w szczególności poprzez:

- pomoc w sporządzaniu katalogu organizacji społeczeństwa obywatelskiego w sferze rolnictwa i rozwoju zrównoważonego oraz w poprawie sytuacji dzięki otwartemu i bezpośredniemu dialogowi z szerokim gronem zainteresowanych podmiotów,
- dzielenie się swoją wiedzą fachową, w tym pochodzącą z nowych państw członkowskich UE, przy określaniu szczegółowych kryteriów i procesów tworzenia prawdziwie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dziedzinie rolnictwa i ochrony środowiska oraz ich włączenia w proces decyzyjny w krajach Partnerstwa Wschodniego,
- wymianę sprawdzonych rozwiązań w dziedzinach takich jak rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, rozwój zrównoważony, przedsiębiorczość i społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw,
- bardziej aktywny udział w pracach Platformy 2 Partnerstwa Wschodniego „Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE”, zwłaszcza w zespole ds. rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, a także w zespole ds. środowiska i zmiany klimatu w odniesieniu do promowania technologii przyjaznych środowisku, ekoinnowacji i różnorodności biologicznej.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK I⁽¹⁾**Pomoc UE dla krajów Partnerstwa Wschodniego (2014–2020)**

Państwo	Przydział środków w latach 2014– 2017 (mln EUR)	Kluczowy sektor	Indykatorywna alokacja (%)
Armenia	140–170	Rozwój sektora prywatnego	35
		Reforma administracji publicznej	25
		Reforma wymiaru sprawiedliwości	20
Azerbejdżan	77– 4	Rozwój regionalny i rozwój obszarów wiejskich	40
		Reforma wymiaru sprawiedliwości	20
		Kształcenie i rozwój umiejętności	20
Białoruś	71–89	Włączenie społeczne	30
		Środowisko naturalne	25
		Lokalny/regionalny rozwój gospodarczy	25
Gruzja	335–410	Reforma administracji publicznej	25
		Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	30
		Reforma wymiaru sprawiedliwości	25
Mołdawia	335–410	Reforma administracji publicznej	30
		Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich	30
		Reforma policji i zarządzanie granicami	20
	Środki przydzielone w 2014 r.		
Ukraina	355	Specjalny środek: umowa na rzecz budowania państwo- wości	

⁽¹⁾ Informacje zostały zaczerpnięte ze strony internetowej Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych: http://eeas.europa.eu/enp/documents/financing-the-enp/index_en.htm

ZAŁĄCZNIK II

https://www.zm.gov.lv/public/ck/files/Joint_statement_16_04_2015.pdf

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Na rzecz konwencji MOP przeciwko przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2016/C 013/21)

Sprawozdawca: Béatrice OUIIN

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Na rzecz konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy przeciwko przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy”.

(opinia z inicjatywy własnej)

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 209 do 2 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Międzynarodowa Organizacja Pracy (MOP) dzięki swojej trójstronnej strukturze odgrywa zasadniczą rolę na arenie międzynarodowej w zakresie poprawy sytuacji pracowników i funkcjonowania przedsiębiorstw. Unia Europejska nie jest członkiem MOP, ale są nimi państwa członkowskie UE, a także organizacje reprezentujące pracowników i pracodawców europejskich. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) pragnie, by państwa członkowskie UE i europejskie organizacje działały na rzecz propagowania w świecie europejskich wartości i osiągnięć, z uwzględnieniem kontekstu globalnego.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, że:

- przemoc na tle seksualnym i płciowym w pracy stanowi przeszkodę dla godnej pracy (takiej, która nie narusza godności, zapewnia bezpieczeństwo, odpowiedzialność i autonomię pracowników),
- przemoc na tle płciowym stanowi poważne naruszenie praw człowieka, jego godności oraz integralności fizycznej i psychicznej,
- przynosi ona szkody dla gospodarki i postępu społecznego przez osłabienie podstaw stosunku pracy i pogorszenie wydajności,
- jest ona wynikiem nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami i przyczynia się do utrzymania nierówności w pracy,
- jej zwalczanie wymaga udziału społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności partnerów społecznych, lecz również pracowników służby zdrowia, policji i wymiaru sprawiedliwości zajmujących się ofiarami, a także środków przekazu i pracowników dydaktycznych, aby zapobiegać aktom przemocy,
- w interesie społeczeństwa leży zwalczanie tych aktów przemocy we wszelkich miejscach ich występowania i zakazanie ich w miejscach pracy.

1.3. Rada Administracyjna Międzynarodowej Organizacji Pracy powinna w listopadzie 2015 r. podjąć decyzję o ewentualnym włączeniu do porządku obrad Międzynarodowej Konferencji Pracy (organu decyzyjnego MOP) opracowania międzynarodowej normy dotyczącej przemocy na tle płciowym w pracy. EKES popiera tę propozycję i wzywa europejskie państwa i partnerów społecznych do pójścia w jego ślady.

1.4. EKES pragnie, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej, które dzięki dyrektywie 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽¹⁾ posiadają już instrumenty do zwalczania nierówności między kobietami i mężczyznami oraz molestowania seksualnego w miejscu pracy, wypowiadały się jednogłośnie w dyskusji na forum MOP.

1.5. Natomiast partnerzy społeczni podpisali w 2007 r. porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy, które powinno skłonić ich do wspólnego zajęcia stanowiska podczas debaty nad tym projektem międzynarodowej normy pracy ⁽²⁾.

2. Wprowadzenie: problematyka przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy

2.1. W dobie globalizacji zdefiniowanie norm międzynarodowych w celu zwalczania przemocy ze względu na płeć i jej zapobiegania jest konieczne, zarówno ze względu na interes pracowników, jak i przedsiębiorstw i państw. Tego rodzaju przemoc zagraża zdrowiu fizycznemu i psychicznemu, urąga prawom i godności ludzkiej, pogarsza wydajność ofiar, a dla państwa i społeczeństwa oznacza koszty. Zwalczanie takiej przemocy i zapobieganie jej jest koniecznością dla wszystkich. Przemoc ze względu na płeć stanowi jedną z głównych przeszkód w rozwoju.

2.2. *Przedmiotowe prace MOP*

2.2.1. Przemoc seksualna i przemoc ze względu na płeć stanowią odbicie nierówności między kobietami i mężczyznami, a jednocześnie pogłębiają je. Mają również negatywny wpływ w miejscu pracy. Postulaty o ich zwalczaniu zawarto w wielu konwencjach Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP):

- konwencji nr 29 dotyczącej pracy przymusowej z 1930 r.,
- konwencji nr 97 dotyczącej pracowników migrujących (zrewidowanej) z 1949 r.,
- konwencji nr 100 dotyczącej jednakowego wynagrodzenia z 1951 r.,
- konwencji nr 111 dotyczącej dyskryminacji w zakresie zatrudnienia i wykonywania zawodu z 1958 r.,
- konwencji nr 189 dotyczącej pracowników domowych z 2011 r.

Środki przedstawione w zaleceniu nr 200 dotyczącym HIV i AIDS w środowisku pracy (z 2010 r.) uwzględniały konieczność podjęcia kroków w celu zapobiegania przemocy i nękanii w miejscu pracy oraz ich zaprzestania. W bardzo niedawnym zaleceniu nr 204 (przyjętym na 104. sesji Międzynarodowej Konferencji Pracy dnia 12 czerwca 2015 r. w Genewie) dotyczącym przejścia z gospodarki nieformalnej na gospodarkę formalną wymaga się, by państwa członkowskie zadbały o włączenie zintegrowanych ram politycznych do krajowych strategii lub planów rozwoju. „Te zintegrowane ramy polityczne powinny dotyczyć [...] propagowania równości i likwidacji wszelkich form dyskryminacji i przemocy, w tym przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy” ⁽³⁾.

Jednak obecnie brak jest normy dotyczącej szczegółowej kwestii przemocy na tle płciowym w pracy.

2.2.2. Komitet Ekspertów MOP próbował zapełnić tę lukę: „[...] molestowanie seksualne stanowi zaburzenie równego traktowania w pracy, ponieważ narusza integralność, godność i dobre samopoczucie pracowników. Molestowanie seksualne przynosi szkody dla przedsiębiorstwa poprzez osłabienie podstaw stosunku pracy i pogorszenie wydajności. Komitet wyraził uprzednio opinię, że molestowanie seksualne jest formą dyskryminacji ze względu na płeć i powinno być rozpatrywane w ramach zobowiązań wynikających z konwencji (nr 111). Wobec tego zgodnie z konwencją, która zaleca zakazanie dyskryminacji ze względu na płeć i przyjęcie polityki promowania równości szans i traktowania, należy przyjąć środki mające na celu wyeliminowanie molestowania seksualnego” ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2002/73/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wprowadzenia w życie zasady równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do zatrudnienia, kształcenia i awansu zawodowego oraz warunków pracy (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002L0073&from=PL>).

⁽²⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽³⁾ http://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/104/texts-adopted/WCMS_377774/lang-en/index.htm

⁽⁴⁾ Raport Komitetu Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, raport III(1 A), 91. sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy, 2003 r., s. 497–498).

2.2.3. W 2008 r. Komitet Ekspertów odnotował, że „Kolejna znacząca luka w planie wdrażania dotyczy molestowania seksualnego, które stanowi formę poważnej dyskryminacji ze względu na płeć oraz naruszenie praw osoby pracującej. W związku z tym Komitet przywołuje swoją uwagę ogólną z 2002 r., w której podkreślał znaczenie przyjęcia skutecznych środków zapobiegania i zakazu w odniesieniu do obu form, jakie może przyjąć molestowanie seksualne w miejscu pracy: jedna związana jest z szantażem (*«quid pro quo»*), a druga prowadzi do stworzenia wrogiego środowiska pracy”⁽⁵⁾.

2.2.4. Na 320. i 323. sesji Rady Administracyjnej Międzynarodowej Organizacji Pracy (13–27 marca 2014 r. i 12–27 marca 2015 r.) rządy kilku krajów (Francji, Indii, Kanady, Kuby, Meksyku, Niemiec, Sri Lanki, Urugwaju, Włoch i Stanów Zjednoczonych) poparły opracowanie międzynarodowej normy dotyczącej „przemocy wobec kobiet i mężczyzn z środowisku pracy” w celu wyposażenia rządów, związków zawodowych i pracodawców w narzędzia umożliwiające im walkę z przemocą na tle płciowym i molestowaniem seksualnym, oraz po to, by zdecydowanie zasygnalizować, że tego rodzaju przemoc stanowi naruszenie praw pracowniczych. Wniosek ten popierają również grupa pracownicza w MOP i Międzynarodowa Konfederacja Związków Zawodowych.

2.3. *A w Europie:*

2.3.1. Partnerzy społeczni podpisali w 2007 r. porozumienie ramowe dotyczące nękania i przemocy w miejscu pracy, które powinno skłonić ich do domagania się podobnych regulacji na poziomie międzynarodowym⁽⁶⁾.

2.3.2. W swoich opiniach na temat równości między mężczyznami a kobietami oraz w opinii na temat przemocy domowej⁽⁷⁾ EKES wielokrotnie wypowiadał się na temat przemocy seksualnej i przemocy ze względu na płeć, której doświadcza zbyt wiele kobiet na całym świecie. Co więcej zjawisko to przybiera na sile: przez kryzys gospodarczy, programy dostosowania strukturalnego i środki oszczędnościowe przyczyniają się do nasilenia przemocy w miejscu pracy.

2.3.3. EKES pragnie, aby państwa członkowskie Unii Europejskiej, które dzięki dyrektywie 2002/73/WE⁽⁸⁾ posiadają już instrumenty do zwalczania molestowania seksualnego w miejscu pracy, wypowiadały się jednogłośnie w dyskusji z MOP w celu wsparcia opracowania międzynarodowej normy umożliwiającej zwalczanie przemocy ze względu na płeć w miejscu pracy.

2.4. *Opis sytuacji*

2.4.1. Przemoc na tle płciowym w miejscu pracy stanowi poważne naruszenie praw człowieka, jego godności oraz integralności fizycznej i psychicznej. W skali światowej 35 % kobiet pada ofiarą bezpośredniej przemocy w miejscu pracy, a od 40 do 50 % z nich doświadcza niepożądanego zainteresowania seksualnego lub kontaktu fizycznego, lub innych form molestowania seksualnego. 45 % kobiet w UE twierdzi, że doświadczyło kiedyś przemocy na tle płciowym. Od 40 do 45 % donosi, że były ofiarami molestowania seksualnego w miejscu pracy. Szacuje się, że w Europie codziennie umiera siedem kobiet w wyniku przemocy na tle płciowym⁽⁹⁾.

2.4.2. Przemoc ta jest wynikiem nierównych stosunków władzy między kobietami i mężczyznami i przyczynia się do utrzymania tych nierówności. Przemoc na tle płciowym jest wyrazem woli dominacji i w dużej mierze manifestuje się w społeczeństwach, w których nie szanuje się praw człowieka, ale istnieje również w społeczeństwach demokratycznych. Tego rodzaju aktów przemocy nie należy mylić z uwodzeniem, wymagającym szacunku do drugiej osoby. Przemoc seksualna i przemoc ze względu na płeć nie są sprawami prywatnymi, ich zwalczanie jest kwestią porządku publicznego i zbiorowego bezpieczeństwa.

2.4.3. Nie ma chyba kobiety, która mogłaby stwierdzić, że nigdy nie doświadczyła jednego z przejawów seksizmu⁽¹⁰⁾, takich jak seksistowskie dowcipy, zniewagi, poniżające żarty, nieodpowiednie gesty, obrazy o charakterze pornograficznym eksponowane w miejscach pracy i w internecie (który dla wielu pracowników jest narzędziem pracy), nękanie psychiczne i molestowanie seksualne, gwałt i inne formy napaści na tle seksualnym, przemoc ze strony partnera.

⁽⁵⁾ Raport Komitetu Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, raport III(1 A), 98. sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy, 2009 r., s. 35).

⁽⁶⁾ <http://www.etuc.org/framework-agreement-harassment-and-violence-work>

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie: „Zwalczanie przemocy domowej wobec kobiet” (Dz.U. C 351 z 15.11.2012, s. 21).

⁽⁸⁾ Zob. przypis 1.

⁽⁹⁾ Barometr 2011 (Krajowe plany działania przeciwko przemocy wobec kobiet w UE), Europejskie Lobby Kobiet, sierpień 2011 r. (<http://www.womenlobby.org/spip.php?article2481&lang=en>).

⁽¹⁰⁾ Niedawno opublikowany raport (kwiecień 2015 r.) Wysokiej Rady ds. Równego Traktowania Kobiet i Mężczyzn potwierdza, że WSZYSTKIE kobiety były ofiarami niepożądanego zainteresowania seksualnego na ulicy i w środkach transportu publicznego. Większość ofiar to osoby nieletnie. http://www.haut-conseil-egalite.gouv.fr/IMG/pdf/hcefh_avis_harcelement_transports-20150410.pdf

2.4.4. Niezależnie od miejsca występowania przemoc na tle płciowym może mieć wpływ na miejsce pracy. Europejskie badanie wykazało, jakie skutki przemoc domowa wywiera na pracę i integrację zawodową ofiar⁽¹¹⁾, a badania międzynarodowe potwierdzają te obserwacje⁽¹²⁾. Wyniki ankiet przeprowadzonych w czterech krajach (Australii, Kanadzie, Nowej Zelandii i Zjednoczonym Królestwie) wskazują, że przemoc domowa wpływa na uczestnictwo, produktywność i bezpieczeństwo pracowników. Kobieta, która jest ofiarą przemocy ze strony partnera, może paść ofiarą nękania ze strony małżonka lub partnera w miejscu pracy, co zagraża bezpieczeństwu jej samej i jej kolegów. Może być nieobecna w pracy przez wiele dni z powodu urazów, a w przypadku uczęszczania do pracy jej skuteczność zawodowa ulega pogorszeniu. W Australii w służbach użyteczności publicznej ofiary przemocy domowej mają prawo do urlopu. W sektorze prywatnym, na podstawie układów zbiorowych, które obejmują około 2 mln pracowników, okres urlopu tego rodzaju wynosi 20 dni.

2.4.5. Jeżeli do aktów przemocy dochodzi w miejscu pracy, a popełnia je kolega, zwierzchnik, klient lub użytkownik, pracownicy nie mają poczucia bezpieczeństwa. Mogą potrzebować urlopu ze względu na urazy fizyczne lub psychologiczne, konieczność skorzystania z pomocy medycznej lub uczestnictwo w procesie cywilnym lub karnym. Przemoc na tle płciowym szkodzi zatem również pracodawcom (utrata wydajności, nieobecności, postępowania sądowe, reklama negatywna).

2.4.6. Do przemocy może dochodzić w drodze do pracy. Często zdarza się, że na ulicy lub w środkach transportu publicznego kobiety są nękanie, napadane, źle traktowane, a czasami mordowane. Tego rodzaju napastowanie, w szczególności ukierunkowane na osoby młode, ma trwałe konsekwencje: pozbawione poczucia bezpieczeństwa ofiary czują się bezbronne, co może prowadzić do wykształcenia się poczucia niższości. Uleganie przemocy staje się dla części z nich czymś normalnym.

2.4.7. Wraz ze wzrostem liczby kobiet pracujących oraz ze względu na fakt, że więcej kobiet niż mężczyzn pozostaje w nieformalnym stosunku pracy, pracuje w warunkach niepewności zatrudnienia lub w domu, rośnie również liczba kobiet padających ofiarą przemocy. Szczególnie narażone są kobiety samotnie wychowujące dziecko. Te okoliczności mogą być wykorzystywane do szantażowania związanego z zatrudnieniem.

2.4.8. Grupami podwyższonego ryzyka są dzieci i młodzież (dziewczęta i chłopcy), które pracują, osoby zmuszane do pracy, kobiety migrujące z przyczyn ekonomicznych, pracownicy domowe, osoby pracujące w służbie zdrowia oraz osoby pracujące w branży erotycznej. Dodatkowymi czynnikami ryzyka są praca w samotności i przyjmowanie osób.

2.4.9. Czynniki wpływające na poziom ryzyka związane ze środowiskiem pracy zależą od pozycji kobiety w organizacji pracy oraz od kultury biznesowej o większym lub mniejszym stopniu poszanowania kobiety. Dobrym działaniem zapobiegawczym w dziedzinie przemocy wobec kobiet byłaby lepsza reprezentacja kobiet na stanowiskach decyzyjnych.

2.4.10. Przemoc na tle płciowym ma negatywny wpływ na wydajność siły roboczej. Różnice w ekspozycji kobiet i mężczyzn na ryzyko określonych form przemocy w miejscu pracy są podkreślane przez segregację płciową na rynku pracy. Niektóre kobiety są bardziej narażone: stanowiące mniejszość w bardzo zmaskulinizowanych środowiskach lub mające styczność z osobami w trudnej sytuacji (pracownicy socjalni, personel więzienny, punkty obsługi służb użyteczności publicznej, stacje pogotowia itp.).

2.4.11. Ekspozycja na ryzyko przemocy jest również większa w środowiskach, gdzie relacje społeczne nie istnieją, a brak negocjacji zbiorowych uniemożliwia rozwiązanie problemu. Związki zawodowe mogą pomóc ofiarom w uzyskaniu informacji, do kogo należy zwrócić się w przypadku pogwałcenia ich praw. Istnieją również inne rozwiązania: przykładowo ustawodawstwo belgijskie przewiduje wyznaczenie osoby cieszącej się zaufaniem zwierzchnictwa i pracowników, która udziela porad i pomocy.

2.5. **Określić rodzaje przemocy i zapobiegać jej**

2.5.1. Zwalczanie tych rodzajów przemocy wymaga uwzględnienia ich specyfiki, aby można było im zapobiegać. Należy zrozumieć mechanizmy nimi rządzące i cofnąć ich skutki, aby powstrzymać przemoc i podążać w kierunku równości kobiet i mężczyzn. Dobrym środkiem zapobiegawczym jest szkolenie kadr w dziedzinie nierówności związanych z płcią.

⁽¹¹⁾ Quand les violences domestiques s'invitent sur le lieu de travail ou dans le processus d'insertion professionnelle [Gdy przemoc domowa przenosi się do miejsca pracy lub przekłada na proces integracji zawodowej], COFACE 2011 http://www.coface-eu.org/en/upload/08_EUProjects/Domestic%20violence-etude-coface-daphne-fr.pdf

⁽¹²⁾ https://www.arts.unsw.edu.au/media/FASSFile/National_Domestic_Violence_and_the_Workplace_Survey_2011_Full_Report.pdf
<https://www.arts.unsw.edu.au/research/gendered-violence-research-network/gendered-violence-work/>

2.5.2. Należy ustanowić wiążące ramy prawne, jasno określając zakres zastosowania, podając definicję przestępstwa, z zaznaczeniem, że ofiary znajdują się w stosunku podporządkowania.

2.5.3. Przemoc na tle płciowym, do której dochodzi w miejscu pracy lub w drodze do niej, może przyjmować wiele form, a w szczególności:

- akty przemocy fizycznej,
- przemoc seksualna, przede wszystkim gwałty i napaści na tle seksualnym,
- obelgi, niegrzeczne zachowania, brak szacunku, oznaki lekceważenia,
- zastraszanie,
- znęcanie się psychiczne,
- molestowanie seksualne,
- groźby przemocy,
- agresywne nagabywanie.

2.5.4. Charakteryzują się one wypowiedziami lub zachowaniami związanymi z płcią lub orientacją seksualną, których celem lub skutkiem jest stworzenie sytuacji zastraszania, poniżenia, lekceważenia lub obrazy, na które osoba, do której są adresowane, nie wyraziła zgody. Małe codzienne akty agresji, które wydają się niegroźne same w sobie, sprawiają, że ofiary tracą poczucie bezpieczeństwa. Te akty przemocy, napaści i poniżenia tworzą szkodliwą atmosferę w pracy.

2.5.5. Według europejskiego porozumienia ramowego partnerów społecznych w miejscu pracy zaobserwować można różne formy nękania i przemocy. Nękanie i przemoc mogą:

- odbywać się w wymiarze fizycznym, psychologicznym lub seksualnym,
- mieć postać pojedynczych przypadków lub bardziej systematycznych zachowań,
- występować między kolegami, między zwierzchnikiem a podwładnym lub pochodzić od osób trzecich, takich jak klienci, pacjenci, uczniowie itp.,
- przybierać różne formy, od drobnych przejawów braku szacunku po poważniejsze czyny, takie jak przestępstwo wymagające interwencji organów publicznych.

W klauzulach tego porozumienia kładzie się nacisk na poufność:

- „w interesie wszystkich stron jest działać z zachowaniem koniecznej dyskrecji, by zachować godność i prywatność każdego,
- żadna informacja nie powinna zostać ujawniona stronom, które nie są zaangażowane w sprawę”.

Porozumienie przewiduje również procedurę rozpatrywania skarg i środki zapobiegawcze, które mogłyby stanowić inspirację debaty w MOP.

2.5.6. Wielu pracowników używa internetu w pracy. Przemoc na tle płciowym może być rozpowszechniana w sieci w postaci poniżających obrazów, w tym wiadomości publikowanych w mediach społecznościowych. W relacjach *online*, podobnie jak w relacjach rzeczywistych, można stworzyć atmosferę zastraszania, wrogości lub poniżenia. Nowy standard nie może ignorować faktu, że internet jest związany ze stosunkiem pracy i że również w sieci należy zwalczać przemoc na tle płciowym.

3. Dlaczego konieczne jest wprowadzenie normy MOP dotyczącej przemocy na tle płciowym?

3.1. Miejsce pracy stanowi szczególny kontekst dla zwalczania przemocy. Międzynarodowa norma pracy mogłaby wskazać kierunek dla odpowiedniej polityki w dziedzinie zasobów ludzkich w odniesieniu do przemocy na tle płciowym w przedsiębiorstwie i ukierunkować dialog społeczny i zbiorowe układy pracy.

3.2. Obecne międzynarodowe ramy prawne ani prawo krajowe nie gwarantują odpowiedniej ochrony przez przemocą na tle płciowym w miejscu pracy. W większości krajów instrumenty zwalczania przemocy na tle płciowym koncentrują się przede wszystkim na kryminalizacji jej autorów, zazwyczaj poprzez włączenie niegodziwego traktowania w celach seksualnych do kodeksu karnego. Wprawdzie działania te mają zasadnicze znaczenie, ale nie zawsze są dostosowane do relacji w miejscu pracy. Jak zauważyła Komisja Ekspertów MOP: „Zasadniczo zajmowanie się molestowaniem seksualnym w ramach postępowania karnego nie jest właściwe, [ponieważ] chociaż umożliwia zbadanie najpoważniejszych spraw, [to postępowanie] nie pozwala na odpowiednie zajęcie się całym szeregiem zachowań, które należy rozpatrywać jako molestowanie seksualne w kontekście zawodowym, gdzie ciężar dowodu ma bardziej ograniczający charakter lub dostęp do środków odwoławczych jest trudniejszy”⁽¹³⁾. Zapobieganie molestowaniu seksualnemu polega na przekonaniu pracodawców i pracowników, że nie powinno być przyzwolenia na seksistowskie zachowania w miejscu pracy. Europejskie porozumienie ramowe stanowi, że „Przedsiębiorstwa powinny zredagować jasno sformułowane oświadczenie, w którym podkreśla się, że nękanie i przemoc nie będą tolerowane”.

4. Dlaczego społeczeństwo obywatelskie powinno wspierać normę MOP dotyczącą przemocy na tle płciowym?

4.1. Przemoc na tle płciowym jest kwestią z zakresu bezpieczeństwa i higieny w miejscu pracy. Jest przyczyną depresji, kryzysów emocjonalnych i wypadków przy pracy. Należy przeanalizować organizację pracy, mając na uwadze interakcje społeczne między płciami, a badania statystyczne z podziałem według płci powinny dostarczyć informacji na temat tych zagrożeń.

4.2. Partnerzy społeczni mają dobre warunki do tego, aby wysłuchać ofiar i opracowywać wraz z nimi dokumentację skargi. Działy socjalne lub działy zasobów ludzkich w przedsiębiorstwach, organizacje związkowe, lekarze medycyny pracy oraz specjalistyczni doradcy są głównymi podmiotami w procesie ochrony ofiar. Rozwiązaniem zalecanym przez europejskie porozumienie ramowe partnerów społecznych jest wyznaczenie wyspecjalizowanej osoby obdarzonej zaufaniem mającej za zadanie wysłuchać ofiary i sporządzić dokumentację. Stowarzyszenia kobiet, obrony praw, wsparcia migrantów i inne muszą pomagać ofiarom i wspierać działania partnerów społecznych. Partnerzy społeczni muszą sami świecić przykładem i wyeliminować seksistowskie i poniżające zachowania w swoich organizacjach.

4.3. Norma MOP dotycząca przemocy na tle płciowym przyniosłaby korzyści dla społeczeństwa, dialogu społecznego, środowiska pracy i stosunków pracy poprzez:

- zapewnienie współpracy partnerów społecznych, by ustalić zasady i stworzyć ramy rozpatrywania spraw,
- umożliwienie opracowania wspólnej definicji przemocy na tle płciowym w pracy,
- wskazanie pracodawcom i związkowi zawodowemu ich obowiązków w dziedzinie zapobiegania i zwalczania przemocy na tle płciowym w pracy oraz naprawiania szkód z niej wynikłych,
- pomoc pracodawcom w procesie opracowania polityki w dziedzinie zasobów ludzkich obejmującej procesy, w szczególności szkolenia, mające zapobiegać przemocy na tle płciowym i zmierzyć się z ich konsekwencjami w środowisku pracy, łącznie z konsekwencjami przemocy domowej w miejscu pracy,
- pomoc pracodawcom w opracowaniu procedur zgłaszania skarg i zażaleń,
- udzielenie pracodawcom wskazówek dotyczących sposobu wysłuchiwanie ofiar, analizowania i rozpatrywania skarg na przemoc na tle płciowym w pracy,
- lepsze określenie zakresu odpowiedzialności pracodawców (za inne osoby i bezpośredniej) w przypadkach przemocy na tle płciowym w pracy,
- stworzenie kultury miejsca pracy, w którym nie toleruje się przemocy na tle płciowym,
- poprawę bezpieczeństwa w miejscu pracy poprzez ograniczenie strat ekonomicznych przedsiębiorców związanych z przemocą na tle płciowym (nieobecności, utrata wydajności, postępowania sądowe, reklama negatywna ...).

5. Dlaczego rządy powinny wspierać normę MOP dotyczącą przemocy na tle płciowym?

5.1. Planowana norma mogłaby przyczynić się do:

- osiągnięcia celów w dziedzinie godnej pracy,

⁽¹³⁾ Raport Komitetu Ekspertów ds. Stosowania Konwencji i Zaleceń, raport III(1 A), 98. sesja Międzynarodowej Konferencji Pracy, 2009 r., s. 32.

- zmniejszenia podatności osób na ekspozycję na przemoc na tle płciowym, wzmocnienia ich niezależności finansowej oraz zwiększenia wydajności w pracy,
- poczynienia oszczędności: przemoc domowa i w miejscu pracy jest przyczyną milionowych kosztów w związku z opieką zdrowotną, sprawami sądowymi, utratą wynagrodzenia i dodatkami chorobowymi,
- poprawy bezpieczeństwa i zdrowia w miejscu pracy oraz stosunków pracy,
- zwiększenia spójności ram prawnych mających na celu wyeliminowanie przemocy na tle płciowym i promowanie praw człowieka.
- obniżenia kosztów powodowanych przez przemoc na tle płciowym.

6. Propozycje treści normy MOP

- szeroka definicja przemocy na tle płciowym w miejscu pracy, uwzględniająca różne formy przemocy w miejscu pracy,
- przyjęcie definicji „miejsca pracy” uwzględniającej również drogę do niego,
- przepisy mające na celu zapobieganie przemocy na tle płciowym w miejscu pracy oraz środki mające chronić i wspierać ofiary przemocy na tle płciowym,
- opis grup najbardziej dotkniętych przemocą na tle płciowym: osoby homoseksualne i transpłciowe, migrujące kobiety, pracownicy obu płci cierpiący na HIV/AIDS i dotknięci niepełnosprawnością, osoby zmuszone do pracy przymusowej, w tym dzieci,
- zagwarantowanie różnych praw w dziedzinie zatrudnienia i zabezpieczenia społecznego dla osób składających skargę, w szczególności prawa do ograniczenia lub zmiany organizacji czasu pracy,
- wytyczne dotyczące opracowania regulaminów wewnętrznych lub kodeksów postępowania dla przedsiębiorstw i organizacji zawierających zapis o tym, że nieodpowiednie lub poniżające zachowania wobec kobiet lub innych najbardziej narażonych grup będą przedmiotem sankcji zawodowych,
- wytyczne na temat opracowania ukierunkowanych badań statystycznych, które umożliwią zgromadzenie zharmonizowanych danych statystycznych,
- wskazówki dotyczące organizacji szkoleń w celu poprawy zrozumienia mechanizmów dominacji i segregacji kobiet i mężczyzn w ramach zatrudnienia oraz rozwoju kultury bez przemocy,
- wezwanie specjalistów medycyny pracy do zaangażowania się w analizę wszystkich przypadków przemocy na tle płciowym, ponieważ stanowi ona zagrożenie dla zdrowia fizycznego i psychicznego pracowników,
- uwzględnienie przepisów dyrektywy 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy ⁽¹⁴⁾,
- zwrócenie szczególnej uwagi na rolę środków przekazu w dziedzinie zwiększenia świadomości, informowania i kształcenia; te trzy funkcje są niezbędne do zniszczenia mechanizmów przemocy,
- uwzględnienie nowych zagrożeń związanych z korzystaniem z internetu i nowych technologii.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁴⁾ Dyrektywa 2000/78/WE (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000L0078&from=PL>).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie aktów delegowanych**(opinia dodatkowa)**

(2016/C 013/22)

Sprawozdawca: Jorge PEGADO LIZ

Dnia 19 lutego 2015 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

aktów delegowanych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 14 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 140 do 1 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Na półmetku swoich prac nad opinią dodatkową z inicjatywy własnej w sprawie procedury delegacji uprawnień EKES dowiedział się, że Komisja opublikowała oparty na art. 295 TFUE wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, które ma mieć charakter wiążący. Wniosek ten jest częścią ogólnego pakietu w sprawie lepszego stanowienia prawa, a w dwóch jego załącznikach szczegółowych podejmuje się kwestię aktów delegowanych.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, stanowiący krok we właściwym kierunku, o który EKES usilnie apelował.

1.3. Komitet uważa za pozytywną większość wytycznych.

1.4. Z zadowoleniem odnosi się przede wszystkim do wysiłków Komisji zmierzających do osiągnięcia równowagi między podstawowymi wartościami, jakimi są, z jednej strony, poszanowanie prawa, demokratyczne uczestnictwo, przejrzystość, bliski kontakt z obywatelami i prawo do uzyskania obszernej informacji na temat procedur ustawodawczych, a z drugiej, uproszczenie przepisów prawnych, elastyczne, lepiej dostosowane do przedmiotowych interesów przepisy, których aktualizacja i przegląd odbywa się w uproszczony sposób.

1.5. EKES pozytywnie ocenia fakt, że „Komisja zobowiązuje się do gromadzenia, przed przyjęciem aktów delegowanych, niezbędnej wiedzy specjalistycznej, w tym poprzez konsultacje z ekspertami z państw członkowskich i w ramach konsultacji społecznych” oraz że proponuje stosowanie takiej samej procedury doradczej przy przyjmowaniu aktów wykonawczych. Jednakże EKES obawia się, że wszystkie te konsultacje mogą nadmiernie i niepotrzebnie przedłużać sporządzanie aktów.

1.6. Niemniej EKES nie zgadza się w całości z kazuistycznym podejściem przyjętym przy rozróżnianiu dziedzin, które powinny być objęte aktami delegowanymi lub aktami wykonawczymi, stosowane kryteria są bowiem niejednoznaczne i pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji.

1.7. EKES nie zgadza się z wnioskiem Komisji między innymi w kwestii:

- a) braku uprzednich informacji na temat ekspertów państw członkowskich oraz ich kompetencji technicznych;
- b) braku odpowiedniego okresu na przeprowadzenie konsultacji z ekspertami, z zainteresowanymi stronami, z Parlamentem Europejskim i Radą, z wyjątkiem pilnych przypadków;
- c) opcjonalnego charakteru przeprowadzania konsultacji z ekspertami Parlamentu Europejskiego i zainteresowanymi stronami oraz przekazywania im kalendarza posiedzeń;
- d) niespójności i niewielkiej istotności informacji dotyczących przyjmowania aktów delegowanych, które to informacje powinny być systematycznie i automatycznie przekazywane za pośrednictwem strony internetowej, aktualizowanej w czasie rzeczywistym;

e) zasadniczo nieokreślonego czasu delegacji uprawnień: EKES jest zdania, że zasadniczo czas ten powinien być określony, z możliwością przedłużenia na taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.

1.8. EKES pragnąłby, aby wytyczne wyraźnie przewidywały, że wszystkie elementy delegacji uprawnień są jasno określone, a mianowicie:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;
- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

1.9. EKES uważa, iż tak samo jak w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, powinien otrzymywać wnioski o opinie również w sprawie oceny skutków regulacji i przeglądu aktów delegowanych.

1.10. Wreszcie EKES utrzymuje, że brzmienie art. 290 i 291 TFUE można udoskonalić oraz że w przypadku zmiany Traktatów powinno zostać zmienione. Należy również ustanowić lepsze ramy ich stosowania, tak aby uniknąć sytuacji, w której decyzje o wyborze instrumentu prawnego miałyby bardziej charakter polityczny niż techniczny.

2. Powód wydania opinii dodatkowej z inicjatywy własnej w sprawie aktów delegowanych

2.1. W 2012 r. EKES zezwolił na opracowanie raportu informacyjnego⁽¹⁾ na temat omawianej procedury, którego przedmiotem była analiza jej stosowania oraz wyciągnięcie wniosków odnośnie do funkcjonowania systemu kontroli służącemu eliminowaniu lub korygowaniu nadużyć uprawnień mogących naruszać demokratyczne zasady wspólnoty opierającej się na rządach prawa, jaką jest Unia Europejska.

2.2. W następstwie wspomnianego raportu oraz dwukrotnego zwrócenia się przez Komisję do Komitetu o sporządzenie opinii w sprawie trzech wniosków dotyczących rozporządzenia dostosowującego do art. 290 TFUE niektóre akty prawne przewidujące stosowanie procedury regulacyjnej połączonej z kontrolą⁽²⁾, EKES przyjął dwie opinie⁽³⁾ zawierające obserwacje i wnioski z raportu informacyjnego, w tym „wątpliwości co do prostoty, faktycznego zrozumienia przez obywateli sedna sprawy, odpowiedniego wykorzystania tej możliwości oraz skuteczności mechanizmów kontroli”. Komitet zalecał ostrożne korzystanie z tego instrumentu, ponieważ „niektóre elementy procedury przekazywania uprawnień pozostają nadal niejasne”.

2.3. Po wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. i nominacji nowych komisarzy, w tym pierwszego wiceprzewodniczącego ds. lepszego stanowienia prawa, stosunków instytucjonalnych, praworządności i Karty praw podstawowych, wydawało się właściwe ponowne otwarcie tej sprawy w celu uzyskania informacji o zamiarach nowych podmiotów instytucjonalnych, a przede wszystkim w celu zajęcia stanowiska w przedmiocie ewentualnych nowych rozwiązań służących skuteczniejszemu zagwarantowaniu zasad przejrzystości, pewności prawa, demokratycznej kontroli i równowagi instytucjonalnej. Jest to również okazja do wznowienia dyskusji między unijnymi instytucjami, społeczeństwem obywatelskim, ekspertami i środowiskiem akademickim w celu zaproponowania instytucjom UE nowych zaleceń.

3. Obecna sytuacja

3.1. Upłynęły dwa lata od przyjęcia raportu informacyjnego oraz wspomnianych wyżej dwóch opinii. W międzyczasie wnioskowi Komisji, tzw. Omnibus I i Omnibus III, nie nadano żadnego dalszego toku. W sprawozdaniu z postępu prac przekazanym do COREPER w dniu 20 czerwca 2014 r. prezydencja grecka skrytykowała automatyczny charakter tych wniosków, uniemożliwiający ustawodawcy wykorzystanie uprawnień uznaniowych w poszczególnych przypadkach. Następnie Rada dwukrotnie skorzystała ze swojego prawa weta: wobec warunków dostępu do usługi publicznej o regulowanym dostępie oferowanej przez globalny system nawigacji satelitarnej utworzony w ramach programu Galileo⁽⁴⁾ i wobec formatu przekazywania danych dotyczących wydatków na prace badawczo-rozwojowe⁽⁵⁾.

3.2. Program prac obecnej Komisji przewidywał udoskonalenie instrumentów pozwalających jej na poprawę regulacji prawnych. Komisja zapowiadała, że „określi także kolejne działania w ramach programu sprawności regulacyjnej”.

⁽¹⁾ CES 248/2013.

⁽²⁾ COM(2013) 451 final, 452 final i 751 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 104 i Dz.U. C 177 z 11.6.2014, s. 48.

⁽⁴⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-17336-2013-INIT/pl/pdf>

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15147-2014-INIT/pl/pdf>

3.3. Wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, którego publikację przewidziano pierwotnie na 28 kwietnia 2015 r., lecz odroczone do 19 maja, zawiera „porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa”⁽⁶⁾ oraz dwa załączniki dotyczące głównej kwestii systemu prawnego aktów delegowanych: Wspólne porozumienie pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie aktów delegowanych (załącznik 1) oraz Klauzule standardowe (załącznik 2).

3.4. Tuż przed publikacją pakietu nadal istniały rozbieżności dotyczące wyboru art. 295 TFUE jako podstawy prawnej. Wydawało się natomiast pewne, że zostanie wzmocniona zarówno „ocena skutków regulacji”, jak i konsultacje z zainteresowanymi stronami („stakeholders”), a konsultacje z ekspertami z państw członkowskich przed przyjęciem aktu delegowanego będą obowiązkowe. Intencją było ograniczenie aktów delegowanych do „kluczowych obszarów” („key areas”), choć pojęcie to pozostaje mgliste. Wydawałoby się również, że Frans Timmermans sam miałby „zatwierdzać” wszystkie wnioski dotyczące aktów delegowanych.

3.5. Według informacji z różnych źródeł, Parlament Europejski usiłował się uporać z ogromną liczbą wniosków dotyczących aktów delegowanych i nie dysponował środkami ani metodami, by skutecznie sprawować kontrolę. Rozważano restrukturyzację działów Parlamentu w połączeniu z wewnętrznymi wytycznymi, jak również przydział dodatkowych zasobów ludzkich.

3.6. W Radzie kwestia delegacji uprawnień i ich kontroli zdawała się być w centrum uwagi niektórych państw członkowskich i zawsze była uważana za priorytet. Istniały jednak różnice w poglądach dotyczących potrzeby precyzyjniejszego rozgraniczenia zakresu stosowania art. 290 i 291 TFUE. Stanowisko Rady zmierzało w kierunku przeformułowania wspólnego porozumienia wraz ze wzmocnieniem roli ekspertów krajowych, którzy powinni systematycznie uczestniczyć w konsultacjach w trakcie przygotowywania aktów delegowanych (konsultacje *ex ante*). Roczne sprawozdanie prezydencji Rady za 2015 r. dotyczące oceny skutków regulacji potwierdzało potrzebę przeprowadzania konsultacji z ekspertami krajowymi z odpowiednim wyprzedzeniem.

3.7. Niektóre strony ubolewały nad brakiem przejrzystości procedury delegacji uprawnień. Według tych głosów identyfikacja właściwych rozmówców w Komisji Europejskiej i w komitetach ekspertów Rady, kompetentnych posłów w Parlamencie Europejskim bądź urzędników w agencjach wykonawczych UE wydaje się niezwykle trudna, a w przypadku ekspertów zasiadających w komitetach Rady wręcz niemożliwa, mimo że dziedziny objęte procedurą delegacji uprawnień mają bezpośredni wpływ na zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, przemysł, handel, konsumentów i obywateli. Zainteresowane strony wskazywały również na wyraźny brak wiedzy i odpowiedniego przeszkolenia u tych osób w zakresie samej procedury delegowania uprawnień i jej skutków, które często są postrzegane jako neutralne formalności proceduralne.

3.8. Ze swojej strony, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypowiedział się na temat pojęcia „istotnych elementów” w wyroku Wielkiej Izby z dnia 5 września 2012 r.⁽⁷⁾ w sprawie Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, w którym orzekł, że „przyjmowanie istotnych norm w rozpatrywanej dziedzinie jest zastrzeżone do kompetencji prawodawcy Unii” i w związku z tym te istotne przepisy powinny być „przyjmowane w drodze uregulowania podstawowego i nie podlegają delegacji”⁽⁸⁾.

3.8.1. Zakres tego wyroku wydanego w dziedzinie komitologii daje się zastosować do procedury delegacji uprawnień o tyle, o ile art. 290 TFUE odwołuje się do pojęcia „elementów innych niż istotne”. W wyroku stwierdzono również, że dziedzina praw podstawowych wchodzi w zakres kompetencji prawodawcy i wyłącznie jego. Zauważono także, że rozgraniczenie między władzą ustawodawczą a wykonawczą powinno opierać się na obiektywnych elementach, które mogą stanowić przedmiot kontroli sądowej.

3.9. W ostatnim czasie Trybunał wypowiedział się na temat rozróżnienia między aktem wykonawczym a aktem delegowanym w wyroku Wielkiej Izby z dnia 18 marca 2014 r. w dotyczącej produktów biobójczych (zwanej też Biocidi) sprawie Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej⁽⁹⁾. Trybunał stwierdził, że rozpatrywany akt delegowany dotyczył przypadku, gdy Komisja przyjmuje „przepisy, które wpisują się w ramy prawne określone w podstawowym akcie ustawodawczym”, podczas gdy akt wykonawczy „określa treść aktu ustawodawczego, aby zapewnić jego wprowadzenie w życie w warunkach jednolitych we wszystkich państwach członkowskich”.

⁽⁶⁾ COM(2015) 216 final.

⁽⁷⁾ Sprawa C-355/10, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej z dnia 5 września 2012 r., pkt 26–28, 39, 65–68.

⁽⁸⁾ Punkt 64 wyroku.

⁽⁹⁾ Sprawa C-427/12, Komisja przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, z dnia 18 marca 2014 r. – sprawa dotycząca produktów biobójczych.

3.9.1. Trybunał podkreśla również, że akt delegowany może zmieniać i uzupełniać akt podstawowy, podczas gdy akt wykonawczy może go tylko uściślać⁽¹⁰⁾. Można ubolewać nad tym, że Trybunał nie podał więcej szczegółów dotyczących swojego rozumowania co do związku między aktem delegowanym a sprawowaniem władzy politycznej, do czego zachęcał go w opinii rzecznik generalny Pedro Cruz Villalón⁽¹¹⁾.

3.10. Ponadto Trybunał rozpatrzył skargę o stwierdzenie nieważności wniesioną przez Komisję w dniu 21 lutego 2014 r.⁽¹²⁾, dotyczącą rozporządzenia (UE) nr 1289/2013 wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu.

3.11. Przedmiotem skargi wniesionej przez Komisję było stwierdzenie nieważności wspomnianego rozporządzenia przewidującego stosowanie aktów delegowanych w ramach mechanizmu wzajemności, który rozporządzenie to ustanawia. Rzecznik generalny Paolo Mengozzi przedstawił swoją opinię w dniu 7 maja 2015 r.

3.12. Analizując zakres swobodnego uznania przyznanego prawodawcy na mocy wyroku w sprawie produktów biobójczych, przypomina, że prawodawcy przysługuje pełna polityczna swoboda uznania, niepodlegająca kontroli sądowej, w kwestii decyzji o powierzeniu lub niepowierzeniu delegacji ustawowej oraz że ta decyzja polityczna nie może w żadnym przypadku być przedmiotem delegacji uprawnień. Ponadto zaznacza, że skorzystanie z delegacji nie jest obowiązkiem, ale instrumentem służącym uproszczeniu i przyspieszeniu procesu normatywnego w aspektach „innych niż istotne” prawodawczego aktu podstawowego.

3.13. Interpretuje również pojęcie „zmiany”⁽¹³⁾ jako wszelką zmianę polegającą na usunięciu, dodaniu lub zastąpieniu dowolnego elementu i uważa, że „delegowana funkcja ustawodawcza charakteryzuje się wykonywaniem w ramach przekazanych uprawnień pewnego zakresu swobodnego uznania, który natomiast nie występuje w nieodzowny sposób w ramach funkcji wykonawczej”⁽¹⁴⁾, oraz zwraca uwagę na trudności w interpretacji tego pojęcia oraz jego następstwa dla równowagi instytucjonalnej.

Co do przedmiotu sporu, po wnikliwej analizie rozporządzenia rzecznik generalny wniósł o oddalenie wniosku o stwierdzenie nieważności złożonego przez Komisję. Trybunał wyda wyrok 16 lipca 2015 r.

4. Wniosek dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego i wysłuchanie publiczne zorganizowane 26 maja 2015 r. w siedzibie EKES-u

4.1. Kwestia aktów delegowanych, która należy do najważniejszych w pakiecie w sprawie lepszego stanowienia prawa, została ujęta w samym tekście programu Komisji⁽¹⁵⁾ (pkt 3.3), w wytycznych dotyczących lepszego stanowienia prawa⁽¹⁶⁾, w dokumencie prezentującym zestaw narzędzi⁽¹⁷⁾ i w programie sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT)⁽¹⁸⁾ oraz, rzecz jasna, we wniosku dotyczącym nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego.

4.2. EKES wyraził już ubolewanie z powodu:

- a) niejasności charakteru prawnego aktów delegowanych, niejednoznaczności pojęcia „środków innych niż istotne”, którego interpretacja przez Trybunał Sprawiedliwości różni się w zależności od dziedziny, oraz bardzo znacznego marginesu swobody Komisji, jeśli chodzi o zakres i czas trwania delegacji;
- b) braku przejrzystości, niepewności prawa oraz niewystarczającej kontroli politycznej nad uprzednimi konsultacjami, wynikających z niewiążącego prawnie dokumentu „Wspólne porozumienie w sprawie aktów delegowanych” z dnia 4 kwietnia 2011 r.;
- c) faktu, że stosowanie art. 290 TFUE zostało przewidziane wyłącznie w niewiążącym prawnie komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego i do Rady z dnia 9 grudnia 2009 r.

4.3. EKES wyraził również zastrzeżenia i poważne wątpliwości co do:

- a) delegowania uprawnień na czas nieokreślony;
- b) bardzo krótkiego czasu na kontrolę ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady;
- c) skutecznego udziału Parlamentu Europejskiego;

⁽¹⁰⁾ Punkt 40 wyroku.

⁽¹¹⁾ Pkt 75 i kolejne opinii.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 135 z 5.5.2014, s. 24. Skarga wniesiona w dniu 21 lutego 2014 r., Komisja Europejska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, sprawa C-88/14.

⁽¹³⁾ Punkt 38 opinii.

⁽¹⁴⁾ Punkt 45 opinii.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 215 final.

⁽¹⁶⁾ SWD(2015) 111 final.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

⁽¹⁸⁾ SWD(2015) 110 final.

- d) braku racjonalności procedur;
- e) braku informacji, mimo przyjętego przez Komisję języka, na temat zarówno delegacji, jak i stosowności przedsięwziętych środków, na każdym etapie procedury;
- f) braku pełnego dostępu obywateli i społeczeństwa obywatelskiego do informacji;
- g) rzeczywistego stosowania art. 10 TUE, który stanowi, że decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej zbliżony do obywatela.

4.4. Główną troską Komitetu jest bowiem osiągnięcie właściwej równowagi między zasadami, jakimi są, z jednej strony, praworządność, demokratyczne uczestnictwo, przejrzystość, bliski kontakt z obywatelami i prawo do uzyskania informacji na temat procedur ustawodawczych, a z drugiej, uproszczenie przepisów prawnych, elastyczne, lepiej dostosowane do przedmiotowych interesów przepisy, których aktualizacja i przegląd odbywa się w uproszczony sposób.

4.5. EKES zawsze twierdził, że delegowanie kompetencji jest niezbędne przy sprawowaniu władzy ustawodawczej w UE, ale delegowanie to różni się w poszczególnych państwach członkowskich, zważywszy na specyficzny charakter sytuacji i oraz na luki, którym należy zaradzić wobec braku konstytucji europejskiej sensu stricto.

4.6. Komitet stwierdził ponadto, że te wartości istotne przy opracowywaniu prawa znajdują oparcie między innymi w:

- a) art. 4 i 5 TUE oraz art. 2, 3 i 4 TFUE dotyczących przyznawania i podziału kompetencji UE oraz zasad pomocniczości i proporcjonalności;
- b) art. 10 TUE, który dotyczy prawa każdego obywatela do uczestnictwa w życiu demokratycznym i zgodnie z którym decyzje są podejmowane „w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela”;
- c) art. 11 TUE, odnośnie do którego EKES wydał opinie oraz plan działania w sprawie dialogu obywatelskiego, przejrzystości i „konsultacji z zainteresowanymi stronami”;
- d) art. 15 ust. 1 TFUE w sprawie zasad dobrych rządów, uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego i otwartości;
- e) art. 298 TFUE, który zobowiązuje instytucje europejskie do opierania się „na otwartej, efektywnej i niezależnej administracji europejskiej”.

4.7. Wysłuchanie publiczne EKES-u, zaplanowane na długo przed opublikowaniem pakietu w sprawie lepszego stanowienia prawa, odbyło się w dniu 26 maja, w obecności przedstawicieli Komisji, Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich, Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, prelegenta z Kolegium Europejskiego oraz przed publicznością, wśród której reprezentowane były stałe przedstawicielstwa państw członkowskich, środowisko akademickie oraz społeczeństwo obywatelskie (BEUC, EMI, EIM, IGT, GIZ itd.).

5. Krytyczna ocena wniosku Komisji

5.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Komisja zastosowała większość wspomnianych wyżej zasad.

5.1.1. Przede wszystkim pochwała fakt, że podstawą prawną wniosku jest art. 295 TFUE, czego zawsze się domagał. Z zadowoleniem przyjmuje odniesienia do „metody wspólnotowej”, do zasad przejrzystości, legitymacji demokratycznej, pomocniczości, proporcjonalności, pewności prawa. Komitet wyraża również zadowolenie ze stwierdzenia Komisji, że przy tworzeniu przepisów kierować się będzie zasadami prostoty, jasności i spójności.

5.1.2. Pozytywnie ocenia także przypomnienie „roli i odpowiedzialności parlamentów narodowych”, o których mowa w protokole nr 2 dotyczącym „stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności”. EKES zwraca jednak uwagę, że parlamenty narodowe powinny mieć wystarczająco dużo czasu na wypowiedzenie się.

5.1.3. Popiera „stosowanie konsultacji z zainteresowanymi stronami, ocen ex post istniejących przepisów i ocen skutków nowych inicjatyw”.

5.1.4. Popiera ponadto cele polegające na „uproszczeniu prawodawstwa unijnego oraz zmniejszeniu obciążenia regulacyjnego [...] bez uszczerbku dla realizacji celów polityki Unii [...] oraz bez uszczerbku dla ochrony integralności jednolitego rynku”.

5.2. EKES pozytywnie ocenia zobowiązanie Komisji do przeprowadzania konsultacji z ekspertami z państw członkowskich przed przyjęciem aktów delegowanych, a w razie potrzeby, z grupami ekspertów, z zainteresowanymi stronami i ze społeczeństwem, na wczesnym etapie opracowywania projektów aktów wykonawczych.

5.3. Jeśli chodzi konkretnie o wspólne porozumienie między trzema instytucjami w sprawie aktów delegowanych (załącznik 1), EKES zgadza się z Komisją co do:

- a) definicji „aktu o zasięgu ogólnym” jako takiego, który „ma zastosowanie do obiektywnie określonych sytuacji, powodujący skutki prawne w odniesieniu do określonych kategorii osób lub na poziomie ogólnym”, oraz stwierdzenia, że „akt ustawodawczy może przyznawać Komisji wyłącznie uprawnienia do przyjęcia aktów o charakterze nieustawodawczym o zasięgu ogólnym w drodze aktów delegowanych”;
- b) faktu, że „akt ustawodawczy można zmienić tylko w drodze aktu ustawodawczego lub aktu delegowanego”, a zasada ta dotyczy również „zmiany załączników do aktów ustawodawczych”;
- c) faktu, że „istotne elementy aktów ustawodawczych muszą być określone przez ustawodawcę i nie mogą być przedmiotem aktu delegowanego lub aktu wykonawczego”;
- d) jej wysiłków zmierzających do zaproponowania nowego podejścia do przeprowadzania konsultacji z ekspertami z państw członkowskich i z Parlamentu Europejskiego oraz z ekspertami zainteresowanych stron.

5.4. EKES nie zgadza się natomiast w całości z kazuistycznym podejściem do rozróżniania dziedzin, które powinny być objęte aktami delegowanymi lub aktami wykonawczymi, kryteria pozostają bowiem niejednoznaczne i pozostawiają zbyt dużą swobodę interpretacji. Komitet pragnąłby, aby podjęto wysiłek koncepcyjny i aby w porozumieniu określono jasne przepisy, zgodnie z którymi:

- a) stosowanie aktów delegowanych powinno być wyjątkiem, a nie regułą;
- b) w przypadku wątpliwości co do istotnego charakteru przedmiotowych elementów lub „szarej strefy”, Komisja powinna powstrzymać się od proponowania aktów delegowanych i powinna stanowić prawo w ramach podstawowego aktu ustawodawczego;
- c) w razie wątpliwości co do charakteru środka, który należy podjąć, Komisja powinna preferować przyjmowanie aktów wykonawczych, a nie aktów delegowanych.

5.5. EKES nie zgadza się też z wnioskiem Komisji w następujących kwestiach:

- a) brak informacji *ex ante* na temat ekspertów powołanych przez państwa członkowskie oraz ich kompetencji technicznych;
- b) brak minimalnego terminu na przekazanie dokumentów ekspertom i zainteresowanym stronom oraz przesłanie ich Parlamentowi Europejskiemu oraz Radzie, z wyjątkiem trybu pilnego;
- c) opcjonalny charakter zapraszania ekspertów z Parlamentu Europejskiego, przeprowadzania konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz przysyłania komisjom Parlamentu Europejskiego kalendarza posiedzeń ekspertów;
- d) niespójność i niewielka istotność informacji dotyczących planowanych aktów delegowanych: informacje powinny być podawane w sposób systematyczny, stały i automatyczny (aktualizowana automatycznie witryna internetowa, dzięki której każdy może mieć natychmiastowy dostęp do wszystkich etapów opracowywania aktów delegowanych i do ich treści);
- e) zasada nieokreślonego czasu obowiązywania delegacji uprawnień: EKES jest zdania, że powinien to być ściśle określony czas obowiązywania, z możliwością automatycznego przedłużenia na taki sam okres, z pominięciem wyjątkowych, należycie uzasadnionych przypadków.

5.6. Ponadto EKES obawia się, iż nieprzemyślane korzystanie z metod konsultacji, analiz *ex ante* i *ex post* oraz spotkań z ekspertami może nadmiernie i niepotrzebnie przedłużać przygotowywanie aktów.

5.7. EKES podziela opinię wyrażoną podczas wysłuchania publicznego z dnia 26 maja 2015 r., zgodnie z którą brzmienie art. 290 i 291 można udoskonalić, a w razie przyszłej zmiany Traktatów artykuły te powinny uzyskać jaśniejsze i bardziej jednoznaczne brzmienie. System ustawodawczy UE powinien stworzyć lepsze ramy dla ich wdrożenia, tak aby decyzje o wyborze odpowiedniego instrumentu miały bardziej charakter techniczny niż polityczny.

5.8. Ponadto EKES pragnie, aby wytyczne określały wyraźnie przynajmniej to, że przewidziane w aktach ustawodawczych delegacje uprawnień muszą być jasno określone we wszystkich elementach, a mianowicie takich jak:

- a) konkretne cele;
- b) dokładna treść;
- c) wyraźnie określony zakres stosowania;
- d) określony i ściśle przestrzegany czas trwania.

5.9. EKES jest także zdania, że tak samo jak w przypadku aktów ustawodawczych, powinien otrzymywać wnioski o opinie również w sprawie procedury delegacji uprawnień, a także w sprawie oceny skutków i ewentualnej zmiany wspomnianych aktów, zważywszy na ich konsekwencje gospodarcze i społeczne.

5.10. Uwzględniając konkluzje wspomnianego wysłuchania publicznego, EKES uważa, że instytucje powinny zagwarantować obywatelom dostęp do każdego etapu prac przygotowawczych oraz zapewnić zasoby niezbędne do realizacji całego tego procesu.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 013/23)

Sprawozdawcy: Ariane RODERT i Marie ZVOLSKÁ

Pismem z dnia 28 kwietnia 2015 r. Nicolas Schmit, minister pracy, zatrudnienia oraz gospodarki społecznej i solidarnej Luksemburga, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu przyszłej prezydencji luksemburskiej zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 8 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 204 do 2 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że prezydencja luksemburska w Radzie UE traktuje priorytetowo gospodarkę społeczną, a zwłaszcza stworzenie odpowiednio dopasowanego ekosystemu finansowego.

1.2. EKES apeluje do Komisji Europejskiej (KE), by nie straciła impetu w propagowaniu programu gospodarki społecznej i opracowywaniu stałych, wspomagających ram polityki dla rozwoju gospodarki społecznej. Trzeba to osiągnąć, odnawiając Inicjatywę na rzecz przedsiębiorczości społecznej, w tym tworząc odpowiednio dostosowany ekosystem finansowy.

1.3. EKES podkreśla potrzebę postrzegania dostępu do finansowania jako jednego z elementów pełnego ekosystemu potrzebnego do rozwoju i wzrostu przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

1.4. Idealny ekosystem finansowy dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej obejmuje takie aspekty, jak wielopodmiotowe podejście oraz rozwiązania oparte na kapitale hybrydowym i cierpliwym wraz z systemami gwarancji, które oferują często instytucje finansowania społecznego wyznające te same wartości gospodarki społecznej.

1.5. KE powinna wspierać powstawanie nowych instrumentów, zapewniać uregulowania finansowe umożliwiające rozwój, propagować badania nad wartością dodaną inwestycji w przedsiębiorstwa gospodarki społecznej i zwracać się do państw członkowskich o przeprowadzanie wzajemnej oceny w tej dziedzinie.

1.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że gospodarka społeczna jest priorytetem w obecnym planie inwestycyjnym dla Europy ⁽¹⁾, i apeluje do KE, by w pełni wykorzystała to postanowienie.

⁽¹⁾ Motyw 17 i art. 9 ust. 2.

1.7. KE powinna rozważyć, czy i w jaki sposób inwestycje o wpływie społecznym mogą być elementem ekosystemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki społecznej i czy polityka realizowana w tym zakresie naprawdę wspiera rozwój tych przedsiębiorstw.

1.8. UE musi również uznać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, wprowadzając element wsparcia do rozporządzenia CRR ⁽²⁾. Byłoby to bardzo korzystne z punktu widzenia kredytowania gospodarki społecznej przez banki i nie miałyby żadnego wpływu na finanse publiczne.

1.9. Oprócz wsparcia finansowego ze strony szczebla UE konieczne jest, by KE zapewniła możliwości budowania zdolności, wytyczne i szkolenia dla rządów i najważniejszych zainteresowanych stron.

1.10. Państwa członkowskie powinny działać jako współinwestorzy w celu wsparcia ustanowienia etycznych funduszy, funduszy na rzecz innowacji społecznych i funduszy społecznych venture capital, a także ułatwienia publicznych systemów gwarancji. Powinny ponadto zastanowić się nad przeglądem możliwości zastosowania ulgi podatkowej od dochodów (dla osób indywidualnych i przedsiębiorstw) oraz innych zachęt podatkowych zarówno dla oszczędzających, jak i inwestorów w celu przyciągnięcia inwestycji do przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

1.11. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej muszą podejmować inicjatywy na rzecz opracowania takich instrumentów, jak samodzielna kapitalizacja, finansowanie społecznościowe, udział w partnerstwach finansowania społecznościowego, gromadzenie swoich własnych zasobów i inicjowanie partnerstw.

1.12. Jednak uwolnienie pełnego potencjału przedsiębiorstw gospodarki społecznej wymaga, by wszystkie państwa członkowskie opracowywały i wdrażały krajowe plany działania w dziedzinie gospodarki społecznej w oparciu o szerokie podejście z udziałem zainteresowanych stron, w tym przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

2. Wstęp i kontekst

2.1. EKES **przyjmuje z zadowoleniem** fakt, że Luksemburg podczas swego przewodnictwa w Radzie UE kładzie nacisk na gospodarkę społeczną, uznając wkład gospodarki społecznej w zatrudnienie, sprawiedliwość społeczną i rozwój zrównoważony.

2.2. EKES wyraża zadowolenie, że prezydencja luksemburska UE zwróciła się o sporządzenie niniejszej opinii rozpoznawczej, której celem jest przeanalizowanie **koncepcji ekosystemu finansowego** z perspektywy przedsiębiorstw społecznych, a także głównych cech i warunków niezbędnych do stworzenia odpowiednich i skutecznych ram europejskich w zakresie finansowania gospodarki społecznej i inwestowania w nią.

2.3. EKES odnotowuje również, że prezydencja luksemburska w Radzie UE podkreśla fakt, iż **ograniczony dostęp do finansowania** (zwłaszcza odpowiednio dostosowanego) jest **barierą** dla wzrostu i rozwoju gospodarki społecznej, zgodnie z wcześniejszymi opiniami EKES-u ⁽³⁾, KE, Inicjatywą na rzecz przedsiębiorczości społecznej ⁽⁴⁾ i pracami OECD ⁽⁵⁾.

2.4. W wyniku kryzysu i nowych złożonych wyzwań stojących przed społeczeństwem europejskim wyłania się nowy **krajobraz społeczny**. Istnieje pilna potrzeba innowacji społecznych z udziałem wszystkich grup społecznych. Gospodarka społeczna jest istotnym sektorem gospodarki, w którym zatrudnienie znajduje ponad 14 mln osób ⁽⁶⁾ i który dostarcza istotnych rozwiązań w takich obszarach, jak na przykład tworzenie miejsc pracy i włączenie społeczne ⁽⁷⁾, przyczyniając się do inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Jednak w wielu państwach członkowskich sektor ten jest wciąż niewystarczająco rozwinięty. By uwolnić jego pełny potencjał, trzeba opracować wspomagający ekosystem, w którym dostęp do odpowiednio dopasowanego finansowania odgrywałby zasadniczą rolę.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/legislation-in-force/index_en.htm

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 1, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 44, Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 55, Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14.

⁽⁴⁾ COM(2011) 682 final.

⁽⁵⁾ <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/product/8409011e.pdf>

⁽⁶⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7523>

⁽⁷⁾ http://www.oecd.org/cfe/leed/130228_Job%20Creation%20throughout%20the%20Social%20Economy%20and%20Social%20Entrepreneurship_RC_FINALBIS.pdf

2.5. W związku ze stałym **zaangażowaniem EKES-u na rzecz programu gospodarki społecznej** celem opinii jest przedstawienie szczególnej perspektywy przedsiębiorstw gospodarki społecznej, które z definicji wykorzystują zysk do realizacji głównej misji społecznej.

2.6. W celu ustrukturyzowania niniejszej opinii EKES przywołuje ponownie **definicję przedstawioną w strategii rzymskiej**⁽⁸⁾, w której gospodarkę społeczną opisano jako wielość kształtowanych przez różnorodne warunki krajowe i socjalne form organizacyjnych, które mają jednak wspólne wartości, cechy i cele. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej obejmują różnorodne organizacje, w których człowiek ma pierwszeństwo przed kapitałem, takie jak spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych, fundacje i stowarzyszenia, a także nowsze formy przedsiębiorstw społecznych. Trzeba podkreślić, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej należą do ludzi i/lub są tworzone przez ludzi, a nie przez system finansowy.

2.7. Trzeba również odnotować, że chociaż niniejsza opinia dotyczy tych kwestii, to nie porusza szczegółowo zagadnienia **inwestycji o wpływie społecznym** ani rozporządzenia dotyczącego **EuSEF**, które zostały omówione we wcześniejszych opiniach Komitetu⁽⁹⁾.

3. Dostęp do finansowania – wyzwanie dla gospodarki społecznej

3.1. Jak zauważyła OECD⁽¹⁰⁾, **obecne ramy finansowania nie odpowiadają** realiom i wymogom przedsiębiorstw gospodarki społecznej, co świadczy o potrzebie dostosowania kulturowego ram finansowych, prawnych i politycznych w celu opracowania odpowiednich narzędzi. By finansowanie społeczne miało zrównoważony charakter, trzeba przyjąć zintegrowane podejście, odmienne od tradycyjnego finansowania.

3.2. Jedną z kluczowych kwestii jest fakt, że **modele przedsiębiorczości w sektorze gospodarki społecznej** nie są wystarczająco znane i rozumiane. Brak pełnego uznania specyfiki tych modeli (takiej jak ograniczony podział zysku lub jego brak, koncentracja na użytkowniku lub potrzebach, wspólne podejmowanie decyzji, demokratyczne zarządzanie czy też współwłasność) utrudnia przedsiębiorstwom gospodarki społecznej dostęp do głównego finansowania i instrumentów wspierających ogół MŚP.

3.3. Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej w większym stopniu niż inne modele biznesowe borykają się z tym, że **zasady rynku finansowego** nie zostały opracowane z myślą o wsparciu ich rozwoju. Rynki finansowe nie uwzględniają i nie nagradzają społecznej wartości dodanej tych przedsiębiorstw czy też ich misji świadczenia usług w interesie ogólnym. Obecnie otrzymują one wynagrodzenie wyłącznie za koszt świadczonych usług, a nie za tworzoną wartość społeczną. Ich zwrot z inwestycji wiąże się z tym, że wywierają głównie wpływ społeczny i mają niewielką finansową stopę zwrotu. Fakt, że misja społeczna jest istotniejsza od maksymalizacji zysku, może sprawić błędne wrażenie, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej są bardziej ryzykowne i mniej wiarygodne od innych. Badania, fakty i dane dowodzą czegoś wręcz przeciwnego⁽¹¹⁾. Inwestycje w przedsiębiorstwa gospodarki społecznej nie są de facto kosztami, lecz inwestycjami w przyszłość, co przyczynia się do wzrostu stopy zatrudnienia, a także poprawia konkurencyjność i ogólny wkład gospodarczy państwa członkowskiego w dłuższej perspektywie.

3.4. Poczyniono szereg prób promowania instrumentów inwestycji społecznych w oparciu o strukturę tradycyjnych instrumentów finansowych. Ze względu na to, że logika kapitału prywatnego często idzie w parze z takimi aspektami, jak krótkoterminowe strategie pozbywania się kapitału, żądanie udziału w strukturze własności i podejście oparte na wysokim zwrocie z inwestycji, **instrumenty te nie działają w wypadku przedsiębiorstw gospodarki społecznej**, gdyż powyższe elementy są często bezpośrednio sprzeczne z modelami i działaniami biznesowymi tych przedsiębiorstw.

⁽⁸⁾ http://socioeconomyrome.it/files/Rome%20strategy_EN.pdf

⁽⁹⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 14.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 5.

⁽¹¹⁾ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-ed_emp/-emp_ent/documents/publication/wcms_108416.pdf

3.5. Takie kwestie, jak trudności ze zbyciem (podczas pracy z potrzebującymi) oraz ograniczone możliwości lub ich brak na rynku wtórnym, są źródłem dodatkowych komplikacji dla tradycyjnych inwestorów. Choć te instrumenty mogą z powodzeniem znaleźć się w niektórych przedsiębiorstwach (często maksymalizujących zysk i pełniących misję społeczną), przedsiębiorstwa gospodarki społecznej nadal wymagają **specjalnie dopasowanych instrumentów finansowych**.

4. Wspomagający i stabilny ekosystem finansowy

4.1. Niniejsza opinia dotyczy raczej cech i warunków potrzebnych do ulepszenia dostępu przedsiębiorstw gospodarki społecznej do finansowania niż wszechstronnego przeglądu szeregu dostępnych instrumentów finansowych. Prawdziwy potencjał przedsiębiorstw gospodarki społecznej można uwolnić wyłącznie pod warunkiem, że dostęp do finansowania jest częścią **odpowiednio dopasowanego i całkowicie zintegrowanego ekosystemu**, wraz z takimi elementami jak ramy prawne, rozwój przedsiębiorstw i różnorakie wsparcie, co pokazuje, że **inwestycje społeczne mają zarówno charakter finansowy, jak i niefinansowy**.

4.2. Choćby Komitet dostrzega, że poprawa finansowania przedsiębiorstw gospodarki społecznej ma kluczowe znaczenie dla rozwoju i zrównoważenia, istotne jest odróżnienie finansowania ich struktur od finansowania ich działań. Zasadnicze znaczenie ma finansowanie obu tych aspektów, lecz rodzaje podejścia i instrumenty mogą się od siebie różnić. Rozwój finansowania społecznego dopasowanego do przedsiębiorstw gospodarki społecznej musi odbywać się z pewnością w kontekście promowania inicjatyw i działań społecznych. Należy go ponadto postrzegać jako sposób realizacji potencjału sektora, a nie cel sam w sobie.

4.3. Trzeba odnotować, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mają **mieszane źródła dochodów** ⁽¹²⁾, w których sprzedaż towarów i usług często łączy się ze środkami pochodzącymi od państwa. Przedsiębiorstwa te często polegają na łączeniu różnych strumieni finansowania, począwszy od funduszy na konkretny projekt czy też program oparty na celu politycznym, po zamówienia publiczne lub pozyskiwanie środków na ekspansję czy też nowe instrumenty.

4.4. W niektórych państwach członkowskich przedsiębiorstwa gospodarki społecznej polegają na **stałym wsparciu publicznym** i współpracują ściśle z władzami publicznymi, realizując wspólną politykę lub cel interesu ogólnego. Ponadto finansowanie publiczne jest szczególnie istotne w procesie innowacji (często związanym z prewencją) i na wczesnych etapach rozwoju tych przedsiębiorstw. EKES podkreśla zatem, że tej formy współpracy publicznej i wsparcia finansowego nie można narazić na szwank, poszukując zewnętrznych źródeł finansowania, i że jest to szczególnie istotne dla wsparcia powstawania i budowania sektora gospodarki społecznej w niektórych państwach członkowskich.

4.5. Korzystanie z różnych źródeł finansowania

4.5.1. **Finansowanie publiczne** jest wciąż głównym źródłem finansowania w wielu państwach członkowskich i przedsiębiorstwach gospodarki społecznej. Kluczowym elementem inicjatyw finansowania publicznego jest powiązanie misji społecznej przedsiębiorstwa gospodarki społecznej i celów polityki publicznej w oparciu o wspólne cele i wzajemne zaufanie. W tym kontekście EKES pragnie podkreślić związek z kontynuacją pakietu KE dotyczącego inwestycji społecznych ⁽¹³⁾, a także swoje poparcie dla niej. Celem pakietu jest propagowanie innowacji polityki społecznej, w której istotną rolę odgrywałyby przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. W wielu państwach członkowskich podstawowym źródłem dochodów dla tych przedsiębiorstw są zamówienia publiczne. Ich głównym zadaniem służącym wypełnieniu misji społecznej jest często świadczenie usług w interesie ogólnym. Uzyskane w ten sposób dochody przyczyniają się znacznie do stabilności finansowania. W wypadku zamówień publicznych jednym z kryteriów musi być przestrzeganie standardów społecznych, a zwłaszcza stosowanie układów zbiorowych.

⁽¹²⁾ Analiza KE: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=2149>.

Informator polityczny OECD: http://www.oecd.org/cfe/leed/Social%20entrepreneurship%20policy%20brief%20EN_FINAL.pdf.

⁽¹³⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1044>

4.5.2. Różne są instrumenty **finansowania prywatnego**: od tradycyjnych, takich jak banki komercyjne, anioły biznesu i kapitał wysokiego ryzyka, po darowizny, kapitał wysokiego ryzyka na cele dobroczynne i inwestorów wywierających wpływ społeczny. Chociaż niektóre z tych instrumentów mogą odpowiadać przedsiębiorstwom gospodarki społecznej, wydaje się, że stosowniejsze jest finansowanie społeczne przez jego wyspecjalizowanych dostawców.

4.5.3. Trzeba również zwrócić uwagę na **zainteresowanie osób indywidualnych** inwestowaniem w inicjatywy przedsiębiorstw gospodarki społecznej, zwłaszcza na szczeblu lokalnych społeczności. Platformy finansowania społecznościowego, darowizny i działalność charytatywna są głównym źródłem finansowania tych przedsiębiorstw.

4.5.4. **Sektor gospodarki społecznej** generuje środki w formie zysków zatrzymanych, do których zachęca często system ulg podatkowych. Możliwość gromadzenia zysków, które nie są dzielone wśród członków (niepodzielność rezerw), jest dla spółdzielni głównym narzędziem finansowania ich wzrostu. Innym instrumentem jest udział członków w finansowaniu swej własnej spółdzielni za pomocą dobrowolnych pożyczek (społecznościowych), które w niektórych państwach członkowskich regulują konkretne przepisy ⁽¹⁴⁾.

4.5.5. **Wyspecjalizowane instytucje finansowe, a także społeczne, etyczne i spółdzielcze banki** i charytatywna działalność społeczna oparta na funduszach wysokiego ryzyka zapewniają instrumenty stworzone specjalnie dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Na przykład włoskie fundusze rozwoju spółdzielczości ⁽¹⁵⁾ mają na celu propagowanie i rozwijanie spółdzielni. Są one tworzone z wykorzystaniem 3 % pobranych od rocznych zysków spółdzielni przed opodatkowaniem. Kolejne przykłady to fundusz rozwoju CoopEst i CGM Finance Consortium, które są wewnętrznymi systemami finansowymi dostępnymi wyłącznie dla członków. Dostarczają one kredytów pomostowych i przezwyciężają problemy związane z dostępem do zwykłego systemu bankowego dzięki zdolności grupy do zawierania umów.

4.5.6. Budując rynek lub platformę dla tych **instrumentów**, trzeba zachować rozwagę i ocenić zachęty przyciągające kapitał. Podczas gdy stosowna polityka może przyciągnąć kapitał publiczny, kapitał prywatny można pozyskać za pomocą systemów zachęt podatkowych, podziału ryzyka i zaangażowania sektora gospodarki społecznej. Niemniej trzeba zachować równowagę między wszelkimi zachętami dla prywatnych dostawców finansowania a oczekiwanymi korzyściami finansowymi i społecznymi oraz wykorzystaniem zysków finansowych. Powinno to sprawić, że interes publiczny i ogólny, a także skuteczne wydatkowanie środków (publicznych) pozostaną głównym elementem inicjatywy.

4.6. Zasadnicze kwestie do rozważenia podczas tworzenia sprzyjającego ekosystemu finansowego

4.6.1. Tworzenie ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej opiera się na opracowaniu **wielopodmiotowego podejścia** obejmującego zasoby i instrumenty. Ta forma wielopodmiotowych systemów oraz systemu finansowania społecznościowego i solidarnego łączy w sobie zarówno środki pieniężne, jak i niepieniężne. Opiera się na zaufaniu i wsparciu finansowym z udziałem szeregu podmiotów (przedsiębiorstw, oszczędzających, źródeł publicznych, funduszy emerytalnych i instytucji finansowych itp.), które nawiązują relacje (pośrednictwo finansowe, socjalizacja i kontakty służące wsparciu) oparte na wspólnych celach i zasadach. Skuteczność tego podejścia jest wyraźnie widoczna na przykład w Quebecu i trzeba się nad nią głębiej zastanowić w kontekście europejskim ⁽¹⁶⁾.

4.6.2. Zasadnicze znaczenie ma to, by wsparcie finansowe było planowane w oparciu o **podejście uwzględniające cykl życiowy**. Dotacje lub pilotażowe programy finansowania często zawodzą w drugiej fazie w związku z brakiem odpowiednich instrumentów umożliwiających przedsiębiorstwom gospodarki społecznej rozwinięcie działalności i osiągnięcie stabilności. Dla każdego etapu rozwoju trzeba opracować konkretne narzędzia i wspomagające ramy polityczne: przed rozpoczęciem działalności, podczas rozpoczynania działalności/na etapie pilotażowym, a także podczas konsolidacji i wzrostu, zaspokajając określone potrzeby na każdym z tych etapów.

⁽¹⁴⁾ Zob. na przykład włoską ustawę nr 127/71.

⁽¹⁵⁾ Włoska ustawa 59/92.

⁽¹⁶⁾ http://www.reliess.org/centredoc/upload/FinanceQc_va.pdf

4.6.3. Tradycyjny kapitał wysokiego ryzyka opiera się na szybkim zwrocie z inwestycji, co zazwyczaj wiąże się z możliwością wywierania wpływu poprzez własność. Gospodarce społecznej szczególnie trudno z niego korzystać i jest on sprzeczny z modelami i działaniami biznesowymi przedsiębiorstw w tym sektorze. Dlatego też zasadnicze znaczenie w tym kontekście ma zapewnienie **systemów gwarancji i mechanizmów współinwestowania** w celu podziału odpowiedzialności i ryzyka. Podczas opracowywania systemów łagodzących pierwsze ryzyko finansowania trzeba zastanowić się nad zastosowaniem dobrych praktyk w zakresie już istniejących systemów gwarancji (często ze środków publicznych).

4.6.4. Dostawcy finansowania w sektorze gospodarki społecznej mają często wszelkie dane po temu, żeby zapewnić wsparcie finansowe i niefinansowe, takie jak programy gotowości inwestycyjnej oraz **ogólne wytyczne i wsparcie rozwoju przedsiębiorstwa**. Tego rodzaju wsparcie ma kluczowe znaczenie dla zmniejszenia ryzyka porażki. W tym wypadku trzeba również wziąć pod uwagę doradztwo finansowe i edukację finansową.

4.6.5. Głównym elementem finansowania społecznego musi być **pomiar wpływu społecznego** ⁽¹⁷⁾ w celu wykazania wpływu społecznego powstającego równoległe do zwrotu finansowego. Jest to jedyny sposób ukazania pełnej wartości działania przedsiębiorstw gospodarki społecznej, a także pełnego zakresu zwrotu z inwestycji (zarówno społecznego, jak i finansowego).

4.7. *Ekosystem oparty na kapitale hybrydowym*

4.7.1. Szczególną uwagę trzeba zwrócić na **hybrydowe formy finansowania**, które postrzega się jako lepiej dostosowane do przedsiębiorstw gospodarki społecznej, gdyż łączą w sobie elementy oceny wspólnego dobra z zachętami finansowymi. Kapitał hybrydowy łączy element dotacji (dotacji publicznych, funduszy dobroczynnych, darowizn) z kapitałem własnym i instrumentami podziału długu/ryzyka. Instrumenty finansowania o charakterze kapitału hybrydowego obejmują dotacje podlegające zwrotowi, pożyczki umarżalne, dotacje zamienne i umowy o podziale dochodów. Kapitał hybrydowy opiera się często na ścisłym powiązaniu kapitału publicznego i prywatnego oraz wspólnego celu politycznego, a także na zrównoważeniu interesów zainteresowanych stron za pomocą współzależności.

4.7.2. Inne rozwiązania finansowe odpowiednie dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej obejmują **cierpliwe formy kapitału**. Na przykład we Francji i w prowincji Quebec w Kanadzie ⁽¹⁸⁾ gwarancja społeczna/solidarności i fundusze inwestycyjne łączą kapitał z różnych źródeł i od różnych zainteresowanych stron, takich jak osoby indywidualne, fundusze publiczne i fundusze emerytalne, dostarczających instrumentów dłużnych i kapitałowych opartych na zasadach niższego (od tradycyjnego kapitału wysokiego ryzyka) zwrotu w dłuższym okresie (ponad 7 lat). To drugie jest szczególnie istotne, gdyż działalność przedsiębiorstw gospodarki społecznej często zależy od ciągłości usług.

5. Zalecenia polityczne

5.1. Zważywszy na różnice w całej Europie i szeroki zakres potrzeb w sektorze gospodarki społecznej, sformułowano następujące zalecenia, pogrupowane w oparciu o obowiązki decydentów poszczególnych szczebli.

5.2. *Instytucje europejskie*

5.2.1. Instytucje UE powinny odgrywać wspomagającą rolę katalizatora, mobilizując wszystkie zainteresowane strony w ekosystemie finansowym przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Ponadto muszą nadal wykazywać się zaangażowaniem na rzecz rozwoju gospodarki społecznej w Europie, zapewniając **wspomagające ramy polityczne do ogólnego rozwoju gospodarki społecznej** poprzez odnowienie Inicjatywy na rzecz przedsiębiorczości społecznej.

5.2.2. KE powinna ponadto ukierunkować finansowanie na przedsiębiorstwa gospodarki społecznej poprzez pośredników w celu wsparcia tworzenia, testowania i **modernizacji nowych instrumentów**, dbając o to, by **regulacja sektora finansowego umożliwiała**, a nie utrudniała ten rozwój.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 18.

⁽¹⁸⁾ <http://capfinance.ca>

5.2.3. KE powinna się również zastanowić nad przetestowaniem lżejszego systemu regulacyjnego w celu przyciągnięcia kapitału do sektora gospodarki społecznej.

5.2.4. KE powinna rozważyć, w jaki sposób **instrumenty finansowania społecznościowego lub ekonomii dzielenia** się mogą wesprzeć przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. Powinna ponadto zastanowić się nad zorganizowaniem „prezentacji” finansowania społecznościowego i inicjatyw partycypacyjnych ukierunkowanych na przedsiębiorstwa gospodarki społecznej. Na szczeblu państw członkowskich istnieją już takie przykłady, które mogą zostać powiązane z platformą innowacji społecznej i programami „Horyzont 2020”.

5.2.5. KE powinna propagować badania nad **społeczną wartością dodaną inwestycji w przedsiębiorstwa gospodarki społecznej**. Można by się zastanowić między innymi nad tym, w jaki sposób tworzy i uwzględnia się społeczną i gospodarczą wartość dodaną, a także nad skutecznością różnych instrumentów finansowych.

5.2.6. EKES przyjmuje z zadowoleniem fakt, że gospodarka społeczna jest **priorytetem w obecnym planie inwestycyjnym dla Europy**, i apeluje do KE, by w pełni to wykorzystała. Trzeba wziąć szczególnie pod uwagę inwestycje kapitałochłonne, takie jak opieka zdrowotna i społeczna. Z punktu widzenia wszystkich inwestycji istotne jest uwzględnienie w ratingu inwestycyjnym i przy wyborze inwestycji kryterium interesu ogólnego, by lepiej uchwycić społeczną wartość dodaną.

5.2.7. W ramach unii rynków kapitałowych coraz większe znaczenie ma pojawianie się inwestycji w zarządzanie w zakresie środowiska, zarządzanie społeczne i ład korporacyjny, a także fakt, że finansowanie publiczne i prywatne mogą ze sobą współdziałać w celu usprawnienia aspektów związanych z ofertą inwestycyjną. Istotne jest, by w ramach swej działalności regulacyjnej KE zapewniła **powiązanie promowania rozwoju przedsiębiorstw gospodarki społecznej z propozycjami w sprawie unii rynków kapitałowych**.

5.2.8. Fundusze europejskie odgrywają szczególną rolę we wspieraniu przedsiębiorstw gospodarki społecznej. **Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne** można by wykorzystać jako motor działania państw członkowskich, dostarczając gwarancji lub dźwigni finansowej w celu zachęcania do tworzenia funduszy socjalnych w całej Europie. KE powinna wykorzystać **fundusze EaSI i COSME** do zwiększenia zdolności inwestycyjnej pośredników finansowych i gotowości inwestycyjnej przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Wskazane jest ponadto, by zapewniła zrównoważony udział w programie „Horyzont 2020”, umożliwiając przedsiębiorstwom uczestnictwo w projektach integrujących. KE powinna ściśle **monitorować** absorpcję tych funduszy przez przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, a także sporządzać na ten temat **sprawozdania**, zarówno z perspektywy politycznej, jak i technicznej.

5.2.9. KE oraz EBI/EFI powinny zadbać o to, by mechanizmy finansowania na szczeblu UE, w tym plan działania dotyczący finansowania MŚP, były dostępne dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej, poprzez stałe **uwzględnianie przedsiębiorstw gospodarki społecznej w polityce MŚP oraz w instrumentach finansowania**, a także poprzez **uproszczenie procedur**. Kluczową kwestią jest konkretna wzmianka o „przedsiębiorstwie gospodarki społecznej”, by zwiększyć jego widoczność i zapewnić uwzględnienie różnych przedsiębiorstw.

5.2.10. KE powinna rozważyć, czy **inwestycje o wpływie społecznym** mogą być elementem ekosystemu finansowego przedsiębiorstw gospodarki społecznej, a jeśli tak, to w jaki sposób i pod jakimi warunkami. W tym kontekście ciekawe będą doświadczenia i testy związane z partnerstwem EFI stymulującym wpływ społeczny, a także niedawne uruchomienie programów gwarancji KE ⁽¹⁹⁾. Ponadto w ostatnich sprawozdaniach OECD ⁽²⁰⁾ i EMES ⁽²¹⁾ zawarto istotne informacje o tym, czy instrument obligacji społecznych i związana z nim polityka naprawdę wspierają rozwój przedsiębiorstw gospodarki społecznej.

⁽¹⁹⁾ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1084>

⁽²⁰⁾ <http://www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf>

⁽²¹⁾ http://5emesconf.exordo.com/files/papers/101/final_draft/Godina-Maier-Barbetta_-_Paradoxes_and_Potentials_of_Social_Impact_-_Bonds_-_16_06_2015.pdf

5.2.11. Rozporządzenia finansowe Bazylea III zagrażają ekosystemowi finansowemu gospodarki społecznej. Istotne jest, by rozporządzenia zachowały „różnorodność biologiczną” systemu finansowego, zamiast wprowadzania arbitralnych przepisów. Należy się zająć traktowaniem pożyczek dla gospodarki społecznej zgodnie z obecnymi normami ostrożnościowymi (Bazylea III, pakiet CRD IV/CRR). Obecnie pożyczki dla przedsiębiorstw społecznych nie uprawniają do żadnych ulg w bilansie, chociaż sektor nie jest uznawany za ryzykowny, i nie zachęca się do udzielania mu kredytów. Wręcz przeciwnie, zgodnie z **czynnikiem bilansującym** MŚP zawartym w rozporządzeniu w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) UE uznała ulgę w kapitale dla banków udzielających kredytu MŚP i gospodarstwom domowym. UE musi również uznać przedsiębiorstwa gospodarki społecznej, zapewniając **współczynnik wsparcia tych przedsiębiorstw**, na przykład poprzez zmianę obecnego art. 501 ust. 1 CRR. Byłoby to bardzo korzystne z punktu widzenia kredytowania gospodarki społecznej przez banki i nie miałoby żadnego wpływu na finanse publiczne.

5.2.12. Ze względu na to, że innowacja finansowa w gospodarce społecznej ma miejsce przede wszystkim na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, KE ma wszelkie dane po temu, żeby zebrać innowacyjne instrumenty i rozwiązania, a także się nimi podzielić w celu dostarczenia dowodów do decyzji dotyczących polityki. W tym kontekście przydatne byłoby ogólnoeuropejskie **podsumowanie i monitorowanie** dzielenia się nowymi inicjatywami i instrumentami finansowymi na poziomie państw członkowskich.

5.2.13. Oprócz wsparcia finansowego ze strony szczebla UE konieczne jest, by KE zapewniła **wytyczne, szkolenia i budowanie zdolności** dla rządów i najważniejszych zainteresowanych stron. Dlatego też EKES apeluje o sporządzenie podręcznika zawierającego wytyczne, w jaki sposób budować ekosystem finansowy oraz projektować i wdrażać instrumenty finansowe dla gospodarki społecznej. Jednocześnie trzeba się dzielić dobrymi praktykami dotyczącymi ogólnych wytycznych na szczeblu państw członkowskich, takimi jak programy gotowości inwestycyjnej, i je stosować.

5.2.14. EKES przyjmuje z zadowoleniem zainteresowanie KE utworzeniem **grupy roboczej ds. finansów społecznych** we współpracy z grupą ekspertów KE ds. przedsiębiorczości społecznej (GECES). Mogłaby ona stanowić bazę zasobów do opracowywania polityki oraz monitorowania sytuacji i działań państw członkowskich.

5.2.15. Trzeba rozważyć **wzajemną ocenę** finansowania działań i struktur przedsiębiorstw gospodarki społecznej w celu zachęcenia państw członkowskich do dzielenia się instrumentami i najlepszymi praktykami.

5.2.16. KE powinna dokonać przeglądu korzyści i wyzwań państw członkowskich dostarczających **zachęt podatkowych**. Jest to istotne dla przedsiębiorstw gospodarki społecznej, ale jest to również zachęta do przyciągnięcia kapitału od osób prywatnych oraz dostawców finansowania społecznego. Ten aspekt trzeba rozważyć w świetle tego, że przedsiębiorstwa gospodarki społecznej mają obecnie mniej korzystne warunki dostępu do finansowania (publicznego czy też prywatnego) w porównaniu z innymi przedsiębiorstwami.

5.3. Państwa członkowskie, władze lokalne i regionalne

5.3.1. Państwa członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu sprzyjającej polityki i wsparcia na rzecz rozwoju oraz wzrostu gospodarki społecznej. Niewiele państw członkowskich ma odpowiedni system wsparcia. EKES zachęca państwa członkowskie do **rozwinięcia i wdrożenia krajowych systemów wsparcia dla gospodarki społecznej, zgodnie z Inicjatywą na rzecz przedsiębiorczości społecznej**. Szczególny nacisk trzeba położyć na dostęp do odpowiednio dopasowanego wsparcia finansowego na szczeblu krajowym i lokalnym/regionalnym. Te inicjatywy można by przedstawić w ramach GECES.

5.3.2. Państwa członkowskie mogłyby działać jako **współinwestorzy** w celu wsparcia ustanowienia etycznych funduszy, funduszy na rzecz innowacji społecznych i funduszy społecznych venture capital. Kluczowe znaczenie ma zapewnienie publicznych programów gwarancji lub przyciągnięcie kapitału z funduszy emerytalnych, unii kredytowych itp. za pomocą stosownej polityki.

5.3.3. Państwa członkowskie powinny ocenić możliwości zabezpieczenia środków finansowych za pomocą **państwowych funduszy gwarancyjnych**, by zapewnić dostęp gospodarki społecznej do tradycyjnego finansowania.

5.3.4. Państwa członkowskie mogą rozważyć **kapitalizację społecznych funduszy inwestycyjnych** poprzez zastanowienie się nad możliwością ulgi podatkowej od dochodu (osób indywidualnych i przedsiębiorstw), a także nad innymi zachętami podatkowymi zarówno dla oszczędzających, jak i dla inwestorów w celu przyciągnięcia inwestycji do przedsiębiorstw gospodarki społecznej. Jednak motywacją do wprowadzenia zachęt podatkowych powinno być tworzenie wartości społecznej przez te przedsiębiorstwa.

5.3.5. Podobnie jak uczyniła to już wcześniej KE⁽²²⁾, EKES apeluje do państw członkowskich o opracowanie odpowiednich uregulowań gospodarki społecznej dotyczących **mikrofinansowania**.

5.3.6. Pośrednicy finansowi odgrywają kluczową rolę w rozwoju gospodarki społecznej. Zapewniając korzystne otoczenie regulacyjne, państwa członkowskie powinny zachęcać do powstawania **pośredników** finansowania społecznego: banków spółdzielczych, etycznych czy też komercyjnych obejmujących konkretną jednostkę zależną ukierunkowaną na gospodarkę społeczną, które dostarczałyby funduszy i instrumentów finansowania społecznego.

5.3.7. **Władze lokalne i regionalne** odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu lokalnej infrastruktury i realizacji inicjatyw. Trzeba zaapelować, by podjęły inicjatywę współpracy z udziałem wielu zainteresowanych stron w celu wsparcia rozwoju lokalnego/regionalnego. W tym kontekście EFRR zapewnia istotne wsparcie.

5.4. *Inne zainteresowane strony*

5.4.1. **Przedsiębiorstwa gospodarki społecznej muszą same podejmować inicjatywy** na rzecz opracowania takich instrumentów, jak samodzielna kapitalizacja, finansowanie społecznościowe, udział w partnerstwach finansowania społecznego, gromadzenie swoich własnych zasobów i inicjowanie partnerstw.

5.4.2. Istotne jest również, by przedsiębiorstwa gospodarki społecznej rozważyły intensywniejszą **współpracę z partnerami zewnętrznymi**, takimi jak prywatne banki komercyjne i różni pośrednicy. Być może nie jest ona stosowna we wszystkich sytuacjach, lecz może być cenna na niektórych etapach rozwoju. Istotne jest, by we właściwych warunkach w środowisku finansowym rozwinąć zainteresowanie przedsiębiorstwami gospodarki społecznej i wiedzę na ich temat.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²²⁾ COM(2007) 708 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie w związku z przemianami w przemyśle

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 013/24)

Sprawozdawca: Wolfgang GREIF

Współsprawozdawca: Hannes LEO

Pismem z dnia 29 czerwca 2015 r. Nicolas Schmit, minister pracy, zatrudnienia oraz gospodarki społecznej i solidarnej Luksemburga, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w imieniu przyszłej prezydencji luksemburskiej zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie w związku z przemianami w przemyśle.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle (CCMI), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię rozpoznawczą dnia 15 lipca 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 139 do 1 (8 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię rozpoznawczą:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Digitalizacja przekształca wszystkie grupy społeczne i sektory gospodarki, a zatem logicznie dotyczy także pracy i zatrudnienia. Technologia cyfrowa może wywindować dobrobyt na bezprecedensowy poziom oraz podnieść jakość pracy i zatrudnienia w Europie. Jednakże z możliwościami tymi wiąże się także zagrożenia, które uwidaczniają się we wszystkich branżach gospodarki, w tym w prywatnym sektorze usług⁽¹⁾.

1.2. Z jednej strony innowacyjne usługi i modele biznesowe, które umożliwia digitalizacja, zwiększają wydajność usług na niewyobrażalną dotychczas skalę i oferują konsumentom większy wybór⁽²⁾. Z drugiej strony wywierają one znaczny wpływ na rynek pracy i organizację pracy, na przykład powodują wzrost nierówności w dochodach oraz ograniczenie dostępu do systemów zabezpieczenia społecznego, co może mieć negatywne skutki dla określonych grup pracowników, jeśli nie podejmie się stosownych środków zaradczych.

1.3. Wpływ digitalizacji usług na zatrudnienie zasługuje zatem na polityczną uwagę i wymaga odpowiedniego zarządzania. Proaktywne kształtowanie polityki na szczeblu europejskim i krajowym może i musi zagwarantować, by uwolniony mógł zostać oczywisty potencjał digitalizacji, a przy tym by uniknięto związanych z nią problemów. UE aktywnie angażuje się w dziedzinę polityki cyfrowej poprzez Europejską agendę cyfrową oraz inicjatywę dotyczącą jednolitego rynku cyfrowego. Jednakże do tej pory jedynie nieliczne efekty digitalizacji na zatrudnienie doczekały się uznania, co sprawia, że podejmuje się mało działań zaradczych w ramach odpowiednich polityk.

1.4. Digitalizacja jest z pewnością jedną z najbardziej dynamicznych zmian naszych czasów, zaś towarzyszące jej szanse i zagrożenia są ściśle ze sobą powiązane. Przyszłe tendencje będą miały zapewne złożony charakter i będą obejmować nowe przedsiębiorstwa, małe firmy oraz elastyczne formy działalności prowadzonej równoległe do tradycyjnych przedsiębiorstw i branż przemysłu. Obecnie trudno w pełni pojąć oraz dokładnie przewidzieć, jak zmiany te będą oddziaływać na zatrudnienie. Dlatego wraz z utrzymującym się niedopasowaniem umiejętności na unijnym rynku pracy rosną obawy, że stopa zatrudnienia będzie spadać. Kluczowe znaczenie w tej sytuacji ma konstruktywna współpraca i wzrost świadomości sytuacji u najważniejszych podmiotów, tj. u rządów i partnerów społecznych. Duża różnorodność struktur społeczno-gospodarczych i zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego w UE może wymagać specjalnych badań i sposobów podejścia, by zarządzać skutkami, jakie digitalizacja wywiera na rynki pracy i zatrudnienie.

⁽¹⁾ Niniejsza opinia dotyczy sektora usług prywatnych, zgodnie z definicjami określonymi w standardowych klasyfikacjach statystycznych (np. NACE Rev. 2 F-N; Q-T).

⁽²⁾ Zob. np. fińskie ministerstwo zatrudnienia (2015): *Service Economy Revolution and Digitalisation*: http://www.tem.fi/files/43374/TEMjul_41_2015_web_22062015.pdf

1.5. EKES zwraca uwagę na oczywiste wyzwania, jakie niesie ze sobą digitalizacja dla zatrudnienia w sektorze usług. Przedstawia ponadto następujące zalecenia, dzięki którym można będzie stawiać im czoła w wymiarze politycznym:

1.5.1. Aby wyposażać siłę roboczą UE w umiejętności potrzebne w epoce cyfrowej, należy wspierać publiczne i prywatne inwestycje w kształcenie zawodowe oraz przeanalizować, czy potrzebne są działania na poziomie europejskim w celu upowszechnienia w UE dobrych doświadczeń państw członkowskich dotyczących urlopu szkoleniowego.

1.5.2. Należy przeprowadzić szeroko zakrojony dialog i ocenić, czy i w jakim zakresie prywatne życie pracowników wymaga dodatkowej ochrony w czasach wszechobecnej cyfrowej komunikacji mobilnej oraz jakie ewentualnie środki mają sens na poziomie krajowym i europejskim z myślą o ograniczeniu powszechnej dostępności. Ponadto trzeba rozważyć podjęcie inteligentnych środków wzmacniających w tym zakresie pozycję osób samozatrudnionych, których liczba rośnie.

1.5.3. Potrzebne są lepsze statystyki i badania (na poziomie globalnym i europejskim) na temat gospodarki usługowej, by bardziej szczegółowo ująć prognozy dotyczące rozwoju sytuacji na rynku pracy i polaryzacji pracy, zatrudnienia i dochodów. W związku z tym program „Horyzont 2020” powinien zapewnić odpowiednie finansowanie badań w zakresie zatrudnienia w gospodarce usługowej. Ponadto pilnie potrzebne są szczegółowe i regularnie aktualizowane statystyki ukazujące rozprzestrzenianie i wzrost nietypowych form zatrudnienia, w tym dane dotyczące takich praktyk jak pozyskiwanie wiedzy z tłumu (*crowdsourcing*).

1.5.4. Aby przeciwstawić się rosnącej nierówności dochodów, dokonującej się częściowo za sprawą cyfryzacji, należy wspierać rokowania zbiorowe na wszystkich poziomach, a przede wszystkim również w sektorach i przedsiębiorstwach, na które ma wpływ digitalizacja. Dzięki temu można zagwarantować, że nowe formy zdigitalizowanej organizacji pracy podniosą jakość miejsc pracy, a nie doprowadzą do jej pogorszenia.

1.5.5. Potrzebne są solidne przepisy dotyczące ochrony danych osobowych pracowników w celu ochrony ustalonych standardów prywatności w pracy. Europejskie przepisy dotyczące ochrony danych powinny określać wysokie standardy minimalne. Ponadto nie powinny powstrzymywać państw członkowskich od wprowadzania dalszych uregulowań. Obecnie negocjowane rozporządzenie UE w sprawie ochrony danych powinno zatem zawierać klauzulę otwarcia umożliwiającą państwom członkowskim wyjście poza minimalne normy unijne.

1.5.6. UE i państwa członkowskie powinny wraz z partnerami społecznymi poszukiwać strategii pozwalających tak dopasować zakres obowiązywania norm socjalnych i norm prawa pracy, aby odzwierciedlały one warunki realiów pracy w epoce cyfrowej.

1.5.7. Nowy cykl przemysłowy czwartej rewolucji przemysłowej (Industry 4.0) i digitalizacja oddziałują na całe społeczeństwo. Należy podjąć konstruktywny dialog między partnerami społecznymi, państwami członkowskimi i UE w celu rozważenia skutków dla rynku pracy oraz możliwych i koniecznych dostosowań w dziedzinie prawa socjalnego i prawa pracy. W ostatnim czasie rządy i partnerzy społeczni Niemiec, Niderlandów i Austrii podjęli w tej dziedzinie obiecujące działania. W każdym razie uwzględniono specyficzne cechy rozwoju w danym kraju i związane z tym szanse. Należy upowszechniać sprawdzone rozwiązania.

1.5.8. UE, rządy krajowe i partnerzy społeczni powinni zainicjować debaty zmierzające do określenia środków politycznych i przepisów gwarantujących odpowiedni poziom obowiązkowej ochrony socjalnej wszystkich pracowników – w tym osób pracujących na podstawie nietypowych form zatrudnienia.

1.5.9. Ogólnoekonomiczne warunki ramowe różnią się znacznie w poszczególnych państwach członkowskich. Aby pobudzić zatrudnienie pomimo spadającego popytu na pracę, należy poprzez dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami określić możliwe problemy i zgodnie z potrzebami poszczególnych państw członkowskich opracować odpowiednie strategie rozwiązań (np. w dziedzinie inwestycji publicznych, innowacji sprzyjających zatrudnieniu, a także w dziedzinie alokacji siły roboczej i skracania czasu pracy).

1.5.10. Konieczne jest dokładne przeanalizowanie reform systemów podatkowych, by zapewnić podobny poziom opodatkowania wszystkich rodzajów dochodów, czy to wytwarzanych w tradycyjnie zorganizowanych sektorach, czy to w ramach gospodarki dzielenia się. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

2. Wprowadzenie: zmiana strukturalna w usługach

2.1. W ostatnich latach byliśmy świadkami przełomu w rozwoju technologii cyfrowych. Nowe i niezwykle potężne możliwości technologii cyfrowych pozwalają na automatyzację coraz większej liczby zadań i zawodów (np. samochód bezzałogowy, internet przedmiotów, przemysł 4.0). Ponadto technologie cyfrowe prowadzą do radykalnego obniżenia kosztów wyszukiwania i transakcji, w ten sposób umożliwiając rozwój całkowicie nowych i wysoce skalowalnych modeli biznesowych w sektorach usługowych (np. rynki i platformy internetowe, w tym tzw. gospodarka dzielenia się, Uber, Airbnb). Zachęca to do digitalizacji modeli i procesów biznesowych w wielu sektorach gospodarki. Niektóre z nich omówiono już w poprzednich opiniach EKES-u⁽³⁾.

2.2. Digitalizacja pociąga za sobą procesy istotnych zmian i restrukturyzację w prawie wszystkich sektorach branży usługowej⁽⁴⁾, którą jeszcze całkiem niedawno uważano za odporną na racjonalizację technologiczną. Usługi były długo postrzegane jako sektor, który wspiera inne segmenty gospodarki (np. rolnictwo, górnictwo, przemysł wytwórczy i budownictwo), gospodarstwa domowe i konsumentów. Ponadto traktowano je jako głównie biernego użytkownika nowych technologii. Jednakże pojawienie się internetu, w połączeniu z liberalizacją usług telekomunikacyjnych, istotnie zmieniło rolę usług.

2.3. W ostatnich dekadach wpływ tych zmian na zatrudnienie w stosownych sektorach narastał powoli, lecz teraz nabiera tempa. Widoczne są już niektóre skutki digitalizacji na zatrudnienie w usługach, w tym:

- wymaganie od pracowników sektora usług opanowania nowych umiejętności,
- inwestycje powodujące likwidację miejsc pracy, wynikające z coraz niższych cen technologii i jej coraz większej zdolności do przejmowania zadań przedtem zarezerwowanych dla ludzi; na szczeblu makro doprowadziło to w tradycyjnych sektorach do spadku zapotrzebowania na pracę, w związku z czym zmniejsza się jej udział w tworzeniu PKB⁽⁵⁾,
- spadek zapotrzebowania na pracowników posiadających średnie i wysokie kwalifikacje – w najbliższej przyszłości oczekuje się dalszego jego spadku; według różnych szacunków istnieje ryzyko, że w następnych 20 latach około 50 % dzisiejszych miejsc pracy zostanie zastąpionych przez technologię cyfrową⁽⁶⁾. Doświadczenie pokazuje jednak, że takie prognozy należy traktować ostrożnie.

2.4. Obecnie cyfryzacja obiecuje podnieść wydajność do niespotykanego wcześniej poziomu, a co za tym idzie, uzyskać „dywidendę związaną z digitalizacją”. Jednocześnie – i to jest druga strona medalu – digitalizacja istotnie zmniejsza popyt na pracę, zwłaszcza zapotrzebowanie na pracowników posiadających średnie kwalifikacje. Idzie to w parze z rosnącym bezrobociem, „rozpadem klasy średniej” oraz dalszym pogłębianiem się nierówności w dochodach⁽⁷⁾.

2.5. Obecnie gospodarka cyfrowa jest zdominowana przez firmy amerykańskie, natomiast Europa w znacznej mierze pozostała w tyle pod względem rozwoju technologii cyfrowych. Podobnie, Europa wydaje się źle przygotowana na fundamentalne zmiany wywołane wpływem cyfryzacji na naszą gospodarkę i społeczeństwo (tj. na wspomniany już masowy wzrost wydajności i ryzyko zakłóceń równowagi, które mogą prowadzić do wyraźnego wzrostu bezrobocia wśród określonych kategorii pracowników i do dalszej polaryzacji społeczeństwa). Jest to powód do niepokoju.

⁽³⁾ Zob. m.in.: Znaczenie usług dla przedsiębiorstw w przemyśle (sprawozdawcy: Joost van Iersel i Hannes Leo) (Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 23); opinia omawia szczególne cechy tzw. czwartej rewolucji przemysłowej.

⁽⁴⁾ Przyjęto tu definicję sektorów usługowych powszechnie stosowaną w klasyfikacjach statystycznych.

⁽⁵⁾ Zob. np. Brynjolfsson i McAfee (2014): *The Second Machine Age*, New York, W.W. Norton & Company, Rozdz. 11.

⁽⁶⁾ Zob. np. Bowles, J., *The computerisation of European jobs who will win and who will lose from the impact of new technology onto old areas of employment?*, 2014, *the computerisation of European jobs*, Frey, C. M., Osborne, M., *The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation?*, 2013, Pajarinen, M., Rouvinen, P., Ekeland, A., *Computerization Threatens One-Third of Finnish and Norwegian Employment*, ETLA, 2015.

⁽⁷⁾ Zob. przypis 10.

2.6. Wprawdzie nie możemy przewidzieć skutków dokonujących się na wielką skalę zmian stymulowanych przez technologię, oczywiste jest jednak, że należy apelować do UE o odgrywanie aktywnej roli w kształtowaniu tych zmian i zarządzaniu ich wpływem na zatrudnienie i społeczeństwo – zwłaszcza że obecnie bardzo daleko UE do odgrywania takiej czynnej roli⁽⁸⁾. Celem niniejszej opinii jest naprawa tego stanu rzeczy poprzez omówienie wpływu digitalizacji na zatrudnienie w usługach i przedstawienie stosownych zaleceń politycznych.

3. Zmiana potrzeb w zakresie umiejętności

3.1. Logiczną konsekwencją digitalizacji jest wprowadzanie technologii cyfrowych do coraz większej liczby miejsc pracy w sektorach usługowych. Przykładowo prawie 60 % pracowników w sektorze bankowości deklaruje, że w ciągu ostatnich trzech lat w ich miejscach pracy wprowadzono nowe technologie⁽⁹⁾. Pracownicy muszą posiadać szczególne kompetencje, tzn. „e-umiejętności”, by stać się sprawnymi użytkownikami takich technologii. To wymaga odpowiedniej aktualizacji programów kształcenia i szkolenia zawodowego oraz wdrożenia odnośnych środków szkoleniowych.

3.2. Oficjalne dane Komisji wskazują jednak na istnienie poważnego problemu wąskich gardeł w obszarze pozyskiwania kwalifikacji – szacuje się, że 47 % siły roboczej w UE nie dysponuje wystarczającymi umiejętnościami cyfrowymi – chociaż istnieją w tym względzie wyraźne różnice między krajami⁽¹⁰⁾. Oznacza to, że oprócz zmarnowania szansy na tworzenie miejsc pracy, to „niedopasowanie umiejętności” może utrudniać rozwój gospodarki cyfrowej i w ten sposób zmniejszać konkurencyjność UE, jeśli nie zostaną podjęte odpowiednie działania.

3.3. Potrzebna jest rzetelna wiedza na temat potrzeb w zakresie umiejętności, a także na temat niedoboru kwalifikacji, aby poprzez programy nauczania zaradzić temu niedopasowaniu umiejętności. W istocie UE jest już aktywna w tej dziedzinie, w szczególności poprzez agencje takie jak CEDEFOP. Umożliwienie partnerom społecznym odgrywanie wiodącej roli w gromadzeniu informacji na temat umiejętności, na przykład za pośrednictwem rad ds. umiejętności sektorowych, już teraz okazało się udaną praktyką. W tym kontekście należy ubolewać, że Komisja rozważa osłabienie ich roli poprzez zastąpienie rad ds. umiejętności, w które zaangażowani są partnerzy społeczni, wielostronnymi sojuszami na rzecz umiejętności. Ponieważ jednak problem niedopasowania umiejętności utrzymuje się pomimo dostępnych informacji w tym zakresie, wydaje się, że głównym problemem jest tu brak strategicznego wdrożenia oraz inwestycji.

3.4. Kluczowe znaczenie ma tu wspieranie publicznych i prywatnych inwestycji w kształcenie i szkolenie zawodowe. W niektórych państwach członkowskich wprowadzono minimalne prawa do płatnego urlopu szkoleniowego. Należy przeanalizować, czy dla pracowników i pracodawców jest to sensowne narzędzie dostosowywania umiejętności do zapotrzebowania i czy potrzebne są działania na poziomie europejskim mające na celu upowszechnienie tych doświadczeń w UE.

4. Polaryzacja organizacji pracy i dochodów

4.1. Zmieniające się wymogi dotyczące umiejętności powiązane są z przeobrażeniami w organizacji pracy, tj. w zadaniach wykonywanych przez pracowników i sposobach ich realizacji. W tym obszarze cyfryzacja prowadzi obecnie do stopniowej polaryzacji zatrudnienia w usługach pod względem autonomii pracy oraz wynagrodzeń, co oznacza, że miejsca pracy w sektorach usługowych z większym prawdopodobieństwem sytuują się blisko górnego lub dolnego końca skali wynagrodzeń i autonomii pracowników, natomiast liczba miejsc pracy między tymi skrajnościami maleje. Jednocześnie obserwuje się też nowe tendencje wynikające ze spontanicznego dostosowywania się rynku pracy.

4.2. Zdigitalizowany sektor usługowy stwarza zapotrzebowanie na pracowników wykonujących zadania wymagające specjalistycznej wiedzy, zwłaszcza w segmentach usług specjalistycznych i technicznych, np. w zakresie zarządzania sieciami informatycznymi. Zadania wykonywane przez tych profesjonalistów można zazwyczaj przeprowadzić na odległość i w dowolnym momencie przy użyciu przenośnych urządzeń cyfrowych.

⁽⁸⁾ Odpowiednie zalecenia zawarte w różnych opiniach EKES-u (w tym Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 15; Dz.U. C 12 z 15.1.2015, s. 23; Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 36; Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 116 i Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 96).

⁽⁹⁾ Eurofound (2014): Warunki pracy i jakość zatrudnienia: porównanie sektorów w Europie.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-factsheet_pl.pdf

4.3. Takie elastyczne rodzaje organizacji pracy zwykle zapewniają wysoki poziom autonomii pracy, a zatem odznaczają się potencjałem podniesienia jakości miejsc pracy oraz zwiększają i ułatwiają możliwość godzenia pracy zawodowej z życiem rodzinnym. Tak elastyczne formy pracy stwarzają jednak również zagrożenia, jeśli pracownicy są lub czują się zobowiązani do stałej dyspozycyjności zawodowej. Taka „praca bez granic” może powodować stres i wypalenie zawodowe.

4.4. W ramach szerokiego dialogu należy dokładniej przeanalizować, czy i w jakim zakresie w czasach wszechobecnej cyfrowej komunikacji mobilnej niezbędna jest dodatkowa ochrona życia prywatnego pracowników i jakie środki w razie potrzeby należałoby przyjąć na szczeblu krajowym i europejskim w celu ograniczenia szeroko zakrojonej dyspozycyjności czy dostępności. Należy również rozważyć inteligentne środki mające na celu poprawę w tym zakresie pozycji osób samozatrudnionych, których liczba rośnie.

4.5. W innych sektorach digitalizacja usług zmniejsza autonomię miejsc pracy. Ma to miejsce na przykład w centrach logistycznych związanych z handlem elektronicznym, gdzie powstają miejsca pracy charakteryzujące się dużym stopniem rutyny. W takich formach organizacji pracy pracownicy zwykle otrzymują za pośrednictwem urzędzeń cyfrowych szczegółowe polecenia na temat tego, który przedmiot zapakować do którego pudełka.

4.6. Ze względu na swój standardowy i stosunkowo prosty charakter, takie rutynowe formy pracy stwarzają dostępne możliwości zatrudnienia pracownikom o niskich kwalifikacjach oraz osobom dopiero wchodzącym na rynek pracy. Jakość takiej pracy postrzega się jednak często jako niską, dlatego że pracownicy mają poczucie niepełnego wykorzystania swoich umiejętności i zdolności.

4.7. Digitalizacja jest z pewnością jednym z najbardziej dynamicznych osiągnięć naszych czasów, z którym ściśle wiążą się szanse i zagrożenia. Przyszłe tendencje będą miały zapewne złożony charakter i będą obejmować nowe przedsiębiorstwa, małe firmy oraz elastyczne formy działalności prowadzonej równoległe do tradycyjnych przedsiębiorstw i branż przemysłu. Obecnie trudno w pełni pojąć oraz dokładnie przewidzieć, jak zmiany te będą oddziaływać na zatrudnienie. Dlatego wraz z utrzymującym się niedopasowaniem umiejętności na unijnym rynku pracy rosną obawy, że stopa zatrudnienia będzie spadać. Kluczowe znaczenie w tej sytuacji ma konstruktywna współpraca i wzrost świadomości sytuacji u najważniejszych podmiotów, tj. u rządów i partnerów społecznych. Duża różnorodność struktur społeczno-gospodarczych i zróżnicowany poziom rozwoju gospodarczego w UE może wymagać specjalnych badań i sposobów podejścia, by zarządzać skutkami, jakie digitalizacja wywiera na rynki pracy i zatrudnienie.

4.8. Potrzebne są lepsze statystyki i badania dotyczące sektora usług (na poziomie światowym i europejskim), by szczegółowo przedstawić prognozy dotyczące rozwoju rynku pracy oraz polaryzację pracy i zatrudnienia. W związku z tym należy zapewnić w ramach programu „Horyzont 2020” odpowiednie środki finansowe na badania dotyczące zatrudnienia w sektorze usług i organizacji pracy. Wyniki badań muszą być wprowadzone w życie poprzez aktywne strategie zatrudnienia, które zapewnią wykorzystanie szans na wysokiej jakości miejsca pracy w sektorze cyfrowym, przy jednoczesnym unikaniu ryzyka. Ponadto wprowadzanie nowych form organizacji pracy powinno być przedmiotem negocjacji między partnerami społecznymi w celu zapewnienia, że nowe formy organizacji pracy związane z cyfryzacją poprawiają jakość zatrudnienia, a nie pogarszają ją.

4.9. Tego rodzaju tendencjom do polaryzacji organizacji pracy towarzyszy polaryzacja wynagrodzeń, co odnotował także Parlament Europejski⁽¹¹⁾. W niektórych przypadkach przyczynia się do tego brak układów zbiorowych pracy lub ich obchodzenie. Ma to na przykład miejsce wtedy, gdy dostawcy usług cyfrowych twierdzą, że ich modele biznesowe mają specyficzny charakter. Robią to, by zakwestionować możliwość stosowania obowiązujących porozumień zbiorowych do swoich pracowników. W tym celu niektóre firmy z sektora handlu elektronicznego utrzymują, że ich personelu nie można zaliczyć do pracowników handlu detalicznego, a zatem, że w jego przypadku nie mają zastosowania zbiorowo uzgadniane wynagrodzenia w sektorze handlu detalicznego.

4.10. By przeciwstawić się rosnącej nierówności dochodów, dokonującej się częściowo za sprawą cyfryzacji, należy wspierać rokowania zbiorowe na wszystkich szczeblach, zwłaszcza w sektorach i przedsiębiorstwach, na które ma wpływ digitalizacja.

⁽¹¹⁾ Parlament Europejski (2015): *Wage and Income Inequality in the European Union*.

4.11. W zdigitalizowanej formie organizacji pracy pracownicy wytwarzają duże ilości danych osobowych zawierających informacje o tym, gdzie, co, kiedy i z kim robią pracownicy. Oprócz stwarzania możliwości wysoce efektywnej pracy dzięki płynnemu obiegowi informacji, umożliwia to także inwazyjne praktyki nadzoru nad pracownikami, które zagrażają ugruntowanym standardom prywatności w pracy.

4.12. Potrzebne są solidne przepisy dotyczące ochrony danych osobowych pracowników w celu ochrony ustalonych standardów prywatności w pracy. Europejskie przepisy dotyczące ochrony danych powinny ustanawiać wysokie standardy minimalne. Ponadto nie powinny powstrzymywać państw członkowskich od wprowadzania dalszych uregulowań. Obecnie negocjowane rozporządzenie UE w sprawie ochrony danych powinno zatem zawierać klauzulę otwarcia umożliwiającą państwom członkowskim wyjście poza minimalne normy unijne.

5. Przeobrażenia w zatrudnieniu i instytucjach rynku pracy

5.1. Technologie cyfrowe umożliwiają stosowanie bardzo rozproszonych modeli biznesowych, gdyż informacje można wymieniać na duże odległości i pomiędzy bardzo licznymi użytkownikami przy bardzo niskim koszcie. Ogranicza to potrzebę istnienia sztywnych, funkcjonalnie i geograficznie zintegrowanych struktur przedsiębiorstwa z jasno zdefiniowanym personelem, hierarchią i siedzibą.

5.2. Takie zmiany zwiększają zdolność firm do opierania się na elastycznych formach zatrudnienia, np. na pracy osób prowadzących działalność na własny rachunek. Ostatnio odnotowuje się znaczny wzrost samozatrudnienia, szczególnie w sektorach usług, takich jak ICT, media oraz usługi administracyjne i pomocnicze⁽¹²⁾. Oczekuje się, że do jego dalszego rozwoju doprowadzą takie praktyki, jak pozyskiwanie wiedzy z tłumu (*crowdsourcing*), tj. wykorzystanie platform internetowych umożliwiających firmom publikowanie ofert na wykonanie określonych prac, o które konkurują osoby działające na własny rachunek. Ponadto konkurencja o pracę na takich platformach *crowdsourcing*owych ma zasięg globalny. To oznacza, że przewagę konkurencyjną mają oferenci z tych lokalizacji, gdzie koszty życia i stawki podatku dochodowego są niskie, i gdzie niski jest poziom zabezpieczenia społecznego.

5.3. Niektórzy pracownicy cenią elastyczność oferowaną przez taką organizację pracy. Jednakże znaczący wzrost nietypowych form zatrudnienia sprawia, że ugruntowane instytucje rynku pracy mogłyby stać się częściowo nieskuteczne (chodzi tu np. o przepisy dotyczące ochrony zatrudnienia, systemy bezpieczeństwa i higieny pracy, negocjacje zbiorowe i struktury dialogu społecznego). Ponadto w sytuacji zaostrej transgranicznej konkurencji między osobami poszukującymi pracy, np. na portalach *crowdsourcing*owych, takie instytucje rynku pracy znajdują się pod narastającą presją konkurencyjną. Krajowi partnerzy społeczni i rządy muszą, poprzez konstruktywny dialog, wypracować odpowiednie rozwiązania, aby w kontekście procesu digitalizacji zagwarantować także w przyszłości wszystkim formom zatrudnienia sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu rynek pracy.

5.4. Pod tym względem zatrudnienie w gospodarce dzielenia się okazuje się być zagadnieniem szczególnie delikatnym. W wielu przypadkach charakter stosunku pracy i status prawny odnośnych stron pozostają niejasne. Często niejasna pozostaje kwestia, czy kierowca prywatnego pojazdu, który można wynająć za pośrednictwem platformy internetowej, pracuje na własny rachunek, czy też pozostaje w zależnym stosunku pracy, a jeśli tak, to względem kogo – pasażera czy operatora platformy internetowej. W rezultacie wyzwaniem prawnym staje się wskazanie właściwych przepisów, zarówno w odniesieniu do zatrudnienia, jak i do odpowiedzialności cywilnej, a także postanowień układów zbiorowych. Jeśli nie ma zastosowania żadna z ugruntowanych kategorii prawa i układów zbiorowych, gospodarka dzielenia się będzie w istocie funkcjonować w szarych strefach prawa. To może skutkować presją konkurencyjną na zatrudnienie i przedsiębiorstwa działające w obrębie ugruntowanych kategorii prawa i układów zbiorowych.

5.5. Obecnie brakuje wiarygodnych i aktualnych informacji, by móc ocenić, które środki w dziedzinie polityki zatrudnienia są odpowiednie dla konsumpcji współdzielonej. Aby naprawić tę sytuację pilnie potrzebne są szczegółowe i często aktualizowane statystyki zatrudnienia dotyczące niestandardowych i nowych form pracy.

⁽¹²⁾ UNI Europa (2015): *Towards a Fair Future for European Services*: http://uniglobalunion.org/sites/default/files/public_shared/files/towards_a_fair_future_for_european_services.pdf

5.6. UE i państwa członkowskie powinny rozważyć strategie dotyczące takiego dostosowania zakresu standardów socjalnych i norm prawa pracy, by odzwierciedlały one warunki cyfrowego środowiska pracy. Inicjatywy dotyczące tej kwestii powinny przyjąć postać zorganizowanego dialogu z partnerami społecznymi w celu znalezienia wykonalnych i opartych na dowodach rozwiązań, które uwzględniałyby także interesy użytkowników usług. Obiecujące inicjatywy są już realizowane w Niemczech, w Niderlandach i Austrii.

5.7. Ponieważ zmiany te stanowią także wyzwanie dla ugruntowanych praktyk dialogu społecznego i układów zbiorowych, potrzebny jest konstruktywny dialog między partnerami społecznymi w celu rozważenia możliwych i niezbędnych dostosowań. Unia Europejska może odegrać zasadniczą rolę w zachęcaniu do takiego dialogu poprzez zapewnienie finansowania dla powiązanych projektów partnerów społecznych oraz poprzez wspieranie powiązanych projektów badawczych w ramach programu „Horyzont 2020”.

5.8. Digitalizacja sprawia, że modele biznesowe w sektorach usług stają się o wiele mniej pracochłonne. Dzieje się tak np. w sektorze bankowości, w którym procesy biznesowe zostały częściowo zautomatyzowane i przeniesione do domeny cyfrowej. Sprawia to, że część pracowników staje się zbędna. Frey i Osborne z Uniwersytetu Oksfordzkiego przewidują, że automatyzacja szczególnie odbije się na stanowiskach pracy i zawodach, w których osiąga się średnie dochody, w tym na niektórych wolnych zawodach⁽¹³⁾. Digitalizacja będzie miała również znaczny wpływ na zatrudnienie w administracji i instytucjach publicznych, a także na usługi świadczone w interesie ogólnym. Kwestii tej poświęcono dotychczas zbyt mało uwagi. EKES zajmie stanowisko na ten temat w oddzielnej opinii z inicjatywy własnej.

5.9. Ośrodek analityczny Bruegel szacuje, że w ciągu najbliższych 20 lat państwa członkowskie UE będą zagrożone utratą od 40 % do 60 % miejsc pracy ze względu na automatyzację wynikającą z digitalizacji⁽¹⁴⁾. Co więcej, wydaje się, że w erze cyfrowej, w przeciwieństwie do poprzednich etapów rozwoju przemysłowego, ogólny wzrost produktywności w gospodarce nie przekłada się już bezpośrednio na ogólny wzrost zatrudnienia⁽¹⁵⁾. Pozostaje zatem wątpliwe, czy w pełni zdigitalizowana gospodarka wygeneruje wystarczające zapotrzebowanie na pracę, by nadrobić szacowane straty w zatrudnieniu spowodowane automatyzacją usług. Jednocześnie w Europie wciąż istnieje problem rozbieżności między kwalifikacjami dostępnymi na rynku pracy a tymi, które są poszukiwane, zaś prognozy są trudne do przeprowadzenia.

5.10. Należy monitorować zmiany w popycie na pracę w zdigitalizowanej branży usług, mierzone w kategorii przepracowanych godzin. Aby zwiększyć zatrudnienie mimo malejącego zapotrzebowania na pracę, nie naruszając przy tym spójności społecznej, potrzeba pilnie wspólnego dialogu wszystkich zainteresowanych stron, który pozwoli zwrócić uwagę na ewentualne problemy i opracować strategie ich rozwiązania w zależności od potrzeb poszczególnych państw członkowskich (np. w dziedzinie inwestycji publicznych, innowacji sprzyjających zatrudnieniu, tworzenia miejsc pracy, alokacji siły roboczej i skrócenia czasu pracy).

6. Wpływ na państwa opiekuńcze i systemy podatkowe

6.1. Znaczny wzrost nietypowych form zatrudnienia powodowany digitalizacją oznacza, że coraz większy odsetek pracowników nie odprowadza składek do ustanowionych systemów zabezpieczenia społecznego i nie jest nimi objętych – chodzi tu np. o publiczne ubezpieczenie od utraty pracy, ubezpieczenia zdrowotne i emerytalne. W niektórych państwach członkowskich zagadnienie to jest już przedmiotem dyskusji między partnerami społecznymi a rządem. W połączeniu ze spadkiem ogólnych wskaźników zatrudnienia, tego rodzaju zmiany mogą zmniejszać dochody – a zatem i ogólną skuteczność – ustanowionych systemów opieki społecznej i systemów podatkowych. Systemy te są zależne od dochodów generowanych głównie przez podatki od wynagrodzeń i systemy współfinansowania między pracodawcą a pracownikiem, a tym samym zależą od wysokich wskaźników standardowego zatrudnienia.

6.2. Taka utrata skuteczności stanowiłaby poważne zagrożenie dla struktury europejskiego modelu społecznego, opartego na silnym publicznym zaangażowaniu w finansowanie i świadczenie usług w interesie ogólnym i skutecznych sieciach zabezpieczenia społecznego. Jednakże pomyślnie okiełznanie procesu digitalizacji w dużej mierze zależy od skutecznego świadczenia usług w interesie ogólnym, przez co rozumie się na przykład nowoczesne systemy oświaty i infrastrukturę szerokopasmową.

⁽¹³⁾ Frey i Osborne (2013) wymienieni w przypisie 6.

⁽¹⁴⁾ Bruegel (2014); *The computerisation of European jobs*.

⁽¹⁵⁾ Bowles (2014) wymieniony w przypisie 6.

6.3. UE, rządy krajowe i partnerzy społeczni powinni zainicjować debaty zmierzające do określenia środków politycznych i przepisów gwarantujących odpowiedni poziom obowiązkowej ochrony socjalnej wszystkich pracowników – w tym działających na własny rachunek, pozyskujących zlecenia w drodze crowdsourcingu i uczestniczących w gospodarce dzielenia się. Należy wziąć pod uwagę, że w obrębie tych grup reprezentowane są być może rozbieżne opinie.

6.4. Dokładnego przeanalizowania wymagają także reformy systemów podatkowych, by zapewnić podobny poziom opodatkowania wszystkich rodzajów dochodów, czy to uzyskanych w sektorach zorganizowanych konwencjonalnie, czy to w ramach gospodarki dzielenia się. UE powinna wspierać i koordynować odpowiednie reformy na szczeblu państw członkowskich.

6.5. By również w przyszłości zapewnić stabilność systemów opieki społecznej i zmniejszyć obciążenie czynnika pracy, można by rozważyć wykorzystanie w tym celu części dywidendy związanej z digitalizacją.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zintegrowanej polityki UE w dziedzinie lotnictwa

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 013/25)

Sprawozdawca: Jacek KRAWCZYK

Dnia 2 marca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zintegrowanej polityki UE w dziedzinie lotnictwa

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 31 sierpnia 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16 i 17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 17 września 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 97 do 3 (nikt nie wstrzymał się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Konkurencyjność sektora lotnictwa UE jest zagrożona, jeśli cała sieć wartości europejskiego sektora lotniczego nie jest w stanie konkurować w zglobalizowanej gospodarce. W związku z tym „ogromne znaczenie ma większa intermodalność, lepszy poziom połączeń, wydajniejsze wykorzystanie mniejszych węzłów lotniczych i regionalnych portów lotniczych oraz optymalizacja procesów”⁽¹⁾.

1.2. Komisja Europejska (Komisja) opracowała szereg inicjatyw regulacyjnych dotyczących sieci wartości sektora lotnictwa w UE; dokonała przeglądu wytycznych dotyczących pomocy państwa na rzecz portów lotniczych i przedsiębiorstw lotniczych, wydała pakiet w sprawie portów lotniczych oraz prawodawstwo mające przynieść postępy w tworzeniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej, ale potrzebne będą dalsze działania, by zapewnić pełne wdrożenie prawodawstwa UE w dziedzinie lotnictwa przez państwa członkowskie.

1.3. Sektor lotnictwa UE znalazł się na rozdrożu: bez motywującej i spójnej strategii może mieć dalsze trudności z zapewnianiem niezawodnych połączeń dla obywateli, handlu i turystyki, przez co może utracić swe znaczenie gospodarcze i potencjał wzrostu. Nie w każdym przypadku będzie to jednak wymagało przyjęcia nowego prawodawstwa. EKES ponownie wzywa Komisję do dołożenia większych starań, aby zagwarantować wdrażanie obowiązującego prawodawstwa UE.

1.4. W świetle rozdrobnienia branży przedsiębiorstw lotniczych, rosnącej konkurencyjności węzłów lotniczych położonych poza UE, powolnych postępów we wdrażaniu jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej i coraz większego ryzyka braku wystarczającej ilości połączeń z mniejszymi i/lub peryferyjnymi regionami, strategia Komisji dla sektora lotniczego UE powinna opierać się na przekonującej wizji dotyczącej tego, jak najlepiej promować konkurencyjność Europy bez zakłócania konkurencji ani osłabiania stosunków społecznych i stosunków pracy.

1.5. EKES jest zdania, że Komisja powinna ustalić, co jest motorem konkurencyjności, i oprzeć swoją strategię na korzyściach ekonomicznych, jakie lotnictwo stwarza dla Europy, jak również na wartościach społecznych i ekologicznych, które są charakterystyczną cechą Unii Europejskiej.

1.6. EKES wzywa Komisję do zadbania o to, by do konkurujących ze sobą podmiotów z UE i spoza UE stosowano porównywalne międzynarodowe normy i standardy. Należy także uwzględnić promowanie międzynarodowego stosowania zasad uczciwej konkurencji, jak również podstawowych konwencji MOP. Może to obejmować przegląd obowiązujących przepisów regulujących udział zainteresowanych stron w międzynarodowych negocjacjach.

⁽¹⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 17.

1.7. EKES uważa, że strategia w dziedzinie lotnictwa, którą należy wypracować, musi opierać się na konstruktywnym dialogu społecznym. Na poziomie UE inicjatywy podejmowane przez instytucje UE w dziedzinie lotnictwa cywilnego należy konsultować z komitetem sektorowego dialogu społecznego ds. lotnictwa cywilnego. Na poziomie krajowym istnieje szereg przepisów, które powinny zostać wdrożone w celu zabezpieczenia warunków społecznych i warunków pracy oraz zapobieżenia zakłóceniom konkurencji powodowanym przez wykorzystywanie tanich bander. Choć kompetencje Unii Europejskiej są ograniczone w tej dziedzinie, Komisja powinna zrobić wszystko, co w jej mocy, by budować silne wsparcie dla jej inicjatyw ze strony partnerów społecznych na poziomie UE i państw członkowskich.

1.8. EKES zaleca również, aby Komisja przeprowadziła z nim konsultacje w sprawie trwającego opracowywania i wdrażania wytycznej przez Komisję strategii w dziedzinie lotnictwa. EKES uruchomi oddzielny projekt umożliwiający przydzielenie odpowiednich zasobów i specjalistów.

1.9. EKES wzywa wszystkie zainteresowane strony w sektorze lotnictwa, by zaangażowały się we wdrażanie nowej strategii UE w dziedzinie lotnictwa. Dopiero po przezwyciężeniu partykularyzmów w sieci wartości europejskiego sektora lotnictwa możliwe będzie odzyskanie rozmachu i ponownie zainicjowanie wartościowych gospodarczych i społecznych działań przyczyniających się do rozwoju UE. Czynnikiem niezbędnym jest silne polityczne przywództwo Komisji Europejskiej.

1.10. Szczegółowe zalecenia zawiera także pkt 3 niniejszej opinii.

2. Wprowadzenie: Gospodarczy wymiar lotnictwa determinuje strategię i wpływa na pilną potrzebę podjęcia działań

2.1. Korzyści tworzone przez system transportu lotniczego dotyczą nie tylko bezpośrednio sektora lotnictwa. Oprócz zapewniania sieci połączeń i mobilności ludziom i przedsiębiorstwom obejmują one: handel i turystykę, zapewnienie inwestycji, dostarczanie siły roboczej, a także poprawę wydajności i innowacyjności, co przyczynia się do dobrobytu społeczeństwa.

2.2. Szacuje się, że w 2012 r. w Europie sektor transportu lotniczego bezpośrednio przyczynił się do powstania 2,6 mln miejsc pracy, a wydatki turystów, którzy przybywali do miejsca przeznaczenia drogą powietrzną, przyniosły dodatkowe 4,7 mln nowych miejsc pracy i 279 mld USD PKB.

2.3. Produkcja sprzętu i oprogramowania lotniczego w Europie spełnia najwyższe światowe standardy innowacji. To samo dotyczy obecnie innowacji w organizacji ruchu lotniczego, procedurach, rozwoju biznesu i zarządzaniu.

2.4. Ze względu na to, że ruch lotniczy jest motorem wzrostu gospodarczego, oczekuje się, że do 2020 r. wysokość łącznego wpływu przedsięwzięcia SESAR (przedsięwzięcie technologiczne w ramach projektu Single European Sky (SES) – jednolita europejska przestrzeń powietrzna) na PKB wyniesie 419 mld EUR, powstanie też około 42 tys. dodatkowych miejsc pracy.

2.5. UE opracowała ramy prawne europejskiego rynku lotniczego:

2.5.1. Projekt **jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej** rozpoczął się w 2004 r., został zaktualizowany w czerwcu 2008 r. za pomocą rozporządzenia SES II i w 2013 r. – za pomocą inicjatywy SES II +. Głównym celem jest reforma systemu zarządzania ruchem lotniczym w Europie, by poradzić sobie z ciągłym wzrostem natężenia ruchu lotniczego i liczby operacji lotniczych w jak najlepszych warunkach pod względem bezpieczeństwa, a jednocześnie opłacalności, efektywności lotu i ekologiczności (zob. opinie EKES-u TEN/504 ⁽²⁾ i TEN/354 ⁽³⁾).

2.5.2. **Pakiet dotyczący portów lotniczych** – w dniu 1 grudnia 2011 r. Komisja Europejska przyjęła kompleksowy pakiet środków mający na celu rozwiązanie problemu niewystarczającej przepustowości europejskich portów lotniczych oraz poprawę jakości usług dla pasażerów. Parlament Europejski przyjął te wnioski ustawodawcze w grudniu 2012 r. (zob. opinia EKES-u TEN/475 ⁽⁴⁾).

⁽²⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 9.

⁽³⁾ Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 38.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 173.

2.5.3. **Włączenie lotnictwa do unijnego systemu handlu uprawnieniami do emisji (ETS)** w 2012 r. – Komisja Europejska wprowadziła program oparty na handlu uprawnieniami do emisji. Gdy wynik obrad Zgromadzenia ICAO (Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego) w 2013 r. okazał się niezadowalający, UE przyjęła zmodyfikowaną wersję ETS, która tymczasowo ma zastosowanie tylko do lotów wewnątrzunijnych, w oczekiwaniu na wynik obrad Zgromadzenia ICAO w 2016 r.

2.5.4. **Przegląd zasad pomocy państwa** – przyjęty przez Komisję w lutym 2014 r. w celu aktualizacji i unowocześnienia wcześniejszych rozporządzeń z lat 1994 i 2005. Kluczowe elementy obecnych wytycznych określają nowe kryteria kwalifikacji portów lotniczych do uzyskania pomocy państwa, jak również pomocy na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych uruchamiających nowe połączenia (zob. opinia EKES-u CCMI/125 ⁽⁵⁾).

2.5.5. **Przepustowość portów lotniczych** – zgodnie z komunikatem Komisji z 2007 r. pt. „Plan działania w zakresie przepustowości, efektywności i bezpieczeństwa portów lotniczych w Europie” na okres pięciu lat utworzono Wspólnotowe Centrum Monitorowania Przepustowości Portów Lotniczych, które w latach 2008–2013 odegrało kluczową rolę w realizacji tego planu. Centrum Monitorowania umożliwiło zainteresowanym stronom przedstawienie Komisji wartościowych opinii, w tym wymianę najlepszych praktyk oraz politycznych rozwiązań problemów (zob. opinia EKES-u TEN/552 ⁽⁶⁾).

2.5.6. **Ochrona konsumentów** – w marcu 2013 r. Komisja Europejska zapowiedziała pakiet środków aktualizujących prawa pasażerów linii lotniczych z myślą o czterech głównych obszarach: wyjaśnianie niepewności prawnych, nowe prawa, egzekwowanie, procedura składania skarg i sankcje, nieproporcjonalne obciążenia finansowe.

2.5.7. Są to tylko niektóre z działań, strategii i projektów realizowanych przez UE w dziedzinie lotnictwa. Komisja pogłębiła ponadto współpracę z unijnymi i europejskimi agencjami takimi jak EASA i Eurocontrol, a także rozwinęła szeroki zakres działań związanych z międzynarodowym wymiarem transportu lotniczego UE.

2.6. EKES jest zdania, że UE potrzebuje zintegrowanej strategii w dziedzinie lotnictwa.

2.6.1. Z politycznego punktu widzenia strategia UE w dziedzinie lotnictwa musi zatem zwiększyć efektywność sektora lotnictwa w Europie oraz wzmocnić pozycję negocjacyjną na szczeblu międzynarodowym. Wymaga to woli politycznej, wizji i odwagi, by osiągnąć równowagę między wymogami suwerenności a potrzebą kompromisu.

2.6.2. Pod względem gospodarczym strategia powinna prowadzić do stworzenia lepszej sieci wartości sektora lotnictwa, który będzie stymulować dobrobyt i wzrost gospodarczy w całej Europie.

2.6.3. Od strony prawnej strategia powinna zapewnić silne ramy regulacyjne na poziomie makro i stabilność planowania na poziomie mikro; pod kątem proceduralnym zaś powinna zachęcać wszystkie zainteresowane strony do udziału w jej opracowywaniu i wdrażaniu.

2.7. W opinii EKES-u sektor lotnictwa UE pilnie potrzebuje takiej strategii, gdyż europejska sieć wartości jest nieskuteczna. Lotnictwo nie zapewnia możliwych impulsów do rozwoju gospodarczego; tymczasem wiele rządów państw niebędących członkami UE przystosowuje swe systemy lotnictwa do geopolitycznych zmian w dziedzinie rozwoju i do wymagań gospodarki zglobalizowanej. Tendencja ta może zostać zatrzymana tylko wtedy, gdy zostanie wdrożona silna prorynkowa strategia oparta na europejskich wartościach.

2.7.1. Europejskie węzły i przedsiębiorstwa lotnicze nie uczestniczą w rozwoju ruchu lotniczego w takim stopniu, w jakim mogłyby w nim uczestniczyć, gdyby poruszały się w sprzyjającym środowisku regulacyjnym. Brak skutecznej koordynacji przestrzeni powietrznej prowadzi do wytyczania okrężnych tras i niepotrzebnie wysokiego poziomu emisji CO₂.

2.7.2. Istnienie licznych procesów certyfikacji, które mogą prowadzić do rozbieżnych wyników, utrudnia rozwój innowacji i zniechęca do inwestycji w europejskie produkty lub do wykorzystania takich nowych produktów w Europie.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 123.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 17.

2.7.3. Wobec braku wspólnej strategii możliwości zapewnienia rozwoju europejskich przedsiębiorstw lotniczych poza UE zostają utracone i w państwach członkowskich UE nadal będzie utrzymywała się tendencja do realizacji własnych interesów, nawet jeśli ogólne zyski dla UE byłyby większe niż suma zysków jej poszczególnych elementów.

2.7.4. W kontekście gospodarki zglobalizowanej i geopolitycznego przesunięcia rozwoju ruchu w kierunku Azji, podzielona UE nadal będzie traciła na znaczeniu i międzynarodowej pozycji. Standardy europejskie, wspólne wartości jej obywateli, firm i państw członkowskich stracą na atrakcyjności jako wyznaczniki standardów międzynarodowych.

2.7.5. EKES przychylnie przyjął zapoczątkowanie przez Komisję Europejską **publicznych konsultacji** na temat „pakietu lotniczego służącego poprawie konkurencyjności sektora lotnictwa UE”. Szeroki oddźwięk zwiększy wiarygodność i znaczenie wniosku dotyczącego komunikatu w sprawie pakietu lotniczego.

3. Co dalej: strategia w dziedzinie lotnictwa jako czynnik promujący stymulatory konkurencyjności

EKES określił sześć czynników, które wyznaczają poziom konkurencyjności Europy. Aby strategia UE została pomyślnie wdrożona, powinna wykorzystywać te czynniki.

3.1. **Bezpieczeństwo**

3.1.1. Kluczowym filarem zrównoważonej strategii UE w dziedzinie lotnictwa jest bezpieczeństwo. Mimo że lotnictwo, w szczególności europejskie, stanowi najbezpieczniejszy środek transportu, nie należy spoczywać na laurach.

3.1.2. Sprawą najwyższej rangi jest dalsze wzmocnienie roli i zasobów EASA jako centralnej agencji ds. zarządzania bezpieczeństwem, certyfikacji produktów lotniczych i nadzoru nad właściwymi organizacjami na szczeblu krajowym. W tym kontekście należy zwiększyć zdolności EASA do koordynacji działań ze wszystkimi zainteresowanymi stronami – nie tylko w odniesieniu do incydentów związanych z lotnictwem – w celu poprawy norm bezpieczeństwa, na przykład poprzez dokonanie przeglądu przepisów bezpieczeństwa, położenie nacisku na szkolenie i unikanie zbędnej regulacji oraz promowanie „kultury sprawiedliwości” [zasady *just culture*].

3.1.3. Profesjonalizm i fachowość EASA jest uznawana w skali międzynarodowej; EASA wypracowała sobie pozycję niemal równoważną z amerykańską Federalną Administracją Lotnictwa Cywilnego. Wdrożenie tak zwanych czarnych list przedsiębiorstw lotniczych i/lub rządów spoza UE niespełniających wymogów ma zasadnicze znaczenie nie tylko dla bezpieczeństwa europejskiej przestrzeni powietrznej i pasażerów, ale stanowi także warunek wstępny spełnienia najwyższych międzynarodowych norm bezpieczeństwa. Strategia w dziedzinie lotnictwa powinna wykorzystać te osiągnięcia. Komisja powinna również ponownie ocenić standardy pracy i możliwe zagrożenie dumpingiem socjalnym (zob. opinia EKES-u TEN/565 ⁽⁷⁾).

3.2. **Zrównoważoność**

3.2.1. Kolejnym czynnikiem wskazującym na solidność strategii UE w dziedzinie lotnictwa jest możliwość zapewnienia zrównoważonego funkcjonowania sektora.

3.2.2. Partnerzy społeczni, zainteresowane strony i partnerzy międzynarodowi w sektorze publicznym oraz prywatnym muszą polegać na wiarygodnej, niezawodnej polityce EU w dziedzinie lotnictwa, opartej na spójnej i silnej strategii. Zrównoważoność obejmuje zatem czynniki gospodarcze, jak również możliwość osiągania przez poszczególne podmioty konkurencyjne sukcesów na ich rynkach. Sukces gospodarczy i handlowy to jednak za mało, jeśli strategia w dziedzinie lotnictwa nie będzie miała zrównoważonego charakteru pod względem środowiska i kwestii społecznych.

3.2.3. Pokonywanie trudności związanych ze zrównoważonością w kontekście globalnym, a jednocześnie uznanie potrzeby przestrzegania określonych wymogów, przepisów i struktur UE jest możliwe tylko w przypadku przyjęcia podejścia całościowego oraz skoordynowania działań zainteresowanych stron w UE pod kątem jednakowo rozumianych celów strategicznych.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u TEN/565 – Dumping socjalny w lotnictwie cywilnym, Zobacz s. 110 niniejszego Dziennika Urzędowego.

3.2.4. Utworzenie jednolitego europejskiego rynku lotniczego doprowadziło do wyzwolenia dynamiki, która w gwałtowny sposób oddziałuje na strukturalne zmiany rynkowe, takie jak transgraniczne przejęcia, quasi połączenia linii lotniczych, powstawanie holdingów i strategiczne inwestycje w porty oraz przedsiębiorstwa lotnicze przez firmy z państw niebędących członkami UE. Ta sytuacja ma również wpływ na rolę instytucji UE. W konsekwencji Komisja powinna dokonać przeglądu obecnych **modeli zarządzania** i opracować propozycje, które umożliwią przystosowanie tych modeli do realiów instytucjonalnych i rynkowych.

3.2.5. W dziedzinie zarządzania ruchem lotniczym należy dokonać weryfikacji powiązań między kierownikiem procesu wdrażania a kierownikiem sieci. Organ weryfikujący skuteczność działania powinien działać pod wyraźnym przywództwem Komisji.

3.3. *Konkurencyjność przez innowacyjność i digitalizację*

3.3.1. Digitalizacja stanowi podstawowy czynnik napędowy innowacji, zmian w kierunku oczekiwań pasażerów, szerszego zastosowania dronów oraz zindywidualizowania i innowacyjności produktów. Zasadnicze znaczenie ma ujęcie przez Komisję pozytywnych skutków digitalizacji jako głównego priorytetu strategii w dziedzinie lotnictwa w celu promowania i wdrażania wszechstronnej i zintegrowanej polityki transportowej.

3.3.2. Przedsiębiorstwa i porty lotnicze opracowały innowacyjne rozwiązania biznesowe w celu uzyskania dostępu do nowych źródeł dochodów, zwiększenia wydajności działania oraz wydzielenia i łączenia świadczonych usług w celu ograniczenia utowarowienia ich produktu i oferowania usług zindywidualizowanych.

3.3.3. Strategia UE w dziedzinie lotnictwa powinna bazować na tych osiągnięciach z myślą o zapewnieniu UE pozycji lidera w zakresie szerzej pojmowanych innowacji. Wykorzystanie przedsięwzięcia SESAR jako narzędzia technologicznego powinno zostać rozszerzone w dążeniu do stymulowania konkurencyjności i promowania wzrostu gospodarczego.

3.3.4. Drony stanowią obecnie największe wyzwanie, jeśli chodzi o potrzebę i ograniczenia innowacji. Rozpowszechnianie dronów do użytku wojskowego, komercyjnego i prywatnego nakłada pewne wymagania, szczególnie w odniesieniu do bezpieczeństwa ruchu powietrznego i ogólnie bezpieczeństwa, ochrony prywatności oraz przepisów w sprawie certyfikacji i koncesji na ich użytkowanie, aby wymienić tylko kilka z nich. Jeśli opracowywanie i zastosowanie dronów będzie odpowiednio promowane, Europa może zająć pozycję lidera w tym zakresie (zob. opinia EKES-u TEN/553).

3.3.5. Należy faktycznie wypromować Europę jako światowy ekologiczny węzeł lotniczy, a badania i rozwój powinny prowadzić w kierunku produkcji na szeroką skalę ekologicznego paliwa lotniczego do silników odrzutowych w UE.

3.4. *Wymiar społeczny*

- Zgodnie z programem prac Komisji na 2015 r. priorytetem powinno być tworzenie miejsc pracy w gospodarce UE, w tym w sektorze lotnictwa. Zarówno istniejące, jak i nowo tworzone stanowiska pracy powinny odpowiadać najlepszym europejskim standardom.
- Sukces europejskiego lotnictwa zależy od umiejętności i kwalifikacji pracowników. Dlatego należy przyjąć środki, które zwiększą atrakcyjność tego sektora i zapobiegą odpływowi z niego wykwalifikowanych pracowników lub poszukiwaniu przez nich pracy w innych częściach świata („drenaż mózgów”).
- Inicjatywy podejmowane przez instytucje UE w dziedzinie lotnictwa cywilnego należy konsultować z komitetem sektorowego dialogu społecznego ds. lotnictwa cywilnego jako wspólnym przedstawicielem pracodawców i pracowników. Konsultacje umożliwią wysłuchanie opinii partnerów społecznych i zwiększą prawdopodobieństwo uzyskania ich poparcia.
- Wszelkie porozumienia w dziedzinie polityki zewnętrznej UE w zakresie lotnictwa powinny zapewniać, by uwzględniono zasady MOP i znaleziono wszechstronnie akceptowany sposób zagwarantowania ich przestrzegania (zob. opinia EKES-u TEN/500).

3.5. *Doskonałość operacyjna*

3.5.1. Sukces strategii UE w dziedzinie lotnictwa można mierzyć stopniem, w jakim zachęca ona poszczególne zainteresowane strony w sektorach publicznym i prywatnym do osiągania doskonałości. Im większa jest różnica między obecną sytuacją a optymalną doskonałością operacyjną, tym mniej konkurencyjne będzie europejskie lotnictwo na szczeblu międzynarodowym. Ta zasada ma zastosowanie do zarządzania przestrzenią powietrzną, efektywności portów i linii lotniczych, a także sprawnej współpracy międzyinstytucjonalnej w Europie.

3.5.2. Kluczowe wskaźniki skuteczności działania wskazują, że wyniki nie są optymalne z powodu rozbieżnego podejścia poszczególnych krajów, co przyczynia się do fragmentacji jednolitego europejskiego rynku lotniczego. Konieczne jest znalezienie kompromisu między uzasadnionymi krajowymi interesami prawnymi i politycznymi a zdolnością zainteresowanych stron do osiągnięcia optymalnej doskonałości operacyjnej.

3.5.3. „Musimy odrobić zadanie domowe”. Funkcjonalna i skuteczna jednolita europejska przestrzeń powietrzna jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia trwałej konkurencyjności europejskiego sektora lotnictwa. Przewycięzenie kryzysu przepustowości portów lotniczych musi być integralną częścią rozwiązania.

3.5.4. Polityka UE w dziedzinie lotnictwa nie może ograniczać się do przestrzeni powietrznej UE – przez swój charakter lotnictwo UE ma wpływ na cały region geograficzny Europy. Europejskie rządy i zainteresowane strony z państw niebędących członkami UE należy zatem traktować jako naturalnych partnerów UE, których należy włączyć w konsultacje pod przewodnictwem Komisji Europejskiej i uwzględnić w kompleksowej polityce UE w dziedzinie lotnictwa. Ciągły rozwój repozytorium organizacji Eurocontrol i gromadzenie doświadczeń w centralnym zarządzaniu ruchem lotniczym jest pierwszorzędym przykładem tworzenia powiązań między narzędziami zarządzania żeglugą powietrzną państw członkowskich UE oraz innych narodów europejskich.

3.5.5. Należy nie tylko wprowadzić zasadę jednolitego obszaru kontroli w całej UE, lecz również rozważyć jej wprowadzenie w innych krajach. Powinno się także umożliwić wzajemne uznawanie norm przez kraje stosujące podobną strategię, co przyczyniłoby się do powstania zrównoważonego globalnego systemu ochrony, w którym wszystkie wysiłki byłyby skierowane na realne zagrożenie⁽⁸⁾.

3.6. *Sieć połączeń (connectivity)*

3.6.1. Sektor lotnictwa przeobraził się w sieć wartości sektora lotniczego obejmującą firmy, które są wzajemnie powiązane w celu wspólnego wypracowywania tych wartości. Jednolity rynek lotniczy ułatwił rozwój wysoce efektywnych paneuropejskich przedsiębiorstw lotniczych i ich grup; rozwijają się też niszowi przewoźnicy. Trwały sukces tych przedsiębiorstw lotniczych „następnej generacji”, jak również linii opartych na innych modelach biznesowych, zależy od sieci wydajnych dostawców ukierunkowanych na rynek.

3.6.2. Taka sieć wzajemnie powiązanych przedsiębiorstw lotniczych, portów lotniczych, firm obsługi naziemnej, organizacji zarządzania ruchem lotniczym itd. tworzy miejsca zatrudnienia nie tylko w sektorze, ale też w regionach i społecznościach połączonych dzięki niemu. Im większy zakres połączeń, tym większe jest ich znaczenie dla regionu czy społeczności, z powodu ich atrakcyjności dla turystyki i handlu, i tym większa jest wartość sieci połączeń dla gospodarki.

3.6.3. Wydajny sektor lotniczy jest więc czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie wzrostu gospodarczego. Skuteczna strategia UE w dziedzinie lotnictwa powinna zatem mieć na celu zintensyfikowanie wzrostu gospodarczego przez stworzenie warunków do zmniejszenia kosztów zewnętrznych, które mają wpływ na działalność sektora w UE, oraz do rozwoju sektora na arenie międzynarodowej.

3.7. *Międzynarodowy transport lotniczy*

3.7.1. Lotnictwo jest jednym z niewielu sektorów usług, które konkurują nie na szczeblu lokalnym, lecz światowym. Dlatego też koszty produkcji, dostępne wsparcie polityczne oraz fundusze przyznawane liniom lotniczym z państw niebędących członkami UE, lecz odmawiane przewoźnikom z UE, mają wpływ na europejską konkurencyjność.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 39.

3.7.2. Unia Europejska ma globalnie niezrównaną siłę. Mimo wewnętrznej różnorodności – ale także w jej wyniku – UE wypracowała mechanizmy rozwiązywania konfliktów, programy zatwierdzania pomocy państwa, procedury dialogu społecznego i normy bezpieczeństwa, które wraz z innymi normami tworzą zbiór wartości wspólny dla ponad 500 mln obywateli oraz firm jednego z najpotężniejszych, stabilnych i wpływowych regionów gospodarczych na świecie. Dostęp do tego rynku to wyjątkowo atrakcyjna perspektywa dla przedsiębiorstw spoza UE.

3.7.3. Strategia UE w dziedzinie lotnictwa powinna być oparta na tych standardach i poprzez skoordynowane i oparte na współdziałaniu negocjacje prowadzić do ich akceptacji w państwach trzecich. UE zawarła już funkcjonującą umowę lotniczą UE–USA, obejmującą postanowienia umożliwiające obu stronom dalsze dopracowanie konsensusu w sprawie rozszerzania i wspólnego wdrażania tych standardów, a nawet ich wprowadzania w państwach trzecich. Kompleksowa i zintegrowana polityka w dziedzinie lotnictwa powinna zatem zmierzać do wykorzystania obecnych instrumentów, takich jak wspólny komitet UE–USA, jako środka, który doprowadzi do tego, że podobnie myślące narody z całego świata uznają wspólnie, że zrównoważone lotnictwo jest uwarunkowane poszanowaniem podstawowych wartości. UE i USA mogą objąć wiodącą rolę w ustanawianiu światowych standardów (w tym SESAR/NextGen).

3.7.4. Szczególnie w obszarze stosunków zewnętrznych nie wystarczy zapewnić, by wszystkie państwa członkowskie i wszystkie zainteresowane strony z sektora prywatnego były zaangażowane w rozmowy na wszystkich etapach. Kluczowe znaczenie ma zagwarantowanie zaangażowania i udziału w konsultacjach zwłaszcza tych podmiotów, które są konkretnie zainteresowane danymi rynkami w wymiarze regionalnym, globalnym lub sektorowym, by zapewnić trwałą akceptację zintegrowanej, kompleksowej polityki w dziedzinie lotnictwa. Lotnictwo może wzmacniać rozwój gospodarczy tylko wtedy, gdy działania DG MOVE będą w pełni wspierane przez inne dyrekcje, takie jak REGIO, TRADE i COMP.

3.7.5. W gospodarce zglobalizowanej z pewnością należy dokładnie zweryfikować i ponownie przemyśleć przepisy dotyczące własności i nadzoru. W ramach przyszłościowej strategii UE w dziedzinie lotnictwa należy rozważyć kodyfikację zasad Unii Europejskiej dotyczących uczciwej konkurencji, co wzmocni akceptację takich norm przez przewoźników z państw niebędących członkami UE, jako środka zapewnienia uczciwej konkurencji na zliberalizowanych rynkach. W celu lepszego zrozumienia tej kwestii EKES zaleca, aby Komisja rozważyła oddzielnie różne warianty możliwych zmian obecnych wymogów dotyczących własności i nadzoru. Propozycje powinny być poparte dalszymi badaniami i analizami.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wewnętrzny rynek międzynarodowego towarowego transportu drogowego: dumping socjalny i kabotaż”

(opinia rozpoznawcza)

(2016/C 013/26)

Sprawozdawcy: Stefan BACK i Raymond HENCKS

Dnia 6 lipca 2015 r. luksemburska prezydencja Rady UE, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Wewnętrzny rynek międzynarodowego towarowego transportu drogowego: dumping socjalny i kabotaż”

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 31 sierpnia 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z 17 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 170 do 3 (5 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ponownie wyraża poparcie dla celu wytyczonego przez Komisję pod przewodnictwem Jeana-Claude’a Juncera, polegającego na zwalczaniu dumpingu socjalnego, które to poparcie Komitet wyraził już w 2015 r. w opinii „Plan utworzenia jednolitego europejskiego obszaru transportu”, jak również powtórnie apeluje do Komisji o zaproponowanie środków zapobiegawczych ⁽¹⁾.

1.2. EKES zauważa z zadowoleniem, że luksemburska prezydencja Rady wspiera inicjatywy Komisji zmierzające do zwalczania wszelkich form dumpingu socjalnego, związanych na przykład z pracą nierejestrowaną ⁽²⁾.

1.3. EKES żałuje, że pojęcie dumpingu socjalnego nie zostało zdefiniowane, mimo że jest powszechnie stosowane. Do celów niniejszej opinii EKES-u dumping socjalny definiuje się jako próby obejścia lub przypadki łamania przepisów prawa socjalnego lub przepisów w sprawie dostępu do rynku (spółki-skrzynki pocztowe) w celu uzyskania przewagi konkurencyjnej. Niniejsza opinia skupi się na sposobach przeciwdziałania takim praktykom.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje planowane przez Komisję:

- uproszczenie i wyjaśnienie rozporządzeń UE dotyczących dostępu do zawodu przewoźnika drogowego oraz dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych, zwłaszcza w odniesieniu do kabotażu, z myślą o ułatwieniu wdrażania,
- zaostrzenie kryteriów zakładania przedsiębiorstw transportowych, aby zapobiegać oszukańczemu funkcjonowaniu spółek-skrzynek pocztowych,
- pakiet mobilności pracowników, mający na celu ułatwienie swobodnego przepływu pracowników oraz poprawę zdolności państw członkowskich do zwalczania dumpingu socjalnego, oszustw i nadużyć w zakresie delegowania pracowników oraz dostępu do świadczeń socjalnych.

1.5. EKES ponownie wyraża poparcie dla wniosku Komisji dotyczącego europejskiej platformy na rzecz usprawnienia współpracy w zakresie zapobiegania pracy nierejestrowanej i zniechęcania do niej oraz zwraca się do Rady i Parlamentu Europejskiego o szybkie przyjęcie tego wniosku ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14.

⁽²⁾ Program prezydencji luksemburskiej, s. 12.

⁽³⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 43.

1.6. Zdaniem EKES-u zachodzi pilna potrzeba podjęcia na szczeblu UE działań mających na celu uniknięcie ryzyka fragmentacji wewnętrznego rynku transportu drogowego za sprawą jednostronnych krajowych środków zwalczania dumpingu socjalnego. Udana działalność na szczeblu UE może stworzyć warunki sprzyjające dalszemu otwarciu rynku ⁽⁴⁾.

1.7. EKES zwraca się do Komisji i państw członkowskich, które w głównej mierze są odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów w sprawie transportu drogowego i prawa socjalnego, o priorytetowe potraktowanie kwestii takich jak:

- zapewnienie pełnej współpracy między organami nadzoru nad rynkiem pracy i transportem drogowym w państwach członkowskich UE,
- skonsolidowanie danych z krajowych rejestrów elektronicznych przedsiębiorców transportu drogowego (zob. art. 16 rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁵⁾) oraz danych dotyczących kierowców zawodowych z rejestrów instytucji zabezpieczeń społecznych i inspekcji pracy; chodzi o to, by w ten sposób poprawić egzekwowanie przepisów oraz przeciwdziałać nadużyciom i oszustwom w wymiarze transgranicznym,
- pilne sfinalizowanie wzajemnych połączeń między rejestrami krajowymi poprzez europejski rejestr przedsiębiorców transportu drogowego (ERRU), które to połączenia powinny zostać w pełni wdrożone w grudniu 2012 r., aby poprawić egzekwowanie przepisów w wymiarze transgranicznym i współpracę między państwami członkowskimi; w tym kontekście można rozważyć wykorzystanie systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym (IMI) ⁽⁶⁾,
- pełne egzekwowanie w sektorze transportu drogowego minimalnych obowiązkowych postanowień rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 ⁽⁷⁾ (rozporządzenie Rzym I) oraz dyrektywy 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ⁽⁸⁾ dotyczącej delegowania pracowników i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE ⁽⁹⁾ w sprawie egzekwowania tej dyrektywy. EKES zwraca uwagę na zamiar Komisji dokonania przeglądu dyrektyw 96/71/WE i 2014/67/UE, by ustalić, czy potrzebne są wytyczne lub inne środki w celu ułatwienia efektywnego i zapewniającego pewność prawa wdrożenia w sektorze transportu drogowego.

1.8. EKES podkreśla, że wzmocniona kontrola zgodności nie może obejmować nieproporcjonalnych wymogów, które utrudniają normalną konkurencję między europejskimi przedsiębiorstwami transportowymi oraz urzeczywistnianie rynku wewnętrznego w sektorze transportu drogowego.

1.9. EKES zauważa także, że we wniosku dotyczącym uproszczenia przepisów w sprawie dostępu do rynku, w tym przewozów kabotażowych, Komisja może uwzględnić możliwość dostosowania zasad w zakresie towarowego transportu drogowego do zasad mających zastosowanie do tymczasowego świadczenia usług w ujęciu ogólnym, mając na uwadze szczególny charakter sektora transportu. Uproszczenie przepisów dotyczących dostępu do rynku zapewniłoby bazę do bardziej spójnego egzekwowania przepisów i wzmocnienia kultury zgodności z przepisami, co ograniczyłoby możliwości dumpingu socjalnego. Uproszczenie powinno być ściśle powiązane z rygorystycznym egzekwowaniem stosowania uzgodnionych środków, by uniknąć dumpingu socjalnego.

1.10. EKES zwraca się do Komisji i państw członkowskich o rozwijanie wymiany informacji i najlepszych praktyk w dziedzinie skutecznego egzekwowania przepisów, aby zwalczać nadużycia i dumping socjalny. Dlatego na wysokim szczeblu na poziomie UE zostanie zorganizowana konferencja mająca na celu zaprezentowanie najlepszych praktyk i dzielenia się nimi.

1.11. EKES zwraca się do Komisji o zachęcanie państw członkowskich do udziału w projektach mających na celu motywowanie przedsiębiorstw do przestrzegania przepisów poprzez skuteczne i funkcjonujące systemy oceny ryzyka.

⁽⁴⁾ EKES w tym kontekście odsyła do oceny zawartej w sprawozdaniu Komisji z 2014 r. w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego (COM(2014) 222 final).

⁽⁵⁾ Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 51.

⁽⁶⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 316 z 14.11.2012, s. 1).

⁽⁷⁾ Dz.U. L 177 z 4.7.2008, s. 6.

⁽⁸⁾ Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1.

⁽⁹⁾ Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11.

2. Aktualna sytuacja w sektorze i na rynku

2.1. Towarowy transport drogowy jest siłą napędową europejskiej gospodarki. Jego udział w towarowym transporcie śródlądowym wynosi 73 %. Udział transportu towarowego w europejskim PKB stanowi blisko 2 %. W latach 2004–2012 udział transportu międzynarodowego umiarkowanie wzrósł z 30 % do 33 %. Liczba przewozów kabotażowych zwiększyła się o 50 %, ale ich udział w rynku utrzymuje się na niskim poziomie (zaledwie 5 %). W latach 2005–2012 odnotowano spadek krajowych przewozów towarowych o 9,1 %, przy czym najszybciej rozwijającym się segmentem rynku drogowych przewozów towarowych był transport typu cross-trade: ponad 80 % w latach 2004–2012 ⁽¹⁰⁾.

2.2. Tylko w 2013 r. liczba przewozów kabotażowych wzrosła o 20 %. Największy odsetek przewozów kabotażowych odnotowuje się w Europie Zachodniej. 86 % wszystkich przewozów kabotażowych odbywa się w Niemczech, we Francji, we Włoszech, w Zjednoczonym Królestwie, Belgii i Szwecji ⁽¹¹⁾. Zgodnie z ekspertyzą ⁽¹²⁾ przygotowaną dla Komisji Europejskiej, transportem krajowym zajmują się w większości krajowi przewoźnicy towarów posiadający siedziby w danym państwie członkowskim.

2.3. Komisja w swoim sprawozdaniu na temat stanu rynku opublikowanym w 2014 r. stwierdza, że płace, bezwzględny poziom kosztów pracy i inne składniki wynagrodzenia ulegają, ogólnie rzecz biorąc, zbliżeniu w całej UE ⁽¹³⁾. Zdaniem Komisji, utrzymujące się rozbieżności odpowiadają ogólnej różnicy w wysokości płac między UE-12 (UE-13) a UE-15 (UE-15 oznacza państwa członkowskie, które przystąpiły do Unii przed 2004 r., a UE-12 lub UE-13 państwa, które przystąpiły do Unii w 2004 r. i w późniejszych latach).

2.4. Na różnice te trzeba spojrzeć w konkretnym kontekście sektora towarowego transportu drogowego, który charakteryzuje się wysoką mobilnością siły roboczej i wzmożoną aktywnością transgraniczną. Wykorzystywanie dysproporcji płacowych – które są nieuniknione na całym rynku wewnętrznym – w sposób, który obchodzi przepisy prawa lub jest z tymi przepisami niezgodny, może mieć wpływ na konkurencję w sektorze oraz na sytuację kierowców, jak wskazano w podsekcji poniżej ⁽¹⁴⁾.

2.5. Stwierdza się, że sektor drogowego transportu towarowego stoi przed wieloma innymi wyzwaniami. Oprócz niedoboru wykwalifikowanych kierowców, sektor ten nadal nie jest atrakcyjny dla młodzieży i kobiet, głównie ze względu na złe warunki pracy, niskie wynagrodzenie, brak perspektyw zawodowych, a także zaburzoną równowagę między życiem zawodowym a prywatnym ⁽¹⁵⁾. Choć niniejsza opinia koncentruje się na konieczności przeciwdziałania dumpingowi socjalnemu w tym sektorze, przyznaje się, że postęp w przezwyciężaniu wymienionych powyżej wyzwań może również wpłynąć pozytywnie na ograniczenie dumpingu socjalnego.

3. Przepisy UE mające zastosowanie do sektora towarowego transportu drogowego

3.1. Do omawianych usług mają w szczególności zastosowanie następujące przepisy i orzecznictwo UE:

a) dostęp do zawodu i dostęp do rynku:

- rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1071/2009 ⁽¹⁶⁾ ustanawiające wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego,
- rozporządzenie (WE) nr 1072/2009 dotyczące wspólnych zasad dostępu do rynku międzynarodowych przewozów drogowych;

⁽¹⁰⁾ Ekspertyza dla Komisji EMPL Parlamentu Europejskiego, 2015 r., „Employment Conditions in the International Road Haulage Sector” [„Warunki zatrudnienia w sektorze międzynarodowego towarowego transportu drogowego”].

⁽¹¹⁾ Tamże.

⁽¹²⁾ „Collection and Analysis of Data on the Structure of the Road Haulage Sector in the European Union” [Gromadzenie i analiza danych na temat struktury sektora transportu drogowego towarów w Unii Europejskiej] (AECOM, 2014 r.).

⁽¹³⁾ Sprawozdanie Komisji w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego, COM(2014) 222 final.

⁽¹⁴⁾ Sprawozdanie Komisji w sprawie stanu unijnego rynku transportu drogowego, COM(2014) 222 final, pkt 3.2.

⁽¹⁵⁾ Zob. przypis 12.

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 300 z 14.11.2009, s. 72.

b) prawo socjalne mające zastosowanie do transportu drogowego:

- dyrektywa 2002/15/WE Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁷⁾ w sprawie organizacji czasu pracy osób wykonujących czynności w trasie w zakresie transportu drogowego,
- rozporządzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁸⁾ w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego, ustanawiające przepisy w sprawie czasu prowadzenia pojazdu, przerw i okresów odpoczynku w sektorze transportu drogowego;

c) inne przepisy UE (kwestie socjalne itp.) mające zastosowanie do wszystkich sektorów przemysłu:

- rozporządzenie (WE) nr 593/2008 (rozporządzenie Rzym I) w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych,
- orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Koelzsch* (15 marca 2011 r.) i w sprawie *Voogsgeerd* (15 grudnia 2011 r.), wyjaśniające zastosowanie rozporządzenia Rzym I do określonych sytuacji w sektorze transportu drogowego,
- rozporządzenie (WE) nr 883/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽¹⁹⁾ i towarzyszące rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 987/2009 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego,
- dyrektywa 96/71/WE dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług,
- dyrektywa 2014/67/UE w sprawie egzekwowania dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.

3.2. Dyrektywa dotycząca delegowania pracowników i dyrektywa wykonawcza do niej mają zastosowanie, gdy spełnione są warunki ustanowione w dyrektywie dotyczącej delegowania pracowników. W związku z tym dyrektywy te odnoszą się jedynie do kierowców delegowanych czasowo do pracy w innym państwie niż to, w którym zwyczajowo wykonują oni pracę. W odpowiednich przypadkach dyrektywa dotycząca delegowania pracowników gwarantuje minimalne stawki płacy i inne warunki ochrony socjalnej obowiązujące w państwie członkowskim, w którym wykonywana jest praca. W innych przypadkach prawo mające zastosowanie określa umowa oraz rozporządzenie Rzym I odnoszące się do umów [rozporządzenie (WE) nr 593/2008]. Rozporządzenie Rzym I daje pierwszeństwo obowiązkowym przepisom w sprawie zatrudnienia obowiązującym w kraju, w którym lub z którego zwyczajowo wykonywana jest praca, niezależnie od kraju bazy pracownika lub prawa wybranego w umowie o pracę. Odsyła się tutaj do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości wymienionych w pkt 3.1.

3.3. Może mieć miejsce szereg sytuacji, w których trudno będzie wykazać nadrzędność rozporządzenia Rzym I lub dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników nad prawem kraju, w którym znajduje się baza, lub prawem określonym w umowie. Podejmując decyzję, które prawo ma zastosowanie, organy odpowiedzialne za egzekwowanie prawa rozważą wszystkie istotne elementy, łącznie z wymogiem posiadania faktycznego związku z krajem bazy, aby można było zastosować określone prawo.

3.4. EKES zauważa, że dyrektywa 96/71/WE o delegowaniu pracowników jest stosowana na różne sposoby w odniesieniu do sektora transportu drogowego. Ważne jest zatem, by nadzorować wdrażanie tej dyrektywy oraz dyrektywy wykonawczej 2014/67/UE w kontekście planowanego pakietu dotyczącego mobilności pracowników z myślą o zapewnieniu spójnego i skutecznego egzekwowania.

3.5. Jak wskazano wcześniej, niektóre zasady dotyczące dostępu do rynku w sektorze transportu drogowego, w tym przewozów kabotażowych, są niejasne i skomplikowane oraz są interpretowane i wdrażane w różny sposób w państwach członkowskich. Prowadzi to do braku pewności prawa wśród wszystkich zaangażowanych stron oraz utrudnia kontrolę zgodności.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 80 z 32.3.2002, s. 35.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. L 102 z 11.4.2006, s. 1.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1.

3.6. Opisane powyżej problemy związane z wdrażaniem oraz chęć pilnego rozwiązania kwestii dumpingu socjalnego doprowadziły do sytuacji, w której kilka państw członkowskich przyjęło przepisy krajowe, aby rozwiązać problem płac i standardów socjalnych. Takie środki już zakłócają prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego, np. jeśli chodzi o płacę minimalną na poziomie krajowym oraz czas prowadzenia pojazdu i okresy odpoczynku ⁽²⁰⁾.

4. W czym tkwi problem i kogo dotyczy

4.1. Niniejsza opinia rozpoznawcza dotyczy dumpingu socjalnego i kabotażu w towarowym transporcie drogowym. Dla przewoźników zachodnioeuropejskich zdecydowanie największym składnikiem ich kosztów operacyjnych są koszty pracy. Tymczasem dla podmiotów posiadających siedziby w Europie Środkowej i Wschodniej największe średnie koszty generuje paliwo. Inna struktura kosztów może także umożliwiać większe inwestycje. W związku z tym przewoźnicy z państw UE-15 są w niekorzystnej sytuacji konkurencyjnej i próbują korzystać z nisko opłacanej siły roboczej. Niekiedy odbywa się to z zastosowaniem przez przewoźników w UE-15 oraz UE-13 praktyk obchodzących lub naruszających przepisy unijne lub krajowe (tj. np. rozporządzenie (WE) nr 1071/2009, dyrektywa 96/71/WE, system „spółek-skrzynek pocztowych”). Wykrycie niezgodnych z prawem systemów mogą utrudniać luki w prawie i mobilny charakter działalności transportowej. Jak wskazano w punkcie 4.6, można również zmniejszyć koszty pracy w sposób całkowicie zgodny z przepisami. W każdym przypadku jednak będzie to powodowało napięcia.

4.2. **Stronami odczuwającymi negatywne skutki dumpingu socjalnego** są przede wszystkim przedsiębiorstwa zajmujące się towarowym transportem drogowym, które nie korzystają z takich praktyk, oraz kierowcy zawodowi, przynajmniej w UE 15. Szkodzi to także wizerunkowi uczciwie działających operatorów oraz naraża ich na negatywne skutki jednostronnych środków, o których mowa w pkt 3.6. Dlatego w 2016 r. Komisja zamierza przedstawić propozycje zmierzające do rozwiązania problemu dumpingu socjalnego w transporcie drogowym. Nie można jednak oczekiwać trafnych propozycji bez przeprowadzenia solidnej i dokładnej analizy rynku towarowego transportu drogowego. Dostępne są obecnie dane na poziomie krajowym pochodzące z krajowych rejestrów elektronicznych przedsiębiorców transportu drogowego (NER). Na poziomie UE dane powinny być zasadniczo dostępne za pośrednictwem europejskiego rejestru przedsiębiorców transportu drogowego (ERRU), który do grudnia 2012 r. miał być połączony z NER i ułatwiać wymianę danych dotyczących reputacji przedsiębiorstw, jak przewidziano w rozporządzeniu (WE) nr 1071/2009. Jednak rejestr ERRU nadal nie został wdrożony. EKES żałuje, że do tego nie doszło, i uważa, że to niedociągnięcie ma negatywne skutki dla kontroli zgodności.

4.3. W odniesieniu do **kierowców zawodowych** praktyki niezgodne z prawem dotyczą głównie:

- płac – o ile wynagrodzenie w wysokości stosowanej w kraju, w którym znajduje się baza kierowcy (zasada „kraju pochodzenia”), jest całkowicie normalne i akceptowalne, jeśli spełnione są odpowiednie warunki prawne, to istnieją sytuacje, zwłaszcza w przewozach kabotażowych, w których zasada ta jest nadużywana, co jest sprzeczne z dyrektywą dotyczącą delegowania pracowników czy rozporządzeniem I Rzym,
- warunków pracy: niewłaściwe planowanie tras kierowców skutkujące przekraczaniem czasu prowadzenia pojazdu; wynagrodzenie wyłącznie za czas prowadzenia pojazdu, a nie za czas pracy obejmujący takie czynności jak załadunek i rozładunek,
- zabezpieczenia społecznego – niepłacenie składek na ubezpieczenie społeczne przez pracodawcę, co poważnie wpływa na prawa i świadczenia kierowców oraz ich rodzin,
- świadczeń zdrowotnych – przedsiębiorstwo obciąża kierowcę z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego lub opieki medycznej itd.

4.4. Wiele przedsiębiorstw opracowało skomplikowane i niejednoznaczne systemy zatrudnienia, korzystając z transgranicznego charakteru działalności i dużej mobilności w sektorze oraz uciekając się głównie do agencji, firm usługowych lub fikcyjnych (system „spółek-skrzynek pocztowych”) z siedzibą w państwach członkowskich o niskim poziomie ochrony oraz zaniżonych normach pracy i standardach socjalnych. W zależności od okoliczności takie mechanizmy mogą być na granicy zgodności z prawem lub niezgodne z prawem, zwłaszcza gdy powiązanie umowy o pracę z państwem o niskich płacach lub niskich standardach socjalnych jest fikcyjne.

⁽²⁰⁾ Informacja prasowa Komisji z 19 maja 2015 r. oraz artykuł w „Financial Times” z 19 maja 2015 r. „Protests from Road haulage industry forces Brussels to act” [„Protesty w branży drogowych przewoźników zmuszają Brukselę do działania”]. Zob. również biuletyn DG MOVE, wydanie 183 z 12.9.2014, oraz odpowiedzi Komisji na zapytania Parlamentu Europejskiego E-006597-14 i E-007161-14.

4.5. Skomplikowane systemy zatrudnienia w transporcie drogowym utrudniają identyfikację przedsiębiorstwa i pociągnięcie go do odpowiedzialności, na przykład w przypadku roszczeń z tytułu niewypłaconego wynagrodzenia czy nieopłaconych składek na ubezpieczenie społeczne. Jednocześnie te podejrzane praktyki w zakresie zatrudnienia bardzo utrudniają kierowcom niebędącym rezydentami – nie mówiąc o kierowcach z państw trzecich – zdobycie wiedzy na temat przysługujących im praw i świadczeń, zarządzanie nimi i uzyskanie do nich dostępu.

4.6. Przykłady praktyk, które mogą naruszać prawo:

- działalność za pośrednictwem spółek-skrzynek pocztowych – jest to działalność zabroniona od 2011 r. w następstwie przyjęcia i wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1071/2009, zgodnie z którym przedsiębiorstwo otrzymuje i zachowuje prawo do prowadzenia działalności gospodarczej w państwie członkowskim wyłącznie wówczas, gdy posiada w tym państwie członkowskim „rzeczywistą i stałą siedzibę”,
- stosowanie płac i warunków kraju, w którym znajduje się baza, a nie obowiązkowych przepisów kraju, w którym kierowca zwyczajowo wykonuje pracę i z którego wyrusza w trasy – jeśli praktyka ta narusza przepisy dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników oraz rozporządzenia Rzym I (z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Koelzsch*), jak wyjaśniono w punkcie 3,
- wynagrodzenie za każdy przejechany kilometr – praktyka naruszająca przepisy rozporządzenia (WE) nr 561/2006, które zakazuje tego rodzaju wynagrodzeń z uwagi na zagrożenie dla bezpieczeństwa na drogach,
- życie przez całe miesiące w samochodzie ciężarowym lub wokół niego, z ograniczonym dostępem lub bez dostępu do zaplecza sanitarnego, ciepłych posiłków itd. – jest to naruszenie art. 31 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że „Każdy pracownik ma prawo do warunków pracy szanujących jego zdrowie, bezpieczeństwo i godność”.

Oczywiście będą mieć także miejsce sytuacje, w których można ograniczyć koszty w sposób jak najbardziej zgodny z prawem, na przykład przez utworzenie spółki zależnej lub wykorzystanie niezależnej firmy zapewniającej obsługę.

4.7. Kabotaż definiuje się jako krajowy przewóz towarów realizowany tymczasowo w przyjmującym państwie członkowskim przez przewoźników niemających siedziby w tym państwie. Zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1072/2009 termin „tymczasowo” odnosi się do trzech przewozów kabotażowych realizowanych w ciągu maksymalnie siedmiu dni, po których następuje przejazd międzynarodowy do państwa przyjmującego. Egzekwowanie przepisów i kontrolę w przypadku kabotażu utrudnia fakt, że rozporządzenie w sprawie dostępu do rynku nie ułatwia egzekwowania prawa. Nie pozwala ono organom odpowiedzialnym za egzekwowanie prawa domagać się dodatkowych dokumentów w celu sprawdzenia zgodności z przepisami dotyczącymi kabotażu. Ponadto przepisy te same w sobie są w wielu miejscach niejasne i różnie rozumiane w poszczególnych państwach członkowskich. Dotyczy to na przykład definicji przejazdu. Skutkuje to niskim wskaźnikiem kontroli, zarówno na drogach, jak i w siedzibach przedsiębiorstw.

4.8. EKES uważa, że odmienna struktura kosztów w UE-13 przyciągnie przedsiębiorstwa. Nie stanowi to problemu jako takiego z punktu widzenia rynku wewnętrznego. Należy jednak zauważyć, że jeśli działalność prowadzona rzekomo w państwach UE-13 jest w rzeczywistości oparta na spółkach-skrzynkach pocztowych, a działalność prowadzona jest faktycznie poza państwami UE-13, to możemy mieć do czynienia z przypadkiem dumpingu socjalnego. W 2013 r., w związku z planowaną przez Komisję liberalizacją przepisów dotyczących kabotażu, europejscy partnerzy społeczni z sektora transportu drogowego, Europejska Federacja Pracowników Transportu i Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego, zasygnalizowali, że rynek nie jest jeszcze gotowy na pełne otwarcie na konkurencję krajowych towarowych przewozów drogowych, właśnie ze względu na dysproporcje socjalne i podatkowe w UE ⁽²¹⁾. Międzynarodowa Unia Transportu Drogowego i Europejska Federacja Pracowników Transportu zaapelowały, aby nie zmieniać przepisów, lecz skuteczniej egzekwować ich przestrzeganie.

4.9. EKES zwraca także uwagę na potrzebę zapewnienia, by kierowcy pochodzący z państw trzecich zatrudnieni przez przedsiębiorstwa z UE byli angażowani z pełnym poszanowaniem odpowiednich przepisów imigracyjnych, pracowali w warunkach zgodnych z obowiązkowymi przepisami prawnymi oraz otrzymywali świadectwo kierowcy wymagane na podstawie przepisów UE.

⁽²¹⁾ „Social Sector Partners Proposal for a Policy Package for the Next Revision of the EU Regulations (EC) No 1071/2009 on Access to Profession and 1072/2009 on Access to the Road Haulage Market”, 2013 r. [„Wniosek partnerów z sektora społecznego dotyczący pakietu strategicznego na potrzeby następnego przeglądu rozporządzenia (WE) nr 1071/2009 dotyczącego warunków wykonywania zawodu oraz rozporządzenia (WE) nr 1072/2009 dotyczącego dostępu do rynku przewozów drogowych”].

4.10. W tym kontekście należy widzieć aktualne zainteresowanie Komisji zjawiskiem dumpingu socjalnego, zgodnie z priorytetami politycznymi ogłoszonymi przez przewodniczącego Junckera i programem prac na 2015 r. oraz założeniami Rady, wyrażonymi między innymi w programie luksemburskiej prezydencji Rady.

Oprócz oczekującego na rozpatrzenie wniosku dotyczącego platformy do zwalczania pracy nierejestrowanej i dumpingu socjalnego, Komisja zapowiedziała dwie istotne inicjatywy:

- przegląd prawodawstwa dotyczącego transportu drogowego w celu doprecyzowania przepisów w sprawie prowadzenia przedsiębiorstw i kabotażu oraz w celu ułatwienia kontroli,
- pakiet mobilności pracowników mający zapobiegać obchodzeniu prawa i nadużyciom.

Udana realizacja tych zamierzeń ma zasadnicze znaczenie dla uniknięcia fragmentacji rynku wewnętrznego transportu jako konsekwencji krajowych środków wykonawczych oraz dla stworzenia warunków sprzyjających dalszemu otwarciu rynku w tym sektorze.

4.11. EKES będzie wnioskować o uproszczenie przepisów w sprawie dostępu do rynku przewozów kabotażowych poprzez wprowadzenie przepisu podobnego do obowiązującego w przypadku transgranicznego świadczenia usług w ujęciu ogólnym. Oznacza to wyraźne powiązanie prawa do świadczenia usług przewozów kabotażowych z ich tymczasowym charakterem. Położyłoby to kres niekończącemu się systematycznemu kumulowaniu siedmiodniowych okresów operacji kabotażowych, co obecnie wydaje się możliwe, a także wyjaśniło, kiedy powstaje obowiązek założenia spółki w państwie przyjmującym. Zapobiegłoby to także różnym interpretacji obowiązujących przepisów, które są szczegółowe, lecz niejasne.

Bruksela, dnia 17 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony” oraz „Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej”

(2016/C 013/27)

Sprawozdawca: Luca JAHIER

Współsprawozdawca: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO

Dnia 19 maja 2015 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 304 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

„Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony”

oraz

„Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej”.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 185 do 4 (4 osoby wstrzymały się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1. Niniejsza opinia została sporządzona na wniosek Parlamentu Europejskiego, wystosowany w kontekście dwóch sprawozdań Komisji Spraw Konstytucyjnych pt. „Poprawa funkcjonowania UE dzięki wykorzystaniu potencjału Traktatu z Lizbony” (sprawozdawcy: M. BRESSO i E. BROK) oraz „Możliwości rozwoju i korekty obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej” (sprawozdawca: G. VERHOFSTADT).

1.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem inicjatywę Parlamentu Europejskiego. Oczekuje się, że wniesie ona znaczny wkład we wznowienie debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. EKES przyjął już kilka opinii na ten temat i jest gotów nadal wносить wkład w prace Parlamentu Europejskiego.

1.3. EKES jest instytucjonalnym przedstawicielem zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁾ na szczeblu europejskim i jego członkowie „są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii”⁽²⁾. Jako organ doradczy instytucji europejskich, od czasu swego powstania EKES zapewnia skuteczne, powszechne i stałe uczestnictwo przedstawicieli zorganizowanego europejskiego społeczeństwa obywatelskiego w kształtowaniu polityki i procesie decyzyjnym UE. W ten sposób pomaga zapewnić, by decyzje podejmowano z możliwie najwyższym poszanowaniem zasady otwartości i jak najbliżej obywateli⁽³⁾, przyczyniając się do wdrażania zasad pomocniczości i proporcjonalności, którym podlega wykonywanie kompetencji Unii⁽⁴⁾.

2. Europa w przełomowym momencie: wykorzystanie szansy

2.1. Prawie sześć lat od wejścia w życie Traktatu z Lizbony Parlament Europejski podniósł kwestię możliwości przezwyciężenia przez Unię Europejską jej problemów poprzez pełne wykorzystanie obowiązujących postanowień Traktatu z Lizbony lub ewentualnej konieczności przeglądu niektórych obszarów polityki oraz zmiany obecnej struktury instytucjonalnej Unii Europejskiej.

⁽¹⁾ Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie można zdefiniować jako sumę wszystkich struktur organizacyjnych, których członkowie realizują cele i wykonują obowiązki służące interesowi ogólnemu oraz odgrywają rolę pośredników między władzami publicznymi a obywatelami.

Zob. opinia w sprawie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w budowaniu Europy i ich wkładu w ten proces z dnia 22 września 1999 r. (Dz.U. C 329 z 17.11.1999, s. 30) oraz opinia w sprawie: „Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie a sprawowanie rządów w Europie – wkład Komitetu w tworzenie białej księgi” z dnia 25 kwietnia 2001 r. (Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 117).

⁽²⁾ Zob. art. 300 akapit czwarty TFUE.

⁽³⁾ Zob. art. 1 TUE.

⁽⁴⁾ Zob. art. 5 ust. 1 TUE.

2.2. Kryzys zapoczątkowany w 2008 r. ujawnił poważne niedociągnięcia struktury strefy euro oraz struktury instytucjonalnej UE, dając bodziec do szybkich działań ukierunkowanych na dostosowanie się i innowacje. Zmiany te dowiodły odporności europejskich instytucji oraz ich zdolności do zażegnania zagrożenia ogólnym rozpadem strefy euro. Co więcej, zaowocowało to wprowadzeniem mechanizmów solidarności i pomocy, dotychczas niespotykanych w historii UE. Niemniej UE musi odzyskać dostateczny poziom wzrostu, aby poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej i utrzymać miejsca pracy, zmniejszyć bezrobocie, nierówności społeczne oraz asymetryczność rozwoju poszczególnych państw członkowskich i regionów. Dotychczasowe działania na rzecz wzrostu gospodarczego nie były wystarczające do realizacji tych celów.

2.3. Problemy gospodarcze doprowadziły jednak do koncentracji pilnych inicjatyw gospodarczych i fiskalnych mających na celu zwalczanie głębokiego kryzysu finansowego i gospodarczego. Środki te wzbudziły poważny niepokój o demokratyczną rozliczalność i ich skutki społeczne, których nie wzięto dostatecznie pod uwagę. Reakcja na kryzys zasadniczo uwydatniła obawy co do przejrzystości, rozliczalności i zrównoważonego charakteru europejskiego procesu decyzyjnego, między innymi z uwagi na wielokrotne stosowanie rozwiązań międzyrządowych.

2.4. W czasie kryzysu większość państw członkowskich uciekła się do podpisania umów międzyrządowych, które są instrumentami prawnymi zawieranymi z pominięciem procedur ustanowionych w traktatach unijnych. Są to Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej oraz Porozumienie ustanawiające Europejski Mechanizm Stabilności. Ów traktat i owo porozumienie przyjęto bez znaczącej przejrzystej publicznej debaty. Zastosowanie takiej metody międzyrządowej, reprezentowanej przez Radę Europejską, można wytłumaczyć finansowym wymiarem kryzysu oraz pilną potrzebą szybkiego wprowadzenia znaczących instrumentów w celu przezwyciężenia tego kryzysu. Stwarza to problem potencjalnych niezgodności między międzyrządowym charakterem tych umów a rządami prawa UE.

2.5. Dzisiaj UE jest zmuszona pokonać rosnącą fragmentację, kryzys gospodarczy, społeczny i polityczny prowadzący do dużych podziałów, połączony z pogłębiającym się niepokojem społecznym, co razem skutkuje coraz większymi rozbieżnościami. Dzisiejsza Europa to odradzające się uprzedzenia, narodowe stereotypy oraz coraz większe podziały między ludźmi i krajami, którym towarzyszy powstawanie ruchów populistycznych i antyeuropejskich. Stąd pilna potrzeba promowania tego, co łączy mieszkańców Europy, w przeciwieństwie do tego, co ich dzieli. Będzie to długotrwały proces, który należy niezwłocznie zapoczątkować.

2.6. To również Europa, w której obywatele mają ograniczone zaufanie do europejskich instytucji i w której główne nurty demokratycznej polityki poddawane są surowej ocenie. Sytuacja ta znajduje odzwierciedlenie przede wszystkim na poziomie krajowym, o czym przekonały nas ostatnio wyniki wyborów. Skutki dają się jednak bardzo dotkliwie odczuć na poziomie europejskim. W wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. około jedna czwarta wszystkich miejsc przypadła kandydatom z partii o sceptycznym nastawieniu do całego europejskiego projektu lub niektórych obszarów polityki UE. Mimo krajowej odpowiedzialności za kryzys, w odczuciu społeczeństwa albo to Europa odpowiada za problemy społeczno-gospodarcze, albo instytucje unijne niedostatecznie się starają, aby podnieść poziom codziennego życia obywateli. Wciąż jednak znacząca większość wyborców opowiada się za dalszą integracją europejską.

2.7. Ryzyko opuszczenia UE przez Zjednoczone Królestwo w wyniku referendum, które ma się odbyć w 2017 r. lub wcześniej, oraz ciągle niestabilizowana sytuacja w Grecji jeszcze pogarszają sytuację, sprawiając, że UE znajduje się na politycznym rozdrożu. W istocie, można twierdzić, że Europa straciła orientację w kwestii pogłębiania europejskiej integracji i że pojawiają się poważne znaki zapytania, jeśli chodzi o jej bieżący i dalszy rozwój oraz tożsamość. Podczas gdy w przeszłości integracją europejską kierowała wizja (pokój, pojednanie, dobrobyt itd.), dzisiaj UE, zamiast kierować tym procesem, reaguje na zagrożenia i problemy.

2.8. Zgodnie ze słowami Hermana VAN ROMPUYA, byłego przewodniczącego Rady Europejskiej, UE musi jednak dążyć dzisiaj do wypracowania właściwej równowagi między Europą „stymulującą”, zdolną stworzyć nowe możliwości, a Europą „opieczącą”, mogącą wspierać swoich obywateli⁽⁵⁾. Dokładnie takie współdziałanie, umocnione nowym wymiarem uczestnictwa, zdopinguje europejskich obywateli – i w konsekwencji również polityków – do odzyskania wiary w europejski projekt w duchu preambuły do Traktatu o Unii Europejskiej.

⁽⁵⁾ Przemówienie Hermana Van Rompuy'a *Is there a need for a New Pact for Europe?* [Czy Europa potrzebuje nowego paktu?], Bruksela, 17 czerwca 2015 r.
<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>

2.9. Do wewnętrznych trudności, z którymi zmagają się UE, trzeba dodać coraz liczniejsze i poważne wyzwania zewnętrzne. Zalicza się do nich rosnące obawy i brak bezpieczeństwa w związku z terroryzmem, presją migracyjną, bezpieczeństwem energetycznym i spójnością terytorialną, które towarzyszą coraz większej destabilizacji na wschodnich i południowych granicach UE.

2.10. W tej bardzo wymagającej sytuacji należy pilnie wznowić debatę na temat skutecznego funkcjonowania UE i roli, jaką w tym procesie odgrywają traktaty. To dogodny moment, żeby przeanalizować, w jaki sposób można zapewnić lepsze wyniki dla europejskich obywateli oraz dostosować i umocnić obecną strukturę instytucjonalną.

2.11. Równie istotna jest konieczność przywrócenia zaufania poprzez intensyfikację działań mających na celu informowanie obywateli o zaletach UE, a także wsłuchanie się w ich głos oraz w opinie przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Panuje powszechny pogląd, że UE jest nieskuteczna tak w formułowaniu, jak i wdrażaniu zrównoważonych, sprzyjających włączeniu społecznemu oraz wyważonych strategii, które koncentrowałyby się na inwestycjach i wzroście gospodarczym, a także zmniejszaniu nierówności. Co więcej, UE nie zdołała osiągnąć konkretnych rezultatów dla swoich obywateli, za co częściową odpowiedzialność ponoszą państwa członkowskie. W końcu doprowadziło to do coraz większej utraty zaufania obywateli wobec UE, poczucia bezprawnej ingerencji ze strony instytucji unijnych w sprawy lokalne oraz szerzącej się dezinformacji. Odbudowanie zaufania wobec UE ma kluczowe znaczenie. UE znalazła się w punkcie zwrotnym, a akceptacja ze strony obywateli będzie kluczowa dla uzyskania postępu w tym względzie.

3. Lepsze wykorzystanie obowiązujących traktatów europejskich

3.1. Obowiązujące traktaty europejskie bez wątpienia dostarczają niewykorzystanych możliwości udoskonalenia polityki i tym samym wewnętrznego i zewnętrznego umocnienia UE. Istnieje cały zakres obszarów polityki i instrumentów technicznych, które można wykorzystać, jeśli chodzi o możliwości podjęcia dalszych środków z zakresu polityki czy poprawę wdrażania. Powinno to być teraz sprawą najwyższej wagi dla Unii Europejskiej i jej struktury instytucjonalnej.

3.2. Mimo konieczności przeglądu niektórych elementów istniejących ram instytucjonalnych Unii Europejskiej poprzez konkretne zmiany traktatu, trzeba mieć na uwadze, że warunki ku temu są obecnie niespełnione. EKES zajmie się zatem kwestią zmian i dostosowania traktatów wyłącznie w wymaganym zakresie i w przypadkach, gdy będzie zachodziła taka potrzeba.

3.3. Aby odzyskać zaufanie obywateli wobec UE, trzeba koniecznie zapewnić spójność i zgodność wszystkich polityk i działań UE, zgodnie z art. 7 TFUE, tym samym poprawiając wdrożenie obowiązujących traktatów. Wiązałoby się to z wprowadzeniem równowagi między spójnością terytorialną a gospodarczym i społecznym wymiarem traktatów. W szczególności wymagałoby to pełnego zastosowania art. 3 TUE, który między innymi stanowi, że podstawą UE musi być „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska [...] [która] wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”.

3.4. Do kolejnych przykładów niedostatecznie wykorzystanych obowiązujących postanowień traktatów zalicza się pięć klauzul horyzontalnych TFUE, które w szczególności odnoszą się do wspierania równości mężczyzn i kobiet (art. 8), zapewnienia wysokiego poziomu zatrudnienia, odpowiedniej ochrony socjalnej i zwalczania wykluczenia społecznego (art. 9), zwalczania dyskryminacji (art. 10), ochrony środowiska (art. 11) i ochrony konsumentów (art. 12). W przyszłości klauzule te należy wykorzystać, aby wspierać silniejsze wzajemne powiązania między obszarami europejskiej polityki oraz większą rozliczalność wobec obywateli UE.

3.5. Ponadto istnieje szereg obszarów polityki, których nie wykorzystuje się w dostatecznym stopniu. Podstawowym instrumentem integracji 28 państw członkowskich jest **rynek wewnętrzny** ⁽⁶⁾. Aby stymulować wzrost, konkurencyjność, zatrudnienie oraz zapewnić korzyści dla wszystkich obywateli i regionów UE, rynkowi temu powinna towarzyszyć dalsza

⁽⁶⁾ Tytuły I–IV TFUE.

integracja. Realizacja tego celu wymaga zasadniczych inicjatyw, głównie na rynkach produktowych, w sektorach energii, transportu, usług, na rynkach pracy, w obszarach zamówień publicznych, własności intelektualnej oraz w sektorze gospodarki cyfrowej. Co więcej, należy zapewnić większą przejrzystość krajowych reform w obszarze podatków, które powinny eliminować nieuczciwą konkurencję podatkową, a ich dopełnieniem powinny być szerzej zakrojone środki z zakresu polityki UE ⁽⁷⁾.

3.6. Umocniona polityka europejska powinna objąć dwa podstawowe klastry sektorowe: **unię energetyczną** oraz **jednolity rynek cyfrowy**. Ten drugi jest przedmiotem przygotowywanej oddzielnej opinii EKES-u i dlatego nie będzie szczegółowo omawiany w niniejszej opinii.

3.7. Aby przewyciężyć zewnętrzne zagrożenie brakiem bezpieczeństwa energetycznego, UE może stosować obowiązujące postanowienia art. 194 TFUE, kierując się w stronę unii energetycznej. EKES konsekwentnie opowiadał się za „większą europeizacją” polityki energetycznej i apelował o solidarność, która powinna być siłą napędową dla kształtowania europejskiej polityki energetycznej. Artykuł 194 umożliwiłby utworzenie skutecznego i przejrzystego systemu zarządzania unią energetyczną, który zwiększyłby efektywność polityki energetycznej UE, ograniczył koszty, wniósł wartość dla obywateli i umocnił pozycję UE w stosunku do partnerów międzynarodowych. Propagowanie energii ze źródeł odnawialnych i wspieranie przedsiębiorstw w transformacji energetyki to nieodłączne elementy tego procesu.

3.8. Poza tym realny postęp, który będzie stymulował wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, konkurencyjność i zatrudnienie oraz przyniesie korzyści wszystkim obywatelom i regionom UE, można osiągnąć przy okazji kolejnego przeglądu śródkresowego **strategii „Europa 2020”**. Będzie to wymagało skoncentrowania reform na inwestycjach UE w celu zwiększenia konkurencyjności w dziedzinie innowacji, zatrudnienia, efektywnej gospodarki zasobami, zrównoważonej reindustrializacji, zwiększenia liczby miejsc pracy i godnej pracy, równości na rynku pracy, spójności społecznej i regionalnej, włączenia społecznego i dobrze funkcjonującego rynku wewnętrznego. EKES podkreśla, że UE nie potrzebuje strategii całkowicie nowej, tylko o wiele skuteczniejszej strategii „Europa 2020” ⁽⁸⁾, w tym coraz efektywniejszego, wyważonego i demokratycznego projektu europejskiego semestru.

3.9. Do osiągnięcia korzyści skali i realizacji celów politycznych UE może przyczynić się reforma systemu **zasobów własnych** UE, uproszczenie obowiązującego systemu składek państw członkowskich i płatności na ich rzecz, przedstawienie nowego systemu zasobów własnych oraz reforma systemu korekt. Zmiana w zasobach własnych oznaczałaby prawidłowe i pełne wdrożenie po raz pierwszy art. 201 traktatu rzymskiego, czyli obecnego art. 311 TFUE. Dla EKES-u ważne jest, aby system zasobów własnych spełniał szereg kryteriów. Do kryteriów tych należy zaliczyć uczciwość, skuteczność, stabilność, przejrzystość, prostotę, odpowiedzialność, dyscyplinę budżetową, ukierunkowanie na europejską wartość dodaną, pomocniczość oraz suwerenność fiskalną. Aby zrealizować te cele, proponuje się skorzystać z okazji, jaką stworzy kolejny śródkresowy przegląd budżetu UE, w celu przyjęcia stosownych propozycji grupy wysokiego szczebla Maria Montiego. Podstawowym celem musi być umocnienie autonomii budżetu UE, tak aby działał na zasadzie dźwigni finansowej i odznaczał się większą komplementarnością w stosunku do budżetów krajowych. Przyczyni się to bezpośrednio do zapewnienia korzyści skali i realizacji celów politycznych UE ⁽⁹⁾.

3.10. UE potrzebuje również reform, które umocnią poczucie **wspólnego obywatelstwa** na poziomie europejskim. Poczucie wspólnego obywatelstwa nie powstanie jednak bez zaangażowania obywateli w proces decyzyjny na poziomie europejskim. Wiąże się to z wypracowaniem poczucia uczestnictwa we wspólnym procesie na rzecz wspólnej sprawy we wszystkich państwach członkowskich Europy. Można to osiągnąć między innymi poprzez umożliwienie obywatelom wyboru posłów do Parlamentu Europejskiego z list międzynarodowych, tj. kandydatów z szeregu państw, lecz należących do europejskich partii, zamiast głosowania wyłącznie na partie krajowe. Może to jednakże wymagać zmiany traktatu polegającej na zmianie art. 223 TFUE.

⁽⁷⁾ Opinia w sprawie: „Ukończenie tworzenia unii gospodarczej i walutowej: rola polityki podatkowej” z dnia 10 grudnia 2014 r. (Dz. U. C 230 z 14.7.2015, s. 24).

⁽⁸⁾ Opinia w sprawie postępów w zakresie wdrażania strategii „Europa 2020” i sposobu realizacji jej celów do 2020 r. z dnia 19 lutego 2015 r. (Dz.U. C 251 z 31.7.2015, s. 19).

⁽⁹⁾ Opinia w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM (2011) 739 final – 2011/0183 (CNS) oraz zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady określającego środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP) z dnia 29 marca 2012 r. (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 45).

3.11. W tym kontekście EKES uwydatnił konieczność skutecznego wdrożenia **Karty praw podstawowych Unii Europejskiej** przy pomocy nowych ukierunkowanych inicjatyw⁽¹⁰⁾. Komitet podkreśla potrzebę zapewnienia równości dla wszystkich, ze szczególnym uwzględnieniem grup szczególnie wrażliwych. Podkreśla, że na szczeblu UE zobowiązania wynikające z Karty mają zastosowanie do wszystkich instytucji, agencji i organów. Wzywa państwa członkowskie do budowania kultury ukierunkowanej na ochronę i propagowanie praw podstawowych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów oraz we wszystkich obszarach polityki i prawodawstwa. Ponadto należy analizować i określać konkretny wpływ na prawa podstawowe w procesie transpozycji do prawa krajowego. EKES zdecydowanie zachęca Komisję, aby jako strażnik traktatów podjęła skuteczne działania i korzystała z postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, bez względu na aspekty polityczne. Ponadto EKES wystosował apel do wszystkich instytucji, agencji, organów i państw członkowskich UE zaangażowanych we wdrażanie praw podstawowych, by propagowały je wspólnie ze społeczeństwem obywatelskim. We wszystkich uregulowaniach dotyczących zarządzania gospodarką i funkcjonowania rynku wewnętrznego trzeba uwzględnić postanowienia Karty praw podstawowych UE, stosując w tym celu specjalną ocenę⁽¹¹⁾.

3.12. W ciągu ostatnich dziesięciu lat Unia Europejska, złożona z 28 państw członkowskich, zmagająca się z poważnymi wyzwaniami i problemami skutkującymi podziałami społecznymi, z którymi żadne państwo członkowskie nie byłoby w stanie uporać się samodzielnie. Pozytywne wyniki w tym przypadku można osiągnąć wyłącznie za sprawą skoordynowanej polityki i wspólnych działań na poziomie europejskim. Dotyczy to szczególnie takich obszarów, jak **polityka migracyjna i azylowa** oraz **wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (WPZiB)**. W obu wymienionych obszarach polityki obowiązujące traktaty UE dają duże pole manewru, a wielu postanowień nie wykorzystano z uwagi na brak wspólnej i zbieżnej woli politycznej⁽¹²⁾. W tym celu należy lepiej wykorzystać art. 21–46 TUE oraz art. 76–81 TFUE.

3.13. Aby poczynić postępy w tym obszarze, potrzeba jednocześnie ambicji, pragmatyzmu i innowacji. EKES uważa, że istnieje obecnie możliwość uporania się z problemami UE i podjęcia prac na rzecz nowego etapu w rozwoju UE. Jest to okazja, żeby opracować nowy pakt między państwami członkowskimi oraz między UE a jej obywatelami, mający na celu Europę umacniającą współpracę, konkurencyjność, wzrost gospodarczy, integrację i solidarność.

3.14. Niedostatecznie wykorzystanym narzędziem jest bez wątpienia „wzmocniona współpraca” (określona w art. 20 TUE). Procedurę tę zastosowano po raz pierwszy w odniesieniu do rozwodów i separacji prawnej, a następnie w celu zapewnienia jednolitego systemu ochrony patentowej w UE, jak również proponowanego wprowadzenia podatku od transakcji finansowych. Ponadto można skorzystać z klauzuli pomostowej (tj. art. 48 ust. 7 TUE). Takie zmiany wymagałyby jednak jednomyślności wśród rządów państw członkowskich w Radzie Europejskiej lub Radzie UE, co może być trudne do osiągnięcia. Oba te narzędzia mogłyby zasadniczo uprościć i przyspieszyć proces decyzyjny na szczeblu europejskim.

3.15. Stąd bardzo ważne jest, aby oprzeć się na konkluzjach Rady Europejskiej, która na posiedzeniu w dniach 26 i 27 czerwca 2014 r. uzgodniła, że „pojęcie »coraz ściślejszego związku« pozwala na podążanie przez różne kraje różnymi ścieżkami integracji: te, które chcą pogłębiać integrację, mogą to czynić, ale należy przy tym uszanować wolę tych, które nie chcą takiego pogłębienia”⁽¹³⁾. Oświadczenie to stanowi podstawę zróżnicowanej Unii Europejskiej obejmującej 28 państw członkowskich – w razie konieczności uczestniczących w niej w różnym stopniu – ułatwiając wzmocnioną współpracę w strategicznych dziedzinach i umożliwiając pełne uczestnictwo wszystkim państwom członkowskim.

3.16. Poza tym EKES uważa, że w przyszłości UE coraz większą rolę odgrywają strategie makroregionalne. Ich umocnienie i rozszerzenie mogłoby pomóc stworzyć europejski poziom pośredni, który mógłby przynieść UE konwergencję oraz zapewnić regularne zaangażowanie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, w tym partnerów gospodarczych i społecznych.

⁽¹⁰⁾ Opinia w sprawie komunikatu Komisji „Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską” z dnia 21 września 2011 r. (Dz.U. C 376 z 22.12.2011, s. 74).

⁽¹¹⁾ W razie rewizji traktatów EKES zaproponował już włączenie Protokołu w sprawie postępu społecznego. Zob. opinia w sprawie komunikatu Komisji Europejskiej „Akt o jednolitym rynku II – razem na rzecz nowego wzrostu gospodarczego” z dnia 17 stycznia 2013 r. (Dz.U. C 76 z 14.3.2013, s. 24).

⁽¹²⁾ Opinie w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej z dnia 11 września 2014 r. (Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 7), w sprawie europejskiej polityki imigracyjnej i stosunków z państwami trzecimi z dnia 9 lipca 2014 r. (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 1) oraz w sprawie: „Nowa polityka zagraniczna oraz polityka bezpieczeństwa UE a rola społeczeństwa obywatelskiego” z dnia 27 października 2011 r. (Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 56).

⁽¹³⁾ Punkt 27 konkluzji.

4. Umocnienie strefy euro i realizacja UGW

4.1. Poprawa podpadającej struktury UGW i umocnienie zarządzania gospodarczego to od kilku lat podstawowe punkty strategii UE ukierunkowanej na przezwycięzenie kryzysu. Pilne środki mające na celu utrzymanie UGW doprowadziły do szeregu zmian, które jednak wynikały z międzyrządowego procesu decyzyjnego. Obecnie należy zapewnić, by te rozwiązania na szczeblu międzyrządowym nie stały się ramami prawnymi stanowiącymi trwały dodatek do traktatów UE.

4.2. W związku z tym bezwzględnie należy szybko zrezygnować z obecnego systemu, opartego na zasadach mających zapewnić dyscyplinę budżetową, na rzecz procesu zapewniającego większą konwergencję państw strefy euro.

4.3. Przede wszystkim, mając na uwadze, że euro jest walutą UE, państwa członkowskie należące do strefy euro muszą przyspieszyć i pogłębić proces integracji poprzez urzeczywistnienie UGW. Jest to **proces, który musi pozostać otwarty dla wszystkich państw członkowskich UE**. Cel ten można osiągnąć poprzez solidne zarządzanie i umocnienie ram instytucjonalnych strefy euro, która ma się opierać na:

- **filarze walutowym i finansowym**, który już w dużej mierze stworzono i który powinien obejmować realizację pełnej, kierowanej przez UE unii bankowej, tak by stworzyć paneuropejski rynek kapitałowy, chroniąc zarazem podatników przed podejmowaniem zbyt wysokiego ryzyka i przypadkami niekontrolowanego bankructwa,
- **filarze gospodarczym**, by wzmocnić proces decyzyjny w dziedzinie polityki gospodarczej, a przez to wspierać wzrost, zatrudnienie, konkurencyjność, konwergencję i solidarność europejską,
- **filarze społecznym**, nierozzerwalnie związanym z postępem gospodarczym i efektywnością gospodarczą, tak aby zapewnić pełne wdrożenie traktatów europejskich w świetle art. 3 TUE, zwiększając też spójność społeczną i terytorialną,
- **filarze politycznym**, obejmującym większą rozliczalność i demokratyczną legitymację, prowadzące do wzrostu wiarygodności i zaufania.

4.4. Należy ponadto podjąć działania mające na celu wprowadzenie budżetu dla strefy euro, co może pomóc zamortyzować ewentualne wstrząsy, które mogą wystąpić w przyszłości, o ile taką potencjalną zdolność fiskalną stworzy się jako warunkową pomoc w dążeniu do reform. Zgodnie z opinią EKES-u z inicjatywy własnej w sprawie realizacji unii gospodarczej i walutowej⁽¹⁴⁾, taki budżet strefy euro mógłby być finansowany z podatku od transakcji finansowych obejmującego całą strefę euro, podatku od emisji dwutlenku węgla, tymczasowej opłaty lub emisji wspólnych obligacji. Wymagane jest jednak porozumienie co do każdej z tych możliwości.

4.5. Postęp w zarządzaniu gospodarką europejską będzie możliwy za sprawą umocnienia społecznego wymiaru UE. Powinno to się opierać na bardziej wyważonym stosowaniu art. 3 TUE, zgodnie z którym UE musi wypracować równowagę między efektywnością gospodarczą, spójnością społeczną i terytorialną. Ponadto art. 151 i 153 TFUE ukierunkowane są na harmonizację systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich, czym EKES zajmował się w 2013 r.⁽¹⁵⁾

4.6. Jednocześnie musimy wzmocnić legitymację demokratyczną UE dla ugruntowania jej ram politycznych, a w szczególności roli Parlamentu Europejskiego. W tym celu w ramach obecnych traktatów i przepisów można podjąć konkretne kroki. W średnio- i długoterminowej perspektywie ewentualna zmiana Traktatu powinna skutkować dostosowaniem postanowień instytucjonalnych do koniecznych wymogów prawdziwej unii politycznej. EKES zatwierdził już bardzo szczegółowy plan działania na rzecz urzeczywistnienia politycznego filaru UGW, przedstawiający w zarysie szeroki zakres możliwych działań⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Opinia w sprawie: „Realizacja unii gospodarczej i walutowej – Propozycje Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na następną europejską kadencję” z dnia 9 lipca 2014 r. (Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10).

⁽¹⁵⁾ Opinie w sprawie: „W stronę społecznego wymiaru europejskiej unii gospodarczej i walutowej” z dnia 22 maja 2013 r. (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 1) oraz w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „Wzmocnienie społecznego wymiaru unii gospodarczej i walutowej” z dnia 17 października 2013 r. (Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 122).

⁽¹⁶⁾ Opinia w sprawie: „Ukończenie UGW: filar polityczny” z dnia 27 maja 2015 r. (ECO/376) (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8).

4.7. EKES przyjmuje do wiadomości sprawozdanie pięciu przewodniczących dla Rady Europejskiej z dnia 22 czerwca 2015 r. „Dokończenie budowy europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej” i oczekuje, że będzie ono podstawą do bardziej zdecydowanych działań, takich jak wskazane powyżej⁽¹⁷⁾.

5. Konsolidacja uczestnictwa obywatelskiego, demokracji i rozliczalności: droga naprzód

5.1. Cała debata nad przyszłością UE powinna koncentrować się przede wszystkim na obywatelu. Demokracja i rozliczalność to podstawowe pojęcia związane z obywatelstwem europejskim. Podstawową rolę we wdrożeniu tych zasad musi odgrywać Komisja Europejska, będąca strażnikiem traktatów. Komisja, jako instytucja mająca monopol na inicjatywy ustawodawcze, odgrywa też pierwszoplanową rolę w zapewnieniu równowagi różnych sił i interesów składających się na UE. Takiemu zapewnianiu równowagi musi towarzyszyć skuteczniejsze wdrażanie zasad pomocniczości i proporcjonalności, z myślą o bardziej demokratycznym i partycypacyjnym sprawowaniu rządów w UE.

5.2. W Traktacie z Lizbony zwiększono rolę Parlamentu Europejskiego i zapewniono proaktywną postawę państw członkowskich za sprawą wzmocnionej Rady. W przyszłości jednak trzeba będzie rozszerzyć jeszcze bardziej kompetencje Parlamentu Europejskiego, na przykład zwiększając jego rolę w zarządzaniu gospodarką na szczeblu europejskim i w europejskim semestrze, a także wprowadzić bardziej wyważony podział odpowiedzialności i międzyinstytucjonalną współpracę między tymi trzema instytucjami, co zwiększy rzetelność metody UE. W tym kontekście kwestią budzącą szczególne zainteresowanie jest powszechne wykorzystywanie posiedzeń trójstronnych do przyjmowania aktów prawnych w pierwszym i drugim czytaniu zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą⁽¹⁸⁾. Posiedzenia trójstronne w dużym stopniu stały się normą, co jest sprzeczne z demokratycznymi zasadami przejrzystości i rozliczalności oraz koniecznością zachowania równowagi między tymi trzema instytucjami w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. W związku z tym EKES opowiada się za przywróceniem ducha, jeżeli nie litery, zwykłej procedury ustawodawczej, a posiedzenia trójstronne powinny pozostać wyjątkiem.

5.3. Co więcej, metoda UE będzie również skuteczniej stosowana dzięki pomocniczości horyzontalnej. Termin ten nie jest wyraźnie zdefiniowany w traktatach, podobnie jak określenie pomocniczości wertykalnej. Mimo to uznaje on publiczną rolę podmiotów prywatnych, np. obywateli i przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego, oraz ich uczestnictwo w kształtowaniu polityki i procesie decyzyjnym, jak również rolę partnerów społecznych w kontekście europejskiego dialogu społecznego.

5.4. W rzeczywistości pojęcie pomocniczości horyzontalnej, niekiedy zwanej pomocniczością funkcjonalną, to termin uznany już w sposób dorozumiany w traktatach w art. 152, 154 i 155 TFUE w sprawie dialogu społecznego i roli partnerów społecznych.

5.5. Artykuł 11 TUE również odzwierciedla zasadę demokracji uczestniczącej jako podstawowy element uzupełniający demokrację przedstawicielską, opisaną w art. 10 i 12 TUE⁽¹⁹⁾, stanowiącej fundamentalną podstawę demokracji. Jak EKES już wielokrotnie podkreślał, artykuł 11 ust. 1 i 2 TUE⁽²⁰⁾ otwiera znaczne perspektywy rozwoju europejskiej demokracji, kładąc fundamenty pod długotrwałą budowę zorganizowanego dialogu obywatelskiego na szczeblu europejskim, równoległe do dialogu politycznego między instytucjami UE a państwami członkowskimi.

5.6. Ponadto metodzie UE musi towarzyszyć większa pomocniczość wertykalna ze wzmocnioną rolą parlamentów narodowych w kształtowaniu polityki UE oraz bliższą współpracą między tymi pierwszymi i Parlamentem Europejskim.

⁽¹⁷⁾ http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pl.pdf

⁽¹⁸⁾ O posiedzeniach trójstronnych stanowi wspólna deklaracja Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z dnia 13 czerwca 2007 r. w sprawie praktycznych zasad dotyczących stosowania procedury współdecyzji (art. 251 Traktatu WE) (Dz.U. C 145 z 30.6.2007, s. 5).

⁽¹⁹⁾ Odpowiednio w sprawie roli parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego.

⁽²⁰⁾ Artykuł 11 ust. 1 i 2 stanowi:

„Za pomocą odpowiednich środków instytucje umożliwiają obywatelom i stowarzyszeniom przedstawicielskim wypowiadanie się i publiczną wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii”.
„Instytucje utrzymują otwarty, przejrzysty i regularny dialog ze stowarzyszeniami przedstawicielskimi i społeczeństwem obywatelskim”.

5.7. Zasadniczo wszystkie powyższe cele można by osiągnąć w ramach obowiązujących traktatów. W szczególności, w odniesieniu do uczestnictwa obywatelskiego, demokracji i odpowiedzialności, wiele można by osiągnąć, dopracowując europejskie strategie polityczne, usprawniając procesy i poprawiając wdrażanie. Jak już jednak wskazano w dwóch opiniach EKES-u⁽²¹⁾⁽²²⁾, postęp w skutecznym wdrażaniu postanowień art. 11 i nadaniu pełnego sensu pojęciu demokracji uczestniczącej jest bardzo ograniczony.

5.8. To samo dotyczy europejskiej inicjatywy obywatelskiej, ustanowionej na mocy art. 11 ust. 4. Powinna ona być podstawowym instrumentem demokracji uczestniczącej i aktywności obywatelskiej, ale w obecnej formie jest w dużym stopniu nieskuteczna i sposoby jej wdrażania wymagają znacznej zmiany.

5.9. Koncepcję pomocniczości horyzontalnej należy umocnić i rozszerzyć w przyszłości na rozleglejsze obszary polityki za pomocą zorganizowanego dialogu obywatelskiego, na przykład w dziedzinach ochrony środowiska i konsumentów. Zwiększyłyby to rolę przedstawicielskich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w procesach europejskich, umożliwiając im wnoszenie pełnego wkładu w obszarach polityki, które ich dotyczą, a tym samym wypełniając treścią zasadę demokracji uczestniczącej. Aby zrealizować ten cel, EKES, jako instytucjonalny przedstawiciel zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, ma do odegrania podstawową rolę w urzeczywistnieniu całego potencjału demokracji uczestniczącej oraz w rozwinięciu i umocnieniu dialogu obywatelskiego w partnerstwie z instytucjami UE.

5.10. Jego rola jako instytucjonalnego przedstawiciela zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu europejskim jest potrójna: (i) ułatwienie i wspieranie dialogu między przedstawicielskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z instytucjami europejskimi; (ii) zapewnienie trwałego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w procesy polityczne UE, oraz (iii) monitorowanie wdrażania art. 11 TUE.

5.11. W ten sposób oraz jako organ doradczy instytucji UE⁽²³⁾, EKES ma możliwość występowania w pełni w charakterze: (i) katalizatora i koordynatora dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i z tymi organizacjami, (ii) głównego pośrednika między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a organami decyzyjnymi UE oraz (iii) skutecznego łącznika między szczeblem krajowym i europejskim. W razie zmiany traktatów EKES zwróciłby się o wyraźne potwierdzenie tej roli⁽²⁴⁾.

5.12. Ponowne uruchomienie programu lepszego stanowienia prawa odzwierciedla życzenie nowej Komisji, by położyć wyraźny nacisk na jej prace ukierunkowane na ocenę, włączając w nie inne instytucje, organy krajowe oraz całe społeczeństwo obywatelskie. EKES jest organem doradczym, więc jego zaangażowanie w ocenę polityki ma zasadnicze znaczenie, ponieważ opiera się na mającej umocowanie w prawie roli Komitetu w strukturze instytucjonalnej UE, polegającej na: (i) ochronie tego, co UE uczyniła, by zaspokoić potrzeby europejskich obywateli, oraz (ii) ostrzeganiu o przeszkodach we wdrażaniu polityki i prawodawstwa UE oraz o możliwych uchybieniach.

⁽²¹⁾ Opinia w sprawie zasad, procedur i działań służących wdrażaniu art. 11 ust. 1 i 2 traktatu lizbońskiego z dnia 14 listopada 2012 r. (Dz.U. C 11 z 15.1.2013, s. 8).

⁽²²⁾ Opinia w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami z dnia 2 lipca 2015 r. (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

⁽²³⁾ Art. 13 ust. 4 TUE poświęcony przepisom dotyczącym ram instytucjonalnych stanowi, że „Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze”.

⁽²⁴⁾ Komitet skierował już taki wniosek do Rady Europejskiej w swojej opinii w 2006 r., w okresie refleksji będących następstwem nieudanej ratyfikacji traktatu konstytucyjnego.
Opinia w sprawie: „Wkład w posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 15–16 czerwca 2006 r. – okres refleksji” z dnia 17 maja 2006 r. (Dz.U. C 195 z 18.8.2006, s. 64).

5.13. W ramach przypisanej EKES-owi roli, zgodnie z art. 13 ust. 4 TUE, zarówno w protokole o współpracy z Komisją Europejską z dnia 22 lutego 2012 r., jak i w umowie o współpracy z Parlamentem Europejskim z dnia 5 lutego 2014 r. uznano znaczną wartość dodaną, jaką EKES może wnieść do lepszego stanowienia prawa, wzbogacając cały cykl polityki UE o wkład społeczeństwa obywatelskiego⁽²⁵⁾. EKES domaga się zatem wyraźnego uznania jego instytucjonalnej roli w razie przyszłej zmiany porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa⁽²⁶⁾.

5.14. Aby skutecznie wnieść wkład w realizację tych wszystkich założeń, sam EKES musi w pełni wykorzystać swój potencjał i wzmocnić swoją rolę, metody działalności i pracy oraz powiązania operacyjne z głównymi europejskimi organizacjami i sieciami społeczeństwa obywatelskiego. EKES zwiększa też znaczenie swoich prac, bardziej koncentrując się na klastrach priorytetowych obszarów polityki unijnej, w kontekście funkcji doradczej przypisanej mu w traktatach.

5.15. Dzięki takiemu postępowaniu EKES może wnieść znaczny wkład w wykorzystywanie potencjału Traktatu z Lizbony w obszarach polityki, które bezpośrednio dotyczą obywateli, jak również w wykrywanie możliwych niedociągnięć, które wymagałyby zmian i dostosowań danych obszarów polityki w celu lepszego zaspokojenia potrzeb obywateli.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽²⁵⁾ Ustęp 18 Protokołu o współpracy między EKES-em a Komisją stanowi, że „Komitet wnosi wkład w proces oceny wdrażania prawodawstwa Unii, zwłaszcza w odniesieniu do klauzul horyzontalnych, zgodnie z postanowieniami art. 8–12 TFUE”. Umowa o współpracy z Parlamentem Europejskim stanowi, że EKES będzie systematycznie przekazywał Parlamentowi „oceny skutków europejskiego prawodawstwa” wraz z „informacjami i materiałami pochodzącymi od społeczeństwa obywatelskiego i dotyczącymi tego, jak obowiązujące prawodawstwo i programy finansowania funkcjonują w praktyce i jakie niedostatki trzeba wziąć pod uwagę podczas kształtowania i zmiany prawodawstwa i polityki UE”.

⁽²⁶⁾ Opinia w sprawie aktów delegowanych z dnia 16 września 2015 r. (INT/768) (zob. s. 145 niniejszego Dziennika Urzędowego).

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

510. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 16 I 17 WRZEŚNIA 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”

(COM(2015) 215 final)

(2016/C 013/28)

Sprawozdawca: Bernd DITTMANN

Dnia 1 czerwca 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Program UE – Lepsze wyniki dzięki lepszemu stanowieniu prawa”

(COM(2015) 215 final).

Ustanowiony zgodnie z art. 19 regulaminu wewnętrznego podkomitet „Lepsze stanowienie prawa”, któremu powierzono przygotowanie prac w tej sprawie, w dniu 2 września 2015 r. jednomyślnie przyjął projekt swej opinii.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września 2015 r.) Komitet stosunkiem głosów 174 do 3 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Lepsze, inteligentne stanowienie prawa (LSP) jest wspólnym zadaniem wszystkich europejskich instytucji i państw członkowskich, przy czym nadrzędnym celem jest poprawa jakości europejskiego stanowienia prawa dla dobra obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników. LSP nie zastępuje jednak decyzji politycznych. LSP jest procesem, który zmienia się w miarę upływu czasu. Udało się już w ten sposób wiele osiągnąć, lecz nadal pozostaje potencjał poprawy.

1.2. EKES już od dawna na szeroką skalę angażuje się w tematykę LSP, co można zauważyć w zestawieniu jego najważniejszych opinii w sprawie LSP⁽¹⁾. Podejmuje on tym samym szczególną odpowiedzialność za wspieranie i akceptację europejskiego prawa i LSP w społeczeństwie obywatelskim.

1.3. EKES stwierdza, że jest niewystarczająco uwzględniany w programie na rzecz LSP, w stosunku do roli i funkcji powierzonej mu w traktatach UE i umowach o współpracy z Komisją i Parlamentem Europejskim (PE). Wzywa do włączenia organów doradczych UE do porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa.

1.4. EKES popiera szerokie zaangażowanie zainteresowanych stron poprzez konsultacje w trakcie całego cyklu życia określonego środka politycznego i odsyła w tym kontekście do opinii EKES-u w sprawie oceny wytycznych w sprawie konsultacji. Pragnie podkreślić, że odpowiedni dobór grupy docelowej oraz troska o reprezentatywność zainteresowanych stron to jego zdaniem istotne aspekty lepszego stanowienia prawa, które warto poprawić.

⁽¹⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

1.5. Przy wyborze ekspertów do Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, platformy REFIT i do wszystkich innych organów, jak i do udziału w wysłuchaniach, warsztatach i w innych okolicznościach należy, zdaniem EKES-u, zapewnić jak największą niezależność, bezstronność i przejrzystość.

1.6. EKES apeluje o włączenie samoregulacji i współregulacji do porozumienia międzyinstytucjonalnego, aby przy rozwiązywaniu kwestii politycznych były one brane pod uwagę na równi ze środkami regulacyjnymi.

1.7. EKES apeluje, by nieformalne rozmowy trójstronne zostały ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz by większość stanowionej prawa była przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej.

1.8. EKES wzywa do silniejszego zainteresowania Komisji niedociągnięciami w transpozycji i wprowadzaniu w życie prawa UE przez państwa członkowskie i domaga się, by stanowiąc prawo, stosować rozporządzenia zamiast dyrektyw.

2. Program UE na rzecz LSP – podstawowa ocena

2.1. EKES jest przekonany, że środki i narzędzia z zakresu LSP powinny przyczyniać się do poprawy jakości i skuteczności europejskich aktów prawnych, tworzenia prostych, zrozumiałych i spójnych przepisów, które wnoszą wkład w realizację celów opisanych w traktatach UE, a zwłaszcza w wzmocnienie i urzeczywistnienie europejskiego rynku wewnętrznego, oraz stanowią wartość dodaną dla obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników w Europie.

2.2. Europa jest wspólną przestrzenią prawną, która musi gwarantować dobre, niezawodne i możliwe do stosowania ramy prawne. Koncepcja LSP – która ma koncentrować się zarówno na środkach *ex ante* na poziomie UE, jak i na konsekwentnej transpozycji i wprowadzaniu w życie prawa UE w państwach członkowskich i przewiduje środki z zakresu LPS w trakcie całego cyklu życia aktu prawnego⁽²⁾ – będzie stanowiła cenny wkład na rzecz integracji europejskiej i obywateli pod warunkiem że nie ograniczy się tylko do nowych procedur i instrumentów technokratycznych, lecz gdy wszystkie instytucje europejskie i państwa członkowskie zaangażują się w wypracowanie kultury LSP.

2.3. Komisja przedstawia komunikat i przynależne do niego dokumenty jako nowy początek. Propozycje te należy bez wątplenia określić jako ambitne. Komitet chciałby jednak zauważyć, że LSP nie jest nowym tematem, lecz jest omawiane i rozwijane od wielu lat. Osiągnięte w ten sposób ulepszenia przyczyniły się do tego, że prawo UE charakteryzuje się zasadniczo wysoką jakością – z korzyścią dla obywateli, przedsiębiorstw, konsumentów i pracowników w Europie. EKES jest zdania, że w porównaniu z ustawodawcami krajowymi lub międzynarodowymi mechanizmy i procedury wypracowane na poziomie UE działają dobrze i są w stanie zapewniać wysoką jakość stanowienia prawa⁽³⁾. Jak pokaże niniejsze sprawozdanie, istnieje jednak nadal potencjał poprawy. EKES stwierdza jednak, że za pomocą LSP wiele już zrobiono i osiągnięto.

2.4. W kontekście narastającej krytyki koncepcji LSP, EKES podkreśla, że jego zdaniem w UE nie powinno chodzić o „więcej” lub „mniej” regulacji ani o to, aby dokonywać deregulacji określonych obszarów polityki lub podporządkowywać je innym priorytetom, a tym samym kwestionować wartości, za którymi opowiada się UE – ochronę socjalną, ochronę środowiska i prawa podstawowe⁽⁴⁾. LSP jest przede wszystkim środkiem pomocniczym, który powinien zagwarantować, by w oparciu o dowody, w świetle wyżej wymienionych wartości, skutecznie realizować cele polityczne przy jak najmniejszych obciążeniach, bez ograniczania praw chroniących środowisko i praw konsumentów lub standardów socjalnych i bez tworzenia nowych organów, co prowadzi do przesunięć kompetencyjnych w strukturze instytucjonalnej. LSP nie może i nie ma prawa zastępować decyzji politycznych.

⁽²⁾ Cykl życia obejmuje powstanie inicjatywy w Komisji od fazy przygotowawczej i fazy projektu, poprzez przyjęcie projektu przez Komisję, procedurę ustawodawczą, wejście w życie aktu prawnego, transpozycję, stosowanie przez państwa członkowskie, ocenę przez Komisję, badanie w ramach programu REFIT i ewentualnie aktualizację, przegląd, po uchyleniu i przedłożeniu nowego projektu.

⁽³⁾ *European Court of Auditors Report 2010: Commission's system represents EU and international best practice in terms of its transparency and its comprehensiveness.*

⁽⁴⁾ COM(2015) 215 final.

2.5. EKES aktywnie współdziała na rzecz demokratycznego kształtowania i stosowania prawa UE. Komitet już od lat na dużą skalę angażuje się w problematykę LSP i sporządził szereg opinii, które zawierają konkretne zalecenia dotyczące dalszego kształtowania tej koncepcji. Dostępne jest zestawienie tych zaleceń⁽⁵⁾, które powinno zostać wykorzystane jako impuls i pula pomysłów na potrzeby dalszego ulepszania programu LSP. Pokazuje to, że EKES ponosi szczególną odpowiedzialność za wspieranie i akceptację celów LSP w społeczeństwie obywatelskim. Także teraz Komitet jest gotowy wnieść wkład w przejrzyste, demokratyczne i spójne LSP.

2.6. EKES ubolewa, że komunikat Komisji i cały pakiet związany z LSP niewystarczająco podejmuje kwestię ustanowionej w Traktatach roli, funkcji i reprezentatywności EKES-u, a w związku z tym pozostaje niewykorzystany potencjał fachowej wiedzy i kompetencji jego członków i realizacji zadań EKES-u. Udział EKES-u w przedłożonym programie na rzecz LSP przewidziano jedynie w ramach platformy REFIT (obszar *ex post*), co nie odzwierciedla w wystarczający sposób jego zadań i odpowiedzialności za wzmocnienie legitymacji demokratycznej i skuteczności instytucji.

2.7. EKES domaga się zatem należytego uwzględnienia w programie na rzecz LSP. Niniejsze sprawozdanie zawiera propozycje, w jaki sposób i gdzie EKES powinien zostać włączony.

3. Porozumienie międzyinstytucjonalne – W kierunku wspólnej kultury LSP

3.1. Komunikat Komisji podejmuje m.in. kwestię środków planowanych w ramach porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie lepszego stanowienia prawa. EKES uważa wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego za jeden z kluczowych elementów programu na rzecz LSP. Należy wspierać Komisję w konsekwentnym rozwijaniu celów z zakresu LSP z udziałem całego społeczeństwa obywatelskiego. Potrzebne do tego jest jednak w szczególności wsparcie organów prawodawczych – Rady i PE. Wniosek dotyczący porozumienia międzyinstytucjonalnego jest ambitny i może się powieść tylko dzięki jednoznaczemu opowiedzeniu się wszystkich instytucji za celami i przesłaniem LSP oraz dzięki konsekwentnemu stosowaniu propozycji zawartych w porozumieniu międzyinstytucjonalnym, w świetle traktatów UE. Niepowodzenie negocjacji oznaczałoby duży regres, cofający się nawet dalej niż zobowiązania porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2003 r.

3.2. Mimo uznania roli i znaczenia EKES-u przez PE⁽⁶⁾ nigdzie w porozumieniu międzyinstytucjonalnym nie wspomina się ani o EKES-ie, ani o KR-ze, ani o przyznanej im w traktatach roli oraz funkcji. Jest to niedopuszczalne.

3.3. O ile Komisja zawczasu zasięgnie opinii EKES-u, Komitet jest gotów wesprzeć instytucje UE w działaniach na rzecz lepszego stanowienia prawa, w szukaniu nowych pomysłów. Może wypowiedzieć się w ramach swych kompetencji na temat planowanych projektów, zadbać o ich wysoką jakość, w stosownych przypadkach monitorować inicjatywy UE, a w szczególnych sytuacjach w posłużyć nawet jako zespół testowy dla planowanych inicjatyw.

3.4. EKES domaga się zatem uwzględnienia obu instytucji doradczych UE w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w odniesieniu do środków z zakresu LSP, które zostały im przyznane w traktatach UE i w umowach o współpracy z Komisją i PE.

3.5. Ocena konkretnych merytorycznych treści porozumienia międzyinstytucjonalnego zostanie przedstawiona w opinii z inicjatywy własnej, po jego przyjęciu przez Radę i PE.

4. Ocena komunikatu w sprawie programu na rzecz LSP

4.1. Zmiana trybu funkcjonowania na poziomie europejskim

4.1.1. Komisja pragnie uzyskiwać lepsze regulacje i lepsze wyniki, dzięki swojej nowej organizacji wewnętrznej i ukierunkowaniu środków według wytycznych politycznych, organizacji spójnego programu pracy na poziomie UE i wzmocnionemu współdziałaniu z instytucjami.

⁽⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=36193>

⁽⁶⁾ Sprawozdanie w sprawie Programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa (2014/2150 (INI); sprawozdawczyni: Sylvia Yvonne Kaufmann w pkt 19.

4.1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja wprowadziła ustrukturyzowaną wymianę z Radą i PE dotyczącą rocznego programu prac oraz wieloletniego programowania oraz że zgodnie z porozumieniem o współpracy z EKES-em zasięga jego opinii przed publikacją rocznego programu prac. Wymiana ta powinna obejmować cały cykl planowania i zagwarantować efekty synergii poprzez realizację systematycznego dialogu EKES-u z PE, Komisją i Radą, dzięki któremu będzie można dokładnie obserwować środki programu prac również po jego przyjęciu i ulepszać ogólną współpracę. EKES proponuje, aby planowanie nowych inicjatyw i priorytetów przebiegało również w świetle i z uwzględnieniem istniejących strategii i planów integracji (jak np. strategii „Europa 2020”, rocznego programu na rzecz wzrostu gospodarczego i semestru europejskiego i zaleceń dla poszczególnych krajów) i aby zawierało szczegółowe informacje, w jaki sposób planowane środki wpisują się w istniejące strategie i odzwierciedlają ich cele. Zapobiega to sytuacji, w której określone obszary i cele polityki przeważają nad już istniejącymi strategiami lub zostają im podporządkowane.

4.2. *Lepsze konsultacje, więcej otwartości i przejrzystości*

4.2.1. Komisja planuje, by poprzez konsultacje włączać zainteresowane strony w trakcie całego cyklu życia określonego środka politycznego. Plany działania, wstępne oceny skutków, akty prawne przyjęte przez kolegium komisarzy, oceny *ex post* i kontrole sprawności, a także projekty delegowanych aktów prawnych i wykonawczych aktów prawnych powinny być konsultowane z zainteresowanymi stronami. Ponadto należy poprawić uzasadnianie aktów prawnych.

4.2.2. EKES co do zasady z zadowoleniem przyjmuje cel polegający na dążeniu do większej przejrzystości i silniejszego włączania zainteresowanych stron w trakcie całego cyklu życia aktu prawnego. EKES stale podnosił kwestię znaczenia intensywnych konsultacji z zainteresowanymi stronami⁽⁷⁾, ponieważ kompleksowe konsultacje mogą przyczynić się do poprawy jakości i adekwatności stanowienia prawa w taki sposób, że znaleziona zostaje równowaga między osiąganiem celów politycznych z jednej strony a uproszczeniem administracji z drugiej. Lepsze konsultacje podniosą świadomość sytuacji i dzięki temu przyniosą poprawę stosowania przepisów⁽⁸⁾.

4.2.3. EKES dopiero w lipcu 2015 r. przedstawił w swojej opinii w sprawie oceny konsultacji z zainteresowanymi stronami⁽⁹⁾ propozycje poprawy możliwości zasięgania opinii zainteresowanych podmiotów, do których to propozycji w pełni nawiązuje się w niniejszej opinii. EKES uznaje w tym zakresie, że wytyczne zawierają ogólnie dobre standardy sprzyjające możliwości przeprowadzania konsultacji wartościowych pod względem jakości. Jak wyraźnie wskazuje jednak wyżej wymieniona opinia, istnieje nadal jeszcze wiele (również aktualnych) przypadków, w których nowe wytyczne nie są konsekwentnie stosowane przez właściwe służby Komisji. EKES domaga się zatem wprowadzenia wiążącego wewnątrz Komisji obowiązku stosowania wytycznych jako standardu jakości w odniesieniu do konsultacji z zainteresowanymi stronami.

4.2.4. Do uzyskania potrzebnych informacji niezbędne jest w przypadku każdej konsultacji właściwe określenie grupy docelowej. EKES mógłby pomóc w identyfikacji reprezentatywnych organizacji w ramach danej grupy docelowej, zgodnie ze swoimi kompetencjami i w ścisłej współpracy ze wszystkimi właściwymi organizacjami i Komisją⁽¹⁰⁾. Biorąc pod uwagę wzmocnienie mechanizmów konsultacji z zainteresowanymi stronami, EKES uważa za konieczne zagwarantowanie przejrzystości wyboru ekspertów w organach, na konferencjach, warsztatach itp. Podobnie należy silniej zaakcentować reprezentatywność zainteresowanych stron, a podczas oceny wyników trzeba przewidzieć ważenie jakościowe i ilościowe, w zależności od tego, czy reakcja pochodzi od osoby fizycznej, czy od reprezentatywnej organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Odpowiednio większą wagę powinny otrzymać informacje zwrotne od organizacji.

4.2.5. Jakość pytań (często sugestywnych), ich wybór i mechanizmy przekazywania informacji zwrotnych Komisji pozostawiają nierzadko wiele do życzenia⁽¹¹⁾. EKES przedstawił w tym zakresie kompleksowe propozycje, w jaki sposób wady te mogą zostać usunięte⁽¹²⁾. Mógłby on mieć wpływ na proces sporządzania kwestionariuszy konsultacyjnych, a także na treść pytań – albo poprzez proponowanie tych pytań, albo poprzez ocenę, czy pytania te są właściwe – działając tym samym regularnie jako swego rodzaju gremium kontrolne. Kontrola konsultacji i nadzór nad nimi oraz utworzenie przez EKES odpowiedniego centrum monitorowania⁽¹³⁾ mogłyby należycie przyczynić się do poprawy jakości konsultacji.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 48.

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u w sprawie oceny konsultacji Komisji Europejskiej z zainteresowanymi stronami (Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 57).

⁽⁹⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹⁰⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹¹⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹²⁾ Zob. przypis 8.

⁽¹³⁾ Zob. przypis 8.

4.2.6. Ważne jest też odpowiednie określenie terminów konsultacji. Procedura regulacyjna nie powinna być przez nie niepotrzebnie przedłużana, z drugiej strony jednak terminy 4, 8 czy 12 tygodni na konsultacje niekiedy złożonych lub bardzo technicznych inicjatyw mogą okazać się zbyt krótkie, aby zebrać konstruktywne informacje zwrotne. Usystematyzowane i na bieżąco aktualizowane planowanie konsultacji (zawarte w planach działania Komisji) oraz podawanie do wiadomości celów, wraz z wiarygodną informacją na temat harmonogramu, mogą pomóc zainteresowanym stronom przygotować się do udziału.

4.2.7. W celu zapewnienia jeszcze większej przejrzystości i jasności dla zainteresowanych stron EKES proponuje, aby na głównej stronie internetowej Komisji na temat konsultacji⁽¹⁴⁾ jednolicie i przejrzysto publikować wszystkie bieżące konsultacje instytucji UE, a także konsultacje agencji europejskich i instytucji niższego szczebla⁽¹⁵⁾, jak i wszystkie konsultacje dotyczące aktów delegowanych i wykonawczych. Trzeba je lepiej ogłaszać w całej Europie za pomocą kompleksowej strategii komunikacyjnej.

4.2.8. Z zadowoleniem należy w szczególności przyjąć konsultację aktów delegowanych (art. 290 TFUE) i aktów wykonawczych (art. 291 TFUE). Brak przejrzystości, oczywista niepewność prawa i niewystarczająca kontrola polityczna systemu wcześniejszych konsultacji aktów podporządkowanych są słusznie często krytykowane⁽¹⁶⁾. EKES proponuje ponadto wprowadzenie własnego rejestru delegowanych aktów prawnych, odpowiadającego rejestrowi w procedurze komitetowej. Stosowanie delegowanych i wykonawczych aktów prawnych musi być ściśle ograniczone i szczególnie uzasadnione. Działania na niższym szczeblu muszą konsekwentnie kierować się podstawowym aktem prawnym. Decyzje polityczne nie mogą być podważane na poziomie delegowanych i wykonawczych aktów prawnych.

4.2.9. Ponadto należy zagwarantować, aby nie dochodziło do powielania konsultacji lub treści delegowanych i wykonawczych aktów prawnych z konsultacjami dotyczącymi wytycznych agencji UE lub ich treściami.

4.2.10. Zasadniczo należy odróżniać konsultacje z partnerami społecznymi – zgodnie z praktykami w zakresie dialogu społecznego zawartymi w traktatach UE (art. 154 i 155 TFUE) – od konsultacji publicznych ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w społeczeństwie obywatelskim, o których mowa w art. 11 ust. 3 TUE. Obie formy mają swoją szczególną funkcję i różną legitymację.

4.2.11. Wyjaśnienia zawarte w zestawie narzędzi na rzecz LSP wskazują, że konsultacje z partnerami społecznymi nie podlegają standardom minimalnym dotyczącym konsultacji, a tym samym warunkom konsultacji społecznych. Niemniej EKES chciałby wyraźnie wskazać, że przedłożony komunikat nie może w żadnym razie służyć za pretekst, by konsultacje z europejskimi partnerami społecznymi lub wyniki negocjacji z nimi były poddawane kontroli *ex ante* lub *ex post* poprzez konsultacje społeczne. Dialog społeczny jest szczególną procedurą przewidzianą w TFUE⁽¹⁷⁾, która musi być respektowana. Konsultacje społeczne nie mogą być zatem zamiennikiem konsultacji z partnerami społecznymi⁽¹⁸⁾. Zgodnie z treścią art. 155 TFUE należy zagwarantować realizację wyników porozumień między partnerami społecznymi⁽¹⁹⁾.

4.3. Lepsze narzędzia dla lepszych rozwiązań

4.3.1. Komisja będzie w przyszłości stosować nowe zintegrowane wytyczne dotyczące LSP⁽²⁰⁾ w odniesieniu do nowych środków; zobowiązuje się też do zbadania możliwości pozaprawnych, jak na przykład współ- i samoregulacji; przywiązuje szczególną wagę do zasady „najpierw myśl na małą skalę”, testu MŚP i możliwego zwolnienia mikroprzedsiębiorstw z niektórych wymogów europejskich.

4.3.2. EWSA z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wytyczne dotyczące LSP zostały doprecyzowane, zmienione i uzupełnione w wersji skonsolidowanej o dodatkowy zestaw narzędzi. Zdaniem EKES-u narzędzia te mogą wnieść znaczny wkład w poprawę stanowienia prawa, a dzięki ich jednolitemu przedstawieniu w jednym dokumencie mogą stanowić szeroko pojęte wsparcie oraz umożliwić konsekwentne stosowanie przez pracowników Komisji. Sekretariat Generalny powinien zapewnić ich przestrzeganie przez wszystkie służby Komisji.

⁽¹⁴⁾ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_de.htm

⁽¹⁵⁾ W szczególności np. europejskich urzędów nadzoru EOIPA, ESMA, EBA.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie aktów delegowanych (zob. s. 145 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽¹⁷⁾ Art. 154 ust. 2 i 3 TFUE.

⁽¹⁸⁾ Podobnie w sprawozdaniu Komisji Prawnej PE w sprawie Programu sprawności i wydajności regulacyjnej (REFIT): aktualna sytuacja i perspektywa (2014/2150 (INI)); pkt 10.

⁽¹⁹⁾ Przykład negatywny: umowa w sektorze usług fryzjerskich.

⁽²⁰⁾ SWD(2015) 111.

4.3.3. Komisja potwierdza, że wytyczne w sprawie LSP „zapewnią również, aby utrzymanie konkurencyjności UE oraz zrównoważony rozwój UE pozostały priorytetami we wszystkich jej działaniach”⁽²¹⁾. Działania UE powinny przy tym charakteryzować się wyważeniem między nadrzędnymi celami UE a wspieraniem konkurencyjności. EKES ze swej strony domaga się poddania każdego wniosku ustawodawczego i nieustawodawczego skutecznemu i konsekwentnemu badaniu, analogicznie do celów art. 3 TUE i regularnego przeprowadzania „kontroli konkurencyjności”.

4.3.4. EKES stale przypominał o bardziej przejrzystym kształtowaniu procedur i ciągłym kompleksowym uwzględnianiu, w bardziej wyważony sposób, aspektów gospodarczych, społecznych i ekologicznych i konsumenckich⁽²²⁾. Musiałoby to być konsekwentnie badane podczas każdej oceny skutków. EKES w ramach swoich kompetencji mógłby wnieść wkład w wyważoną ocenę tych narzędzi i procedur.

4.3.5. Prawodawstwo powinno być co do zasady tak redagowane, aby mogło być na równi stosowane w odniesieniu do wszystkich przedsiębiorstw. Należy z zadowoleniem przyjąć ponowne zaangażowanie Komisji szczególnie w zasadę „najpierw myśl na małą skalę” i zobowiązanie do uwzględnienia interesów MSP, także mikroprzedsiębiorstw.

4.3.6. Nie ulega wątpliwości, że potrzebne jest uregulowanie poprzez stanowienie prawa dla przedsiębiorstw wszelkich wielkości, lecz w przypadku małych przedsiębiorstw, w szczególności mikroprzedsiębiorstw, często stwarza to problemy w odniesieniu do zakładania i prowadzenia przedsiębiorstwa. EKES podkreśla, że mikroprzedsiębiorstwa nie powinny być zasadniczo wykluczane. W przypadku wniosków ustawodawczych powinno być raczej wybierane podejście odpowiednie dla poszczególnych przypadków, wynikające ze starannej oceny skutków⁽²³⁾. Trzeba przy tym brać pod uwagę interesy mikroprzedsiębiorstw i nie wolno ograniczać praw pracowników i konsumentów.

4.3.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje przekształcenie rad ds. ocen skutków w Radę ds. Kontroli Regulacyjnej i apeluje, aby w procesie tym zapewnić możliwie największą przejrzystość, bezstronność i niezależność ekspertów. Nabór zewnętrznych ekspertów stanowi krok we właściwym kierunku. W ten sposób z jednej strony może zostać zapewniona większa bezstronność tego gremium, z drugiej, poprzez rozszerzenie zakresu zadań o oceny i kontrole sprawności, przewiduje się większą spójność i synergii oceny skutków. Celem musi jednak pozostać utworzenie niezależnego gremium ds. oceny skutków, które działałoby na rzecz wszystkich organów UE i wymieniało doświadczenia z już działającymi instytucjami doradczymi, EKES-em i KR-em. To niezależne gremium powinno korzystać z zewnętrznych ekspertów, mieć zewnętrznego przewodniczącego i badać wnioski Komisji⁽²⁴⁾. Komisja powinna wyraźnie dać do zrozumienia, że jej celem jest niezależny, zewnętrzny podmiot i obecny skład należy traktować tylko jako kolejny etap pośredni. W ten sposób można by zapewnić wiedzę ekspercką i zapobiec sytuacji, w której stanowieniem prawa w UE kierują grupy interesów.

4.3.8. EKES wskazywał w badaniach⁽²⁵⁾ i opiniach⁽²⁶⁾ na znaczenie samo- i współregulacji oraz ich cechy szczególnie jako przypadek „horyzontalnej subsydiarności”⁽²⁷⁾. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa z roku 2003 r. zawierało odrębny rozdział na ten temat. EKES jest zdania, że w niektórych przypadkach samoregulacja i/lub współregulacja mogą stanowić skuteczny środek zapobiegawczy lub użyteczny instrument uzupełniający działalność legislacyjną, jeśli zostaną one odpowiednio uwzględnione w kontekście szerokich ram prawnych, jasno i dobrze zdefiniowanych oraz opartych m.in. na zasadach przejrzystości, niezależności, skuteczności i odpowiedzialności⁽²⁸⁾.

4.3.9. Więcej przejrzystości dzięki stosowaniu środków z zakresu LSP należałoby wprowadzić przede wszystkim ze względu na zdecydowanie częstsze wykorzystanie nieformalnych rozmów trójstronnych⁽²⁹⁾. Można by to osiągnąć poprzez publikację wyników poszczególnych posiedzeń trójstronnych, a także wyników rozmów trójstronnych przed ich przyjęciem przez Radę i PE. Wprawdzie należy uznać, że proces ustawodawczy powinien w sumie ulec przyspieszeniu dzięki wykorzystaniu rozmów trójstronnych, prowadzi to jednak do kluczowego problemu obecnej praktyki stanowienia prawa, polegającego na tym, że państwa członkowskie w Radzie łączą różne akty prawne w tzw. pakiety negocjacyjne, aby zorganizować większości dla głosowania poszczególnych dyrektyw. Przebiega to zbyt często w nieprzejrzysty sposób i pod dużą presją czasu, bez wystarczającego włączenia ekspertów z państw członkowskich, PE oraz Komisji, a także bez wystarczającego badania oddziaływania zasadniczych elementów takich pakietów negocjacyjnych. Nie pozostaje to bez wpływu na jakość i przejrzystość stanowienia prawa.

⁽²¹⁾ COM(2015) 215 final, pkt 3.1.

⁽²²⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66.

⁽²³⁾ Dz.U. C 327 z 12.11.2013, s. 33.

⁽²⁴⁾ Zob. przypis 23.

⁽²⁵⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions.32948>

⁽²⁶⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 29.

⁽²⁷⁾ Zob. przypis 23.

⁽²⁸⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 66, pkt 5.10.

⁽²⁹⁾ Dotyczy to 80 % stanowionego prawa w trakcie ostatniej kadencji PE.

4.3.10. Dlatego w ramach procedury na rzecz LSP należy zagwarantować, że nieformalne rozmowy trójstronne są ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz że znaczna większość stanowionego prawa jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Tylko to gwarantuje pełną legitymację demokratyczną i uczestnictwo.

4.4. Wzmocnienie pozycji oceny *ex post*, programu REFIT i platformy REFIT

4.4.1. Komisja proponuje ponadto położenie mocniejszego akcentu na ocenę, ocenianie aktów prawnych w całym cyklu ich życia, kształtowanie programu REFIT w sposób bardziej ukierunkowany, osadzenie go w programie prac i przeprowadzanie kontroli sprawności (ang. *fitness checks*). Należy poprawić wdrożenie aktów prawnych i utworzyć platformę REFIT, w której powinien brać udział również EKES, zajmując jedno miejsce.

4.4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję Komisji, aby położyć akcent na ocenie i aby w procesie tym uczestniczyły inne organy UE oraz społeczeństwo obywatelskie. Oceny *ex post*, w których deklarowane cele są porównywane z ustalonymi wynikami, stanowią ważne narzędzia analityczne, zwłaszcza że – trzymając się modelu cyklu życia aktu prawnego – wnioski wyciągnięte z tych ocen można bezpośrednio wykorzystać w ewentualnej ocenie skutków związanej z przeglądem danego aktu prawnego. Należy przyjąć z zadowoleniem, że przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedstawiciele przedsiębiorstw oraz pracowników i konsumentów, którzy są z reguły adresatami aktów prawnych, mają uczestniczyć w tym procesie poprzez ukierunkowane konsultacje społeczne. EKES wskazuje jednak, że oceny powinny być rozpoczynane dopiero po pewnym czasie od wprowadzenia w życie aktu prawnego, aby móc zebrać i przeanalizować odpowiednie dane i informacje dotyczące jego oddziaływania⁽³⁰⁾.

4.4.3. Włączenie EKES-u w ten proces ma zasadnicze znaczenie. Umowy o współpracy z Komisją i PE przewidują taki udział EKES-u, który mógłby prowadzić dodatkowo do efektów synergii i współpracy z PE. W kontekście przedstawionego modelu cyklu życia aktu prawnego zapewnione byłoby wczesne uwzględnienie wkładu EKES-u. EKES mógłby w razie potrzeby przeprowadzać własne oceny, przedstawiać wyniki z platformy REFIT wraz z innymi zainteresowanymi stronami oraz państwami członkowskimi i Komisją, a dzięki temu ulepszyć swoją współpracę z instytucjami i dostarczać impulsów na potrzeby ocen w programie REFIT. Zawarcie programu REFIT w kolejnym rocznym programie prac Komisji zapewniłoby dalszy wkład EKES-u w programowanie.

4.4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje dążenie Komisji do ulepszenia procedur i narzędzi programu REFIT. Komitet odsyła w tym zakresie do swych wcześniejszych opinii⁽³¹⁾.

4.4.5. Uchylenie określonych przestarzałych aktów prawnych przez Komisję stało się już praktyką i powinno być kontynuowane. Przeprowadzanie kontroli sprawności zasadniczo spotyka się z aprobatą⁽³²⁾. Komisja powinna w przejrzysty sposób przedstawiać na swojej stronie internetowej wszystkie przeprowadzone, bieżące i planowane kontrole sprawności i publikować je.

4.4.6. Utworzenie platformy REFIT z udziałem EKES-u zdecydowanie należy przyjąć z zadowoleniem. Platforma ta powinna zbierać i analizować propozycje uproszczeń administracyjnych, które wynikają z przepisów unijnych oraz ich wdrożenia i stosowania w państwach członkowskich. EKES zachęca, aby zwrócić uwagę na wyważony skład grupy zainteresowanych stron; od tego będzie zależał sukces platformy. W tej grupie zainteresowanych stron EKES jest reprezentowany przez wysoko wykwalifikowanego eksperta. Komisja powinna jednak wyjaśnić, w jaki sposób umocowany jest mandat przedstawicielski EKES-u i KR-u w platformie REFIT. Należy uwzględnić tu szczególną rolę instytucjonalną EKES-u i KR-u w porównaniu do znaczenia innych zainteresowanych stron. Co do zasady udział państw członkowskich jest w tym organie mile widziany; powinno to umożliwiać wymianę doświadczeń z przedstawicielami państw członkowskich w dowolnym czasie. PE powinien być w regularnych odstępach informowany o pracy platformy REFIT i mieć możliwość udziału w dorocznym posiedzeniu tej platformy.

⁽³⁰⁾ Zob. przypis 22.

⁽³¹⁾ Zob. przypis 22.

⁽³²⁾ Zob. przypis 23.

4.4.7. Zdaniem EKES-u jedna z największych słabości europejskiego programu na rzecz LSP polega na tym, że państwa członkowskie nie są dostatecznie angażowane. Jest to problematyczne nie tylko dla państw członkowskich, lecz również dla UE, ponieważ – co nie dziwi – państwa członkowskie wobec braku wnikliwych i opartych na dowodach środków i planów transpozycji, a także środków skutecznej realizacji wdrażają prawo UE niekiedy z wahaniem, z opóźnieniem, nieprawidłowo lub nie wdrażają go wcale.

4.4.8. Jest godne ubolewania, że w komunikacie Komisji nie wspomniano tego problemu i nie przedstawiono propozycji, w jaki sposób można temu zaradzić. Z tego powodu w 2013 r. musiało zostać wszczętych przeciw państwom członkowskim aż 1 300 postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Przy tym w tej chwili mniej problematyczne są postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego z powodu opóźnienia transpozycji (na koniec 2013 r. toczyło się 390 postępowań). Większą bolączką, podobnie jak już w 2012 r., są te postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, które dotyczą nieprzestrzegania przepisów UE w obszarach środowiska, podatków, transportu oraz rynku wewnętrznego i usług (62 % wszystkich przypadków) ⁽³³⁾.

4.4.9. Jedną z możliwości byłoby położenie w tym względzie przez Komisję większego nacisku na informowanie społeczeństwa, gdyż ostatecznie to rządy państw członkowskich, które nie dokonały transpozycji lub zrobiły to nieprawidłowo albo z opóźnieniem, wyraziły zgodę w Radzie na ustanowienie danego prawa. To one odpowiadają za ogólnie niedostateczne wprowadzanie w życie dorobku UE, które jest corocznie stwierdzane w sprawozdaniach dotyczących stosowania prawa wspólnotowego. Komisja powinna ponadto systematycznie badać, jakie środki są nieodzowne do gruntownej zmiany obecnej sytuacji i uwzględnić wcześniejsze wnioski EKES-u ⁽³⁴⁾.

4.4.10. Tam, gdzie istnieje potrzeba regulacji, należy dla każdego przypadku z osobna zbadać pod kątem treści i kontekstu, czy bardziej odpowiednie są dyrektywy czy rozporządzenia. Aby np. zapobiec różnicom w środkach transpozycji lub nadmiernie rygorystycznemu wdrażaniu ⁽³⁵⁾, częściej należałoby zwłaszcza sięgać po rozporządzenia zamiast dyrektyw ⁽³⁶⁾. Zapewniłoby to większą jasność i pewność prawa.

4.4.11. Transpozycja prawa UE i jego wprowadzenie w życie są ponadto ważnymi wskaźnikami dla jego późniejszej oceny, która powinna być przeprowadzana przez poszczególne rządy. Zobowiązanie Komisji do sporządzenia planów transpozycji ważnych dyrektyw ⁽³⁷⁾, które dzięki środkom wspierającym Komisji powinny ułatwić wdrożenie w państwach członkowskich, stanowi pożądaną część nowego pakietu w sprawie LSP. Do środków tych zalicza się możliwość zwrócenia się przez Komisję do państw członkowskich o dostarczenie dokumentów wyjaśniających krajową strategię transpozycji i o przeprowadzenie dwustopniowej oceny zgodności. Z perspektywy EKES-u należy to zdecydowanie postrzegać jako krok we właściwym kierunku. W praktyce okaże się, na ile działania te są skuteczne.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Henri MALOSSE
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽³³⁾ 31. sprawozdanie roczne z kontroli stosowania prawa UE (COM(2014) 612 final).

⁽³⁴⁾ Zob. przypis 22.

⁽³⁵⁾ EKES pracuje aktualnie nad własną analizą, która dogłębnie bada ten problem.

⁽³⁶⁾ O ile w kadencji 2000–2004 częściej stosowano dyrektywy niż rozporządzenia (155 rozporządzeń i 191 dyrektyw), o tyle w ostatniej kadencji (2010–2014) stosunek ten wyraźnie zmienił się na rzecz rozporządzeń (383) zamiast dyrektyw (136).

⁽³⁷⁾ *Better Regulation Guidelines* (SWD(2015) 111 final), rozdział IV: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/swd_br_guidelines_en.pdf

ZAŁĄCZNIK

Następujące fragmenty projektu opinii Komitetu zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

Punkt 4.3.10

Dlatego EKES docenia inicjatywę poddawania ocenie skutków odpowiednich poprawek, w szczególności tych zgłaszanych przez Radę i PE (ten postulat także zawarto już w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2003 r.), gdyż może to zdecydowanie poprawić jakość stanowienia prawa. Komitet ubolewa jednocześnie, że komunikat Komisji w niewystarczający sposób podejmuje tę problematykę. Dlatego w ramach procedury na rzecz LSP należy zagwarantować, że nieformalne rozmowy trójstronne są ograniczone do sytuacji absolutnie wyjątkowych oraz że znaczna większość stanowionego prawa jest przyjmowana w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Tylko to gwarantuje pełną legitymację demokratyczną i uczestnictwo.

Wynik głosowania: 106 głosy za, 59 przeciw, 19 osób wstrzymało się od głosu.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa (przekształcenie)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD))

(2016/C 013/29)

Samodzielny sprawozdawca: Brian CURTIS

Rada, w dniu 2 lipca 2015 r., oraz Parlament Europejski, w dniu 6 lipca 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 43 ust. 2 i art. 304 TFUE, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia unijnych ram gromadzenia danych, zarządzania nimi i ich wykorzystywania w sektorze rybołówstwa oraz w sprawie wspierania doradztwa naukowego w zakresie wspólnej polityki rybołówstwa (przekształcenie)

(COM(2015) 294 final – 2015/0133 (COD)).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 141 głosami (2 osoby wstrzymały się od głosu) następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Ogólnie ujmując, EKES zgadza się z intencją Komisji, aby za podstawę przyjąć elementy dobrze funkcjonujące, zachowując tym samym w dużym stopniu ciągłość, lecz jednocześnie reagując na nowe wymogi, i uważa, że proponowane zmiany nie wykraczają poza to, co jest konieczne i właściwe do osiągnięcia podstawowego celu, jakim jest poprawa jakości i dostępności danych w sektorze rybołówstwa.

1.2. Dostępność danych to dziedzina, w której konieczny jest największy postęp. Procedura wnioskowania przez użytkowników końcowych o uzyskanie danych od państw członkowskich („transmisje danych”) jest zbyt uciążliwa i wymaga dużych nakładów. Dostępność danych o działalności połowowej różni się w poszczególnych państwach członkowskich ze względu na odmienne zasady dostępu, oparte częściowo na ograniczeniach możliwości wielorakiego wykorzystania tych danych; dane pozyskane w obrębie ram gromadzenia danych nie są w pełni wykorzystywane z uwagi na trudności w dostępie do nich, co prowadzi do zaprzepaszczenia możliwości wykorzystania tych danych i do zbędnych inwestycji związanych z gromadzeniem tych samych danych do różnych celów (np. na potrzeby polityki planowania przestrzennego w odniesieniu do obszarów morskich). Przegląd ram gromadzenia danych jest okazją, by z jednej strony zapewnić szerszemu kręgowi zainteresowanych stron większą dostępność danych dotyczących rybołówstwa, a z drugiej strony – dzięki wykorzystaniu najnowszych osiągnięć technicznych – zmniejszyć obciążenie, jakie wnioski o dane stanowią dla państw członkowskich.

1.3. Należy dążyć do poprawy jakości i wiarygodności. Jednym ze sposobów zagwarantowania wysokiej jakości danych będzie zastosowanie Europejskiego kodeksu praktyk statystycznych oraz ram zapewniania jakości określonych w Europejskim Systemie Statystycznym.

2. Kontekst

2.1. W 2000 r. ustanowiono unijne ramy w zakresie zbierania danych z dziedziny rybołówstwa i zarządzania nimi ⁽¹⁾, a następnie zreformowano je w 2008 r., czego wynikiem są ramy gromadzenia danych ⁽²⁾. Ustanowienie ram gromadzenia danych stanowi znaczny postęp w harmonizacji unijnych przepisów regulujących gromadzenie biologicznych, środowiskowych, technicznych i społeczno-ekonomicznych danych dotyczących sektorów rybołówstwa, akwakultury i przetwórstwa.

2.2. Zatwierdzając w 2013 r. reformę wspólnej polityki rybołówstwa (WPRyb) ⁽³⁾, Rada i Parlament Europejski zwrócili się do Komisji o przyspieszenie przyjęcia wniosku zmieniającego ramy gromadzenia danych, tak aby zasady i cele gromadzenia danych, które mają podstawowe znaczenie dla wsparcia zreformowanej WPRyb, mogły jak najszybciej zostać zastosowane w praktyce. Omawiany wniosek sporządzono z myślą o realizacji tego celu w drodze wspierania współpracy regionalnej i dostosowania do nowych potrzeb w zakresie danych.

2.2.1. Ramy gromadzenia danych należy dostosować do potrzeb wynikających z nowego rozporządzenia w sprawie WPRyb: do stopniowego osiągnięcia poziomu maksymalnego podtrzymywalnego połowu, wpływu rybołówstwa na ekosystemy (np. chronione gatunki, siedliska dna morskiego), wpływu na środowisko i innych wpływów, jakie wywiera akwakultura (zilustrowanych informacjami dotyczącymi śmiertelności i strat, stosowania leków) oraz skutków obowiązku wyładunku.

2.2.2. Dokonując przeglądu ram gromadzenia danych, należy zapewnić również, by przy gromadzeniu danych kierowano się wynikami oceny kosztów i korzyści lub kosztów i wykorzystania analizy dotyczącej dokładności uzyskiwanej w modelach naukowych i powiązanego poziomu ryzyka (na przykład połowów kontrolnych można dokonywać co trzy lata zamiast co roku). Analizę taką należy przeprowadzić w oparciu o dyskusję między podmiotami zarządzającymi rybołówstwem, podmiotami gromadzącymi dane i podmiotami zapewniającymi doradztwo naukowe.

2.3. Wniosek Komisji ma umożliwić wzajemne dostosowanie ram gromadzenia danych i innych stosownych przepisów unijnych związanych z gromadzeniem danych dotyczących rybołówstwa, tak aby wyeliminować przypadki powielania przepisów i tym samym ograniczyć koszt całego systemu informacji o środowisku morskim. Uznano, że odrębna ocena skutków w przedmiotowym zakresie nie jest konieczna z uwagi na fakt, iż ramy gromadzenia danych poddano ocenie skutków na potrzeby WPRyb w związku z ówczesnym wyraźnym założeniem, że będą one częścią tej polityki.

3. Uwagi

3.1. Ramy gromadzenia danych są zbyt skomplikowane, zarówno od strony prawnej, jak i pod względem zasad wdrażania. Jedną z przyczyn złożoności i braku skuteczności jest powielanie wymagań dotyczących danych, zawartych zarówno w ramach gromadzenia danych, jak i w innych przepisach unijnych, takich jak rozporządzenie w sprawie kontroli rybołówstwa ⁽⁴⁾ i konkretne rozporządzenia w zakresie statystyk ⁽⁵⁾. Fakt, że te same nieprzetworzone dane trzeba przekazywać różnym użytkownikom końcowym w różnie zagregowanej postaci stanowi kolejne źródło złożoności i braku skuteczności.

3.2. Uregulowania dotyczące ram gromadzenia danych mają zbyt nakazowy charakter i są zbyt szczegółowe, czego wynikiem jest kłopotliwy system, w niewystarczającym stopniu dostosowujący się do zmieniających się potrzeb. W związku z tym konieczne jest większe zaangażowanie użytkowników końcowych w opracowywanie wymogów dotyczących danych, tak aby dane te zaspokajały ich potrzeby.

3.3. Kolejną kwestią będącą przedmiotem zainteresowania jest potrzeba zwiększenia synergii z celami realizowanymi w ramach innych obszarów polityki UE. Odnosi się to przede wszystkim do dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

⁽¹⁾ Dz.U. L 176 z 15.7.2000, s. 1.

⁽²⁾ Dz.U. L 60 z 5.3.2008, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 354 z 28.12.2013, s. 22.

⁽⁴⁾ Dz.U. L 343 z 22.12.2009, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 1,

Dz.U. L 403 z 30.12.2006, s. 1,

Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 1,

Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 42,

Dz.U. L 87 z 31.3.2009, s. 70,

Dz.U. L 97 z 9.4.2008, s. 13.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium

(program kroczący)

(COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD))

(2016/C 013/30)

Sprawozdawca: José María ESPUNY MOYANO

Współsprawozdawca: Martin SIECKER

Parlament Europejski, w dniu 30 kwietnia 2015 r., oraz Rada, w dniu 17 czerwca 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 w odniesieniu do umożliwienia państwom członkowskim ograniczenia lub zakazu stosowania genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy na swoim terytorium (program kroczący)

(COM(2015) 177 final – 2015/0093 (COD)).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 2 września 2015 r.

Na 510. sesji plenarnej w dniach 16–17 września 2015 r. (posiedzenie z dnia 16 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 138 do 6 (7 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

- 1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej poruszenia kwestii budzącej spore zainteresowanie sektorów produkcji i ogólnie opinii publicznej.
- 1.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja korzysta ze swojego mandatu, by znaleźć rozwiązania dotyczące systemu zatwierdzania upraw GMO, który okazał się nieodpowiedni.
- 1.3. Zdaniem Komitetu we wniosku należało poświęcić większą uwagę zasadniczym aspektom, takim jak identyfikowalność oraz spójność przepisów między różnymi sektorami produkcji żywności i paszy, a także przeprowadzić ocenę wpływu zaproponowanych środków na społeczeństwo i gospodarkę.
- 1.4. EKES ma również zastrzeżenia co do rzeczywistej możliwości wdrożenia tych przepisów na jednolitym rynku oraz co do aspektów prawnych. Nie należy także zapominać, że obok kwestii prawnych problemem jest percepcja społeczna i polityczna.
- 1.5. Dlatego też EKES zaleca Komisji wycofanie wniosku w jego obecnej postaci i przygotowanie nowego, który odzwierciedlałby zagadnienia wskazane w niniejszej opinii i innych podobnych opiniach Parlamentu Europejskiego.

2. Przebieg procedury

2.1. Uprawy biotechnologiczne (organizmy zmodyfikowane genetycznie – GMO) zaczęły być popularyzowane na świecie w 1996 r. Od tego czasu obszar, na jakim są uprawiane, zwiększa się w stałym rocznym tempie 3–4 %. W latach 2013–2014 obszar upraw biotechnologicznych zwiększył się o 6,3 mln hektarów, aż do osiągnięcia ogółu 181 mln hektarów uprawianych przez ponad 18 mln rolników w 28 krajach. Największe obszary znajdują się w Stanach Zjednoczonych, Brazylii i Argentynie, lecz sporo jest ich również w krajach rozwijających się, takich jak Burkina Faso, Sudan czy Bangladesz. Główne uprawy to kukurydza, soja i bawełna, lecz także bakłażany, pomidory i papryka.

2.2. W Unii Europejskiej GMO uprawia się w pięciu krajach (Portugali, Republice Czeskiej, Rumunii, Słowacji i Hiszpanii), na obszarach obejmujących łącznie ok. 148 tys. hektarów (w tym 137 tys. hektarów w Hiszpanii, 8 tys. hektarów w Portugalii, 2 500 hektarów w Republice Czeskiej, 800 hektarów w Rumunii i 100 hektarów na Słowacji – według danych z 2013 r.)⁽¹⁾.

2.3. Zgodnie z wymogami prawnymi od ponad dziesięciu lat regularnie informuje się o obecności GMO na etykietach żywności i paszy. Obecnie około 85–90 % pasz przemysłowych produkowanych w UE oznaczonych jest jako GMO bądź produkty zawierające GMO, a to ze względu na znaczną zawartość surowców pochodzących z upraw modyfikowanych genetycznie, zarówno importowanych, jak i wytwarzanych w UE, które stanowią przeciętnie 20–25 % końcowej formuły składników paszy przemysłowej. Jeżeli omawiany wniosek wejdzie w życie, może znacznie wpłynąć na popyt na żywność i paszę oraz na ich podaż w UE. Trzeba dokładnie przeanalizować wpływ, jaki to może wywrzeć na europejskie rolnictwo, a następnie na WPR. Przepisy europejskie, które gwarantują właściwą identyfikowalność GMO w żywności i paszach, powinny objąć również znakowanie tych produktów jako niezawierających GMO w przypadkach, gdy są one faktycznie wolne od GMO.

2.4. Niemniej nie poczyniono podobnych kroków odnośnie do przepisów europejskich dotyczących żywności dla ludzi. EKES ubolewa nad tym i pragnie zwrócić na te kwestię szczególną uwagę.

3. Obowiązujące ramy prawne

3.1. Od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) nr 1829/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady⁽²⁾ nigdy nie osiągnięto większości kwalifikowanej państw członkowskich w Radzie ani za projektem decyzji Komisji zatwierdzającej GMO czy żywność bądź pasze zawierające GMO, ani przeciw takiemu projektowi. Wynikiem był zawsze „brak opinii” na wszystkich etapach procedury. W związku z tym decyzje zatwierdzające były przyjmowane przez Komisję, zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, bez poparcia państw członkowskich.

3.2. Zwrot dokumentacji do Komisji w celu podjęcia ostatecznej decyzji stał się normą, choć powinien być jedynie wyjątkiem.

3.3. Wobec braku większości kwalifikowanej wśród państw członkowskich Komisja, jako podmiot zarządzający ryzykiem, ma podjąć decyzję w rozsądnym terminie (udzielenia lub odmówienia zatwierdzenia).

4. Wniosek Komisji

4.1. Wniosek Komisji obejmuje dodanie nowego art. 34a do rozporządzenia (WE) nr 1829/2003. Na mocy tego artykułu państwa członkowskie mogą przyjmować środki dotyczące ograniczenia lub zakazu stosowania GMO, jeśli tylko środki te:

- są uzasadnione oraz oparte na istotnych powodach zgodnie z prawem unijnym, a także w żadnym wypadku nie kolidują z przeprowadzoną oceną ryzyka,
- proporcjonalne i niedyskryminacyjne.

4.2. Jeżeli państwo członkowskie zamierza przyjąć środki przewidziane w nowym systemie, najpierw przekazuje Komisji ich projekt oraz odpowiednie uzasadnienie.

4.3. Przyjęte środki nie wpływają na stosowanie żywności i paszy zawierających materiał zmodyfikowany genetycznie, jeśli jego występowanie jest przypadkowe lub nieuniknione technicznie.

4.4. Środki te nie mają zastosowania do GMO przeznaczonych do uprawy.

4.4.1. Jednakże podobna procedura została już niedawno przyjęta w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/412⁽³⁾, która zapewnia państwom członkowskim większą swobodę decydowania o ograniczeniu lub zakazie uprawy GMO na swoim terytorium. Omawiany wniosek Komisji ma na celu stworzenie podobnej procedury w odniesieniu do genetycznie zmodyfikowanej żywności i genetycznie zmodyfikowanych produktów paszowych, zgodnej z rozwiązaniem przyjętym niedawno w odniesieniu do uprawy GMO.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/food/plant/docs/plant_gmo_report_studies_report_2013_mon_810_en.pdf

⁽²⁾ Dz.U. L 268 z 18.10.2003, s. 1.

⁽³⁾ Dz.U. L 68 z 13.3.2015, s. 1.

5. Upřednie ostrzezenie

5.1. Jest to jedna z bardzo drażliwych kwestii, która ma wielu tak zwolenników, jak i przeciwników. Dlatego też w niniejszej opinii Komitet ograniczy się wyłącznie do argumentów popierających i odrzucających wniosek, bez wdawania się w ogólniejszą ocenę stosowności czy niestosowności GMO, którą zresztą przeprowadził już we wcześniejszych opiniach⁽⁴⁾.

6. Argumenty przemawiające za wnioskiem Komisji

6.1. *Przywrócenie równowagi między kompetencjami krajowymi a unijnymi*

6.1.1. Ograniczenia operacyjne i budżetowe obecnej wspólnej polityki rolnej powodują, że coraz częściej wiele państw kwestionuje kompetencje przyznane w tej dziedzinie na mocy traktatów, co skutkuje politycznym osłabieniem instytucji europejskich.

6.1.2. Z drugiej strony, niektóre państwa członkowskie, które nie są „naturalnymi” beneficjentami WPR, często krytykują obciążenie budżetowe, jakie niesie ze sobą ta wspólna polityka, jak również inne polityki trzeciego filaru. Ta opozycja polityczna zyskuje poparcie w niektórych państwach członkowskich, czego nie może zignorować ani prawodawca, ani EKES.

6.1.3. Wniosek Komisji oznaczałby krok wstecz, co dałoby niektórym państwom członkowskim (i opinii publicznej w tych krajach) powód do domagania się przywrócenia równowagi między kompetencjami krajowymi a unijnymi, szczególnie w dziedzinie, w której nadal wykonuje się kompetencje krajowe (odnośnie do upraw GMO).

6.2. *Zawarcie we wniosku norm prawnych i klauzul ochronnych w celu uniknięcia nadużyć ze strony państw członkowskich*

6.2.1. Wymóg uzasadnienia w każdym przypadku środków przyjmowanych przez państwa członkowskie pozwala uniknąć arbitralnych decyzji oraz zapewnić zgodność tych środków z traktatami, a zwłaszcza – i wyraźnie – z zasadami dotyczącymi rynku wewnętrznego oraz międzynarodowymi zobowiązaniami Unii.

6.2.2. Te środki ostrożności, wraz z zasadą odpowiedzialności w zakresie zarządzania publicznego, charakteryzującą współczesne administracje krajowe, powinny prowadzić do sytuacji, w której decyzje o wyłączeniu będą podejmowane wyjątkowo i z zachowaniem zasady proporcjonalności.

6.3. *Zniesienie anomalii w praktyce prawnej UE*

6.3.1. Jak potwierdza Komisja we wcześniejszych wersjach wniosku, rozporządzenie (WE) nr 1829/2003 nigdy nie zostało w pełni wdrożone zarówno ze względu na nieuzasadnione naukowo stanowiska krajowe, jak i anomalie prawne dotyczące podejmowania decyzji bezpośrednio przez Komisję (procedura komitetowa).

6.3.2. Ta sytuacja, faktycznie wyjątkowa w europejskim kontekście regulacyjnym, zostałaby ograniczona w wypadku przyjęcia wniosku zaproponowanego przez Komisję. Niektóre państwa członkowskie, które dotychczas opowiadały się za niepodejmowaniem decyzji bądź systematycznie utrudniały zawiązanie wystarczającej większości, mogą nie mieć już potrzeby politycznego sprzeciwu w Radzie, jeśli na poziomie krajowym będą dysponować innymi narzędziami umożliwiającymi sprzeciw wobec decyzji Rady w tej dziedzinie bądź osłabienie ich skuteczności.

6.4. *Wykonanie mandatu*

6.4.1. Opracowując wniosek zmieniający rozporządzenie (WE) nr 1829/2003, Komisja faktycznie wykonuje mandat otrzymany w celu przedstawienia wniosku pozwalającego przełamać ograniczenia obecnych ram prawnych dotyczących dopuszczenia pasz i żywności zawierających GMO. W tym względzie wniosek Komisji jest konieczny i odpowiedni.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 68 z 6.3.2012, s. 56.

7. Argumenty przemawiające przeciw wnioskowi Komisji

7.1. Ogólny sprzeciw wszystkich zainteresowanych sektorów

7.1.1. Wniosek Komisji wzbudził ogólny sprzeciw, również medialny, zarówno sektorów opowiadających się za wykorzystaniem GMO w żywności i paszach, jak i sektorów zwyczajowo przeciwnych stosowaniu GMO. Szczególną uwagę należy poświęcić publicznej krytyce wniosku przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego. Zaleciła ona już jego wycofanie, nad którym zostanie przeprowadzone oficjalne głosowanie w październiku ⁽⁵⁾.

7.1.2. Szerokie zastrzeżenia wyrażone przez zainteresowane sektory, mimo różnych, wręcz przeciwstawnych stanowisk, będą z pewnością oznaczać trudną debatę parlamentarną o niepewnych wynikach, której dobrze by było uniknąć, przeprowadzając dogłębsze rozważania nad wnioskiem.

7.2. Ryzyko braku przejrzystości w podejmowaniu decyzji krajowych

7.2.1. Komisja utrzymuje wspólny system oceny ryzyka związanego z GMO, przewidziany w dyrektywie (UE) 2015/412. Niemniej, przyznana państwom członkowskim możliwość ograniczenia z powodów wewnętrznych oceny ryzyka i wspólnotowych pozwoleń (bez wprowadzenia obowiązkowego i przejrzystego systemu informowania społeczeństwa o powodach i uzasadnieniach, którymi kierują się państwa członkowskie przy wybieraniu opcji wyłączenia) może poważnie naruszyć zasadę przejrzystości przy podejmowaniu decyzji publicznych, będącą priorytetowym wymogiem przedstawionych publicznie wytycznych politycznych Komisji Junckera. Dlatego też słuszne wydaje się uwzględnienie w przepisach prawnych wymogu wprowadzenia takich systemów informowania społeczeństwa oraz zapewnienia ich przejrzystości i swobodnego dostępu do nich.

7.3. Ryzyko nieprzewidywalności

7.3.1. Jeśli wniosek zostałby przyjęty w obecnej formie, mogłoby dojść do nietypowej sytuacji, gdy decyzje publiczne, podejmowane w oparciu o kryteria naukowe i w obszarze europejskim, mogłyby mieć różne skutki prawne i ekonomiczne w poszczególnych państwach członkowskich. Naruszyłoby to przewidywalność i wiarygodność decyzji wspólnotowych.

7.3.2. Brakuje oceny wpływu społeczno-gospodarczego wniosku, ze szczegółowym opisem skutków dla kosztów łańcucha żywnościowego, upraw, zaopatrzenia w surowce bądź ewentualnych zakłóceń na rynku.

7.3.3. Nie przewidziano instrumentów zapewniających identyfikowalność GMO na etykietach środków spożywczych przeznaczonych dla ludzi.

7.4. Ryzyko międzynarodowych zakłóceń w handlu

7.4.1. Mimo że wniosek Komisji wymaga wypełnienia międzynarodowych zobowiązań spoczywających na UE, przepisy nie przewidują szczególnych i konkretnych ograniczeń działań podejmowanych przez państwa członkowskie (opt-out) mogących naruszyć te zobowiązania, ani też nie ustanawiają mechanizmów umożliwiających instytucjom unijnym cofnięcie decyzji krajowych, jeśli nie przestrzegają one zasady dotyczącej zobowiązań międzynarodowych. Należy zaznaczyć, że partnerzy handlowi Unii, a zwłaszcza USA, otwarcie zgłosili zastrzeżenia co do wniosku, uzależniając nawet negocjacje handlowe wysokiego szczebla (TTIP) od rozwiązania tych wątpliwości.

7.4.2. W ramach porozumień międzynarodowych, na które potencjalnie może wpłynąć lub które może ograniczyć ewentualne wdrożenie wniosku, jeśli chodzi o zakłócenia będące odpowiednikiem barier w handlu międzynarodowym, znajdują się ogólne zobowiązania WTO czy niektóre postanowienia, jak ogólny system preferencji (GSP) dla państw rozwijających się, a nawet inicjatywa „wszystko oprócz broni”.

⁽⁵⁾ http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/envi/pr/1065/1065989/1065989pl.pdf

7.5. Wątpliwości na temat zgodności z zasadami swobodnego przepływu

7.5.1. We wniosku Komisji nawiązuje się do konieczności poszanowania zasad rynku wewnętrznego, który nie powinien być zmieniany na podstawie środków krajowych przyjmowanych pod osłoną wniosku, przede wszystkim jeśli można przewidzieć, że w praktyce różne obszary UE stosowałyby różne przepisy dotyczące uprawy, udostępniania na rynku i transportu wewnątrzwspólnotowego.

7.5.2. Istnieje wyraźne ryzyko niepewności prawa w związku z brakiem wyczerpującego określenia powodów uzasadniających przyjęcie klauzuli opt-out (brak pozytywnej czy negatywnej listy) oraz brakiem instrumentów prawnych umożliwiających zawieszenie tych środków krajowych, które można uznać za niewłaściwe, niewystarczająco uzasadnione bądź dyskryminacyjne.

7.5.3. Tę kwestię niepewności prawa można rozwiązać jedynie przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, co niepotrzebnie uwikła administracje państw członkowskich w procedury sądowe, a tym samym spowoduje potencjalne opóźnienia i nadmierne koszty.

7.5.4. Ten ostatni argument w największym stopniu wpływa na wątpliwości w związku ze słusznością i adekwatnością wniosku Komisji w obecnej formie.

Bruksela, dnia 16 września 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL