



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Rocznik 60

31 maja 2017

Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

523. sesja plenarna EKES-u w dniach 22 i 23 lutego 2017 r.

2017/C 173/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wysokiej jakości edukacja dla wszystkich” (opinia rozpoznawcza)	1
2017/C 173/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Śródkresowa ocena programu LIFE” (opinia rozpoznawcza)	7
2017/C 173/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Skuteczność finansowania z EFS i FEAD w ramach działań społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w kontekście strategii »Europa 2020«” (opinia z inicjatywy własnej)	15
2017/C 173/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi” (opinia z inicjatywy własnej)	20

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. sesja plenarna EKES-u w dniach 22 i 23 lutego 2017 r.

2017/C 173/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej” [COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS)]	29
2017/C 173/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie w sprawie zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro” [COM(2016) 726 final] oraz „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro«” [COM(2016) 727 final]	33

2017/C 173/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia dodatkowej pomocy państwom członkowskim dotkniętym klęskami żywiołowymi” [COM(2016) 778 <i>final</i> – 2016/0384 (COD)]	38
2017/C 173/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym” [COM(2016) 853 <i>final</i> – 2016/0363 (COD)]	41
2017/C 173/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Nowy europejski program na rzecz umiejętności. Wspólne działania na rzecz wzmocnienia kapitału ludzkiego, zwiększania szans na zatrudnienie i konkurencyjności«” [COM(2016) 381 <i>final</i>] – „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji umiejętności” [COM(2016) 382 <i>final</i> – 2016/0179 (NLE)] – „Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie i uchylającego zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie” [COM(2016) 383 <i>final</i> – 2016/0180 (NLE)] – „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram mających na celu świadczenie lepszej jakości usług w zakresie umiejętności i kwalifikacji (Europass), uchylającej decyzję nr 2241/2004/WE” [COM(2016) 625 <i>final</i> – 2016/0304(COD)] – „Podnoszenie umiejętności osób na rynku pracy” [opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji maltańskiej]	45
2017/C 173/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej«” [COM(2016) 501 <i>final</i>]	55
2017/C 173/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR” [COM(2016) 586 <i>final</i>]	62
2017/C 173/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji” [COM(2016) 385 <i>final</i>]	66
2017/C 173/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2017 r.” [COM(2016) 725 <i>final</i>]	73
2017/C 173/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 87/217/EWG, dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013, dyrektywę Rady 86/278/EWG i dyrektywę 94/63/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do przepisów proceduralnych w zakresie sprawozdawczości w dziedzinie środowiska oraz uchylającej dyrektywę Rady 91/692/EWG” [COM (2016) 789 <i>final</i> – 2016/0394 COD]	82

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wysokiej jakości edukacja dla wszystkich”

(opinia rozpoznawcza)

(2017/C 173/01)

Sprawozdawca: **Benjamin RIZZO**

Wniosek prezydencji maltańskiej w Radzie	16.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	207/1/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

EKES:

1.1. Zachęca państwa członkowskie UE, by silniej zaangażowały się na rzecz wysokiej jakości edukacji dla wszystkich z myślą o osiągnięciu celów UE na rok 2020 i celów ONZ na rok 2030.

1.2. Podkreśla wagę finansowanego przez państwo, wysokiej jakości kształcenia i szkolenia dla wszystkich, a przy tym akcentuje potrzebę edukowania mieszkańców UE w zakresie praw człowieka i ich własnej roli jako obywateli oraz znaczenie wzmocnienia wartości europejskich we wszystkich programach kształcenia w państwach członkowskich.

1.3. Apeluje o większe wsparcie na rzecz wczesnej edukacji (mającej decydujące znaczenie dla przyswajania języka, socjalizacji, przystosowania się do systemu kształcenia podstawowego i dalszego kształcenia) oraz na rzecz uczenia się przez całe życie (kluczowego dla udanej integracji w społeczeństwie i na rynku pracy).

1.4. Wskazuje na konieczność stworzenia możliwości szkolenia dla osób wcześniej kończących naukę, nisko wykwalifikowanych pracowników i pracowników migrujących oraz na potrzebę uznawania wyników kształcenia pozaformalnego i uczenia się nieformalnego.

1.5. Uważa, że zasadniczymi kwestiami, którym UE i jej państwa członkowskie muszą przyznać centralne miejsce w debacie politycznej i w dialogu społecznym na temat wysokiej jakości edukacji dla wszystkich, są wyzwania związane z przyszłością rynku pracy oraz z digitalizacją.

1.6. Zachęca UE i jej państwa członkowskie, by w dziedzinie edukacji dla wszystkich poszukiwały liczniejszych synergii i wspólnych ogólnounijnych strategii.

1.7. Przypomina Komisji Europejskiej (KE) i państwom członkowskim, że należy wspierać nauczycieli i kadre edukacyjną w ich wysiłkach zmierzających do tego, by poprawić wszystkie aspekty swojego rozwoju zawodowego z myślą o polepszeniu wyników własnej pracy. Dlatego też zaleca, by zainwestowano w kwalifikację nauczycieli i instruktorów, dążąc do osiągnięcia równowagi płci podczas rekrutacji i zapewniając im wszystkim stałe zatrudnienie oraz dobre warunki rozwoju kariery i płace.

1.8. Apeluje o bardziej skuteczne wykorzystywanie funduszy europejskich, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), oraz programu „Horyzont 2020” do wspierania wysokiej jakości kształcenia, szkolenia, badań naukowych i innowacji oraz promowania talentów.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że prezydencja maltańska wybrała jako jeden ze swoich nadrzędnych tematów zagadnienie **edukacji wysokiej jakości dla wszystkich** i wniosła do EKES-u o opracowanie opinii rozpoznawczej w tej sprawie. Europa nie powinna zapominać o zasadniczej roli, jaką w budowaniu europejskiego społeczeństwa troszczącego się o poszanowanie podstawowych praw i wartości odgrywa wysokiej jakości edukacja dostępna dla wszystkich. Malta dąży do tego, by promować włączenie społeczne i różnorodność w kształceniu formalnym i pozaformalnym dzięki zapewnieniu sprawiedliwych i zróżnicowanych ścieżek kształcenia. W związku z tym zorganizowała w styczniu 2017 r. Tydzień Edukacji, poświęcony zwłaszcza takim zagadnieniom, jak „sprawiedliwość i uczenie się” oraz „edukacja cyfrowa”.

2.2. EKES wyraża też zadowolenie, że Komisja przedstawiła 7 grudnia trzy komunikaty pod hasłem „Inicjatywa na rzecz młodzieży”⁽¹⁾. Przedmiotem niniejszej opinii jest w szczególności komunikat „Poprawa i modernizacja edukacji. Wysokiej jakości edukacja dla wszystkich”. Ponadto EKES, jako przedstawiciel europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na poziomie UE, oczekuje, że zasięgnie się jego opinii i że będzie odgrywał czynną rolę w dalszym rozwoju wydarzeń związanych z tymi inicjatywami. Pragnąłby jednak od razu wyrazić obawę, że wartość tych inicjatyw może zostać utracona w sytuacji, gdy do wielu naszych społeczeństw wciąż mają zastosowanie środki oszczędnościowe, co utrudnia im odnoszenie pełnych korzyści z wysokiej jakości edukacji.

2.3. Choć edukacja pozostaje w gestii rządów krajowych, EKES jest zdania, że UE powinna wykorzystać swój wpływ i finansowy potencjał, by pomóc państwom członkowskim zainwestować silniej w wysokiej jakości edukację dla wszystkich.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Edukacja wysokiej jakości

3.1.1. Wysokiej jakości edukacja przyczynia się do kształtowania wolnych, krytycznie myślących, świadomych, aktywnych i niezależnych mężczyzn i kobiet, zdolnych uczestniczyć w rozwoju społeczeństw, w których żyją, oraz rozumieć wspólne wartości, jakimi są wolność i solidarność. Tworzy ona też fundament, który umożliwia ludziom sprostanie wyzwaniom związanym z rynkiem pracy.

3.1.2. Zaangażowanie na rzecz wysokiej jakości edukacji wymaga konkretnych działań, takich jak:

- poprawa wsparcia na rzecz wczesnej edukacji (mającej decydujące znaczenie dla przyswajania języka, socjalizacji, przystosowania się do systemu kształcenia podstawowego oraz dalszego kształcenia) oraz na rzecz uczenia się przez całe życie (kluczowego dla udanej integracji w społeczeństwie i na rynku pracy),
- zadbanie o to, by edukacja odpowiadała na wyzwania związane z globalizacją, digitalizacją oraz przemianami świata pracy,
- stworzenie dodatkowych możliwości szkolenia dla osób wcześniej kończących naukę, nisko wykwalifikowanych pracowników i pracowników migrujących, bez zaniedbywania umiejętności cyfrowych,
- zadbanie o wykształcenie umiejętności wyboru informacji w procesie edukacji,
- uznawanie wyników kształcenia pozaformalnego i uczenia się nieformalnego,
- promowanie sojuszy między najróżniejszymi podmiotami z sektora edukacji, z włączeniem całej społeczności edukacyjnej,

⁽¹⁾ COM(2016) 940 final, COM(2016) 941 final i COM(2016) 942 final.

- poprawa kształcenia i doskonalenia zawodowego nauczycieli i kadry edukacyjnej oraz inwestowanie w nie,
- podniesienie statusu zawodu nauczycielskiego i zapewnienie lepszych warunków pracy oraz wynagrodzeń,
- zadbanie o to, by polityka przyjęta w celu poradzenia sobie z kryzysem gospodarczym i problemem długu państwowego nie narażała na szwank wysokiej jakości kształcenia i szkolenia,
- inwestowanie w lepsze narzędzia i infrastrukturę w dziedzinie edukacji, takie jak ICT,
- zwiększenie inwestycji publicznych w wysokiej jakości edukację, badania i szkolenie zawodowe i dalsze wspieranie i finansowanie programu Erasmus+,
- lepsze wykorzystywanie funduszy europejskich, zwłaszcza Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), oraz programu „Horyzont 2020” do wspierania wysokiej jakości kształcenia, szkolenia, badań naukowych i innowacji,
- wzmocnienie możliwości mobilności w całej UE dla uczniów, studentów, nauczycieli akademickich, nauczycieli, instruktorów i naukowców, którzy powinni móc spędzić pewien czas w innym państwie członkowskim – powinno to się odnosić nie tylko do kształcenia formalnego, lecz także do systemów pozaformalnych, szkolenia zawodowego i przygotowania zawodowego,
- poszukiwanie liczniejszych ogólnounijnych synergii i wspólnych strategii w dziedzinie edukacji,
- promowanie współpracy i dialogu między przedsiębiorstwami a systemami i organizatorami kształcenia i szkolenia w celu rozpoznania wymaganych umiejętności i wsparcia zatrudnienia.

3.2. Edukacja i prawa człowieka

3.2.1. EKES uważa, że o ile głównym celem kształcenia jest opisany powyżej rozwój obywateli, o tyle szkolenie jest dyscypliną i aktywnością bardziej dostosowaną do potrzeb operacyjnych i ściśle związaną z rozwojem świata pracy i wchodzeniem w ten świat. EKES już w przeszłości ukazał różnice i związki między kształceniem i szkoleniem, które to dziedziny z pewnością są ze sobą powiązane, jednak mają własne cele. Poprzez wiele swoich opinii przyczynił się do uznania edukacji za podstawowe prawo człowieka, dobro publiczne i zasadniczą odpowiedzialność rządów.

3.2.2. W deklaracji w sprawie promowania – poprzez edukację – postaw obywatelskich oraz wspólnych wartości, którymi są wolność, tolerancja i niedyskryminacja (podpisanej przez ministrów edukacji w Paryżu w marcu 2015 r., po zamachach przeprowadzonych we Francji i Danii), oświadcza się, że UE „potwierdza determinację, by ramie w ramie bronić podstawowych wartości stanowiących samą istotę UE, którymi są poszanowanie godności ludzkiej, wolność (w tym wolność słowa), demokracja, równość, praworządność i poszanowanie praw człowieka”.

3.2.3. Niestety w 2016 r. akty przemocy o różnym podłożu (m.in. skrajnie prawicowe ugrupowania hołdujące ksenofobicznym i rasistowskim ideom, terroryzm posługujący się argumentami religijnymi i wyraźne odrzucenie uchodźców uciekających przed wojną i konfliktami) ponownie pociągnęły za sobą bolesne konsekwencje. Dlatego też we wszystkich programach kształcenia w państwach członkowskich należy wzmocnić edukację w zakresie praw człowieka i wartości UE oraz edukację obywatelską.

3.2.4. W związku z tym państwa członkowskie muszą rozszerzyć edukację o nowe wymiary – jej powiązania z prawami podstawowymi i przyszłością pracy – i przygotować się na kulturowe i funkcjonalne zmiany wynikające z procesów dotyczących środowiska, a także zadbać o to, by szkolenie było odpowiednie do zadań i umiejętności niezbędnych w gospodarce opartej na zrównoważonym rozwoju.

3.2.5. Wśród wyzwań, przed jakimi staje współczesna edukacja, jest umiejętność korzystania z informacji. Dostęp do informacji jest prawem obywatelskim, ale posługiwanie się informacją jest kwestią złożoną. Wybór, interpretacja i użycie informacji są tymi elementami, które w procesie edukacji mogą i powinny być kształtowane dla pożytku indywidualnego i społecznego. Umiejętność posługiwania się informacją to jedno z kryteriów edukacji wysokiej jakości.

3.3. Kryzys gospodarczy, ubóstwo, wykluczenie społeczne

3.3.1. W jednym ze sprawozdań Eurostatu stwierdza się, że „w 2015 r. w Unii Europejskiej około 25 mln dzieci, tj. 26 % ludności w wieku 0–17 lat, było zagrożonych [ubóstwem lub wykluczeniem społecznym]. [...] W 2015 r. w 6 państwach członkowskich [Rumunii, Bułgarii, Grecji, na Węgrzech, w Hiszpanii i Włoszech] zagrożona [ubóstwem lub wykluczeniem społecznym] była ponad jedna trzecia dzieci”. Największy wzrost nastąpił w Grecji (z 28,7 % w 2010 r. do 37,8 % w 2015 r., co oznacza wzrost o 9,1 punktów procentowych). Te niepokojące dane jednoznacznie wskazują na istnienie związku między kryzysem i nasilaniem się ubóstwa.

3.3.2. Najnowsze sprawozdania UE dotyczące sektora edukacji dostarczają dodatkowych dowodów na to, co znalazło odzwierciedlenie w wielu analizach i oświadczeniach przedstawionych wcześniej przez społeczeństwo obywatelskie: mianowicie ubóstwo jest ściśle powiązane ze statusem społeczno-ekonomicznym i środowiskiem kulturowym rodzin i grup społecznych. Eurostat konstatuje, że „odsetek dzieci zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE zmniejsza się wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia ich rodziców. W 2015 r. prawie 2/3 (65,5 %) wszystkich dzieci, których rodzice mieli niskie wykształcenie (co najwyżej wykształcenie średnie I stopnia), było zagrożonych ubóstwem [...] w porównaniu z 30,3 % dzieci mieszkających z rodzicami posiadającymi średnie wykształcenie [...] i 10,6 % dzieci, których rodzice mieli wyższe wykształcenie”.

3.3.3. Ubóstwo edukacyjne, czyli odsetek ludzi młodych, którzy nie osiągają minimalnych standardów w zakresie edukacji, stanowi jedno z największych wyzwań, przed jakimi stoi dziś Europa. Z drugiej strony, z powodu kryzysu gospodarczego i surowych ograniczeń budżetowych i fiskalnych, jakość systemów kształcenia i szkolenia ulega pogorszeniu, co zwiększa zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem i naraża na szwank zasadę publicznej edukacji wysokiej jakości dla wszystkich.

3.3.4. Niektóre państwa członkowskie postanowiły dokonać cięć w budżecie na edukację, zmniejszyć wynagrodzenia personelu, ograniczyć jego rekrutację, wstrzymać budowę szkół lub nie przydzielać zasobów w kwocie wystarczającej na utrzymanie bezpiecznej i przyjaznej infrastruktury placówek edukacyjnych, jednak trzeba ten trend odwrócić. W 2014 r. wydatki publiczne na edukację wynosiły zaledwie 1,1 % w ujęciu realnym, a dziesięć państw członkowskich w tymże roku zmniejszyło swoje wydatki w porównaniu z rokiem 2013 ⁽²⁾. EKES wzywa więc rządy krajowe do ponownego przemyślenia i zmiany programów oszczędnościowych, które mogą znacząco wpłynąć na realizację zobowiązań podjętych na szczeblu europejskim i międzynarodowym w dziedzinie edukacji, takich jak programy działań na okres do roku 2020 i do roku 2030.

3.4. *Edukacja a przyszłość pracy*

3.4.1. Przyszłość pracy to podstawowe zagadnienie, któremu należy przyznać centralne miejsce w debacie politycznej i w dialogu społecznym na temat wysokiej jakości edukacji. Co więcej, diametralnym przemianom ulegają sposoby wykonywania pracy. Rezultatem tego jest, że choć otwierają się nowe możliwości związane z przekształcaniem innowacji w nowe miejsca pracy, to świat pracy charakteryzuje dziś wysoki poziom nieprzewidywalności, zarówno z perspektywy pracowników, jak i przedsiębiorstw. Przemiany, jakie niesie z sobą rewolucja cyfrowa, mimo że idą w parze z nowymi pozytywnymi możliwościami, potęgują jeszcze to poczucie nieprzewidywalności i złożoności. Jak stwierdzono w pierwszym Monitorze kształcenia i szkolenia opracowanym przez Komisję Junckera: „Przygotowywanie do zatrudnienia to jednak tylko jedna strona medalu. Kształcenie odgrywa równie istotną rolę w tworzeniu lepszego społeczeństwa”. Dzisiaj jednak nawet najbardziej wykwalifikowani pracownicy mogą stracić pracę. Kształcenie i szkolenie, choć są niezwykle istotne, jako takie nie dają już żadnej gwarancji atrakcyjnej, stabilnej i dobrze płatnej pracy. Wydaje się również, że nierówności na rynku pracy stały się powodem do zaniepokojenia, którym trzeba się odpowiednio zająć.

3.4.2. Kształcenie i szkolenie zawodowe mają coraz istotniejsze znaczenie dla przeciwdziałania bezrobociu i trzeba je ulepszyć oraz zwiększyć ich dostępność i adekwatność. Należy przewidzieć odpowiednie zasoby ludzkie i finansowe, aby zagwarantować jakość wyników kształcenia zainteresowanych osób i ich szanse na zatrudnienie.

3.4.3. Opracowane przez KE sprawozdanie oceniające inwestycje z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) za lata 2007–2013 pokazuje, że do końca 2014 r. co najmniej 9,4 mln mieszkańców Europy udało się znaleźć pracę, a 8,7 mln osób zdobyło nowe kwalifikacje lub dyplomy. Inne pozytywne skutki, takie jak wzrost poziomu własnych kompetencji, potwierdziło 13,7 mln osób. Ta dobra wiadomość powinna zachęcić państwa członkowskie do nieustawiania w walce z bezrobociem w Europie, które w wielu z nich wciąż jest wysokie.

3.4.4. EKES zaleca też UE i jej państwom członkowskim intensywniejsze inwestowanie w badania i innowacje, aby tworzyć nowe i lepsze miejsca pracy na przyszłość.

3.4.5. Wciąż utrzymuje się różnicowanie wynagrodzenia ze względu na płeć. W listopadzie 2015 r. komisarz Věra Jourová powiedziała: „Kobiety w dalszym ciągu pracują przez niemal dwa miesiące każdego roku za darmo, gdyż średnia stawka godzinowa w przypadku kobiet jest o 16,4 % niższa niż w przypadku mężczyzn. Równość kobiet i mężczyzn to jedna z podstawowych wartości Unii Europejskiej, jednak dzisiejszy dzień przypomina nam, że nie jest ona podstawową częścią naszej rzeczywistości”. Biorąc pod uwagę feminizację sektora edukacji, należy poddać rewizji wynagrodzenia i ulepszyć możliwości rozwoju kariery.

⁽²⁾ Monitor kształcenia i szkolenia 2015.

3.5. Edukacja publiczna

3.5.1. Państwa członkowskie muszą potwierdzić rolę edukacji publicznej w osiągnięciu równości i spójności społecznej. W świetle najnowszych danych UE na temat ubóstwa i zagrożenia wykluczeniem społecznym nie da się przecenić znaczenia publicznej edukacji dla budowy społeczeństw cechujących się większą równością.

3.5.2. Wysokiej jakości edukacja powinna być świadczona sprawiedliwie i na zasadach niekomercyjnych. Rządy mają przede wszystkim obowiązek zapewnić odpowiednie zasoby na powszechnie dostępną edukację, do czego zobowiązały się na poziomie międzynarodowym i europejskim. Inwestowanie w edukację, zwłaszcza w edukację publiczną, powinno stać się politycznym priorytetem.

3.5.3. Jako że nie wszyscy pracownicy dysponują narzędziami pozwalającymi im zachować odporność na ryzyko społeczne, osobiste i zawodowe, kluczowe znaczenie ma dostęp do publicznych, wysokiej jakości możliwości poprawy umiejętności i przekwalifikowania się oraz do odpowiedniej ochrony socjalnej w ciągu całego życia. Jako przedstawiciel społeczeństwa obywatelskiego na szczęblu UE, EKES podkreśla, że należy wzmocnić infrastrukturę publiczną w dziedzinie szkolenia osób bezrobotnych i migrujących pracowników oraz poprawić jej finansowanie.

3.5.4. EKES uważa ponadto, że partnerzy społeczni i społeczność edukacyjna powinni otrzymać uprawnienia w zakresie monitorowania i oceniać skuteczność wydatków publicznych na edukację.

3.6. Dialog społeczny i rokowania zbiorowe

3.6.1. Przed dialogiem społecznym w sektorze edukacji piętrzą się w całej Europie różne wyzwania, wynikające z czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Bardziej nagłe problemy gospodarcze sprawiły, że w programie działań politycznych dialog społeczny zszedł na dalszy plan. Brak efektywnego dialogu społecznego znajduje odzwierciedlenie w fakcie, że decyzje dotyczące pracowników szkolnictwa i społeczności szkolnej są często podejmowane z pominięciem formalnych konsultacji z partnerami społecznymi. W wielu krajach zakres rokowań zbiorowych uległ zwężeniu w momencie, gdy akurat powinien się rozszerzać, by można było zająć się całym szeregiem nowych wyzwań, przed jakimi stoi społeczność edukacyjna.

3.6.2. EKES zachęca zatem państwa członkowskie i partnerów społecznych do wzmocnienia współzależności między krajowym i europejskim dialogiem społecznym oraz do debaty nad tym, jak można poszerzyć zakres rokowań zbiorowych. Europejski dialog społeczny w sektorze edukacji ma kluczowe znaczenie dla realizacji strategii „Europa 2020” i programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, gdyż gromadzi przy jednym stole europejskich pracodawców i pracowników z tej branży, by mogli uzgodnić sposoby sprostania stojącym przed sektorem wyzwaniom. Zaangażowana powinna być także cała społeczność edukacyjna (rodzice, uczniowie, organizacje społeczeństwa obywatelskiego itp.).

3.7. Technologie ICT w edukacji

3.7.1. W ostatnich latach świat przeszedł z gospodarki napędzanej w dużym stopniu przez produkcję na gospodarkę bardziej zorientowaną na usługi. Tworzenie wiedzy stało się krytycznym czynnikiem wartości, zarówno w przypadku produkcji, jak i usług.

3.7.2. Technologie informacyjno-komunikacyjne w zglobalizowanym świecie zmieniły postać integracji i współzależności gospodarczej na wszystkich poziomach. Ponadto transformacja cyfrowa wywołuje istotne przemiany w przemyśle i usługach. Obejmują one przejście od tradycyjnych form zatrudnienia do miejsc pracy w sektorze cyfrowym. Technologie ICT są wykorzystywane na wiele sposobów. Stanowią też wsparcie wirtualnych sieci społecznych lub politycznych. Tym samym odgrywają coraz większą rolę w procesie socjalizacji dzieci i ludzi młodych.

3.7.3. Choć ICT stwarzają możliwości w wielu dziedzinach, to jednak otwierają drzwi realnym zagrożeniom, takim jak cyberprzestępczość, niebezpieczne i szkodliwe treści, rosnąca komercjalizacja usług czy też umożliwianie technologicznego nadzoru nad danymi osobowymi i ich niewłaściwego wykorzystywania. Kwestiami ochrony danych osobowych i bezpieczeństwa informacji należałoby się zająć w ramach europejskiej strategii. Ponadto wiele krajów europejskich ma już krajowe strategie wspierające wykorzystanie ICT w różnych dziedzinach, w tym także konkretną strategię w zakresie edukacji, jednak wciąż występują ogromne luki w ich realizacji.

3.7.4. Wprowadzenie urządzeń cyfrowych w edukacji jest kwestią kluczowej wagi dla społeczności edukacyjnej i społeczeństwa. Komisja Europejska podkreśliła w Europejskiej agendzie cyfrowej i w strategicznych ramach europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) konieczność przyjmowania w państwach członkowskich innowacyjnych metod nauczania i uczenia się w celu poprawy umiejętności cyfrowych i przygotowania pracowników dla przyszłych miejsc pracy w sektorze cyfrowym. Badania i sprawozdania opublikowane przez OECD i Unesco wskazują ten sam kierunek, tj. akcentują nieodłączną konieczność zadbania o to, by placówki edukacyjne były odpowiednio przygotowane do wykorzystania ICT w nauczaniu, oraz potrzebę zwiększenia kompetencji nauczycieli w zakresie wykorzystania ICT do celów dydaktycznych na wszystkich szczeblach edukacji z myślą o kształtowaniu przyszłości.

3.7.5. Włączenie nowych technologii do edukacji mogłoby wspierać rozwój umiejętności, które są niezbędne do przystosowywania się do szybko zmieniających się technologii i przygotowują uczniów do uczenia się przez całe życie i demokratycznej aktywności obywatelskiej. Niemniej jednak choć ICT w edukacji mogą przyczynić się do poprawy nauczania i uczenia się, to wiąże się z nimi także szereg – wymienionych już przykładowo powyżej – wyzwań dla nauczycieli i uczniów.

3.7.6. Wreszcie, należy zauważyć, że jeśli UE chce zachować utrzymać pozycję lidera w dziedzinie szkolnictwa wyższego i badań naukowych, musi wzmocnić swoje inwestycje we wspieranie talentów, badania i innowacje.

3.8. *Nauczyciele architektami przyszłości*

3.8.1. Jak dobrze wiadomo, kluczowe znaczenie dla sukcesu lub porażki inicjatyw i programów w zakresie edukacji mają nauczyciele. EKES apeluje do władz edukacyjnych i placówek edukacyjnych, by zapewniły nauczycielom ciągłe formalne wsparcie dydaktyczne i techniczne, pomogły im dostosować się do nowych systemów cyfrowych i uniknąć korzystania z ICT w sposób, który prowadziłby do pogorszenia ich warunków pracy. Zaleca, by zainwestowano w kwalifikację instruktorów i nauczycieli, dążąc do osiągnięcia równowagi płci w procesie rekrutacji, wybierając najlepszych w danej kategorii zawodowej i zapewniając stałe zatrudnienie oraz dobre warunki rozwoju kariery i płace.

3.8.2. Ponieważ oczekuje się, że krajowe standardy w zakresie technologii edukacyjnych będą ulegały zasadniczym zmianom, należy skonsultować się z przedstawicielami kadry edukacyjnej w chwili, kiedy krajowe władze edukacyjne będą planowały nowe strategie i programy, które wprowadzałyby znaczące zmiany w codziennej pracy tej kadry. Kształcenie i doskonalenie zawodowe powinno objąć takie zagadnienia, jak pobieranie mediów, manipulacja mediami, prezentacja i publikacja w mediach, tworzenie stron internetowych, wprowadzanie danych, prowadzenie baz danych, gromadzenie informacji, środowisko współdzielonej przestrzeni roboczej i udostępnianie plików. Jest rzeczą niezbędną, by każdy nauczyciel został tak przeszkolony, aby posiadał te umiejętności i kompetencje.

3.8.3. EKES zaleca również, by państwa członkowskie wzmocniły możliwości mobilności dla nauczycieli i kadry edukacyjnej wyjeżdżających do innych państw członkowskich, a zarazem utrzymały ich zabezpieczenie społeczne i prawa emerytalne w celu zwiększenia atrakcyjności pracy w sektorze kształcenia i szkolenia z punktu widzenia młodszych pokoleń.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Śródkresowa ocena programu LIFE”**(opinia rozpoznawcza)**

(2017/C 173/02)

Sprawozdawca: **Lutz RIBBE**

Wniosek o konsultację	25.8.2016
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Prezydium	15.3.2016
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	169/25/18
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES ponownie⁽¹⁾ i z naciskiem domaga się utrzymania i dalszego rozwijania odrębnego unijnego programu finansującego na rzecz środowiska, ochrony i poprawy różnorodności biologicznej, efektywnego gospodarowania zasobami, zrównoważonego rozwoju, komunikacji i informowania oraz na rzecz wspierania pozarządowych organizacji środowiskowych.

1.2. Przez ostatnie 25 lat program LIFE odgrywał główną rolę w europejskiej polityce na rzecz środowiska, a w dużym stopniu także w polityce zrównoważonego rozwoju. Bez przesady można powiedzieć, że w tym czasie stał się nieodzownym elementem unijnej polityki na rzecz środowiska, która dzięki niemu znacząco się wzmocniła.

1.3. To oddziaływanie było dwojakie. Projekty LIFE:

- a) bezpośrednio przyczyniły się do osiągnięcia konkretnych i namacalnych sukcesów; przykładowo dzięki projektom finansowanym w ramach programu LIFE udało się uchronić przed wyginięciem niektóre zagrożone gatunki, objęte ochroną przez prawo UE;
- b) unaoczniały lokalnym społecznościom, na jakich pozytywnych założeniach opiera się unijna polityka na rzecz środowiska i jakie korzyści niesie ona dla człowieka, środowiska i przyrody; tym samym program LIFE stał się w pewnym stopniu elementem pośredniczącym między polityką Unii a Europą obywateli i regionów; teraz, gdy coraz częściej pada pytanie o wartość dodaną Europy, aspekt ten zyskuje szczególne znaczenie.

1.4. Program LIFE jest szczególnie ceniony za zdolność do ciągłego stawiania czoła nowym wyzwaniom. Jednocześnie pokazał, jak wielki potencjał drzemie w społeczeństwie obywatelskim i jak duża jest gotowość tego społeczeństwa do włączenia się w realizację i rozwijanie unijnej polityki na rzecz środowiska i zrównoważonego rozwoju. Wdrażanie prawa UE jest zdecydowanie czymś więcej niż tylko aktem legislacyjnym, który państwa członkowskie mają wypełniać. Powodzenie lub porażka polityki na rzecz środowiska i zrównoważonego rozwoju zależy od akceptacji obywateli. Tę politykę trzeba wypracowywać i komunikować w sposób przejrzysty – i także w tym zakresie program LIFE wniósł swój największy wkład.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 111).

1.5. Projekty LIFE zarazem często obnażają pośrednio lub bezpośrednio sprzeczności decyzji politycznych, także tych podejmowanych na szczeblu unijnym. Nawet jeśli dla niektórych decydentów ten fakt może być niewygodny, warto go potraktować jako cenny sygnał, który może prowadzić do jeszcze lepiej zintegrowanej ochrony środowiska z innymi obszarami polityki.

1.6. Realizacja programu działań ONZ do roku 2030, czyli tzw. celów zrównoważonego rozwoju, w ramach polityki europejskiej będzie jednym z głównych wyzwań UE w nadchodzących latach. Program LIFE będzie musiał przyczynić się do wypełnienia tego zadania. Przy tym nie chodzi tu wyłącznie o szukanie najskuteczniejszych metod poprzez ścisły dialog z partnerami społecznymi i grupami społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi raczej o to, by w licznych służbach Komisji i analogicznie – na poziomie państw członkowskich – w licznych ministerstwach, urzędach i organach, dla których dotąd polityka zrównoważonego rozwoju stanowiła jedynie kwestię marginalną, dokonała się zmiana myślenia i by tak wiele dyskutowane włączenie kwestii ochrony przyrody i środowiska w inne dziedziny polityki faktycznie nastąpiło.

1.7. EKES proponuje pewne zmiany:

- Program LIFE powinien stać się głównym instrumentem finansowania sieci Natura 2000. Czas przyznać, że wybrane niegdyś rozwiązania polegające na zapewnieniu finansowania sieci Natura 2000 głównie poprzez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz poprzez 2. filar wspólnej polityki rolnej okazało się niezadowolające. Komitet odsyła w tym kontekście do swej opinii⁽²⁾ i opowiada się za odpowiednim zwiększeniem budżetu programu LIFE przeznaczonym na ten właśnie cel. Należy zwrócić uwagę na spójność wszystkich środków wsparcia, unikając finansowania projektów dotyczących sprzecznych celów i podwójnego finansowania przez różne fundusze europejskie.
- Trzeba sprawdzić, jak projekty wspierane w ramach programu LIFE jeszcze lepiej rozpropagować jako prawdziwe projekty wzorcowe, a więc jak powielać je także w innych miejscach w Europie, w miarę możliwości bez dalszego wsparcia.
- Należy odejść od wspierania w ramach programu LIFE typowych projektów badawczych, aby i tu zapewnić lepsze rozgraniczenie od programu „Horyzont 2020”

1.8. Trzeba rozbudować część nastawioną na działania w dziedzinie klimatu i to przede wszystkim pod kątem ewentualnych działań dostosowawczych, zwłaszcza tych, które mogą podjąć zainteresowani obywatele, rolnicy, miasta i gminy oraz regiony.

2. Kontekst

2.1. Utworzony w 1992 r. program LIFE jest najważniejszym programem UE wspierającym inicjatywy na rzecz środowiska. Służy on ochronie różnorodności biologicznej i siedlisk, zwłaszcza poprzez sieć Natura 2000, oraz efektywnemu gospodarowaniu zasobami, ochronie klimatu, a także komunikowaniu tych zagadnień i informowaniu o nich. Na program LIFE na lata 2014–2020 przeznaczono środki w wysokości około 3,456 mld EUR, podczas gdy w poprzednim siedmioletnim okresie przewidziano około 2 mld EUR.

2.2. Program ma realizować następujące główne cele:

- przyczyniać się do budowy gospodarki efektywnie wykorzystującej zasoby, niskoemisyjnej i odpornej na zmianę klimatu, a także do ochrony środowiska i utrzymania różnorodności biologicznej,
- zapewniać lepszą politykę w dziedzinie środowiska, lepsze wdrażanie i kontrolę wdrażania unijnych przepisów środowiskowych oraz lepsze uwzględnianie celów polityki w zakresie środowiska i klimatu w innych dziedzinach polityki oraz w praktycznym funkcjonowaniu organizacji publicznych i prywatnych,
- wspieranie lepszego zarządzania w zakresie środowiska i klimatu na wszystkich poziomach, przede wszystkim poprzez większe zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego, organizacji pozarządowych i podmiotów lokalnych,
- wspieranie wdrażania 7. programu działań w zakresie środowiska oraz – w przyszłości – realizacji programu działań ONZ do roku 2030 w polityce europejskiej.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u „Polityka UE w zakresie ochrony różnorodności biologicznej” (Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 14).

2.3. W porównaniu z okresem działania 2007–2013 obecnie program LIFE ma kilka nowych elementów:

- utworzono podprogram działań na rzecz klimatu,
- wprowadzono nową kategorię projektów zintegrowanych, obok tradycyjnych projektów, projektów budowania potencjału oraz projektów przygotowawczych,
- wprowadzono instrumenty finansowe, a mianowicie mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego (NCFF), z akcentem położonym na usługi ekosystemowe i na ochronę kapitału naturalnego, oraz instrument finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej (PF4EE),
- stopniowo odchodzi się od krajowego przydzielania środków na projekty – od 2018 r. projekty będą wybierane wyłącznie w oparciu o kryterium adekwatności i niezależnie od umiejscowienia geograficznego (dotyczy tradycyjnych projektów),
- obecnie Komisja realizuje program za pośrednictwem Agencji Wykonawczej ds. Małych i Średnich Przedsiębiorstw (EASME).

2.4. W okresie 2014–2020 program LIFE ma następującą strukturę:

- podprogram działań na rzecz środowiska obejmuje trzy obszary priorytetowe działań: ochronę środowiska i efektywne gospodarowanie zasobami, przyrodę i różnorodność biologiczną, a także zarządzanie i informowanie w zakresie środowiska, na które w sumie przypada około 75 % środków budżetu (2 592 mln EUR),
- podprogram działań na rzecz klimatu obejmuje trzy obszary priorytetowe działań: łagodzenie skutków zmiany klimatu, dostosowywanie się do nich oraz zarządzanie i informacja w zakresie klimatu, na które w sumie przypada około 25 % środków budżetu (864 mln EUR).

2.5. Komisja Europejska do dnia 30 czerwca 2017 r. przeprowadzi ocenę śródkresową programu LIFE i zwróciła się do EKES-u i do Komitetu Regionów, by jeszcze przed opublikowaniem oceny śródkresowej zajęły stanowisko w sprawie nowego kształtu programu LIFE, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w 2014 r.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zdaniem EKES-u na miarodajną śródkresową ocenę obecnego etapu programu jest jeszcze za wcześnie, ponieważ pierwsze projekty nowego etapu programu zostały zatwierdzone dopiero w 2015 r. i zdecydowana większość z nich nie została jeszcze zakończona. Trudno więc mówić o ich ocenie. Jednak w oparciu o dotychczasowe etapy programu EKES pragnie sformułować swój pierwszy wkład w projektowanie programu LIFE na okres 2021–2028.

Dotychczasowy bilans sukcesów i wartości dodanej, ale i ograniczeń programu LIFE

3.2. Przez ostatnie 25 lat program LIFE odgrywał główną rolę w europejskiej polityce na rzecz środowiska, a w dużym stopniu także w polityce zrównoważonego rozwoju. Niezwykle ważne są też zasługi tego programu w dziedzinie ochrony różnorodności biologicznej. Bez przesady można powiedzieć, że w tym czasie stał się nieodzownym elementem unijnej polityki na rzecz środowiska, która dzięki niemu znacząco się wzmocniła.

3.3. To oddziaływanie było dwojakie. Projekty LIFE:

- a) bezpośrednio przyczyniły się do osiągnięcia konkretnych i namacalnych sukcesów; przykładowo dzięki projektom finansowanym w ramach programu LIFE udało się uchronić przed wyginięciem niektóre zagrożone gatunki, objęte ochroną przez prawo UE; można tu wymienić choćby projekty mające na celu ochronę ibisa grzywiastego i dropia zwyczajnego; program LIFE był i często nadal jest jedyną możliwością zdobycia finansowania na określone projekty w zakresie ochrony gatunków; gdyż państwa członkowskie rzadko tworzyły odpowiednie programy lub w ogóle nie były tą problematyką zainteresowane;
- b) unaoczniały lokalnym społecznościom, na jakich pozytywnych założeniach opiera się unijna polityka na rzecz środowiska i jakie korzyści niesie ona dla człowieka, środowiska i przyrody; tym samym program LIFE stał się w pewnym stopniu elementem pośredniczącym między polityką Unii a Europą obywateli i regionów; teraz, gdy coraz częściej pada pytanie o wartość dodaną Europy, aspekt ten zyskuje szczególne znaczenie.

3.4. Program LIFE poprzez liczne wspierane dotąd projekty pokazał, jak wielki potencjał drzemie w społeczeństwie obywatelskim i jak duża jest gotowość tego społeczeństwa do włączenia się w realizację i rozwijanie unijnej polityki na rzecz środowiska i zrównoważonego rozwoju. Wdrażanie prawa UE jest zdecydowanie czymś więcej niż tylko aktem legislacyjnym, który państwa członkowskie mają wypełniać. Powodzenie lub porażka polityki na rzecz środowiska i zrównoważonego rozwoju zależy od akceptacji obywateli. Tę politykę trzeba wypracowywać i komunikować w sposób przejrzysty – i także w tym zakresie program LIFE wniósł swój największy i niezastąpiony wkład.

3.5. Projekty LIFE zarazem często obnażają pośrednio lub bezpośrednio sprzeczności decyzji politycznych, także tych podejmowanych na szczeblu unijnym. Nawet jeśli dla niektórych decydentów fakt ten może być niewygodny, warto go traktować jako cenny sygnał, który może się przyczynić do lepszego zintegrowania ochrony środowiska z innymi obszarami polityki.

3.6. I tu od razu napotykałyśmy też ograniczenia programu LIFE – nie powinien on mieć na celu wyrównywania deficytów wynikających z braku wdrożenia obowiązującego prawa w zakresie środowiska lub też z nieuwzględniania zagadnień środowiskowych w obrębie innych dziedzin polityki, gdyż tych deficytów nie jest w stanie zniwelować. Można to wyjaśnić na trzech przykładach:

3.6.1. Program LIFE może np. przyczynić się do zwiększenia świadomości wśród opinii publicznej, że unijna polityka czystego powietrza w pierwszej kolejności nastawiona jest – poprzez ograniczenie zanieczyszczeń – na zmniejszenie zagrożenia dla zdrowia ludności. Jednak program nie jest w stanie rozwiązać konfliktów, które zasadzają się na pytaniu, czyje dobro powinno być bardziej chronione, tak jak ma to miejsce np. w Niemczech w debatach między politykami reprezentującymi kwestie środowiska a politykami reprezentującymi interesy transportu (czy ważniejsza jest ochrona zdrowia mieszkańców miast przed cząstkami stałymi ze spalin, czy też prawo kierowców do swobodnej mobilności?).

3.6.2. Inny przykład: program LIFE poprzez projekt „Urban Bees”⁽³⁾ fantastycznie unaoczniał szerokim kręgom społeczeństwa, jak ważna jest rola owadów zapylających, jakie są przyczyny ich wymierania oraz jak można temu zapobiegać i te owady chronić. Jednak zagrożenia dla owadów zapylających, wynikające np. z określonych praktyk rolniczych lub z dopuszczenia potencjalnie zabójczych dla pszczół środków do oprysków, można usunąć jedynie wtedy, gdy inne służby UE należą do tego zadania i gdy obowiązująca zasada ostrożności będzie konsekwentnie stosowana.

3.6.3. Od 1999 r. w Austrii z powodzeniem prowadzony jest program na rzecz ochrony zagrożonego na skalę światową gatunku ryby głowawicy⁽⁴⁾. Program finansowany jest ze środków publicznych, w sumie do tej pory jego budżet wyniósł 45 mln EUR, przy czym część pochodzi z programu LIFE. Gatunek ten najliczniej występuje w dorzeczu rzeki Sawy. Tymczasem aktualne badania pokazuje, że właśnie na tym obszarze planuje się budowę około 600 elektrowni wodnych. Eksperti szacują, że taka ingerencja spowoduje, że zasoby głowawicy zmaleją nawet o 70 %. Co ciekawe, budowa niektórych elektrowni będzie wspierana ze środków UE.

3.7. Dlatego dobrze, że w międzyczasie w ramach programu LIFE podejmowane są intensywniejsze starania na rzecz lepszego wdrażania prawa, i to nie tylko w przypadku odpowiedzialnych władz, ale i w odniesieniu do organów kontroli.

Opracowanie programu LIFE

3.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysoki poziom elastyczności i możliwości dostosowania się do nowych wyzwań i zdobytych doświadczeń, czym program LIFE w ostatnich latach stale się wyróżniał. Jest to widoczne także w nowym okresie finansowania 2014–2020:

- akcent został położony na kraje z największymi brakami pod względem wdrażania przepisów,
- zniesiono kwoty krajowe,
- lepsze możliwości uczestnictwa dla przedsiębiorstw,
- położono większy nacisk na innowacje,

⁽³⁾ <http://urbanbees.eu/>

⁽⁴⁾ Gatunek ten podlega ochronie zgodnie z załącznikiem II do dyrektywy siedliskowej.

- zwiększono synergie z innymi programami, poczynwszy od nowych zintegrowanych projektów, zainicjowanych w 2014 r.; w tym kontekście EKES zadowolaniem stwierdza, że jego zalecenie⁽⁵⁾ dotyczące wyraźnego podziału środków budżetowych na tradycyjne i zintegrowane projekty zostało uwzględnione,
- wykorzystano zupełnie nowe instrumenty finansowania na rzecz środowiska (PF4EE – instrument finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej, NCFE – mechanizm finansowy na rzecz kapitału naturalnego),
- stworzono wymiar klimatyczny.

4. Zalecenia EKES-u

Utrzymać i wzmocnić program LIFE

4.1. Żaden program nie jest na tyle dobry, żeby nie mógł być lepszy. Zarazem EKES potwierdza⁽⁶⁾ swoje zdecydowane poparcie dla kontynuowania tego mającego swój odrębny budżet programu finansowania także po upływie bieżącego okresu finansowania. Jest to niezbędne, ponieważ mimo wielu krzepiących postępów i dalekosiężnych decyzji (m.in. programu działań ONZ do roku 2030, postanowień z Paryża dotyczących klimatu, unijnej strategii ochrony różnorodności biologicznej) wciąż jeszcze jesteśmy daleko od rozwiązania problemów dotyczących środowiska oraz od urzeczywistnienia unijnej polityki dążącej do efektywnego gospodarowania zasobami, zminimalizowania emisji i utrzymania różnorodności biologicznej. Przeciwnie – Komisja Europejska oraz Europejska Agencja Środowiska w rozmaitych raportach same stwierdzają, że obciążenia dla środowiska niekiedy nawet przyrastają⁽⁷⁾.

4.2. Analizy w ramach procesu REFIT w odniesieniu do dyrektyw dotyczących ochrony środowiska wyraźnie pokazały, że wprowadzenie ram prawodawczych są właściwie ukształtowane, ale środki finansowe są zdecydowanie niewystarczające dla konsekwentnego zarządzania siecią Natura 2000. Aby móc wypełniać podstawowe zadanie, jakim jest ochrona różnorodności biologicznej, pilnie potrzeba finansowania na odpowiednim poziomie.

4.3. Kontynuacja programu LIFE ma zasadnicze znaczenie dla skuteczności i wiarygodności unijnej polityki na rzecz środowiska i tę ciągłość należy zagwarantować, horyzontalnie włączając we wszystkie pozostałe dziedziny polityki i programy finansowania UE 7. unijny program działań w zakresie środowiska, program działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju oraz postanowienia paryskie w sprawie klimatu. EKES przypomina ponadto, że wielokrotnie opowiadał się za europejskim semestrem, który byłby bardziej sprawiedliwy i bardziej nastawiony na problematykę środowiska.

Wpływ zmian wprowadzonych w 2014 r.

4.4. EKES z zadowolaniem przyjął innowację polegającą na wprowadzeniu do programu LIFE dwóch nowych instrumentów finansowania jako projektów pilotażowych. Jest na razie o wiele za wcześnie na ich ocenę, gdyż dopiero zatwierdzono pierwsze projekty w ramach obu instrumentów – NCFE, czyli mechanizmu finansowego na rzecz kapitału naturalnego, oraz PF4EE, czyli instrumentu finansowania prywatnego na rzecz efektywności energetycznej – lecz jeszcze tych projektów nie wdrożono.

4.5. W każdym razie instrumenty te stanowią zupełnie nowe podejście polegające na zapewnieniu innowacyjnych możliwości finansowania projektów w dziedzinie ochrony środowiska i efektywności energetycznej przez drobnych inwestorów. Jest to niezbędne, gdyż często tego typu projekty kończą się fiaskiem właśnie z powodu braku dostępu do tradycyjnych form finansowania.

4.6. Teraz trudno ocenić, na ile udana okaże się ta część programu, czy współpraca nawiązana z EBI będzie owocna, czy procedury wnioskowania będą dość proste, a warunki finansowania – w tym udział kapitału wysokiego ryzyka – odpowiednie. Dlatego EKES zwraca się o możliwość późniejszej dokładnej ewaluacji akurat tej części programu LIFE.

4.7. W ramach swojej własnej oceny Komisja mogłaby sprawdzić też, jak projekty wspierane w ramach programu LIFE jeszcze lepiej rozpropagować jako prawdziwe projekty wzorcowe, a więc jak powielać je także w innych miejscach w Europie, w miarę możliwości bez dalszego wsparcia. Chodzi tu zwłaszcza o zaakcentowanie aspektów transferu wiedzy oraz wykonalności ekonomicznej. Jeden ze sposobów mógłby polegać na tym, by wykonawcom szczególnie udanych projektów powierzyć na etapie pogłębionego projektowania znalezienie odpowiedzi dla tych właśnie zagadnień.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 111).

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 111).

⁽⁷⁾ Europejska Agencja Środowiska, *The European environment — state and outlook 2015: synthesis report* [Środowisko europejskie – stan na rok 2015 i prognozy: sprawozdanie podsumowujące], Kopenhaga, 2015.

4.8. Zdaniem EKES-u program LIFE stanowi narzędzie finansowania służące realizacji działań i polityki UE. Nie jest natomiast programem, który w pierwszej kolejności ma finansować projekty istotne z punktu widzenia interesu krajowego. Może się przecież zdarzyć, że na przykład projekty LIFE zgłoszone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego bardziej odpowiadają interesowi europejskiemu, a mniej interesowi narodowemu. Dlatego w przyszłości aspekt współfinansowania musi zostać rozwiązany w taki sposób, by tego typu projekty nie były skazywane na porażkę tylko dlatego, że odmówiono im współfinansowania ze strony krajowej (EKES zna takie przypadki). Ponadto EKES postuluje, by Komisja sprawdziła, na ile możliwe jest stosowanie wyższych pułapów współfinansowania, zwłaszcza w odniesieniu do organizacji pozarządowych. Właśnie dla organizacji pozarządowych zgromadzenie wkładu własnego stanowi często przeszkodę trudną do pokonania. Do tego dochodzi fakt, że środki, jakimi dysponują organizacje, nierzadko pochodzą z budżetów publicznych i w związku z tym wyraźnie podlegają kryteriom doboru określanych przez organy współfinansujące.

Projekty zintegrowane i komplementarność z innymi strategiami politycznymi UE

4.9. Szczególną formę stanowią tzw. projekty zintegrowane, które zostały opracowane w ramach programu LIFE i których znaczenie EKES bardzo docenia. Wyjątkowym przykładem jest „Belgian Nature Integrated Project (BNIP)”, projekt zakrojony na cały obszar Belgii, obejmujący 28 podmiotów, 18 specjalnych projektów dotyczących ochrony środowiska, 48 jasno wyodrębnionych działań i w sumie ponad 300 planów zarządzania, np. dla obszarów należących do sieci Natura 2000. W sumie dla celów tego projektu zgromadzono 52 pracowników podzielonych na 7 odrębnych zespołów. Udało się przy tym powiązać środki udostępniane przez różne budżety poszczególnych programów UE, a także powiązać różne środki krajowe.

Właśnie takie merytoryczne oraz strukturalne powiązania należy wzmacniać w przyszłości, np. w postaci ewentualnych synergii pomiędzy programem LIFE a bardziej przyjazną dla środowiska WPR.

Nowe zadania dla programu LIFE

4.10. Jednak trzeba udoskonalić nie tylko merytoryczne powiązania pomiędzy programem LIFE a WPR, zdecydowanych zmian wymagają także aspekty administracyjne tudzież budżetowe.

4.11. Do tej pory, zgodnie z wnioskiem Komisji z 2004 r.⁽⁸⁾, głównym instrumentem finansowania sieci Natura 2000 był Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz 2. filar WPR. Wówczas EKES poparł ten wniosek przy założeniu, że w obrębie tych funduszy zapewnione zostaną wystarczające środki na jasno sprecyzowane cele. Tak się nie stało, dlatego EKES tamto rozwiązanie obecnie ocenia jako niezadowolające⁽⁹⁾.

4.12. Udostępnione do tej pory środki nawet w założeniu nie pokrywają sum koniecznych dla zrekompensowania kosztów z tytułu ochrony środowiska lub dla opracowania planów zarządzania i realizacji koniecznych działań. Sieć Natura 2000 stanowi klasyczny obszar kompetencji UE, co powinno być jasno odzwierciedlone w budżecie.

4.13. Zamiast tego Komitet proponuje, by w następnym okresie finansowania wszystkie środki niezbędne do realizacji i utrzymania sieci Natura 2000 pochodziły z budżetu programu LIFE, który to budżet należałoby odpowiednio zwiększyć. Ponadto zwraca się do Komisji o wewnętrzne określenie, czy program LIFE nie byłby też właściwym instrumentem do realizacji projektów z zakresu zielonej infrastruktury w ramach budowy sieci transeuropejskich⁽¹⁰⁾. Należałoby wówczas określić i udostępnić odpowiednie dodatkowe środki. Należy zwrócić uwagę na spójność wszystkich środków wsparcia, unikając finansowania projektów dotyczących sprzecznych celów i podwójnego finansowania przez różne fundusze europejskie.

4.14. EKES podkreśla, że finansowanie sieci Natura 2000 to podstawowa inwestycja w ważny element zielonej infrastruktury Europy – inwestycja, która zwróci się nie tylko w postaci lepszej jakości życia i lepszego stanu środowiska, ale także poprzez wzrost lokalnych dochodów.

4.15. Włączenie do polityki europejskiej realizacji celów zrównoważonego rozwoju, czyli programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, będzie wymagało wielu zasadniczych zmian w założeniach polityki europejskiej⁽¹¹⁾. Niezbędne będą także:

- a) częściowo radykalna zmiana paradygmatu, zwłaszcza w tych służbach Komisji, które dotąd bez większych efektów zajmowały się zagadnieniem zrównoważonego rozwoju;

⁽⁸⁾ COM(2004) 431 z 15.7.2004 w sprawie finansowania sieci Natura 2000.

⁽⁹⁾ Zob. opinia EKES-u (Dz.U. C 487 z 28.12.2016 r., s. 14).

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm

⁽¹¹⁾ Zob. opinie EKES-u (Dz.U. C 117 z 30.4.2004, s. 22 i Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 41).

b) całkowicie nowe zarządzanie, w którym potrzeba będzie o wiele większego udziału podmiotów społeczeństwa obywatelskiego i znacznie częstszego stosowania oddolnego podejścia.

4.16. EKES zaleca, by Komisja na nowym etapie programu LIFE po 2020 r. zapewniła nowe działania i możliwości realizacji projektów, aby wzmocnić wymogi wymienione w pkt 4.15.

4.17. W odniesieniu do typowych projektów badawczych, które dotąd niekiedy były finansowane przez program LIFE, warto zadać pytanie, czy w przyszłości nie lepiej byłoby wesprzeć je poprzez tradycyjne programy Komisji na rzecz badań. Stanowiłoby to wyraźne oddzielenie od programu Horyzont 2020.

4.18. W przyszłości trzeba rozbudować tę część programu LIFE, która dotyczy działań w dziedzinie klimatu, i to przede wszystkim pod kątem ewentualnych działań dostosowawczych, zwłaszcza tych, które mogą podjąć zainteresowani obywatele, rolnicy, miasta i gminy oraz regiony.

Bruksela, dnia 23 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK
do opinii Komitetu

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty:

Punkt 3.6.2

Zmienić

Inny przykład: program LIFE poprzez projekt „Urban Bees”⁽¹²⁾ fantastycznie unaoczniał szerokim kręgom społeczeństwa, jak ważna jest rola owadów zapylających, jakie są przyczyny ich wymierania oraz jak można temu zapobiegać i te owady chronić. Jednak zagrożenia dla owadów zapylających, wynikające np. z określonych niewłaściwych praktyk rolniczych lub z dopuszczenia potencjalnie zabójczych dla pszczół środków do oprysków, można usunąć jedynie wtedy, gdy inne służby UE należą do o to zadbać i gdy obowiązująca zasada ostrożności będzie konsekwentnie odpowiednio stosowana.

⁽¹²⁾ <http://urbanbees.eu/>

Uzasadnienie

Rolnictwo europejskie jest bez wątpienia najbardziej restrykcyjne, jeśli chodzi o spełnianie norm w zakresie poszanowania środowiska naturalnego, dobrostanu zwierząt, ochrony środowiska i gospodarowania gruntami i wodą, gdyż jest poddawane najwyższym standardom światowym i zasadzie wzajemnej zgodności, która zakłada obowiązkowe spełnianie tych kryteriów przez wszystkich europejskich rolników.

Z drugiej strony zatwierdzanie środków ochrony roślin jest także przedmiotem weryfikacji i kontroli przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności i nadrzędnymi kryteriami powinny tu być kryteria naukowe oparte na analizie prawdopodobieństwa wyrządzenia szkody. Wytyczne dotyczące właściwego stosowania zasady ostrożności muszą opierać się na tej samej podstawie.

Wynik głosowania

Za: 75

Przeciw: 95

Wstrzymało się: 33

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Skuteczność finansowania z EFS i FEAD w ramach działań społeczeństwa obywatelskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w kontekście strategii »Europa 2020«”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 173/03)

Sprawozdawca: **Krzysztof BALON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	171/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES, biorąc pod uwagę fakt, że ubóstwo i wykluczenie społeczne sprzyjają tendencjom populistycznym w wielu państwach członkowskich UE, przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Europejskiej z dnia 16 czerwca 2016 r. „Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: podejście zintegrowane”⁽¹⁾, opowiada się zarazem za utworzeniem w przyszłej perspektywie finansowej zintegrowanego funduszu europejskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w oparciu o dotychczasowe doświadczenia z implementacji Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS).

1.2. Uwzględniając różnorodność problemów i grup docelowych w poszczególnych państwach członkowskich, w tym związanych z różnymi formami migracji, interwencja takiego funduszu powinna w pełni wykorzystywać doświadczenia i potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przynajmniej im wiodącą rolę również w zakresie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji. Fundusz ten powinien przyczyniać się również do tworzenia potencjału sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji świadczących pomoc.

1.3. EKES uważa, że w obecnej perspektywie finansowej Komisja Europejska powinna skuteczniej monitorować wykorzystanie środków EFS do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego oraz środków FEAD do działań o charakterze integracyjnym w państwach członkowskich. Monitoring powinien odbywać się z istotnym udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego.

1.4. EKES uważa, że sprawą kluczową jest współpraca krajowych organów zarządzających funduszami z organizacjami partnerskimi⁽²⁾. Organizacje te wnoszą znaczny wkład merytoryczny i organizacyjny, stanowią prawdziwą wartość dodaną implementacji FEAD i EFS. EKES poddaje w związku z tym pod rozagę Komisji Europejskiej wyraźne uściślenie minimalnych oczekiwań, które organy państw członkowskich będą musiały spełnić w ramach wdrażania partnerstwa, a także nałożenie sankcji w przypadku niedostatecznej ich realizacji.

⁽¹⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/pl/pdf>.

⁽²⁾ Według rozporządzenia o FEAD (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym) „organizacje partnerskie” oznaczają podmioty publiczne lub organizacje niekomercyjne, które dostarczają żywność lub podstawową pomoc materialną i których operacje zostały wybrane przez instytucję zarządzającą. W rozporządzeniu w sprawie EFS (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego) mowa jest o partnerach społecznych, organizacjach pozarządowych i innych organizacjach.

1.5. EKES poddaje pod rozwagę Komisji Europejskiej postawienie państwom członkowskim wymogu wykorzystania pomocy technicznej w ramach FEAD i ESF również w celu rozwoju potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ponadto EKES opowiada się za wzmocnieniem potencjału merytorycznego i organizacyjnego europejskich sieci organizacji działających na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

1.6. EKES zachęca państwa członkowskie do szerszego stosowania dotacji globalnych, regrantingu i traktowania – tam gdzie to możliwe – wkładu rzeczowego na równi z wkładem finansowym. Ponadto należy rozważyć nakładanie przez Komisję Europejską obowiązku przeznaczania w ramach programów operacyjnych istotnej części alokacji na projekty o mniejszym budżecie. Pozwoliłoby to wspierać działające lokalnie organizacje i grupy samopomocowe.

1.7. EKES będzie w sposób systematyczny wspierał działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego i ich współpracę z władzami i instytucjami publicznymi na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. Zarazem EKES deklaruje gotowość powołania niewielkiej grupy *ad hoc* składającej się z członków EKES-u oraz odpowiednich platform społeczeństwa obywatelskiego na poziomie europejskim. Taka grupa jeszcze w obecnej perspektywie finansowej przyczyniłaby się do lepszej koordynacji działań w ramach EFS i FEAD, a także wniosłaby wkład w dyskusję nad założeniami przyszłego zintegrowanego funduszu europejskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego. W tym kontekście EKES uważa za niezbędne współdziałanie z Komitetem Regionów.

2. Wprowadzenie

2.1. Celem nr 1 agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030 ⁽³⁾ jest eliminacja ubóstwa we wszystkich jego formach na całym świecie. Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego jest również jednym z priorytetów strategii „Europa 2020”. Tymczasem instytucje europejskie oraz niektóre państwa członkowskie w dalszym ciągu forsują politykę oszczędnościową, mimo iż brak szybkiej i widocznej poprawy sytuacji obywateli UE doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego wydaje się być jedną z głównych przyczyn zmniejszającego się poparcia dla integracji europejskiej w państwach członkowskich. Instrumenty unijne – w postaci funduszy wspomagających walkę z ubóstwem i wykluczeniem społecznym, tj. Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), oraz przeznaczenia co najmniej 20 % środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) na wsparcie włączenia społecznego – powinny być efektywnie wykorzystywane we wszystkich państwach członkowskich, ale nie powinny zastępować całościowej, zintegrowanej polityki zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

2.2. Jak wiadomo, w ramach strategii „Europa 2020” Unia Europejska wyznaczyła sobie cel, by do 2020 r. zmniejszyć o co najmniej 20 milionów liczbę osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego lub nimi zagrożonych. Tymczasem wg danych za rok 2014 ⁽⁴⁾ wciąż aż 24,4 % populacji UE – blisko 122 mln osób – zagrożonych było ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (wobec 24,2 % w 2011 i 23,4 % w 2010 roku). Analiza poszczególnych wskaźników składowych porównywanych pojedynczo wskazuje, że każdy z nich wzrósł w stosunku do roku 2008 – zagrożenie ubóstwem po transferach socjalnych (z 16,6 do 17,2 %), głęboka deprywacja materialna (z 8,5 do 8,9 %), osoby w wieku 0–59 lat żyjące w rodzinach o niskiej intensywności pracy (z 9,1 do 11,1 %). Zarazem, jak stwierdza Rada Unii Europejskiej, „powiększające się rozbieżności między państwami członkowskimi oraz w ich granicach podkreślają znaczenie działań podejmowanych w całej Unii” ⁽⁵⁾.

2.3. Zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego jest jednym z podstawowych obszarów współdziałania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, takich jak stowarzyszenia, fundacje i spółdzielnie socjalne, a także związki zawodowe i organizacje pracodawców, z władzami i instytucjami publicznymi państw członkowskich. Dla likwidacji (lub istotnej redukcji) ubóstwa i wykluczenia społecznego konieczne jest świadczenie różnych form pomocy materialnej i niematerialnej przez organizacje non-profit (w tym usług społecznych), stwarzanie – również w ramach dialogu społecznego – korzystnych warunków dla integracji na rynku pracy oraz udostępnienie odpowiednich funduszy na szczeblu państw członkowskich i UE. W związku z tym EKES uważa, że ten cel strategii „Europa 2020” ma szansę na realizację jedynie w ramach Unii Europejskiej rozumianej jako wspólnota europejskiego społeczeństwa obywatelskiego, państw członkowskich i instytucji UE.

2.4. Zwłaszcza w kontekście narastania zjawiska ubogich pracujących oraz rozwoju demograficznego, wykonalność celów strategii „Europa 2020” dotyczących zwalczania ubóstwa oraz wykluczenia społecznego może być zagwarantowana jedynie poprzez implementację przedsięwzięć zmierzających do likwidacji przyczyn, a nie jedynie symptomów ubóstwa i wykluczenia społecznego, w szerszym kontekście obejmującym również politykę gospodarczą, rodzinną, podatkową i monetarną.

⁽³⁾ <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>.

⁽⁴⁾ Informacja prasowa Eurostatu z dnia 16 października 2015 r. – nr 181/2015.

⁽⁵⁾ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10434-2016-INIT/pl/pdf>

2.5. Dlatego też, jakkolwiek kwestia pomocy najbardziej potrzebującym była wielokrotnie przedmiotem debat prowadzonych w EKES-ie ⁽⁶⁾, Komitet, po przeprowadzeniu konsultacji z interesariuszami i Komisją Europejską, sporządził niniejszą opinię zawierającą konkretne spostrzeżenia i zalecenia odnoszące się do dotychczasowych doświadczeń z implementacji FEAD i EFS w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

3. FEAD i EFS jako instrumenty wspierające zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego

3.1. Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) – w odróżnieniu od dotychczasowych programów pomocy żywnościowej – został osadzony w ramach polityki spójności. Fundusz ten przyczynia się do osiągnięcia celu, jakim jest „ograniczenie najcięższych form ubóstwa, poprzez pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną oraz działania na rzecz włączenia społecznego mające na celu integrację społeczną osób najbardziej potrzebujących” ⁽⁷⁾.

3.2. Europejski Fundusz Społeczny ma na celu: osiągnięcie wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy; zachęcanie do wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia dla wszystkich; walkę z ubóstwem, wzmacnianie włączenia społecznego oraz wspieranie równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji i równych szans.

3.3. Działania finansowane z FEAD powinny być komplementarne w stosunku do działań finansowanych z EFS: o ile FEAD powinien koncentrować się na pomocy w sytuacji najgłębszej deprywacji materialnej i na wsparciu w zakresie podstawowej aktywizacji społecznej osób długotrwale wykluczonych, o tyle działania finansowane z EFS powinny m.in. otwierać tym osobom drogę do dalszej integracji zawodowej i społecznej. FEAD ma zatem pomagać w stawianiu pierwszych kroków w kierunku przezwyciężenia ubóstwa i wykluczenia społecznego, tak aby stworzyć szansę na znalezienie pracy lub udział w innych przedsięwzięciach polityki rynku pracy. Środki przeznaczone na realizację tych działań są jednak niewystarczające w stosunku do realnych potrzeb.

3.4. Wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do zapewnienia spójności wsparcia z EFS i innych funduszy strukturalnych i inwestycyjnych z właściwymi politykami i priorytetami Unii, w tym do realizacji zasady partnerstwa w duchu Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa (ECCP) ⁽⁸⁾.

4. Dotychczasowa praktyka implementacji FEAD i EFS w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w okresie programowania 2014–2020

4.1. Zarówno sygnały dochodzące od organizacji społeczeństwa obywatelskiego, jak i ogólnie dostępne informacje i dane statystyczne wskazują na szereg poważnych trudności w implementacji FEAD i EFS w omawianym zakresie. Te występujące z różnym natężeniem w niektórych państwach członkowskich problemy to:

4.1.1. Opóźnienia w uruchamianiu mechanizmów wsparcia przez FEAD oraz niedostateczne informowanie opinii publicznej i grup docelowych o jego celach i możliwości korzystania z działań programu.

4.1.2. Niefektywne z punktu widzenia celu redukcji ubóstwa i wykluczenia społecznego adresowanie 20 % alokacji Europejskiego Funduszu Społecznego poprzez faworyzowanie przedsięwzięć integracji na rynku pracy z pomijaniem kwestii dostępności i przystępności usług społecznych dla grup marginalizowanych ⁽⁹⁾. Mimo iż do 2016 r. 25,6 % budżetu EFS przeznaczano na wyżej wspomniany cel ⁽¹⁰⁾, brak jest widocznych zmian w podejściu do działań w ramach tego funduszu.

4.1.3. Niepełne wykorzystanie przez państwa członkowskie możliwości udostępniania użytkownikom docelowym FEAD-u „niskoprogowych” usług integracji zawodowej i społecznej wspieranych z EFS.

4.1.4. Niewystarczająca implementacja zasady partnerstwa w duchu Europejskiego kodeksu postępowania w zakresie partnerstwa (ECCP) w odniesieniu do EFS, oraz brak podobnego instrumentu w przypadku FEAD, a także niewystarczające konsultacje społeczne oraz powierzanie kluczowych decyzji instytucjom publicznym bez konsultacji społecznych. Ponadto niedostateczna implementacja zasady partnerstwa zakłóca przejrzystość wykorzystywania funduszy, a tym samym zwiększa ryzyko korupcji i nadużyć ⁽¹¹⁾.

⁽⁶⁾ Wcześniejsze opinie EKES-u: Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 9; Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 23.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym. Według tego rozporządzenia definicję osób najbardziej potrzebujących określają państwa członkowskie.

⁽⁸⁾ ECCP nie ma zastosowania do FEAD ze względu na inną podstawę prawną.

⁽⁹⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/contracts_grants/pdf/esif/invest-progr-investing-job-growth-report_en.pdf.

⁽¹¹⁾ Zob. opinia EKES-u, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 1.

4.1.5. Zbyt rygorystyczne wymagania formalne i administracyjne wprowadzane przez państwa członkowskie, dotyczące zarówno FEAD jak i EFS, które nie są konieczne dla prawidłowej implementacji przepisów UE. Wymagania te, opierające się często na mechanizmach funkcjonowania publicznej administracji socjalnej, nie uwzględniają ani specyfiki grup docelowych (na przykład osób bezdomnych, których formalna identyfikacja i rejestracja jest często niemożliwa), ani sposobu działania organizacji społeczeństwa obywatelskiego; w niektórych państwach członkowskich na organizacje te nakładane są kary administracyjne i finansowe niewspółmierne do wagi uchybień.

4.1.6. Słaba koordynacja między funduszami strukturalnymi a strategiami krajowymi, niekontynuowanie z budżetów krajowych programów rozpoczętych w ramach funduszu lub brak długoterminowego podejścia do finansowania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, co może poważnie naruszyć skuteczną realizację założeń funduszy w państwach członkowskich⁽¹²⁾. Inny problem to nieodpowiednie lub niejasne definiowanie wskaźników, co nie prowadzi do osiągnięcia długoterminowych celów interwencji.

4.1.7. Brak mechanizmów wzmacniających i wspierających budowanie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym niestabilność partnerstw (w przypadku FEAD również akredytacji), brak prefinansowania działań czy nieudostępnianie środków z pomocy technicznej do budowy potencjału organizacji.

4.2. Z ankiety przeprowadzonej wśród krajowych sieci organizacji zajmujących się zwalczaniem ubóstwa⁽¹³⁾ wynika, że poziom ich włączenia w przygotowywanie programów operacyjnych jest, poza pewnymi wyjątkami, bardzo niski. Głos organizacji pomocowych w komitetach monitorujących nie jest traktowany z należytą uwagą.

4.3. Biorąc jednak pod uwagę, że FEAD – w odróżnieniu od EFS – jest instrumentem nowym, na uwagę zasługują również pozytywne aspekty dotychczasowej praktyki jego implementacji. I tak, w 2014 roku już osiem państw członkowskich uruchomiło operacje FEAD (kolejnych 15 – w roku 2015). Szacuje się, że tylko w 2014 roku z działań wspieranych w ramach FEAD skorzystało 10,9 mln osób⁽¹⁴⁾. Ponadto uruchomienie FEAD i wymóg przeznaczania 20 % środków EFS na zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego zaowocowały lepszą współpracą Komisji Europejskiej z państwami członkowskimi i lepszą koordynacją działań różnych podmiotów działających na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia. Realizowane w ramach FEAD w większości państw członkowskich połączenie pomocy materialnej i wsparcia towarzyszącego stwarza warunki do lepszej integracji społecznej dotychczasowych beneficjentów programów pomocy żywnościowej.

4.4. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje zainicjowanie przez Komisję Europejską platformy FEAD Network, umożliwiającej wymianę doświadczeń i tworzenie sieci kontaktów, a także rozpowszechnianie dobrych praktyk. Jednakże EKES uważa, że platforma ta i główne organizacje sieciowe pracujące z FEAD w państwach członkowskich powinny być włączone w zorganizowany dialog z Komisją Europejską.

5. Zalecenia dotyczące implementacji FEAD i EFS w zakresie zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego

5.1. EKES opowiada się za stworzeniem w przyszłej perspektywie finansowej zintegrowanego funduszu europejskiego na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego w oparciu o dotychczasowe doświadczenia z implementacji FEAD i EFS. Instrument ten powinien uwzględniać różnorodność problemów i grup docelowych w poszczególnych państwach członkowskich, w tym aspektów związanych z różnymi formami migracji. Interwencja takiego funduszu powinna w większej niż dotychczas mierze wykorzystywać doświadczenia i potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje te powinny otrzymać istotne kompetencje w zakresie programowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji; fundusz ten powinien też przyczyniać się do tworzenia potencjału sieci organizacji społeczeństwa obywatelskiego, ze szczególnym uwzględnieniem organizacji świadczących pomoc. Połączenie funduszy nie może jednak prowadzić do zmniejszenia ich środków budżetowych ani do ograniczenia zaangażowania społecznego Unii w cele realizowane przez te fundusze.

⁽¹²⁾ „Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion”, in-depth analysis, EPRS 2016, http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf.

⁽¹³⁾ <http://www.eapn.eu/barometer-report-eapns-monitoring-the-implementation-of-the-20-of-the-european-social-funds-for-the-fight-against-poverty/>.

⁽¹⁴⁾ COM(2016) 435 final.

5.2. EKES uważa, że monitorowanie przez Komisję Europejską wykorzystywania EFS do zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego i wykorzystywania FEAD do działań o charakterze integracyjnym w państwach członkowskich powinno być bardziej skuteczne. W szczególności monitoring powinien oceniać postępy integracji społecznej, a nie tylko wykonanie założonych wskaźników ilościowych, i powinien odbywać się z istotnym udziałem organizacji społeczeństwa obywatelskiego i osób doświadczających ubóstwa i wykluczenia społecznego. Kwestie te powinny być też istotnym elementem przeglądu śródkresowego.

5.3. EKES sugeruje, by Komisja Europejska wyraźnie uściśliła minimalne oczekiwania, które organy państw członkowskich będą musiały spełnić w ramach wdrażania partnerstwa z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także przewidziała nałożenie sankcji w przypadku niedostatecznej ich realizacji⁽¹⁵⁾.

5.4. EKES poddaje pod rozagę Komisji Europejskiej postawienie państwom członkowskim wymogu, aby wdrożyły – przy wykorzystaniu pomocy technicznej w ramach FEAD i EFS – skuteczne systemy wspierania rozwoju merytorycznego i organizacyjnego potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanych w zwalczanie ubóstwa i wykluczenia społecznego⁽¹⁶⁾.

5.5. EKES uważa, że sprawą kluczową jest profesjonalna współpraca krajowych organów zarządzających funduszami z organizacjami partnerskimi – w tym z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz z regionami, powiatami i gminami – oparta na jasnych zasadach i przejrzystych umowach. Organizacje te wnoszą wkład merytoryczny i organizacyjny, stanowiąc prawdziwą wartość dodaną implementacji FEAD i EFS. Organy zarządzające powinny lepiej konsultować się z organizacjami partnerskimi w celu udoskonalania programów operacyjnych, a także promować i wspierać współpracę, konsultacje i wymianę doświadczeń między nimi⁽¹⁷⁾.

5.6. Ponieważ umowy partnerskie i programy operacyjne są wynikiem negocjacji pomiędzy Komisją Europejską a organami krajowymi, Komisja mogłaby w przyszłości być bardziej wymagająca w momencie zatwierdzania tych umów i programów i wymagać ich skorygowania, jeśli nie w pełni respektują zasadę partnerstwa⁽¹⁸⁾.

5.7. EKES zachęca państwa członkowskie do szerszego stosowania tzw. „grantów” (dotacji) globalnych, regrantingu i traktowania – tam gdzie to możliwe – wkładu rzeczowego na równi z wkładem finansowym. Ponadto należy rozważyć nakładanie przez Komisję Europejską obowiązku przeznaczania w ramach programów operacyjnych istotnej części alokacji na projekty o mniejszym budżecie⁽¹⁹⁾. Pozwoliłoby to wspierać mniejsze, „oddolne” projekty, organizacje i grupy samopomocowe i ułatwiać nawiązywanie partnerstw na poziomie lokalnym.

5.8. EKES stoi na stanowisku, że również bezpośredni beneficjenci działań pomocowych mogą i powinni wносить wkład do poprawy ich efektywności. Organizacje świadczące pomoc powinny w tym celu wypracowywać odpowiednie instrumenty ewaluacyjne, a także w miarę możliwości rekrutować wolontariuszy spośród beneficjentów bezpośrednich.

5.9. Ponadto EKES opowiada się za wzmocnieniem potencjału merytorycznego i organizacyjnego europejskich sieci organizacji działających na rzecz zwalczania ubóstwa i wykluczenia społecznego.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES-u, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 1.

⁽¹⁶⁾ Zob. opinia EKES-u, Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 1.

⁽¹⁷⁾ Por. konkluzje Rady z 16 czerwca 2016 r. „Walka z ubóstwem i wykluczeniem społecznym: podejście zintegrowane”, pkt 15.

⁽¹⁸⁾ „Harnessing cohesion policy to tackle social exclusion”, EPRS, in-depth analysis, maj 2016 r., http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583785/EPRS_IDA%282016%29583785_EN.pdf.

⁽¹⁹⁾ Na przykład do 50 tys. EUR.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola rolnictwa w wielostronnych, dwustronnych i regionalnych negocjacjach handlowych w świetle posiedzenia ministerialnego WTO w Nairobi”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 173/04)

Sprawozdawca: **Jonathan PEEL**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	21.1.2016
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia przez sekcję	6.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	212/0/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Trawestując Marka Twaina ⁽¹⁾, można powiedzieć, że pogłoski o śmierci WTO w związku z niepowodzeniem rundy dauhańskiej są mocno przesadzone. WTO nadal jest praktycznym i skutecznym forum negocjacji handlowych, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa.

1.1.1. Potwierdziła to 10. konferencja ministerialna WTO w Nairobi w grudniu 2015 r. Podjęte tam decyzje dotyczyły między innymi zniesienia subsydiów wywozowych dla produktów rolnych. Dyrektor generalny WTO uznał to za „najważniejsze osiągnięcie WTO w dziedzinie rolnictwa” od 20 lat. Nastąpiło po zawarciu umowy o ułatwieniach w handlu i innych umów podczas 9. konferencji ministerialnej WTO na Bali w 2013 r.

1.1.2. W handlu produktami rolnymi ⁽²⁾ istnieją główne obszary polityki, w których umowy najlepiej zawierać na szczeblu wielostronnym, dotyczy to zwłaszcza globalnych poziomów krajowych subsydiów i wsparcia, subsydiów wywozowych i niektórych aspektów dostępu do rynku. Aspekty te obejmują specjalny mechanizm zabezpieczający (SSM) oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie (SDT) krajów rozwijających się będących członkami WTO.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uważa, że w handlu produktami rolnymi, będącym często najbardziej kontrowersyjną dziedziną negocjacji, potrzebne są nowe podejście, nowy wkład i nowa dynamika. W przyjętej w Nairobi deklaracji ministerialnej ⁽³⁾ po raz pierwszy w historii nie potwierdzono pełnego zaangażowania na rzecz ukończenia rundy dauhańskiej, ale zapisano „mocne zaangażowanie wszystkich członków na rzecz osiągnięcia postępów w negocjacjach dotyczących pozostałych kwestii z rundy dauhańskiej”, w tym rolnictwa.

1.2.1. Wielostronne podejście do rolnictwa wymaga ponownego przemyślenia i ożywienia, ale nie należy go porzucać. „Rundę dauhańską” jako koncepcję dialogu handlowego między krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się trzeba utrzymać i wzmocnić, przestrzegając zasady suwerenności żywnościowej dla wszystkich.

⁽¹⁾ Amerykański autor powieści, które weszły do klasyki literatury.

⁽²⁾ Określenie WTO, stosowane w całym tekście.

⁽³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm.

1.2.2. UE jest na dobrej pozycji, by odgrywać wiodącą, aktywną rolę w promowaniu nowego, zrównoważonego podejścia. EKES zachęca ją do odgrywania takiej roli, zwłaszcza że wiele szybko wschodzących gospodarek nie czyni żadnych większych wysiłków, by pomagać innym, pozostającym dalej w tyle pod względem rozwoju. Budowanie potencjału tych ostatnich jest niezmiernie ważne, podobnie jak umożliwienie krajom rozwijającym się szerszych działań, z myślą o ochronie ich bezpieczeństwa żywnościowego lub rozwoju ich nowo powstających sektorów rolnictwa.

1.3. Trzeba również zastanowić się nad tym, co najlepszego dwustronne i regionalne negocjacje mogą przynieść dla handlu produktami rolnymi, dbając przy tym, by negocjacje te nie były w konflikcie z multilateralizmem.

1.4. EKES uważa, że przyjęcie przez ONZ celów zrównoważonego rozwoju wraz z porozumieniem paryskim (COP 21 ⁽⁴⁾) zasadniczo zmienia globalny program handlowy, zwłaszcza w odniesieniu do handlu produktami rolnymi. Są to daleko idące umowy, a konieczność ich wdrożenia musi teraz być centralnym elementem wszystkich przyszłych negocjacji handlowych.

1.4.1. Jeśli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać osiągnięte, handel i inwestycje muszą odgrywać kluczową rolę. UNCTAD szacuje, że by zrealizować te cele, potrzeba będzie dodatkowo 2,5 bln USD rocznie. Cele zrównoważonego rozwoju mają charakter globalny i mają powszechne zastosowanie – wszystkie państwa muszą ponosić odpowiedzialność za ich osiągnięcie. Cele te powinny prowadzić do powstania nowego globalnego sposobu funkcjonowania – szerszego, bardziej opartego na uczestnictwie i konsultacjach. Już teraz ponad 90 państw zwróciło się do innych o pomoc w osiągnięciu tych celów.

1.4.2. Będzie istniała ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie, zwłaszcza poprzez postęp ekologiczny i społeczny. Zdecydowanie zalecamy, by standardem stał się poziom przejrzystości i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego osiągnięty przez UE w ramach negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi.

1.4.3. W deklaracji z Nairobi podkreślono, że WTO ma do odegrania istotną rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz że zadanie to będzie zdecydowanie trudniejsze do wykonania bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opublikowany w listopadzie 2016 r. komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy” ⁽⁵⁾, który przedstawia zamierzenie całkowitego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do polityki europejskiej i priorytetów obecnej Komisji.

1.5.1. Będzie to szczególnie ważne dla przyszłych negocjacji dotyczących handlu produktami rolnymi. Rolnictwo ma do odegrania kluczową rolę w osiągnięciu większości, jeśli nie wszystkich, celów zrównoważonego rozwoju, a zwłaszcza celu 2 (wylimitowanie głodu), celu 12 (zrównoważona konsumpcja i produkcja) i celu 15 (degradacja gleby). Handel pomaga niwelować brak równowagi popytu i podaży, może znacząco zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie poprzez większą dostępność żywności, a także sprzyja efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zwiększa możliwości rynkowe i wzrost gospodarczy, generując tym samym miejsca pracy, dochody i dobrobyt na obszarach wiejskich.

1.6. UE jest na szczególnie dobrej pozycji, by stymulować realizację tego programu: ma duży wpływ jako największy na świecie eksporter i importeur produktów rolnych; nie jest już postrzegana jako podmiot przyjmujący zasadniczo postawę defensywną w odniesieniu do rolnictwa; trwale okazywała zainteresowanie handlem i rozwojem; przede wszystkim pokazała w Nairobi, że jest w stanie wysuwać nowe i wyważone idee. UE jest na tyle wiarygodna, że może skutecznie odgrywać rolę łącznika między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się.

1.7. Jednakże zanim UE będzie mogła efektywnie realizować to zadanie, EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia pełnej oceny skutków dotyczącej prawdopodobnego oddziaływania wdrażania celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego na unijne rolnictwo i politykę handlową UE.

⁽⁴⁾ Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w Paryżu (UNFCCC COP 21).

⁽⁵⁾ SWD(2016) 390 final.

1.7.1. Jednocześnie UE musi poszerzyć tę ocenę skutków, by uwzględnić wpływ, jaki wywierają niedawno zawarte umowy handlowe UE i tendencje w globalnym handlu na rolnictwo w całej UE. Choć rolnictwo i handel należą do kompetencji UE od ponad 40 lat, czasami brak było komunikacji czy wspólnej refleksji między tymi dwoma kluczowymi obszarami interesów.

2. Kontekst

2.1. Jako część (art. 20) zawartego w 1994 r. Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej (URAA) członkowie nowo powstałej WTO (zastępującej GATT, czyli Układ ogólny w sprawie taryf celnych i handlu) postanowili, że dalsze negocjacje dotyczące kontynuowania procesu reform handlu produktami rolnymi zostaną zainicjowane do końca 1999 r. W 2001 r. ten „wbudowany program reform” stał się z kolei częścią szerszej rundy dauhańskiej, czyli dauhańskiej agendy rozwoju (DDA). Pierwotnie miała ona zakończyć się do 1 stycznia 2005 r., ale po 15 latach negocjacje nadal trwają.

2.2. W oparciu o stanowiska negocjacyjne ponad 100 członków WTO w deklaracji z Ad-Dauhy⁽⁶⁾ określono długoterminowy cel dotyczący „stworzenia uczciwego i ukierunkowanego na rynek systemu handlu dzięki programowi głębokich reform”. Miało to obejmować „wzmocnione przepisy i szczególne zobowiązania w zakresie wsparcia rządowego dla rolnictwa i jego ochrony [...] w celu skorygowania ograniczeń i zakłóceń w handlu oraz przeciwdziałania im na światowych rynkach rolnych”.

2.2.1. Dauhańska agenda rozwoju uwzględniała trzy filary handlu produktami rolnymi określone w Porozumieniu w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej:

- znaczące ograniczenie barier utrudniających **dostęp do rynku**;
- ograniczenie wszelkich form **subsydiów wywozowych** mające doprowadzić do ich stopniowego zniesienia;
- znaczące ograniczenie **krajowego wsparcia** dla rolnictwa, które to wsparcie prowadzi do zakłóceń w handlu.

2.2.2. W deklaracji z Ad-Dauhy za integralną część negocjacji uznano specjalne i zróżnicowane traktowanie krajów rozwijających się, aby umożliwić tym krajom zaspokojenie swych potrzeb, w szczególności tych dotyczących bezpieczeństwa żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich. W oparciu o stanowiska przedstawione przez członków uzgodniono także uwzględnienie zagadnień niezwiązanych z handlem, np. ochrony środowiska.

2.3. W związku z kilkukrotnym niedotrzymaniem terminów runda dauhańska nigdy nie została zakończona, choć na konferencjach ministerialnych WTO zarówno na Bali, jak i w Nairobi poczyniono znaczące postępy.

2.3.1. Głównym elementem deklaracji z Ad-Dauhy była tzw. zasada jednolitego pakietu, zgodnie z którą nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione. Wprawdzie członkowie WTO wielokrotnie byli blisko zawarcia porozumienia – ostatni raz w 2008 r. – ostatecznie pozostawały jednak zawsze nierozstrzygnięte kwestie. Zostało to jednakże skutecznie przełamane na Bali w 2013 r. poprzez umowę o ułatwieniach w handlu oraz szereg innych umów, do czego doszły później specjalne porozumienia w sprawie rolnictwa zawarte w Nairobi.

2.4. Choć pkt 12 deklaracji ministerialnej z Nairobi stanowi: „zauważamy jednak, że w dziedzinie rolnictwa poczyniono dużo mniejsze postępy”, to podjęta tam decyzja o zlikwidowaniu subsydiów wywozowych dla produktów rolnych została określona przez dyrektora generalnego WTO jako „najważniejsze osiągnięcie WTO w dziedzinie rolnictwa”⁽⁷⁾ od 20 lat. Oprócz tego deklaracja ministerialna zobowiązała także członków do prowadzenia dalszych prac nad ustaleniem „specjalnego mechanizmu zabezpieczającego dla członków będących krajami rozwijającymi się” oraz wypracowaniem trwałego rozwiązania dotyczącego „utrzymywania zapasów przez władze publiczne do celów bezpieczeństwa żywnościowego”, które zostałyby przyjęte podczas następnej, jedenastej konferencji ministerialnej w 2017 r. Istotna jest również decyzja ministerialna dotycząca bawełny.

⁽⁶⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm.

⁽⁷⁾ https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra108_e.htm.

3. Uwagi szczegółowe: przyszłe wielostronne postępy dotyczące rolnictwa

3.1. Jak przyznano zarówno w Porozumieniu w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej, jak i w dauhańskiej agendzie rozwoju, najlepiej jest, by każde skuteczne porozumienie na szczeblu globalnym dotyczące specjalnego mechanizmu zabezpieczającego, specjalnego i zróżnicowanego traktowania lub całkowitych poziomów subsydiów w rolnictwie było przedmiotem negocjacji wielostronnych. Niemniej wyrwykowe regulacje, tak jak w Nairobi, stanowią słabszą zachętę do zajęcia się trudniejszymi zagadnieniami, gdyż mniej będzie się oferować tym stronom, od których oczekuje się dużych ustępstw.

3.1.1. Komisja WTO ds. Rolnictwa okazuje coraz większą gotowość do dążenia do osiągnięcia „wyników dotyczących rolnictwa” podczas jedenastej konferencji ministerialnej, która ma się odbyć w Buenos Aires w grudniu 2017 r., w tym do prac nad „wbudowanym programem reform”⁽⁸⁾ z Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej, w szczególności by wzmocnić podejście wielostronne.

3.1.2. Realistycznie rzecz ujmując, proces z Ad-Dauhy jako taki wyczerpał się i potrzebne są nowe refleksje i nowy wkład, nie tylko na potrzeby przyszłych negocjacji wielostronnych, ale także pod kątem tego, co można najlepiej osiągnąć na poziomie dwustronnym lub regionalnym bez zniekształcania globalnej sytuacji.

3.2. Pakiet z Nairobi obejmował sześć porozumień w sprawie rolnictwa; najważniejsze było tu zobowiązanie do zniesienia subsydiów wywozowych w odniesieniu do eksportu produktów rolnych, czyli faktyczne przyjęcie ustalenia dotyczącego jednego z trzech filarów rolnictwa, przy czym krajom rozwijającym się zapewniono dodatkowy czas na wycofanie takich subsydiów. Oznacza to także osiągnięcie kluczowego celu pośredniego wyznaczonego dla celu zrównoważonego rozwoju nr 2 („zero głodu”).

3.2.1. UE była kluczowym motorem tych działań; w szczególności przygotowała wcześniej wspólne stanowisko z głównymi światowymi eksporterami produktów rolnych, w tym z Brazylią. Porozumienie to obejmowało także wiążące zasady dotyczące innych form wsparcia dla wywozu, w tym kredytów eksportowych, pomocy żywnościowej i państwowych przedsiębiorstw handlowych, a także likwidację subsydiów w odniesieniu do bawełny.

3.3. Powiązane z dauhańską agendą rozwoju dyskusje dotyczące **dostępu do rynku** koncentrowały się jak dotąd na poziomach stawek celnych, kontyngentach taryfowych, administrowaniu kontyngentami i specjalnych zabezpieczeniach, w tym specjalnym i zróżnicowanym traktowaniu krajów rozwijających się. W wyniku Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej niemal wszystkie bariery pozataryfowe w rolnictwie miały zostać usunięte lub zamienione na taryfy celne, o ile zastosowania nie miały inne przepisy WTO, w szczególności Porozumienie w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu⁽⁹⁾. W przypadkach gdy „wyliczone ekwiwalentne stawki celne” nadal są zbyt wysokie, aby stworzyć jakąkolwiek realną możliwość przywozu, wprowadzono system kontyngentów taryfowych, w którym stawki celne obowiązujące w ramach tych kontyngentów są niższe.

3.3.1. Taryfami celnymi i kontyngentami taryfowymi można faktycznie zajmować się w ramach dwustronnych negocjacji handlowych, ale specjalne zabezpieczenia oraz specjalne i zróżnicowane traktowanie to de facto kwestie wielostronne. Ponadto państwa mogą jednostronnie obniżyć taryfy celne – wiele państw tak też zrobiło.

3.4. **Wsparcie wewnętrzne** dla rolnictwa znajduje się w centrum uwagi w negocjacjach wielostronnych, w ramach których istnieje obecnie szersze pole manewru oraz pewne możliwości osiągnięcia postępów na jedenastej konferencji ministerialnej.

3.4.1. Większość krajów udziela swoim rolnikom wsparcia wewnętrznego. W niektórych przypadkach wsparcie to jest minimalne (np. u wiodących eksporterów, w szczególności w Australii i Nowej Zelandii). Inne kraje rozwinięte zapewniają swoim rolnikom znaczne wsparcie w różnej formie, zwłaszcza jako wynagrodzenie za usługi, jakie świadczą oni społeczeństwu. Podobnie postępują szybko wschodzące gospodarki. Uważa się, że oferowane przez nie poziomy wsparcia wyraźnie wzrastają w miarę jak państwa te się bogacą, ale pojawiają się znacznie opóźnienia w przekazywaniu danych WTO.

⁽⁸⁾ https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/agng_09mar16_e.htm; ICTSD Bridges report, t. 20, nr 40 – 24 listopada 2016 r.

⁽⁹⁾ Istotne zwłaszcza w odniesieniu do etykietowania i identyfikowalności.

3.4.2. We wrześniu 2016 r. USA złożyły do WTO skargę na Chiny w związku ze stosowanymi przez Chiny wewnętrznymi środkami wsparcia, w szczególności dla pszenicy, kukurydzy i określonych gatunków ryżu. Chiny ostatnio przekazały WTO dane za 2010 r. i uważa się, że od tamtego czasu wsparcie przyznawane w Chinach szybko wzrosło. Choć mechanizm rozstrzygania sporów może być uciążliwy i po jego zastosowaniu może nie zostać przeprowadzona pełna procedura, krok ten rzucił cień na dyskusje WTO na temat wsparcia wewnętrznego przed jedenastą konferencją ministerialną. Ponadto wydaje się, że jest to sprzeczne z porozumieniem z Bali, by z krajami rozwijającymi się unikać sporów dotyczących utrzymywania zapasów przez władze publiczne⁽¹⁰⁾.

3.4.3. Z kolei dane liczbowe przedstawione WTO przez rząd amerykański⁽¹¹⁾ wskazują, że wsparcie wewnętrzne Stanów Zjednoczonych wzrosło z 12 mld USD do 14 mld USD w 2013 r., co stanowi kwotę bliską maksymalnemu pułapowi zaproponowanemu w ostatecznie nieprzyjętym „pakiecie z lipca 2008 r.”. Kwota ta obejmuje 6,9 mld USD zaliczanych do „kategorii bursztynowej” oraz 7 mld USD na pomoc de minimis. Przyznano 132 mld USD wsparcia zaliczanego do „kategorii zielonej”. Łączna kwota wsparcia przekraczająca 140 mld USD stanowi niemal dwukrotność wsparcia udzielonego w 2007 r. W sprawozdaniu tym stwierdzono także, że Chiny zgłosiły subsydia uznane, zgodnie z Porozumieniem w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej GATT, za zakłócające handel, na poziomie 18 mld USD w 2010 r., Japonia – 14 mld USD w 2012 r., Rosja – 5 mld USD w 2014 r., a Indie – 2 mld USD w latach 2010–2011. Brazylia zgłosiła wsparcie zakłócające handel na poziomie 2 mld USD w latach 2014–2015⁽¹²⁾.

3.4.4. Według danych UE przekazanych do WTO⁽¹³⁾ wsparcie w latach 2012–2013 wynosiło ok. 80 mld EUR rocznie, a kwota ta pozostaje niezmienną od początku rundy dauhauńskiej. Niemniej ponad 70 mld EUR tej kwoty stanowiło wsparcie zaliczane do „kategorii zielonej”. Całe unijne wsparcie „zakłócające handel”, w tym środki zaliczane do „kategorii bursztynowej”, „kategorii niebieskiej” i pomocy de minimis, wynosiło jedynie 10 mld EUR. Unijne wsparcie w ramach „kategorii zielonej” (czyli niezakłócające handlu lub zakłócające go w minimalnym stopniu) uwzględnia ochronę środowiska i regionalne programy w dziedzinie rozwoju.

3.4.5. To duże przesunięcie UE – od wsparcia zakłócającego handel, na które przeznaczono ponad 60 mld EUR w 2001 r., do „kategorii zielonej” – wynika z zawartego w 2003 r. porozumienia luksemburskiego w sprawie WPR, w ramach którego system płatności UE dla gospodarstw rolnych zmienił formułę ze wsparcia bezpośredniego dla poszczególnych upraw na „wsparcie dochodów niezwiązane z wielkością produkcji (lub oddzielone od niej)”. Ten ważny jednostronny krok w kierunku realizacji jednego z głównych celów dauhauńskiej agendy rozwoju w rolnictwie daje UE większą wiarygodność jako przyszłemu pośrednikowi w negocjacjach rolnych.

3.4.6. Jednakże należy się spodziewać, że USA i inne państwa poczynią istotne ustępstwa w dziedzinie wsparcia wewnętrznego jedynie wtedy, gdy w zamian poczynione zostaną duże ustępstwa w innych dziedzinach, w tym w wielostronnych kwestiach niedotyczących rolnictwa – perspektywy na to są jednak nikłe. Niektórzy mogą być zdania, że nie ma potrzeby dalszych działań w tym kierunku ze względu na istniejące inne porozumienia megaregionalne.

3.4.7. Duże kontrowersje między krajami rozwijającymi się wzbudzają nadal inne kwestie, a zwłaszcza „utrzymywanie zapasów przez władze publiczne do celów bezpieczeństwa żywnościowego”, które skłóca ze sobą sąsiadów. W Nairobi uzgodniono, że nadal będzie się poszukiwać trwałego rozwiązania tego problemu, który jest nierozstrzygniętą kwestią od czasów konferencji na Bali, gdzie została ona podniesiona przez Indie. Zgodnie z decyzją podjętą na Bali kraje rozwijające się mogą kontynuować programy gromadzenia zapasów żywności, które w innych przypadkach mogłyby stanowić naruszenie określonych przez WTO pułapów wsparcia krajowego.

3.5. Niemniej, jak stwierdzono w komunikacie Komisji „Handel z korzyścią dla wszystkich”, podejście wielostronne znajduje się w samym centrum światowego handlu i musi pozostać „fundamentem unijnej polityki handlowej”⁽¹⁴⁾. WTO tworzy zasady handlu światowego i egzekwuje ich stosowanie oraz gwarantuje globalną kompatybilność. Pomocny jest przy tym jej mechanizm rozwiązywania sporów⁽¹⁵⁾, który jest powszechnie ceniony i coraz częściej stosowany. Zarówno cele zrównoważonego rozwoju, jak i COP 21 zapewniają jasne zestawy celów. Natomiast WTO ma jasny mechanizm skierowany przeciwko szeroko zakrojonej protekcjonizmowi i zakłóceniom handlu, jakie występowały przed II wojną światową i późniejszym powstaniem GATT.

⁽¹⁰⁾ WTO musi stosować klasyfikacje ONZ i uwzględniać wśród krajów rozwijających się wszystkie kraje, które nie zostały sklasyfikowane jako rozwinięte lub najsłabiej rozwinięte. W odniesieniu do swojego ogólnego systemu preferencji taryfowych (GSP i GSP Plus) UE może stosować bardziej precyzyjne kategorie Banku Światowego oparte na przychodach poszczególnych krajów.

⁽¹¹⁾ Bridges, t. 20, nr 20 – 2 czerwca 2016 r.

⁽¹²⁾ Bridges, t. 20, nr 37 – 3 listopada 2016 r.

⁽¹³⁾ Bridges, t. 19, nr 38 – 12 listopada 2015 r.

⁽¹⁴⁾ COM(2015) 497 final, pkt 5.1.

⁽¹⁵⁾ W ramach tego mechanizmu rozpatrywany jest obecnie 513. spór.

3.5.1. Rola WTO polegająca na określaniu zasad jest szczególnie ważna dla handlu produktami rolnymi. Dotyczy to przede wszystkim porozumienia SPS (w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych) oraz wyjątkowo skomplikowanego obszaru reguł pochodzenia, choć nie są one częścią dauhańskiej agendy rozwoju. Istnieje nadal realne zagrożenie, że dwustronne umowy mogłyby wprowadzić potencjalnie nakładające się na siebie, a nawet sprzeczne regulacje, co skomplikowałoby zasady dotyczące światowego handlu, zamiast je uprościć.

3.5.2. Porozumienie SPS w ramach WTO z 1995 r. dotyczy stosowania uregulowań dotyczących bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt i zdrowia roślin. Artykuł 5 ust. 7 porozumienia obejmuje zasadę ostrożności, która jest obecnie uwzględniona w treści Traktatu z Lizbony. Każda próba zmiany obecnego stanu rzeczy na szczeblu innym niż wielostronny miałaby głębokie skutki dla światowego systemu handlu i dla przyszłej wiarygodności samego porozumienia SPS.

4. Perspektywy w zakresie porozumień dwustronnych lub regionalnych

4.1. W rolnictwie oraz w innych dziedzinach dwustronne umowy o wolnym handlu muszą zapewniać prawdziwą wartość dodaną. Pozwalają w większym stopniu uwzględniać różnice między regionami i między krajami, jak również kwestie drażliwe z powodów kulturowych. Muszą też być oceniane pod kątem tego, czy wzmacniają multilateralizm.

4.2. Obniżenie taryf celnych i kontyngenty taryfowe mają kluczowe znaczenie dla dwustronnych umów handlowych. W Japonii taryfy przywozowe dla środków spożywczych utrzymują się na bardzo wysokim poziomie, w Chinach natomiast są dużo niższe. UE mogłaby mieć pewną swobodę w odniesieniu do niektórych kontyngentów taryfowych, prawdopodobnie w sytuacjach, w których podejście zmieniło się w odniesieniu do kontyngentów określonych w momencie przyjmowania Porozumienia w sprawie rolnictwa Rundy Urugwajskiej.

4.2.1. Oznaczenia geograficzne, których wartość określa się na 5,6 mld EUR rocznie⁽¹⁶⁾, to bardzo ważne dla UE zagadnienie, dlatego powinna ona w jak największym stopniu zadbać o swoje interesy w tej dziedzinie w negocjacjach dwustronnych. Negocjatorom UE udało się włączyć około 145 uznanych oznaczeń geograficznych UE do umowy między UE a Kanadą (CETA)⁽¹⁷⁾, a nawet więcej do umowy z Wietnamem, ale będzie to zależało od aspektów ważnych dla poszczególnych umów o wolnym handlu. Inne kraje, zwłaszcza z Azji Wschodniej, działają wolno w zakresie wyznaczania oznaczeń geograficznych, a Stany Zjednoczone uznają wiele produktów z takimi oznaczeniami za produkty generyczne.

4.2.2. UE musi również w pełni zabezpieczyć swoje interesy rolne w ramach dwustronnych negocjacji i jak najbardziej je wzmocnić, zwłaszcza jeżeli partner negocjacyjny UE jest istotnym eksporterem produktów rolnych, jak Mercosur, Australia lub Nowa Zelandia. UE musi ponadto unikać pokusy, by czynić ustępstwa w sektorze rolnictwa w zamian za korzyści w innej dziedzinie.

4.3. Celem umów dwustronnych powinna być likwidacja stosowania podwójnych standardów w rolnictwie, a w sposób szczególny w odniesieniu do porozumień w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych oraz barier technicznych w handlu w krajach partnerskich. UE będzie chciała także promować swoje własne normy dotyczące zdrowia i dobrostanu zwierząt, a także propagować swoje normy środowiskowe i społeczne oraz szersze standardy dotyczące zrównoważonego rozwoju, zgodnie z celami zrównoważonego rozwoju. Komitet z zadowoleniem przyjmuje poziom przejrzystości i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego od samego początku negocjacji, zgodnie z tym, co udało się osiągnąć w ramach transatlantyckiego partnerstwa handlowo-inwestycyjnego, i zaleca, by podejście stało się normą w przyszłych negocjacjach.

4.3.1. UE (i inni) muszą uwzględnić wiążące zobowiązanie do budowania zdolności, aby pomóc słabiej rozwiniętym krajom spełniać takie standardy, np. poprzez pomoc w rozwijaniu akceptowalnego systemu certyfikacji weterynaryjnej, jako że normy bezpieczeństwa żywności mają podstawowe znaczenie.

4.4. Zapewnienie i wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego będzie także fundamentalnym bodźcem politycznym we wszystkich dwustronnych negocjacjach dotyczących rolnictwa, co stwierdzono w opinii Komitetu w sprawie handlu produktami rolnymi w kontekście bezpieczeństwa żywnościowego na świecie⁽¹⁸⁾. Czytamy w niej, że handel produktami rolnymi wymaga zarówno „zaspokojenia popytu tych, którzy są w stanie za to zapłacić” (być może po raz pierwszy), jak i „udzielenia pomocy i wsparcia tym, którzy nie są w stanie zaradzić własnymi siłami głodowi i niedostatkowi”. Równie ważne jest, aby utrzymać wystarczający poziom samowystarczalności żywnościowej, zwłaszcza aby uchronić kraje będące importerami przed poważnymi wahaniami cen produktów przywożonych.

⁽¹⁶⁾ Informacja podana przez urzędników KE podczas posiedzenia EKES-u w marcu 2016 r.

⁽¹⁷⁾ Kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa, obecnie czekająca na ratyfikację.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 97.

4.4.1. W opinii tej przedstawiono ogromny potencjalny popyt na unijne produkty spożywcze i napoje poza Europą. Około dwóch trzecich unijnej produkcji rolnej jest dalej przetwarzane. Unijny eksport produktów rolno-spożywczych osiągnął w 2015 r. wartość 129 mld EUR, co oznacza wzrost o 27 % w porównaniu z 2011 r. W drugim kwartale 2016 r. łączna wartość unijnego wywozu wyniosła 25,4 mld EUR, a wartość unijnego przywozu produktów żywnościowych i napojów sięgnęła poziomu 17,8 mld EUR. W grupie pięciu najpopularniejszych produktów eksportowych znalazły się mięso, wódki, wino, produkty mleczne, czekolada i wyroby cukiernicze.

5. Handel, rolnictwo i celów zrównoważonego rozwoju

5.1. Przyjęcie przez ONZ we wrześniu 2015 r. celów zrównoważonego rozwoju, które stanowią trzon programu działań ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, oraz wdrażanie porozumienia paryskiego (COP 21)⁽¹⁹⁾ będą miały ogromny wpływ na handel światowy. Nadrzędna potrzeba ich wdrożenia musi od teraz być w centrum uwagi podczas wszystkich przyszłych negocjacji handlowych, a zwłaszcza tych dotyczących handlu produktami rolnymi.

5.2. Cele zrównoważonego rozwoju będą miały bardziej bezpośredni wpływ na handel produktami rolnymi. Cele te opierają się na milenijnych celach rozwoju (MCR), ale będą dotyczyć każdego kraju. Cele zrównoważonego rozwoju mają charakter globalny i mają powszechne zastosowanie – wszystkie państwa muszą ponosić odpowiedzialność za ich osiągnięcie. Ścisłe łączą się z porozumieniem paryskim – co najmniej 13 celów zrównoważonego rozwoju dotyczy zmiany klimatu.

5.2.1. Ponad 90 państw już zwróciło się do innych o pomoc w realizacji celów zrównoważonego rozwoju. Cele te są kluczowym tematem globalnej debaty, którą UE pomogła wypromować. Powinny prowadzić do powstania nowego globalnego sposobu funkcjonowania – szerszego, bardziej opartego na uczestnictwie i konsultacjach.

5.2.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje opublikowany w listopadzie 2016 r. komunikat Komisji „Kolejne kroki w kierunku zrównoważonej przyszłości Europy”⁽²⁰⁾, który przedstawia zamierzenie całkowitego włączenia celów zrównoważonego rozwoju do polityki europejskiej i priorytetów obecnej Komisji, do czego zresztą Komisja jest zobowiązana na mocy Traktatu z Lizbony⁽²¹⁾. Cele zrównoważonego rozwoju będą wyznaczać w sposób przekrojowy kierunek wszystkich prac służących realizacji globalnej strategii UE. Jak stwierdzono, UE odegrała istotną rolę w kształtowaniu tego programu. Będzie istniała ścisła synergia między promowaniem i wdrażaniem celów zrównoważonego rozwoju a szerzeniem europejskich wartości na całym świecie, mimo że cele zrównoważonego rozwoju nie promują bezpośrednio dobrego rządzenia i praworządności.

5.2.3. Ponadto cele zrównoważonego rozwoju idą dalej niż milenijne cele rozwoju, jako że wskazują konkretne narzędzia czy sposoby wdrażania na potrzeby realizacji wszystkich 17 celów i powiązanych z nimi 169 szczegółowo określonych podcelów. Handel jest wyraźnie wymieniony w 9 celach zrównoważonego rozwoju (dla porównania – w milenijnych celach rozwoju tylko raz).

5.2.4. Jeżeli cele zrównoważonego rozwoju mają zostać faktycznie zrealizowane, handel i inwestycje muszą odgrywać zasadniczą rolę, zwłaszcza z uwagi na szacunki UNCTAD, że by osiągnąć te cele, trzeba będzie co roku znaleźć dodatkowe 2,5 bln USD, a duża część tej sumy ma pochodzić z sektora prywatnego. Jak zauważył dyrektor generalny WTO, milenijne cele rozwoju już ukazały „transformacyjny potencjał handlu”⁽²²⁾.

5.3. Handel produktami rolnymi musi również odgrywać zasadniczą rolę w realizacji większości, jeśli nie wszystkich, celów zrównoważonego rozwoju, i będzie miał decydujące znaczenie dla osiągnięcia celu 2 (wylądowanie głodu), celu 12 (zrównoważona konsumpcja i produkcja) i celu 15 (degradacja gleby).

5.3.1. Będzie także miał także duże znaczenie dla realizacji celów: 1 (ubóstwo/niedożywienie), 8 (zrównoważony wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu), 9 (infrastruktura), 10 (zmniejszanie nierówności), 13 (zmiana klimatu), 3 (dobrostan), 5 (równość płci) i 7 (energia). Trzeba będzie zapewnić pełną synergę handlu z innymi formami działań, w tym z rozwojem.

⁽¹⁹⁾ Konferencja Stron Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie Zmian Klimatu w Paryżu (UNFCCC COP 21).

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 390 final.

⁽²¹⁾ Art. 21 ust. 3 TFUE.

⁽²²⁾ Przemówienie w ONZ z dnia 21 września 2016 r.

5.4. Jak zostało to przedstawione w deklaracji ministerialnej WTO sporządzonej podczas konferencji w Nairobi, handel międzynarodowy może odegrać ważną rolę w zakresie osiągnięcia trwałego, dynamicznego i zrównoważonego wzrostu dla wszystkich⁽²³⁾. W deklaracji podkreślono, że WTO ma do odegrania istotną rolę w osiągnięciu celów zrównoważonego rozwoju oraz że zadanie to będzie zdecydowanie trudniejsze do wykonania bez skutecznego wielostronnego mechanizmu handlowego.

5.4.1. Trzeba brać pod uwagę wpływ handlu produktami rolnymi i inwestycji w rolnictwo na zmianę klimatu. Wydaje się, że negocjacje dotyczące wielostronnej umowy w sprawie towarów środowiskowych będą ważnym krokiem w kierunku włączenia kwestii zmiany klimatu do wielostronnej polityki handlowej, ale nadal potrzebne będą dalsze wielostronne działania, by promować większą spójność.

5.4.2. Handel międzynarodowy może znacznie zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe i odżywianie dzięki większej dostępności żywności oraz zachęcaniu do inwestycji i wzrostu. Natomiast uciekanie się do środków protekcyjnych może zlikwidować podstawową elastyczność i uniemożliwić rozwój rynków regionalnych. Jednak umowy handlowe muszą również uwzględniać skuteczne środki umożliwiające mniej zaawansowanym krajom rozwijającym się szersze działania, z myślą o ochronie ich bezpieczeństwa żywnościowego lub rozwoju ich nowo powstających sektorów rolnictwa.

5.5. UE przetarła szlaki, jeśli chodzi o włączanie kwestii zrównoważonego rozwoju do umów o wolnym handlu. Od 2010 r. z powodzeniem zawarła sześć umów o wolnym handlu, zaczynając od tej z Koreą Południową, i jedną umowę o partnerstwie gospodarczym, a inne umowy, w tym z Kanadą, Singapurem i Wietnamem, oczekują na pełną ratyfikację. Umowy te zawierają oddzielne rozdziały poświęcone handlowi i zrównoważonemu rozwojowi, a przy tym przewidują wspólny mechanizm mający na celu monitorowanie przez społeczeństwo obywatelskie procesu wdrażania tych umów. EKES ma do odegrania istotną rolę w przypadku każdej z tych umów.

5.5.1. Komitet apelował⁽²⁴⁾ już o włączenie podobnych rozdziałów dotyczących handlu i zrównoważonego rozwoju do obecnych i przyszłych negocjacji unijnych w sprawie odrębnych autonomicznych umów inwestycyjnych. Umowa o partnerstwie transpacyficznym również zawiera szczegółowe rozdziały dotyczące kwestii społecznych i środowiskowych.

5.6. Komitet odnotowuje także, że wielu ludzi na świecie borykających się z „ubóstwem żywnościowym” to osoby żyjące z pracy na roli i że złagodzenie głodu słuszenie stanowi kluczowy element milenijnych celów rozwoju, a obecnie także drugiego celu zrównoważonego rozwoju. 70 % osób doświadczających braku bezpieczeństwa żywnościowego żyje na obszarach wiejskich, co częściowo spowodowane jest stopniowym spadkiem inwestycji przeznaczonych na rolnictwo i chronicznie niską wydajnością produkcji rolnej w ubogich krajach, lecz również brakiem skutecznej polityki rolnej lub handlowej, która w niewystarczającym stopniu uwzględnia specyfikę produkcji rolnej (w tym klimat, zasoby, żywe organizmy czy wahania na rynku). W tym kontekście należy odnotować rozważania FAO, zwłaszcza dotyczące ochrony socjalnej.

5.6.1. Handel wewnątrzkontynentalny w Afryce jest na niskim poziomie i stanowi zaledwie 10–15 % całkowitego poziomu afrykańskiej wymiany handlowej. Wzmocnienie zdolności państw afrykańskich do rozwoju handlu produktami rolnymi w powiązaniu z celami zrównoważonego rozwoju dotyczącymi infrastruktury, integracji regionalnej i pogłębiania rynków wewnętrznych, w tym poprzez zwiększenie przetwórstwa wtórnego, będzie niezbędne, by umożliwić Afryce pozytywne uczestnictwo w handlu produktami rolnymi oraz by zwiększyć bezpieczeństwo żywnościowe na tym kontynencie.

6. Rola UE w przyszłych negocjacjach dotyczących handlu produktami rolnymi

6.1. Jak okazało się w Nairobi, gdzie wbrew oczekiwaniom udało się uzgodnić istotną deklarację ministerialną, UE jest na dobrej pozycji, by odgrywać wiodącą rolę w przyszłych negocjacjach dotyczących handlu produktami rolnymi. Wynika to z dostrzeganej przywódczej roli UE w promowaniu zarówno zrównoważoności, jak i rozwoju (taką rolę UE odegrała w Nairobi), a ponadto w wyniku wcześniejszych reform WPR UE nie jest już postrzegana jako podmiot przyjmujący zasadniczo postawę defensywną.

6.1.1. Nowy komunikat Komisji zobowiązuje UE do „bycia liderem” w realizacji celów zrównoważonego rozwoju oraz porozumienia paryskiego. Wszystkie unijne inicjatywy w dziedzinie handlu muszą obecnie spełniać wymogi ustanowione przez te wzajemnie ze sobą powiązane umowy.

⁽²³⁾ https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/mindecision_e.htm.

⁽²⁴⁾ Opinia EKES-u (Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 19).

6.2. Komisja opublikowała także analizę wpływu przyszłych umów handlowych na sektor rolny⁽²⁵⁾. Przyjrano się w niej dwunastu przyszłym umowom o wolnym handlu oraz potencjałowi europejskich produktów rolnych na rynku światowym. Nie udało się jednak uwzględnić w niej całego zakresu produktów rolnych ani żadnych przetworzonych produktów żywnościowych. Sama Komisja uważa, że badanie to nie jest wyczerpujące, jako że w ocenie nie uwzględniono barier pozataryfowych, które wywierają znaczący wpływ na handel.

6.2.1. Aby Komisja mogła opracować pełną i skuteczną strategię dotyczącą handlu produktami rolnymi, analizę tę należałoby poszerzyć tak, by uwzględnić pełną ocenę prawdopodobnych skutków realizacji celów zrównoważonego rozwoju i porozumienia paryskiego dla rolnictwa UE, a także dalszą ocenę skutków najnowszych tendencji w światowym handlu dla rolnictwa w całej UE. Powinno to obejmować zawarte ostatnio przez UE umowy o wolnym handlu, w tym elementy o pośrednim oddziaływaniu, takie jak przypadki znaczącego wpływu dewaluacji waluty państwa partnerskiego.

6.2.2. Należy uwzględnić umowy, które zostały zawarte przed publikacją w 2006 r. komunikatu „Globalny wymiar Europy”⁽²⁶⁾, w szczególności umowy z RPA, Meksykiem i Chile, zwłaszcza że planowany jest przegląd tych dwóch ostatnich.

6.3. Dokonując tych ocen skutków, Komisja musi mieć na względzie konieczność zadbania o to, by rolnicy czerpali sprawiedliwe korzyści z takich umów handlowych. Rolnicy odgrywają kluczową rolę w żywieniu nie tylko lokalnej ludności, ale także szybko rosnącej światowej populacji. Niezbędne jest utrzymanie prężnych społeczności wiejskich i, na ile to możliwe, łagodzenie wyludniania się obszarów wiejskich w Europie.

6.3.1. Zasobooszczędne praktyki rolnicze są koniecznością. Zachodzi potrzeba poprawy zarządzania zasobami i dostępu do nich, poprzez zwiększenie zdolności dostosowawczych i odporności drobnych producentów rolnych na zmiany klimatu oraz podnoszenie umiejętności i poprawę wydajności na gruntach gorszej klasy.

6.4. Zmiana klimatu jest prawdziwym zagrożeniem dla rolnictwa. W ujęciu ogólnym zasoby ziemi i wody są ograniczone, długoterminowe zmiany w warunkach uprawy i hodowli wynikają z szerszego występowania skrajnych warunków klimatycznych, a zmienność cen rośnie. Silny i rentowny sektor rolnictwa jest niezbędny do utrzymania lub zwiększenia stabilnych, pewnych i bezpiecznych dostaw żywności. Handel oczywiście pomaga niwelować brak równowagi popytu i podaży, sprzyja efektywnemu wykorzystaniu zasobów oraz zwiększa możliwości rynkowe i wzrost gospodarczy, generując tym samym miejsca pracy, dochody i dobrobyt na obszarach wiejskich.

6.4.1. Liczebność globalnej „klasy średniej” ma wzrosnąć o 2 mld do 2030 r. i ludność ta także będzie chciała mieć dostęp do wyboru i różnorodności żywności, jakich wcześniej nie zaznała. Obejmie to gwałtowny wzrost popytu na białko i inne produkty rolne.

6.4.2. Istotna jest w tym kontekście deklaracja z Cork 2.0. Rolnicy stoją na straży zarówno ziemi, jak i innych zasobów obszarów wiejskich, a kwestią o podstawowym znaczeniu jest również dobrostan zwierząt. Odsyła się tu do opinii EKES-u w sprawie integrowanej produkcji w Unii Europejskiej⁽²⁷⁾.

Bruksela, dnia 23 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁵⁾ http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC103602/lb-na-28206-en-n_full_report_final.pdf.

⁽²⁶⁾ COM(2006) 567 final.

⁽²⁷⁾ Dz.U. C 214 z 8.7.2014, s. 8.

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

523. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 22 I 23 LUTEGO 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej”

[COM(2016) 686 final – 2016/0338 (CNS)]

(2017/C 173/05)

Sprawozdawca: **Krister ANDERSSON**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 16.2.2017
Podstawa prawna	Art. 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	174/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady mający na celu usprawnienie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w UE.

1.2. EKES podziela zdanie Komisji, że jedną z największych przeszkód podatkowych na jednolitym rynku jest podwójne opodatkowanie. Pilnie potrzeba mechanizmów pozwalających na szybsze i bardziej zdecydowane rozstrzyganie przypadków podwójnego opodatkowania pojawiających się między państwami członkowskimi.

1.3. EKES stwierdza, że samo wyeliminowanie podwójnego opodatkowania nie wystarczy do stworzenia równych warunków działania w dziedzinie opodatkowania. Uważa, że UE potrzebuje wspólnych pozytywnych, przyszłościowych ram opodatkowania przedsiębiorstw.

1.4. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że proponowana dyrektywa dodaje ukierunkowane pakiety środków egzekucyjnych, aby wyeliminować najważniejsze niedociągnięcia unijnej konwencji arbitrażowej⁽¹⁾.

1.5. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w sytuacji, kiedy państwa członkowskie nie wszczynają automatycznie procedury arbitrażowej, podatnik będzie mógł zwrócić się do sądu krajowego o podjęcie koniecznych kroków umożliwiających utworzenie komisji arbitrażowej, która wyda ostateczną, wiążącą decyzję w danej sprawie w określonych ramach czasowych.

⁽¹⁾ Konwencja w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych (90/436/EWG).

1.6. EKES popiera inicjatywę Komisji, by rozszerzyć obecne monitorowanie działań krajowych na wszystkie przypadki sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w sytuacjach transgranicznych w cyklu rocznym, tak by ocenić, czy cele dyrektywy zostały spełnione.

1.7. Komitet przyjmuje też zadowoleniem pozostawienie państwom członkowskim elastyczności w dwustronnym uzgadnianiu mechanizmów pozasądowego rozstrzygania sporów w poszczególnych przypadkach. Ułatwia to rozstrzyganie w sytuacjach wielostronnych, kiedy dany spór musi zostać rozstrzygnięty nie tylko na poziomie UE, ale również w odniesieniu do państw trzecich za pomocą umów dwustronnych.

1.8. EKES popiera przepis, że właściwe organy mogą opublikować ostateczne orzeczenie za zgodą wszystkich podatników, których dotyczy sprawa.

1.9. Komitet pragnie podkreślić, że wdrożenie omawianego wniosku jest sprawą pilną. Liczba i skala przypadków podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania rośnie. Nie ma tu miejsca na opóźnienia.

2. Kontekst i wniosek Komisji

2.1. Jednym z głównych problemów, z jakimi zmagają się obecnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną, jest podwójne opodatkowanie. Istnieją już mechanizmy rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania. Są to procedury wzajemnego porozumiewania (MAP) przewidziane w konwencjach w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, do których przystąpiły państwa członkowskie, a także w unijnej konwencji arbitrażowej w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych.

2.2. Mimo że istniejące mechanizmy w wielu przypadkach dobrze się sprawdzają, trzeba je usprawnić pod względem dostępu podatników do tych mechanizmów, ich zakresu, terminowości i zdolności rozstrzygania. Ponadto tradycyjne metody rozstrzygania sporów nie odpowiadają już w pełni obecnemu złożonemu otoczeniu podatkowemu, które wiąże się z licznymi zagrożeniami.

2.3. Proponowana dyrektywa koncentruje się na działalności gospodarczej i przedsiębiorstwach, będących głównymi zainteresowanymi podmiotami, które dotyka sytuacja w zakresie podwójnego opodatkowania. Opracowano ją z wykorzystaniem istniejącej unijnej konwencji arbitrażowej, która przewiduje już obowiązkowy wiążący mechanizm arbitrażowy, lecz rozszerzono jej zakres na obszary, których ta konwencja obecnie nie obejmuje, oraz dodano ukierunkowane pakiety środków egzekucyjnych, aby wyeliminować najważniejsze niedociągnięcia tego mechanizmu pod względem jego skuteczności i egzekucji orzeczeń. W rezultacie w zakres wniosku wchodzi wszystkie spory, które dotyczą podwójnego opodatkowania w przypadku transakcji transgranicznych w UE i mają wpływ na zyski z działalności gospodarczej.

2.4. We wniosku dodano wyraźny obowiązek rozstrzygnięcia sporu przez państwa członkowskie, a także jasno określony limit czasu. Wyłączone zostały sytuacje dotyczące podwójnego nieopodatkowania lub przypadków oszustw, świadomego niewywiązywania się z zobowiązań lub rażącego niedbalstwa.

2.5. Dyrektywa przewiduje procedurę wzajemnego porozumiewania, wszczynaną na podstawie skargi podatnika, w ramach której państwa członkowskie muszą swobodnie współpracować i w ciągu dwóch lat osiągnąć porozumienie.

2.6. Wstępny etap procedury wzajemnego porozumiewania jest uzupełniony procedurą arbitrażową, która przewiduje rozstrzygnięcie sporu w drodze arbitrażu w terminie piętnastu miesięcy, w przypadku gdy państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia podczas wstępnego polubownego etapu. Procedura arbitrażowa jest obowiązkowa i zostaje wszczęta automatycznie. Kończy się wydaniem ostatecznego obowiązkowego wiążącego orzeczenia przez właściwe organy państw członkowskich, których dotyczy sprawa.

2.7. Jednym z celów proponowanej dyrektywy jest większa przejrzystość. Właściwe organy mogą opublikować ostateczne orzeczenie arbitrażowe i więcej szczegółowych informacji pod warunkiem uzyskania zgody podatnika. Jeżeli podatnik nie wyraża zgody, właściwe organy publikują streszczenie tego orzeczenia.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący dyrektywy Rady, będący częścią pakietu dotyczącego podatku od osób prawnych, mający na celu usprawnienie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w UE. Pilnie potrzeba mechanizmów pozwalających na szybsze i bardziej zdecydowane rozstrzyganie przypadków podwójnego opodatkowania pojawiających się między państwami członkowskimi.

3.2. EKES zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że Europa potrzebuje dostosowanego do rynku wewnętrznego systemu podatkowego, który wspiera wzrost gospodarczy i konkurencyjność, przyciąga inwestycje, przyczynia się do tworzenia miejsc pracy, wspiera innowacje i podtrzymuje europejski model społeczny. System podatkowy powinien zapewniać stabilne dochody na inwestycje publiczne i strategię polityczne sprzyjające wzrostowi gospodarczemu. Powinien zapewniać wszystkim przedsiębiorstwom równe warunki działania i pewność prawa oraz minimalizować przeszkody w działalności transgranicznej.

3.3. EKES podziela obawy Komisji, że brak porozumienia między państwami członkowskimi odnośnie do tego, kto ma prawo do opodatkowania niektórych dochodów, często prowadzi do tego, że na przedsiębiorstwa nakłada się podatki dwukrotnie lub więcej razy w odniesieniu do tego samego dochodu. Z najnowszych danych Komisji wynika, że obecnie toczy się około 900 sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w UE, a przedmiotem sporów jest kwota 10,5 mld EUR.

3.4. Komitet z zadowoleniem przyjmuje prace Komisji zmierzające do zagwarantowania, by wszystkie przedsiębiorstwa działające w UE płaciły podatki tam, gdzie generowane są zyski i wytwarzane jest wartość, lecz przedsiębiorstwa nie powinny podlegać podwójnemu lub wielokrotnemu opodatkowaniu tych samych dochodów. Ta zasada ma kluczowe znaczenie dla sprawiedliwego i skutecznego opodatkowania. EKES podziela zdanie Komisji, że jedną z największych przeszkód podatkowych na jednolitym rynku jest podwójne opodatkowanie.

3.5. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji, by rozwiązać problem podwójnego opodatkowania w UE w sposób skoordynowany. Zgadza się z Komisją, że aby pobudzić zatrudnienie, wzrost gospodarczy i inwestycje, należy stworzyć sprzyjające otoczenie podatkowe dla przedsiębiorstw, ograniczając koszty przestrzegania przepisów i obciążenia administracyjne oraz zapewniając pewność prawa podatkowego. Znaczenie pewności prawa podatkowego we wspieraniu inwestycji i wzrostu gospodarczego zostało niedawno uznane przez przywódców państw G-20 i stało się nowym przedmiotem globalnego zainteresowania. Państwa członkowskie muszą znaleźć równowagę między wprowadzaniem niezbędnych reform a zapewnianiem stabilnego, przejrzystego i przewidywalnego otoczenia podatkowego przedsiębiorstwom.

3.6. EKES stwierdza, że samo wyeliminowanie podwójnego opodatkowania nie wystarczy do stworzenia równych warunków działania w dziedzinie opodatkowania. Uważa, że UE potrzebuje wspólnych pozytywnych, przyszłościowych ram opodatkowania przedsiębiorstw. Takie jest uzasadnienie propozycji Komisji, by wznowić proces tworzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB).

3.7. EKES dostrzega, że większość państw członkowskich zawarła między sobą dwustronne umowy podatkowe w celu zapobiegania przypadkom podwójnego opodatkowania oraz że istnieją procedury rozstrzygania sporów. Procedury te są jednak długotrwałe, kosztowne i nie zawsze prowadzą do porozumienia. Unijna konwencja arbitrażowa jest do pewnego stopnia pomocna. Jednak jej zakres ogranicza się do sporów dotyczących cen transferowych i brak jest możliwości uchylenia interpretacji przepisów.

3.8. EKES wyraża zadowolenie z faktu, że proponowana dyrektywa dodaje ukierunkowane pakiety środków egzekucyjnych, aby wyeliminować najważniejsze niedociągnięcia unijnej konwencji arbitrażowej, czyli przypadki bezpośredniej lub pośredniej odmowy dostępu oraz przedłużających się i blokowanych procedur.

3.9. Komitet z zadowoleniem przyjmuje też fakt, że w szerszym zakresie przypadków korzystać będzie można z mechanizmu przewidującego obowiązkowe wiążące rozstrzygnięcie sporu. Takie usprawnienie mechanizmów rozstrzygania sporów pozwoli przedsiębiorstwom i organom administracji zaoszczędzić sporo czasu, pieniędzy i zasobów, a także wzmocni pewność opodatkowania przedsiębiorstw w UE.

3.10. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w sytuacji, kiedy państwa członkowskie nie wszczynają automatycznie procedury arbitrażowej, podatnik będzie mógł zwrócić się do sądu krajowego o podjęcie koniecznych kroków w celu utworzenia komisji arbitrażowej, która wyda ostateczną, wiążącą decyzję w danej sprawie w określonych ramach czasowych. Pomoże to zaangażowanym przedsiębiorstwom unikać niepewności, a opiera się na mechanizmach i dobrych praktykach już stosowanych we wszystkich państwach członkowskich w sporach transgranicznych dotyczących dziedzin innych niż podatki. Jednakże EKES pragnie podkreślić, że państwa członkowskie muszą zadbać o krótki czas trwania takich postępowań sądowych, aby uniknąć znacznych opóźnień w rozstrzygnięciu sporów.

3.11. EKES popiera inicjatywę Komisji, by rozszerzyć obecne monitorowanie działań krajowych na wszystkie przypadki sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w sytuacjach transgranicznych w cyklu rocznym, tak by ocenić, czy cele dyrektywy zostały spełnione. Z istniejącej analizy wynika, że niektóre sprawy nie są dopuszczane do istniejących mechanizmów rozstrzygania sporów, nie są objęte zakresem unijnej konwencji arbitrażowej ani też konwencji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania, są wstrzymywane, a podatnik nie jest informowany o przyczynach tego zastoju, bądź też nie są w ogóle rozstrzygane. Na obecnym etapie EKES uważa działania państw członkowskich za niezadowalające. Wzywa Komisję do ścisłego kontrolowania funkcjonowania dyrektywy po jej wdrożeniu oraz do publikowania odnośnych analiz i wyników.

3.12. EKES zgadza się z tym, że do wyeliminowania podwójnego opodatkowania należy doprowadzić za pomocą procedury, która przewiduje jako pierwszy krok zgłoszenie sprawy do organów podatkowych zainteresowanych państw członkowskich w celu rozstrzygnięcia sporu w drodze procedury wzajemnego porozumiewania. Jeżeli takie porozumienie nie zostanie osiągnięte w określonym czasie, sprawa powinna zostać skierowana do komisji doradczej lub komisji ds. pozasądowego rozstrzygania sporów, w skład których wchodzi przedstawiciele zainteresowanych organów podatkowych oraz niezależne osoby o ugruntowanej pozycji. Organy podatkowe powinny wydać ostateczne wiążące orzeczenie na podstawie opinii komisji doradczej lub komisji ds. pozasądowego rozstrzygania sporów.

3.13. EKES stwierdza, że należy ustanowić w UE faktyczne minimalne normy dotyczące mechanizmów rozstrzygania sporów, wyczerpujący i wystarczający szczegółowy sposób określający konieczne kroki proceduralne, tak by zapewnić jednolite i skuteczne stosowanie tych mechanizmów.

3.14. Komitet przyjmuje też zadowoleniem pozostawienie państwom członkowskim elastyczności w dwustronnym uzgadnianiu pozasądowych mechanizmów rozstrzygania sporów w poszczególnych przypadkach. Ułatwia to rozstrzyganie w sytuacjach wielostronnych, kiedy dany spór musi zostać rozstrzygnięty nie tylko na poziomie UE, ale również w odniesieniu do państw trzecich za pomocą umów dwustronnych.

3.15. EKES popiera przepis, że właściwe organy mogą opublikować ostateczne orzeczenie, za zgodą wszystkich podatników, których dotyczy sprawa.

3.16. Komitet pragnie podkreślić, że wdrożenie omawianego wniosku jest sprawą pilną. Liczba i skala przypadków podwójnego lub wielokrotnego opodatkowania rośnie. Nie ma tu miejsca na opóźnienia.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zalecenie w sprawie zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro”

[COM(2016) 726 final]

oraz

„Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro«”

[COM(2016) 727 final]

(2017/C 173/06)

Sprawozdawca: **Javier DOZ ORRIT**

Współsprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 27.1.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	218/4/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia starania Komisji Europejskiej na rzecz wprowadzenia polityki gospodarczej skupiającej się na wspieraniu stabilnego, zrównoważonego, trwałego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego w strefie euro oraz służącej osiągnięciu tego celu zrównoważonej kombinacji instrumentów monetarnych, fiskalnych i strukturalnych, w tym pozytywnego kursu polityki budżetowej.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zatem zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro, które uwzględnia także cele długoterminowe dotyczące stabilności budżetowej.

1.3. Komitet pragnie zachęcić Komisję do pełnego korzystania z roli strażniczki traktatów UE, w których zobowiązano się do wzmocnienia dobrostanu, postępu społecznego i sprawiedliwości społecznej z jednej strony oraz dobrobytu gospodarczego i konkurencyjności z drugiej strony, a także z jej zwiększonych ostatnio uprawnień w zakresie elastycznej interpretacji zasad fiskalnych, aby umożliwić znaczny wzrost inwestycji publicznych, które na określonych warunkach nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu wartości docelowych deficytu w ramach paktu stabilności i wzrostu.

1.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje nacisk na zwiększanie inwestycji i rozwinięcie obecnego planu inwestycyjnego. Wymaga to odpowiedniego finansowania, tak aby doprowadzić do znacznego wzrostu pożyczek udzielanych przez EBI w porównaniu z ostatnimi latami. Struktury zarządzania powinny zapewniać odpowiednie skierowanie środków do państw, w których nastąpił szczególnie drastyczny spadek inwestycji. Środki te należy połączyć z odpowiednimi reformami strukturalnymi promującymi wzrost, zatrudnienie i spójność społeczną.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji Europejskiej o symetryczną korektę deficytów obrotów bieżących w strefie euro. Powinny ją zastosować zarówno państwa członkowskie z deficytami, jak i te odnotowujące nadwyżki. Państwa członkowskie powinny decydować o tym, jak dokonywać tych korekt, zgodnie ze wspólnymi ogólnymi wytycznymi.

1.6. Należy położyć nacisk na reformy strukturalne, które mogą stymulować popyt i wzrost nawet w krótkim terminie, przy jednoczesnym unikaniu reform, które mogłyby z dużym prawdopodobieństwem podważyć wzrost przez zwiększenie niepewności zatrudnienia i dochodów. Podejmowane reformy strukturalne powinny być w stanie przynieść widoczną poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, ograniczyć przeszkody dla inwestycji i przyczynić się do ukończenia budowy unijnego jednolitego rynku we wszystkich jego aspektach.

1.7. Wzrost wydajności powinien stanowić priorytetowy cel reform strukturalnych. Te ostatnie mają za zadanie zapewniać sprawiedliwą dystrybucję wzrostu produktywności w celu zagwarantowania większej poprawy zarówno po stronie popytu, jak i podaży.

1.8. Przywrócenie i zwiększanie wzrostu wydajności i PKB należy postrzegać jako kluczowy środek na rzecz uzdrawiania gospodarek dotkniętych najwyższym poziomem zadłużenia.

1.9. Priorytetowe znaczenie powinny mieć reformy wspierające tworzenie wysokiej jakości (tj. stabilnych i sprawiedliwie opłacanych) miejsc pracy.

1.10. EKES podkreśla, że wzmocnienie i promowanie dialogu społecznego i dialogu ze społeczeństwem obywatelskim, zarówno na szczeblu krajowym, jak i na poziomie strefy euro, ma ogromne znaczenie dla uzgodnienia i udanego wprowadzenia polityk koniecznych do zapewnienia ożywienia gospodarczego i długoterminowej stabilności gospodarczej.

1.11. Osiągnięciu tych celów paktu stabilności i wzrostu sprzyjałyby też skuteczne środki walki z praniem pieniędzy, przestępstwami podatkowymi, korzystaniem z rajów podatkowych i nieuczciwą konkurencją podatkową między państwami członkowskimi.

1.12. EKES popiera utworzenie europejskiego systemu gwarantowania depozytów i apeluje o przyspieszenie tworzenia wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Należy podjąć zdecydowane kroki w celu rozwiązania problemu pożyczek zagrożonych, przy jednoczesnej ochronie praw konsumentów i poszanowaniu odpowiednich zasad europejskiego filaru praw socjalnych.

1.13. EKES popiera inicjatywy na rzecz dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, obejmujące silny europejski filar praw socjalnych oraz zwiększenie elastyczności fiskalnej i zdolności fiskalnej strefy euro, zwłaszcza przez promowanie utworzenia organu podatkowego strefy euro, który ostatecznie powinien móc emitować wspólne obligacje, przy silnej kontroli demokratycznej i politycznej.

1.14. EKES wzywa do dalszego usprawnienia europejskiego semestru i wzmocnienia roli koordynacyjnej Komisji Europejskiej w tej dziedzinie oraz do wyraźnego zaangażowania państw członkowskich w realizację polityk, które uzgadniają na szczeblu Rady, co pomogłoby uniknąć niepewności i stwarzałoby sprzyjające środowisko inwestycyjne.

2. Kontekst

2.1. W wyniku sprawozdania pięciu przewodniczących zobowiązano się w ramach europejskiego semestru do wzmocnienia integracji między strefą euro a poziomem krajowym. Podobnie jak w 2016 r., do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. dołączono zalecenie dotyczące zalecenia Rady w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro. Chodzi o stworzenie okazji do przeprowadzenia na wczesnym etapie ukierunkowanej dyskusji o całej strefie euro, jeszcze przed rozpoczęciem debaty na temat poszczególnych państw, tak aby wspólne wyzwania znalazły pełne odzwierciedlenie w działaniach krajowych.

2.2. W ramach europejskiego semestru na 2017 r. Komisja przedstawiła następujących pięć zaleceń dotyczących polityki gospodarczej w strefie euro:

- Prowadzenie polityk wspierających wzrost gospodarczy i konwergencję oraz usunięcie wąskich gardeł będących przeszkodą dla inwestycji i tworzenia miejsc pracy. Państwa, w których występuje deficyt obrotów bieżących lub wysokie zadłużenie zewnętrzne, powinny zwiększyć wydajność, a państwa mające nadwyżki na rachunku obrotów bieżących powinny zwiększyć popyt wewnętrzny oraz inwestycje.
- Prowadzenie ogólnie pozytywnego kursu polityki budżetowej, aby wspierać reformy i wzmacniać ożywienie gospodarcze. Połączenie różnych krajowych wysiłków na rzecz zapewnienia zarówno długoterminowej stabilności budżetowej, jak i stabilizacji makroekonomicznej. Poprawa struktury finansów publicznych.
- Wdrożenie reform, które sprzyjają tworzeniu miejsc pracy oraz sprawiedliwości i konwergencji społecznej, a także zmniejszenie opodatkowania pracy, zwłaszcza w przypadku osób o niskich dochodach.

- Osiągnięcie porozumienia w sprawie europejskiego systemu gwarantowania depozytów oraz rozpoczęcie prac nad wspólnym mechanizmem ochronnym w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Przeciwdziałanie zagrożeniom dla rentowności sektora bankowego i uporządkowane zmniejszanie wysokiego zadłużenia sektora prywatnego.
- Przyspieszenie dokończenia budowy unii gospodarczej i walutowej, w tym poprzez wdrożenie pozostałych działań w ramach etapu 1 sprawozdania pięciu przewodniczących.

2.3. Nowym elementem w ramach europejskiego semestru 2017 jest komunikat „W kierunku pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro”. W dokumencie tym Komisja podkreśla potrzebę pozytywnego kursu polityki budżetowej, dostrzegając także możliwości osiągnięcia tego celu. Aby stworzyć tego rodzaju kurs polityki budżetowej, strefa euro musi przyjąć bardziej zbiorowe podejście, które uwzględniłoby zarazem różnice w sytuacji poszczególnych państw. Komisja zaleca ekspansję budżetową do 0,5 % PKB w 2017 r. w strefie euro jako całości, ustanawiając jednocześnie przedział między 0,3 % a 0,8 %, odzwierciedlający różnice między państwami o różnym poziomie ryzyka dla stabilności makroekonomicznej i stabilności budżetowej.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES pozytywnie ocenia apel Komisji Europejskiej o ogólnie pozytywny kurs polityki budżetowej w strefie euro. EKES jest też jednak zaniepokojony tym, że ograniczanie ekspansji budżetowej do dwóch lub trzech państw członkowskich, które obecnie dysponują przestrzenią fiskalną zgodnie z unijnymi zasadami fiskalnymi, stwarza niewielkie szanse na osiągnięcie proponowanego pozytywnego kursu polityki budżetowej na poziomie całej strefy euro. Ożywienie wzrostu gospodarczego strefy euro i UE ma zasadnicze znaczenie w czasach kryzysu politycznego i niepewności, do których nasilenia przyczyniają się Brexit i polityka nowego rządu USA, zwłaszcza protekcyjnistyczna polityka handlowa. Ekspansja budżetowa i większy wzrost inwestycji publicznych i prywatnych ożywią popyt wewnętrzny, który ma kluczowe znaczenie dla trwałego wzrostu. Przyczynią się do tego również reformy strukturalne, których celem jest wzrost wydajności, poprawa warunków rozwoju przedsiębiorczości i usunięcie przeszkód w inwestycjach.

3.2. Zmiana oceny sytuacji gospodarczej strefy euro przez Komisję Europejską jest zgodna z wcześniejszą opinią EKES-u w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro ⁽¹⁾, w której wezwano do aktywnego korzystania z polityk fiskalnych w celu wspierania ożywienia gospodarczego w całej strefie euro. Pozytywny kurs polityki budżetowej zaproponowany przez Komisję jest skromny, ale – pod warunkiem że będzie mu towarzyszyć efektywne wykorzystanie planu inwestycyjnego i EFIS – może pomóc w pokonaniu głębszych problemów, takich jak powolny wzrost, częściowa stagnacja i utrzymujące się różnice w wynikach gospodarczych poszczególnych członków strefy euro.

3.3. EKES odnotowuje, że pozytywny kurs polityki budżetowej dla strefy euro jako całości należy postrzegać jako instrument krótko- i średnioterminowy, który musi być zgodny z celem długoterminowej stabilności budżetowej. W obecnej sytuacji należy elastycznie stosować cele dotyczące deficytu PKB i zadłużenia, z uwzględnieniem ogólnych celów UE oraz UGW i paktu stabilności i wzrostu, zgodnie z art. 119 i 120 TFUE.

3.4. EKES apeluje do Komisji Europejskiej o wywiązywanie się ze jej roli strażniczki traktatów, a zwłaszcza z obowiązków na mocy art. 3 TUE, który ustanawia cele poprawy dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej. Przyznaje, że poszczególne limity ilościowe narzucone przez pakt stabilności i wzrostu oraz jego sztywne stosowanie nie są ani właściwe, ani konieczne w obecnych warunkach charakteryzujących się stagnacją i historycznie niskimi stopami procentowymi. Stanowisko to podziela też m.in. OECD. Postępy w dziedzinie dobrostanu, spójności i sprawiedliwości społecznej można w pełni pogodzić ze wzrostem gospodarczym i wzrostem wydajności.

3.5. Komitet proponuje przyjęcie złotej reguły budżetowej w odniesieniu do wdrażania paktu stabilności i wzrostu, która sprawiłaby, że inwestycje publiczne przyczyniające się do poprawy potencjału wzrostu gospodarczego i konkurencyjności gospodarczej nie byłyby brane pod uwagę przy obliczaniu wartości docelowych deficytu w ramach paktu stabilności i wzrostu. EKES ponawia swoje wnioski z opinii w sprawie planu inwestycyjnego dla Europy, w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz w sprawie przedłużenia okresu jego obowiązywania ⁽²⁾: potrzebujemy więcej inwestycji publicznych, aby stymulować krótko- i długoterminowy wzrost, przy czym ten ostatni jest koniecznym warunkiem konsolidacji budżetów publicznych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41.

⁽²⁾ Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 27 oraz Dz.U. C 75 z 10.03.2017, s. 57.

3.6. EKES ostrzega, że kierowanie polityką gospodarczą w sposób ignorujący ogólne cele UE i UGW, w tym w kontekście przygotowywanej białej księgi w sprawie przyszłości Europy, może nie powstrzymać nasilających się nastrojów antyunijnych i anty-UGW. Może to okazać się szczególnie problematyczne z uwagi na obecne wyzwania związane m.in. z wydarzeniami geopolitycznymi w sąsiedztwie UE, falami uchodźców i migrantów oraz zmianą klimatu. Jedynie zjednoczona i silna gospodarczo Europa ciesząca się silnym poparciem społecznym jest w stanie z powodzeniem przekształcić takie wyzwania w szansę. Instytucje europejskie, we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim zaangażowanym w projekt europejski, powinny starać się uświadamiać każdemu Europejczykowi za pomocą odpowiednich środków wszystkie pozytywne elementy, które UE może zapewnić w dziedzinie polityki i gospodarki.

3.7. Plan inwestycyjny dla Europy powinien stanowić instrument, który może przyczynić się do przywrócenia wzrostu i zmniejszenia dysproporcji. Dotychczasowy poziom finansowania oznacza, że może on utrzymać wcześniejsze poziomy kredytowania z EBI jedynie przy silnym faworyzowaniu krajów napotykających najmniejsze trudności. Należy pilnie rozwiązać ten problem, zapewniając wystarczająco dużo elastyczności w pakcie stabilności i wzrostu w stosunku do koniecznych inwestycji publicznych, co umożliwiłoby zdecydowane zwiększenie poziomu inwestycji w transformację energetyki, edukację i umiejętności, infrastrukturę i projekty finansowane z EFIS w całej strefie euro, a jednocześnie zachęcało do inwestycji w innowacyjne projekty sektora prywatnego.

3.8. Polityka podatkowa – z opodatkowaniem progresywnym – jest kluczowym elementem propagowania sprawiedliwości społecznej. Dlatego niezwykle ważny jest optymalny system fiskalny stymulujący wzrost gospodarczy. Zmniejszenie opodatkowania najniższych dochodów może przyczynić się zarówno do stabilności makroekonomicznej, jak i stanowić dodatkową zachętę do podejmowania pracy zarobkowej. Jednak wszelkiemu zmniejszaniu opodatkowania powinno towarzyszyć poszukiwanie alternatywnych źródeł opodatkowania, aby unikać deficytu budżetowego.

3.9. EKES z zadowoleniem przyjmuje apel Komisji Europejskiej do państw członkowskich o wysokim poziomie deficytu obrotów bieżących i zadłużenia zagranicznego o skupienie się na poprawie wzrostu wydajności. Zauważa jednak, że sprawiedliwy podział bogactwa i dochodów wynikających z przyrostu wydajności powinien przełożyć się na zmniejszanie nierówności i mieć dodatni wpływ na popyt wewnętrzny i globalny w strefie euro. Trzeba stymulować popyt wewnętrzny, co stanowi konieczny warunek wspierania wzrostu i wyjścia z kryzysu.

3.10. EKES jest zdania, że priorytetowe znaczenie wśród reform strukturalnych powinny mieć te, które wzmacniają wzrost wydajności, poprawiając jednocześnie bezpieczeństwo zatrudnienia i system zabezpieczenia społecznego w ramach właściwych warunków do prowadzenia działalności gospodarczej. Żaden kraj strefy euro nie może konkurować we współczesnym świecie za pomocą niskich płac i niepewnych warunków zatrudnienia. Należy położyć nacisk na reformy łączące wynegocjowany stopień elastyczności z bezpieczeństwem, aby wzmacniać rozwój umiejętności i innowacji i tworzyć zachęty w tym obszarze. Reformy rynku pracy powinny prowadzić do większej stabilności zatrudnienia, co pomogłoby poprawić zarówno podaż, jak i popyt w gospodarce strefy euro, nawet w krótkim terminie.

3.11. EKES ponownie podkreśla⁽³⁾, że obecne problemy strefy euro są spowodowane słabym popytem, który jest wynikiem polityk fiskalnych i niesymetrycznej korekty sald rachunków bieżących (dokonywanej głównie na podstawie kosztów pracy), stosowanych w poprzednich latach w czasie największej powojennej recesji, a nie niewystarczającymi reformami w państwach członkowskich. Komitet podkreśla, że reformy strukturalne mające na celu stymulację podaży w gospodarce będą w stanie pobudzić inwestycje i wzrost tylko wówczas, jeśli ekspansywny kurs polityki budżetowej w strefie euro zostanie przyjęty i utrzymany do czasu rzeczywistego ożywienia gospodarczego.

3.12. EKES ubolewa nad tym, że w czasie kryzysu państwa członkowskie – zwłaszcza te, które musiały skorzystać ze wsparcia finansowego oraz przeszły szeroko zakrojone reformy społeczne i reformy rynku pracy – osłabiły, lub całkowicie zmarginalizowały, dialog społeczny i dialog ze społeczeństwem obywatelskim. Należy zalecić włączenie do paradygmatu europejskiego semestru niektórych głównych wskaźników odzwierciedlających europejski filar praw socjalnych, zapewniając równowagę między partnerami społecznymi. EKES zauważa, że obecnie procedury związane z dialogiem społecznym nie są gwarantowane ani na szczeblu unijnym, ani w wielu państwach członkowskich, co uniemożliwia partnerom społecznym efektywne uczestnictwo w procesie europejskiego semestru.

⁽³⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 41.

3.13. Komitet jest ponadto zdania, że należy poprawić koordynację polityki gospodarczej w ramach europejskiego semestru oraz wzmocnić rolę Komisji Europejskiej w tej dziedzinie. Aby dodać temu procesowi wiarygodności, państwa członkowskie powinny odpowiednio wywiązywać się ze swoich zobowiązań powziętych podczas posiedzeń Rady.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera inicjatywy Komisji na rzecz dokończenia budowy unii bankowej, a mianowicie ustanowienie wspólnego systemu gwarantowania depozytów oraz wspólnego mechanizmu ochronnego w ramach jednolitego funduszu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków. Kroki te mają zasadnicze znaczenie, aby zdjąć z budżetów poszczególnych państw ciężar zapewnienia stabilności systemu bankowego w interesie publicznym. Są one tym ważniejsze z uwagi na fakt, że pogłębianie unii politycznej nie wydaje się obecnie planowane.

4.2. EKES zauważa też, że problem zagrożonych pożyczek banków ma ogromne znaczenie dla uzupełnienia polityk mających przywrócić wzrost. Należy niezwłocznie podjąć działania na rzecz eliminacji tego problemu, uwzględniając jednocześnie kwestie ochrony konsumentów.

4.3. Oszustwa podatkowe i uchylanie się od opodatkowania prowadzą do znacznego spadku dochodów publicznych, co wywiera bardzo negatywny wpływ na osiąganie celów paktu stabilności i wzrostu oraz zdolność do zwiększania inwestycji publicznych. W szczególności raje podatkowe odgrywają istotną rolę w unikaniu opodatkowania na dużą skalę i powiązanych przestępstwach (np. pranie pieniędzy). Priorytetem powinno być położenie kresu korzystaniu z nich. EKES wzywa wszystkie instytucje UE i strefy euro do niezwłocznego przyjęcia i wdrożenia odpowiednich dyrektyw w tym celu.

4.4. Nieuczciwa konkurencja podatkowa między państwami członkowskimi osłabia zdolność do poboru podatków w szeregu państw członkowskich, a tym samym zdolność państw do osiągnięcia celów paktu stabilności i wzrostu. EKES jest zdania, że organy UE powinny podjąć rozsądne i wyważone działania na rzecz eliminacji nieuczciwej konkurencji podatkowej, kierując się zaleceniami OECD i MFW.

4.5. Zdając sobie sprawę z wielkiego wyzwania, jakie stanowi dalsze wzmocnienie i rozwój euro teraz i w niedalekiej przyszłości, tak by zapewnić trwały dobrobyt i stabilność strefy euro, EKES uważa, że korzystne będzie przyjęcie m.in. następujących celów:

- ustanowienie jednolitej zewnętrznej reprezentacji strefy euro na forach międzynarodowych (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD itd.) ⁽⁴⁾,
- opracowanie mechanizmu elastyczności fiskalnej i zdolności fiskalnej dla strefy euro, obejmującego możliwość emisji euroobligacji za pośrednictwem ewentualnych działań instytucjonalnych takich jak utworzenie organu podatkowego strefy euro ⁽⁵⁾,
- wzmocnienie europejskiego filaru praw socjalnych przez prawdziwy dialog społeczny i zaangażowanie partnerów społecznych we wszystkie inicjatywy ustawodawcze ⁽⁶⁾,
- stworzenie szczegółowego procesu dialogu makroekonomicznego dla strefy euro, zgodnie z sugestiami zawartymi we wcześniejszych opiniach EKES-u ⁽⁷⁾,
- wzmocnienie kontroli demokratycznej nad politykami UE ⁽⁸⁾.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁴⁾ Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 16.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10; Dz.U. C 268 z 14.8.2015, s. 33; i Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 10, oraz opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych, Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 33 i Dz.U. C 177 z 18.5.2016, s. 35.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 8.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1303/2013 w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia dodatkowej pomocy państwom członkowskim dotkniętym klęskami żywiołowymi”

[COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD)]

(2017/C 173/07)

Sprawozdawca: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 11.1.2017 Parlament Europejski, 15.12.2016
Podstawa prawna	Art. 177 i 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	2.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	183/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES wyraża pozytywną opinię na temat wniosku Komisji 2016/0384 dotyczącego zmiany rozporządzenia (UE) nr 1303/2013⁽¹⁾ w odniesieniu do szczególnych środków w celu zapewnienia dodatkowej pomocy państwom członkowskim dotkniętym klęskami żywiołowymi.

1.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji dotyczący wykorzystania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) jako uzupełnienia środków dostępnych w ramach Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE) dla państw członkowskich i regionów dotkniętych przez poważne klęski żywiołowe.

1.3. EKES popiera wprowadzenie opcji oddzielnej osi priorytetowej dla działań związanych z odbudową wspieranych przez EFRR w ramach programu operacyjnego bez konieczności zapewnienia współfinansowania krajowego, zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 2012/2002 ustanawiającym Fundusz Solidarności Unii Europejskiej.

1.4. EKES popiera rozszerzenie kwalifikowalności wydatków na działania od daty wystąpienia klęski żywiołowej, nawet w sytuacji, gdy data ta poprzedza wejście w życie przedmiotowej zmiany rozporządzenia.

1.5. EKES popiera wniosek, aby umożliwić państwu członkowskiemu, które uwzględniło już swoje działania w poprzednim wniosku o płatność przedłożonym Komisji, dokonanie niezbędnych korekt w następnym wniosku o płatność.

1.6. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażonym już we wcześniejszych opiniach EKES z zadowoleniem przyjmuje powyższe propozycje Komisji zmierzające do uproszczenia i przyspieszenia udzielania pomocy w celu bardziej terminowego, skutecznego i widocznego reagowania na klęski żywiołowe.

1.7. Jednocześnie EKES uważa, że konieczna jest dalsza rewizja funduszu w celu bardziej precyzyjnego określenia jego zakresu działania, niewykluczającego katastrof spowodowanych zmianą klimatu oraz aktami terrorystycznymi, a także zmiany progów dostępu, które w opinii EKES-u są zbyt wysokie.

⁽¹⁾ COM(2016) 778 final – 2016/0384 (COD).

1.8. EKES uważa, że fundusz stanowi ważny dowód solidarności europejskiej i że powinien być promowany wśród obywateli Unii.

2. Argumenty na poparcie stanowiska i uwagi szczegółowe

2.1. Europę nawiedziły niestety liczne klęski żywiołowe. W wielu państwach członkowskich UE doszło w ostatnich latach do poważnej katastrofy.

2.1.1. W 2002 roku Europę Środkową, a w szczególności Niemcy, Austrię, Republika Czeska i Słowację, dotknęła poważna powódź. W tym samym roku UE zdecydowała o utworzeniu Funduszu Solidarności Unii Europejskiej (FSUE), aby umożliwić reagowanie na poważne klęski żywiołowe i wyrazić europejską solidarność w stosunku do dotkniętych nimi regionów. Od tego czasu fundusz ten wykorzystywano wielokrotnie w odpowiedzi na różnego rodzaju liczne klęski żywiołowe, takie jak powodzie, pożary lasów, trzęsienia ziemi, burze i susze ⁽²⁾.

2.2. EKES uznaje za stosowne wykorzystanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) ⁽³⁾ jako uzupełnienia FSUE w przypadku poważnych klęsk żywiołowych. Fundusze te w istocie opierają się na takich samych zasadach etycznych i programowych kryteriach działania. Stanowią dalszy dowód solidarności UE, a działania na ogół finansowane z ich środków mają ten sam cel, jakim jest promowanie wzrostu gospodarczego oraz sprawiedliwego i zrównoważonego rozwoju regionów europejskich ⁽⁴⁾.

2.3. EKES już w przeszłości stwierdził, że terminowość pomocy jest niezbędna do zapewnienia jej skuteczności i właściwej widoczności. W szczególności EKES wypowiedział się już w kwestii czasochłonnej biurokracji związanej z procedurami FSUE ⁽⁵⁾, a także zbyt długiego czasu oczekiwania na udostępnienie pomocy ⁽⁶⁾.

2.4. EKES podtrzymuje wyrażone wcześniej stanowisko dotyczące funkcjonowania funduszu, zgodnie z którym konieczne jest:

- ostateczne jasne określenie zakresu działania funduszu, by nie wzbudzać bezpodstawnych oczekiwań i uniknąć jego instrumentalnego wykorzystania w komunikacji politycznej,
- ponowne zdefiniowanie progu wpływu ekonomicznego niezbędnego do uznania danej katastrofy za wystarczająco poważną, mając na uwadze wyjątkowy charakter funduszu,
- dalsze ograniczenie mechanizmów funkcjonowania i czasu udostępniania pomocy, tak aby była ona rzeczywiście natychmiastowa.

2.4.1. Ponadto EKES wyraża zaniepokojenie wzrostem liczby klęsk żywiołowych i innych katastrof oraz kładzie nacisk na potrzebę wzmocnienia polityki w zakresie zapobiegania.

2.5. EKES wyraża zgodę na dodanie ustępu 8 w art. 120 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013, na mocy którego ustanawia się oddzielną oś priorytetową o stopie współfinansowania z EFRR w wysokości do 100 % w celu wspierania działań, które spełniają następujące warunki:

- zostaną wybrane przez instytucje zarządzające w reakcji na poważne klęski żywiołowe,
- będą miały na celu odbudowę w następstwie klęsk żywiołowych,
- będą wspierane w ramach priorytetów inwestycyjnych EFRR.

⁽²⁾ Decydujące znaczenie miała na przykład pomoc udzielona przez Komisję za pośrednictwem FSUE w walce ze skutkami klęsk żywiołowych, które nawiedziły Bułgarię, Włochy i Rumunię w 2014 r.

⁽³⁾ Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) jest jednym z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Jego celem jest zmniejszanie dysproporcji między poziomami rozwoju różnych regionów europejskich z uwzględnieniem niekorzystnych warunków naturalnych lub demograficznych typowych dla niektórych regionów. Działania EFRR mają na celu stymulowanie wzrostu gospodarczego przez dostosowanie strukturalne regionów słabiej rozwiniętych.

⁽⁴⁾ W celu wspierania ożywienia działalności gospodarczej w regionach dotkniętych klęskami żywiołowymi podjęto działania w zakresie reagowania kryzysowego i odbudowy w ramach ściśle określonych obszarów tematycznych, takie jak budowa tymczasowych mieszkań dla poszkodowanych i odbudowa najważniejszych elementów zniszczonej infrastruktury.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 52.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 170 z 5.6.2014, s. 45.

2.6. EKES popiera odstępstwo od art. 65 ust. 9 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 umożliwiające kwalifikowalność wydatków na działania w ramach osi priorytetowej od daty wystąpienia klęski żywiołowej.

3. Stanowisko EKES-u

3.1. EKES uważa, że wniosek dotyczący rozporządzenia powinien być rozpatrywany wraz z rozporządzeniem (WE) nr 2012/2002 z późniejszymi zmianami, ponieważ je uzupełnia i zmienia. Proponowane zmiany wpisują się w cel wyrażony we wcześniejszych opiniach EKES-u, jakim jest przyspieszenie i uproszczenie mechanizmów funkcjonowania funduszu. Nadal istnieją kwestie o kluczowym znaczeniu, które wymagają rozstrzygnięcia.

3.2. EKES powtarza zatem, że przedmiotowe rozporządzenie jest szczególnie istotne, ponieważ stanowi dowód europejskiej solidarności. Przewiduje ono bowiem stosowanie zasady pomocniczości poprzez zintegrowanie z polityką państw członkowskich i skoordynowanie z innymi kierunkami polityki Unii Europejskiej, w tym z innymi programami dotyczącymi funduszy strukturalnych oraz z programami Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). EKES uważa, że powinno ono być również zintegrowane z odstępstwami od paktu stabilności przewidzianymi dla państw członkowskich dotkniętych klęskami żywiołowymi i innymi katastrofami.

3.3. W rozporządzeniu przewidziano, że fundusz jest uruchamiany w przypadku poważnych klęsk żywiołowych i że nie zastępuje on środków państw członkowskich do wysokości możliwych do oszacowania szkód spowodowanych klęską, która zdaniem EKES-u jest zbyt wysoka i wymaga zmiany.

3.4. Działania kwalifikujące się do wsparcia nie obejmują budynków mieszkalnych, z wyjątkiem tych przeznaczonych na tymczasowe zakwaterowanie poszkodowanej ludności. Pomoc w tym zakresie udzielana jest ze środków państwowych lub ze strony firm ubezpieczeniowych. Istnienie zabytkowych miejscowości jest zależne od działalności gospodarczej związanej z turystyką i posiadaniem drugiego miejsca zamieszkania. EKES uważa, że należy rozpatrzyć kwestię rozbieżności między budynkami mieszkalnymi a działalnością gospodarczą.

3.5. W rozporządzeniu przewidziano również zakaz pokrywania się środków z funduszu z innymi środkami UE przeznaczonymi na usuwanie utrudnień terytorialnych wynikających z klęsk żywiołowych i innych katastrof. Istotnie, jednym z wymogów wstępnych skorzystania z funduszu jest plan zapobiegania ryzyku klęsk żywiołowych. EKES uważa, że instytucje europejskie i państwa członkowskie nie kładą wystarczającego nacisku na zapobieganie.

3.6. W rozporządzeniu określono, że wspierane działania muszą być zgodne z postanowieniami Traktatu i z przyjętymi w związku z nim instrumentami prawnymi. Szczególną uwagę zwraca się na właściwe zarządzanie finansowe i przejrzystość zamówień publicznych, a także na ochronę środowiska i przystosowanie się do zmiany klimatu poprzez inwestycje ukierunkowane na infrastrukturę racjonalną ekologicznie. W chwili przyjmowania rozporządzenia nie obowiązywała żadna konkretna dyrektywa w sprawie dostępności⁽⁷⁾. Ponieważ popyt na dostępne produkty i usługi wzrósł jeszcze bardziej wraz ze starzeniem się ludności UE⁽⁸⁾, Komitet uważa, że dostępność inicjatyw związanych z reagowaniem kryzysowym i odbudową powinna zostać włączona do kryteriów wymagających szczególnej uwagi.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w odniesieniu do wymogów dostępności produktów i usług, COM(2015) 615 final – 2015/0278 (COD).

⁽⁸⁾ Należy mieć na uwadze, że zgodnie z przewidywaniami w 2020 r. w Unii Europejskiej będzie około 120 mln osób cierpiących na wieloraką lub lekką niepełnosprawność. Należy również podkreślić, że miejscowości wiejskie i górskie dotknięte niedawnymi klęskami żywiołowymi są zamieszkałe głównie przez osoby starsze.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE w odniesieniu do stopnia uprzywilejowania niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w hierarchii roszczeń w postępowaniu upadłościowym”

[COM(2016) 853 final – 2016/0363 (COD)]

(2017/C 173/08)

Sprawozdawca generalny: **Daniel MAREELS**

Konsultacje	Rada Unii Europejskiej, 3.1.2017 Parlament Europejski, 16.1.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	169/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji w sprawie zmiany dyrektywy BRRD⁽¹⁾, a ściślej mówiąc, w sprawie wprowadzenia **zharmonizowanej krajowej hierarchii niezabezpieczonych instrumentów dłużnych w postępowaniu upadłościowym**. Wniosek ten stanowi część większego pakietu niedawno opublikowanych wniosków dotyczących dalszej reformy banków⁽²⁾. Ogólnie pakiet ma na celu transpozycję tekstów sporządzonych w wyniku prac na szczeblu międzynarodowym, jak np. w ramach G-20, komitetu bazylejskiego i Rady Stabilności Finansowej.

1.2. Dla Komitetu bardzo ważne jest, aby system bankowy był odporny i wystarczająco dokapitalizowany, co stanowi warunek i podstawę utrzymania stabilności finansowej. Jednocześnie istotne jest, aby w przypadku sytuacji kryzysowej w banku w pierwszej kolejności wykorzystywany był kapitał prywatny akcjonariuszy i innych wierzycieli banku (tzw. udział sektora prywatnego), tak aby nie były naruszane środki publiczne ani podatników. Podobnie nie należy naruszać wynagrodzeń ani świadczeń emerytalnych pracowników.

1.3. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że omawiany wniosek został wyłoniony z wyżej wspomnianego pakietu (por. pkt 1.1) i że jest szybko rozpatrywany na zasadzie priorytetu. W rzeczy samej, fakt, że w wyniku ostatnich wydarzeń państwa członkowskie indywidualnie i na podstawie własnej interpretacji w tej dziedzinie wprowadzają przepisy prawne, może powodować trudności przy stosowaniu przepisów dotyczących udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Wskazana jest zmiana kursu i odstępianie od tego indywidualnego podejścia na rzecz podejścia zharmonizowanego na szczeblu unijnym, tak aby wszędzie obowiązywały te same przepisy BRRD.

1.4. Zharmonizowane podejście pozwoli również na uniknięcie dalszych rozbieżności między państwami członkowskimi, a także niepożądaną konkurencji na rynku. Dla Komitetu ważne jest stworzenie równych warunków działania między instytucjami a państwami członkowskimi oraz zmniejszenie ryzyka w sektorze finansowym.

⁽¹⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Bank Recovery and Resolution Directive”, w języku polskim to „dyrektywa w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków” (i firm inwestycyjnych).

⁽²⁾ Ten pakiet ustawodawczy obejmuje, oprócz wyżej wspomnianego tekstu, również zmiany rozporządzenia (UE) nr 575/2013 (rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych, czyli CRR), dyrektywy 2013/36/UE (dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych, czyli CRD) oraz rozporządzenia (UE) nr 806/2014 (jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, czyli SRMR). Zob. odniesienia w przypisach 8–10 poniżej. Opinia EKES-u ECO/424 dotycząca tych wniosków jest obecnie w przygotowaniu i powinna zostać opublikowana w lutym 2017 r.

1.5. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wniosek przyczynia się do zwiększenia odporności mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji, a jednocześnie poprawia i może przyspieszyć jego praktyczną stosowalność.

1.6. Według Komitetu wszystkie banki powinny być objęte przepisami dotyczącymi pokrywania strat. W związku z tym pozytywne jest to, że obecny wniosek przyczynia się do realizacji konkretnych środków dotyczących globalnych banków o znaczeniu systemowym. Zgodnie z tymi środkami, G-SIB⁽³⁾ muszą zachowywać większą zdolność pokrywania strat, którą można uruchomić w przypadku kryzysu, tzw. TLAC⁽⁴⁾. Wniosek ten przyczynia się także do realizacji przepisów dotyczących udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji innych banków przez zmniejszenie, w stosownym przypadku, ryzyka prawnej dyskusji.

1.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje włączenie wyżej wymienionych przepisów dotyczących TLAC do istniejących wymogów UE w odniesieniu do wszystkich banków, tzw. wymogów MREL⁽⁵⁾, w sposób zapewniający objęcie wszystkich G-SIB zharmonizowanymi przepisami. Włączenie do jednego systemu regulacji będzie zresztą także z korzyścią dla skuteczności i efektywności restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

1.8. Banki mają do odegrania bardzo ważną rolę w finansowaniu gospodarki, a w szczególności gospodarstw domowych i MŚP, dlatego ewentualne negatywne skutki dla kosztów finansowania banków powinny być jak najmniejsze. Jednocześnie nowe przepisy muszą nie tylko ułatwiać i w jak największym stopniu umożliwiać emisję omawianych niezabezpieczonych instrumentów dłużnych, ale także zapewnić jak największą jasność i pewność prawa wszystkim stronom, w tym inwestorom. Istotne jest, aby przepisy dotyczące ochrony konsumentów pozostały nienaruszone i znajdowały zastosowanie.

1.9. Zaproponowane podejście polegające na tym, aby nowe przepisy były stosowane wyłącznie do przyszłych emisji wskazanych instrumentów dłużnych, wydaje się najbardziej realistyczną opcją, dlatego też może liczyć na pozytywne przyjęcie.

2. Kontekst⁽⁶⁾

2.1. Omawiany wniosek⁽⁷⁾ stanowi element pakietu złożonego z pięciu niedawno⁽⁸⁾ opublikowanych przez Komisję wniosków ustawodawczych dotyczących regulacji banków i opiera się na istniejących przepisach w tym zakresie⁽⁹⁾. Obecnie wniosek ten został wyróżniony i potraktowany priorytetowo z myślą o szybszym przyjęciu i wdrożeniu.

2.2. Pakiet ten służy przekształceniu teksów sporządzonych w wyniku prac na forum Bazylejskiego Komitetu Nadzoru Bankowego i Rady Stabilności Finansowej, a także uwzględnia wyniki zaproszenia do zgłaszania uwag zorganizowanego przez Komisję w celu sprawdzenia skuteczności i efektywności obecnych regulacji bankowych.

2.3. Ogólnie rzecz biorąc, przedmiotowy pakiet wniosków ma zasadniczo następujące cele:

2.3.1. większa odporność unijnych instytucji finansowych oraz propagowanie stabilności finansowej,

2.3.2. poprawa zdolności udzielania pożyczek przez banki w celu wsparcia gospodarki w Unii Europejskiej, oraz

2.3.3. propagowanie roli banków w procesie urzeczywistniania pogłębianych i bardziej płynnych europejskich rynków kapitałowych, aby wspierać utworzenie unii rynków kapitałowych.

2.3.4. Jednocześnie, można tu nadmienić, prowadzone są prace w celu bardziej zniuansowanego i dalej idącego zastosowania „zasady proporcjonalności” z korzyścią dla banków małych i o mniej złożonej strukturze.

⁽³⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Global Systemically Important Banks” („globalne banki o znaczeniu systemowym”).

⁽⁴⁾ Skrót terminu w języku angielskim *Total Loss Absorption Capacity* („całkowita zdolność do pokrycia strat”).

⁽⁵⁾ Skrót terminu w języku angielskim „Minimum Requirement for Eligible Liabilities and Own Funds”. W języku polskim jest to „minimalny wymóg funduszy własnych i zobowiązań kwalifikowanych”.

⁽⁶⁾ Niniejszy tekst opiera się między innymi na informacjach w sprawie pakietu i obecnie omawianego wniosku udostępnionych przez Komisję (m.in. na komunikacie prasowym oraz pytaniach i odpowiedziach).

⁽⁷⁾ COM(2016) 853 final.

⁽⁸⁾ Na dzień 23 listopada 2016 r. Zob. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3731_pl.htm

⁽⁹⁾ Przedmiotowy pakiet służy zmianie:

- rozporządzenia w sprawie wymogów kapitałowych (CRR) oraz dyrektywy w sprawie wymogów kapitałowych (CRD) z 2013 r. zawierają one wymogi ostrożnościowe dla instytucji kredytowych (banków) i firm inwestycyjnych, a także przepisy dotyczące zarządzania i nadzoru,
- dyrektywy w sprawie naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banków (BRRD), a także rozporządzenia w sprawie jednolitego mechanizmu restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji (SRMR) z 2014 r. Zawierają one przepisy dotyczące naprawy oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji upadających instytucji, a także ustanawiają jednolity mechanizm restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji.

2.4. W opisanym kontekście obecny wniosek ma na celu ustanowienie zharmonizowanej krajowej hierarchii niezabezpieczonych instrumentów dłużnych. Jest to ważne przy restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji banku w kontekście przepisów BRRD.

2.5. W przypadku takiej restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji ważne jest, aby straty były w pierwszym rzędzie ponoszone przez kapitał prywatny, a nie przez podatników czy ze środków publicznych. Zostanie to przeprowadzone w drodze udziału sektora prywatnego, tzn. odpisania długu lub jego zamiany w kapitał podwyższonego ryzyka.

2.6. W tym celu wszystkie banki posiadają minimalny własny kapitał i kwalifikowalne pasywa, czyli innymi słowy spełniają wymogi MREL.

2.7. Nowością jest to, że na szczęblu międzynarodowym porozumiano się co do dodatkowych wymogów dla globalnych banków o znaczeniu systemowym (G-SIB) w ramach podejścia do kwestii instytucji „zbyt dużych, by upaść”. Jedną z innych ważnych propozycji tego pakietu środków ma właśnie na celu włączenie tego wymogu, który określa się jako „całkowita zdolność do pokrycia strat” (TLAC), do istniejącego systemu MREL dla tych banków.

2.8. Oba te zobowiązania skłoniły już wcześniej niektóre państwa członkowskie⁽¹⁰⁾ do dostosowania na szczęblu krajowym przepisów dotyczących upadłości w odniesieniu do hierarchii określonych wierzycieli banków.

2.9. Wyżej wspomniane dostosowania zostały w tych państwach członkowskich przeprowadzone na różne sposoby, co w świetle postawionych celów można postrzegać za nieoptymalne i nie do końca pożądane. Przedmiotowy wniosek ma na celu zaradzenie tej sytuacji przez wprowadzenie zharmonizowanych przepisów (zob. pkt 2.4).

3. Spostrzeżenia i uwagi

3.1. Ogólnie rzecz biorąc, należy z zadowoleniem przyjąć pakiet środków i przedmiotowy wniosek. Stanowią one dalsze uzupełnienie i udoskonalenie ważnych prac reformatorskich, które podjęto po wystąpieniu kryzysu w celu wzmocnienia sektora finansowego. Przyczyniają się one również do dalszego zmniejszenia ryzyka w tym samym sektorze.

3.2. Ogólnie bardzo ważne jest, aby system bankowy był odporny i wystarczająco dokapitalizowany. Stanowi to z kolei warunek utrzymania stabilności finansowej. Ze względu na stabilność wymagane jest, aby w przypadku kryzysu w banku w pierwszej kolejności wykorzystywany był kapitał prywatny akcjonariuszy i innych wierzycieli banku (tzw. udział sektora prywatnego). Podejście to ma zapobiec uciekaniu się do środków publicznych lub podatników. Trzeba też w każdym wypadku zabezpieczyć wynagrodzenia, świadczenia emerytalne i inne stałe świadczenia na rzecz pracowników⁽¹¹⁾.

3.3. Skuteczna realizacja tego podejścia wymaga, by przepisy te miały w równym stopniu zastosowanie do wszystkich banków. W tym względzie Komitet z zadowoleniem przyjmuje również prace nad wzmocnionymi przepisami dotyczącymi globalnych instytucji o znaczeniu systemowym (G-SIB), według uzgodnień poczynionych na szczęblu G-20.

3.4. Dobrze, że w przedmiotowym wniosku włączono przepisy dotyczące TLAC do istniejących wymogów MREL, przewidzianych w dyrektywie BRRD. Wniosek ten poprawia nie tylko zastosowanie obecnych przepisów, ale jednocześnie tworzy podstawy zharmonizowanego systemu dla banków o największym znaczeniu. Będzie to z kolei miało pozytywne skutki dla praktycznego stosowania przepisów.

3.5. Z uwagi na ważną rolę, jaką banki mają do odegrania w finansowaniu gospodarki, a w szczególności gospodarstw domowych i MŚP, emisja takich instrumentów musi móc się odbywać w dobrych warunkach i na jak największą skalę. Nowe przepisy mają zapewnić jasność i pewność prawa wszystkim stronom, w tym inwestorom. Należy również zwrócić uwagę na koszty. Nowe regulacje muszą zapewnić jak najmniejsze możliwe negatywne skutki dla kosztów finansowania banków.

⁽¹⁰⁾ Lub też państwa te wprowadzają właśnie takie dostosowania.

⁽¹¹⁾ Zgodnie z art. 44 ust. 2 lit. g) ppkt (i) BRRD.

3.6. Samo w sobie pozytywne jest to, że kilka państw członkowskich bardzo szybko przystąpiło do wprowadzania zmian w krajowych przepisach prawnych dotyczących niewypłacalności, aby uwzględnić rozwój w tej dziedzinie na szczeblu europejskim i międzynarodowym (zob. wyżej).

3.7. Niestety dokonywano tego na różne sposoby, co doprowadziło do znaczących rozbieżności między państwami członkowskimi. Wywołało to także pewne niepożądane skutki, jak np. niepewność dla emitentów i inwestorów, a także niepewność co do ich traktowania w przypadku zastosowania przepisów w sprawie udziału sektora prywatnego w restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji. Może to też utrudnić stosowanie przepisów BRRD wobec banków, które działają w wielu krajach.

3.8. Według Komitetu nie jest pożądane, aby niezabezpieczone instrumenty dłużne były traktowane w różny sposób, szczególnie, że mogłoby to prowadzić do rozbieżności między instytucjami finansowymi i państwami członkowskimi oraz do niepożądanej konkurencji na rynku.

3.9. Pożądane jest tutaj zatem niezwłoczne działanie i nie chodzi tylko o położenie kresu indywidualnemu podejściu każdego z państw członkowskich, ale wręcz o przyjęcie zharmonizowanego podejścia. Doprowadzi to nie tylko do bardziej wyrównanych warunków działania między instytucjami i państwami członkowskimi, ale przyczyni się też wybitnie do realizacji podstawowych celów polegających na większej stabilności finansowej i zmniejszaniu ryzyka w sektorze finansowym.

3.10. Do nowych regulacji nie włączono żadnych przepisów dotyczących możliwości nabycia tych niezabezpieczonych instrumentów dłużnych przez określonych inwestorów. Podobny przepis w BRRD jest prawdopodobnie mniej wskazany i poza tym sprowadza się to do tego, że ochrona konsumentów ⁽¹²⁾ w tej dziedzinie jest stosowana bez zmian i w praktyce może być w pełni skuteczna.

3.11. Przepis ten dotyczy jedynie wskazanych przyszłych emisji, a nie istniejących zasobów. Z myślą o pewności prawa i – ewentualnie niepożądanych – skutkach dla rynków, emitentów i inwestorów podejście to wydaje się akceptowalne, mimo że może mieć ono (tymczasowe) określone konsekwencje dla organów nadzoru.

3.12. Na koniec, pożądane wydaje się wskazanie realistycznej daty wejścia w życie ⁽¹³⁾.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Można powołać się na przepisy dyrektyw MiFID i MiFID 2. Ta druga dyrektywa wejdzie w życie na początku 2018 r.

⁽¹³⁾ Obecnie w tekstach wskazuje się 1 lipca 2017 r. Pytanie, czy jest to wykonalne.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Nowy europejski program na rzecz umiejętności. Wspólne działania na rzecz wzmocnienia kapitału ludzkiego, zwiększania szans na zatrudnienie i konkurencyjności«”

[COM(2016) 381 final]

„Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie ustanowienia gwarancji umiejętności”

[COM(2016) 382 final – 2016/0179 (NLE)]

„Wniosek dotyczący zalecenia Rady w sprawie europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie i uchylającego zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2008 r. w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie”

[COM(2016) 383 final – 2016/0180 (NLE)]

„Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych ram mających na celu świadczenie lepszej jakości usług w zakresie umiejętności i kwalifikacji (Europass), uchylającej decyzję nr 2241/2004/WE”

[COM(2016) 625 final – 2016/0304(COD)]

„Podnoszenie umiejętności osób na rynku pracy”

[opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji maltańskiej]

(2017/C 173/09)

Sprawozdawca: **Indrė VAREIKYTĖ**

Współsprawozdawca: **Tatjana BABRAUSKIENĖ**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 6.10.2016 Komisja Europejska, 17.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 21.10.2016 Prezydencja maltańska, 16.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	3.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	196/0/6
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowy europejski program na rzecz umiejętności zaproponowany przez Komisję i postrzega go jako pozytywny krok w kierunku osiągnięcia lepszej równowagi między umiejętnościami, które są niezbędne z punktu widzenia obywateli, rynku pracy i społeczeństwa. Uważa również, że lepsze dopasowywanie umiejętności powinno poprawić dostęp wykwalifikowanych i kompetentnych osób do rynku pracy.

1.2. Jest zrozumiałe, że ten nowy program oraz towarzyszące mu inicjatywy ukierunkowane są na rozwiązywanie bieżących problemów głównie poprzez zmianę istniejących narzędzi i środków w celu poprawy ich stosowania i funkcjonowania. Niemniej istnieje potrzeba wprowadzania bardziej innowacyjnych rozwiązań w zakresie kształcenia i rozwijania umiejętności, gdyż Europa potrzebuje rzeczywistej zmiany paradygmatu w odniesieniu do celów i funkcjonowania sektora edukacji i rozumienia jego miejsca i roli w społeczeństwie.

1.3. EKES podkreśla, że nie można podjąć odpowiednich działań w celu zwiększania udziału w rynku pracy, sprostania potrzebom zmieniających się, niepewnych i złożonych rynków pracy i zwalczania ubóstwa, nierówności i dyskryminacji w UE bez uwzględniania związanych z tym czynników społecznych i dotyczących płci.

1.4. Komitet zwraca się do Komisji o przedstawienie szerszej wizji dotyczącej funkcjonowania ogólnego systemu edukacji i szkoleń, świata pracy i systemu społecznego, ich wzajemnej interakcji oraz podejmowanych w ich ramach indywidualnych środków, zwłaszcza w odniesieniu do zagadnień związanych z wyższymi poziomami kształcenia. Wnosi także o przedstawienie szerszej wizji dotyczącej roli uczenia się przez całe życie, mobilności transgranicznej, ducha przedsiębiorczości, kreatywności, innowacyjności oraz umiejętności interpersonalnych i międzykulturowych.

1.5. EKES opowiada się ponadto za ustanowieniem wyraźniejszych powiązań między nowym programem na rzecz umiejętności a europejskim semestrem i strategią „Europa 2020”, w szczególności ich celami dotyczącymi kształcenia i zatrudnienia. Opowiada się także za określeniem przewidywanej roli programu na rzecz umiejętności w odniesieniu do programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, strategii jednolitego rynku cyfrowego, strategii dotyczący gospodarki o obiegu zamkniętym, strategicznego zaangażowania na rzecz równości płci w latach 2016–2019, filaru praw socjalnych oraz celów zrównoważonego rozwoju.

1.6. Komitet ubolewa, że w nowym programie na rzecz umiejętności brakuje konkretnych działań związanych z kluczową rolą, jaką odgrywa uczenie się pozaformalne i nieformalne w przygotowywaniu młodych ludzi do życia. Uważa ponadto, że nowy program nie uwypukla przedsiębiorczości rozumianej szerzej (np. jako zmysł inicjatywy) jako życiowej umiejętności przydatnej każdemu. W tym względzie Komisja powinna również zwrócić szczególną uwagę na zapotrzebowanie wolnych zawodów na konkretne umiejętności (¹).

1.7. EKES nie może zaakceptować faktu, że nie przewidziano nowego finansowania mającego na celu wdrożenie nowego programu i jest głęboko przekonany, że optymalne wykorzystanie istniejących programów finansowania nie wystarczy do wsparcia ambitnych celów programu. Ponadto proponowane źródła finansowania programu – EFS i Erasmus + – są już planowane i rozdzielane na szczeblu krajowym, w związku z czym ich wykorzystanie do realizacji programu na rzecz umiejętności ma jeszcze bardziej niepewny charakter.

1.8. Komitet wyraża zadowolenie, że w programie położono wyraźny nacisk na dialog z partnerami społecznymi i przedsiębiorstwami oraz zachęca do jego dalszego wzmacniania. Nakłania także do rozwijania dialogu z odpowiednimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami, które pracują bezpośrednio z beneficjentami i mogą dotrzeć do osób znajdujących się w trudnej sytuacji.

1.9. EKES jest zdania, że proponowana gwarancja umiejętności przyniesie wymierne rezultaty tylko pod warunkiem wyciągnięcia wniosków z wdrażania gwarancji dla młodzieży.

1.10. Rozwój umiejętności w epoce cyfrowej dokonuje się w warunkach szybkich, a czasami gwałtownych zmian, w ramach których modele biznesowe mogą ulec gruntownej transformacji. W związku z tym EKES uważa, że nie wystarczy pomagać jednostkom w zdobyciu jedynie minimalnego zestawu umiejętności, ale że kluczowe jest zadbanie o to, by gwarancja umiejętności stała się gwarantowaną ścieżką umożliwiającą ludziom dalszy rozwój i zachęcającą ich do niego, aż do osiągnięcia najwyższego możliwego poziomu umiejętności. EKES domaga się dalszych rozwiązań zmierzających – np. poprzez inwestycje prywatne i publiczne – do zwiększenia finansowania niezbędnego, by zapewnić sprawne rozwijanie umiejętności. Warto przeanalizować także inne narzędzia stosowane w niektórych państwach członkowskich, takie jak umowy zbiorowe w sprawie płatnych urlopów szkoleniowych.

1.11. Jednocześnie ważne jest uznanie, że samo podnoszenie umiejętności poszczególnych osób nie przyniesie pożądanego efektu w postaci zdolności do zatrudnienia bez dalszego rozwijania ściśle powiązanych strategii społecznych, gospodarczych i w zakresie równości płci.

(¹) http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en.

1.12. EKES uważa, że dalszy rozwój europejskich ram kwalifikacji powinien skupić się na wzmocnieniu współpracy między państwami członkowskimi a wszystkimi zainteresowanymi stronami i na uwypukleniu znaczenia uznawania umiejętności i kwalifikacji w celu umożliwienia dalszej nauki. Należy także położyć nacisk na walidację umiejętności nabytych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego, ze szczególnym uwzględnieniem umiejętności przekrojowych. Ponadto – zwłaszcza w odniesieniu do osiągania wysokiego poziomu umiejętności – należy wzmocnić pozaformalne i nieformalne uczenie się, tak by mogły zostać bez przeszkód włączone do istniejących systemów formalnego kształcenia i szkolenia w sposób akceptowalny dla wszystkich zainteresowanych podmiotów.

1.13. Bardzo ważne jest dopilnowanie, by dążenie do poprawy europejskich ram kwalifikacji nie powodowało zbyt dużych obciążeń i biurokracji. Niezbędne jest także osiągnięcie większej spójności między unijnymi instrumentami na rzecz kwalifikacji – czyli europejskimi ramami kwalifikacji (ERK), europejskim systemem transferu osiągnięć w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) i europejskimi ramami odniesienia na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (EQAVET). Europejska klasyfikacja umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów (ESCO) powinna wspierać rozwój i wykorzystanie europejskich ram kwalifikacji, ale by mogła ona się do tego przyczyniać, niezbędne jest zakończenie procesu odnoszenia poziomów kwalifikacji.

1.14. EKES zdecydowanie popiera nowe ramy Europass, zwłaszcza w kontekście przekształcenia go z instrumentu opartego na dokumentach w platformę opartą na usługach. Uważa, że przejrzystość, przydatność, dostępność i skuteczność powinny być główną siłą napędową rozwoju tego narzędzia. Należy koniecznie zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp do odnowionych ram Europass.

1.15. EKES ma jednak wątpliwości, czy etyczne jest wykorzystywanie funduszy programu Erasmus + jako pierwotnego źródła finansowania. Jednocześnie Komisja powinna ponownie ocenić w bardziej realistyczny sposób wpływ nowych ram Europass na budżet, zwłaszcza w odniesieniu do skutków finansowych dla budżetów państw członkowskich, a także w odniesieniu do tego, jaki wpływ na budżet będzie miało rozpowszechnianie w społeczeństwie nowych ram Europass.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. Komisja przyjęła nowy europejski program na rzecz umiejętności, by zapewnić obywatelom możliwość rozwijania szerokiego zestawu umiejętności już na wczesnym etapie życia, a także by zapewnić jak największe wykorzystanie kapitału ludzkiego w Europie. Powinno to zwiększyć szanse na zatrudnienie, a także konkurencyjność i wzrost gospodarczy w Europie.

2.2. Komisja szacuje, że 70 milionów Europejczyków nie dysponuje wystarczającymi umiejętnościami czytania i pisania, posiada słabe umiejętności rozumowania matematycznego, a przeszło 20 % praktycznie nie potrafi pracować na komputerze ⁽²⁾, co oznacza zagrożenie bezrobociem, ubóstwem i wykluczeniem społecznym. Z drugiej strony ponad 30 % młodych ludzi o wysokich kwalifikacjach pracuje na stanowiskach, które nie odpowiadają ich talentom i aspiracjom, a 40 % europejskich pracodawców stwierdza, że nie jest w stanie znaleźć pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, by zapewnić sobie wzrost i innowacyjność. Jednocześnie zbyt mało osób wykazuje się duchem przedsiębiorczości i kompetencjami w tym zakresie, by założyć własną firmę i móc stale dostosowywać się do zmieniających się wymogów rynku pracy.

2.3. Komisja uważa, że aby zwiększyć życiowe szanse ludzi i wspierać sprawiedliwy i trwały wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu oraz spójne społeczeństwa, niezbędne jest zwiększenie poziomu umiejętności, promowanie umiejętności przekrojowych i znalezienie sposobów lepszego przewidywania potrzeb rynku pracy – między innymi w oparciu o dialog z przedstawicielami przemysłu. Aby pomóc stawić czoła wyzwaniom związanym z umiejętnościami, Komisja proponuje dziesięć następujących inicjatyw, które mają zostać zrealizowane w ciągu najbliższych dwóch lat:

- gwarancję umiejętności, której celem jest pomożenie nisko wykwalifikowanym osobom dorosłym w zdobyciu minimalnego poziomu umiejętności czytania i pisania, rozumowania matematycznego i umiejętności cyfrowych i nabyciu kwalifikacji odpowiadających wykształceniu średniemu II stopnia,
- przegląd europejskich ram kwalifikacji w celu lepszego zrozumienia kwalifikacji i większego wykorzystania wszystkich dostępnych umiejętności na europejskim rynku pracy,
- „koalicję na rzecz umiejętności cyfrowych i zatrudnienia”, która połączy państwa członkowskie oraz podmioty działające w sektorach edukacji, zatrudnienia i przemysłu, aby stworzyć dużą pulę talentów cyfrowych i dopilnować, by osoby indywidualne i ludność aktywna zawodowo w Europie posiadały odpowiednie umiejętności cyfrowe,

⁽²⁾ Odsetek ten jest wyższy w przedziale wiekowym 55–65, gdzie 50 % dorosłych nie posiada podstawowych umiejętności informatycznych. *Programme for the International Assessment of Adult Competencies (PIAAC)* [Międzynarodowe badanie kompetencji osób dorosłych (PIAAC)], OECD, czerwiec 2015 r.

- „plan działania na rzecz współpracy sektorowej w zakresie umiejętności” mający na celu poprawę gromadzenia informacji na temat umiejętności i rozwiązanie problemu niedoboru wykwalifikowanych pracowników w konkretnych sektorach gospodarki,
- „zestaw narzędzi do tworzenia profilu umiejętności obywateli państw trzecich”, służący wczesnemu rozpoznawaniu i profilowaniu umiejętności i kwalifikacji osób ubiegających się o azyl, uchodźców i innych migrantów,
- przegląd ram Europass oferujący ludziom lepsze i łatwiejsze w użyciu narzędzia do prezentowania własnych umiejętności i uzyskiwania użytecznych informacji w czasie rzeczywistym na temat potrzeb i tendencji w zakresie umiejętności, które mogłyby pomóc w dokonywaniu wyborów dotyczących kariery zawodowej i uczenia się,
- kształcenie i szkolenie zawodowe jako pierwszy wybór poprzez zwiększenie możliwości uczenia się opartego na pracy dla osób uczestniczących w kształceniu i szkoleniu zawodowym, a także lepsze nagłaśnianie roli kształcenia i szkolenia zawodowego w zwiększaniu dostępu do rynku pracy,
- przegląd zalecenia w sprawie kompetencji kluczowych, aby pomóc większej liczbie osób zdobyć podstawowy zestaw umiejętności koniecznych do pracy i życia w XXI wieku, ze szczególnym naciskiem na promowanie postaw i umiejętności sprzyjających przedsiębiorczości i innowacyjności,
- inicjatywę dotyczącą monitorowania informacji o dalszych losach absolwentów w celu lepszego informowania o postępach absolwentów na rynku pracy,
- propozycję dalszego analizowania i wymiany najlepszych praktyk dotyczących skutecznych sposobów rozwiązywania problemu drenażu mózgów.

3. Zakres dokumentu

3.1. W niniejszej opinii EKES skupia się na programie na rzecz umiejętności i na trzech towarzyszących mu inicjatywach, które już zostały zaproponowane: gwarancji umiejętności, przeglądzie europejskich ram kwalifikacji i rewizji ram Europass.

3.2. Niniejsza opinia jest również odpowiedzią na wniosek prezydencji maltańskiej Rady Unii Europejskiej o sporządzenie opinii rozpoznawczej na temat *podnoszenia umiejętności osób na rynku pracy*. Ze względu na podobny zakres i obszar tego wniosku, został on uwzględniony w niniejszej opinii i wzbogaca ją dzięki szerszemu przedstawieniu poglądów Komitetu na wymiar społeczny i aspekt płci w kontekście umiejętności i szans na zatrudnienie.

4. Uwagi ogólne dotyczące programu

4.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje nowy europejski program na rzecz umiejętności zaproponowany przez Komisję i postrzega go jako pozytywny krok w kierunku osiągnięcia lepszej równowagi między umiejętnościami, które są potrzebne społeczeństwu a tymi, na które istnieje zapotrzebowanie ze strony przedsiębiorstw. Chociaż jest zrozumiałe, że nowy program oraz towarzyszące mu inicjatywy ukierunkowane są na rozwiązywanie bieżących problemów głównie poprzez zmianę istniejących narzędzi i środków w celu poprawy ich stosowania i funkcjonowania, EKES podkreśla potrzebę wprowadzenia bardziej innowacyjnych rozwiązań w zakresie kształcenia i rozwijania umiejętności. Wiele państw członkowskich UE i krajów EOG już wdrożyło różne innowacyjne podejścia, ale nie są one monitorowane i wymienione w tym programie, a tym bardziej nie są propagowane wśród państw członkowskich.

4.2. EKES jest głęboko przekonany, że nadszedł odpowiedni moment na prawdziwą zmianę paradygmatu w odniesieniu do celów i funkcjonowania sektora kształcenia i szkolenia, obejmującą wszystkie jego rodzaje – formalne, pozaformalne i nieformalne – oraz w odniesieniu do zrozumienia jego miejsca i roli w społeczeństwie, a także na uznanie, że sama edukacja jest czynnikiem wydajności. O słuszności tego przekonania świadczy fakt, że wszystkie działania podejmowane przez UE od 2009 r. w sektorach kształcenia i zatrudnienia młodzieży przyniosły stosunkowo słabe wyniki ⁽³⁾. Większe skupienie się na inwestowaniu w rozwój zasobów ludzkich ma kluczowe znaczenie dla przyszłości Europy. W związku z tym nowy program na rzecz umiejętności powinien nie tylko częściowo znieść istniejące różnice między rynkami pracy, ale także zapewnić każdemu obywatelowi UE możliwości rozwoju, podnoszenia kwalifikacji i większej elastyczności przy wyborze rodzaju aktywności zawodowej.

⁽³⁾ Zob. np. Komisja Europejska, Education and Training Monitor 2016, wrzesień 2016 r.; Centrum Polityki Europejskiej, Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs [„Ku europeizacji polityki zatrudnienia młodzieży? Analiza porównawcza sposobu kształtowania polityki dotyczącej gwarancji dla młodzieży na poziomie regionalnym], wrzesień 2016 r.

4.3. Podnoszenie i dopasowywanie umiejętności, jak również przekwalifikowanie i ustawiczny rozwój zawodowy, mają ogromne znaczenie dla wywiązania się Unii Europejskiej z jej społecznego i politycznego zobowiązania do zwiększania udziału w rynku pracy i wychodzenia naprzeciw potrzebom zmieniających się rynków pracy, a także zwalczania ubóstwa, nierówności i dyskryminacji w UE. Kwestiami tymi nie można się należycie zająć bez uwzględnienia powiązanej z tym perspektywy społecznej i dotyczącej płci. Niemniej Komitet ubolewa, że nowy program na rzecz umiejętności koncentruje się na ogólnie rozumianych umiejętnościach i szansach zatrudnienia bez wskazania konkretnych środków służących wykorzystaniu potencjału osób zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, osób mających niepewne zatrudnienie oraz nieaktywnych zawodowo kobiet, osób starszych i osób niepełnosprawnych, podczas gdy wszystkie te osoby mogłyby wnieść znaczący wkład w rozwój i wzrost gospodarczy UE.

4.4. EKES uważa, że na etapie planowania programu nie uwzględniono głównych aspektów zróżnicowanej sytuacji kobiet i mężczyzn⁽⁴⁾ w odniesieniu do rozwoju umiejętności. Do aspektów tych zalicza się: wywierana na kobiety presja, by podejmowały się roli opiekunek i by godziły życie zawodowe z rodzinnym, dyskryminacja, stereotypizacja, większy odsetek kobiet mających niestandardową formę zatrudnienia, ograniczone wybory zawodowe w przypadku zatrudnienia w niepełnym wymiarze godzin (co zwiększa ryzyko zbyt wysokiego poziomu wykształcenia, zwłaszcza w przypadku wykonywania zawodu poniżej posiadanych kwalifikacji); a także istnienie pewnych dziedzin kształcenia, w których występuje duża reprezentacja kobiet lub mężczyzn, co stwarza ryzyko posiadania zbyt wysokiego poziomu wykształcenia na rynku pracy.

4.5. W programie położono duży nacisk na zapewnienie minimalnego zestawu umiejętności i na rozwijanie umiejętności na niskim lub średnim poziomie. Komitet odnotowuje jednak, że Komisja nie przedstawiła w programie szerszego spojrzenia na funkcjonowanie i wzajemną interakcję systemów edukacji, zatrudnienia i systemów społecznych oraz podejmowanych w ich ramach środków. Taka ograniczona perspektywa nie uwzględnia równie ważnych kwestii dotyczących wyższych poziomów kształcenia i szkolenia, a także roli uczenia się przez całe życie, mobilności transgranicznej, przedsiębiorczości, kreatywności, innowacyjności, umiejętności interpersonalnych i edukacji międzykulturowej, żeby wymienić choćby kilka z nich. W tym względzie Komisja powinna również zwrócić szczególną uwagę na zapotrzebowanie wolnych zawodów na konkretne umiejętności⁽⁵⁾.

4.6. W związku z tym EKES wzywa Komisję do przyjęcia skoordynowanego, spójnego i konsekwentnego podejścia do swoich inicjatyw politycznych, zwłaszcza dotyczących rozwoju umiejętności. Brakuje skutecznej koordynacji między równoległymi i ściśle powiązanymi inicjatywami proponowanymi przez poszczególne dyrekcje generalne, podczas gdy lepsza koordynacja mogłaby znacząco zwiększyć skuteczność i wpływ tego rodzaju działań.

4.7. Komitet pragnąłby również ustanowienia bardziej wyraźnych związków między nowym programem a europejskim semestrem (zwłaszcza zaleceniami dla poszczególnych krajów) i strategią „Europa 2020” (szczególnie w odniesieniu do celów w zakresie edukacji i zatrudnienia) zważywszy, że rozwój umiejętności ma kluczowy wpływ na wzrost gospodarczy, a także w trosce o zapewnienie wymiernych wyników. Odnosi się to zwłaszcza do celów dotyczących kształcenia i zatrudnienia, a także roli programu na rzecz umiejętności w odniesieniu do programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, strategii jednolitego rynku cyfrowego, strategii dotyczącej gospodarki o obiegu zamkniętym, strategicznego zaangażowania na rzecz równości płci w latach 2016–2019, filaru praw socjalnych (zwłaszcza proponowanych systemów odniesienia) i celów zrównoważonego rozwoju. Ustanowienie tego rodzaju związków wzmocniłoby umiejscowienie programu na rzecz umiejętności wśród długoterminowych celów i nadrzędnych ram polityki UE, a co za tym idzie, zapewniłoby mu status inicjatywy strategicznej.

4.8. Komitet uznaje, że skuteczne dopasowywanie umiejętności ma zasadnicze znaczenie, ponieważ nie do przyjęcia jest sytuacja, w której 30 % młodych Europejczyków posiada zbyt wysokie kwalifikacje w stosunku do wykonywanej pracy pod względem nabytych formalnych kwalifikacji, a równocześnie 40 % pracodawców zgłasza brak pracowników o wymaganym zestawie umiejętności. Jednocześnie niezwykle ważne jest, by dostosować dopasowywanie umiejętności do tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy, a także aby podkreślić znaczenie mobilności transgranicznej jako metody dopasowywania umiejętności, aby osiągnąć w pełni funkcjonalne i skutecznie działające społeczeństwo.

4.9. W nowym programie na rzecz umiejętności podkreśla się zarówno znaczenie integracji, jak i nabywania umiejętności zwiększających szanse na rynku pracy. Ponadto, mimo iż program koncentruje się głównie na potrzebach przemysłu, EKES uważa, że należałoby również poświęcić większą uwagę umiejętnościom, które mają szersze znaczenie dla społeczeństwa. Umiejętności oferują również szersze korzyści jednostkom i społeczeństwu – takie jak umiejętności przekrojowe, transferowalne bądź miękkie (np. krytyczne i kreatywne myślenie oraz kompetencje społeczne, obywatelskie i kulturowe)⁽⁶⁾. Ubolewa także, iż nowy program nie uwypukla przedsiębiorczości rozumianej szerzej (np. jako zmysł

⁽⁴⁾ Międzynarodowa Organizacja Pracy, *Skills mismatch in Europe Statistics Brief* [Niedopasowanie umiejętności w Europie, podsumowanie statystyczne], wrzesień 2014 r.

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/growth/smes/promoting-entrepreneurship/we-work-for/liberal-professions_en.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie: *Wspieranie kreatywności, ducha przedsiębiorczości oraz mobilności w dziedzinie kształcenia i szkolenia* (Dz.U. C 332 z 8.10.2015, s. 20).

inicjatywy) w charakterze życiowej umiejętności przydatnej każdemu.

4.10. Ponadto EKES po raz kolejny wskazuje na wycenianą na miliardy euro szansę, którą zaprzepaszczono w wyniku braku wsparcia przedsiębiorczości kobiet⁽⁷⁾. Kobiety biznesu tworzą miejsca pracy, innowacje i nowe umiejętności we wszystkich sektorach przemysłu. Są także proaktywne w dziedzinie innowacji społecznych, wzmacniania i promowania wspólnot oraz innowacji społecznych⁽⁸⁾.

4.11. EKES uznaje, że zapewnienie wszystkim młodym ludziom podstawowych umiejętności ma zasadnicze znaczenie, lecz ubolewa nad brakiem w nowym programie konkretnych środków dotyczących kluczowej roli pozaformalnego i nieformalnego uczenia się w przygotowaniu młodych ludzi do życia. Umiejętności i kompetencje uzyskane poza systemem formalnego kształcenia i szkolenia dają młodym ludziom zarówno szansę na zatrudnienie, jak i na znalezienie swojego miejsca w szeroko rozumianym społeczeństwie i wniesienie wkładu do niego. Większość poszukiwanych przez pracodawców umiejętności komunikacyjnych, kulturowych, kierowniczych oraz osobistych uzyskuje się poprzez pozaformalne i nieformalne uczenie się. Kompetencje te muszą być walidowane i uznawane⁽⁹⁾.

4.12. Biorąc pod uwagę priorytetowe traktowanie inwestycji finansowych w tych dziedzinach kształcenia, które uważane są za istotniejsze z punktu widzenia pobudzania gospodarek krajowych, Komitet jest zdania, że nowy program na rzecz umiejętności nie powinien zachęcać rządów do wycofania się z podjętych w komunikacie z Bukaresztu (w ramach procesu bolońskiego) zobowiązań do zapewnienia odpowiedniego finansowania szkolnictwa wyższego. Tego rodzaju podziały mogą osłabiać inne obszary systemu edukacji i ograniczać powszechny dostęp do kształcenia i nabywania ogólnych umiejętności.

4.13. By ułatwić jeszcze bardziej integrację ludzi młodych na obecnym rynku pracy, państwa członkowskie powinny również na nowo zobowiązać się do przestrzegania strategicznych ram europejskiej współpracy w dziedzinie kształcenia i szkolenia (ET 2020) oraz agendy z Oslo 2006, które zachowują dzisiaj swą aktualność. Bez dalszych postępów w zakresie nauk ścisłych, technologii, inżynierii i matematyki oraz umiejętności praktycznych trudno będzie poprawić systemy kształcenia, szkolenia i przygotowania zawodowego.

4.14. EKES podkreśla, że krajowe systemy kształcenia są pierwszym poziomem, który jest odpowiedzialny za skuteczny i sprawnie funkcjonujący system kształcenia i szkoleń. W związku z tym rządy państw członkowskich są odpowiedzialne za zapewnienie minimalnego poziomu podstawowych umiejętności. Bardzo ważne jest zatem ponowne ocenienie przez Komisję, czy nowy program pozwoli na przeprowadzenie wymaganych zmian oraz ich promowanie na poziomie krajowym, i czy rzeczywiście pomoże państwom członkowskim w lepszym wykorzystaniu istniejących funduszy. Niemniej istotne jest, by wspierać krajowe mechanizmy konsultacji między rządami a zainteresowanymi stronami w celu wzmocnienia dialogu społecznego, wspierania współpracy, zapewnienia skutecznego upowszechniania najlepszych praktyk i sprawnego zbierania informacji zwrotnych i odpowiednich danych.

4.15. Komitet wyraża jednak obawy, czy nie zostanie utracona wartość tych inicjatyw, zważywszy na to, że kraje europejskie faktycznie w dalszym ciągu borykają się z kryzysem. Cięcia budżetowe, zwłaszcza cięcia środków przeznaczonych na kształcenie i szkolenie mogą utrudniać korygowanie nierównych warunków początkowych młodzieży oraz promowanie wysokiej jakości uczenia się przez całe życie i szkolenia dla wszystkich.

4.16. EKES nie może zaakceptować faktu, że nie przewidziano żadnego nowego systemu finansowania w celu wdrożenia nowego programu. Proponuje, by uwzględniono program we wspomagających ramach makroekonomicznych przy założeniu, że inwestowanie w umiejętności i zdolności ludzkie nie jest traktowane jako koszt, ale jako nakład, który z czasem przyniesie korzyści.

⁽⁷⁾ Opinia EKES-u w sprawie: *Kobiety przedsiębiorcy* (Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 24).

⁽⁸⁾ W ramach projektu European Women's Lobby WESStart przeanalizowano 10 krajowych przypadków wpływu społecznej przedsiębiorczości kobiet w Europie.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: *Polityka UE i wolontariat* (Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 150).

4.17. EKES jest przekonany, że optymalne wykorzystanie istniejących programów finansowania nie wystarczy, aby wesprzeć ambitne cele programu. W związku z tym konieczne będzie zwiększenie finansowania w stopniu wykraczającym poza ewentualne korekty w ramach śródkresowego przeglądu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 przewidziane w dokumencie Komisji. EKES zachęca też państwa członkowskie do zwiększenia wydatków na edukację i zadbania o ich skuteczne wykorzystanie. Uważa, że składki państw członkowskich na pokrycie wydatków na kształcenie i szkolenie nie powinny być uwzględniane przy obliczaniu ich deficytu budżetowego.

4.18. Komitet zaznacza ponadto, że proponowane źródła finansowania nowego programu – EFS i Erasmus+ – są już planowane i rozdzielane na szczeblu krajowym, w związku z czym ich wykorzystanie do realizacji programu na rzecz umiejętności jest jeszcze bardziej niepewne.

4.19. EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane skupienie nowego programu na dialogu i konsultacji z partnerami społecznymi i przedsiębiorstwami oraz zachęca do dalszego wzmocnienia tego dialogu w celu poprawy dopasowywania umiejętności i zapewnienia wykwalifikowanym pracownikom lepszego dostępu do rynku pracy zarówno w ramach nowego początku dialogu społecznego⁽¹⁰⁾, jak i w państwach członkowskich. Niezbędne jest również uznanie i wsparcie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego ze względu na ich bogate doświadczenie w świadczeniu usług w ramach przedsiębiorczości społecznej oraz ich gotowości do rozwijania umiejętności w tym zakresie, co stanowi zasadniczy element programu. Dodatkowo, a zwłaszcza w kontekście wykorzystywania przedsiębiorczości i umiejętności w tym zakresie, ważne jest, by do dialogu włączyć reprezentatywne organizacje zawodowe.

4.20. EKES podkreśla również potrzebę położenia większego nacisku na ukierunkowane działania w celu dotarcia do grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, w tym do osób niepełnosprawnych. Wymaga to gromadzenia danych na szczeblu krajowym, by ocenić wpływ obecnych działań na grupy docelowe i upewnić się, że środki są dostosowane do specyficznych potrzeb osób uczących się pod względem dostępu, okresu trwania i uzyskanych wyników. To z kolei oznacza to partnerską współpracę z decydentami, organizacjami i stowarzyszeniami, które pracują bezpośrednio z potencjalnymi beneficjentami. Niektóre z tych stowarzyszeń są całkiem małe, co sprawia, że nie mają dostępu do unijnych dotacji. Należy zatem znaleźć rozwiązania ułatwiające im dostęp do tego rodzaju wsparcia finansowego.

5. W sprawie ustanowienia gwarancji umiejętności

5.1. Komitet uważa, że proponowana gwarancja umiejętności przyniesie wymierne rezultaty tylko pod warunkiem wyciągnięcia wniosków z wdrażania gwarancji dla młodzieży (tzn. unikanie powielania i zapewnienie większej spójności). Należy w szczególności postarać się o szybsze wdrożenie gwarancji umiejętności, o zapewnienie w jej ramach zintegrowanego podejścia wraz z towarzyszącymi usługami socjalnymi, o bardziej otwarte podejście do współpracy z przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, a także o większą elastyczność w celu uwzględnienia użytkowników o specjalnych potrzebach integracyjnych. Bardzo ważne jest postrzeganie gwarancji umiejętności jako środka interwencyjnego o wartości dodanej, a nie wyłącznie narzędzia tworzenia nowych miejsc pracy.

5.2. EKES już wcześniej podkreślał⁽¹¹⁾, że rozwój umiejętności w epoce cyfrowej dokonuje się w warunkach szybkich a czasami gwałtownych zmian, w ramach których modele biznesowe mogą ulec gruntownej transformacji. Już teraz widoczne są niektóre skutki digitalizacji dla zatrudnienia, a według rozmaitych szacunków istnieje ryzyko, że w następnych 20 latach około 50 % dzisiejszych miejsc pracy wymagających średnich kwalifikacji zostanie zastąpionych przez technologię cyfrową, a w przyszłości pracownicy będą musieli co pięć lat podejmować kompleksowe działania na rzecz przekwalifikowania się⁽¹²⁾. Dlatego też tym większego znaczenia nabierają ciągłe starania na rzecz przeszkalania i uczenia się przez całe życie, a także ścisły dialog z przedsiębiorstwami, partnerami społecznymi i zainteresowanymi stronami. EKES domaga się dalszych rozwiązań zmierzających – np. poprzez inwestycje prywatne i publiczne – do zwiększenia finansowania niezbędnego, by zapewnić sprawne rozwijanie umiejętności. Warto przeanalizować także inne narzędzia stosowane w niektórych państwach członkowskich, takie jak umowy zbiorowe w sprawie płatnych urlopów szkoleniowych.

⁽¹⁰⁾ Nowy początek dialogu społecznego, oświadczenie prezydencji Rady UE, Komisji Europejskiej i europejskich partnerów społecznych z dnia 27 czerwca 2016 r.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie (Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161).

⁽¹²⁾ 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 r.

5.3. W związku z tym EKES uważa, że nie wystarczy pomagać jednostkom w zdobyciu jedynie minimalnego zestawu umiejętności, ale że kluczowe jest zadbanie o to, by gwarancja umiejętności stała się gwarantowaną ścieżką prowadzącą do dalszego rozwoju, aż do osiągnięcia najwyższego możliwego poziomu umiejętności. Celem gwarancji nie powinno być tylko wzmacnianie podstawowych umiejętności, ale także umożliwienie postępu ku wyższym kwalifikacjom i szerszym umiejętnościom. W przeciwnym wypadku takie osoby, zwłaszcza kobiety⁽¹³⁾ i osoby starsze, pozostaną w pułapce bezrobocia bądź zawodów niewymagających wysokich kwalifikacji, których liczba stale się kurczy w ulegającym cyfryzacji świecie.

5.4. Jednocześnie ważne jest uznanie, że samo podnoszenie umiejętności poszczególnych osób nie przyniesie pożądanego efektu w postaci zdolności do zatrudnienia bez dalszego rozwijania ściśle powiązanych strategii społecznych, gospodarczych i w zakresie równości płci. Chodzi tu zwłaszcza o rozwijanie strategii w zakresie świadczenia usług umożliwiających osiągnięcie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym, wspierania przedsiębiorczości, świadczenia usług na rzecz przeżywających trudności osób samotnie wychowujących dzieci; a także o zapewnienie w pełnym wymiarze i po przystępnych cenach dobrej jakościowo i dostępnej opieki nad dziećmi, będącej jednym z głównych czynników zachęcających zarówno kobiety, jak i mężczyzn do uczestnictwa w rynku pracy, dostępność odpowiednich usług opieki nad osobami starszymi itp.⁽¹⁴⁾

5.5. EKES podkreśla zasadniczą rolę partnerów społecznych i ich działań⁽¹⁵⁾ w rozwijaniu umiejętności i polityki. Komitet uważa również, że należy lepiej propagować rolę odpowiednich organizacji społeczeństwa obywatelskiego w świetle ich szerokiego doświadczenia w rozwijaniu umiejętności osób, które nie mają obecnie dostępu do rynków pracy. Wspomniane grupy osób są zazwyczaj skorelowane z niższym poziomem kwalifikacji i mają słabsze więzi z innymi dostawcami umiejętności, takimi jak publiczne służby zatrudnienia, instytucje zapewniające formalne kształcenie i szkolenie itp. Ponadto różnorodność użytkowników usług (mających niekiedy złożone potrzeby), skupionych wokół nienastawionych na zys podmiotów świadczących usługi w zakresie integracji na rynku pracy sprawia, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego są predestynowane do dostarczania dostosowanych do indywidualnych potrzeb ofert kształcenia, co jest jednym z trzech filarów gwarancji umiejętności. Jeżeli osoby o niskich kwalifikacjach mają stanowić najważniejszą grupą docelową gwarancji umiejętności, to należy uznać organizacje społeczeństwa obywatelskiego za jedno z głównych podmiotów procesu wdrażania tych gwarancji.

5.6. EKES uważa, że role i odpowiedzialność związane z nabywaniem kwalifikacji, programami drugiej szansy i podnoszenia kwalifikacji powinny być dzielone pomiędzy państwo, przedsiębiorstwa, osoby uczące się i instytucje edukacyjne, a działania należy opierać na udanej współpracy. Jednak nadal nie ma jasności co do charakteru zachęt mających skłonić pracodawców i pracowników, by przy podnoszeniu kwalifikacji akceptowali tego rodzaju role i odpowiedzialność.

6. W sprawie wniosku dotyczącego rewizji europejskich ram kwalifikacji

6.1. EKES jest zdania, że dalszy rozwój europejskich ram kwalifikacji powinien skupić się na wzmocnieniu współpracy między państwami członkowskimi, partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami, a tym samym na budowaniu zaufania do wzajemnych ram kwalifikacji i systemów dotyczących jakości kształcenia. Ważne jest by – zgodnie z zasadami uczenia się przez całe życie – pamiętać o znaczeniu uznawania umiejętności i kwalifikacji w celu umożliwienia dalszej nauki, a nie tylko w kontekście rynku pracy. Posiadanie kwalifikacji powinno umożliwić walidację umiejętności nabytych w drodze uczenia się pozaformalnego i nieformalnego. Należy zwłaszcza uwzględnić umiejętności przekrojowe zważywszy, że są one niczym więcej niż sposobem zdobywania wiedzy za pośrednictwem innych i bardziej elastycznych ścieżek uczenia się, solidnie opartych na podstawowych zasadach dotyczących efektów uczenia się i ram kwalifikacji.

6.2. Należy zauważyć, że nawet jeśli europejska klasyfikacja umiejętności, kompetencji, kwalifikacji i zawodów (ESCO) ma duży potencjał, to wciąż znajduje się ona w fazie opracowywania, co stwarza niepewność wśród państw członkowskich. ESCO powinna wspierać rozwój i wykorzystanie europejskich ram kwalifikacji, ale by ESCO mogła się do tego przyczynić, niezbędne jest zakończenie procesu odnoszenia poziomów kwalifikacji.

6.3. Komitet zgadza się co do potrzeby zwiększenia zrozumienia i porównywalności różnych kwalifikacji. W tym kontekście EKES odnotowuje z dużym zadowoleniem, że proponowana rewizja skupia się na zwiększeniu przejrzystości i spójności europejskich ram kwalifikacji. Należy jednak koniecznie zadbać o to, by dążenie do poprawy europejskich ram kwalifikacji nie powodowało zbyt dużych obciążeń i biurokracji.

⁽¹³⁾ Plan działania Komisji Europejskiej „Nowy start w celu sprostania wyzwaniom związanym z zachowaniem równowagi między pracą a życiem prywatnym w pracujących rodzinach”, sierpień 2015 r.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie: *Zatrudnienie kobiet a wzrost gospodarczy* (Dz.U. C 341 z 21.11.2013, s. 6).

⁽¹⁵⁾ Wspólne działania podejmowane przez europejskich partnerów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem kształcenia i szkolenia zawodowego, w szczególności przyuczania do zawodu, inwestycji w edukację i szkolenia, rozwiązania problemu przedwczesnego kończenia nauki szkolnej i osiągania lepszych efektów uczenia się.

6.4. EKES podkreśla, że – zwłaszcza w odniesieniu do osiągnięcia wysokiego poziomu umiejętności – wciąż pozostaje dużo do zrobienia, by wzmocnić pozaformalne i nieformalne uczenie się, tak by mogły zostać bez przeszkód włączone do istniejących systemów formalnego kształcenia i szkolenia w sposób akceptowalny dla wszystkich zainteresowanych podmiotów. Obecnie taka integracja jest bardzo ograniczona, ze względu na brak ogólnie przyjętych definicji ekwiwalencji, małe wzajemne zaufanie do krajowych ram kwalifikacji i ogromne rozbieżności w poziomach odniesienia między krajowymi a europejskimi ramami kwalifikacji.

6.5. EKES zaleca również zapewnienie większej spójności między narzędziami UE w zakresie kwalifikacji, czyli między europejskimi ramami kwalifikacji a ECVET i EQAVET.

7. W sprawie wniosku dotyczącego przeglądu ram Europass

7.1. EKES zdecydowanie popiera nowe ramy Europass, zwłaszcza w kontekście przekształcenia go z instrumentu opartego na dokumentach w platformę opartą na usługach.

7.2. Komitet jest zdania, że przejrzystość, przydatność, dostępność i skuteczność powinny być główną siłą napędową ustanowienia ogólnoeuropejskiej platformy, dzięki której wszyscy będą mogli uzyskać dostęp do szeregu usług. Należy koniecznie zapewnić osobom niepełnosprawnym dostęp do nowych ram Europass. Ważne jest również uwzględnienie dostępności informacji w rozumieniu środowiska fizycznego, gdyż pewne rodzaje niepełnosprawności wpływają na możliwość korzystania z systemów informatycznych. W takich przypadkach należy zapewnić specjalne punkty dostępu oraz inne alternatywne metody dostępu.

7.3. Niemniej EKES ma wątpliwości, czy etycznie jest wykorzystanie funduszy programu Erasmus +, szacowanych na kwotę 2 500 000 EUR, jako pierwotnego źródła finansowego dla opracowania usług internetowych dotyczących umiejętności i kwalifikacji. Jednocześnie wzywa Komisję do dokonania ponownej i bardziej realistycznej oceny wpływu na budżet, ponieważ państwa członkowskie odczują skutki finansowe ze względu na zwiększony zakres gromadzonych informacji i wynikającą z tego konieczność poprawy ich własnych narzędzi i kanałów przekazywania danych.

7.4. Zdaniem Komitetu ważne jest także ocenienie, jaki wpływ na budżet będzie miało rozpowszechnianie w społeczeństwie nowego Europassu, jako że powodzenie nowych ram w dużej mierze zależeć będzie nie tylko od ogólnego wzrostu jakości i liczby usług, lecz również od wyraźnego zwiększenia liczby użytkowników.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Przykłady odpowiednich opinii EKES-u

- SOC/555 — Wysokiej jakości edukacja dla wszystkich, 2017 r.
 - SOC/552 — Śródkresowa ocena programu Erasmus+, w toku (2017 r.)
 - SOC/524 — Zaangażowane szkoły wyższe w procesie kształtowania Europy, 2015 r.
 - SOC/523 — Poprawa skuteczności krajowych dualnych systemów kształcenia, 2015 r.
 - SOC/521 — Walidacja umiejętności i kwalifikacji zdobytych w ramach uczenia się pozaformalnego i nieformalnego – praktyczny wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, 2015 r.
 - SOC/518 — Wspieranie kreatywności, ducha przedsiębiorczości oraz mobilności w dziedzinie kształcenia i szkolenia, 2015 r.
 - CCMI/136 — Wpływ digitalizacji na sektory usługowe i zatrudnienie, 2015 r.
 - SOC/502 — Kobiety w nauce, 2014 r.
 - SOC/499 — Ramy jakości staży, 2014 r.
 - SOC/493 — Działania na rzecz otwartej edukacji, 2014 r.
 - CCMI/118 — Szanse młodzieży na zatrudnienie – dostosowanie szkoleń do potrzeb przemysłu w dobie oszczędności, 2014 r.
 - SOC/486 — Zatrudnienie kobiet a wzrost gospodarczy, 2013 r.
 - SOC/476 — Nowe podejście do edukacji, 2013 r.
 - INT/679 — Plan działania na rzecz przedsiębiorczości do 2020 r., 2013 r.
 - SOC/469 — Rola biznesu w kształceniu w UE, 2013 r.
 - SOC/446 — Kobiety przedsiębiorcy, 2012 r.
 - SOC/439 — Młode osoby niepełnosprawne, 2012 r.
 - SOC/438 — Erasmus dla wszystkich, 2012 r.
 - SOC/431 — Polityka UE i wolontariat, 2012 r.
 - SOC/429 — Modernizacja szkolnictwa wyższego, 2012 r.
 - SOC/421 — Zatrudnienie młodych, umiejętności techniczne i mobilność, 2012 r.
 - SOC/409 — Uatrakcyjnienie oferty pomaturalnego kształcenia i szkolenia zawodowego, 2012 r.
 - SOC/404 — Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia, 2011 r.
-

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej«”

[COM(2016) 501 final]

(2017/C 173/10)

Sprawozdawca: **Stefan BACK**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 20.7.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	10.2.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	128/0/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera europejską strategię na rzecz mobilności niskoemisyjnej⁽¹⁾ (zwaną dalej „strategią”), włącznie z jej celami i metodami, które są zgodne z białą księgą w sprawie polityki transportowej UE z 2011 r. (zwaną dalej „białą księgą”)⁽²⁾ oraz zaplanowanymi, ustalonymi na szczeblu krajowym wkładami (INDC) przedłożonymi przez UE i jej państwa członkowskie podczas konferencji COP21, również popartymi przez Komitet⁽³⁾ oraz przez uczestników konferencji COP22 w Marrakeszu.

1.2. EKES potwierdza stanowisko wyrażone w opiniach w sprawie białej księgi i jej wdrażania oraz w sprawie skutków porozumienia COP21 dla unijnej polityki transportowej, a mianowicie, że cele białej księgi dotyczące zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych wciąż obowiązują, chociaż metody ich osiągnięcia wymagają aktualizacji i usprawnienia.

1.3. Komitet pochwala środki przewidziane w strategii, które wykraczają poza te przewidziane w białej księdze, zwłaszcza propagowanie innowacji, w tym europejskiej strategii na rzecz współpracujących inteligentnych systemów transportowych⁽⁴⁾, rozwój połączonych, zintegrowanych i zautomatyzowanych pojazdów oraz integrację pojazdów elektrycznych i systemu energetycznego za pośrednictwem inteligentnych sieci, a także opracowywanie nowych modeli biznesowych i wzorców transportu na podstawie rozwoju gospodarki dzielenia się oraz ogólnego rozwoju gospodarki cyfrowej.

1.4. EKES popiera całościowe podejście przyjęte w strategii, które zapewnia spójność między transportem oraz innymi obszarami polityki, np. w zakresie rozwoju rynku energii elektrycznej, zachęcania do badań i innowacji, opracowywania nowych rozwiązań dotyczących transportu i nowych umiejętności, a także lepszego planowania zrównoważonej mobilności, w tym rozwoju transportu publicznego. Komitet życzyłby sobie dalszego rozwijania tego podejścia pod względem związków między strategią a komunikatem w sprawie usprawniania rynku wewnętrznego, w tym synergii między otwieraniem rynków a efektywnością. Dotyczy to również perspektyw oferowanych przez gospodarkę cyfrową, w tym mobilności z zastosowaniem rozwiązań cyfrowych, a także rozwoju gospodarki dzielenia się i gospodarki o obiegu zamkniętym.

1.5. EKES podkreśla potencjalny wpływ tendencji opisanych w pkt 1.4 na wzorce transportu i zwraca uwagę na ich konsekwencje społeczne, w tym w odniesieniu do użytkowników i warunków zatrudnienia pracowników oraz sytuacji mikroprzedsiębiorstw wykorzystywanych jako podwykonawców. Wszystkimi tymi kwestiami należy zająć się w odpowiednim czasie, by rozwiązać potencjalne problemy na wczesnym etapie. Należy także zastanowić się, jakie będą skutki tych tendencji dla odizolowanych społeczności.

⁽¹⁾ COM(2016) 501 final.

⁽²⁾ COM(2011) 144 final.

⁽³⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146; Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14; i Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10.

⁽⁴⁾ COM(2016) 766 final.

1.6. EKES podkreśla, jak ogromne znaczenie ma przywrócenie zaufania do dostarczanych przez producentów danych dotyczących emisji z pojazdów i popiera środki prowadzące do osiągnięcia tego celu. Zaznacza także, jak ważne jest wsparcie ze strony zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa i prowadzenie z nimi dialogu, a także podjęcie działań mających na celu ustalenie odpowiedzialności za dostarczanie w przeszłości błędnych danych i zapobieganie powtórzeniu się tego.

1.7. Pochwala też środki służące zwiększeniu efektywności, takie jak ułatwianie wdrażania sieci TEN-T, przegląd sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy oraz przywiązywanie wagi do propagowania multimodalności i stwarzania zachęt do przechodzenia na rodzaje transportu o niższych poziomach emisji, w tym na kolej i transport kombinowany. Odnotowuje apel Komisji o dostęp do rynku dla transportu autobusowego i autokarowego, ale zaleca Komisji, by rozważyła także inne środki polityczne służące rozszerzeniu sieci transportu publicznego i zachęcaniu do przejścia na inne rodzaje transportu niż samochody prywatne. Zaleca w związku z tym przeprowadzenie bardziej dogłębnego przeglądu dostępnych opcji. Wyraża jednak ubolewanie z powodu przemilczenia kwestii lepszych zasad dostępu do rynku w drogowych przewozach towarowych i większej efektywności energetycznej, jaką umożliwia europejski system modułowy dla zestawów pojazdów. W tym kontekście EKES zwraca również uwagę na swoją opinię w sprawie: „Wewnętrzny rynek międzynarodowego towarowego transportu drogowego: dumping socjalny i kabotaż” (TEN/575) i po raz kolejny podkreśla znaczenie jasnych i egzekwowalnych przepisów prawa oraz konieczność zwalczania wszelkich form dumpingu socjalnego, oszustw i nadużyć w zakresie delegowania pracowników i dostępu do świadczeń społecznych.

1.8. EKES pochwala również plany przeglądu dyrektywy w sprawie eurowiniety, jednak ponownie podkreśla znaczenie elastyczności w celu uniknięcia nieuzasadnionych efektów kosztowych na odległych i słabo zaludnionych obszarach, w tym na wyspach i w regionach górskich. Ponadto podkreśla znaczenie zapewnienia równych warunków działania dla wszystkich rodzajów transportu w odniesieniu do opłat za korzystanie z infrastruktury i kosztów zewnętrznych, aby zapewnić uczciwą konkurencję między różnymi rodzajami transportu.

1.9. Odnotowuje także ponowne zajęcie się kwestią europejskiej usługi opłaty elektronicznej (EETS), jednak przypomina, że decyzja o EETS została podjęta w 2004 r. i wciąż nie została wdrożona, co wskazuje na potrzebę przeglądu całego systemu, aby usunąć przeszkody na drodze do jego wdrożenia.

1.10. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt zwrócenia uwagi na paliwa alternatywne i skupienie się na znaczeniu zachęcania do innowacji i potrzebie odpowiednich ram umożliwiających transgraniczne wykorzystywanie energii elektrycznej, gazu ziemnego, wodoru i biopaliw, które nie rzutuje na produkcję żywności, zgodnie z wcześniej wyrażanymi opiniami. Wyraża także zadowolenie z powodu skupienia się na interoperacyjności i normalizacji na potrzeby elektromobilności.

1.11. Komitet pochwala również zwrócenie uwagi na istotną kwestię rozwiązań finansowych i zwraca uwagę na potrzebę znalezienia rozwiązań dotyczących współfinansowania małych projektów.

1.12. EKES docenia znaczenie, jakie przywiązano w strategii do wsparcia ze strony społeczeństwa obywatelskiego. Podkreśla potencjał dialogu partycypacyjnego dla pozyskania wsparcia i rozwiązania problemów, a także możliwości budowania koalicji społeczeństwa obywatelskiego i władz szczebla niższego niż krajowy⁽⁵⁾.

1.13. Ze względu na przejrzystość EKES proponuje, by Komisja publikowała roczną tablicę wyników w zakresie emisji w sektorze transportu.

1.14. Komitet popiera planowane działanie Organizacji Międzynarodowego Lotnictwa Cywilnego (ICAO) i Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO) i sugeruje podjęcie dalszych działań, takich jak kontynuowanie zorganizowanego dialogu zewnętrznego na temat transportu niskoemisyjnego z krajami sąsiadującymi w ramach przygotowań do uruchomienia konkretnych projektów.

1.15. EKES odnotowuje, że propozycja dotycząca wspólnego wysiłku redukcyjnego pozostawia każdemu państwu członkowskiemu decyzję w sprawie sposobu zapewnienia redukcji emisji gazów cieplarnianych i zaleca, by wymogi wobec transportu utrzymane były w granicach określonych w białej księdze.

1.16. EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie planuje już uaktualnienia białej księgi, gdyż cyfryzacja, zmiana polityki energetycznej i całościowe postrzeganie sposobu kształtowania i wdrażania polityki przez obecną Komisję uzasadniałyby taką aktualizację.

(⁵) Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170, Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

2. Kontekst

Zobowiązania UE w zakresie redukcji emisji i biała księga dotycząca polityki transportowej z 2011 r.

2.1. W dniu 20 lipca 2016 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet środków na rzecz redukcji emisji w sektorach nieobjętych unijnym systemem handlu uprawnieniami do emisji (ETS) (pakiet).

2.2. Pakiet stanowi część wdrażania redukcji emisji gazów cieplarnianych do roku 2030 o 40 % w porównaniu z poziomem z roku 1990, o czym zdecydowała Rada Europejska w dniach 23–24 października 2014 r., oraz zobowiązania (w zakresie zaplanowanego, ustalonego na szczeblu krajowym wkładu (INDC)) powziętego przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie podczas konferencji COP21 w Paryżu w grudniu 2015 r.

2.3. Zgodnie z konkluzjami z października 2014 r. sektory objęte systemem handlu uprawnieniami do emisji powinny ograniczyć emisje o 43 %, a sektory nieobjęte systemem handlu uprawnieniami do emisji, w tym sektor transportu innego niż transport lotniczy, o 30 % na podstawie sprawiedliwego i solidarnego podziału między państwami członkowskimi. W konkluzjach nie wspomniano konkretnie o transporcie.

2.4. W białej księdze w sprawie polityki transportowej UE z 2011 r. [COM(2011) 144] stwierdzono, że w krajach rozwiniętych emisje gazów cieplarnianych należy „do 2050 r. ograniczyć o 80–95 % w porównaniu z poziomem z 1990 r.”, aby utrzymać globalne ocieplenie poniżej 2 stopni Celsjusza. W przypadku transportu wystarczałoby „ograniczenie do 2050 r. o [...] 60 % [...] w porównaniu z poziomem z roku 1990” lub o 20 % poniżej poziomu z 2008 r. do roku 2030 (8 % powyżej poziomu z 1990 r.).

2.5. Komisja potwierdziła, że cele te są zgodne z ramami politycznymi z 2014 r. na okres 2020–2030 dotyczącymi klimatu i energii, ze strategią ramową unii energetycznej z 2015 r. i ze zobowiązaniami INDC powziętymi przez UE w porozumieniu zawartym na konferencji COP 21 ⁽⁶⁾.

2.6. Stwierdziła również, że potrzebne będą dalsze wysiłki po 2020 r., aby osiągnąć te cele ⁽⁷⁾.

2.7. Z ostatniej oceny postępów we wdrażaniu białej księgi wynika, że jest zbyt wcześnie na wyciągnięcie wniosków. Położono w niej natomiast nacisk na wdrażanie ⁽⁸⁾.

Pakiet

2.8. Na pakiet składają się następujące elementy:

- Komunikat nadrzędny zatytułowany „Przyspieszenie przechodzenia Europy na gospodarkę niskoemisyjną” [COM(2016) 500] (komunikat).
- Wniosek ustawodawczy w sprawie rocznych wiążących ograniczeń emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie w latach 2021–2030 (COM(2016) 482) (wniosek w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego).
- Wniosek ustawodawczy w sprawie włączenia emisji i pochłaniania gazów cieplarnianych pochodzących z działalności związanej z użytkowaniem gruntów, zmianą użytkowania gruntów i leśnictwem do ram polityki klimatyczno-energetycznej do roku 2030 (COM(2016) 479).
- Europejska strategia na rzecz mobilności niskoemisyjnej (COM(2016) 501) (strategia).

2.9. W komunikacie wyznaczono podstawowe zasady regulujące wdrażanie, takie jak podział obciążeń powiązany z gospodarkami państw członkowskich (sprawiedliwość i solidarność), zapewnienie elastyczności przez wykorzystywanie uprawnień do emisji w sektorach nieobjętych systemem handlu uprawnieniami do emisji, utrzymanie ambitnych poziomów redukcji gazów cieplarnianych w drodze ustaleń podejmowanych z każdym sektorem oddzielnie (integralność środowiskowa). W komunikacie podkreślono znaczenie kontekstu sprzyjającego transformacji.

2.10. **Wniosek w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego** przewiduje podział odpowiedzialności za INDC między państwa członkowskie zgodnie z porozumieniem paryskim COP21. Każde państwo członkowskie decyduje, w jaki sposób osiągnąć przewidziane dla niego rezultaty.

⁽⁶⁾ COM(2014) 15 final, s. 14, pkt 4.1; COM(2015) 80 final; COM(2011) 112 final, ss. 6–8.

⁽⁷⁾ COM(2014) 15 final, s. 14, pkt 4.1.

⁽⁸⁾ SWD(2016) 226.

2.11. **Strategia** służy wdrażaniu celów dotyczących redukcji emisji ujętych w białej księdze. Koncentruje się na transporcie drogowym i obejmuje następujące kluczowe punkty:

a) Efektywność, zachowania i wysokość opłat drogowych

- Optymalizacja systemów transportowych
- Wpływ na zachowania za pomocą opłat drogowych
- Sprzyjanie multimodalności

b) Paliwa alternatywne

- Promowanie niskoemisyjnych alternatywnych źródeł energii dla transportu
- Opracowanie biopaliw drugiej generacji
- Dyrektywa w sprawie rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych (2014/94/UE)

c) Pojazdy o niskiej emisji

- Wspólne normy umożliwiające podróże transgraniczne
- Promowanie pojazdów bezemisyjnych, również w ramach zamówień publicznych
- Certyfikacja emisji CO₂ i zużycia paliwa dla autobusów i samochodów ciężarowych
- Przywrócenie zaufania do pomiarów poziomów emisji w rzeczywistych warunkach jazdy

d) Tworzenie kontekstu: synergia i nowe modele biznesowe, innowacja, gospodarka cyfrowa, rozwój kompetencji, inwestycje i wsparcie

- Tworzenie sprzyjającego kontekstu dla mobilności niskoemisyjnej poprzez synergie z innymi obszarami polityki, badania, innowacje i budowanie kompetencji

e) Lotnictwo i transport morski – działania międzynarodowe

- ICAO zaproponowała wprowadzenie ogólnosiatkowego środka rynkowego do emisji z lotnictwa międzynarodowego, podczas gdy IMO pracuje obecnie nad projektowymi kryteriami efektywności energetycznej dla statków, poczynając od monitorowania emisji.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zgodnie ze swoim stanowiskiem w sprawie unijnej białej księgi i ze zobowiązaniami INDC powziętymi przez UE ⁽⁹⁾, EKES popiera cele wyznaczone w strategii.

3.2. EKES ponownie wyraża poparcie dla celów określonych w białej księdze i po raz kolejny ubolewa, co już uczynił w opinii z 2015 r. w sprawie wdrażania białej księgi, że wewnętrzny rynek transportu jest wciąż daleki od urzeczywistnienia. Stwierdza, że pożądane byłoby podjęcie działań w tym zakresie ⁽¹⁰⁾. Pełne wprowadzenie w życie rynku wewnętrznego poprawiłoby efektywne gospodarowanie zasobami i ograniczyło emisje. Należy to osiągnąć za pomocą jasnych i egzekwowalnych przepisów prawa, którym towarzyszyć powinny środki zwalczania wszelkich form dumpingu socjalnego, oszustw i nadużyć w zakresie delegowania pracowników i dostępu do świadczeń społecznych.

3.3. EKES popiera również nowe i innowacyjne elementy strategii, takie jak współpracujące inteligentne systemy transportowe (C-ITS), w tym opracowanie współpracujących, połączonych i zautomatyzowanych pojazdów oraz integrację pojazdów elektrycznych w systemie energetycznym za pośrednictwem inteligentnych sieci, opracowanie nowych modeli biznesowych i wzorców transportu na podstawie rozwoju gospodarki cyfrowej. Systemy cyfrowe będą też oddziaływać zarówno na przewóz osób, jak i towarów i przyczynią się na przykład do optymalizacji strumienia ruchu i możliwości dokonywania zasobooszczędnych wyborów ograniczających emisje ⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146; Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14; i Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 291 z 4.9.2015, s. 14, pkt 1.5 i 1.6.

⁽¹¹⁾ COM(2016) 766 final.

3.4. EKES podkreśla, jak ogromne znaczenie ma przywrócenie zaufania do dostarczanych przez producentów danych dotyczących emisji z pojazdów i popiera środki prowadzące do osiągnięcia tego celu. Podkreśla, jak ważne jest wsparcie ze strony zainteresowanych stron i ogółu społeczeństwa i prowadzenie z nimi dialogu, a także podjęcie działań mających na celu ustalenie odpowiedzialności za dostarczanie w przeszłości błędnych danych i zapobieganie powtórzeniu się tego.

3.5. Ponownie zaznacza, że wiele proponowanych środków – w tym opłaty drogowe⁽¹²⁾ – wymaga elastyczności i dostosowania do warunków lokalnych.

3.6. Komitet ponownie wyraża poparcie dla celów zawartych w porozumieniu paryskim COP 21 i dla INDC UE oraz podtrzymuje swoje stanowisko, że zobowiązania te nie generują nowych powinności w odniesieniu do celów wyznaczonych w białej księdze⁽¹³⁾. EKES odnotowuje poparcie zainteresowanych stron dla wdrażania porozumienia paryskiego, wyrażone w proklamacji działań z Marrakeszu, jak również ukonstytuowanie się partnerstwa na rzecz działań globalnych z udziałem zarówno podmiotów będących stroną porozumienia, jak i podmiotów, które do niego nie przystąpiły.

3.7. Komitet potwierdza swoje stanowisko, że wdrożenie białej księgi i strategii ramowej na rzecz stabilnej unii energetycznej (COM(2015) 80) wymaga przeglądu, a w celu osiągnięcia określonych tam celów należy w odpowiednich przypadkach dodać nowe działania⁽¹⁴⁾.

3.8. EKES podkreśla potrzebę stworzenia środowiska sprzyjającego wdrażaniu strategii bądź ram umożliwiających jej realizację i w tym względzie odsyła do komunikatu Komisji zatytułowanego „Po konferencji w Paryżu”⁽¹⁵⁾, w którym mowa jest o potrzebie odejścia „od rozdrobnionego systemu charakteryzującego się brakiem koordynacji polityk krajowych, barierami rynkowymi i obszarami odizolowanymi pod względem dostaw energii”. Unia energetyczna stanowi ramy zapewniające sprzyjające środowisko dla transformacji energetyki, a nadchodząca strategia w zakresie badań, innowacji i konkurencyjności wykorzysta synergię między energią, transportem, gospodarką o obiegu zamkniętym oraz innowacją przemysłową i cyfrową, aby zapewnić większą konkurencyjność obecnych i przyszłych europejskich technologii niskoemisyjnych i technologii związanych z efektywnością energetyczną. Jak wspomniano już w pkt 3.3 powyżej, obejmuje to również środki na rzecz poprawy umiejętności i propagowanie badań i rozwoju.

Istnieje potrzeba podjęcia przez społeczeństwo obywatelskie działań opartych na porozumieniu zainteresowanych stron – opinii publicznej, konsumentów, partnerów społecznych, MŚP, innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up oraz konkurencyjnych w skali świata branż. Mowa jest o inteligentnych miastach i społecznościach miejskich jako o miejscach, w których w znacznej większości odbędzie się przyszła transformacja, jak również o ich roli w rozwijaniu transportu publicznego i planowaniu transportu⁽¹⁶⁾.

3.9. W strategii przyjęto podejście międzysektorowe, np. gdy mowa jest o potrzebie sprzyjającego środowiska oraz w odniesieniach do rozwiązań z zakresu mobilności cyfrowej i związków z polityką energetyczną. Podejście to jest zgodne z dokumentem roboczym służb Komisji w sprawie wdrożenia białej księgi w dziedzinie transportu oraz z komunikatem Komisji w sprawie usprawniania jednolitego rynku. Oba dokumenty mają na celu poprawę zrozumienia i dostrzegalności polityk sektorowych poprzez umiejscowienie ich w kontekście nadrzędnych strategii UE⁽¹⁷⁾.

3.10. EKES popiera przyjęte w strategii całościowe podejście do polityki transportowej, lecz życzyłby sobie, aby było ono bardziej rozwinięte, na przykład w kwestii spójności między strategią a komunikatem w sprawie usprawniania jednolitego rynku, w tym w kwestii synergii między otwarciem rynku a efektywnością, a także jeśli chodzi o perspektywy oferowane przez wewnętrzny rynek cyfrowy, o gospodarkę dzielenia się i gospodarkę o obiegu zamkniętym, w tym skutki dla wzorców transportu i aspekty społeczne⁽¹⁸⁾.

3.11. Dokument roboczy Komisji towarzyszący strategii odnosi się do kilku nowych tendencji „społecznościowych”, takich jak gospodarka dzielenia się w sektorze transportu, automatyczne i połączone pojazdy, cyfryzacja i mobilność postrzegana jako usługa. Należało wspomnieć o tych tendencjach w strategii, w tym o rosnącym wykorzystaniu platform internetowych.

⁽¹²⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 146.

⁽¹³⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10, pkt 1.3, 3.1, 4.6, 5.1 i 5.2.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10, pkt 1.4, 5.2 i 5.3.

⁽¹⁵⁾ COM(2016) 110 final, pkt 3.1, s. 5.

⁽¹⁶⁾ COM(2016) 110 final, pkt 3.1, s. 7.

⁽¹⁷⁾ SWD(2016) 226, pkt 4.1, s. 27.

⁽¹⁸⁾ COM(2016) 288 final i COM(2016) 356 final.

3.12. EKES wyraża ubolewanie, że w strategii nie poruszono aspektów społecznych – w tym praw konsumentów, stosunków na rynku pracy i statusu mikroprzedsiębiorstw – związanych z niektórymi planowanymi inicjatywami, na przykład dotyczącymi planu C-ITS, gospodarki cyfrowej, nowych wzorców transportu lub dalszego otwarcia rynku w różnych sektorach transportu. Komitet uważa, że należy zająć się tymi kwestiami na wczesnym etapie, aby uniknąć niepotrzebnych napięć.

3.13. EKES docenia, że w strategii poruszono kwestię finansowania, ponieważ ma ona zasadnicze znaczenie dla wdrażania strategii. Zwraca uwagę na potrzeby w zakresie finansowania obszarów o ograniczonych zasobach finansowych oraz projektów, które nie są wystarczająco duże, aby osiągnąć progi współfinansowania UE. W sektorze transportowym powinny być dostępne opcje finansowania małych projektów, tak jak ma to miejsce w sektorze energetycznym.

3.14. EKES przywiązuje wagę do przeglądu białej księgi, który Komisja zaplanowała już na 2016 r.⁽¹⁹⁾ Nie podziela poglądu, że jest jeszcze za wcześnie na ocenę jej wdrożenia⁽²⁰⁾ gdyż zmiany takie jak cyfryzacja, rozwój polityki energetycznej i całościowe kształtowanie i wdrażanie polityki przez obecną Komisję uzasadniają aktualizację białej księgi.

3.15. EKES popiera przedstawione w strategii propozycje działań zewnętrznych, zwłaszcza dalsze działania ICAO i IMO dotyczące lotnictwa i transportu morskiego. Wyraża ubolewanie, że strategia nie wspomina o innych formach działań zewnętrznych, takich jak zorganizowany dialog i analizy porównawcze z krajami sąsiadującymi z Europy Wschodniej i Afryki Północnej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. EKES popiera plan działania załączony do strategii, z zastrzeżeniem następujących uwag:

- Komitet wyraża ubolewanie, że o ile plan działania wspomina o ułatwianiu wdrażania sieci TEN-T, przeglądzie europejskiej sieci kolejowej ukierunkowanej na konkurencyjny transport towarowy oraz o przepisach w sprawie dostępu do rynku usług autokarowych i autobusowych, nie zawiera żadnej wzmianki o planowanych wnioskach dotyczących poprawionych zasad dostępu do rynku towarów przewożonych transportem drogowym. Wyklucza się w ten sposób część regulacji rynku transportu, gdzie występują znaczne możliwości poprawy funkcjonowania rynku, tak aby rozwijał się w kierunku bardziej efektywnego energetycznie i zasobooszczędnego systemu transportowego. EKES zwraca uwagę na swoją opinię w sprawie: „Wewnętrzny rynek międzynarodowego towarowego transportu drogowego: dumping socjalny i kabotaż” (TEN/575) i po raz kolejny podkreśla znaczenie jasnych i egzekwowalnych przepisów prawa oraz konieczność zwalczania wszelkich form dumpingu socjalnego, oszustw i nadużyć w zakresie delegowania pracowników i dostępu do świadczeń społecznych.
- EKES pochwala plany dotyczące przeglądu dyrektywy w sprawie eurowiniety (1999/62/WE), dyrektywy w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych (EETS) we Wspólnocie (2004/52/WE) i decyzji Komisji z 2009 r. w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej oraz jej elementów technicznych.
- Komitet ponownie zaznacza, że elastyczność i unikanie nieuzasadnionych efektów kosztowych w odległych i słabo zaludnionych regionach, w tym na wyspach i w regionach górskich, powinny stanowić ważne elementy wszelkich przyszłych wniosków⁽²¹⁾.
- Dyrektywę w sprawie EETS przyjęto w 2004 r. i nadal nie została ona wdrożona, pomimo licznych prób. EKES uważa, że związana z nią koncepcja wymaga obecnie przeglądu, aby uatrakcyjnić ją dla operatorów i użytkowników.

4.2. Komitet zgadza się, że europejska strategia w sprawie współpracujących inteligentnych systemów transportowych ma ogromny potencjał wniesienia wartości dodanej poprzez zwiększenie efektywności, i zwraca uwagę na zmiany, jakie C-ITS spowoduje we wzorcach transportu, strukturze rynku, prawie umów i kwestiach społecznych, na przykład w związku z większą liczbą mikroprzedsiębiorstw działających za pośrednictwem platform internetowych. Należy poświęcić tym aspektom należną wagę⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10, pkt 1.4 i 5.2.

⁽²⁰⁾ SWD(2016) 226, pkt 5, s. 34 i pkt 2, s. 4.

⁽²¹⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10, pkt 1.6.

⁽²²⁾ COM(2015) 192 final.

4.3. EKES popiera cel strategii, jakim jest sprzyjanie multimodalności, oraz podkreśla, że należy preferencyjnie traktować te rozwiązania transportowe, które są najbardziej zasobooszczędne w każdym konkretnym przypadku. Ma również nadzieję, że ocena dyrektywy w sprawie transportu kombinowanego doprowadzi do przydatnej aktualizacji zapewniającej dostateczną elastyczność, aby zagwarantować jak największą skuteczność, a jednocześnie uniknąć równoległego dostępu do rynku w transporcie drogowym. Podkreśla, jak ważne jest zachęcanie do przechodzenia na niskoemisyjne rodzaje transportu, w tym na transport kolejowy i kombinowany. Podkreśla w związku z tym, że ważne jest także, by opłaty za użytkowanie infrastruktury i koszty zewnętrzne były uwzględnione w sposób zapewniający uczciwą konkurencję między różnymi rodzajami transportu.

4.4. EKES zwraca uwagę na lepszą zasobooszczędność zestawów pojazdów o długości 25,25 m (europejski system modułowy (EMS)). Dwa zestawy EMS mogą przewieźć taki ładunek jak trzy tradycyjne zestawy, co przekłada się na lepszą efektywność energetyczną i mniejsze emisje na jednostkę. Zestawy EMS powinny być zatem dopuszczone tam, gdzie warunki są odpowiednie, w tym w ruchu transgranicznym, ale ocenę tej kwestii należy pozostawić państwom członkowskim.

4.5. Komitet popiera przyjęte w strategii podejście do paliw alternatywnych, w tym potrzebę wspierania rynku i rozwoju infrastruktury zgodnie z różnymi potrzebami różnych rodzajów transportu, które dotyczy obecnie głównie: a) energii elektrycznej, przede wszystkim dla samochodów; b) gazu ziemnego w różnych formach, przede wszystkim wykorzystywanego przez pojazdy ciężarowe, autobusy i statki; oraz c) biopaliw. EKES podkreśla, że sektor paliw alternatywnych rozwija się nieustannie, a zarówno popyt, jak i podaż mogą ulec zmianie.

4.6. EKES aprobuje plany opracowania biopaliw, które nie pochodzą z produktów rolnych lub nie wiążą się z użytkowaniem gruntów wywierającym negatywny wpływ na produkcję żywności, lecz pochodzą z innych źródeł, takich jak pozostałości, produkty uboczne i odpadowe, w tym z leśnictwa, zgodnie z opiniami wyrażonymi wcześniej przez EKES⁽²³⁾.

4.7. EKES podkreśla znaczenie zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i władz szczebla niższego niż krajowy we wdrażanie strategii. Ważną częścią tych działań byłoby większe wykorzystywanie dialogu partycypacyjnego ze społeczeństwem obywatelskim, jak zasugerowano w opinii rozpoznawczej EKES-u z dnia 11 lipca 2012 r. w sprawie włączenia i zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego⁽²⁴⁾, co doprowadziło do zorganizowania dwóch konferencji: w Malmö w 2015 r. i w Mediolanie w 2016 r. dotyczących przyszłości europejskich korytarzy sieci bazowej, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii wdrażania, zarządzania i finansowania.

4.8. Aby poprawić przejrzystość EKES proponuje, by Komisja publikowała roczną tablicę wyników w zakresie ograniczenia emisji.

4.9. Komitet zwraca również uwagę na znaczenie budowania koalicji w celu wsparcia wdrażania i rozwiązywania problemów zgodnie z propozycją wyrażoną w opinii EKES-u w tej sprawie⁽²⁵⁾.

4.10. EKES wyraża ubolewanie, że wniosek w sprawie wspólnego wysiłku redukcyjnego nie zawiera rozważań na temat ewentualnej potrzeby ustanowienia celów dotyczących redukcji emisji w konkretnych sektorach. W strategii stwierdza się, że biała księga powstała z myślą o transporcie i opiera się na rzetelnej ocenie tego, co jest wykonalne, bez negatywnych skutków dla funkcji transportu. Dodatkowe kroki opisane w dokumencie roboczym służb Komisji towarzyszącym strategii są skromne i przewidują redukcję emisji w sektorze transportu na poziomie 18–22 % do 2030 r. zamiast obecnie planowanych 18–19 %⁽²⁶⁾.

Bruksela, dnia 23 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²³⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 10, pkt 1.8.

⁽²⁴⁾ Dz.U. C 299 z 4.10.2012, s. 170, pkt 1.11 i Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

⁽²⁵⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 20.

⁽²⁶⁾ SWD(2016) 501, pkt 5, ss. 82–83.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR”

[COM(2016) 586 final]

(2017/C 173/11)

Sprawozdawca: **Jan SIMONS**

Wniosek o konsultację	24.11.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	31.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	205/1/0
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) z zadowoleniem przyjmuje ustanowienie europejskiego planu inwestycji zewnętrznych (PIZ) i wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR) oraz ustanowienia gwarancji EFZR i funduszu gwarancyjnego EFZR jako właściwe kroki w kierunku usunięcia u źródła przyczyn nieuregulowanej migracji. Celem, na którym powinien koncentrować się EFZR, jest także wyeliminowanie ubóstwa.

1.2. Komitet wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na poprawę sytuacji w krajach, które są głównym źródłem migracji i w których warunki gospodarcze, społeczne i związane z bezpieczeństwem doprowadziły do gospodarczego spustoszenia i narastającego ubóstwa, jednocześnie blokując wszelkie działania w kierunku zrównoważonego rozwoju.

1.3. Komitet odnosi się do swoich wcześniejszych opinii, w których podkreślał potrzebę zaangażowania sektora prywatnego w rozwój, pod warunkiem że taki rozwój będzie zgodny z celami zrównoważonego rozwoju oraz że sektor prywatny będzie przestrzegał podstawowych praw gospodarczych, środowiskowych i społecznych, najważniejszych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz programu godnej pracy. To stwierdzenie dotyczy także projektów inwestycyjnych finansowanych przez EFZR.

1.4. Komitet uznaje wniosek w sprawie EFZR za zgodny z własnym zaleceniem dotyczącym wykorzystania pomocy rozwojowej jako czynnika mnożnikowego służącego kojarzeniu kapitału prywatnego z inwestycjami w krajach rozwijających się, a także powiązania inwestycji z wyraźnie zdefiniowanymi celami, takimi jak stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, poprawa jakości produkcji oraz przekazanie sektorowi prywatnemu wiedzy specjalistycznej w zakresie zarządzania.

1.5. Komitet wzywa Komisję do zbadania i przeanalizowania doświadczenia związanego z wdrażaniem planu inwestycyjnego dla Europy i Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych pod kątem uniknięcia wszelkich niedociągnięć i przeszkód, z uwzględnieniem faktu, że sytuacja w krajach partnerskich objętych EFZR jest znacznie bardziej złożona niż sytuacja w państwach członkowskich UE.

1.6. Komitet z zadowoleniem przyjmuje koordynację współpracy i zarządzania za pośrednictwem rady strategicznej EFZR, w której powinny być reprezentowane wszystkie odnośne instytucje i organy. Mając na uwadze niezastąpioną rolę społeczeństwa obywatelskiego we współpracy na rzecz rozwoju, EKES ubiega się o status obserwatora w radzie strategicznej oraz zaleca włączenie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w krajach partnerskich w proces podejmowania decyzji, w tym w przygotowywanie konkretnych projektów.

1.7. Komitet zaleca, by zorganizowanie punktu kompleksowej obsługi inwestorów nie ograniczało się wyłącznie do kwestii inwestycyjnych, ale obejmowało także zapewnienie wytycznych i wszelkich niezbędnych informacji oraz danych kontaktowych podmiotom, które zechcą wziąć udział w działaniach na rzecz rozwoju.

1.8. Komitet sugerowałby ujęcie w rozporządzeniu zobowiązania do przedłużenia terminu obowiązywania EFZR i gwarancji poza 2020 r. po ocenie wyników wdrożenia. Wzywa Komisję, Radę i PE do uwzględnienia tej kwestii w trakcie przygotowywania nowych wieloletnich ram finansowych.

2. Streszczenie wniosku Komisji

2.1. W dniu 28 czerwca 2016 r. Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego ambitnego planu inwestycji zewnętrznych (PIZ) jako elementu nowych unijnych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji⁽¹⁾. Podstawą nowego planu są trzy filary: nowy fundusz inwestycyjny (filar 1), pomoc techniczna (filar 2), mająca na celu wsparcie samorządów terytorialnych i przedsiębiorstw w stworzeniu większej liczby projektów opartych na zrównoważonym rozwoju i przyciągnięciu inwestorów, oraz (filar 3) szereg specjalnych, tematycznych – krajowych i regionalnych – unijnych programów współpracy na rzecz rozwoju połączonych ze zorganizowanym dialogiem politycznym ukierunkowanym na polepszenie klimatu inwestycyjnego i ogólnego otoczenia politycznego w zainteresowanych krajach.

2.2. Filar 1 zostanie wdrożony częściowo poprzez ustanowienie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR). Głównym celem EFZR będzie zapewnienie zintegrowanej koperty finansowej na potrzeby finansowania inwestycji, w pierwszej kolejności w regionie Afryki i w krajach objętych polityką sąsiedztwa. EFZR będzie się składał z regionalnych platform inwestycyjnych, które połączą finansowanie przyznawane z istniejących instrumentów łączonych oraz gwarancję EFZR. Będzie funkcjonował jako „punkt kompleksowej obsługi” pozyskujący propozycje finansowania od instytucji finansowych i inwestorów publicznych lub prywatnych oraz zapewniający szeroko zakrojone wsparcie finansowe kwalifikującym się inwestycjom.

2.3. Głównym celem EFZR jest zapewnianie zintegrowanej koperty finansowej na potrzeby finansowania inwestycji w krajach będących sygnatariuszami umowy o partnerstwie między członkami grupy państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) z jednej strony a Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi⁽²⁾ z drugiej strony oraz w krajach objętych polityką sąsiedztwa, a tym samym stworzenie możliwości rozwoju i zatrudnienia, zmaksymalizowanie dodatkowości, dostarczenie innowacyjnych produktów i przyciągnięcie funduszy sektora prywatnego. Oczekuje się, że EFZR do 2020 r. uruchomi do 44 mld EUR inwestycji z funduszy pochodzących z budżetu ogólnego Unii oraz 3,35 mld EUR z innych źródeł.

2.4. Na potrzeby gwarancji EFZR do 2020 r. Unia udostępni łączną kwotę 750 mln EUR pochodzącą zarówno z budżetu ogólnego Unii, jak i z 11. Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR). Komisja zamierza zaproponować mobilizację marginesu na nieprzewidziane wydatki, aby zapewnić 250 mln EUR. Inny wkład z budżetu Unii zostałyby wniesiony w drodze przegrupowania lub reorientacji zaprogramowanych środków pieniężnych. Dodatkowe finansowanie mogłoby również objąć wkład innych uczestników, takich jak państwa członkowskie.

2.5. Za zarządzanie EFZR będzie odpowiadać Komisja, a za jego wdrażanie regionalne platformy inwestycyjne, które połączą finansowanie przyznawane z istniejących instrumentów łączonych dla Afryki i krajów objętych polityką sąsiedztwa oraz gwarancję EFZR. Komisji będą doradzać rada strategiczna oraz dwie rady operacyjne, po jednej dla każdej regionalnej platformy inwestycyjnej. Komisja będzie zarządzać sekretariatem EFZR, który zapewni realizację wszystkich zadań i funkcji niezbędnych do osiągnięcia celów PIZ.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES reprezentuje europejskie zorganizowane społeczeństwo obywatelskie w wielu dwustronnych organach, takich jak AKP-UE, Euromed, Partnerstwo Wschodnie, Ameryka Łacińska i in., a także przedstawia opinie na temat roli społeczeństwa obywatelskiego we wspieraniu rozwoju⁽³⁾. Społeczeństwo obywatelskie może odgrywać bardzo ważną rolę w ocenie użyteczności i zrównoważonego charakteru projektów inwestycyjnych, nadzorowaniu przejrzystości ich finansowania oraz monitorowaniu wdrażania.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u REX 478 w sprawie „Nowe partnerstwo z krajami trzecimi w zakresie migracji” (zob. s. 66 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽²⁾ Umowa podpisana w Kotonu 23 czerwca 2000 r. („umowa z Kotonu”).

⁽³⁾ Dz.U. C 264 z 20.7.2016, s. 1; Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 138; Dz.U. C 44 z 11.2.2011, s. 129; Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 133; Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 24.

3.2. Komitet uważa problem napływu do UE dużej liczby uchodźców i migrantów o nieuregulowanym statusie za jedno z największych wyzwań, z którymi Unia zmagą się w ostatnich latach. Oba zjawiska mają różne przyczyny i wymagają zindywidualizowanych rozwiązań. Najważniejszym priorytetem dla społeczności międzynarodowej musi być podjęcie wszelkich działań na rzecz zakończenia konfliktów zbrojnych i zastosowania pokojowego rozwiązania, tak aby stworzyć warunki niezbędne do rzeczywistego rozwoju i zrealizowania celów zrównoważonego rozwoju ONZ. Oprócz społeczeństwa obywatelskiego, które odgrywa istotną rolę w zapobieganiu konfliktom, mediacji i rozwiązywaniu konfliktów, czołową rolę w tych działaniach powinna odgrywać UE jako największy darczyńca pomocy rozwojowej.

3.3. Przyczyny nieuregulowanej migracji to często słabe perspektywy gospodarcze i niski wzrost gospodarczy w krajach pochodzenia, w połączeniu ze złymi warunkami socjalnymi i poważnymi problemami w zakresie bezpieczeństwa, co prowadzi do nasilenia ubóstwa i zmusza tysiące ludzi do opuszczenia miejsca zamieszkania. Komitet przyjmuje z zadowoleniem starania Komisji i Rady zmierzające do znalezienia najlepszego sposobu rozwiązania kwestii migracji nieuregulowanej poprzez wyeliminowanie jej podstawowych przyczyn.

3.4. Oficjalna pomoc na rzecz rozwoju pozostaje niezastąpiona w walce z ubóstwem, w szczególności w krajach najslabiej rozwiniętych, w państwach niestabilnych i w wypadku grup społecznych w trudnej sytuacji, ale nie jest w stanie objąć wszystkich potrzeb rozwojowych.

3.5. W swoich opiniach na temat roli sektora prywatnego⁽⁴⁾ i finansowania rozwoju⁽⁵⁾ Komitet zwrócił uwagę na konieczność zmobilizowania wszystkich dostępnych zasobów i nadania znacznie istotniejszej roli sektorowi prywatnemu zarówno na szczeblu europejskim, jak i lokalnym, pod warunkiem że oczekiwany rozwój będzie zgodny z celami zrównoważonego rozwoju oraz że sektor prywatny będzie przestrzegał praw człowieka, w tym praw gospodarczo-społecznych, a zwłaszcza najważniejszych konwencji MOP. Nowe miejsca pracy powinny spełniać warunki programu godnej pracy MOP. To samo dotyczy projektów inwestycyjnych realizowanych z wykorzystaniem środków z Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju.

3.6. Nowe instrumenty, takie jak gwarancja EFZR i fundusz gwarancyjny EFZR, należy wykorzystać jako czynnik mnożnikowy służący przyciągnięciu kapitału prywatnego do inwestycji w krajach rozwijających się oraz powiązaniu inwestycji z wyraźnie zdefiniowanymi celami, takimi jak stworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy, poprawa jakości produkcji oraz przekazanie sektorowi prywatnemu wiedzy specjalistycznej w zakresie zarządzania. Co więcej, łączenie inwestycji publicznych i prywatnych musi być przejrzyste oraz przebiegać z zachowaniem niezbędnej równowagi w celu uniknięcia sytuacji, w której prywatni inwestorzy czerpią maksymalne korzyści, a sektor publiczny pokrywa straty. Efekty projektów należy dokładnie mierzyć i porównywać, oceniając m.in. pozytywne wyniki eliminowania przyczyn nieuregulowanej migracji.

3.7. Ponieważ inspiracją dla EFZR był plan inwestycyjny dla Europy oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, Komitet zwraca się do Komisji o wyciągnięcie wniosków ze sposobu jego funkcjonowania, gdyż nie można go uznać za w pełni pomyślny. To doświadczenie wymaga dokładnych badań i analiz w celu uniknięcia niedociągnięć oraz przeszkód w zarządzaniu EFZR, z uwzględnieniem odmiennych warunków w krajach partnerskich, bardziej złożonych niż warunki w państwach członkowskich UE.

3.8. Proponowany EFZR pozwoli na przekształcenie istniejących instrumentów łączonych: Instrumentu Inwestycyjnego dla Afryki⁽⁶⁾ i sąsiedzkiego funduszu inwestycyjnego⁽⁷⁾ w dwie platformy pod jednym funduszem parasolowym. Komitet uznaje za niezbędne zaangażowanie reprezentatywnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym w proces podejmowania decyzji, w tym w przygotowanie konkretnych projektów, by umożliwić im odegranie roli w monitorowaniu przejrzystości finansowania i skuteczności projektów inwestycyjnych.

3.9. UE ma nadmierną liczbę narzędzi finansowych powiązanych z programami rozwoju (11. Europejski Fundusz Rozwoju z różnymi pulami środków finansowych, instrumentami i platformami, wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (budżet UE) z różnymi programami terytorialnymi i regionalnymi, programy sektorowe, EBI z własnymi mechanizmami i programami, EBOR itd.), co sprawia ogółowi obywateli i odpowiednim partnerom duże trudności w rozumieniu ich oraz prześledzeniu sposobu korzystania z nich. EFZR ma być punktem kompleksowej obsługi dla podmiotów zainteresowanych inwestowaniem w krajach rozwijających się. Komitet zaleca, by nie ograniczał się on wyłącznie do kwestii inwestycyjnych, ale także zapewniał wytyczne i wszelkie niezbędne informacje oraz dane kontaktowe podmiotom, które zechcą wziąć udział w działaniach na rzecz rozwoju.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 67 z 6.3.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 383 z 17.11.2015, s. 49.

⁽⁶⁾ C (2015) 5210 final.

⁽⁷⁾ C (2016) 3436 final.

3.10. Tylko 6 % unijnej pomocy rozwojowej przekazano państwom niestabilnym, a większość została skierowana do 10 krajów, które posiadają obfite zasoby naturalne. Komitet wyraża nadzieję, że EFZR przyniesie pozytywne wyniki także państwom niestabilnym, zwłaszcza tym ogarniętym konfliktami zbrojnymi, ze zrujnowaną gospodarką i upadającymi rządami, gdzie proponowana gwarancja może ułatwić prywatnym inwestorom zmierzenie się z większym ryzykiem związanym z realizacją projektów. Komitet opowiada się ponadto przeciwko próbom wyznaczenia górnego limitu gwarancji, który ograniczyłby jej zastosowanie w odniesieniu do inwestycji w krajach niestabilnych.

3.11. Komitet uważa, że główną zmianą jakościową w obecnej sytuacji mogłaby być koordynacja współpracy oraz zarządzania i ich ułatwianie przez radę strategiczną EFZR, w której powinny być reprezentowane wszystkie odnośne instytucje i organy. Ze względu na swoją rolę we współpracy rozwojowej, EKES wzywa Komisję do nadania statusu obserwatorów przedstawicielom Komitetu, tak by możliwe było odzwierciedlenie opinii społeczeństwa obywatelskiego.

3.12. Komitet uważa, że istotną wartość dodaną nowego planu inwestycji zewnętrznych należy zapewniać w ramach drugiego filaru dotyczącego pomocy technicznej oraz trzeciego filaru, który obejmowałby kwestie poprawy demokracji i sprawowania rządów w krajach partnerskich, zwłaszcza przejrzystości, monitorowania i rozliczalności, oraz tworzenia środowiska biznesowego sprzyjającego inwestowaniu prowadzącemu do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy oraz eliminowania ubóstwa.

3.13. Konieczna jest poprawa sposobu informowania o planie inwestycyjnym oraz o konkretnych projektach w jego ramach, aby umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu monitorowanie jego wdrożenia.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie gwarancji EFZR stanowi ⁽⁸⁾, że gwarancja byłaby przyznawana na początkowy okres inwestycji kończący się dnia 31 grudnia 2020 r., który w opinii Komitetu jest zbyt krótki do realizacji celów PIZ. Komitet ma nadzieję, że możliwe będzie przedłużenie PIZ i rozszerzenie jego zakresu, by objąć nim inne kraje i regiony w zależności od stopnia pomyślności realizacji. Należy uwzględnić tę kwestię podczas przygotowywania nowych wieloletnich ram finansowych.

4.2. Proponuje się, by państwa członkowskie miały wybór rodzaju wkładu w postaci gwarancji przypisanej do okna regionalnego, sektorowego lub inwestycyjnego ⁽⁹⁾. Komitet zaleca, by dodanie wkładu państw członkowskich odbywało się zgodnie z priorytetami rozwoju UE.

4.3. Pozytywnie ocenia zobowiązanie Komisji do corocznego składania sprawozdań Parlamentowi i Radzie na temat działań finansowo-inwestycyjnych objętych gwarancją EFZR i z zadowoleniem stwierdza, że sprawozdanie zostanie udostępnione publicznie w celu umożliwienia odpowiednim zainteresowanym stronom, w tym społeczeństwu obywatelskiemu, wyrażenia opinii. EKES chętnie weźmie udział w ocenie, czy EFZR przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju, w tym czy spełnia główną funkcję, dla której został powołany, jaką jest eliminowanie przyczyn nieuregulowanej migracji.

4.4. We wszystkich opiniach dotyczących współpracy na rzecz rozwoju Komitet nalegał, by pomoc była świadczona w całkowicie przejrzysty sposób w celu zapobieżenia oszustwom, korupcji, praniu pieniędzy i uchylaniu się od opodatkowania. W związku z tym popiera wyraźne wymienienie tych zasad we wniosku ⁽¹⁰⁾.

4.5. Komitet sugeruje dodanie eliminowania ubóstwa do wymienionych w art. 3 ust. 2 celów zrównoważonego rozwoju wymienionych, na których skoncentruje się EFZR, a także umieszczenie tego zagadnienia wśród ogólnych celów określonych w art. 8 ust. 1 lit. a).

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁸⁾ Motyw 9 rozporządzenia.

⁽⁹⁾ Motyw 14 i art. 14 ust. 4.

⁽¹⁰⁾ Art. 17, 18, 19 i 20.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ustanowienie nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji”

[COM(2016) 385 final]

(2017/C 173/12)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.8.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	31.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	225/4/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski program w zakresie migracji powinien być tak zaprojektowany, by w pełni uwzględniać humanitarny wymiar objętych nim zagadnień. UE nie powinna zapominać o leżących u jej podstaw zasadach i prawnie wiążących zobowiązaniach do ochrony życia i praw człowieka, w szczególności osób znajdujących się w niebezpieczeństwie.

1.2. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera wizję nakreśloną na szczycie w Valetcie w listopadzie 2015 r. Głównym celem tego szczytu było zapewnienie długofalowej reakcji na migrację, zajęcie się podstawowymi przyczynami migracji, a także nawiązanie z państwami trzecimi dialogu opartego na współpracy i wspólnej odpowiedzialności. EKES ma nadzieję, że dialog europejsko-afrykański w sprawie migracji i rozwoju (proces rabacki) i proces chartumski będą przyczyniać się do szybkiej realizacji planu działania z Valetty.

1.3. EKES popiera zawieranie szczegółowych i dostosowanych do potrzeb umów z poszczególnymi krajami, z pełnym poszanowaniem praw człowieka. Dzięki elastyczności można znaleźć odpowiednią perspektywę i zestaw działań i zachęt.

1.4. O ile potrzeba koordynacji polityki i wprowadzenia usprawnień jest oczywista, to wydaje się, że program w zakresie migracji staje się nadrzędną strategią, zastępując inne strategie polityczne (dotyczące np. sąsiedztwa, pomocy rozwojowej i handlu) w urzeczywistnianiu działań i celów. Uznając znaczenie polityki migracyjnej, EKES uważa także inne dziedziny polityki za równie ważne i warte kontynuacji i zaleca, by nie traktować zaangażowania w politykę migracyjną jako warunku współpracy w innych dziedzinach. Głównym celem koordynacji jest wspieranie synergii, komplementarności i spójności między różnymi obszarami polityki.

1.5. Należy wprowadzić rozróżnienie między brakiem współpracy z państwami trzecimi z powodu braku woli politycznej a brakiem współpracy ze względu na brak odpowiednich możliwości i zasobów. W obu wypadkach trzeba się tym zająć, lecz za pomocą różnych środków. W celu zapewnienia trwałości i odporności należy w pierwszym rzędzie skupić się na budowaniu zdolności. W żadnym wypadku pomoc nie może zależeć od readmisji i kontroli granicznych.

1.6. Gospodarka odgrywa centralną rolę w likwidacji pierwotnych przyczyn migracji, ale nie powinno to oznaczać pomijania politycznego, instytucjonalnego i administracyjnego wymiaru stabilności i dobrobytu. Należy dostosować strategię, tak by uwzględnić bardziej zdecydowane i ukierunkowane wsparcie w trzech dziedzinach: rozwiązywanie konfliktów i budowanie państwowości, wspieranie demokracji i praw człowieka oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego.

1.7. Aby zająć się pierwotnymi przyczynami migracji w perspektywie długoterminowej, kraje potrzebują stabilnych i prawowitych rządów, silnych instytucji reprezentatywnych, skutecznych partii, mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Unia Europejska powinna rozważyć poświęcenie faktycznej uwagi umacnianiu demokracji i wspieraniu tego procesu, a nie traktować związanych z tym zagadnień jako „ogólnego otoczenia biznesowego” z racji tego, że jest o nim mowa w ramach trzeciego filaru planu inwestycji zewnętrznych.

1.8. W kontekście nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi priorytetem – zarówno dla UE, państw członkowskich, jak i państw trzecich – powinien być rozwój legalnych kanałów migracji i budowanie potencjału instytucjonalnego w celu wspierania legalnej migracji.

1.9. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego odgrywają istotną rolę w dbaniu o to, by przesiedlanie, podróz i przyjmowanie migrantów i uchodźców były bezpieczniejsze i bardziej humanitarne. We wniosku należałoby ponownie rozważyć rolę i wsparcie dla działalności tych organizacji, poczynając od lokalnych organizacji w krajach pochodzenia i tranzytu, do organizacji, które uczestniczą w akcjach ratunkowych i w zarządzaniu przyjmowaniem i integracją. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny zostać zaangażowane w monitorowanie i ocenę działań wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zarządzanie migracją.

1.10. EKES zachęca władze publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym do uczestnictwa we wdrażaniu polityki migracyjnej i azylowej, zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi oraz w celu ochrony praw człowieka i ułatwiania integracji.

1.11. Przy przeprowadzaniu tych działań i procedur UE i państwa członkowskie muszą bezpośrednio lub pośrednio przestrzegać praw człowieka i zasady non-refoulement na podstawie Konwencji genewskiej.

1.12. UE musi mieć pewność co do stanu rzeczy, nadając status „kraj bezpiecznego” krajom pochodzenia i tranzytu, tak by nie naruszać zasady non-refoulement ⁽¹⁾.

1.13. Komisja przedstawiła swoją strategiczną wizję, w jaki sposób działania zewnętrzne UE mogą wspierać odporność i samowystarczalność osób przymusowo przesiedlonych w miejscach położonych jak najbliżej ich państwa pochodzenia. Choć wizja ta ma pewne zalety, trzeba zauważyć, że UE, jako odpowiedzialny i bogaty w zasoby podmiot międzynarodowy, ma także własny moralny i prawny obowiązek, aby zgodnie z traktatami międzynarodowymi pomóc tym, którzy szukają ochrony międzynarodowej.

1.14. EKES popiera zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz skoncentrowaniem się na reintegracji. Dobrowolne powroty ukierunkowane na reintegrację powinny stanowić jeden z głównych strategicznych wyborów UE i państw członkowskich w zarządzaniu procesem migracji.

1.15. We wszystkich porozumieniach i układach UE powinna zapewniać, by wykorzystywane były głównie pozytywne zachęty, a pomoc została dobrze zaplanowana i zorganizowana. Powinna również zająć się instytucjonalnymi i administracyjnymi zdolnościami rządu, wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie procesy, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i krajowym.

1.16. EKES zachęca instytucje UE, państwa członkowskie i rządy państw trzecich do angażowania i wspierania w jak największym stopniu różnych diaspor. Mogłyby one być cennym zasobem dla długofalowego rozwoju państw pochodzenia i tranzytu, a także wnosić cenny wkład w europejskie społeczeństwo i gospodarkę. Propagowanie różnorodności i otwarcia na świat to podstawa społeczeństwa Europy. Polityka migracyjna musi być zgodna z tymi zasadami.

1.17. EKES zachęca państwa członkowskie do pełnego udziału w wysiłkach na rzecz koordynacji polityki UE w zakresie migracji. Solidarność i współpraca między państwami członkowskimi stanowią dwa warunki wstępne dla skutecznego wdrożenia ram partnerstwa z państwami trzecimi.

1.18. EKES zachęca Komisję Europejską do ustanowienia planowanej platformy dialogu, tak aby uwzględnić stanowisko przedsiębiorstw, związków zawodowych i innych partnerów społecznych z myślą o maksymalizacji korzyści płynących z migracji dla gospodarki europejskiej i samych migrantów ⁽²⁾. Komitet wyraża gotowość współpracy z myślą o utworzeniu i prawidłowym funkcjonowaniu platformy.

⁽¹⁾ Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82.

⁽²⁾ Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final, s. 15–17.

2. Kontekst (w oparciu o komunikat KE)

2.1. Od momentu przyjęcia Europejskiego programu w zakresie migracji wiele już udało się osiągnąć, również poza granicami UE. Na morzu uratowano setki tysięcy osób⁽³⁾. Podczas szczytu w Valletcie w listopadzie 2015 r. rozmawiano o kwestiach migracji jako o kwestiach zajmujących centralne miejsce w stosunkach UE z krajami afrykańskimi.

2.2. Pozostaje jednak wiele do zrobienia. UE nadal boryka się z kryzysem humanitarnym. Państwa trzecie i partnerzy UE zapewniłi schronienie uchodźcom (wśród których znajduje się wielu małoletnich bez opieki) zmuszonym do opuszczenia swoich domów, jak i migrantom ekonomicznym, którzy pragną przyjechać do Europy.

2.3. Nadrzędnym celem ram partnerstwa jest spójne i dostosowane do potrzeb zaangażowanie, w ramach którego Unia i jej państwa członkowskie będą działać w sposób skoordynowany, łącząc instrumenty, narzędzia i środki nacisku, aby ustanawiać kompleksowe partnerstwa (porozumienia) z państwami trzecimi w celu lepszego zarządzania migracją z pełnym poszanowaniem naszych zobowiązań humanitarnych i praw człowieka.

2.4. Należy podjąć natychmiastowe działania z kluczowymi partnerami w następujących dziedzinach, w których należy ustalić konkretne i mierzalne cele: współpraca z kluczowymi partnerami w celu poprawy ram prawnych i instytucjonalnych w zakresie migracji, konkretna pomoc w budowaniu potencjału w zakresie zarządzania granicami i migracją, w tym zapewnienie ochrony uchodźcom, zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, z naciskiem na powroty dobrowolne oraz skoncentrowaniem się na reintegracji; powstrzymanie nielegalnych przepływów migracyjnych przy zapewnieniu legalnych kanałów migracji, m.in. przez zdwojone wysiłki na rzecz przesiedlania.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zdaniem Komitetu dobrze zarządzana polityka migracyjna stanowi szansę dla UE, państw pochodzenia oraz migrantów i ich rodzin. Migracja to nieodłączna cecha społeczeństwa. W najnowszej historii społeczeństw europejskich była istotnym elementem.

3.2. Problemy pojawiają się dopiero, gdy ludzie nie opuszczają swoich miejsc zamieszkania dobrowolnie. Wielu migrantów jest zmuszonych do wyjazdu z powodu ekstremalnego ubóstwa, wojny czy katastrofy naturalnej. Osoby takie znajdują się w szczególnie niekorzystnej sytuacji. Jeśli państwom europejskim nie uda się wprowadzić procedur zarządzania i przepisów ułatwiających kierowanie migracją za pośrednictwem legalnych i przejrzystych procedur, wiele osób wybierających nieuregulowane sposoby migracji, często zagrażające ich życiu, stanie się ofiarami sieci przestępczych zajmujących się handlem i przemytem ludzi.

3.3. Komitet ostrzega, że wszelkie strategie i przepisy mające na celu organizowanie migracji i kontroli granicznych powinny w pełni przestrzegać Konwencji o ochronie praw człowieka i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

3.4. Wniosek Komisji wnosi bardzo potrzebną koordynację i harmonizację do procedur i instrumentów stosowanych w celu zarządzania coraz bardziej złożonym procesem migracji. Biorąc pod uwagę dynamiczny charakter najnowszych trendów migracyjnych, pomocne jest dokonanie przeglądu i jaśniejsze sprecyzowanie priorytetów.

3.5. EKES uważa, że skoncentrowanie się na ratowaniu ludzi narażonych na niebezpieczeństwo podczas przeprawy jest w pełni uzasadnione. Powinno to być absolutnym priorytetem zarówno dla UE, jak i dla państw członkowskich. Mimo że w dalszym ciągu ludzie tracą życie na morzu, Komitet wyraża uznanie dla zwykłych ludzi, organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz personelu wojskowego i cywilnego uczestniczących w operacjach ratowniczych.

3.5.1. Obok krótkoterminowych celów porozumień obejmujących ratowanie życia w basenie Morza Śródziemnego, zwiększenie wskaźnika powrotów do państw pochodzenia i tranzytu oraz umożliwienie migrantom i uchodźcom pozostania jak najbliżej domu i uniknięcia niebezpiecznej podróży EKES zachęca również Komisję do uwzględnienia ochrony migrantów przemieszczających się wzdłuż tzw. szlaku bałkańskiego, których życie i bezpieczeństwo może być zagrożone, a także do stworzenia legalnych ścieżek migracji.

⁽³⁾ W wyniku samych tylko włoskich operacji „Mare Nostrum” uratowano na Morzu Śródziemnym 140 000 osób. Od 2015 r. działania UE w basenie Morza Śródziemnego pomogły ocalić ponad 400 000 osób.

3.6. EKES przypomina, że UE i jej państwa członkowskie są największymi na świecie dawcami pomocy rozwojowej i humanitarnej oraz że UE udziela znacznej pomocy uchodźcom, osobom wewnętrźnie przesiedlonym oraz społecznościom przyjmującym, na przykład w Rogu Afryki oraz w okolicach Jeziora Czad (Kenia, Somalia, Uganda, Etiopia i Sudan).

3.6.1. Europejski program w zakresie migracji powinien być tak zaprojektowany, by w pełni uwzględniał wymiar humanitarny. Zarządzanie obecnymi przepływami migrantów i uchodźców przychodzi UE z trudem. Nie należy jednak zapominać o leżących u jej podstaw zasadach i prawnie wiążących zobowiązaniach do ochrony życia i praw człowieka, w szczególności osób znajdujących się w niebezpieczeństwie.

3.7. Realizacja europejskiego programu w zakresie migracji może się powieść jedynie pod warunkiem że państwa trzecie będą gotowe i zdolne do ścisłej współpracy z UE i państwami członkowskimi. Każde państwo posiada własną specyfikę w odniesieniu do migracji. Niektóre z nich są krajami pochodzenia i doświadczają konfliktów, napięć i poważnych niedoborów, podczas gdy inne to kraje tranzytowe, stabilniejsze, ale również wrażliwsze. Niektóre, zwłaszcza Liban, Turcja i Jordania, muszą mierzyć się z nieproporcjonalnie wysoką liczbą uchodźców i migrantów szukających schronienia i pomocy na ich terytoriach. Gotowość i zdolność tych państw do wdrażania środków wynikających z partnerstwa w dziedzinie migracji uzależnione są od różnych i złożonych czynników historycznych, politycznych, gospodarczych, kulturowych i związanych z bezpieczeństwem. Konieczne jest zatem znalezienie odpowiedniej perspektywy i zestawu działań i zachęt w odniesieniu do każdego z nich. Jednocześnie porozumienia powinny mieć wspólny cel, który zachęca do instytucjonalnego, demokratycznego, społecznego i gospodarczego rozwoju państw trzecich.

3.8. Europejski program w zakresie migracji wymaga dalszego wzmocnienia i większej koordynacji z innymi właściwymi dziedzinami polityki. We wniosku Komisji przewidziano strategię polityczną dotyczącą trzech takich dziedzin: sąsiedztwa, pomocy rozwojowej i handlu. W europejskiej polityce sąsiedztwa około połowy dostępnych środków przeznaczony jest na kwestie związane z migracją. W zakresie polityki rozwojowej we wniosku przewiduje się wprowadzenie zachęt i środków odstraszających, nagradzając te państwa, które wywiązują się z zobowiązań międzynarodowych w zakresie readmisji swoich obywateli, te, które współpracują przy zarządzaniu przepływami nielegalnych migrantów z państw trzecich, jak również te, które dokładają starań, aby odpowiednio przyjąć osoby uciekające przed konfliktem i prześladowaniami. Przewidziano również konsekwencje dla tych państw, które nie współpracują w zakresie polityki readmisyjnej i powrotowej. W odniesieniu do polityki handlowej, tam gdzie UE może traktować preferencyjnie swoich partnerów, KE proponuje, by współpraca w zakresie migracji była brana pod uwagę przy ocenie preferencji handlowych w ramach systemu GSP Plus.

3.9. Oprócz tego przewiduje się, że wszystkie obszary polityki, w tym dotyczące edukacji, badań naukowych, zmiany klimatu, energii, środowiska i rolnictwa, co do zasady powinny być częścią pakietu i uwzględniać kwestie migracji, tak by maksymalizować siłę argumentów w dyskusjach.

3.10. O ile potrzeba koordynacji polityki i wprowadzenia usprawnień jest oczywista, to omawiana strategia budzi pewne wątpliwości. Wydaje się, że program w zakresie migracji staje się nadrzędną strategią, zastępując inne strategie polityczne w urzeczywistnianiu swoich celów i działań. Mogłoby to wpłynąć na te inne strategie, z których każda posiada uzasadnione cele i zakres. Polityka sąsiedztwa powinna przynieść stabilizację i dobrobyt na pograniczu UE, a nieproporcjonalna uwaga skupiona na migracji może przyćmić inne zagadnienia z właściwych dziedzin. Również polityka rozwoju ma szeroko zakrojone cele, w tym niesienie pomocy wspólnotom w trudnym położeniu i tworzenie lepszych perspektyw gospodarczych i społecznych dla dziesiątek milionów ludzi. Polityka handlowa również ma istotny wymiar rozwojowy, przyczyniając się do zwiększenia szans zarówno dla obywateli UE, jak i obywateli krajów trzecich.

3.11. Uznając politykę migracyjną za istotną, EKES uważa także każdą z dziedzin polityki za równie ważną i wartą kontynuacji. Celem koordynacji jest przede wszystkim wspieranie synergii, komplementarności i kompleksowości różnych obszarów polityki.

3.12. W tym kontekście ten konkretny model koordynacji polityki sugeruje możliwość przyjęcia podejścia warunkowego i opartego na przymusie – państwa trzecie muszą współpracować z UE i państwami członkowskimi w zakresie readmisji i powrotu swoich własnych obywateli, zarządzania przepływami migrantów na ich terytoriach i przy przekraczaniu granic oraz przyjmowania osób uciekających przed konfliktami i prześladowaniem. W przeciwnym wypadku dostęp do unijnego finansowania i wsparcia oraz do rynku UE mógłby zostać zagrożony. Taki wariant może okazać się problematyczny i ostatecznie nieskuteczny. Współpraca państw trzecich w zakresie migracji uzależniona jest od

ich wewnętrznych problemów i możliwości. Należy wprowadzić rozróżnienie między brakiem współpracy opartej na woli politycznej a brakiem współpracy ze względu na brak odpowiednich możliwości i zasobów. W obu przypadkach trzeba się tym zająć, lecz za pomocą różnych środków. W celu zapewnienia trwałości i odporności należy w pierwszym rzędzie skupić się na budowaniu zdolności. Niezwykle ważne jest również rozróżnienie między pomocą rozwojową a współpracą w zakresie migracji. Ta druga pod żadnym warunkiem nie może warunkować pierwszej.

3.13. Mówiąc o pierwotnych przyczynach migracji, Komisja w swoim wniosku odwołuje się niemal wyłącznie do gospodarki. Podkreśla też rolę prywatnych inwestorów poszukujących nowych możliwości inwestowania na wschodzących rynkach. Jak stwierdzono we wniosku: „Zamiast pozwalać, aby nielegalni migranci ryzykowali życiem, próbując przedostać się na europejskie rynki pracy, należy przeznaczyć europejskie środki prywatne i publiczne na inwestycje w państwach trzecich, z których pochodzą migranci”.

3.14. Komisja przewiduje również ambitny plan inwestycji zewnętrznych, złożony z trzech filarów: „Pierwszy filar umożliwiłby wykorzystanie ograniczonych zasobów publicznych w innowacyjny sposób, tak aby uruchomić inwestycje prywatne, oferując dodatkowe gwarancje i preferencyjne warunki. Drugi filar byłby skoncentrowany na pomocy technicznej, wspomagając lokalne władze i przedsiębiorstwa w opracowaniu większej liczby projektów mogących uzyskać finansowanie ze strony banków i rozpowszechniając wiedzę o nich wśród międzynarodowych inwestorów. Trzeci filar dotyczyłby ogólnego otoczenia biznesowego poprzez wspieranie dobrych rządów, walkę z korupcją, eliminowanie barier dla inwestycji i zakłóceń na rynku”.

3.15. Gospodarka odgrywa kluczową rolę w likwidacji pierwotnych przyczyn migracji. Powinna ona być ściśle powiązana z politycznymi, instytucjonalnymi, administracyjnymi i społecznymi aspektami stabilności i dobrobytu. Z wniosków płynących z dziesiętków lat udzielania pomocy i działań na rzecz rozwoju wynika, że instytucje mają podstawowe znaczenie i jeśli brakuje właściwych ram i infrastruktury, nie uda się wyzwolić planowanej dynamiki. Prywatni inwestorzy nie zainwestują w krajach pochodzenia i tranzytu, jeśli nie będą one stabilne. Finansowanie inwestycji, rozwoju i innych obszarów polityki musi pozostać oddzielną dziedziną, niemniej należy wyznaczyć uzupełniające cele.

3.16. Wiele państw trzecich, zwłaszcza tych, z których pochodzą uchodźcy i migranci, boryka się z podstawowymi problemami dotyczącymi stabilności i skuteczności administracji publicznej. Posiadają słabą infrastrukturę i gospodarkę oraz słabo rozwinięte systemy administracyjne. Należy więc rozważyć wznowienie działań na rzecz rozwiązania konfliktów i budowania państwowości. Dotyczy to nie tylko Syrii i Libii, ale także wielu innych krajów. Uznanie tego faktu mogłoby ułatwić ustalenie priorytetu działań i środków oraz zajęcie się właściwymi powodami, dla których ludzie ostatecznie uciekają z tych obszarów lub się przez nie przemieszczają. Interwencje o ściśle określonym zakresie, na przykład szkolenie funkcjonariuszy straży granicznej lub przekazywanie im osiągnięć technologicznych, rozbijanie sieci przemytników czy zachęcanie do powrotu, przyniosą pozytywne, lecz ograniczone skutki. Migracja jest zjawiskiem, które występuje w korelacji z wszelkiego rodzaju i skali słabościami i niewydolnościami państwa.

3.17. Włączenie do trzeciego filaru planu inwestycji zewnętrznych sprawowania rządów jako „ogólnego otoczenia biznesowego” w niewystarczającym stopniu obejmuje zakres zagadnień, którymi należy się zająć. Aby zająć się pierwotnymi przyczynami migracji w perspektywie długoterminowej, kraje potrzebują stabilnych i prawowitych rządów, silnych instytucji reprezentatywnych, skutecznych partii, mediów i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. UE powinna pomyśleć o poświęceniu odpowiedniej uwagi umacnianiu demokracji i wspieraniu tego procesu. Jest to istotne nie tylko w kontekście migracji, ale także w innych dziedzinach polityki, takich jak sąsiedztwo i handel.

3.18. We wniosku Komisji w niewystarczającym stopniu ujęto i poparto rolę społeczeństwa obywatelskiego. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego mają do odegrania istotną rolę w dbaniu o to, by przesiedlanie, podróż i przyjmowanie migrantów i uchodźców były bezpieczniejsze i bardziej humanitarne. Wnoszą cenny, a nawet niezastąpiony wkład – czy to w obozach dla uchodźców, na szlakach migracyjnych, w tym szlakach morskich, czy w ośrodkach recepcyjnych w UE. We wniosku należałoby ponownie rozważyć rolę i wsparcie dla działalności tych organizacji, poczynając od lokalnych organizacji w krajach pochodzenia i tranzytu, po organizacje, które uczestniczą w akcjach ratunkowych i w organizowaniu przyjmowania i integracji. Ponadto organizacje społeczeństwa obywatelskiego powinny zostać zaangażowane w monitorowanie i ocenę działań wszystkich właściwych organów zaangażowanych w zarządzanie migracją. Ich praca i informacje zwrotne mogą przybliżyć cały proces do standardów międzynarodowych w zakresie praw człowieka, które są uznawane i chronione przez traktaty UE.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Przy organizowaniu wszystkich działań i procedur UE i państwa członkowskie muszą bezpośrednio lub pośrednio przestrzegać praw człowieka i zasady non-refoulement na podstawie Konwencji genewskiej.

4.2. EKES wyraża głębokie zaniepokojenie porozumieniem między UE a Turcją oraz jego wpływem na podstawowe prawa osób nim objętych. Oświadczenie UE–Turcja jest podważane przez grupy społeczeństwa obywatelskiego i obrońców praw człowieka, gdyż traktuje Turcję jako „kraj bezpieczny”. UE musi mieć pewność co do stanu rzeczy, nadając status „kraju bezpiecznego” krajom pochodzenia i tranzytu, tak by nie naruszać zasady non-refoulement.

4.3. Komisja przedstawiła swoją strategiczną wizję, w jaki sposób działania zewnętrzne UE mogą wspierać odporność i samowystarczalność osób przymusowo przesiedlonych w miejscach położonych jak najbliżej ich państwa pochodzenia⁽⁴⁾. Choć wizja ta ma pewne zalety, trzeba zauważyć, że UE, jako odpowiedzialny i bogaty w zasoby podmiot międzynarodowy, ma także własny moralny i prawny obowiązek, aby pomóc tym, którzy szukają ochrony międzynarodowej.

4.4. Dobrze widziane są działania operacyjne zmierzające do zwalczania przemytu migrantów. Przemycnicy każą sobie dużo płacić za pomaganie migrantom i narażają ich na poważne zagrożenia. Niemniej zwalczanie przemytu nie rozwiąże strukturalnych problemów związanych z migracją. Tak więc stworzenie legalnych ścieżek migracji ma zasadnicze znaczenie i pozwoliłoby zmniejszyć zależność migrantów od sieci przemytniczych.

4.5. Należy wprowadzić mechanizm koordynacji między UE a państwami członkowskimi, by zrealizować cele porozumień. Jeżeli niektóre państwa członkowskie posiadają więzi historyczne z państwami trzecimi, można by je wykorzystać do zapewnienia lepszej współpracy.

4.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje przygotowywany wniosek dotyczący zorganizowanego systemu przesiedleń określający wspólne podejście do kwestii bezpiecznego i legalnego przybycia do UE osób wymagających ochrony międzynarodowej za pomocą przesiedlenia, jako bezpośredni wyraz zaangażowania UE we wspieranie krajów znajdujących się pod największą presją⁽⁵⁾. Plan działania z Valletty zawierał zobowiązanie ze strony UE i państw członkowskich do zainicjowania projektów pilotażowych, w ramach których zbierane będą oferty umożliwiające legalną migrację. Jednakże wniosek powinien być o wiele jaśniejszy i określać konkretne projekty do realizacji.

4.7. Komitet z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną 7 czerwca 2016 r. reformę systemu niebieskiej karty⁽⁶⁾, której celem jest przyciągnięcie wysoko wykwalifikowanych migrantów na rynek pracy w UE.

4.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że porozumienia zostały tak zaprojektowane, by zwiększać skuteczność i trwałość procesu powrotów oraz zapewniać państwom readmisji, a zwłaszcza społecznościom, które będą przyjmować osoby powracające, odpowiednie wsparcie finansowe. Oferowanie zachęt dla organów i osób fizycznych jest niezbędne do zapewnienia skutecznego procesu.

4.9. EKES popiera zwiększenie wskaźnika powrotów i readmisji, dając wyraźne pierwszeństwo dobrowolnym powrotom i skoncentrowaniu się na reintegracji. Powinno to być jednym z głównych strategicznych wyborów, jakich dokonują UE i państwa członkowskie w zarządzaniu procesem migracji. Zwiększa to prawdopodobieństwo, że wszystkie zainteresowane podmioty będą ze sobą współpracować, a przede wszystkim może przekształcić migrację w siłę napędową rozwoju lokalnego.

4.10. Działania UE i państw członkowskich należy koordynować na poziomie globalnym. EKES zgadza się z zaleceniem Komisji Europejskiej, by wspierać ustanowienie tworzonego przez ONZ globalnego programu przesiedleń w celu umożliwienia szybkiego i skutecznego przesiedlania do bezpiecznych krajów. UE posiada zasoby i doświadczenie potrzebne do tego, by dokonać zmiany, w tym także poprzez dążenie do bardziej globalnego i wielostronnego procesu zarządzania migracją.

⁽⁴⁾ COM(2016) 234 final z dnia 26 kwietnia 2016 r.

⁽⁵⁾ COM(2016) 197 final z dnia 6 kwietnia 2016 r.

⁽⁶⁾ COM(2016) 378 final.

4.11. Komitet szeroko popiera obraną drogę porozumień z poszczególnymi państwami trzecimi: zawarcie porozumień z Jordanią i Libanem, wejście na kolejny etap współpracy UE–Tunezja, rozpoczęcie negocjacji i uzgodnienie porozumień z Nigrem, Nigerią, Senegalem, Mali i Etiopią, a także wspieranie libijskiego rządu jedności narodowej. We wszystkich tych porozumieniach i układach UE powinna zapewniać, by wykorzystywane były głównie pozytywne zachęty, a pomoc została dobrze zaplanowana i zorganizowana. Powinna również zająć się instytucjonalnymi i administracyjnymi zdolnościami rządu, wspieraniem demokracji i praw człowieka, a także włączyć organizacje społeczeństwa obywatelskiego we wszystkie procesy, zwłaszcza na szczeblu lokalnym i krajowym.

4.12. EKES uznaje wysiłki wszystkich stron na rzecz sprawnych i skutecznych ram partnerstwa, przedstawione w pierwszym sprawozdaniu dotyczącym postępów opublikowanym przez Komisję Europejską⁽⁷⁾. Uruchomienie projektów finansowanych przez fundusz powierniczy UE dla Afryki w pięciu państwach priorytetowych świadczy o tym, że współpraca jest możliwa. EKES zachęca instytucje UE do pracy na rzecz szybkiego przyjęcia rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, który stanowi jeden z kluczowych instrumentów promowania zrównoważonego rozwoju, wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, rozwoju gospodarczego i społecznego oraz integracji regionalnej poza Europą.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁷⁾ COM(2016) 700 final.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego – Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2017 r.”

[COM(2016) 725 final]

(2017/C 173/13)

Sprawozdawca: **Etele BARÁTH**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 8.12.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Podkomitet odpowiedzialny	SC/046
Data przyjęcia przez podkomitet	17.1.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	181/5/36
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Współpraca, odpowiedzialność i elastyczność

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) popiera priorytety rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. przygotowanej przez Komisję Europejską, tzn. skupienie się na wspieraniu tworzenia miejsc pracy i wzrostu za pośrednictwem trzech filarów rocznej analizy wzrostu gospodarczego: kontynuacji reform strukturalnych, zapewniania odpowiedzialnej polityki fiskalnej i pobudzania inwestycji. Wspomniana roczna analiza zapewnia odpowiednią podstawę dla uruchomienia procesu europejskiego semestru, a następnie sporządzenia zaleceń dla poszczególnych krajów.

1.2. Europejski semestr postrzegany jest jako odpowiedni instrument osiągania dalszego postępu w zakresie polityk i reform, co doprowadzi do ożywienia gospodarczego i zatrudnienia. Roczna analiza wzrostu gospodarczego na 2017 r. przedstawia najbardziej naglące priorytety gospodarcze i społeczne, wraz z towarzyszącymi im konkretnymi zaleceniami. Jednak EKES traktuje bardzo poważnie negatywne aspekty zasad paktu stabilności i wzrostu oraz zaleceń dla poszczególnych krajów, stosowanych na szczeblu krajowym w celu wyznaczenia kursu polityki budżetowej w strefie euro.

1.3. W analizie wzrostu gospodarczego stwierdza się, że w UE doszło do wielu pozytywnych zmian i oznak ożywienia gospodarki. Poziom inwestycji zaczyna się podnosić, od 2013 r. utworzono 8 milionów nowych miejsc pracy, osiągnięcie docelowego wskaźnika zatrudnienia na poziomie 75 % jest rzeczywiście możliwe, odnotowuje się ulepszenia strukturalne dotyczące funkcjonowania rynków pracy, a średni poziom deficytu publicznego nieco się zmniejszył w niektórych państwach członkowskich.

1.4. Komitet podziela opinię, według której zapewnienie wszystkim obiecującej przyszłości gospodarczej stanowi podstawę utrzymania europejskiego stylu życia, ale uważa, że potrzebne są dodatkowe wysiłki w tym zakresie. W rocznej analizie wzrostu gospodarczego stwierdzono otwarcie, że ożywienie gospodarcze jest wciąż nietrwałe. Bezrobocie pozostaje wysokie, zagrożenie ubóstwem nawet wzrosło, wskaźniki wzrostu PKB i wydajności są zbyt niskie, ponadto niepokoi fakt, że poziom inwestycji jest wciąż niższy niż przed kryzysem. W strefie euro i ogólnie w UE nadal występują duże dysproporcje i szersze zagrożenia.

1.5. EKES uważa także, że globalizacja, podobnie jak zmiany demograficzne i technologiczne, zwłaszcza cyfryzacja, są ważnymi źródłami przemian, z których wszyscy powinni móc czerpać korzyści. Główne wysiłki należy między innymi skierować na inwestycje w wiedzę, innowacje, edukację i ICT, które są dźwignią wzrostu gospodarczego.

1.6. Komitet zgadza się z wyznaczonymi celami w dziedzinie równości, sprawiedliwości i włączenia oraz zwraca uwagę na znaczenie skoordynowanych polityk i reform.

1.7. Jednocześnie EKES zauważa, że należy koniecznie zwiększyć integrację, aby osiągnąć wspólne cele i przewyciężyć przeszkody. Gwarancją w tym względzie jest europejski system rządów oparty na współpracy i odpowiedzialności, charakteryzujący się zarówno dyscypliną, jak i elastycznością. Europejski semestr wyraźnie pokazuje, że nawiązanie partnerstw na wysokim szczeblu między państwami członkowskimi jest skutecznym sposobem wyjścia z kryzysu.

1.8. EKES popiera zasadniczo zadania określone w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na rok 2017, a także podział zadań między Komisją a państwami członkowskimi. Potwierdza także swoją propozycję dotyczącą rozszerzenia europejskiego semestru, którą sformułował już w swej analizie wzrostu gospodarczego na 2016 r. Oprócz zwiększenia inwestycji, przeprowadzenia reform strukturalnych i wzmocnienia równowagi makroekonomicznej, jednym z głównych celów jest także osiągnięcie postępu w zakresie wskaźników „wykraczających poza PKB” – tych docelowych wartości odnoszących się do kwestii społecznych, środowiskowych i w zakresie zrównoważonego rozwoju.

1.9. Zdaniem EKES-u jedynie kompleksowy system wskaźników, taki jak stosowany obecnie, mogący również uwzględnić społeczne i środowiskowe skutki uboczne, jest faktycznie w stanie wykazać rzeczywisty rozwój gospodarczy ukierunkowany na wyniki (wynik krajowy brutto).

1.10. Komitet jest zdania, że nieodzowne jest dokonanie jasnego i zrozumiałego podsumowania politycznych i strategicznych wytycznych dotyczących najbliższej przyszłości oraz tej bardziej odległej. Ważne jest, by priorytety Komisji Junckera, a także oparte na strategii „Europa 2020” cele, które mają zostać osiągnięte do 2030 roku i które obejmują również wyzwania w zakresie zrównoważonego rozwoju, wspólnie określały procesy rozwoju.

1.11. Z najnowszych prognoz Komisji Europejskiej⁽¹⁾ wynika, że rozwój gospodarczy państw członkowskich UE nie powinien zasadniczo zmienić się w latach 2016–2018 w stosunku do 2015 r., a głównym źródłem wzrostu nie będą inwestycje, lecz konsumpcja. Taka perspektywa dotycząca niskiego wzrostu i niewielkich inwestycji nie jest korzystna, zwłaszcza że zwiększenie popytu krajowego pozostaje niezwykle ważne dla stymulowania inwestycji.

1.12. Z tego względu, mając również na uwadze ograniczenia kompetencji UE, należy zwiększyć koordynację wszystkich instrumentów polityki społecznej. Dobrze przemyślany system analizy porównawczej, który ma zostać zaproponowany w kontekście przyszłego europejskiego filaru praw socjalnych, mógłby pobudzić proces reform i zapewnić lepszą koordynację polityk społecznych w ramach europejskiego semestru.

1.13. Jednym z zadań rocznej analizy wzrostu gospodarczego powinno być badanie stopnia dostosowania tradycyjnej polityki spójności, będącej obecnie przedmiotem przeglądu śródkresowego, oraz jej finansowania, (europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne) do nowych instrumentów inwestycyjnych (Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)). Mając na uwadze, że chodzi tu o jeden z najbardziej dynamicznych instrumentów współpracy między UE a państwami członkowskimi, należy zadbać o lepszą koordynację, także w jego wdrażaniu. Należy koordynować wprowadzanie ulepszeń.

1.14. Pakt stabilności i wzrostu jest jednym z głównych filarów funkcjonowania europejskiego semestru. Długoterminowy zrównoważony rozwój gospodarczy, społeczny i środowiskowy musi opierać się odpowiednich i skoordynowanych politykach fiskalnych na poziomie UE oraz przejrzystym i przewidywalnym funkcjonowaniu systemów finansowych.

1.15. EKES zwraca uwagę na fakt, że zmiany strukturalne niezbędne dla osiągnięcia zrównoważonego rozwoju wymagają znacznych funduszy, które będą dostępne tylko pod warunkiem że środki budżetowe wykorzystywane są efektywniej, a inwestycje znacząco skorygowane w górę.

1.16. O ile nowy fundusz europejski, EFIS, umożliwia co do zasady zwiększenie środków w sektorach produkcji i infrastruktury fizycznej, istotnym problemem pozostaje fakt, że poziom inwestycji publicznych i społecznych pozostaje zdecydowanie poniżej wymaganego poziomu. Należy w związku z tym zapewnić odpowiednią elastyczność budżetową.

1.17. EKES zdecydowanie zaleca nadanie priorytetu inwestycjom w systemy kształcenia, szkolenia, zdrowia oraz w inne systemy społeczne, szczególnie w regionach o poniżej średnim poziomie rozwoju.

⁽¹⁾ Komisja Europejska, *Winter 2017 Economic forecast – Overview*, 13 lutego 2017 r.

1.18. Europejski system rządów musi cechować się jednocześnie współodpowiedzialnością i sensowną elastycznością. Z jednej strony EKES uważa, że śródkresowy przegląd budżetu Unii, ponowne określenie celów, znaczący wzrost udziału zasobów i środków własnych oraz poprawa skuteczności i wydajności jego wdrażania mogłyby przyczynić się do opracowania systemu, w którym elastyczność byłaby również postrzegana jako sposób na pokrycie ryzyka. Z drugiej strony poprawa warunków rynkowych i inteligentne regulacje mogą sprzyjać szeroko pojmowanej konkurencyjności europejskiej gospodarki (w tym z ekonomicznego, społecznego i środowiskowego punktu widzenia).

2. Kontekst

2.1. Spójność Unii Europejskiej w większym stopniu utrzymują dziś gwarancje prawne i obowiązki współpracy gospodarczej niż wspólna polityczna wola budowania przyszłości. Unia Europejska jest podzielona i nadal boryka się z odnawiającym się kryzysem na różnych płaszczyznach. Wynik głosowania w sprawie Brexitu i związana z tym niepewność wyraźnie potwierdzają taki stan rzeczy. O ile impas polityczny jest głębszy niż impas gospodarczy, to rozbieżności gospodarcze są wciąż istotne, choć w niektórych państwach członkowskich można zaobserwować ożywienie gospodarcze.

2.2. Kryzys migracyjny niesie ze sobą tragiczne przesłanie w skali światowej, co zobowiązuje Europę do jednoczesnego respektowania swoich zobowiązań humanitarnych, zachowania europejskich systemów społeczno-cywilizacyjnych i społecznych oraz wzmocnienia roli, jaką odgrywa poza granicami kontynentu.

2.3. Jeśli chodzi o funkcjonowanie Unii, to pojawiła się przepaść między percepcją społeczeństwa a rzeczywistością. Partnerskie relacje ustanowione między społeczeństwem obywatelskim i jego organizacjami z jednej strony, a systemem instytucjonalnym Unii z drugiej, są dalekie od satysfakcjonujących, a Europejczycy wyraźnie odczuwają pogorszenie sytuacji. Obywatele oraz przedsiębiorstwa – małe, średnie i duże – oczekują skutecznych inicjatyw.

2.4. Umacnia się pozycja sił politycznych, które przeciwstawiają rzeczywiste lub domniemane wymogi związane z niezależnością narodową wspólnemu dorobkowi prawnemu. W codziennej polityce kładzie się niestety nacisk na różnice raczej niż współpracę.

2.5. Od momentu sformułowania propozycji w ramach analizy śródkresowej strategii „Europa 2020”, nieodzowne okazało się wzmocnienie procesu rozwoju bezpośrednio związanego z obywatelami europejskimi, a także powiązanych instrumentów, by nadać konkretny wymiar wartościom europejskim i realizować interesy UE.

2.6. Kryzys gospodarczy i wynikający z niego spadek inwestycji spowodowały rozbieżności państw członkowskich, która opierała się na wzroście, i doprowadziły do wciąż narastających napięć. Wbrew nadrzędnemu celowi Unii, różnice w rozwoju między państwami członkowskimi, zwłaszcza niektórymi regionami, pogłębiają się.

2.6.1. Ponadto należy dostosować ustalone w 2005 r. zasady dotyczące deficytu budżetowego do obecnej sytuacji gospodarczej i społecznej w UE. Należy także uwzględnić to, że niektóre wydatki publiczne, na przykład na edukację, nie powinny być brane pod uwagę przy obliczaniu deficytu, ponieważ stanowią ważne inwestycje w przyszłość.

2.7. O ile Unia Europejska wywiera istotną siłę przyciągania, to ogólnie rzecz biorąc wciąż nie odzyskała jeszcze swojej atrakcyjności dla inwestorów. Jeśli chodzi o inwestycje produkcyjne, to UE stopniowo ustępuje pola Stanom Zjednoczonym. Państwa osiągające gorsze wyniki działają hamująco na kraje wykazujące największą dynamikę. Spadek poziomów wydajności i słabość procesów innowacji zmniejszają wskaźnik europejskiej wartości dodanej w kontekście światowej konkurencji.

2.8. W niektórych krajach inwestycje w produkcję spadają pomimo znacznej nadwyżki budżetowej. Przeszkadza to w nadrobieniu opóźnień, a reakcja na te zjawiska jest powolna i biurokratyczna.

2.8.1. Niemniej EKES uważa, że inwestycje oraz konsumpcja są bardzo potrzebne, by stworzyć warunki dla dokonania transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej gospodarki zdolnej przeciwdziałać zmianie klimatu. Należy zapewnić nowe szkolenia i tworzyć miejsca pracy, aby pobudzić europejską konkurencyjność.

2.9. W 2014 r. Komisja Europejska stworzyła nowy paradygmat rozwoju gospodarczego. Sformułowane w nim cele nadają gospodarce nową kluczową dynamikę i obejmują tworzenie miejsc pracy i wspieranie wzrostu gospodarczego, wzmocnienie jednolitego rynku europejskiego, upraszczanie systemu organów regulujących gospodarkę, konsolidację priorytetowych dokonań europejskich, rynek energii, wspieranie inwestycji w rynki i usługi cyfrowe, priorytetowe traktowanie sieci intelektualnych i fizycznych w celu utworzenia w Europie połączeń wzajemnych, a także zwiększenie odpowiedzialności za środowisko.

2.10. Środki przewidziane w celu wdrożenia tego programu, prace przeprowadzone w ramach programu REFIT oraz Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych i związane z nim ramy instytucjonalne zdają się potwierdzać zasadność tych intencji. Niemniej, jak już stwierdzono, wspomniane perspektywy wzrostu nie wystarczą.

2.11. Brak ukierunkowanej na wzrost polityki budżetowej w państwach dotkniętych wysokim poziomem zadłużenia publicznego i wysokim deficytem budżetowym (w niektórych przypadkach spowodowanym załamaniem się sektora finansowego i bankowego raczej niż rozrzutnymi wydatkami publicznymi) przyniósł skutek przeciwny do zamierzonego i przyczynia się do zwiększenia różnic między państwami wykazującymi nadwyżkę a krajami dotkniętymi deficytem. W niektórych przypadkach przyznanie dłuższego okresu czasu w celu bardziej stopniowego dostosowania się mogłoby okazać się skuteczniejsze, gdyż zwiększanie wzrostu gospodarczego odgrywa kluczową rolę w ograniczaniu wskaźników zadłużenia i deficytu.

2.12. Należy wprowadzić szereg narzędzi rozwoju w celu zapewnienia wzrostu, pobudzania symetrycznego dostosowania w całej UE i łagodzenia napięć społecznych. Europejski semestr pozwala zaplanować proces w podziale na kraje i kontrolować jego wdrażanie, lecz proces ten odgrywa jedynie drugorzędną rolę w ustalaniu kursu polityki budżetowej w strefie euro, jak jednoznacznie stwierdziła Komisja w komunikacie w sprawie polityki gospodarczej w strefie euro (COM(2016) 726 final).

2.13. Główne cele strategii „Europa 2020” są wciąż aktualne. Poziom bezrobocia jest nadal nie do przyjęcia, jako że w UE pracy nie ma ponad 22 mln osób, a w strefie euro ponad 17 mln. Liczba osób żyjących na progu ubóstwa lub zagrożonych ubóstwem przekracza 122 mln. Brak perspektyw dla młodzieży stanowi poważną przeszkodę dla przyszłego ożywienia Europy. Mobilność pracowników jest niewielka. System uczenia się przez całe życie wciąż nie jest centralnym elementem strategii politycznych. Obserwowane tendencje, które są coraz bardziej odległe od wyznaczonych celów, nie są zachęcające. Obecnie obowiązuje już ponad 70 dyrektyw w dziedzinie praw socjalnych. W opinii w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych EKES argumentuje, że w ramach przygotowywania rocznej analizy wzrostu gospodarczego jako cel w zakresie praw socjalnych w Europie trzeba wyznaczyć pozytywną konwergencję. Ponadto podkreśla potrzebę zapewnienia wzrostu gospodarczego i konkurencyjności w całej UE. W tym kontekście akcentuje konieczną współzależność polityk w zakresie gospodarki, zatrudnienia i aspektów społecznych⁽²⁾.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Inwestycje

3.1.1. W swojej rocznej analizie wzrostu gospodarczego Komisja Europejska przyznaje centralne miejsce podsumowaniu działań zmierzających do dalszego rozwoju systemu finansowego, które są szczególnie ważne dla konsolidacji funkcjonowania sektora, poprawy skuteczności EFIS, usunięcia barier dla inwestycji oraz rozszerzenia roli europejskiej gospodarki na świecie.

3.1.2. EKES podziela pogląd o zasadniczym znaczeniu utworzenia unii rynków kapitałowych oraz innych warunków ramowych, w celu poprawy warunków finansowania, dywersyfikacji ryzyka i zwiększenia dostępności kredytów – zwłaszcza poprzez usunięcie przeszkód stojących przed sektorem MŚP – oraz w celu wdrożenia w praktyce zasady równości szans.

3.1.3. Tytułem przykładu można tu wymienić rozporządzenie w sprawie europejskich funduszy venture capital oraz wysiłki na rzecz rozwoju funduszu na rzecz przedsiębiorczości społecznej, zapewnianie drugiej szansy upadłym przedsiębiorcom, usprawnienie procedur upadłościowych oraz wprowadzenie systemów prewencyjnej restrukturyzacji. Pobudzanie zaangażowania banków i zwiększanie ich efektywności operacyjnej powinno stanowić jeden z filarów rozwoju działalności inwestycyjnej.

3.1.4. Wszystko wskazuje na to, że Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, oprócz podjętej już decyzji o jego rozszerzeniu, jest istotnym bodźcem europejskiego rynku inwestycji. Może to mieć szczególne znaczenie dla osiągnięcia celów do roku 2030, które obejmują również kryteria dotyczące zrównoważonego rozwoju. Stopniowe przejście na niskoemisyjną gospodarkę o obiegu zamkniętym stworzy nowe miejsca pracy, zwłaszcza w sektorze usług, a produkty spełniające kryteria zrównoważonego rozwoju mogłyby zaoferować nowe możliwości w zakresie innowacji.

⁽²⁾ SOC/542 (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

3.1.5. Komitet podkreślał już we wcześniejszych opiniach, że urzeczywistnienie unii energetycznej oraz strategia jednolitego rynku cyfrowego stworzą doskonałe możliwości dla inwestycji. Bardziej dynamiczny rozwój tych obszarów zależy również od międzynarodowych porozumień handlowych (a zmiana stanowisk w polityce globalnej może mieć negatywne reperkusje dla niektórych umów) oraz wynikającej z tego dostępności rynków.

3.1.6. EKES jest zdania, że zasadnicze znaczenie ma możliwość większego niż obecnie wykorzystywania funduszy strukturalnych w celu wspierania edukacji, szkoleń i związanej z tym mobilności.

3.2. Kontynuacja reform strukturalnych

3.2.1. EKES popiera zobowiązanie na rzecz różnego sposobu wdrażania reform strukturalnych, zgodnie z tym, co zostało uzgodnione. W tym celu należy przewidzieć niezbędne środki na poziomie europejskim i krajowym.

3.2.2. Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że dobrze funkcjonujący i elastyczny rynek pracy jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia pozytywnej koniunktury gospodarczej. Uważa jednak, że konieczne jest wzmocnienie społecznego wymiaru jednolitego rynku europejskiego.

3.2.3. Zalecenia dla poszczególnych krajów powinny zostać wdrożone z poszanowaniem zdolności fiskalnej państw członkowskich, do których są skierowane, aby umożliwić im opracowanie strategii sprzyjających wzrostowi i włączeniu społecznemu.

3.2.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszenie przez Komisję w marcu 2016 r. konsultacji w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych i zgadza się, że rozwój gospodarczy powinien prowadzić do większego postępu społecznego i spójności. Państwa członkowskie osiągające najlepsze wyniki gospodarcze opracowały bardziej ambitne i skuteczne polityki społeczne, ale ogólnie w Europie trzeba wzmocnić wymiar społeczny i konkurencyjność.

3.2.5. Ważne jest, aby reformy wprowadzone przez państwa członkowskie gwarantowały dostęp do wysokiej jakości usług i świadczeń. Zatem podniesienie jakości edukacji, szkoleń, opieki zdrowotnej, mieszkalnictwa i opieki nad dziećmi jest niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego i będzie miało bezpośredni wpływ na zmianę stylu życia i integrację społeczną.

3.2.6. Szczególnie istotna jest rola partnerów społecznych w projektowaniu, opracowywaniu i wdrażaniu reform strukturalnych. Powinna ona opierać się między innymi na nowym początku dialogu społecznego, inspirowanym obecnym dialogiem, lecz o wzmocnionych instrumentach partycypacyjnych. Odpowiedzialne zaangażowanie społeczne w dużej mierze zależy od jasnej i bezpośredniej komunikacji, w związku z czym EKES z zadowoleniem przyjmuje ogłoszony przez KE zamiar głębokiego i systematycznego angażowania partnerów społecznych w cykl europejskiego semestru.

3.2.7. Spójny sposób opracowania i realizacji reform pozwoliłby również na większe uwzględnienie wymiaru społecznego w procesie europejskiego semestru. Należy wzbogacić narzędzia i metodologię polityki gospodarczej o wizję ukierunkowaną na długotrwałe rezultaty i o wartości społeczne odzwierciedlające także zrównoważony rozwój.

3.2.8. Integralną częścią procesu reform powinno być wprowadzenie systemu zachęt, który stworzyłby równe warunki działania, bardziej wspierał wzrost i ograniczał możliwości nadużyć.

3.3. Pozytywna polityka fiskalna

3.3.1. Wdrażanie paktu stabilności i wzrostu i kontrola egzekwowania jego przepisów i wpływu na gospodarki poszczególnych państw członkowskich są ważnymi elementami procesu europejskiego semestru. Godny ubolewania jest fakt, że proces europejskiego semestru okazał się jednostronnym narzędziem, które pod groźbą sankcji zakazuje wysokiego zadłużenia i deficytu, a jednocześnie jedynie zaleca zwykłą redukcję wysokich nadwyżek. EKES popiera elastyczność, zwłaszcza jeśli dzięki niej inwestycje publiczne mogą pobudzać sektory, które również przynoszą długoterminowe korzyści (edukacja, szkolenia i opieka zdrowotna).

3.3.2. EKES uważa jednak, że wdrażanie paktu stabilności i wzrostu musi iść w parze z ustanowieniem procedury na wypadek braku równowagi społecznej, na wzór istniejącej procedury dotyczącej zakłóceń równowagi makroekonomicznej, w ramach której sygnalizowano by i analizowano społeczne skutki działalności gospodarczej w państwach członkowskich. Jak stwierdzono powyżej, należy zwrócić szczególną uwagę na deficyty budżetów krajowych w tych przypadkach, w których są one związane z inwestycjami w przyszłość, na przykład w edukację, lub inwestycjami mającymi na celu stworzenie warunków dla dokonania transformacji gospodarczej w kierunku zrównoważonej gospodarki zdolnej przeciwdziałać zmianie klimatu.

3.3.3. Komitet przyjmuje z zadowoleniem wzmocnienie roli Europejskiego Banku Centralnego (EBC) oraz starania Komisji na rzecz ustanowienia pozytywnego kursu polityki budżetowej dla strefy euro w celu wspierania polityki pieniężnej. EKES uznaje istotną rolę EBC w przywracaniu stabilności systemu finansowego w okresie pokryzysowym. Wysiłki te muszą iść w parze z bardziej zdecydowanymi środkami w celu przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. W tym kontekście EKES jest głęboko zaniepokojony i rozczarowany faktem odrzucenia przez Radę zalecenia Komisji dotyczącego pozytywnego kursu polityki budżetowej w strefie euro.

3.3.4. Niski poziom stóp procentowych w obecnym okresie daje państwom członkowskim możliwość zwiększenia inwestycji publicznych, przy jednoczesnym zmniejszeniu swego wskaźnika zadłużenia. EKES jest zdania, że śródkresowy przegląd budżetu UE, przygotowania do kolejnego okresu programowania oraz wprowadzenie „budżetu UE ukierunkowanego na wyniki” powinny stworzyć okazję – w ramach paktu stabilności i wzrostu – do wdrożenia oryginalnych praktyk inwestycyjnych wspierających wzrost gospodarczy i zapewniających zrównoważony rozwój w długiej perspektywie.

3.3.5. Prognozy rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2017 r. mają szczególne znaczenie podczas analizy przemian strukturalnych w społeczeństwie europejskim. Starania zmierzające do łagodzenia negatywnych skutków starzenia się społeczeństwa coraz bardziej obciążają budżety państw członkowskich. Należy raz jeszcze podkreślić znaczenie szkolenia i przekwalifikowania, roli prewencji w sektorze zdrowia i potrzebę zreformowania systemu zabezpieczenia społecznego.

4. Uwagi ogólne

4.1. Szczegółowe opracowanie i wdrożenie priorytetowego programu w celu pełnej konsolidacji systemu finansowego strefy euro jest niezbędne i pilne. Nie powinno to jednak prowadzić do pogłębienia przepaści między krajami Europy.

4.2. W 2017 r. upływa pierwszy okres rozwoju Unii dwóch prędkości ogłoszony przez „pięciu przewodniczących”, mający na celu urzeczywistnienie europejskiej unii gospodarczej i walutowej. W białej księdze nakreślono jego drugi etap. W sytuacji wynikłej po Brexicie szczególnego znaczenia nabiera wzmocnienie czterech unii – walutowej, budżetowej, finansowej i politycznej. Niezbędne wydaje się zwiększenie zdolności finansowych w okresie po Brexicie.

4.2.1. Należy jednocześnie zwiększyć gotowość nawiązania współpracy politycznej, podczas gdy do tej pory uwaga skupiała się przede wszystkim na wzmocnieniu gospodarczego i finansowego systemu strefy euro poprzez utworzenie rad ds. konkurencyjności i produktywności, wzmocnienie unii bankowej i uzgodnienie jej trzeciego filaru, tzn. systemu gwarantowania depozytów, ustanowienie organu odpowiedzialnego za czuwanie nad dyscypliną budżetową i osiągnięcie postępu na drodze do zacieśnionej współpracy na rynkach kapitałowych.

4.2.2. Powinno to wyraźnie skłaniać przywódców UE do określenia ogólnego kierunku strategicznego opierającego się na elastycznej polityce gospodarczej. Zgodnie z Traktatem z Lizbony i ramami regulacyjnymi określającymi jego wdrażanie, taki kierunek będzie w większym stopniu uwzględniał specyfikę społecznościową i społeczną, a także zdolności każdego państwa w zakresie odporności, nawet w tych przypadkach, w których porozumienia w sprawie regulacji gospodarki i ich instrumenty dobrze funkcjonują.

(Bardziej elastyczne podejście do zmniejszania deficytu budżetowego przyjęte ostatnio przez Francję, Hiszpanię czy Portugalię dobrze odzwierciedla taką możliwą zmianę).

4.3. W poprzednich okresach budżetowych i finansowych wymóg dotyczący eksponowania „europejskiej wartości dodanej” nabrał istotnego znaczenia przy definiowaniu programów i zadań. Różne programy otrzymujące wsparcie z funduszy europejskich w coraz większej mierze skupiały się na konkretnej współpracy między państwami członkowskimi UE, w ramach której wspólne wysiłki dały lepszy wynik niż można byłoby osiągnąć wyłącznie na szczeblu krajowym (instrument „Łącząc Europę, program „Horyzont 2020” itp.), bądź sprzyjały konwergencji wspólnych interesów europejskich między szczeblem lokalnym a poziomem państw członkowskich (walka z bezrobociem i ubóstwem, rozwój infrastruktury, rozwój regionalny i miejski itp.). Wielkość dostępnych środków nie jest jednak proporcjonalna do zakresu zadań do wykonania.

4.4. Zbliżeniu celów strategii „Europa 2020” poświęcono również istotną wagę w ramach specjalnych zaleceń dla poszczególnych krajów sformułowanych w toku europejskiego semestru. Oprócz reform budżetowych i strukturalnych wprowadzono wymóg, by również w programach reform państw członkowskich wyznaczać konkretne cele i uściślać zasady ich realizacji. Trzy filary strategii „Europa 2020” – Europa inteligentna, zrównoważona i sprzyjająca włączeniu społecznemu – oraz związany z nią system wskaźników mogą nadal służyć za punkt odniesienia dla stawiania czoła nowym wyzwaniom, które pojawią się do roku 2030.

4.5. W ramach mechanizmu europejskiego semestru cele długotrwałego zrównoważonego rozwoju społeczno-środowiskowego powinny odgrywać ważniejszą rolę. Proces ten może sprzyjać osiągnięciu porozumienia w zasadniczych kwestiach, takich jak promowanie różnych inwestycji w sektorze społecznym i publicznym, uwzględnianie rentownych inwestycji długoterminowych podczas obliczania deficytu budżetowego lub rozwój struktury instytucjonalnej służącej dobrobytowi obywateli. Należy ustanowić nową „złotą regułę budżetową” określającą, co stanowi konsumpcję, a co inwestycję. Można by zapewnić niezbędne warunki ku temu poprzez zbadanie możliwości przeglądu mechanizmów budżetu UE i zwiększenia źródeł środków własnych.

4.6. Wzbudzenie powszechniejszego poczucia uczestnictwa, od etapu określania zadań po ich wdrażanie, i uznanie rosnącej roli beneficjentów końcowych nabierają szczególnego znaczenia w świetle wspomnianego porozumienia. Należy wzmocnić rolę parlamentów krajowych i uwzględnić ich troskę o przestrzeganie zasady pomocniczości.

4.7. Brakuje jednak jednolitej wizji przyszłości, woli politycznej lub zdolności zarządzania. System prawny jest skomplikowany, a udział partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego ma wymiar czysto formalny, co przekłada się na brak wsparcia ze strony opinii publicznej. Pogłębia to deficyt demokratyczny i podważa zaufanie.

4.8. Obecnie o procesach rozwoju decydują dwie duże grupy bardzo różnych instrumentów i instytucji gospodarczo-finansowych wraz z przypisanymi do nich procedurami. Należałoby wzmocnić komplementarność między tymi grupami, a do tego nie wystarczy określenie stosownych wytycznych. Potrzebne jest rozwiązanie systemowe.

4.8.1. Z jednej strony mamy do czynienia z tradycyjnymi europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi, których celem jest wspieranie spójności. Przybierają one formę wspierania inwestycji i rozwoju i są nieustannie modernizowane, lecz ich zasadniczy charakter pozostaje niezmienny. Są one dostępne dzięki redystrybucji budżetu Unii zasilanego składkami najbardziej rozwiniętych państw członkowskich. W niektórych przypadkach beneficjenci nie doceniają prawdziwej wartości tych środków, lecz twierdzą, że im „się należą”.

4.8.2. W celu wspierania wspomnianej komplementarności należy uzupełnić i uprościć uregulowania w ramach śródkresowego przeglądu przewidzianego w ramach procesu siedmioletnich ram finansowych, które trwają do 2020 r.

4.8.3. W taką perspektywę wpisują się propozycje Komisji Europejskiej zmierzające do wzmocnienia celów finansowych, pobudzania inwestycji, stawiania czoła napływowi migrantów czy też ograniczenia bezrobocia młodzieży.

4.8.4. Kluczowe znaczenie mają tu większa elastyczność i uproszczenie uregulowań w dziedzinie dostępu do finansowania.

4.8.5. Druga grupa instrumentów służących realizacji „planu Junckera” to Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS). Jest to nowy instrument finansowy ukierunkowany na rynek, oferujący możliwość wspierania kapitału wysokiego ryzyka i uruchamiający fundusze publiczne, bankowe i prywatne. Kwota środków przyznanych EFIS osiągnęła już 500 mld EUR, a okres referencyjny trwa do roku 2020. Fundusz ten może odgrywać ważną rolę w następnym okresie programowania.

4.9. Tak stworzony nowy mechanizm zarządzania należy zatem włączyć w przyszłe zarządzanie ukierunkowane na rozwój. Harmonizacja tych dwóch systemów finansowania powinna również odbywać się na szczeblu każdego państwa członkowskiego. W dłuższej perspektywie należałoby połączyć obydwa mechanizmy zarządzania.

4.10. EKES uważa, że nowy komunikat Komisji Europejskiej jest obiecujący. Zawiera on podsumowanie – w perspektywie do 2030 r. – dotychczasowych prac strategicznych, które wytyczają kierunki działania i są zdolne sprostać wyzwaniom dotyczącym zrównoważonego rozwoju.

4.11. Zadania realizowane w ramach nowego procesu programowania powinny opierać się na ograniczonej liczbie jasnych celów. Ich wdrażanie zakłada wprowadzenie nowego instrumentu strategicznego w ramach Komisji Europejskiej – systemu zarządzania opartego na koordynacji, który uwzględniałby także kontrolę społeczną.

4.12. Na podstawie oceny skuteczności i efektywności różnych instrumentów finansowych widać już teraz, że konieczne jest przedstawienie na okres do 2030 r. propozycji, która sprzyjałaby lepszemu podziałowi zadań między tradycyjnymi celami spójności a inwestycjami przeprowadzonymi zgodnie z logiką rynku. Mechanizm oceny projektu powiązany z EFIS zapewnia wysokiej jakości wsparcie metodologiczne, również w przypadku zastosowania tradycyjnych instrumentów spójności.

4.13. Aby poprawić skuteczność i wydajność europejskiego semestru należy wzmocnić instytucjonalną strukturę partnerstwa i otworzyć ją, zgodnie z prawem udziału społeczeństwa, na wszystkich obywateli europejskich. Powinni oni uzyskać gwarancję możliwości dostępu do istotnych informacji i udziału w decyzjach dotyczących planowania i wdrażania. Powinni mieć też możliwość wyrażania swojej opinii na temat projektowanych programów, przetargów i sprawozdań z oceny.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

do OPINII

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące punkty opinii podkomitetu, które zostały zastąpione poprawkami przyjętymi przez Zgromadzenie, uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 54 ust. 4 regulaminu wewnętrznego):

a) Punkt 1.9:

Zdaniem EKES-u jedynie kompleksowy system wskaźników, mogący również uwzględnić społeczne i środowiskowe skutki uboczne, jest faktycznie w stanie wykazać rzeczywisty rozwój gospodarczy ukierunkowany na wyniki (wynik krajowy brutto).

Wynik głosowania

Za: 111

Przeciw: 109

Wstrzymało się: 13

b) Punkt 2.13:

Główne cele strategii „Europa 2020” są wciąż aktualne. Poziom bezrobocie jest nadal nie do przyjęcia, jako że w UE pracy nie ma ponad 22 mln osób, a w strefie euro ponad 17 mln. Liczba osób żyjących na progu ubóstwa lub zagrożonych ubóstwem przekracza 122 mln. Brak perspektyw dla młodzieży stanowi poważną przeszkodę dla przyszłego ożywienia Europy. Mobilność pracowników jest niewielka. System uczenia się przez całe życie wciąż nie jest centralnym elementem strategii politycznych. Obserwowane tendencje, które są coraz bardziej odległe od wyznaczonych celów, nie są zachęcające. Obecnie obowiązuje już ponad 70 dyrektyw w dziedzinie praw socjalnych. „EKES podkreśla, że w całej UE potrzebne są wzrost i konkurencyjność. W tym kontekście podkreśla konieczne wzajemne powiązanie polityk w zakresie gospodarki, zatrudnienia i aspektów społecznych”⁽³⁾.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiego filaru praw socjalnych (SOC/542) (Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10).

Wynik głosowania

Za: 145

Przeciw: 62

Wstrzymało się: 14

c) Punkt 3.2.2:

Komitet podziela stanowisko Parlamentu Europejskiego, że dobrze funkcjonujący i elastyczny rynek pracy jest niezbędnym warunkiem osiągnięcia pozytywnej koniunktury gospodarczej. EKES odnotowuje, że UE jest najbardziej rozwiniętym regionem na świecie pod względem zabezpieczenia społecznego.

Wynik głosowania

Za: 141

Przeciw: 65

Wstrzymało się: 16

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę Rady 87/217/EWG, dyrektywę 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady, dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/31/WE, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1257/2013, dyrektywę Rady 86/278/EWG i dyrektywę 94/63/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w odniesieniu do przepisów proceduralnych w zakresie sprawozdawczości w dziedzinie środowiska oraz uchylającej dyrektywę Rady 91/692/EWG”

[COM(2016) 789 final – 2016/0394 COD]

(2017/C 173/14)

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 13.2.2017 Rada Unii Europejskiej, 20.2.2017
Podstawa prawna	Art. 192 ust. 1 i art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego
Data przyjęcia na sesji plenarnej	22.2.2017
Sesja plenarna nr	523
Wynik głosowania	178/1/2
(za/przeciw/wstrzymało się)	

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca, i zważywszy na to, że była ona już przedmiotem opinii 1491/90 przyjętej 18 grudnia 1990 r. (*), na 523. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2017 r. (posiedzenie z dnia 22 lutego 2017 r.) Komitet stosunkiem głosów 178 do 1 (2 osoby wstrzymały się od głosu) postanowił wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Bruksela, dnia 22 lutego 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(*) Opinia EKES-u nr 1491/90 w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady normalizującej i racjonalizującej sprawozdania w sprawie wykonywania niektórych dyrektyw odnoszących się do środowiska (Dz.U. C 60 z 8.3.1991, s. 15).

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL