

Dziennik Urzędowy

Unii Europejskiej

C 100



Wydanie polskie

Informacje i zawiadomienia

Tom 52

30 kwietnia 2009

Powiadomienie nr

Spis treści

Strona

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

448. sesja plenarna w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r.

2009/C 100/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe i średnie przedsiębiorstwa – kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP” COM(2007) 592 wersja ostateczna	1
2009/C 100/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” COM(2007) 799 wersja ostateczna	6
2009/C 100/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Usuwanie przeszkód w transgranicznych inwestycjach funduszy <i>venture capital</i> COM(2007) 853 wersja ostateczna	15
2009/C 100/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych	22
2009/C 100/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konsultacji w sprawie projektu wytycznych Komisji dotyczących analizy wpływu	28

PL

Cena: 26 EUR

(Ciąg dalszy na następnej stronie)

<u>Powiadomienie nr</u>	Spis treści (ciąg dalszy)	Strona
2009/C 100/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji.....	33
2009/C 100/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa pasażerów w lotnictwie	39
2009/C 100/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie wyżywienia”	44
2009/C 100/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”	53
2009/C 100/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych.....	60
2009/C 100/11	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zmiany strukturalne i pojęciowe jako niezbędny warunek stworzenia konkurencyjnego na rynkach światowych oraz opartego na wiedzy i badaniach przemysłu europejskiego (Europa dogania liderów, czy sama jest liderem?)	65
2009/C 100/12	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie restrukturyzacji i zmian w sektorze AGD w Europie oraz ich wpływu na zatrudnienie, zmiany klimatyczne i konsumentów	72
2009/C 100/13	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak eksperymentalne działania społeczne mogą pomóc Europie w kształtowaniu polityki publicznej w zakresie aktywnej integracji”	77
2009/C 100/14	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wymiar etyczny i społeczny europejskich instytucji finansowych”	84
2009/C 100/15	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosunków UE-Brazylia	93
2009/C 100/16	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej (opinia z inicjatywy własnej)	100

III Akty przygotowawcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

448. sesja plenarna w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r.

2009/C 100/17	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie COM(2007) 765 wersja ostateczna – 2007/0279 (COD)	109
---------------	--	-----



I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

448. SESJA PLENARNA W DNIACH 21, 22 I 23 PAŹDZIERNIKA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe i średnie przedsiębiorstwa – kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP”

COM(2007) 592 wersja ostateczna

(2009/C 100/01)

Dnia 4 października 2007 r., działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Małe i średnie przedsiębiorstwa – kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Brendan BURNS.

Na 448 dnia sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 85 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Propagowanie przedsiębiorczości wśród uczniów musi rozpocząć się bardzo wcześnie. Uczniów należy zachęcać, by zdali sobie sprawę z tego, że założenie własnej firmy jest jedną z normalnych opcji zatrudnienia, a nie możliwością, którą mają tylko osoby posiadające środki finansowe czy dyplom ukończenia uczelni wyższej.

1.2 Komisja powinna zachęcać rządy krajowe poszczególnych państw członkowskich do współpracy z takimi organizacjami jak CEDEFOP, z różnymi organizacjami przedsiębiorców z sektora MŚP i z EKES-em w celu opracowania wiarygodnego, zarządzanego przez pracodawców, ukierunkowanego na przedsiębiorców, ogólnoeuropejskiego systemu kwalifikacji zawodowych, który zaspokajałby potrzeby przedsiębiorstw, a zwłaszcza MŚP.

1.3 Komisja i rządy krajowe państw członkowskich powinny współpracować w celu opracowania i wdrożenia ogólnoeuropejskiego, solidnego systemu ochrony własności intelektualnej, wynalazków i innowacji.

1.4 Konsultacje rządowe powinny obejmować szczegółowe przedstawienie wszystkich zmian przyjętych w wyniku procesów konsultacji jeszcze przed wdrożeniem jakiegokolwiek dyrektywy, aktu czy przepisu.

1.5 Komisja powinna dokonać przeglądu swoich procedur konsultacyjnych ze stowarzyszeniami MŚP i organizacjami branżowymi. W przypadku każdych konsultacji rządowych należy brać pod uwagę koszty ponoszone przez MŚP biorące w nich udział, a w przypadku każdego procesu konsultacyjnego należy także uwzględnić zwrot kosztów właścicielom MŚP zapraszonym do wzięcia w nich aktywnego udziału.

1.6 Rządy krajowe i regionalne powinny zwiększyć swój udział w procesach i procedurach dotyczących MŚP, jak zostało to szczegółowo określone w przeglądzie śródkresowym. Wspierane przez Komisję Europejską dobre praktyki nie zaspokajają pokładanych w nich oczekiwań ze względu na bierność lub sprzeciw wobec propozycji przyjaznych MŚP ze strony niektórych rządów krajowych i regionalnych.

1.7 Subsydia i nieuczciwa konkurencja powodują zakłócenia na rynku. Komisja powinna brać pod uwagę wpływ, jaki na MŚP zarówno w zakresie produkcji, jak i dystrybucji i sprzedaży, wywierają zakłócenia wolnej konkurencji spowodowane subsydiami. Subsydia powinny być udzielane wyłącznie ze względów społecznych czy środowiskowych lub względów innych niż subsydiowanie produkcji. Zasada, zgodnie z którą to, co dla jednego przedsiębiorcy stanowi subsyduum, dla innego jest przejawem nieuczciwej konkurencji, powinna stać się normą w przypadku każdej przyszłej dotacji bądź subsydium.

1.8 Prawo mające wpływ na działalność gospodarczą powinno być jasno sformułowane i zrozumiałe. Takie prawo nie powinno zawierać przepisów niejednoznacznych, mogących wprowadzić w błąd lub pozostawiających osobom trzecim szerokie pole do interpretacji.

1.9 Należy zweryfikować definicję MŚP oraz dostarczyć dowodów na to, jaki byłby wynik zastosowania w definicji mikroprzedsiębiorstw i MŚP alternatywnych progów rocznego obrotu i rocznej sumy bilansowej (zob. 4.5.2.).

1.10 Należy wdrożyć specjalne procedury dotyczące dostępu do dotacji UE oraz projektów finansowania mikroprzedsiębiorstw i MŚP. Procedury te powinny uwzględniać szczególne ograniczenia czasowe, jakie dotyczą drobnej przedsiębiorczości.

1.11 Przekazywanie przedsiębiorstw z pokolenia na pokolenie stanowi problem, którym należy się zająć.

2. Wprowadzenie (kontekst)

2.1 Większość polityków i ekonomistów uważa, że rozwój MŚP i mikroprzedsiębiorstw stanowi kluczowy element przy opracowywaniu europejskiej polityki społeczno-gospodarczej.

2.2 W 2005 r. Komisja Europejska przyjęła „nowoczesną politykę wzrostu i zatrudnienia dla małych i średnich przedsiębiorstw”. Polityka ta ma na celu zapewnienie koordynacji wszystkich elementów polityki UE w zakresie wspierania MŚP oraz zapewnienie pełniejszego uwzględnienia potrzeb MŚP przy opracowywaniu takich polityk. Działania w ramach przedmiotowej polityki obejmują pięć następujących obszarów:

- 1) wspieranie przedsiębiorczości i umiejętności;
- 2) lepszy dostęp MŚP do rynków;
- 3) ograniczenie biurokracji;

4) wzmocnienie dialogu i konsultacji z zainteresowanymi MŚP;

5) zwiększenie potencjału rozwoju MŚP.

2.3 Podstawowym założeniem tej polityki jest stworzenie w Europie takiego otoczenia biznesu, które byłoby przyjazne dla MŚP. Uznano, że osiągnięcie tego celu wymaga zgodnych działań wszystkich właściwych organów (zarówno unijnych, jak i krajowych i regionalnych), aby zagwarantować, że poszczególne już opracowane polityki wzajemnie się uzupełniają i nie utrudniają rozwoju MŚP.

2.4 Dnia 4 października 2007 r. Komisja przedstawiła komunikat zatytułowany „Małe i średnie przedsiębiorstwa — kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP”⁽¹⁾. Komunikat ten stanowi sprawozdanie Komisji skierowane do polityków i różnych organów, oceniające (dotychczasową) skuteczność „Europy” w realizacji celów pierwotnej polityki z 2005 r.

3. Uwagi dotyczące przeglądu śródkresowego

3.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyznaje, że Komisja Europejska podniosła rangę kwestii MŚP w programie społeczno-gospodarczym. Przyznajemy także, że pomimo różnych ograniczeń nałożonych przez rządy krajowe, Komisja starała się poprawić otoczenie gospodarcze dla MŚP w całej Europie. Podzielamy także zdanie Komisji, że nadal pozostaje wiele do zrobienia, zanim będziemy mogli przyjąć, że Europa jest rzeczywiście przyjazna dla MŚP.

3.2 EKES podziela zdanie, że politycy i prawodawcy powinni stosować się do zasady „najpierw myślenie na małą skalę”. Obawiamy się jednak, że choć Komisja może i uznać tę zasadę, to EKES nie jest przekonany, czy ten pogląd i cel podzielały wszystkie pozostałe organy rządowe na szczeblu krajowym i regionalnym, wraz z ich poszczególnymi agencjami i organizacjami.

3.3 EKES podziela zdanie, że wyrażenie „MŚP” jako nazwa lub opis jednego z sektorów gospodarki jest obecnie uwzględniane w większości dokumentów Komisji dotyczących działalności gospodarczej, ale obawiamy się, że uwzględnianie pojęcia „MŚP” w dokumencie niekoniecznie gwarantuje włączenie takich przedsiębiorstw do zalecanego procesu lub zalecanych obszarów polityki. Jesteśmy również zaniepokojeni faktem, że nie bierze się pod uwagę opinii przedstawicieli wolnych zawodów, osób samozatrudnionych oraz mikroprzedsiębiorstw. Nie zgadzamy się zatem ze stwierdzeniem, że „MŚP są obecnie w pełni objęte politykami Wspólnoty”.

⁽¹⁾ COM(2007) 592 wersja ostateczna.

3.4 Każdy przepis ma wpływ na sytuację małych przedsiębiorstw. Skumulowane skutki wielu przepisów stwarzają poważne problemy dla MŚP, co rzadko jest dostrzegane przez polityków i urzędników państwowych. Małe przedsiębiorstwa muszą wykorzystywać swój ograniczony czas i ograniczone zasoby na obsługiwanie swoich klientów. Im więcej czasu trzeba poświęcić na wypełnianie formularzy rządowych i dopełnianie formalności biurokratycznych, tym mniej pozostaje czasu na gromadzenie kapitału i tworzenie miejsc pracy poprzez dostarczanie towarów i świadczenie usług.

3.5 Wiele MŚP nadal uważa, że procedury organów UE i rządów krajowych są zbyt biurokratyczne, zbyt zależne od akredytacji ze strony osób trzecich i zbyt kosztowne w obsłudze. Ponadto urzędnicy nie rozumieją znaczenia czynników ryzyka, czasu, kosztów i korzyści, które dla większości MŚP ma znaczenie priorytetowe przy ocenie ich ewentualnego udziału w określonych projektach, wydarzeniach czy konsultacjach lub procesach egzekwowania przepisów czy ubiegania się o „wsparcie” dla przedsiębiorstw.

3.6 Jedno ze stale pojawiających oświadczeń ze strony MŚP i mikroprzedsiębiorstw dotyczy konieczności zapewnienia równych warunków w całej Europie. Uważamy, że do osiągnięcia tego celu jest jeszcze daleko. Wysuwany przez MŚP zarzut nieuczciwej konkurencji zbyt często interpretowany jest jako domaganie się subsydiów lub specjalnego traktowania, podczas gdy przedsiębiorstwa te ubiegają się jedynie o prawo do uczciwej konkurencji na takich samych zasadach.

3.7 MŚP narzekają na przepisy, ponieważ są one niejasne i niezrozumiałe. Duże przedsiębiorstwa natomiast do interpretacji przepisów mają własnych prawników. Wiele małych przedsiębiorstw nie może sobie pozwolić na poniesienie takich kosztów. Zatem kwestią o zasadniczym znaczeniu jest zapewnienie jasnego i jednoznacznego prawodawstwa, które nie wprowadzałoby w błąd ani nie pozostawiałoby szerokiego pola do interpretacji.

3.8 EKES jest zdania, że Komisja i rządy krajowe państw członkowskich nie zrozumiały istoty tego problemu, skutkiem czego te same przepisy prawa interpretowane są w poszczególnych państwach członkowskich na różne sposoby. Uważamy także, że jest zbyt wiele przypadków, w których transpozycja przepisów prawa UE do ustawodawstwa krajowego wykracza poza to, co jest wymagane zgodnie z tymi przepisami. W wyniku stosowania takiego podejścia MŚP mają trudności ze zrozumieniem i stosowaniem krajowych przepisów prawa. Utrudnia to także rozwój i prowadzenie transgranicznej działalności gospodarczej.

4. Kwestie szczególne

4.1 Wspieranie przedsiębiorczości i umiejętności

Przedsiębiorczość i edukacja

4.1.1 Stworzenie otoczenia społeczno-gospodarczego sprzyjającego w większym stopniu przedsiębiorczości wymaga zinte-

growanej polityki mającej na celu nie tylko zmianę postaw, ale także rozwój umiejętności obywateli. Jednakże same osoby odpowiedzialne za formułowanie i ustalanie polityki edukacyjnej nie zostały wychowane w środowisku edukacyjnym wspierającym rozwój przedsiębiorczości, a zatem mają znikomą wiedzę praktyczną na temat tego, co powoduje, że ktoś jest przedsiębiorczy, lub na temat czynników zachęcających do bycia osobą samowystarczalną i do założenia własnej firmy.

4.1.2 Pomimo znacznych nakładów na rozwój bardziej przedsiębiorczych postaw poprzez edukację, struktury wsparcia okazały się w znacznym stopniu nieskuteczne, a ponadto nie uwzględniono w nich kwestii edukacji w zakresie przedsiębiorczości, ani nie stworzono w ich ramach kultury sprzyjającej samowystarczalności. Uczniom należy uświadomić, że założenie własnej firmy ma tyle samo zalet, co poszukiwanie zatrudnienia w charakterze pracownika lub kontynuowanie nauki na wyższej uczelni.

4.1.3 Wiele z inwestycji skierowanych jest do uczniów, którzy ukończyli 16 lat. Uważamy, że jest to zbyt późny etap rozwoju oraz że odpowiednie zachęty muszą następować o wiele wcześniej.

4.1.4 Szczególną uwagę należało poświęcić przedsiębiorczości i edukacji w odniesieniu do uczniów, którzy uczą się w pełnym wymiarze godzin, a którzy mogą przejąć lub przejąć przedsiębiorstwa rodzinne (przekazywanie przedsiębiorstw). W niektórych częściach Europy stało się to poważnym problemem, którym należy się zająć.

4.1.5 Ważną rolę w promowaniu przedsiębiorczości i edukacji odgrywają partnerzy społeczni. Istotne jest zatem zacieśnienie współpracy między przedsiębiorcami a partnerami społecznymi, tak by przedsiębiorczość i edukacja były lepiej rozumiane i promowane w pozytywny sposób.

4.1.6 Należy zachęcać uczniów do postrzegania pracy jako szansy na przejęcie kontroli nad swoim życiem, na rozwijanie możliwości, przedsiębiorcze myślenie czy podjęcie ryzyka, a w odpowiednich okolicznościach – założenie własnej firmy.

Szkolenie i uznawanie umiejętności

4.1.7 Wszystkie małe przedsiębiorstwa szkolą swoich pracowników, ale niewielu spośród nich uzyskało świadectwo potwierdzające zdobyte kwalifikacje. Stanowi to szczególny problem w takich dziedzinach, jak bezpieczeństwo i higiena pracy, środowisko oraz w dziedzinach wiążących się z konsekwencjami prawnymi. Komisja i agencje rządów krajowych, które są odpowiedzialne za kształcenie i szkolenie zawodowe, powinny dołożyć większych starań, by kwalifikacje odzwierciedlały zadania rzeczywiście wykonywane w danym przedsiębiorstwie. W wolnych zawodach doprowadziło to do szczególnego problemu ze szkoleniami odpowiadającymi potrzebom tychże zawodów.

4.1.8 EKES jest zdania, że brak systemu kwalifikacji zawodowych i kształcenia zawodowego, który zwiększałby szanse na znalezienie zatrudnienia, stanowi podstawową przeszkodę w rozwoju przedsiębiorców i przedsiębiorstw europejskich, a szczególnie osób pracujących w MŚP. Uważamy, że nieuznanie istnienia tego problemu i niepodjęcie działań zaradczych poddaje w wątpliwość przekonanie Komisji, że odniosła sukces we wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości i umiejętności.

4.2 Lepszy dostęp MŚP do rynków

4.2.1 Przyznajemy, że Komisja próbowała usunąć zbędne bariery utrudniające dostęp do rynków. Obawiamy się jednak, że najlepsze intencje Komisji nie znalazły odzwierciedlenia w działaniach rządów poszczególnych państw członkowskich. W szczególności brak stabilnego, ogólnoeuropejskiego systemu ochrony własności intelektualnej, wynalazków i innowacji stanowi zasadniczą barierę w zwiększeniu dostępu MŚP do nowych rynków. Nie można pomijać faktu, że przedsiębiorcy z UE mogą dzięki inwestycjom kapitałowym i koncesjom zakładać w państwach trzecich MŚP, w których zatrudnieni/zatrudniani są obywatele UE. Takie MŚP powinny korzystać z podobnych udogodnień i nie powinno się utrudniać wprowadzania na rynek UE ich produktów, przynajmniej na początku ich działalności.

4.2.2 Ponadto uważamy, że rynek zamówień publicznych jest kolejnym rynkiem, który można było uczynić bardziej otwartym i odpowiedzialnym, a zatem bardziej dostępnym dla MŚP. Zamówienia publiczne stanowią około 16 % PKB UE i choć nastąpiła nieznaczna poprawa, jeśli chodzi o udział MŚP w tym rynku, niektóre podstawowe problemy są nadal nierozwiązane i powinny być zostac ujęte w przeglądzie śródkresowym:

- zbyt łatwo jest ignorować aspekt MŚP w kontekście zamówień publicznych;
- brak zdolności kredytowej danego MŚP, w opinii urzędników organu krajowego lub lokalnego, często nakłada na takie przedsiębiorstwo nieuzasadnione ograniczenia; w szczególności wymóg uzyskania akredytacji ze strony osoby trzeciej jako warunku uczestnictwa w danym przetargu stanowi dla większości MŚP przystępujących do przetargów dotyczących zamówień publicznych barierę, której przewyższenie wiąże się często z koniecznością poniesienia znacznych kosztów i która jest często zbędna;
- MŚP przystępujące do przetargów dotyczących zamówień publicznych, które uważają, że zostały potraktowane w sposób niesprawiedliwy, narzekają, że procedury rozpatrywania takich skarg są nieprzejrzyste.

4.3 Ograniczenie biurokracji

4.3.1 Istnieje tak duża liczba formalności biurokratycznych i zbędnych przepisów prawa, że trudno jest ocenić, co zostało dotychczas zrobione, aby zmniejszyć te obciążenia. Liczba

zbędnych zasad, przepisów i polityk narzuconych przez rządy (poprzez agencje, podmioty prawa publicznego i organy licencyjne) stanowi olbrzymią barierę dla MŚP oraz małych firm. EKES obawia się szczególnie, że w przeglądzie śródkresowym nie podkreślono tego problemu, a zwłaszcza w przypadku biurokracji tworzonej przez agencje rządowe, podmioty prawa publicznego i organy licencyjne. Takich organów często nie obowiązuje procedura, która umożliwiłaby petentom dochodzenie swoich racji, gdyż są one określane jako niezależne podmioty pozarządowe, a zatem niepodlegające kontroli rządowej.

4.4 Wzmocnienie dialogu i konsultacji z zainteresowanymi MŚP

4.4.1 Konsultacje ze stowarzyszeniami zrzeszającymi MŚP stanowią poważny problem, którego nie uwzględniono w przeglądzie śródkresowym. Konsultacje z udziałem ograniczonej liczby stowarzyszeń branżowych i stowarzyszeń przedsiębiorców prowadzone są na szczeblu europejskim⁽²⁾, ale liczba uczestniczących w nich stowarzyszeń przedsiębiorców jest znacznie ograniczona i wydaje się, że branżowa reprezentacja mniejszych przedsiębiorstw jest niewielka.

4.4.2 MŚP mają niewielkie zaufanie do wszelkich konsultacji na szczeblu rządów krajowych, uważając, że ich skargi są ignorowane przez polityków. Co się tyczy większości małych przedsiębiorstw, konsultacje są procesem, którego celem nie jest specjalnie zmiana pierwotnych zaleceń.

4.4.3 MŚP i mikroprzedsiębiorstwa są często określane jako „zbyt różnorodne” i „zbyt zdeorganizowane”, a zatem rzekomo zbyt trudno jest uwzględnić ich opinie w ostatecznych zaleceniach. Dotyczy to nawet konsultacji w sprawach rozwoju MŚP i małych firm. W takich przypadkach opinie większych przedsiębiorstw zbyt często uważane są za bardziej wiarygodne niż opinie MŚP czy mikroprzedsiębiorstw.

4.5 Zwiększanie potencjału rozwoju MŚP

Kwestię tę sprawozdawca przedstawi ustnie

4.5.1 EKES jest rozczarowany, że w przeglądzie śródkresowym nie uwzględniono problemów związanych z definicją MŚP, którą Komitet uważa za przestarzałą⁽³⁾. Zwiększenie wydajności poprzez mechanizację i zmianę zasad działania zasadniczo zmieniło zasady funkcjonowania przedsiębiorstw.

- Ponad 98 % wszystkich firm europejskich odpowiada stosowanej obecnie definicji MŚP.
- To, co niegdyś można było osiągnąć, zatrudniając 50 pracowników, można obecnie zrobić, zatrudniając dziesięciu pracowników.

⁽²⁾ Na przykład z UEAPME, które jest oficjalnie uznanym przedstawicielem MŚP w europejskim dialogu społecznym.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/enterprise_policy/sme_definition/sme_user_guide.pdf

— Jeżeli chcemy wspierać MŚP oraz mikroprzedsiębiorstwa, musimy opracować realistyczną definicję takich przedsiębiorstw. Jest to jedna z podstawowych przyczyn, dlaczego obowiązujące obecnie przepisy prawa dotyczące MŚP stale nie przynoszą oczekiwanych rezultatów.

4.5.2 Obowiązujące obecnie definicje są następujące:

Rodzaj przedsiębiorstwa	Liczba pracowników	Obrót roczny		Roczna suma bilansowa
Średnie	< 250	50 mln EUR	lub	43 mln EUR
Małe	< 50	10 mln EUR	lub	10 mln EUR
Mikro	< 10	2 mln EUR	lub	2 mln EUR

4.6 Status małych firm i osób pracujących na własny rachunek oraz wykonujących wolny zawód

4.6.1 EKES jest rozczarowany, że w przeglądzie śródkresowym nie uwzględniono obecnych problemów dotyczących samozatrudnienia. Zbyt wiele państw członkowskich stworzyło sztuczne bariery dla obywateli, którzy chcą rozwijać swoje umiejętności w zakresie przedsiębiorczości i założyć małą firmę. Nie istnieje ogólnoeuropejska definicja prawna „samozatrudnienia”, skutkiem czego samozatrudnienie jest nadużywane i stwarza zamęt zarówno wśród przedsiębiorców, jak i urzędników.

4.6.2 Takie nadużycie administracyjne utrudnia rozwój osobom „formalnie” pracującym na własny rachunek, które prowadzą małe firmy, płacą podatki i stosują się do wszystkich właściwych przepisów prawa.

4.6.3 Kwestię tę należało uznać za problem. Opracowanie definicji „samozatrudnienia” powinno być dla Komisji sprawą pierwszorzędnej wagi, ale jak dotychczas kwestii tej nie uznano za problem lub zlekceważono jej znaczenie.

4.7 Reprezentacja małych firm

4.7.1 W przeglądzie śródkresowym nie uwzględniono znaczenia prowadzenia konsultacji z MŚP, ani znaczenia sposobu, w jaki ich opinie są reprezentowane na szczeblu krajowym i europejskim. Zbyt często na konferencjach rządowych stowarzyszenia branżowe reprezentowane są przez osoby, które nie są przedsiębiorcami i które nie rozumieją danego problematycznego zagadnienia lub nie dysponują praktyczną wiedzą na dany temat.

4.7.2 Wiele departamentów Komisji zdaje sobie z tego sprawę, ale wydaje się, że nie podjęto żadnych działań mających na celu rozwiązanie tego problemu.

4.7.3 Konsultacje powinny być prowadzone zarówno za pośrednictwem internetu, jak i w formie papierowej, we wszystkich językach urzędowych UE, tak by zapewnić udział szerszego spektrum przedsiębiorstw.

4.8 Dostęp do środków z budżetu UE

4.8.1 W budżecie UE dostępne są dodatkowe środki na przedsięwzięcia i dotacje, ale mikroprzedsiębiorstwa i MŚP mają trudności z dostępem do tego rodzaju wsparcia, ponieważ:

- procedury są zbyt zbiurokratyzowane
- procedury trwają zbyt długo;
- pomoc w wyłanianiu i wnioskowaniu o fundusze nie jest przyjazna dla użytkownika;
- procedury rachunkowe ulegają nieustannym zmianom i w wielu przypadkach wymagają kosztownych audytów przez osoby trzecie, co zwiększa obciążenia biurokratyczne oraz koszty.

4.8.2 Jeżeli mikroprzedsiębiorstwa i MŚP mają uzyskać dostęp do funduszy europejskich, to należy wprowadzić specjalne procedury, które pozwoliłyby uwzględnić ograniczenia czasu pracy, jakie dotyczą tego rodzaju przedsiębiorstw.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie”

COM(2007) 799 wersja ostateczna

(2009/C 100/02)

Dnia 14 grudnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie”

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Joost VAN IERSEL.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 70 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES w pełni popiera cel Komisji, jakim jest promowanie zachęt do innowacyjności w ramach zamówień przedkomercyjnych w Europie. Jeśli Europa chce utrzymać pozycję lidera w świadczeniu efektywnych pod względem kosztów usług publicznych najwyższej jakości na rzecz swoich obywateli, z korzyścią dla gospodarki, środowiska społecznego i naturalnego, musi wykorzystywać jak najlepiej innowacje i postęp technologiczny w sferze usług publicznych.

1.2. EKES zgadza się z zaleceniami Komisji dotyczącymi „inteligentnego klienta” jako kluczowego prekursora bardziej aktywnej postawy władz publicznych wobec nowoczesnych zakupów. Z zasady, jakość umów z prywatnymi dostawcami wzrośnie dzięki podwyższeniu stopnia inteligentnego zaangażowania nabywcy publicznego.

1.3. EKES zgadza się z Komisją, że promowanie możliwości innowacji i stosowania technologii w dziedzinie zamówień publicznych będzie owocne dla Europy na dwa sposoby. Po pierwsze, poprzez podniesienie jakości usług publicznych i dobrego stosunku jakości do ceny, co będzie korzystne dla podatników; po drugie, poprzez otwarcie nowych możliwości w zakresie innowacji dla firm, co przyczyni się do ogólnej poprawy osiągnięć Europy w zakresie innowacji i zwiększenia jej konkurencyjności.

1.4. EKES podkreśla, że niezależnie od potencjalnych korzyści płynących z zastosowania nowego lub odmiennego podejścia do zamówień publicznych, prawidłowa transpozycja

i wdrożenie dyrektyw z 2004 r. ⁽¹⁾ („dyrektyw”) pozostaje priorytetem. Postawy tradycyjne i kulturowe są często głęboko zakorzenione. Doświadczenia praktyczne wskazują, że prawidłowe wdrażanie w państwach członkowskich wymaga ścisłego monitorowania, jak również wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk.

1.4.1. Obecnie zamówienia publiczne obejmują niezwykle szeroki zakres zagadnień i nowych paradygmatów. EKES podkreśla, że należy wprowadzić jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy zamówieniami publicznymi ogłaszanymi przez władze publiczne oraz przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, szczególnie przy promowaniu innowacji. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, wśród których większość angażuje się w projekty innowacyjne od ponad stulecia, dysponują większym zasobem kwalifikacji zawodowych i doświadczenia w realizacji projektów zaawansowanych technologicznie, co umożliwia im wdrażanie innowacji. To samo można powiedzieć o obronności, jakkolwiek Europa, w porównaniu z USA, nie dysponuje dużymi środkami budżetowymi i bazą dostaw na obszarze całego kontynentu. Dlatego też niniejsza opinia skupia się na władzach publicznych, ponieważ przedsiębiorstwa użyteczności publicznej już dziś dysponują umiejętnością zarządzania badaniami i rozwojem.

1.5. Wydaje się, że Komisja jest w bardzo dużym stopniu przekonana do przenoszenia użytecznych doświadczeń z USA, gdy chodzi o powiązanie technologii, innowacji i zamówień publicznych w Europie. EKES obawia się, że stworzenie porównywalnych możliwości nie będzie tak łatwe. W chwili obecnej, rynki użyteczności publicznej i obronności, związane z nimi zamówienia publiczne i innowacje w Europie rozwijają się głównie na bazie warunków i doświadczeń krajowych.

⁽¹⁾ Dyrektywy z 2004 r.: przedsiębiorstwa użyteczności publicznej 2004/17/WE; władze 2004/18/WE.

1.6. Zasadniczo w dziedzinie zamówień publicznych Europej odróżnia od USA brak:

- jednego wspólnego rynku i zbliżonych warunków dla średnich i małych przedsiębiorstw prowadzących działalność w zakresie zaawansowanych technologii na całym kontynencie;
- wspólnego języka;
- szczególnych relacji pomiędzy Pentagonem i firmami rynku technologicznego;
- przenoszenia produktów i aplikacji wojskowych do sfery cywilnej.

1.7. EKES chce jednoznacznie podkreślić, iż podziela opinię Komisji, zgodnie z którą musimy korzystać z wszelkich możliwości stymulowania innowacji w celu wypracowania lepszej jakości i wartości usług publicznych. W tym celu Komisja powinna też zachęcać władze publiczne, aby starały się korzystać nawzajem ze swych doświadczeń.

1.8. Nabywcy publiczni powinni być zachęceni do otwartości na rozwiązania innowacyjne i alternatywne (wariantowe), zamiast trzymać się dotychczasowych zamówień. Powinni szukać dobrego stosunku jakości do ceny, a nie tylko najniższych cen. Wymiany pomiędzy ośrodkami wiedzy w tym zakresie w niektórych państwach członkowskich mogą okazać się pomocne w określaniu wzorców dla całej Europy. W ten sposób nabywców można zachęcać do rozwijania umiejętności niezbędnych, aby stać się inteligentnymi klientami oraz do stopniowego gromadzenia doświadczeń. Te umiejętności i doświadczenie są warunkami *sine qua non*.

1.9. W dziedzinie innowacji nabywcy publiczni muszą nawiązać przejrzysty dialog techniczny na długo przed wezwaniem do składania ofert, aby zrozumieć obecną sytuację rynkową oraz umożliwić rynkowi lepsze zrozumienie problemu, który wymaga rozwiązania, a tym samym zaoferowanie optymalnych rozwiązań.

1.10. EKES zaleca ostrożność w angażowaniu większości władz publicznych w procesy innowacji czy jako pierwszych użytkowników. Władze publiczne zbyt często nie miały możliwości rozwoju umiejętności i zebrania doświadczeń, które umożliwiłyby im uczestnictwo w prawdziwie innowacyjnych projektach; ryzyko z tym związane jest poważne i wymaga najwyższej jakości zarządzania, jako że możliwość porażki jest bardzo realna.

1.11. W państwach członkowskich należy utworzyć sieć doświadczonych profesjonalistów i organizacji, do których będzie mógł się kierować nabywca w celu wzmocnienia swych zasobów w przypadku bardziej zaawansowanych projektów innowacyjnych.

1.12. Chociaż załącznik przedstawia procedury przedkomercyjnych zamówień publicznych, które, pozostając poza zakresem dyrektyw na mocy wyłączenia⁽²⁾, są tym niemniej zgodne z istniejącymi ramami prawnymi, istnieje możliwość ich naruszenia, także niezamierzonego. EKES zaleca, aby nabywcy zapoznali się z treścią załącznika i starannie stosowali się do jego zaleceń. W przypadku jakichkolwiek wątpliwości ze strony zamawiających władz czy też któregośkolwiek z potencjalnych dostawców EKES zaleca stanowczo, aby władze uzyskały z wyprzedzeniem wyjaśnienie ze strony Komisji, dotyczące możliwości naruszenia przepisów dotyczących pomocy państwowej lub klauzul wyłączających zawartych w dyrektywach oraz dostarczyły odpowiednie dowody wszystkim potencjalnym dostawcom.

1.13. Komisja słusznie kładzie nacisk na istotność praw własności intelektualnej. EKES dodaje, że w ich ustanawianiu, przyznawaniu oraz zarządzaniu nimi należy zachować daleko idącą ostrożność. Nie jest to prosta dziedzina działalności.

2. Wprowadzenie i kontekst

2.1. W 2004 roku Rada przyjęła obowiązujące obecnie dyrektywy w sprawie zamówień publicznych ogłaszanych przez przedsiębiorstwa użyteczności publicznej⁽³⁾ i władze publiczne⁽⁴⁾, które łącznie odpowiadają około 16 % europejskiego PKB.

⁽²⁾ Klauzule wyłączające:

- dyrektywa dotycząca przedsiębiorstw użyteczności publicznej, art. 24 lit. e): „Zamówienia na określone usługi wyłączone z zakresu niniejszej dyrektywy. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień na usługi dotyczące: (e) usług badawczych i rozwojowych oprócz umów, z których korzyści przypadają wyłącznie podmiotowi zamawiającemu i są wykorzystywane dla potrzeb prowadzonej przez niego działalności, pod warunkiem, że usługa taka jest w całości opłacona przez podmiot zamawiający.”
- dyrektywa dotycząca władz publicznych, art. 16 lit. f): „Wyłączenia szczególne. Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do zamówień publicznych na usługi: f) dotyczące usług badawczych i rozwojowych innych niż te, z których korzyści przypadają wyłącznie instytucji zamawiającej, dla potrzeb jej własnej działalności, pod warunkiem że całość wynagrodzenia za świadczoną usługę wypłaca instytucja zamawiająca.”

⁽³⁾ 2004/17/WE.

⁽⁴⁾ 2004/18/WE.

2.2. Celem dyrektyw było zdefiniowanie spójnego, niedyskryminującego i przejrzystego zestawu zasad, które zagwarantowałyby otwarcie rynków zamkniętych dotąd całkowicie lub częściowo, wzmocniły konkurencję wśród dostawców, a także zapewniłyby najkorzystniejszy stosunek cen do jakości dla rządów i obywateli.

2.3. W trakcie przygotowywania ostatecznych wniosków prowadzono długotrwałe i szeroko zakrojone rozmowy, aby upewnić się, że dyrektywy są wykonalne i spełniają swój cel.

2.4. Obecnie trwa transpozycja dyrektyw do prawa krajowego. Ich praktyczne wdrożenie okazuje się jednak trudne zarówno na szczeblu krajowym, jak i regionalnym. Procedury wymagają posiadania określonych umiejętności, profesjonalizmu i doświadczenia, którego władze dokonujące zamówień częstokroć jeszcze nie posiadają. W wielu przypadkach proces nauki jest długotrwały.

2.5. Ponieważ innowacja to jeden z głównych wątków strategii lizbońskiej, państwa członkowskie i Komisja podejmują różnorodne inicjatywy w celu zbadania i określenia, jak można sprzyjać innowacjom poprzez działania w zakresie zamówień publicznych na podstawie dyrektyw.

2.6. Najnowsze inicjatywy Komisji to między innymi:

- dziesięć zaleceń co do wzorcowych rozwiązań, niezbędnych, aby z powodzeniem zajmować się zamówieniami publicznymi⁽⁵⁾ („Poradnik w 10 punktach”);
- rozmowy pomiędzy urzędnikami Komisji i krajowymi dyrektorami ds. badań nad ICT⁽⁶⁾ w państwach członkowskich przyniosły konkretne propozycje dotyczące zamówień przedkomercyjnych⁽⁷⁾, które zostały omówione bardziej szczegółowo w pkt 4 niniejszej opinii;

⁽⁵⁾ *The 10-Point Guide: Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice* (Poradnik w 10 punktach: „Poradnik: innowacyjne rozwiązania w zamówieniach publicznych, 10 elementów dobrej praktyki”), SEC(2007) 280.

⁽⁶⁾ ICT: technologie informacyjno-komunikacyjne.

⁽⁷⁾ „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie”, COM(2007) 799 wersja ostateczna wraz z załącznikiem. SEC(2007) 1668.

— w ramach planu działań w zakresie technologii na rzecz środowiska (ETAP)⁽⁸⁾: inicjatywa DG ds. środowiska w sprawie weryfikacji technologii i odpowiednich certyfikatów;

— grupa ekspercka ds. zarządzania ryzykiem w zakresie zamówień publicznych w ramach DG ds. Badań właśnie rozpoczęła prace.

2.7. Inicjatywy Komisji opierają się na pionierskich sprawozdaniach, takich jak sprawozdanie Aho „Tworzenie innowacyjnej Europy”⁽⁹⁾, czy komunikat „Inicjatywa rynków pionierskich dla Europy”⁽¹⁰⁾, oraz są nimi inspirowane. Oba dokumenty wskazują jednoznacznie, że zamówienia publiczne mogą i powinny stać się wartościowym źródłem innowacyjnych działań, dóbr i usług⁽¹¹⁾. W pięciu spośród sześciu⁽¹²⁾ sektorów wyodrębnionych w ramach inicjatywy rynków pionierskich jako szczególnie sprzyjających innowacyjnym projektom istnieją znaczne możliwości dla innowacji w sferze publicznej.

2.8. W wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami określono zestaw kryteriów dla rynku pionierskiego, wśród których znalazły się między innymi: „kierowanie się zapotrzebowaniem, a nie impulsem technologicznym”, a także „strategiczny interes społeczny i gospodarczy”, którymi nabywcy publiczni są szczególnie zainteresowani. We wszystkich konsultacjach podkreślano powszechnie panujące przekonanie, że zamówienia publiczne powinny, w większym stopniu niż dotychczas, wspierać innowacyjne działania, produkty i usługi w Europie.

2.9. „Poradnik w 10 punktach”, opublikowany w marcu 2007 r., bazuje na sprawozdaniu Aho i wskazuje najlepsze praktyki w zakresie postępowania z innowacyjnymi rozwiązaniami w zamówieniach publicznych oraz podaje w dziesięciu punktach, jak stać się inteligentnym klientem⁽¹³⁾. Koncepcja inteligentnego klienta została omówiona bardziej szczegółowo w punkcie 3.14.

⁽⁸⁾ Działania priorytetowe ETAP to: promowanie badań i rozwoju; mobilizacja funduszy; wspieranie zwiększania popytu i poprawy warunków rynkowych.

⁽⁹⁾ „Creating an Innovative Europe”, sprawozdanie niezależnej grupy eksperckiej ds. badań i rozwoju oraz innowacji, powołanej po szczycie w Hampton Court w styczniu 2006 r.

⁽¹⁰⁾ „Inicjatywa rynków pionierskich dla Europy”: COM(2007) 860 wersja ostateczna.

⁽¹¹⁾ Inne dokumenty Komisji warte uwzględnienia to np. wydany w 2005 r. komunikat „More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach” („Więcej badań i innowacji – inwestowanie w rozwój i zatrudnienie: wspólne podejście”), ISBN 92-894-9417-4.

⁽¹²⁾ E-zdrowie, tekstylia ochronne, zrównoważone budownictwo, recykling, produkty pochodzenia biologicznego, odnawialna energia.

⁽¹³⁾ *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice* („Poradnik: innowacyjne rozwiązania w zamówieniach publicznych, 10 elementów dobrej praktyki”), SEC(2007) 280.

2.10. W komunikacie w sprawie zamówień przedkomercyjnych⁽¹⁴⁾, Komisja wprowadza nowy instrument aktywowania innowacji w zamówieniach publicznych. Przestrzegając zasad dyrektyw z 2004 r., Komisja chce promować umowy na usługi badawczo-rozwojowe zawierane pomiędzy nabywcami publicznymi i potencjalnymi dostawcami, obejmujące etapy badań i rozwoju poprzedzające fazę komercjalizacji, to znaczy fazę projektowania, budowy prototypu, testowania oraz fazę przedprodukcyjną, z wyłączeniem produkcji handlowej i sprzedaży.

2.11. EKES odnosi się bardzo przychylnie do wszelkich wysiłków na rzecz promowania innowacji w zamówieniach publicznych. W związku z tym EKES docenia wszelkie dokumenty oraz dalsze konsultacje i dyskusje pomiędzy decydentami politycznymi i nabywcami, które sprzyjają przygotowaniu gruntu dla zwiększenia potencjału innowacyjnego przemysłu w UE z korzyścią dla społeczeństwa.

2.12. Przedmiotem niniejszej opinii jest jednak analiza następujących zagadnień:

- koncepcja zamówień przedkomercyjnych przedstawiona w komunikacie oraz w załączniku do niego;
- potencjał zamówień przedkomercyjnych jako jednej z inicjatyw, które mogą przyczynić się do poprawy klimatu dla pożądaných innowacyjnych działań, produktów i usług;
- zakres i charakter narzędzi, którymi dysponują zamówienia publiczne w celu promowania innowacji w zakresie usług publicznych;
- staranna ocena ograniczeń i ryzyka.

3. Komentarze

3.1. „Poradnik w 10 punktach”⁽¹⁵⁾ określa jednoznacznie dziesięć najlepszych praktyk, które mogą pomóc władzom publicznym w efektywnym zajmowaniu się innowacyjnymi rozwiązaniami w zamówieniach publicznych; to solidny fundament dla dalszego rozwoju. Jednakże wcielenie poradnika w życie wymaga o wiele więcej działań. W niektórych obszarach potrzeba więcej pozytywnych działań; w innych niezbędna jest ostrożność.

⁽¹⁴⁾ „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie”, COM(2007) 799 wersja ostateczna wraz z załącznikiem SEC(2007) 1668.

⁽¹⁵⁾ *Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice* („Poradnik: innowacyjne rozwiązania w zamówieniach publicznych, 10 elementów dobrej praktyki”), SEC(2007) 280.

3.2. Efektywność zamówień publicznych jest uzależniona od stosowania wzorcowych rozwiązań zgodnych z dyrektywami. Dyrektywy promują jednolity rynek, wspierając tym samym Europę w konkurencji z innymi obszarami handlowymi o dużych rynkach wewnętrznych. Wzorcowe rozwiązania i dyrektywy są ze sobą nierozdzielnie związane.

3.3. Niektóre państwa członkowskie nadal znajdują się na etapie transpozycji dyrektyw z 2004 r. (patrz punkt 2.4), a w innych istnieją niezgodności z prawem krajowym. Utrudnia to czerpanie pełnych korzyści z dyrektyw.

3.4. Na poziomie praktycznym, przy stale rosnącej złożoności zamówień publicznych, istnieje niekwestionowana potrzeba rozwijania umiejętności i doświadczeń wszystkich zaangażowanych stron. W szczególności konieczne jest promowanie kultury dostosowanej do skutecznej realizacji złożonych projektów w ramach organizacji nabywcy.

3.5. Rozkwit innowacji wymaga dużego i łatwo dostępnego rynku. Tylko w takim przypadku koszty – pieniądze, czas, wysiłek – innowacji mogą się zwrócić. Innowacja ma kluczowe znaczenie dla rozwoju i umacniania gospodarki.

3.6. W związku z agendą lizbońską z 2000 r. podjęto decyzję, że zamówienia publiczne powinny odgrywać rolę w promowaniu i wspieraniu innowacji.

3.7. Jakkolwiek podstawowe dokumenty Komisji, dotyczące innowacji, wymienione w punkcie 2, odnoszą się na ogół bez rozróżnienia do dwóch sektorów publicznych – władz i przedsiębiorstw użyteczności publicznej – EKES zwraca uwagę na istniejące różnice w charakterze podmiotów tworzących te dwa sektory.

3.8. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej od dawna są sponsorami, użytkownikami, nabywcami i twórcami innowacyjnych projektów, podobnie, jak instytucje wojskowe i niektóre instytucje zdrowotne, dzięki czemu dysponują odpowiednimi umiejętnościami i doświadczeniem. Ich doświadczenie w zarządzaniu ryzykiem i złożonością innowacji nie powinno być lekceważone.

3.9. Władze publiczne mogą uczyć się od przedsiębiorstw użyteczności publicznej, od instytucji wojskowych i innych doświadczonych sektorów skutecznej realizacji innowacyjnych projektów. Mogą też uzyskać lepszy obraz tego, jakie zasoby i w jakim zakresie należy wykorzystać w tym celu. Być może na krótką metę zatrudnianie osób, które pracowały w odpowiednich działach tych organizacji, a następnie przeszły na emeryturę, a które chcą pozostać aktywne zawodowo przez kilka kolejnych lat, może okazać się cennym źródłem doświadczenia.

3.10. Innowacja to zastosowanie nowych sposobów realizacji zadań. Można ją wdrażać w zakresie prac, dostaw i usług. Badania i rozwój są kluczowymi prekursorami każdego innowacyjnego projektu. Należy uwzględniać rozróżnienie pomiędzy badaniami podstawowymi i stosowanymi: badania podstawowe są prowadzone przede wszystkim przez wyższe uczelnie i placówki badawcze; dostarczają one bazę teoretyczną i praktyczną, na której mogą bazować badania stosowane i działania rozwojowe. Badania stosowane obejmują prace teoretyczne i praktyczne, których celem jest utworzenie podstaw dla realizacji jednego lub większej liczby projektów. Niniejsza opinia odnosi się do badań podstawowych wyłącznie w takim stopniu, w jakim jako badania podstawowe można określić zamówienia przedkomercyjne zgodnie z analizą przedstawioną w punkcie 4.

3.11. Zasadniczo nie istnieją istotne różnice pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym co do sposobu realizacji innowacyjnych projektów. Oczywiście istnieją między nimi drobne różnice: sektor publiczny podlega ścisłemu nadzorowi, przed którym sektor prywatny jest w dużej mierze chroniony. W każdym przełomowych badaniach zdarzają się porażki; taka jest cena postępu. Jakkolwiek niezbędne jest wdrożenie odpowiedzialnej dyscypliny, której celem będzie zminimalizowanie błędów i wyciąganie z nich wniosków, nadmierne rozwodzenie się nad nimi hamuje dalszy rozwój.

3.12. Dyrektywy z roku 2004 obejmują zagadnienie kontraktów z elementami innowacji. Nie jest konieczne wprowadzanie dalszego prawodawstwa, ale raczej zrozumienie, w jaki sposób należy realizować innowacyjne projekty w ramach istniejących przepisów.

3.13. W przypadku wszystkich projektów z elementami innowacji – a także w przypadku wielu innych – nabywca musi posiadać cechy inteligentnego klienta. Cechy te zostały omówione szczegółowo w „Poradniku w 10 punktach”, w niniejszej opinii podkreśla się zaś ich zasadnicze znaczenie.

3.14. Mówiąc ogólnie, inteligentny klient musi być otwarty na nowe idee, a zarazem wystarczająco zdyscyplinowany, aby nimi zarządzać. Niezbędne jest zaangażowanie ludzi dysponujących doświadczeniem i umiejętnościami w zakresie zarządzania projektami innowacyjnymi. Przede wszystkim jednak, organizacja, aż po najwyższy szczebel kierownictwa, musi funkcjonować zgodnie z potrzebami projektów tego rodzaju. Bez odpowiedniego nastawienia całej organizacji, ludzie pracujący z projektem nie odniosą sukcesu.

3.15. Projekty innowacyjne można podzielić na trzy kategorie o odrębnych cechach, które zarazem mają też pewne cechy wspólne. W niniejszej opinii, o ile nie wskazano inaczej, „produkt” oznacza prace, dostawy i usługi.

3.16. Trzy kategorie:

- a) Akceptacja innowacyjnego produktu, który ma zaspokajać określone potrzeby, wywiera jednak niewielki lub zerowy wpływ na sposób funkcjonowania nabywcy. Zapewnia korzyści przy niewielkim ryzyku wystąpienia zakłóceń.
- b) Przyjęcie innowacyjnego produktu, który wymaga od nabywcy dostosowania sposobu prowadzenia działalności. Potencjalne korzyści są duże, wiążą się jednak z pewnym ryzykiem oraz koniecznością opracowania nowych procedur i przeszkolenia personelu.
- c) Zaangażowanie w innowacyjny projekt. Nabywca może być zaangażowany w proces w mniejszym lub większym stopniu, począwszy od prawdziwie wspólnych projektów, rozpoczętych ich wspólnym zdefiniowaniem, aż po bycie ich pierwszym użytkownikiem uczestniczącym w testach beta ⁽¹⁶⁾ oraz zakup produktu w fazie przedprodukcyjnej.

3.17. Najistotniejsze – a także najskuteczniejsze w zakresie promowania innowacji – dla angażowania nabywców publicznych w innowację, a także najłatwiejsze w zastosowaniu jest rozwiązanie a). Wymaga ono, aby nabywca był otwarty na oferty wariantowe ⁽¹⁷⁾ – rozwiązania alternatywne – oraz dysponował zasobami ludzkimi zdolnymi do oceny zróżnicowanych ofert na bazie kryterium największych korzyści ekonomicznych.

⁽¹⁶⁾ Koncepcje testów alfa i beta pochodzą z branży oprogramowania.

— Testy alfa to symulacje lub faktyczne testy funkcjonowania przeprowadzane przez potencjalnego użytkownika lub niezależny zespół testowy, zwykle w organizacji realizującej projekt.

— Testy beta następują po fazie testów alfa. Tak zwane wersje beta oprogramowania są udostępniane ograniczonej grupie użytkowników spoza zespołu programistów, dzięki czemu dalsze niezależne testy zapewniają wyeliminowanie większości błędów.

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa w sprawie władz publicznych 2004/18/WE, art. 24: „Oferty wariantowe

1) W przypadku gdy kryterium udzielenia zamówienia jest oferta najkorzystniejsza ekonomicznie, instytucje zamawiające mogą zezwolić oferentom na składanie ofert wariantowych.

2) Instytucje zamawiające zaznaczają w ogłoszeniu o zamówieniu, czy dozwolone jest składanie ofert wariantowych; bez takiej wzmianki składanie ofert wariantowych nie jest dopuszczalne.

3) Instytucje zamawiające dopuszczające składanie ofert wariantowych określają w dokumentach zamówienia minimalne wymagania, które muszą spełniać warianty oraz wszelkie szczególne wymagania ich składania.

4) Rozpatrywane są jedynie oferty wariantowe spełniające minimalne wymagania, określone przez instytucje zamawiające. W ramach procedury udzielania zamówienia publicznego na dostawy lub usługi, instytucje zamawiające, które dopuściły składanie ofert wariantowych nie mogą odrzucić wariantu wyłącznie na podstawie tego, że prowadziłyby to do udzielenia zamówienia na usługi, zamiast na dostawy lub zamówienia na dostawy zamiast na usługi”.

3.18. Kategoria (b) sprawdza się w przypadku nabywców dążących do poprawy funkcjonowania swojej organizacji poprzez zastosowanie innowacyjnego produktu, co może niekiedy wymagać pewnego zakresu prac rozwojowych w celu wcielenia innowacyjnego produktu w ramy funkcjonowania nabywcy. Wymaga to umiejętności jasnego określenia wymogów, które nie mogą też być bezzasadnie restrykcyjne, oraz zaangażowania przedstawicieli działów, które będą użytkownikami produktu, i działu technicznego nabywcy. Zasoby, które nabywca musi przeznaczyć na realizację projektu, są dość znaczne, ale przy dobrym zarządzaniu ryzyko związane z integracją można kontrolować, a korzyści przewyższają poniesione nakłady.

3.19. Kategoria c) nastręcza najwięcej trudności. Definiowanie i opracowywanie całkowicie nowych rozwiązań od podstaw nierozdzielnie wiąże się z wyższym ryzykiem technologicznym niż stopniowe zmiany, mające na celu adaptację lub zintegrowanie nowych produktów rynkowych z istniejącymi procesami b). Niewiele organizacji – poza tymi, które zostały określone w punkcie 3.8 (wojskowe itd.) – dysponuje wystarczającymi umiejętnościami i doświadczeniem, aby móc uczestniczyć w pełni w prawdziwie innowacyjnych projektach, należących do kategorii c). Ryzyko jest duże i wymaga najwyższej jakości zarządzania. Jakkolwiek korzyści mogą być ogromne – w przeciwnym razie podejmowanie się realizacji projektu nie miałoby sensu – prawdopodobieństwo porażki jest bardzo realne. Typ projektu, analizowany w komunikacie, należy do kategorii c).

3.20. Z komunikatu wynika, że nabywca może przeprowadzić projekt innowacyjny w postaci zamówienia w zakresie badań i rozwoju aż do opracowania nowego produktu. W przypadku dalszego zamówienia komercyjnie rozpowszechnianych produktów końcowych wymogi w zakresie przeprowadzenia postępowania przetargowego muszą być analizowane indywidualnie zgodnie z postanowieniami dyrektyw o zamówieniach publicznych. Firmy na ogół wytwarzają zaprojektowane przez siebie produkty, przynajmniej do momentu, gdy w grę wchodzi praktyczna możliwość rozpoczęcia produkcji na podstawie licencji. EKES jest zdania, że przyznanie jakichkolwiek praw własności intelektualnej w związku z projektem oraz ustalenia związane z zarządzaniem nimi powinny zostać starannie przeanalizowane z praktycznego i handlowego punktu widzenia przed rozpoczęciem projektu.

3.21. Istnieją dowody, że procedura zbliżona do analizowanej w komunikacie jest stosowana w Stanach Zjednoczonych. Jakkolwiek przykłady jej zastosowania można znaleźć w dziedzinie wojskowości (zamówienie na samoloty-cysterny, które może zostać rozdzielone pomiędzy firmy Boeing i Airbus), głównym obszarem, gdzie przykłady te są najliczniejsze, jest elektronika. Na tym polu, z wyjątkami w rodzaju uodporniania układów scalonych na zaburzenia elektromagnetyczne, sektor handlowy i wojskowy są sobie bliższe niż w większości pozostałych dziedzin.

3.22. Tworząc porównania pomiędzy Stanami Zjednoczonymi i Europą, należy brać pod uwagę dzielące je różnice strukturalne. USA jest od dawna jednym krajem, który rozwija się na bazie niemal nieograniczonych zasobów fizycznych – rolnictwa, złóż złota, ropy naftowej, zasobów ludzkich – oraz, z wyjątkiem okresu po 1929 roku, kapitału. Doprowadziło to – poza, do niedawna, sferą bankowości – do rozwoju długotrwałego wspólnego rynku oraz obsługującej go infrastruktury. Europę czeka jeszcze długa droga, zanim będzie mogła korzystać z podobnych atutów. Mimo to, a także mimo ewidentnych atutów USA, istnieją pewne obszary, w których kraj ten pozostaje obecnie w tyle za Europą, przede wszystkim w dziedzinie niemal powszechnej dostępności opieki zdrowotnej.

3.23. Poza ryzykiem porażki technicznej – wpisanej nieodłącznie w każdy prawdziwie innowacyjny projekt – istnieją też ryzyka finansowe, wynikające z niezgodności z przepisami dotyczącymi pomocy państwa, przejrzystości, niedyskryminacji oraz z zapisami dyrektyw, które wymagają analizy i zostały omówione szerzej w punkcie 4.3 Pomoc państwa.

4. Załącznik – SEC(2007) 1668 – do komunikatu: „Zamówienia przedkomercyjne – dokument roboczy służb Komisji”

4.1. Proponowany program („program”)

4.1.1. Zasada podstawowa: kiedy nabywca stosuje podział ryzyka i korzyści na warunkach rynkowych, usługi badawczo-rozwojowe mogą być przedmiotem zamówienia z zastrzeżeniem klauzul wyłączających⁽¹⁸⁾ w ramach dyrektyw⁽¹⁹⁾ oraz mogą zostać wykorzystane w celu zgłębienia innowacyjnych rozwiązań odpowiadających wymogom (przed ogłoszeniem przetargu na komercyjne rozpowszechnianie produkty końcowe), co przyczynia się ogólnie do powstawania innowacyjnych koncepcji.

4.1.2. Kluczowy warunek wstępny: nabywca musi zapoznać się z działaniami i możliwościami potencjalnych dostawców oraz jednoznacznie określić zakres swoich potrzeb co do wyniku końcowego, unikając przy tym nadmiernej restrykcyjności.

4.1.3. Realizacja: Po określeniu wymogów i zidentyfikowaniu potencjalnych dostawców zaleca się, aby nabywca zrealizował trzyetapowy projekt badawczo-rozwojowy z ich udziałem, rozpoczynając od uzasadnionej liczby przedsięwzięć (zaleca się, aby było ich pięć), a następnie ograniczał ich liczbę stopniowo do dwóch, które zrealizują fazę przedprodukcyjną oraz testy beta. Następnie należy określić wymogi produkcyjne w ofercie przetargowej zgodnie z przepisami dyrektyw.

⁽¹⁸⁾ The 10-Point Guide: „Guide on dealing with innovative solutions in public procurement, 10 elements of good practice”, (Poradnik w 10 punktach: „Poradnik: innowacyjne rozwiązania w zamówieniach publicznych, 10 elementów dobrej praktyki”), SEC(2007) 280.

⁽¹⁹⁾ Patrz: przypis 1.

4.2. Uwagi

4.2.1. Program bazuje ogólnie na praktykach stosowanych w zamówieniach publicznych w dziedzinie obronności w wielu krajach; są one zasadniczo podobne na całym świecie i zostały dobrze poznane.

4.2.2. Przemysł obronny ma charakter szczególny, ponieważ musi wybiegać daleko w przyszłość na podstawie prognoz politycznych i taktycznych, które ze względu na swój charakter nie mogą być dokładnie określone. Prowadzi się wiele działań badawczych i ograniczone działania rozwojowe – tak, jak to przewidziano w programie – które prowadzą do wdrożenia nielicznych programów produkcji. Projekty badawczo-rozwojowe, a także kontrakty produkcyjne, zbyt często stają się przedmiotem niekończącego się ciągu zmian w wyniku pozyskiwania coraz to nowych informacji taktycznych lub politycznych w długim okresie; dlatego przekraczanie zakładanych kosztów projektu jest zjawiskiem powszechnym. Działania rozwojowe, podejmowane przez władze publiczne, nie powinny, przy właściwym nimi zarządzaniu, stawać się przedmiotem podobnego ciągu modyfikacji.

4.2.3. Pytanie, czy program tego rodzaju jest odpowiedni dla tych obszarów sektora publicznego, które dysponują mniejszym doświadczeniem w zakresie zaawansowanych technologicznie projektów rozwojowo-badawczych, musi pozostać otwarte.

4.2.4. Pojawiają się oczywiście obawy, że klauzule wyłączające przewidziane w dyrektywach w odniesieniu do umów na usługi badawczo-rozwojowe, które nie są realizowane na wyłączny użytek nabywcy, mogą być wykorzystywane w sposób niezgodny z zasadami konkurencji, prowadząc do wyłaniania się krajowych liderów, a tym samym podważając cel dyrektyw, jakim jest wspieranie jednolitego rynku paneuropejskiego.

4.2.5. Zakładając, że projekty objęte programem będą realizowane, należy rozpatrzyć bardziej szczegółowo niektóre kwestie.

4.3. Pomoc państwa

4.3.1. W momencie uruchomienia jakichkolwiek zamówień w ramach programu musi, jak stwierdza się w załączniku, wyłonić się kwestia pomocy państwa. To, czy dany projekt zawiera element pomocy państwa oraz czy jest ona uzasadniona, pozostaje poza zakresem niniejszej opinii. Jednakże skutki każdego rodzaju niejasności dla projektów realizowanych w ramach programu bez wątplenia stanowią jej element.

4.3.2. Zamówienia przedkomercyjne zostały zdefiniowane w komunikacie jako metoda zamawiania usług badawczo-rozwojowych poprzez zastosowanie podziału ryzyka

i korzyści pomiędzy nabywcami i dostawcami oraz nie stanowią pomocy państwa. EKES zaleca, aby nabywcy szczegółowo przeanalizowali treść załącznika, w którym przedstawiono przykład wdrożenia zamówień przedkomercyjnych zgodnie z istniejącymi ramami prawnymi. W przypadku wątpliwości, przy uruchamianiu pierwszego pilotażowego projektu zamówień przedkomercyjnych zaleca się uzyskanie wyjaśnienia Komisji w sprawie ewentualnej pomocy państwa lub innych naruszeń oraz przedstawienie stosownego potwierdzenia potencjalnym dostawcom. Stwierdzenie, czy w danym przypadku mamy do czynienia z pomocą państwa, jest niewątpliwie kwestią złożoną.

4.3.3. Jeśli okaże się, że w grę wchodziła pomoc państwa i że była ona niezgodna z prawem, dostawca może mieć obowiązek dokonania zwrotu, nie ma jednak możliwości uzyskania rekompensaty ze strony nabywcy, który złożył zamówienie na usługi badawczo-rozwojowe. Tym samym, dostawca jest narażony na istotne ryzyko, od którego prawdopodobnie nie może się ubezpieczyć. Fakt, że beneficjent świadczonej nielegalnie pomocy państwa (dostawca) musi zwrócić otrzymane pieniądze, nie może zaś ubiegać się o zwrot od nabywcy, nie ma oczywiście zastosowania wyłącznie do zamówień badawczo-rozwojowych: ta sama zasada odnosi się do wszelkich zamówień publicznych. Fakt zastosowania zatwierdzonej procedury udzielania zamówień publicznych (np. procedury określonej w dyrektywach) nie stanowi absolutnej gwarancji uniknięcia pomocy państwa, ponieważ faworyzowanie dostawców może mieć miejsce na wiele sposobów, zarówno bezpośrednio, jak i pośrednio. Zastosowanie klauzuli wyłączającej nie musi zwiększyć ani też zmniejszyć ryzyka dokonania zakupu niezgodnie z warunkami rynkowymi i sprzecznie z zasadami przejrzystości i niedyskryminacji.

4.3.4. Najbardziej pożądanym rozwiązaniem jest zwiększenie zasobu doświadczenia wszystkich wydziałów odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, tak aby były one w stanie prawidłowo stosować kryteria pozwalające stwierdzić brak pomocy państwa. Kryteria te dotyczą dokonywania zakupów na warunkach rynkowych zgodnie z zasadą przejrzystości i niedyskryminacji. Doświadczenie to ma charakter uniwersalny, ponieważ wspomniane kryteria mają zastosowanie nie tylko do zamówień badawczo-rozwojowych; te same kryteria stosuje się do wszelkiego rodzaju zamówień publicznych, jakkolwiek ryzyko związane z zamówieniami przedkomercyjnymi może być większe.

4.3.5. Załącznik określa kryteria, na podstawie których można upewnić się, że dany projekt zamówienia przedkomercyjnego nie stanowi pomocy państwa. Dlatego też EKES zaleca, aby Komisja i państwa członkowskie rozważyły możliwość promowania szkoleń i wymiany wiedzy w zakresie przygotowywania projektów zamówień przedkomercyjnych zgodnie z obowiązującym prawodawstwem, aby uniknąć ryzyka, że władze publiczne – i ich dostawcy – będą następnie borykać się z problemami związanymi z udzieleniem pomocy państwa.

4.3.6. Jakkolwiek kwestia ta nie dotyczy pomocy państwa, w przypadku, gdy klauzule wyłączające zawarte w dyrektywach, dotyczące określonych usług badawczo-rozwojowych, okażą się nie mieć zastosowania, oznacza to, że zamówienie publiczne podlega pod zasady określone w dyrektywach. Zgodnie z dyrektywą odwoławczą zamówienie, które zostało udzielone bez publikacji odpowiedniego ogłoszenia lub poddane zawieszeniu typu *standstill* zostanie uznane za nieskuteczne⁽²⁰⁾. W takiej sytuacji dostawca jest zagrożony nieotrzymaniem wynagrodzenia za wykonaną pracę. Ryzyko to, od którego prawdopodobnie również nie można się ubezpieczyć, nie ogranicza się do zamówień badawczo-rozwojowych, ale jest większe w przypadku zastosowania klauzul wyłączających zawartych w dyrektywach. Należy zachować ostrożność i szukać pomocy doradców.

4.4. Ryzyko

4.4.1. Każdy program rozwojowo-badawczy wiąże się z ryzykiem; nie wszystkie projekty innowacyjne przynoszą spodziewane rezultaty. W programie słusznie się wskazuje, że ryzyka i korzyści powinny podlegać podziałowi pomiędzy nabywcę i dostawcę. Kładzie się jednak nacisk na kwestię pomocy państwa i zasady wynikające z traktatu, które, co należy zapewne uznać za nieuniknione, zwiększają złożoność i tak już skomplikowanego zagadnienia.

4.4.2. Podobnie jak w innych przypadkach zarządzania ryzykiem, strony powinny uzgodnić między sobą przyjęcie odpowiedzialności za ryzyko, które każda z nich jest w stanie lepiej kontrolować, a także utrzymywanie stałej łączności w celu wyeliminowania możliwości powstania lub eskalacji dalszego ryzyka oraz jego identyfikacji i łagodzenia.

4.4.3. W załączniku omówiono kontrakty ze stałymi cenami, w przypadku których władze publiczne określają poziom maksymalny i wzywają oferentów do składania ofert na poziomie lub poniżej górnego pułapu, przy założeniu, że dostawca czy dostawcy w mniejszym lub większym stopniu dofinansują projekt w zamian za prawo użytkowania. Kontrakty tego rodzaju mogą być atrakcyjne dla dostawców, którzy mają łatwy dostęp do szerszego rynku dla opracowywanych produktów, wprowadzając one jednak element złożoności w przypadkach, gdy możliwość szerszego wykorzystania nie jest oczywista, a korzyści dla nabywcy są znaczące. W takich przypadkach nabywca powinien raczej rozważyć inne rozwiązania.

4.5. Własność intelektualna

4.5.1. Prawa własności intelektualnej stanowią istotny element programu. Należy ustalić, komu przysługują prawa i w jakim

stopniu ma to wpływ na podstawy prawne projektu, a także na praktyczny rezultat w postaci korzyści z działań badawczo-rozwojowych.

4.5.2. Zasadniczo istnieją trzy metody ochrony praw własności intelektualnej:

— patenty – monopol ustawowy;

— prawo autorskie – obowiązujące dla wszystkich prac oryginalnych;

— tajemnica – w przypadku, gdy ani patent, ani prawa autorskie nie zapewniają skutecznej ochrony.

4.5.3. Patenty to najskuteczniejsza i najłatwiejsza do wykorzystania w handlu forma ochrony fundamentalnych wynalazków, które można udostępniać stronom trzecim na bazie licencji. Są też najbardziej kosztowne. Jeśli wynalazek nie spełnia tych kryteriów lub też projekt nie dotyczy sektora przemysłu, w którym patenty są wykorzystywane jako element walki konkurencyjnej, uzyskanie patentu jest na ogół stratą pieniędzy. Obrona prawa do patentu jest również niezwykle droga.

4.5.4. Prawo autorskie nic nie kosztuje: po prostu istnieje. Jednakże, w przeciwieństwie do posiadacza patentu, właściciel praw autorskich musi dowiedzieć, że strona naruszająca faktycznie wiedziała o istnieniu materiału objętego prawem autorskim i dopuściła się jego skopiowania. Niezależne powielanie materiału objętego prawem autorskim bez wiedzy o jego istnieniu nie jest uznawane za kopiowanie i nie może zostać skutecznie zaskarżone.

4.5.5. Tajemnica ma powszechne zastosowanie w sektorze handlowym w celu ochrony przewag konkurencyjnych. Utrzymanie wynalazku w tajemnicy ma znaczenie kluczowe w przypadku zamiaru jego opatentowania; wczesne jego ujawnienie może wykluczyć możliwość uzyskania patentu. W przypadkach, gdy ani patent, ani prawa autorskie nie zapewniają skutecznej ochrony wynalazków o wartości handlowej, jedynym rozwiązaniem jest utrzymanie ich w tajemnicy. Coca-Cola zazdrośnie strzeże receptury swego sztandarowego napoju.

4.5.6. Jakkolwiek tajemnica jest skuteczną metodą ochrony własności intelektualnej i w niektórych przypadkach może być jedynym dostępnym rozwiązaniem, budzi ona wątpliwości w kontekście przejrzystości.

4.5.7. Formułowanie specyfikacji przetargowych do dalszych zamówień na komercyjne produkty końcowe z punktu widzenia funkcjonalności, a nie szczegółowych specyfikacji produktowych, może okazać się pomocne w spełnieniu wymogów przejrzystości przez oferentów bez konieczności ujawniania szczegółów technicznych wdrażania poszczególnych rozwiązań, opracowanych w fazie przedkomercyjnej.

⁽²⁰⁾ Dyrektywa 2007/66/WE („Procedury odwoławcze”), artykuł 2d, Nieskuteczność („Państwa członkowskie zapewniają, aby umowa została uznana za nieskuteczną przez organ odwoławczy niezależny od instytucji zamawiającej lub by jej nieskuteczność wynikała z decyzji takiego organu odwoławczego w następujących przypadkach: (a) jeżeli instytucja zamawiająca udzieliła zamówienia bez uprzedniej publikacji ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, co nie było dopuszczone zgodnie z dyrektywą”).

4.5.8. Prawa własności intelektualnej są bez wątpienia niezwykle istotne dla projektów badawczo-rozwojowych, rozważanych w ramach programu. Należy jednak bardzo ostrożnie i rozważnie podchodzić do ich określania, przydzielania i zarządzania nimi. Jest to złożony obszar działalności.

4.5.9. W przypadku zamówień przedkomercyjnych prawa własności intelektualnej podlegają podziałowi pomiędzy nabywców i dostawców: dostawcy zachowują te prawa, nabywcy otrzymują bez licencji prawo użytkowania, a także prawo do wymagania od przedsiębiorstw uczestniczących w zamówieniach przedkomercyjnych udzielania dostawcom będącym stroną trzecią licencji do praw własności intelektualnej na równych i rozsądnych warunkach rynkowych. Prawo użytkowania bez licencji umożliwia nabywcy publicznemu wykorzystanie wyników B+R do użytku własnego bez konieczności finansowania kosztów licencji dla uczestników. Prawo do wymagania od uczestników wydawania licencji do praw własności intelektualnej po cenie rynkowej dostawcom będącym stroną trzecią umożliwia nabywcy publicznemu zapewnienie sobie dostępu do wystarczająco dużego i konkurencyjnego łańcucha dostaw, a jednocześnie pozwala uczestnikom na uzyskiwanie dochodów z praw własności intelektualnej, które otrzymali w czasie projektu zamówienia przedkomercyjnego. W Europie nabywcom publicznym może brakować doświadczenia w ocenie wartości rynkowej praw własności intelektualnej, a zatem zaleca się szkolenie i zdobywanie doświadczenia w zakresie podziału ryzyka i korzyści w odniesieniu do tychże praw.

4.5.10. Władze publiczne muszą uczyć się na przykładzie wzorcowych rozwiązań w zakresie kupna i sprzedaży praw własności intelektualnej, istniejących w sektorze prywatnym, a także typowych zapisów kontraktów rządowych, dotyczących podziału praw własności intelektualnej z dostawcami w ramach zamówień publicznych, mających zastosowanie na całym świecie.

4.6. *Kwalifikacje dostawcy i nabywcy*

4.6.1. Potencjalni dostawcy muszą oczywiście dysponować umiejętnościami z zakresu zarządzania projektami innowacyjnymi; inteligentny klient bez trudu zweryfikuje ich doświadczenie.

4.6.2. Potencjalni nabywcy także muszą umieć zarządzać projektami tego rodzaju. Uzyskanie wiedzy na temat najnowszych trendów rynkowych, przygotowanie specyfikacji wymogów pod kątem wydajności, negocjacje i wybór dostawców, zarządzanie projektem i związanym z nim ryzykiem wymagają umiejętności i doświadczenia w ramach organizacji nabywcy. Jeśli organizacja nie wykształciła odpowiedniej kultury – na wszystkich szczeblach funkcjonowania – zarządzania projektami tego rodzaju, porażka może okazać się kosztowna. Opisanie tu cechy są oczywiście atrybutami inteligentnego klienta.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Usuwanie przeszkód w transgranicznych inwestycjach funduszy *venture capital*

COM(2007) 853 wersja ostateczna

(2009/C 100/03)

Dnia 21 grudnia 2007 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

*komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: Usuwanie przeszkód w transgranicznych inwestycjach funduszy *venture capital**

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Peter MORGAN, a współsprawozdawcą – Olivier DERRUINE.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komunikat Komisji łączy w sobie dwa najważniejsze aspekty strategii lizbońskiej. Pierwszy z nich obejmuje skoncentrowanie się na tworzeniu i rozwoju innowacyjnych małych przedsiębiorstw, drugi zaś dotyczy integracji rynków kapitałowych UE jako sposobu finansowania zatrudnienia i wzrostu produkcji. Zbieżność obydwu kierunków polityki wynika z potrzeby stworzenia ogólnoeuropejskiego sektora kapitału *venture*.

1.2. Komunikat jest jednym z etapów rozpoczętych prac. Potrzebna będzie ścisła współpraca między państwami członkowskimi, Komisją Europejską i sektorem *venture capital*, by zrealizować kolejne etapy przedstawione w punkcie 3.6. Po przeprowadzeniu wspomnianych działań Komisja przedstawi kolejne sprawozdanie w 2009 r.

1.3. Dostępność kapitału *venture* nie stanowi panaceum. Fundusze *venture capital* są bardziej zainteresowane dużymi transakcjami, gdyż niewielkie przedsięwzięcia potrafią być równie czasochłonne. Fundusze tego rodzaju są więc bardziej skłonne zapewniać środki na dalsze rozszerzenie działalności przedsiębiorstw już znajdujących się w fazie rozwoju niż kapitał początkowy na założenie firmy. Jako że fundusze *venture* zapewniają także kapitał załączkowy, kapitał na założenie lub rozbudowę firmy, stanowią one istotny element strategii lizbońskiej i Komitet popiera inicjatywę Komisji w tym zakresie. Ważne jest poprawienie dostępu do kapitału *venture* w tych państwach członkowskich, gdzie sektor ten jest słabiej rozwinięty.

1.4. Możliwość upłynnienia inwestycji ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia funduszy *venture capital*. W tym celu muszą one znaleźć nabywcę z branży, tj. większe przedsiębiorstwo, lub sprzedać firmę inwestorom na giełdzie. Ogólnie rzecz ujmując,

w Unii problemem są niewystarczające chęci do inwestowania w małe, młode przedsiębiorstwa. EKES zaleca, by państwa członkowskie wykorzystywały system podatkowy do zachęcania prywatnych inwestorów do inwestowania w małe przedsiębiorstwa. To z kolei będzie stanowiło impuls do rozwijania rynków papierów wartościowych, na których handluje się udziałami małych firm. W chwili obecnej w Unii Europejskiej jedynymi takimi rynkami są londyński Alternative Investment Market (AIM) i Entry Standard prowadzony przez Deutsche Börse, chociaż obecnie istnieje także inicjatywa Euronextu.

1.5. Zważywszy, że rynek AIM zapewnia spółkom pozagiełdowym doskonałą okazję do zdobycia statusu spółki giełdowej, znacznie zwiększa to atrakcyjność inwestycji typu *venture capital* w nienotowane spółki w Wielkiej Brytanii, ponieważ AIM zapewnia funduszom kapitału *venture* możliwość wyjścia z inwestycji. Rynki wzorowane na AIM w innych państwach członkowskich umożliwiłyby pozyskiwanie kapitału przez MŚP oraz sprzedaż ich akcji poprzez giełdę. Mogłyby też stać się ważnym czynnikiem rozbudowy sektora kapitału *venture* na słabo dotychczas rozwiniętych pod tym względem rynkach UE.

1.6. O ile kapitał *venture* siłą rzeczy koncentruje się na wychodzeniu z inwestycji poprzez sprzedaż na giełdzie, to nie należy zakładać, że wejście na giełdę jest najlepszą inwestycją dla każdego małego przedsiębiorstwa. Spółki publiczne dysponują kapitałem własnym, a ich akcje stanowią surogat pieniądza, w zamian jednak ze względu na wymogi rynku tracą pewną swobodę działania, szczególnie w perspektywie długookresowej. Tak więc kapitał *venture* nie stanowi rozsądnego rozwiązania dla każdego małego przedsiębiorstwa. W wypadkach gdy MŚP, wspierane już przez kapitał *venture*, nie jest właściwie przygotowane do pierwszej oferty publicznej, alternatywą może być refinansowanie.

1.7. Kapitał *venture* nie zaspokoi całości popytu na kapitał założycielski, ponieważ fundusze *venture capital* inwestują w sposób selektywny w przedsiębiorstwa znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju. W zapełnieniu tej luki pewną rolę mogą odegrać fundusze *venture capital* finansowane ze środków publicznych, nadal jednak pozostanie pewna luka, którą powinni zapełnić rodzina i przyjaciele przedsiębiorcy, a także tzw. „anioły biznesu”. Konieczność promowania inwestycji zapewniających kapitał na start firmy jest więc kolejnym powodem, dla którego EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim ustanowienie ulg podatkowych dla osób fizycznych z tytułu inwestowania w nowo założone przedsiębiorstwa.

1.8. Zgodnie z wyjaśnieniami z części 2 (Definicje) kapitał *venture* stanowi część sektora *private equity*. EKES nalega, by usuwanie przeszkód w transgranicznej działalności funduszy *venture capital* nie ułatwiała, bez wprowadzania odpowiednich zabezpieczeń, innych działań podejmowanych przez sektor *private equity*, takich jak wykup kredytowany (LBO).

1.9. W poprzedniej opinii ⁽¹⁾ Komitet wyraził już zaniepokojenie potencjalnym zagrożeniem dla miejsc pracy (także jakości miejsc pracy) związanym z transakcjami *private equity*. Dlatego tak ważne jest, by tego typu transakcje były przeprowadzane według zasad określonych w toku negocjacji z partnerami społecznymi każdego z państw członkowskich. W związku z inicjatywą w zakresie kapitału *venture*, Komitet apeluje do Komisji, aby zadbała o kontynuację dialogu społecznego oraz by w tym przypadku znalazła zastosowanie dyrektywa w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji. Ponadto Komitet ponownie wzywa Komisję, aby przedłożyła wniosek uaktualniający dyrektywę w sprawie nabytych praw, co chroniłoby prawa pracownicze w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów dokonanego poprzez przejście ich akcji ⁽²⁾.

1.10. Obawy te należy potraktować bardzo poważnie, ponieważ „najczęstszym sposobem wyjścia jest sprzedaż udziałów innej spółce. Sprzedaże stanowią 39 % wszystkich wyjść z inwestycji. Na drugim miejscu (24 %) plasują się przejęcia, których udział według niepotwierdzonych informacji zwiększył się w ciągu ostatniej dekady” ⁽³⁾.

2. Definicje

2.1. Uzupełnieniem komunikatu Komisji jest dokument roboczy. Zawiera on obszerny słownik. Poniżej przedstawiono niektóre z najważniejszych terminów w dziedzinie kapitału *venture*.

2.2. W sektorze funduszy *venture capital* rozróżnia się generalnie sześć typów inwestycji:

— *Kapitał załączkowy* to finansowanie analizy, oceny i wykonania koncepcji początkowej.

— *Kapitał założycielski* jest przeznaczony na opracowanie produktów i pierwsze działania marketingowe.

— *Kapitał na rozszerzenie działalności* zapewnia finansowanie rozwoju przedsiębiorstwa.

— *Refinansowanie* wiąże się z odkupieniem udziałów w istniejącej spółce od innego inwestora *private equity* lub jednego z udziałowców.

— *Wykup* wiąże się z wykupieniem całości lub części przedsiębiorstwa od jego akcjonariuszy bądź wspólników. Może to oznaczać wycofanie akcji spółki z obrotu na giełdzie, tj. wycofanie jej z rynku publicznego. W przypadku wykupu *menedżerskiego* nabywcami są obecni członkowie zarządu, nierzadko przy wsparciu funduszy *private equity* lub *venture capital*.

2.3. *Venture capital* dotyczy inwestycji w spółki nienotowane na giełdzie (których akcje/udziały nie podlegają obrotowi giełdowemu) dokonywanych przez fundusze *venture capital*, które – działając w charakterze zleceniodawcy – zarządzają środkami inwestorów indywidualnych, instytucjonalnych lub środkami własnymi. Najważniejszymi etapami finansowania są etapy początkowe (zapewnienie kapitału załączkowego i środków na utworzenie przedsiębiorstwa) oraz rozwój firmy. *Venture capital* to kapitał własny dostarczony przez zawodowego inwestora, zainwestowany wraz z przedsiębiorcą w przedsięwzięcie znajdujące się na wczesnym etapie realizacji lub w fazie rozwoju. Przeciwwagą dla podwyższonego ryzyka inwestora jest spodziewany – wyższy od średniego – zwrot z inwestycji.

2.4. W ścisłym znaczeniu kapitał *venture* jest częścią sektora *private equity*. Prywatne spółki kapitałowe mogą angażować się w działania typu *venture capital*, ale zakres tych działań wykracza poza sektor *private equity* i obejmuje zapewnianie refinansowania i finansowanie wykupów. EKES jest zaniepokojony potencjalnymi konsekwencjami społecznymi tego rodzaju działań podejmowanych przez prywatne spółki kapitałowe.

2.5. *Anioły biznesu* to zamożne osoby prywatne, które inwestują bezpośrednio w nowe lub rozwijające się przedsiębiorstwa nienotowane na giełdzie. Inwestowany przez nie kapitał może być uzupełnieniem dla sektora kapitału *venture* w finansowaniu przedsiębiorstw na wczesnym etapie.

2.6. *Inwestorzy instytucjonalni* to instytucje finansowe, takie jak towarzystwa ubezpieczeniowe, fundusze emerytalne, banki i fundusze inwestycyjne, które gromadzą oszczędności inwestorów (przeważnie) indywidualnych, a następnie inwestują je na rynkach finansowych. Zwykle dysponują one znacznymi środkami i są inwestorami doświadczonymi.

⁽¹⁾ Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 96.

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw państw członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowniczych w przypadku przejścia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów – Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16–20.

⁽³⁾ „Globalization of Alternative Investment: the global economic impact of private equity”, str. viii, analiza opublikowana przez Światowe Forum Gospodarcze, 2008 r.

2.7. *Oferta prywatna* to metoda sprzedaży w ramach inwestycji finansowych pozwalająca stronom zawrzeć transakcję z wyłączeniem wielu lub wszystkich wymogów ustawowych obowiązujących w odniesieniu do oferty publicznej. Przepisy regulujące oferty prywatne określają zazwyczaj kryteria kwalifikowalności podmiotów, które mogą zawierać tego rodzaju transakcje. Przepisy te mają zwykle zastosowanie do działalności inwestorów instytucjonalnych (którzy z definicji posiadają odpowiednią wiedzę), inwestujących w fundusze zarządzane przez spółki *venture capital*.

2.8. *Reguła przezornej osoby* umożliwia funduszom emerytalnym włączanie funduszy *private equity venture capital* do portfela inwestycji, muszą one jednak zachować zgodność z profilem ryzyka swoich klientów. Innymi słowy, inwestorzy w tego rodzaju funduszach mają obowiązek postępować tak, jak gdyby inwestowali własne środki. Oznacza to rozsądne dywersyfikowanie portfela w przypadku udziału funduszy *venture capital*.

3. Streszczenie komunikatu Komisji

3.1. Według danych Europejskiego Stowarzyszenia Private Equity i Venture Capital (European Venture Capital and Private Equity Association – EVCA) kapitał *venture* znacznie przyczynia się do tworzenia miejsc pracy. Przedsiębiorstwa w UE korzystające z kapitału *private equity* i *venture* przyczyniły się do utworzenia miliona nowych miejsc pracy w latach 2000–2004. Ponad 60 % tych miejsc pracy zostało utworzonych przez przedsiębiorstwa, które korzystały z kapitału *venture*; zatrudnienie w tych przedsiębiorstwach rosło w skali 30 % rocznie. Ponadto przedsiębiorstwa innowacyjne i nastawione na rozwój, które uzyskały wsparcie kapitału *venture*, przeznaczają średnio 45 % łącznych wydatków na badania i rozwój. (EKES wyraża zaniepokojenie tym, że Komisja nie była w stanie znaleźć niezależnych źródeł danych, przy pomocy których można by było zweryfikować powyższą analizę. Zob. też uwagi zamieszczone poniżej w pkt. 4.10 oraz 4.11).

3.2. Potencjał rynków kapitału *venture* w UE nie jest w pełni wykorzystany i nie zapewniają one wystarczającego kapitału dla innowacyjnych MŚP w ich wczesnych fazach rozwoju. Do głównych przyczyn nieprawidłowości w funkcjonowaniu rynku należą brak tradycji w zakresie inwestycji kapitałowych, problemy z przepływem informacji, podzielony rynek, wysokie koszty i niewykorzystane synergie pomiędzy biznesem a środowiskiem naukowym. Ponadto rozbieżne kierunki polityki w poszczególnych krajach prowadzą do znacznego podziału rynku, co ma negatywny wpływ na gromadzenie środków i inwestycje w obrębie UE.

3.3. Chociaż władze publiczne mogą w pewnym stopniu wspierać finansowanie innowacji, skala globalnych wyzwań oznacza, iż długoterminowym rozwiązaniem mogą być jedynie większe inwestycje ze strony sektora prywatnego. W tym celu Komisja i państwa członkowskie muszą wspólnie podjąć działania zmierzające do poprawy warunków ramowych funkcjonowania funduszy *venture capital*; jednym z tych warunków jest usunięcie nieuzasadnionych barier dla transakcji transgranicznych.

3.4. Strategia poprawy warunków w kontekście transgranicznym obejmuje swobodny przepływ kapitału, poprawę warunków dla pozyskiwania funduszy, poprawę otoczenia regulacyjnego, zmniejszenie rozbieżności podatkowych oraz realizację postępów w dziedzinie wzajemnego uznawania.

3.5. Do komunikatu dołączono słownik oraz sprawozdanie grupy eksperckiej zawierające analizę problemów oraz możliwe rozwiązania (zob. tabela I).

Tabela I

Problem	Możliwe rozwiązania
Gromadzenie środków i rozdział (między inwestorami a funduszami <i>venture capital</i>)	
Różne normy krajowe służące określaniu wykwalifikowanych inwestorów funduszy <i>private equity</i> – <i>venture capital</i> (inwestorzy instytucjonalni/inwestorzy prywatni).	Wspólna unijna definicja wykwalifikowanego inwestora (dla inwestorów instytucjonalnych i prywatnych).
Różne systemy krajowe określające, gdzie inwestorzy instytucjonalni mogą dokonywać inwestycji (ograniczenia w poszczególnych krajach).	Zastosowanie reguły przezornej osoby (wdrożenie reguły zgodnie z definicją zawartą w dyrektywie dotyczącej funduszy emerytalnych 2003/41/WE).

Problem	Możliwe rozwiązania
Trudności z publicznym oferowaniem funduszy <i>private equity</i> i <i>venture capital</i> w państwach członkowskich, wynikające z różnych krajowych praktyk w zakresie ofert prywatnych i wyłączeń spod przepisów dotyczących ofert publicznych.	Wspólne unijne podejście do ofert prywatnych.

Neutralność podatkowa (między funduszami *venture capital* a krajem inwestycji)

Skomplikowane struktury funduszy w zależności od kraju siedziby inwestora i krajów siedziby inwestorów (w celu unikania podwójnego opodatkowania).	Opodatkowanie zysków kapitałowych w kraju siedziby inwestora; równe traktowanie inwestorów bezpośrednich oraz inwestorów <i>private equity</i> ; takie same zasady dla akcji notowanych i nienotowanych na giełdzie.
Różne zasady i wymogi dotyczące funduszy <i>private equity</i> w zakresie korzystania z postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania.	<u>Przejrzystość podatkowa</u> : lista uznanych wzajemnie struktur funduszy <i>private equity</i> (bądź wspólne kryteria dla państw członkowskich w celu ustalenia zakresu przejrzystości podatkowej); <u>Neutralność podatkowa</u> : fundusze <i>private equity</i> w formie spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (nieprzejrzyste) powinny skorzystać z postanowień umów o unikaniu podwójnego opodatkowania; wspólne wymogi w zakresie korzystania ze wspomnianych postanowień.

Normy zawodowe (dla funduszy *venture capital*)

Różne miejscowe zasady wyceny i sprawozdawczości (wzrost kosztów oraz brak porównywalności).	Zachęcanie do korzystania z norm zawodowych nakładanych przez sam sektor (np. norm EVCA).
Problemy ze stosowaniem Międzynarodowych Standardów Sprawozdawczości Finansowej do funduszy <i>private equity</i> , w szczególności wymogu konsolidacji.	

Stała siedziba (dla wspólnika odpowiadającego całym swoim majątkiem bądź podmiotu zarządzającego funduszami)

Ryzyko, iż wspólnik odpowiadający całym swoim majątkiem (spółka zarządzająca <i>venture capital</i>) założy stałą siedzibę w kraju siedziby inwestorów (co będzie miało negatywne konsekwencje podatkowe).	— Wzajemne uznawanie przedsiębiorstw zarządzających funduszem lub wydawanie dla nich „paszportów”; — W dłuższej perspektywie wydawanie „paszportu” przedsiębiorstwu zarządzającemu funduszem.
---	--

3.6. W odpowiedzi Komisja przedstawiła następujące kroki i zalecenia:

3.6.1. Aby poprawić transgraniczne gromadzenie środków i inwestowanie, Komisja:

a) przeanalizuje krajowe koncepcje i przeszkody utrudniające dokonywanie transgranicznych lokat prywatnych; w pierwszej połowie 2008 r. (według najnowszych infor-

macji: w trzecim kwartale 2008 r.) sporządzone zostanie sprawozdanie na temat możliwości dotyczących utworzenia systemu europejskich lokat prywatnych;

b) określi wraz z ekspertami z państw członkowskich przypadki podwójnego opodatkowania i innych przeszkód związanych z podatkami bezpośrednimi uniemożliwiających transgraniczne inwestycje *venture capital*; grupa ekspertów przedstawi sprawozdanie do końca 2008 r.;

c) na podstawie wspomnianych sprawozdań zbada możliwości określenia wspólnych cech w celu utworzenia ogólnounijnych ram dla kapitału *venture*;

d) rozpatrzy również ewentualne sposoby wspomagania państw członkowskich w procesie wzajemnego uznawania.

3.6.2. Aby zmniejszyć podział rynku i poprawić warunki dla gromadzenia środków *venture capital* i inwestowania ich, Komisja wzywa państwa członkowskie by:

a) w wypadkach, których to jeszcze nie dotyczy, rozszerzyły „regulę przezornej osoby” na inne rodzaje inwestorów instytucjonalnych, włącznie z funduszami emerytalnymi;

b) wypracowały wspólne zrozumienie cech funduszy *venture capital* i wykwalifikowanych inwestorów oraz rozważyły wzajemne uznawanie ram krajowych;

c) pokonały przeszkody natury regulacyjnej i podatkowej poprzez dokonanie przeglądu istniejącego prawodawstwa lub przyjęcie nowych przepisów prawa;

d) zagwarantowały współpracę i wzajemnie akceptowalny poziom nadzoru i przejrzystości;

e) sprzyjały rozwojowi konkurencyjnych klastrów (na wzór parków naukowych);

f) promowały płynne rynki wyjścia.

4. Uwagi ogólne

4.1. Dla obserwatorów z zewnątrz sektor ten kładzie nacisk na znaczenie kapitału *venture* jako źródła kapitału, podczas gdy fundusze *venture capital* są tak samo zainteresowane gromadzeniem środków, jak i ich inwestowaniem. Tym samym integracja finansowania *venture capital* w UE musi ułatwiać inwestycje w fundusze *venture capital*, jak również wydatkowanie zgromadzonych w nich środków.

4.2. Ponieważ sektor kapitału *venture* zależy od zapewnienia odpowiednich zysków inwestorom, jego *modus operandi* polega na gromadzeniu środków, inwestowaniu ich, a następnie upłynianiu inwestycji, by zapewnić oczekiwane zyski inwestorom. Cykl życia każdej inwestycji wynosi zazwyczaj siedem lat.

4.3. Możliwość upłynnienia inwestycji ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia funduszy *venture capital*. W tym celu muszą one znaleźć nabywcę z branży, tj. większe przedsiębiorstwo, lub sprzedać firmę inwestorom na giełdzie. Ogólnie rzecz ujmując, w Unii problemem są niewystarczające chęci do inwestowania w małe, młode przedsiębiorstwa. EKES zaleca, by państwa członkowskie wykorzystywały system podatkowy do zachęcania prywatnych inwestorów do inwestowania w małe przedsiębiorstwa. To z kolei będzie stanowiło impuls do rozwijania rynków papierów wartościowych, na których można by było handlować udziałami małych firm. W chwili obecnej w Unii Europejskiej jedynymi takimi rynkami są londyński Alternative Investment Market (AIM) i Entry Standard prowadzony przez Deutsche Börse, chociaż obecnie istnieje także inicjatywa Euronextu.

4.4. Dostępność kapitału *venture* nie stanowi panaceum. Fundusze *venture capital* są bardziej zainteresowane dużymi transakcjami, gdyż niewielkie przedsięwzięcia potrafią być równie czasochłonne. Fundusze tego rodzaju są więc bardziej skłonne zapewniać środki na dalsze rozszerzenie działalności przedsiębiorstw już znajdujących się w fazie rozwoju niż kapitał początkowy na założenie firmy. Jako przykład może posłużyć 3I, brytyjski fundusz *venture capital* o długiej tradycji. Pod koniec marca 2008 r. oświadczył on, że wycofuje się z inwestycji w przedsiębiorstwa na wczesnym etapie rozwoju, jako że ten segment jego działalności osiągał najgorsze wyniki od kryzysu związanego z krachem dotcomów w 2000 r. Od 2000 r., kiedy wśród jego inwestycji typu *venture* aż połowę stanowiły inwestycje w nowo założone spółki, udział ten znacznie się zmniejszył i wynosi obecnie zaledwie 10 %. Fundusz ten stwierdził, że bardziej opłacalne jest finansowanie okrzepłych już na rynku przedsiębiorstw oraz że jego działalność skoncentruje się na przejęciach, na kapitale na wzrost oraz na infrastrukturze.

4.5. Kapitał *venture* nie zaspokoi całego zapotrzebowania na kapitał założycielski, ponieważ fundusze *venture capital* inwestują w sposób selektywny w przedsiębiorstwa znajdujące się na wczesnym etapie rozwoju. W zapełnieniu tej luki pewną rolę mogą odegrać fundusze *venture capital* finansowane ze środków publicznych, pozostanie więc luka, którą zwykle zapełniają rodzina i przyjaciele przedsiębiorcy, a także tzw. „anioły biznesu”. Konieczność promowania inwestycji zapewniających kapitał na start firmy jest więc kolejnym powodem, dla którego EKES zaleca Komisji i państwom członkowskim ustanowienie ulg podatkowych dla osób fizycznych z tytułu inwestowania w nowo założone przedsiębiorstwa. Za wzór może służyć brytyjski system inwestycji w przedsiębiorstwo (Enterprise Investment Scheme). W ramach tego systemu zainwestowany kapitał daje tytuł do ulgi w podatku dochodowym, natomiast wszelkie zyski kapitałowe są zwolnione z opodatkowania. Tego rodzaju zachęty podatkowe sprawiają, że stosunek podejmowanego ryzyka do osiągniętych wyników jest raczej korzystny dla osób fizycznych inwestujących w przedsiębiorstwa na wczesnym etapie rozwoju.

4.6. W brytyjskim systemie podobne zachęty obowiązują także w stosunku do osób fizycznych, które za pośrednictwem funduszy inwestowania zbiorowego inwestują w małe młode spółki notowane na rynku AIM. Fundusze te noszą nazwę *Venture Capital Trusts*. Ich inwestycje objęte są ulgą podatkową, zaś zainwestowane środki są zwolnione z podatku od zysków kapitałowych oraz podatku od spadków.

4.7. Podobne zachęty obowiązują także w stosunku do osób fizycznych inwestujących bezpośrednio w spółki notowane na rynku AIM. Istnienie tego rynku oraz związane z nim ulgi podatkowe były istotnym bodźcem do tworzenia przedsiębiorstw w Wielkiej Brytanii.

4.8. AIM specjalizuje się w pierwszych ofertach publicznych (IPO, *initial public offerings*) udziałów małych, nowo powstałych spółek. Tego typu pierwsze oferty publiczne znacznie zwiększają w Wielkiej Brytanii atrakcyjność inwestycji typu *venture capital* w nienotowane spółki, gdyż w ten sposób AIM zapewnia funduszom kapitału *venture* możliwość wyjścia z inwestycji. Utworzenie w innych państwach członkowskich instytucji wzorowanych na AIM, które służyłyby za platformę dla inwestycji w ramach jednego lub kilku krajów, umożliwiłoby pozyskiwanie kapitału przez MŚP oraz sprzedaż ich akcji poprzez giełdę. Mogłyby też stać się ważnym czynnikiem rozbudowy sektora kapitału *venture* na słabo dotychczas rozwiniętych pod tym względem rynkach UE.

4.9. Komitet świetnie zdaje sobie sprawę, że dla rozwoju branży *venture capital* konieczne jest rozbudzenie popytu na tego typu kapitał. A to z kolei oznacza, że w UE powinno powstawać więcej firm wraz z proporcjonalnym wzrostem przedsiębiorczości i innowacyjności. Komitet daje wyraz swoim obawom w tym zakresie. Celem niniejszej opinii nie jest rozważanie kwestii przedsiębiorczości i innowacyjności. Wyjątek stanowi jedynie ponowne zwrócenie uwagi na fakt, że to dostępność zachęt podatkowych przełoży się na nagły przyrost liczby nowych małych przedsiębiorstw.

4.10. EKES wspiera propozycje ułatwiania transgranicznej działalności z udziałem *venture capital*, niemniej ubolewa nad brakiem wiarygodnych i obiektywnych danych mogących stanowić podstawę oceny tego rodzaju działań. W istocie niezależne badania zalecają ostrożność w tym zakresie, zważywszy na „brak jasnego podziału, jeśli chodzi o zmiany w zatrudnieniu, pomiędzy firmami korzystającymi z kapitału *venture* a firmami korzystającymi z innych form *private equity*”⁽¹⁾.

4.11. W poprzedniej opinii⁽²⁾ Komitet wyraził już zaniepokojenie potencjalnym zagrożeniem dla miejsc pracy (także jakości miejsc pracy) związanym z transakcjami *private equity*. Na prze-

strzeni pięciu lat spółki korzystające z kapitału *private equity* utworzyły średnio 10 % mniej miejsc pracy niż podobne spółki po przejęciu⁽³⁾. Ponadto, ważne jest, by tego typu transakcje były przeprowadzane według zasad określonych w toku negocjacji z partnerami społecznymi każdego z państw członkowskich. W związku z inicjatywą w zakresie kapitału *venture*, Komitet apeluje do Komisji, aby zadbała o kontynuację dialogu społecznego oraz by w tym przypadku znalazła zastosowanie dyrektywa w sprawie informowania pracowników i przeprowadzania z nimi konsultacji. Komitet ponownie wzywa Komisję, aby przedłożyła wniosek uaktualniający dyrektywę w sprawie nabytych praw, co chroniłoby prawa pracowników w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów dokonanego poprzez przejęcie ich akcji⁽⁴⁾.

5. Uwagi szczegółowe do komunikatu Komisji

5.1. Ważne jest opracowanie instrumentów statystycznych mogących dać dokładniejszy obraz sektora funduszy hedgingowych i sektora *private equity* oraz opracowanie wskaźników ładu korporacyjnego – zarówno instrumenty te jak i wskaźniki są przedmiotem harmonizacji, przynajmniej na szczeblu europejskim⁽⁵⁾.

Propozycje Komisji dotyczące poprawy warunków dla gromadzenia kapitału oraz dla inwestycji transgranicznych

5.2. Komitet w pełni popiera ideę określenia ogólnoeuropejskich zasad w zakresie ofert prywatnych. Jest to zasadniczy wymóg dla transgranicznego funkcjonowania rynku *venture*.

5.3. Należy usunąć przeszkodę w postaci podwójnego opodatkowania. W przeciwnym razie spodziewane zyski będą zbyt małe, by fundusze *venture capital* zainteresowały się tym rynkiem. EKES oczekuje z zainteresowaniem sprawozdania zespołu roboczego ustanowionego przez Komisję w celu analizy kwestii podatkowych.

5.4. Pomysł utworzenia ogólnounijnych ram dla kapitału *venture* jest dobry, o ile państwa członkowskie wyrażą zgodę na działanie funduszy *venture capital* działających według prawa innego kraju. Dzięki temu, bez nadmiernej biurokracji, zapewni się wzajemne uznawanie i ułatwi transgraniczne funkcjonowanie funduszy. Niemniej Komitet podkreśla znaczenie koordynacji polityki fiskalnej i za niezbędne uważa określenie minimalnych wymogów w odniesieniu do opodatkowania wynagrodzeń zarządzających funduszami, aby zapobiec podatkowemu dumpingowi i niegospodarności.

*Propozycje dla państw członkowskich odnośnie do zmniejszenia podziału rynku i poprawy warunków dla gromadzenia środków *venture capital* i ich inwestowania*

⁽¹⁾ Światowe Forum Gospodarcze, s. 43.

⁽²⁾ Dz.U. C 10 z 15.1.2008 s. 96.

⁽³⁾ Światowe Forum Gospodarcze, s. 54.

⁽⁴⁾ Dyrektywa Rady 2001/23/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zbliżania ustawodawstw Państw Członkowskich odnoszących się do ochrony praw pracowników w przypadku przejęcia przedsiębiorstw, zakładów lub części przedsiębiorstw lub zakładów – Dz.U. L 82 z 22.3.2001, s. 16-20.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 10 z 15.1.2008, s. 96.

5.5. Zasadniczym wymogiem dla gromadzenia środków jest rozszerzenie zakresu „reguły przezornej osoby”, ponieważ pierwszym źródłem kapitału są instytucje inwestujące. Ważne jest, by państwa członkowskie stwarzały ramy prawne ułatwiające rozsądny udział instytucji inwestujących, zwłaszcza funduszy emerytalnych, w funduszach *venture capital*.

5.6. Aby umożliwić realizację inicjatyw Komisji potrzebna jest współpraca państw członkowskich w zakresie tworzenia przepisów i wzajemnego uznawania.

5.7. Koncepcja konkurencyjnych klastrów wynika z polityki wspierania przedsiębiorczości i innowacji. Chodzi oto, by klastry nowatorskich spółek były ściśle powiązane z uczelniami, zarówno jeśli chodzi o działalność, jak i lokalizację. Takie tendencje są bardzo atrakcyjne dla funduszy *venture capital*.

5.8. Kwestie związane z płynnymi rynkami wyjścia zostały przeanalizowane w części 4.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych

(2009/C 100/04)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża ubolewanie, że dotychczasowe inicjatywy w zakresie zapobiegania fałszerstwom i oszustwom związanym z bezgotówkowymi środkami płatniczymi oraz ich zwalczania okazały się niewystarczające do powstrzymania rozprzestrzeniania się tego zjawiska. Jak już podkreśliła Komisja w swoim planie działania na lata 2004–2007, pomimo poprawienia i wzmocnienia wspólnotowych ram prawnych, wymiana informacji pomiędzy podmiotami publicznymi i prywatnymi nie została jeszcze w pełni rozwinięta, podobnie jak skuteczna współpraca pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich.

1.2 Komisja uznaje, że trudności w zakresie wymiany w ramach UE danych dotyczących zarówno podmiotów odpowiedzialnych za oszustwa jak i na nie narażonych, stanowią główną przeszkodę w skutecznym wdrażaniu systemu zapobiegania oszustwom. Aby zapewnić skuteczne działania zapobiegawcze, niezbędne wydaje się poszerzenie form wymiany informacji o podmiotach odpowiedzialnych za oszustwa poprzez wzmocnienie kanałów współpracy pomiędzy właściwymi organami państw członkowskich.

1.3 Skuteczne zwalczanie oszustw jest dodatkowo utrudnione ze względu na niespójność przepisów odnoszących się do uprawnień śledczych w poszczególnych państwach członkowskich oraz zróżnicowanie środków egzekwowania prawa. Dlatego też harmonizacja przepisów krajowych wydaje się najlepszym sposobem skutecznego zwalczania tego typu oszustw, które stanowią typową formę przestępczości międzynarodowej.

1.4 Z tego też powodu UE musi usprawnić swoją strategię w zakresie walki z oszustwami i fałszerstwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatniczych poprzez zastosowanie szeregu środków, takich jak:

— rozwój wymiany informacji między podmiotami prywatnymi i publicznymi;

— zacieśnienie współpracy między odpowiednimi organami państw członkowskich;

— harmonizacja prawodawstwa poszczególnych krajów celem zapobiegania oszustwom – ze szczególnym uwzględnieniem przepisów regulujących ochronę danych w UE, tak aby umożliwić transgraniczną wymianę informacji oraz celem zwalczania oszustw;

— stworzenie przy odpowiednich organach krajowych informatycznej bazy danych zawierającej informacje o charakterystycznych elementach wskazujących na popełnienie oszustwa;

— powierzenie Europolowi monitorowania działań na rzecz zapobiegania oszustwom i ich zwalczania oraz koordynowania istniejących baz danych;

— prowadzenie ukierunkowanych kampanii informacyjnych z pomocą organizacji konsumenckich, celem zwrócenia uwagi użytkowników na ewentualne zagrożenia związane z korzystaniem z bezgotówkowych środków płatniczych, tak aby świadomie przyczyniali się oni do skutecznego i stanowczego zwalczania oszustw.

2. Rozpowszechnianie się bezgotówkowych instrumentów płatniczych i związane z nimi oszustwa

2.1 Obecny poziom rozwoju gospodarki światowej charakteryzuje się znacznym rozpowszechnieniem bezgotówkowych instrumentów płatniczych, takich jak karty kredytowe i karty debetowe oraz płatności drogą elektroniczną. Transakcje przeprowadzane przy pomocy elektronicznych instrumentów płatniczych stanowią coraz większą część – pod względem ich liczby i wartości kwotowej – płatności krajowych i transgranicznych, a będzie ich coraz więcej ze względu na ciągły rozwój rynków i postęp technologiczny w elektronicznych systemach płatniczych.

2.2 Potrzeba zapewnienia rozwoju środków płatniczych alternatywnych w stosunku do środków gotówkowych na terenie Unii Europejskiej wiąże się z procesem liberalizacji przepływów kapitału i urzeczywistniania unii gospodarczej i walutowej. Współczesna gospodarka, oparta na technologii, nie może się obyć bez skutecznego systemu płatności, gdyż ze względu na swój bezpośredni pozytywny wpływ na konkurencyjność sektora finansowego system taki zwiększa całkowitą wydajność systemu gospodarczego. Nie ulega wątpliwości, że elektroniczne systemy płatności działają stymulująco na wydatki na konsumpcję i wzrost gospodarczy, ponieważ ułatwiają nabywanie towarów i usług. Szacuje się, że co roku w Unii Europejskiej przeprowadza się 231 mld transakcji (płatnych gotówką i środkami bezgotówkowymi) o łącznej wartości 52 000 mld euro.

2.2.1 Ponadto w ciągu ostatnich lat odnotowano w skali światowej coraz częstsze użycie bezgotówkowych instrumentów płatniczych. W roku 2004 liczba transakcji dokonywanych za pomocą środków bezgotówkowych w przeliczeniu na mieszkańca wyniosła: 142 (w tym 32,2 uregulowano kartami płatniczymi) w Unii Europejskiej (25 państw członkowskich); 152 (28,3 kartami płatniczymi) w państwach europejskich, które przyjęły euro; 298 (47,5 kartami płatniczymi) w USA. W roku 2006 dane te wyglądają następująco: 158 (55,2 kartami płatniczymi) w Unii Europejskiej (25 członków); 166 (50,5 kartami płatniczymi) w państwach europejskich, które przyjęły euro; 300 (145,1 kartami płatniczymi) w USA. W 2006 r. w Unii Europejskiej najwięcej transakcji bezgotówkowych w przeliczeniu na mieszkańca odnotowano w Finlandii (294 transakcji, w tym 153,9 uregulowano kartami płatniczymi), Holandii (257 transakcji, w tym 103,2 kartami płatniczymi) oraz Wielkiej Brytanii (239 transakcji, w tym 111,4 kartami płatniczymi) ⁽¹⁾.

2.2.2 W 2006 r. Hiszpania okazała się państwem o największej liczbie terminali POS: 1,291 mln, przy 1 276 transakcjach na jeden terminal na średnią kwotę wynoszącą 52 euro. Następnym w kolejności krajem jest Francja, gdzie zainstalowano 1,142 mln terminali, przy 4 938 transakcjach na terminal na średnią kwotę równą 51 euro, i Włochy, gdzie liczba terminali wynosi 1,117 mln, przy 690 transakcjach na terminal na średnią kwotę 93 euro. Krajem europejskim, w którym przeprowadzono największą liczbę transakcji w przeliczeniu na jeden terminal POS, jest Finlandia. Liczba transakcji na terminal wyniosła tam 7 799 na średnią kwotę 35 euro, choć liczba zainstalowanych terminali to 105 tys. Przeciwnie, Irlandia to kraj, w którym odnotowano najwyższą średnią wartość pojedynczych transakcji kartami kredytowymi lub debetowymi (94 euro), mimo że liczba zainstalowanych terminali POS wynosi 53 tys. ⁽²⁾.

2.2.3 Wprowadzenie zharmonizowanych ram prawnych w Unii Europejskiej pozwoli usługodawcom na racjonalizację infrastruktury i usług płatniczych, a użytkownikom na szerszy wybór i na wyższy poziom ochrony.

⁽¹⁾ Źródło: Komisja Europejska COM(2005) 603 wersja ostateczna z 1.12.2005, wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego SEC(2005) 1535.

⁽²⁾ Źródło: Załącznik do rocznego sprawozdania Banca d'Italia z 2007 r. Przytoczone dane zostały udostępnione przez Europejski Bank Centralny, Bank Rozliczeń Międzynarodowych, Poste Italiane S.p.A. oraz Banca d'Italia.

2.3 Skoro można korzystać z takich instrumentów w dowolnej części świata, powinny być one skuteczne, proste w użyciu, powszechnie akceptowane, pewne i łatwo dostępne przy stosunkowo niskich kosztach. Ponieważ ich skuteczność zależy od poziomu bezpieczeństwa, trzeba zagwarantować maksymalne, osiągalne ekonomicznie bezpieczeństwo techniczne. Poprawę poziomu bezpieczeństwa należy mierzyć w odniesieniu do statystyk dotyczących oszustw, wyznaczając odpowiednie parametry dotyczące bezpieczeństwa.

2.3.1 Rozprzestrzenianie się oszustw może negatywnie wpłynąć na zaufanie konsumentów do systemów płatności i jest uznawane za jedną z głównych przeszkód utrudniających upowszechnienie handlu elektronicznego. Kolejna konsekwencja coraz częściej powtarzających się oszustw to pogorszenie reputacji operatorów i zniekształcone wyobrażenie konsumentów na temat bezpieczeństwa korzystania z tych instrumentów płatniczych.

2.4 Oszustwa o zasięgu ponadnarodowym są zjawiskiem częstszym niż oszustwa dokonywane na terenie poszczególnych krajów, zwłaszcza chodzi tutaj o oszustwa związane z płatnościami na odległość, szczególnie za pośrednictwem internetu. Według danych Komisji ⁽³⁾ w 2000 r. oszustwa związane z kartami płatniczymi przyniosły szkody na kwotę 600 mln euro, co stanowi około 0,07 % obrotów w sektorze kart płatniczych w tym okresie, przy czym szczególnie nasiliły się oszustwa związane z płatnościami na odległość (przez telefon, pocztą lub w internecie). Najnowsze badania wykazują, że w roku 2006 w Unii Europejskiej 500 tys. firm padło ofiarą oszustw dokonanych za pomocą bezgotówkowych środków płatności, przy czym doszło do 10 mln oszukańczych transakcji, które przyniosły szkody na łączną wartość ok. miliarda euro, co stanowi niemal dwukrotność szkód odnotowanych w roku 2005. Kraje, w których odnotowano najwięcej oszustw, to Wielka Brytania, Francja, Włochy, Hiszpania i Niemcy.

2.5 Rozpowszechnienie się oszustw i ich ponadnarodowy zasięg to zjawiska powodujące, że konieczne staje się opracowanie spójnej ogólnoeuropejskiej strategii zapobiegania oszustwom, ponieważ poszczególne środki przyjęte już przez państwa członkowskie, nawet jeżeli są skuteczne, nie wystarczają, by zwalczyć zagrożenie, jakie stanowią oszustwa dotyczące środków płatniczych.

2.6 Ponadto, aby sprostać wymaganiom rynku i wzbudzić zaufanie do nowych technologii, konieczne jest wzmoczenie wysiłków na rzecz wprowadzenia bezpiecznego podpisu elektronicznego w ramach inicjatyw już podjętych zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady nr 99/93/WE z 13 grudnia 1999 r. Podpis elektroniczny jest też niezbędny dla powodzenia programu *e-administracja*. Projekt Stork pod patronatem Unii Europejskiej ma na celu rozwiązanie problemów związanych z interoperacyjnością systemów.

⁽³⁾ Źródło: Komisja Europejska, COM(2004) 679 wersja ostateczna z 20.10.2004, komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Europejskiego Banku Centralnego oraz Europolu „Nowy unijny plan działań na lata 2004 – 2007 na rzecz zapobiegania oszustwom w dziedzinie bezgotówkowych środków płatniczych”, SEC(2004) 1264.

2.7 Komisja wykazała, że oszustw przy pomocy ukradzionych lub sfalszowanych bezgotówkowych instrumentów płatniczych dopuszczają się głównie organizacje przestępcze dysponujące często bogatą infrastrukturą składającą się z osób, wyposażenia i środków logistycznych, działającą w skali transgranicznej, korzystającą z nowoczesnych technologii w celu dokonywania oszustw dotyczących płatności w internecie lub za pomocą podrobionych kart płatniczych. Organizacje te są zdolne do szybkiej zmiany swojego sposobu działania dla ominięcia środków zaradczych podjętych w celu walki z nimi.

2.7.1 Dowody zebrane w śledztwach pozwoliły na wykazanie, że w przypadku bardziej złożonych oszustw organizacje działają według standardowych i wypróbowanych procedur prowadzących się do następującego schematu działania:

- wybierają punkty handlowe, do których członkowie organizacji włamują się nocą lub przedostają się i ukrywają w odpowiednich schowkach, by w godzinach zamknięcia sklepu zainstalować wewnątrz terminali POS podłączonych do kasy skomplikowane urządzenia elektroniczne przechwytyjące kody pasków magnetycznych kart płatniczych i odnośne kody PIN;
- następnie przejmują dane zapisane na wspomnianych urządzeniach elektronicznych albo zabierając fizycznie te urządzenia, albo poprzez przesył elektroniczny za pomocą technologii GSM lub Bluetooth, i posługują się nimi do klonowania kart płatniczych na nośnikach plastikowych wyposażonych w kody wraz z PIN-em;
- podrobione w ten sposób karty kredytowe lub debetowe są wykorzystywane również w innych krajach niż ten, gdzie sklonowano kody, do zakupu towarów lub pobrania gotówki w bankach.

3. Wspólnotowe ramy prawne

3.1 Ponieważ jednym z głównych celów Unii Europejskiej jest zapewnienie pełnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, którego zasadniczą częścią są systemy płatności, od dawna już podjęto specjalne środki mające na celu przyjęcie wspólnej strategii walki z oszustwami dotyczącymi kart płatniczych, zgodnie z dwutorowym podejściem:

- poprzez harmonizację postanowień umownych regulujących stosunki między wystawcami kart a ich właścicielami oraz regulujących procedury dokonywania płatności;
- poprzez ustalenie przez każde państwo członkowskie, że oszustwa popełnione za pomocą kart płatniczych zaliczają się do przestępstw, i określenie przez nie skutecznych i zniechęcających kar.

3.2 Pierwszy kierunek działań obejmuje:

- zalecenie Komisji 87/598/EWG z 8 grudnia 1987 r. „Relacje między instytucjami finansowymi, handlowcami i dostawcami usług a konsumentami”, za pośrednictwem którego wprowadzono europejski kodeks postępowania w zakresie elektronicznych instrumentów płatniczych, mający zapewnić, że zostaną wprowadzone systemy ochrony konsumentów;
- zalecenie Komisji 88/590/EWG z 17 listopada 1988 r. dotyczące relacji między właścicielem a wystawcą karty, które wzywa wystawców instrumentów płatniczych do przyjęcia wspólnych warunków umownych dotyczących bezpieczeństwa instrumentów płatniczych i odnośnych danych oraz obowiązków spoczywających na właścicielu karty w razie jej utraty, kradzieży czy bezprawnego skopiowania;
- zalecenie Komisji 97/489/WE z 30 lipca 1997 r. mające na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumentów w odniesieniu do elektronicznych instrumentów płatniczych; w szczególności zalecenie wskazuje na informacje, które powinny zostać zawarte w warunkach umownych dotyczących wystawienia i używania elektronicznego instrumentu płatniczego;
- dyrektywę 2005/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu, która następnie uporządkowała system zapobiegania praniu brudnych pieniędzy, wprowadzając przepisy ograniczające korzystanie ze środków gotówkowych;
- dyrektywę 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, która ma zapewnić koordynację przepisów krajowych dotyczących wymogów ostrożnościowych, dostęp nowych dostawców usług płatniczych do rynku, wymogi informacyjne, a także odpowiednie prawa i obowiązki użytkowników usług płatniczych i dostawców.

3.3 Natomiast w odniesieniu do drugiego kierunku działań, ze względu na wzrost liczby oszustw i na fakt, że środki zapobiegawcze ustanowiono głównie na szczeblu krajowym, podjęto następujące środki:

- Komunikat Komisji COM(1998) 395 „Ramy dla działań służących zwalczaniu fałszowania i oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi”, w którym Komisja zaproponowała całą serię przepisów mających na celu stworzenie wystarczająco bezpiecznego otoczenia dla instrumentów płatniczych i związanych z nimi instrumentów pomocniczych.

- Decyzja Rady nr 2000/642/WSiSW z 17 października 2000 r. dotycząca uzgodnień w sprawie współpracy pomiędzy jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich w odniesieniu do wymiany informacji, która ustanawia minimalny poziom współpracy między jednostkami wywiadu finansowego państw członkowskich.
- Komunikat Komisji COM(2001) 11 z dnia 9.2.2001 „Zapobieganie fałszerstwom i oszustwom związanym z bezgotówkowymi środkami płatniczymi”, w którym Komisja przedstawiła plan działania Unii Europejskiej na lata 2001–2003 na rzecz zapobiegania oszustwom. W planie tym stwierdzono, że zapobieganie opiera się na współpracy między właściwymi organami władzy publicznej a operatorami systemów płatności. W tym względzie podkreślono, że najważniejsze udoskonalenia polegają na wprowadzaniu rozwiązań technicznych zwiększających bezpieczeństwo płatności, takich jak karty z mikroprocesorem, mechanizmy szybkiego powiadamiania o utracie lub kradzieży instrumentów płatniczych, oraz na zastosowaniu rozwiązań (jak PIN i inne kody) uniemożliwiających czy ograniczających znacznie możliwość popełnienia oszustwa.
- Wymiana informacji – która powinna zachodzić między bankami a organami władzy publicznej wewnątrz państw członkowskich oraz pomiędzy tymi państwami – jest uznawana za zasadniczy element skutecznej strategii zapobiegania oszustwom. W tym celu w planie wyrażano nadzieję na wprowadzenie przepisów ustanawiających stały dialog między wszystkimi podmiotami zaangażowanymi w walkę z oszustwami (wystawcy kart kredytowych, stowarzyszenia bankowe, operatorzy sieci, Europol, krajowe siły policyjne). Ponadto Komisja przewidywała zorganizowanie spotkań międzynarodowych z udziałem wysokich funkcjonariuszy sił porządkowych oraz sędziów, aby poszerzyć ich znajomość problemu dotyczącego oszustw związanych z płatnościami i ich skutków dla systemów finansowych.
- Decyzja ramowa Rady 2001/413/WSiSW z 28.5.2001 dotycząca walki z oszustwami i fałszowaniem bezgotówkowych środków płatniczych. Poprzez tę decyzję ramową zwrócono się do wszystkich państw członkowskich o określenie skutecznych, proporcjonalnych i zniechęcających kar, włączając w to kary pozbawienia wolności wraz z prawem do ekstradycji, za oszustwa popełnione za pomocą kart płatniczych – również przy użyciu instrumentów informatycznych, elektronicznych i innych specjalnie do tego przystosowanych urządzeń – takie jak:
 - kradzież lub innego rodzaju bezprawne przywłaszczenie instrumentu płatniczego;
 - podrabianie lub fałszowanie instrumentu płatniczego w celu użycia go w sposób oszukańczy;
 - przyjmowanie, otrzymywanie, transportowanie, sprzedaż lub przekazanie innej osobie oraz posiadanie i oszukańcze użycie uzyskanego w nielegalny sposób, podrobionego lub sfalszowanego instrumentu płatniczego;
 - bezprawne wprowadzanie, zmienianie, usuwanie danych informatycznych lub bezprawne zakłócanie działania programu lub systemu komputerowego;
 - oszukańcze sporządzanie, przyjmowanie, sprzedaż lub tworzenie instrumentów, programów i innych środków specjalnie dostosowanych do popełnienia wcześniej wspomnianych przestępstw.
- Ponadto w decyzji nakreślono specjalne ramy współpracy międzynarodowej, na podstawie których państwa członkowskie udzielają sobie wzajemnie pomocy w zakresie postępowań dotyczących przestępstw przewidzianych w samej decyzji ramowej. W tym celu państwa członkowskie wyznaczają operacyjne punkty kontaktowe lub wykorzystują istniejące struktury operacyjne do wymiany informacji i do innych kontaktów między państwami członkowskimi.
- Komunikat Komisji COM(2004) 679 z dnia 20.10.2004 dotyczący nowego planu działania UE na lata 2004–2007 na rzecz zapobiegania oszustwom w dziedzinie bezgotówkowych środków płatniczych. Poprzez plan działania na lata 2004–2007 Komisja zamierzała wzmocnić już prowadzone inicjatywy w zakresie zapobiegania oszustwom i wpłynąć na utrzymanie i zwiększenie pokładanego w systemach płatniczych zaufania, biorąc pod uwagę wzrost liczby wypadków włamań sieciowych i kradzieży tożsamości. Priorytetowym celem Komisji jest zapewnienie bezpieczeństwa produktów i systemów płatniczych oraz zwiększenie współpracy między organami władzy publicznej i sektorem prywatnym, a jego realizacja opiera się na:
 - wzmocnieniu i zmianie wewnętrznej organizacji grupy eksperckiej UE ds. walki z nadużyciami finansowymi;
 - przyjęciu skoordynowanej strategii przez producentów instrumentów płatniczych, dostawców usług płatniczych oraz władze w celu zapewnienia użytkownikom najwyższego, ekonomicznie osiągalnego, poziomu zabezpieczeń płatności elektronicznych;
 - wymianie informacji między wszystkimi zainteresowanymi stronami w celu wczesnego wykrycia i ujawnienia prób oszustw;
 - intensyfikacji współpracy na szczeblu europejskim między organami administracji w celu zapobiegania oszustwom i wzmocnienia zdolności śledczej organów ścigania w dziedzinie przestępstw;
 - usprawnieniu systemu zgłaszania informacji o zgubionych lub skradzionych kartach płatniczych w UE.

4. Uwagi i propozycje

4.1 Chociaż udoskonalono i wzmocniono wspólnotowe ramy prawne, jeszcze nie w pełni rozwinięto wymianę informacji między podmiotami prywatnymi i publicznymi, tak samo jak rzeczywistą współpracę między właściwymi organami państw członkowskich. Dlatego – również ze względu na niedawne przystąpienie do Unii Europejskiej nowych państw członkowskich – konieczne jest, by wszystkie państwa członkowskie przyjęły w swoich przepisach wewnętrznych wskazówki zawarte w decyzji ramowej i w zaleceniach.

4.1.1 Komisja wskazała, że główną przeszkodą w działaniach na rzecz rzeczywistego wdrożenia systemu zapobiegania i zwalczania oszustw są trudności w wymianie danych dotyczących osób popełniających oszustwa i osób uznanych za zagrożone w UE. W tym celu już w planie działania na lata 2004–2007 wskazano na konieczność harmonizacji przepisów regulujących ochronę danych w UE, tak by umożliwić transgraniczną wymianę informacji, również przewidując zbliżenie obecnie obowiązujących w UE przepisów w zakresie ochrony danych osobowych.

4.2 W celu zapewnienia skuteczności działań zapobiegawczych można by rozważyć utworzenie przy właściwych organach krajowych skomputeryzowanego archiwum, do którego firmy obsługujące karty wprowadzałyby informacje dotyczące punktów sprzedaży i transakcji wskazujących na zagrożenie oszustwem; dane identyfikacyjne punktów sprzedaży i prawnych przedstawicieli punktów handlowych, wobec których zastosowano prawo odwołania umowy dotyczącej akceptacji kart płatniczych z powodów związanych z bezpieczeństwem lub z powodu oszukańczego postępowania, o którym powiadomiono organy sądowe; dane identyfikacyjne dotyczące transakcji nieuznanych przez właścicieli kart płatniczych lub takich, które oni sami zgłosili organom sądowym, oraz dotyczące bankomatów, w których dopuszczono się nielegalnych przeróbek w celu oszustwa. Takie archiwum mogłoby zostać wykorzystane – przy pełnym poszanowaniu przepisów krajowych – również do analizy zjawisk przestępczych i do współpracy policyjnej, także na szczeblu międzynarodowym, w celu zapobiegania przestępstwom popełnionym przy pomocy kart kredytowych i innych środków płatności oraz ich karania.

4.3 Poza wymianą informacji o podmiotach odpowiedzialnych za oszustwa, należałoby poszerzyć współpracę między właściwymi organami państw członkowskich, planując nowe inicjatywy polegające na zbieraniu i wymianie na szerszą skalę informacji między podmiotami zaangażowanymi w działania zapobiegające oszustwom, ze szczególnym uwzględnieniem policji i wystawców kart płatniczych.

4.3.1 W tym celu można by zracjonalizować już istniejące formy współpracy w zakresie zwalczania fałszowania euro, przewidując, że właściwe organy krajowe byłyby bezpośrednio zaangażowane również w zapobieganie oszustwom dotyczącym bezgotówkowych form płatności.

4.3.2 W tym względzie można by rozważyć możliwość przyznania Europolowi – który na podstawie decyzji Rady z 29 kwietnia 1999 r. posiada już kompetencje w walce

z fałszowaniem monet i innych środków płatności – specjalnych zadań polegających na monitorowaniu działań na rzecz zapobiegania oszustwom popełnionym przy pomocy bezgotówkowych środków płatności i walki z nimi, w celu:

- koordynacji zarządzania skomputeryzowanym archiwum każdego państwa członkowskiego zawierającym informacje na temat przypadków podrobienia kart płatniczych w celu umożliwienia dostępu również właściwym władzom innego państwa członkowskiego ze względu na wymogi konkretnego śledztwa;
- sygnalizowania w czasie rzeczywistym podmiotowi wystawiającemu lub obsługującemu kartę – oszustw wykrytych w innych państwach członkowskich;
- ułatwienia wymiany informacji przewidzianej w decyzji ramowej 2001/413/WSiSW z 28.5.2001 między siłami policyjnymi a organami sądowymi poszczególnych państw członkowskich.

4.4 W tym zakresie można by rozważyć możliwość połączenia w sieci sił policyjnych i organów śledczych poszczególnych państw członkowskich zaangażowanych w walkę z oszustwami i fałszowaniem bezgotówkowych środków płatniczych w celu bezpośredniej wymiany wspomnianych informacji poprzez system certyfikowanej poczty elektronicznej, a także dzielenia się informacjami ze specjalnych baz danych.

4.4.1 Taka inicjatywa – która w każdym razie wymagałaby wstępnego porozumienia odnośnie do treści danych wprowadzanych do takiego archiwum i zgodności z przepisami krajowymi w zakresie ochrony prywatności – oznaczałaby, zgodnie z postanowieniami art. 79 dyrektywy 2007/64/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 listopada 2007 r., znaczny postęp w walce z oszustwami dotyczącymi bezgotówkowych środków płatności, gdyż pozwoliłaby na bezpośrednie udostępnienie organom śledczym potrzebnych informacji, w czasie rzeczywistym, bez zbędnych formalności biurowatycznych. Pod tym względem należałoby ustanawiać na poziomie UE minimalne standardy dotyczące typu informacji, które mogą być przedmiotem wymiany, tak aby zapewnić wspólną platformę danych, które można wykorzystywać do zwalczania oszustw, przy poszanowaniu przepisów dyrektywy 1995/46/WE w sprawie ochrony danych osobowych.

4.5 Największym ograniczeniem w walce z oszustwami popełnianymi w UE jest brak jednolitych przepisów regulujących uprawnienia śledcze poszczególnych organów administracji krajowej, jak i różne natężenie środków represyjnych. Wydaje się bowiem, że przestępstwa koncentrują się w krajach, gdzie uprawnienia śledcze organów wyznaczonych do kontroli są mniej rozwinięte lub gdzie stosowane sankcje nie spełniają funkcji zapobiegawczej. Dlatego też efektywne zbliżenie przepisów prawnych państw członkowskich wydaje się być jedynym sposobem skutecznego zwalczania tego typu oszustw, zważywszy na to, że jak już podkreślono w planie działania na lata 2004–2007, poprzednie inicjatywy okazały się niewystarczające do zwalczania zagrożenia, jakie stwarza fałszowanie środków płatności.

4.5.1 W tym względzie⁽¹⁾ trzeba sprawdzić, czy państwa członkowskie naprawdę uwzględniły w swoich przepisach karnych rodzaje przestępstw określone w art. 2, 3 i 4 decyzji ramowej Rady 2001/413/WSiSW, dotyczące czynów zabronionych popełnionych przy pomocy instrumentów płatniczych, komputerów i odpowiednio do tego przygotowanych urządzeń. Przestrzegając zasady suwerenności państw członkowskich, należałoby sprawdzić, czy sankcje stosowane za takie przestępstwa są rzeczywiście zniechęcające, również pod względem przewidzianej kary ustawowej, a jednocześnie zharmonizować w ramach UE kary stosowane za przestępstwa o analogicznym ciężarze, jak na przykład uczyniono w zakresie przepisów przeciwko praniu brudnych pieniędzy.

4.6 Przyjęcie proponowanych inicjatyw umożliwiłoby prowadzenie skutecznych działań zwalczających oszustwa i ułatwiłoby utworzenie SEPA (jednolitego obszaru płatności w euro), w którym można płacić przy pomocy instrumentów bezgotówkowych na całym obszarze euro, z tego samego konta i na tych samych warunkach niezależnie od miejsca zamieszkania użytkowników, odchodząc od obecnego rozróżnienia między płatnościami krajowymi a transgranicznymi.

4.7 Unia Europejska musi poprzez różnorodne działania wzmocnić swoją strategię walki z oszustwami i fałszowaniem środków płatności. Bardzo ważna jest rola dotycząca informowania opinii publicznej, w celu zwiększenia świadomości użytkowników kart kredytowych i debetowych odnośnie do zagrożeń związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi. Takie procedury jak *phishing* mogą na przykład udać się w stosunku do nieświadomych konsumentów. Instytucje euro-

pejskie muszą wspierać rozpowszechnianie informacji poprzez kampanie ogólnoeuropejskie koordynowane przez Komisję.

4.8 Na tym polu zasadniczą rolę odgrywają stowarzyszenia konsumentów i handlowców: ścisła współpraca między nimi mogłaby wspomóc środki zapobiegawcze, uwrażliwiające i informujące o najbardziej rozpowszechnionych praktykach i tych niedawno odkrytych w tym zakresie. Do osiągnięcia tego celu niezbędne wydają się ukierunkowane kampanie informowania klienta, w tym także udzielanie praktycznych, łatwo dostępnych porad z zamiarem zwiększenia znajomości funkcjonowania kart płatniczych oraz środków ostrożności, jakie użytkownicy karty powinni natychmiast podjąć, jeśli zaistniało podejrzenie, że padli oni ofiarą oszustwa.

4.9 Zaangażowanie państw członkowskich powinno również objawiać się w zaostrzeniu kar za przestępstwa polegające na oszustwie i w ich rzeczywistym ściganiu. Prawo karne, w przypadku przestępstw popełnionych w innych państwach Unii, a w przypadku niektórych szczególnie poważnych – również w krajach trzecich, powinno mieć zastosowanie wszędzie poprzez poszerzenie europejskiej przestrzeni prawnej. Taka praktyka zaczyna być coraz bardziej powszechna i coraz częściej pojawiają się propozycje dotyczące ścigania przestępstw i wymierzania sankcji. Biorąc pod uwagę fakt, iż oszustw dotyczących środków płatniczych dokonują głównie zorganizowane grupy przestępcze działające na terytorium kilku krajów, skutecznym instrumentem zwalczania takich oszustw byłaby Konwencja Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej i protokoły do niej, przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne 15 listopada 2000 r. i 31 maja 2001 r., które przewidują sankcje w przypadku zaistnienia tego rodzaju przestępstw międzynarodowych.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ W tym względzie Komisja Europejska – w dokumencie roboczym służb Komisji „Raport na temat oszustw związanych z bezgotówkowymi środkami płatniczymi: realizacja planu działania 2004–2007”, SEC(2008) 511 z 22.4.2008 – podkreśla konieczność stosowania skutecznych sankcji, biorąc pod uwagę dwa sprawozdania przedstawione przez Komisję w kwietniu 2004 r. – COM(2004) 356 – i w lutym 2006 r. – COM(2006) 65 – w sprawie środków przyjętych przez państwa członkowskie w celu wdrożenia decyzji ramowej 2001/413/WSiSW z 28.5.2001, z których wynika, że sankcje stosowane w niektórych państwach członkowskich są zbyt łagodne, by miały charakter zniechęcający.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konsultacji w sprawie projektu wytycznych Komisji dotyczących analizy wpływu

(2009/C 100/05)

Dnia 29 maja 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

konsultacji w sprawie projektu wytycznych Komisji dotyczących analizy wpływu.

Dnia 8 lipca 2008 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Daniela RETUREAU na sprawozdawcę generalnego oraz 83 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1. W Rocznej strategii politycznej na rok 2008 ⁽¹⁾ Komisja podkreśla, że „[...] jej naczelnym priorytetem jest uproszczenie i poprawa otoczenia prawnego dla przedsiębiorstw i obywateli UE. W 2007 r. zostaną wprowadzone ulepszenia do systemu oceny wpływu, rozpocznie się realizacja programu działań w celu wyeliminowania zbędnych obciążeń administracyjnych wynikających z prawodawstwa UE i przepisów krajowych oraz wdrożenie zaktualizowanego programu uproszczenia prawa” i monitorowanie wdrażania prawa wspólnotowego ⁽²⁾. „Realizacja tych działań będzie głównym założeniem na 2008 r.”

1.2. Strategia ta znalazła odbicie w programie prac, w którym każdemu działaniu lub wnioskowi towarzyszy plan zawierający odpowiedzi na całą serię szczegółowych pytań. Zamieszczone w nim z reguły zwięzłe odpowiedzi stanowią odzwierciedlenie pierwszych wyników analizy wpływu (w skrócie AW lub wstępna AW) i służą ocenie wpływu poszczególnych działań lub wniosków na budżet.

1.3. Co się tyczy systemu oceny wpływu, w wyniku przeprowadzonej w 2007 r. zewnętrznej oceny systemu analizy wpływu zdefiniowanego w 2002 r., a poprawionego w 2005 r., oraz z uwzględnieniem doświadczeń i wiedzy zgromadzonych podczas działalności Rady ds. Oceny Skutków, Komisja sporządziła projekt wytycznych wewnętrznych, oceniany w niniejszej opinii ⁽³⁾. Komisja pragnie poprawić metodologię ogólną, tak aby była ona dobrze określona, przewidywalna, przejrzysta i przeliczalna w kontekście budżetu wspólnotowego (wykonanie analizy wpływu zajmuje, w zależności od stopnia złożoności problematyki, od pięciu do trzynastu miesięcy i pochłania środki oraz zasoby, które Komisja udostępnia swoim służbom

w celu realizacji celów programu lepszego stanowienia prawa w zakresie analiz wpływu).

1.4. Celem poprawionych wytycznych jest przedstawienie ogólnych wskazówek do sporządzania analizy wpływu, od analizy wstępnej po redagowanie ostatecznych opcji proponowanych Komisji przez dyrekcję generalną odpowiedzialną za sporządzenie analizy wpływu. Kolegium może dzięki temu lepiej wypełniać swoją funkcję w zakresie inicjatywy legislacyjnej, a wręcz zaproponować alternatywne rozwiązanie legislacyjne lub postanowić, na etapie wstępnej analizy wpływu, o zaniechaniu działań lub o sporządzeniu komunikatu, który z definicji nie ma charakteru prawnego.

1.5. Każda analiza wpływu jest jedyna w swoim rodzaju, dostosowana do indywidualnych potrzeb a jej specyficzne cele zapisano w rocznym programie prac Komisji. Wytyczne określają zatem tryb postępowania, procedury i metody pracy w sposób dostatecznie elastyczny aby dostosować je do różnorodnych sytuacji i zagadnień, w zależności od kompetencji wspólnotowych i wymagań Wspólnoty określonych w traktatach oraz w poszanowaniu zasady proporcjonalności i pomocniczości.

1.6. Analizy wpływu można przeprowadzać w następujących językach urzędowych Wspólnoty: angielskim, francuskim lub niemieckim. W praktyce prawie wszystkie analizy wpływu sporządzane są w języku angielskim, ze względu na komunikację wewnętrzną między dyrekcjami i wewnątrz dyrekcji, zwłaszcza na etapie konsultacji z zainteresowanymi stronami. Do każdego projektu legislacyjnego figurującego w rocznym planie prac dołączane są systematycznie załączniki z pełną analizą wpływu i streszczeniem w języku angielskim, opatrzone numeracją [SEC(rok) numer]. Wniosek legislacyjny zyskuje w ten sposób wsparcie w postaci analizy wpływu i wyjaśnień uzasadniających opcję wybraną przez Komisję.

⁽¹⁾ COM(2007) 65 wersja ostateczna, luty 2007 r.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u – Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 9.

⁽³⁾ COM, maj 2008 r., nienumerowany dokument roboczy, http://ec.europa.eu/governance/impact/consultation/ia_consultation_fr.htm

2. Uwagi ogólne Komitetu

2.1. Każdy wniosek legislacyjny pociąga za sobą procedurę oceny wstępnej, która może obejmować punkty lub etapy mające na celu określenie zasadności wniosku i rozważenie jego wpływu wewnętrznego i zewnętrznego pod różnymi względami.

2.2. Sporządzanie tekstów prawnych, owa „nauka stosowana prawodawstwa, która zajmuje się określeniem optymalnych sposobów opracowania, redagowania, ogłaszania i stosowania przepisów prawa”⁽¹⁾ nie nakłada na krajowych prawodawców podobnych ograniczeń jak na prawodawcę wspólnotowego. Umiejscowiony jest on bowiem dalej od obywateli i czasami wydaje się być bardziej oddalony od ich bezpośrednich problemów. Musi jasno przedstawić wszystkie swoje inicjatywy, przekazywać informacje i ułatwiać udział za pomocą różnych kanałów, aby wzmacniać wymiar uczestnictwa w ramach obywatelstwa europejskiego, nierozdzielnie związanego z obywatelstwem krajowym. W tym szczególnym kontekście politycznym analizy wpływu stają się ważnym i spajającym ogniwem prac legislacyjnych i działań Komisji.

2.3. Pośród wielu zagadnień teoretycznych i praktycznych dotyczących działalności prawodawczej w Unii Europejskiej, które nie sposób wyszczególnić i omówić w ramach podobnej opinii, skierowanej na praktykę legislacyjną w Unii Europejskiej, należy przynajmniej podkreślić, że działania prawodawców są w nieunikniony sposób „ograniczane”: traktaty założycielskie, ogólne zasady prawa rozwiniętych gospodarczo społeczeństw demokratycznych, które wchodzi w skład Unii (lub mają taki zamiar), w tym zasady konstytucyjne i interpretacje prawa pierwotnego i wtórnego w orzecznictwie⁽²⁾.

2.4. Wszystkie narody Unii dążą obecnie do demokracji, do pokojowego rozwiązywania konfliktów, do lepszej współpracy i solidarności, do propagowania praw indywidualnych i zbiorowych, do realistycznego prawodawstwa dobrej jakości, wyraźnie zgodnego z traktatami i głównymi zasadami prawa możliwymi do zastosowania we wszystkich państwach członkowskich. Zarówno decyzje polityczne jak i przepisy prawa wpisują się w ten ogólny kontekst, który należy określić jako „konstytucyjny”, jako że definiuje demokratyczny charakter instytucji politycznych i granice kompetencji instytucji politycznych, prawnych i administracyjnych lub w zakresie orzec-

nictwa. Owe „ramy konstytucyjne”, które odróżniają polityki wspólnotowe wpływające z kompetencji wyłącznych od tych dzielonych z państwami członkowskimi, jak również procedury postępowania danego rządu w ramach prawa, który musi zatem sporządzać przepisy prawne i rozporządzenia, powinny umożliwić ocenę skutków prawodawstwa, kontrolować jego skuteczność i dobre wykorzystanie udostępnionych środków finansowych i innych. Powinny ponadto umożliwić ponowną okresową ocenę prawodawstwa z uwzględnieniem możliwości ewentualnych poprawek czy zmian oraz pozwolić stwierdzić, czy wytyczone cele zostały osiągnięte.

2.5. Owe proste wyliczenie wskazuje na złożony charakter kompetencji, odpowiedzialności i zadań powierzonych różnym podmiotom unijnym, nie wdając się przy tym w ich pogłębioną analizę.

2.6. Początkowo analizy wpływu zaplanowano jako instrument, którego celem jest poprawa jakości i spójności legislacyjnego procesu opracowywania polityki. Miały przyczyniać się one do poprawy skuteczności i efektywności otoczenia prawnego i do spójnego wdrożenia rozwoju zrównoważonego. Analiza wpływu wspiera kompetencje polityczne nie zastępując ich przy tym. Pozwala określić możliwe pozytywne i negatywne skutki danego wniosku legislacyjnego i osiągnąć porozumienie co do realizacji konkurujących ze sobą celów. W praktyce analizy wpływu zastosowano początkowo do najważniejszych wniosków legislacyjnych, a później do tych ujętych w rocznej strategii politycznej i programie prac Komisji. W załączniku do komunikatu z czerwca 2002 r. przedstawiono najważniejsze składowe analizy wpływu i, oddzielnie, techniczne metody jej realizacji, które opublikowano jesienią 2002 r.⁽³⁾ W 2005 r. dokonano przeglądu wytycznych, a kolejny przeprowadzono od końca 2007 r. do obecnego projektu z maja 2008 r.

2.7. Od pierwszych wysiłków podejmowanych na rzecz lepszego stanowienia prawa Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (zwany dalej Komitetem) popierał wnioski Komisji zmierzające w tym celu. W dalszym ciągu popiera on generalnie wnioski dotyczące poprawy przeprowadzania i przedstawiania analiz wpływu, które zajmują coraz ważniejszą pozycję w procesie przygotowywania wniosków legislacyjnych, a także inne praktyki, takie jak ujednolicanie, upraszczanie redakcji (do takiego stopnia, w jakim jest to możliwe) a przede wszystkim jakość i przejrzystość używanych pojęć prawnych. Komitet zauważa również, że jakość tłumaczenia tekstów i śledzenie stosowania prawa wspólnotowego mają zasadnicze znaczenie dla poprawy harmonizacji i poszanowania norm prawnych.

⁽¹⁾ Chevallier, J. (1995), „L'évaluation législative: un enjeu politique”, [w:] Delcamp A. et al., *Contrôle parlementaire et évaluation*, Paryż, 1995, s. 15.

⁽²⁾ Należy również uwzględnić różne tragiczne doświadczenia historyczne, podczas których pojęcie prawa w ogóle, a prawa jednostki w szczególności było naruszane w niewyobrażalnym nieraz stopniu okrucieństwa.

⁽³⁾ COM(2002) 276 wersja ostateczna, 5.6.2002.

2.8. Przewiduje się trzy zasadnicze zakresy skutków:

- skutki społeczne;
- skutki gospodarcze;
- wpływ na środowisko.

Komitet zauważa, że do kategorii „skutków społecznych” należy bardzo szeroka grupa zagadnień i że dobrze byłoby wyróżnić tu dwie odrębne kategorie: z jednej strony skutki społeczne sensu stricto, a z drugiej strony skutki oddziałujące na ogół społeczeństwa (walka z terroryzmem, bezpieczeństwo, wymiar sprawiedliwości itp.). Zagadnienia społeczne sensu stricto wiążą się z zagadnieniami gospodarczymi i dotyczą podmiotów społecznych, negocjacji zbiorowych i warunków pracy i zatrudnienia, a zagadnienia dotyczące społeczeństwa obejmują inne dziedziny (wymiar sprawiedliwości, policję itp.), w większym stopniu angażując podmioty polityczne i dotycząc ogółu społeczeństwa.

2.9. W ocenie skutków gospodarczych podkreśla się rozważania na temat analizy kosztów i korzyści oraz konkurencji. Jednakże ze względu na konieczność rozwoju zrównoważonego, Komitet pragnie podkreślić, że dane dotyczące skutków jakościowych oraz rozważany rachunek ekonomiczny powinny być analizowane w perspektywie długoterminowej. Co do konkurencji, pragnie przypomnieć, że stanowi ona środek, a nie cel. Należy także uwzględnić wymogi polityki przemysłowej i powstawanie podmiotów gospodarczych i finansowych na skalę międzynarodową, zdolnych przetrwać w świecie globalnej konkurencji. Światowy wymiar gospodarki i współpraca gospodarcza z krajami trzecimi dopełniają ram gospodarczej i finansowej analizy wpływu.

2.10. Ocena wpływu na środowisko naturalne powinna również opierać się na szeregu wskaźników opracowanych na podstawie regularnych obserwacji oraz informacji zebranych w porównywalnych warunkach technicznych i porównywalnym otoczeniu (jakość powietrza w środowisku miejskim, ocieplenie atmosfery itp.). Chodzi tu zwłaszcza o połączenie analiz jakościowych oraz analiz kosztów i korzyści w odniesieniu do danej kategorii skutków. Komitet jest zdania, że przywiązywanie większej wagi do analizy kosztów i korzyści niż do rezultatów analiz jakościowych nie jest konieczne. Należy umożliwić przedstawianie obu rodzajów rezultatów i ustalanie priorytetowych kryteriów, na przykład odnoszących się do wpływu niektórych rodzajów zanieczyszczeń na zdrowie. Jest praktycznie niemożliwe wyliczenie w ujęciu pieniężnym dodatkowych lat życia ludzkiego uzyskanych dzięki proponowanym środkom, ale tego rodzaju dane umożliwiają z czasem dokonywanie porównań, nawet jeśli w rzeczywistości istnieje wiele czynników wpływających na zdrowie i nawet jeśli tego rodzaju porównania są zawsze obarczone istotnym marginesem błędu, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę wpływ na zdrowie innych niż jakość

powietrza czynników (styl życia, sposób odżywiania, skutki profilaktyki itp.).

2.11. Bardzo duże znaczenie ma konsultacja z zainteresowanymi stronami oraz z reprezentującymi je organizacjami europejskimi, a zwłaszcza z Komitetem Regionów i EKES-em, które są przedstawicielami zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i ich politycznej reprezentacji na szczeblu lokalnym. Biorąc pod uwagę krótki termin przyznawany na sporządzanie analizy wpływu oraz jednolitość używanego przy tym języka, co przysparza problemów wielu organizacjom, zwłaszcza krajowym, europejskie organy konsultacyjne ponoszą szczególną odpowiedzialność za jakość analiz wpływu i za zgodność przeprowadzonych konsultacji z międzyinstytucjonalnymi umowami w zakresie współpracy. Ważne jest, by tego rodzaju pierwotna konsultacja nie utrudniała konsultacji w sprawie projektów, które zostaną rzeczywiście zgłoszone prawodawcy w późniejszym terminie, a które będą miały bardziej polityczny charakter.

2.12. Komitet popiera wszechstronne – i w wypadku zaangażowania szeregu DG – również horyzontalne podejście wykorzystywane w analizach wpływu oraz stosowanie krótko-, średnio- i długoterminowej perspektywy czasowej. Ocena *ex post* analizy wpływu przeprowadzona w 2007 r. być może doprowadzi do włączenia ocen *ex post* do procedury analizy wpływu stosowanej przez Radę ds. Oceny Skutków, by umożliwić uwzględnianie w większym stopniu wskaźników i ich przydatności oraz użyteczności analiz, niezależnie od tego, czy dotyczą one kosztów i korzyści czy też są oparte na ocenie jakościowej. Komitet uważa w szczególności, że przy opracowywaniu wytycznych w sprawie analizy wpływu⁽¹⁾ więcej uwagi należy poświęcić kwestii wskaźników, czy to odnosząc się do danych statystycznych udostępnionych przez Eurostat, czy to uwzględniając rezultaty konkretnych ankiet przeprowadzonych przez służby Komisji. To samo dotyczy wskaźników opracowanych przez inne organizacje, zwłaszcza przez agendy ONZ takie jak Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju [UNDP] oraz wskaźników uzyskanych w wyniku badań przeprowadzonych w poszczególnych krajach przez ministerstwa lub uniwersytety.

2.13. Kwestie natury ogólnej lub przekrojowej są szczegółowo analizowane w drugiej części wniosku w sprawie wytycznych (kwestia określenia ram czasowych analizy, zmniejszenia obciążeń administracyjnych, konieczność należytego uwzględnienia wpływów, których nie można od razu uwzględnić w analizach kosztów i korzyści, jak również wzięcia pod uwagę wzajemnej interakcji różnych czynników wpływających na analizę wpływu. Należy uwzględnić skutki innych wniosków legislacyjnych, które zostały już przyjęte lub są przedmiotem analizy wpływu, zwłaszcza gdy mamy do czynienia z pakietami legislacyjnymi i celami wspólnotowymi o charakterze ogólnym (strategia lizbońska, poszanowanie praw podstawowych, europejska strategia energetyczna i cel osiągnięcia rozwoju zrównoważonego). Podobnie, nie należy lekceważyć wpływów zewnętrznych.

⁽¹⁾ Wytyczne w sprawie analizy wpływu (Fr. LDAl).

2.14. Należy oddzielnie ocenić czynniki oddziałujące na małe i średnie przedsiębiorstwa, do których należą wyższe w ostatecznym rachunku koszty regulacji z uwagi na niewielki rozmiar tych firm oraz obciążenia administracyjne, które są o wiele dotkliwsze w wypadku małej struktury niż dużego przedsiębiorstwa. Komitet przyjmuje z zadowoleniem szczególne uwzględnienie czynników wpływających na MSP i podziela zalecenie Komisji, by przewidzieć środki zmniejszające oddziaływanie tych czynników, gdyby analiza wpływu wykazała, że są one nieproporcjonalne lub nadmierne.

2.15. Wreszcie, możliwe opcje przedstawione w analizie wpływu nie powinny mieć sztucznego lub wymuszonego charakteru, lecz powinny przedstawiać rzeczywiste, wiarygodne i możliwe do zrealizowania alternatywy, w stosunku do których możliwe będzie dokonanie najbardziej odpowiedniego wyboru politycznego.

3. Uwagi krytyczne

3.1. Komisja szczegółowo opracowuje procedury i terminy związane ze wszystkimi analizami wpływu. Niemniej procedury te i terminy są wystarczająco elastyczne, aby uwzględnić różnorodne przypadki szczególne.

3.2. Każda analiza wpływu stanowi niepowtarzalne zadanie wykonywane *ad hoc*, mimo iż zarówno w przypadku wstępnych jak i rozbudowanych analiz wpływu nie można pominąć pewnej liczby reguł i ograniczeń. Można tu wymienić na przykład konsultacje między służbami, termin realizacji analizy powierzonej konsultantowi zewnętrznemu, planowanie budżetowe czy program pracy Komisji Europejskiej.

3.3. Wspólne Centrum Badawcze, którego pracownicy naukowcy często współpracują z uniwersytetami lub ekspertami, korzystając z danych Eurostatu, jest organem najczęściej zaangażowanym w opracowanie analiz wpływu. Jednakże w niektórych przypadkach jego pracownicy naukowcy wykonują własne zestawienia dostępnych danych w celu zdefiniowania konkretnych zagadnień, korzystają z metod matematycznych i budżetowych, jak również ze wspólnych wskaźników. Mogą również przeprowadzać sondaże lub ankiety uzupełniające standardowe procedury konsultacyjne przewidziane w tym kontekście.

3.4. W analizach wpływu zauważa się tendencję, odpowiadającą wymaganiom metodologicznym zawartym w załączniku (a chodzi o *de facto* o nowy poradnik lub przewodnik sporządzania analiz wpływu), która polega na wyliczaniu finansowych skutków możliwych scenariuszy, co służy jako kryterium podejmowanej decyzji.

3.5. O ile jednak na przykład wpływ na środowisko ⁽¹⁾ może zostać zmierzony w kategoriach kosztów lub oszczędności, niektóre czynniki należy zachować pomimo kosztów, z ważniejszych względów – zwłaszcza jakościowych, takich jak względny wpływ na zmiany klimatyczne, poszanowanie praw podstawowych, kwestie etyki oraz wpływ na zdrowie w krótszej i dłuższej perspektywie.

3.6. Kryteria jakościowe powinny często przeważać, ponieważ odpowiadają one celom i polityce Unii. Ostatecznie przekształcają się one oczywiście w koszty finansowe (odszkodowania dla ofiar azbestu itp.), jednak prewencja stanowi obowiązek etyczny. O ile bowiem azbest stanowił skuteczny i tani środek izolacji budynków, maszyn czy instalacji, w chwili obecnej koszty jego usuwania redukują uzyskane w szybkim terminie korzyści finansowe do zera. Bilans jest więc ujemny, a po dziesięciach lat płatnikiem niekoniecznie jest zanieczyszczający. Należy stanowczo popierać zasadę ostrożności w ocenach wpływu, nie może ona jednakże stanowić pretekstu do zaniechania działań.

3.7. Patrząc z dystansu, wydaje się, że największe problemy dotyczą konsultacji z zainteresowanymi stronami. Pewne wypowiedzi mogą być uznane za opinie prywatne, tymczasem ich autorami mogą być posiadający cenne doświadczenie mali przedsiębiorcy lub pracownicy samozatrudnieni. Nie należy odrzucać ich doświadczenia na korzyść opinii formułowanych przez ugruntowane i aktywne środowiska lobbystyczne, które skłonne są dostarczać nie zawsze bezstronnych ekspertyz lub informacji ⁽²⁾.

3.8. Przy bardzo złożonych projektach ujęcie wpływu w liczbach może być szczególnie trudne (np. Reach). W tym wypadku ochrona pracowników i użytkowników przeważała, mimo iż sektor przemysłowy zdołał uzyskać na tyle silne poparcie polityczne, aby ograniczyć zakres obowiązywania prawodawstwa.

3.9. Sytuacje te nie są tymczasem czymś wyjątkowym. Grupy podmiotów bronią swych interesów, jednak rolą prawodawcy jest przedkładać interesy ogółu nad krótkofalowe interesy partykularne. Niektóre krótkoterminowe „ograniczenia” mogą przynosić stosunkowe korzyści w średniej perspektywie, chodzi tu zwłaszcza o ustalanie norm europejskich, które stają się uniwersalne wraz z postępem technologicznym (np. ograniczenia emisji silników samochodowych, starania o propagowanie mniej zanieczyszczających i bardziej zrównoważonych alternatywnych źródeł energii).

⁽¹⁾ Punkt 9.3.4 załącznika „Modele analizy wpływu na środowisko”.

⁽²⁾ Ten aspekt obrazuje konsultacja w sprawie możliwości patentowych dla wynalazków wdrażanych za pomocą komputerów (dokument konsultacyjny sporządzony przez służby Dyrekcji Generalnej ds. Rynku Wewnętrznego dnia 19 października 2000 r.).

3.10. Wykorzystanie zielonych i białych ksiąg w procesie przygotowywania prawodawstwa to całkiem skuteczną metodą pozyskania w ramach publicznej debaty opinii zainteresowanych stron, a ogólniej rzecz ujmując, zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w strukturach EKES-u lub reprezentowanego przez wyspecjalizowane europejskie organizacje pozarządowe. Również prawodawca ma podczas wewnętrznej debaty sposobność wypracowania dynamicznych kompromisów.

3.11. EKES musi jednak stwierdzić, że pośpiech lub względy ideologiczne mogą zaszkodzić projektom, które ostatecznie zostają odrzucone lub znacznie zmodyfikowane, gdy tymczasem mniej brutalne podejście mogłoby zaowocować wynikami akceptowalnymi przez wszystkie strony (tak jak to było w przypadku projektu dyrektywy w sprawie usług portowych przygotowanej w trybie pilnym przez odchodzącą Komisję Europejską, która nie przeznaczyła wtedy czasu na konsultacje i znalezienie kompromisów).

3.12. Obecny kryzys powinien zachęcić do jak największej ostrożności w stosunku do pewnych bezkrytycznie przyjmowanych opinii i innych zasad mających rzekome poparcie autorytetów. Kryterium sprawdzania w praktyce ma zasadnicze znaczenie dla oparcia analizy wpływu o doświadczenia zbiorowe, którą cechuje jednocześnie rozważa i kreatywność. Podejście to przeciwstawia się koncepcjom pseudonaukowym, jak ta zgodnie z którą z jednej strony nieregulowany rynek jest bardziej skuteczny niż regulacje przyjmowane w celu zapewnienia przejrzystości, zapobiegania wypaczeniom czy nadużyciom, a z drugiej strony wszelka pomoc publiczna jest z założenia negatywna. Wyważona i realistyczna wizja gospodarki i finansów powinna zwyciężyć ze wizjami zbyt upraszczającymi.

4. Wnioski

4.1. Komitet jest zdania, że analizy wpływu przyczyniają się do skutecznej poprawy prawodawstwa i potwierdza swą gotowość do uczestniczenia w nich w całym zakresie swych kompetencji oraz zasobów materialnych i ludzkich. Mamy tu w istocie do czynienia z fundamentalnym wyzwaniem politycznym, którego stawką jest zagwarantowanie jak najskuteczniejszej transpozycji prawa wspólnotowego do prawa krajowego. Należy upewnić się, że proces legislacyjny lub normatywny, czy to odnoszący się do prawa pozytywnego (*hard law*) czy do prawa miękkiego (*soft law*), będzie w najwyższym możliwym stopniu zrozumiały dla obywateli. Ponadto należy zapewnić udział reprezentatywnych organizacji pozarządowych w procesach wspólnotowych poprzez metodę klasycznych ankiet.

4.2. Komitet jest przekonany, że dyrekcje generalne powinny stale zwracać uwagę na tego rodzaju ankiety, ponieważ zgłaszane zastrzeżenia wobec niektórych wniosków legislacyjnych mogły nie zostać należycie uwzględnione. W rezultacie do niektórych wniosków wprowadzano niekiedy istotne zmiany w postaci „ciężkich” poprawek, a nawet były one odrzucane przez któregoś z prawodawców, tzn. Radę lub Parlament, które są wyczułone na reakcje społeczeństwa obywatelskiego i na wyrażane przez nie opinie. Dzięki demokracji uczestniczącej możliwe byłoby uniknięcie tego rodzaju sytuacji, które w ostatecznym rachunku są bardzo kosztowne, zarówno w wymiarze politycznym, jak i budżetowym.

4.3. Nowoczesna i skuteczna metoda tworzenia norm prawnych mogłaby tylko wzmocnić rolę prawodawcy wspólnotowego.

4.4. Wreszcie, Komitet przyjmuje z zadowoleniem podejmowane od wielu lat wysiłki i środki na rzecz lepszego stanowienia prawa, co jest kwestią o fundamentalnym znaczeniu dla Unii opartej na prawie, i wzywa Komisję do ich kontynuacji.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji

(2009/C 100/06)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 24 września 2008 r. Sprawozdawcą był Bernardo Hernández BATALLER.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 50 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

A) Komitet wzywa pozostałe instytucje UE do wystąpienia z inicjatywą wspólnotową celem rozpoczęcia dogłębnej dyskusji na temat konieczności ustanowienia wytycznych dotyczących usług użyteczności publicznej i globalizacji.

B) EKES wzywa Komisję, by w sprawozdaniach z oceny funkcjonowania usług użyteczności publicznej poświęcała okresowo osobny rozdział globalizacji oraz skutkom, jakie może ona mieć dla tychże usług.

C) Jeśli chodzi o przetargi publiczne, i bez uszczerbku dla wprowadzenia niezbędnych innowacji dzięki świadczeniu usług społeczeństwa informacyjnego ⁽¹⁾, zmiany powinny mieć na celu zachowanie podstawowego charakteru tych usług oraz ustanowienie ram umożliwiających ich właściwe przygotowanie (np. w zakresie telemedycyny, etyki zawodowej czy poufności danych).

D) Należy wspierać ustanowienie na przyszłość systemu zarządzania w skali światowej w oparciu o równomierny udział organizacji międzynarodowych, państw członkowskich i zainteresowanych stron.

E) Międzynarodowa Organizacja Pracy i Światowa Organizacja Zdrowia zajmujące się zagadnieniami związanymi z zatrudnieniem i zdrowiem powinny, dzięki przyznaniu im statusu obserwatora, również uczestniczyć w systemie globalnego zarządzania rodzącym się w ramach WTO.

F) Forum konsultacyjne, którego zadaniem byłoby określenie i przegląd przyszłych środków w obszarze usług użyteczności publicznej, mogłoby wnieść wkład we wspomniany system zarządzania, jak również w monitorowanie przestrze-

gania zasad i wartości leżących u podstaw usług użyteczności publicznej.

G) Jeśli chodzi o zarządzanie światowymi zasobami publicznymi, należy rozpocząć okres refleksji na temat zasadniczych kwestii na przyszłość, mając na uwadze zarządzanie tymi dobrami w skali światowej. Na szczeblu wspólnotowym powinien powstać ogólnoeuropejski program działań, obejmujący sposoby finansowania wspomnianych dóbr.

System zarządzania powinien zajmować się światowymi dobrami publicznymi, pogłębiając działania w obszarze różnorodności biologicznej i zasobów energetycznych, zapoczątkowane podczas szczytu G-8 w Heiligendamm.

2. Wprowadzenie

2.1 Usługi użyteczności publicznej bezsprzecznie odgrywają pierwszoplanową rolę w codziennym życiu obywateli europejskich, co sprawia, że ich wkład w spójność społeczną, gospodarczą i terytorialną, a także w zrównoważony rozwój UE, całkowicie wpisuje się w ramy europejskiego modelu społecznego ⁽²⁾. Uzupełniają one również rynek wewnętrzny, a nawet wykraczają poza niego, stanowiąc warunek wstępny dobrobytu gospodarczego i społecznego obywateli oraz przedsiębiorstw ⁽³⁾.

2.1.1 Przez globalizację należy rozumieć otwarcie gospodarek i granic w wyniku intensyfikacji wymiany handlowej, przepływu kapitału, przemieszczania się osób i idei, rozpowszechniania informacji, wiedzy i rozwiązań technicznych oraz wprowadzania deregulacji. Proces ten, zachodzący w różnych częściach świata i w różnych sektorach, nie jest nowym zjawiskiem, jednak w ostatnich latach uległ znacznemu przyspieszeniu.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie wspierania szerokiego dostępu społeczeństwa do europejskiej biblioteki cyfrowej, punkt 1.3, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 46.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Spójność społeczna: wypełnić treścią europejski model społeczny”, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135, pkt 2.1.

2.1.2 Globalizacja jest źródłem wielu szans, choć stanowi też jedno z głównych wyzwań, przed którymi stoi obecnie Unia Europejska. By móc w pełni wykorzystać potencjał tego coraz powszechniejszego zjawiska oraz zapewnić równy rozdział korzyści, Unia Europejska stara się opracować model zrównoważonego rozwoju za pośrednictwem zarządzania wieloszczęblowego. Celem ma być w tym wypadku pogodzenie wzrostu gospodarczego, spójności społecznej i ochrony środowiska naturalnego.

2.2 Jednakże globalizacja gospodarcza tworzy nowy scenariusz, w którym decyzje podejmowane przez niektóre organizacje międzynarodowe, np. WTO, nabierają poważnego znaczenia i mogą podważać dalsze istnienie usług użyteczności publicznej jako wizytówki tego modelu.

2.3 W tym kontekście należy więc stworzyć międzynarodowe mechanizmy prawne, dzięki którym UE i państwa członkowskie będą gwarantami stabilności usług użyteczności publicznej bez konieczności stosowania strategii mogących blokować wdrażanie zasad wolnego handlu międzynarodowego lub naruszać konkurencyjność gospodarki europejskiej.

2.3.1 Ponadto instytucje Unii Europejskiej powinny zwrócić szczególną uwagę na funkcjonowanie organizacji samoregulujących, które na szczeblu międzynarodowym zajmują się definiowaniem wspólnych zasad działania organów publicznych w obszarach mających wpływ na usługi użyteczności publicznej (np. Międzynarodowej Unii Telekomunikacyjnej ITU).

2.3.2 W art. 36 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej⁽¹⁾ stwierdza się, co następuje: „Unia uznaje i szanuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską, w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”. Po raz pierwszy ustalono związek między tymi usługami a prawami podstawowymi⁽²⁾.

2.3.3 Traktat lizboński istotnie wzmacnia rolę Unii Europejskiej w obszarze gospodarki i handlu. Działania UE na poziomie międzynarodowym są dziś szczególnie potrzebne, mając na uwadze intensyfikację procesu globalizacji gospodarki oraz wzmocnienie wielostronnego systemu handlu, dla którego silnym bodźcem było utworzenie w 1995 r. Światowej Organizacji Handlu.

2.3.4 Traktat lizboński obejmuje ogólne postanowienia dotyczące wszystkich działań zewnętrznych Unii w rozdziale I tytułu V Traktatu o Unii Europejskiej. Uregulowania dotyczące polityki wspólnotowej zawarte są w części trzeciej, tytule IX TWE, w art. 131 do 134, gdzie mowa jest o wspólnej polityce handlowej. W traktacie określenie to znajduje zastosowanie do szeregu mechanizmów instytucjonalnych służących podejmowaniu decyzji w konkretnych obszarach, tak by osiągnąć określone cele i tym samym umożliwić Wspólnocie kompleksowe działania w tym zakresie⁽³⁾.

2.3.5 W art. 131 TWE wśród celów nieodłącznie związanych z polityką wspólnotową wymieniono harmonijny rozwój handlu światowego, stopniowe znoszenie ograniczeń w handlu międzynarodowym oraz obniżenie barier celnych.

2.3.6 Ponadto należy pamiętać o wpływie, jaki na kształt wspólnej polityki handlowej mogą mieć cele różnych strategii horyzontalnych Wspólnoty, jak np. polityka kulturalna, polityka w zakresie zdrowia publicznego⁽⁴⁾, ochrona konsumentów czy polityka przemysłowa. Ta ostatnia, wraz z sektorem usług, może mieć najpoważniejsze i najbardziej problematyczne konsekwencje dla wdrażania wspólnej polityki handlowej.

2.3.7 EKES stwierdził już, że reforma traktatów stanowi postęp, szczególnie w odniesieniu do usług użyteczności publicznej, gdyż do postanowień dotyczących funkcjonowania Unii Europejskiej wprowadzono klauzulę powszechnego zastosowania dotyczącą usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (art. 14), która obowiązywać ma we wszystkich obszarach polityki UE, w tym w ramach rynku wewnętrznego i polityki konkurencji. Do obu traktatów załączono również protokół dotyczący wszystkich usług użyteczności publicznej, włączając w to usługi niekomercyjne świadczone w interesie ogólnym⁽⁵⁾.

2.4 Podpisanie traktatu lizbońskiego otwiera w tej kwestii nowe horyzonty dla projektu integracji europejskiej. Dokument zawiera nowe postanowienia, które raz jeszcze zapewniają ponadnarodowe ramy prawne lepiej dostosowane do definiowania oraz regulowania dostępu i funkcjonowania takich usług we wszystkich państwach członkowskich UE. Ramy określają przede wszystkim:

⁽¹⁾ Dz.U. C 303 z 14.12.2007 (w formie uroczystej deklaracji ze strony Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji z 2007 r.).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, pkt 3.9.

⁽³⁾ Zob. „Los objetivos de la Política Comercial Común a la luz del Tratado de Lisboa” (Cele wspólnej polityki handlowej w świetle traktatu z Lizbony), Miguel Angel Cepillo Galvín w: „El Tratado de Lisboa: salida de la crisis constitucional” (Traktat z Lizbony: wyjście z kryzysu konstytucjonalnego), José Martín y Pérez Nanclores (red.), Iustel, 2008 r.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie podniesienia wydajności i jakości w pracy, Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 87.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, s. 42.

- zasadniczą rolę i szeroki zakres swobody uznania władz krajowych, regionalnych i lokalnych w zapewnianiu, wykonywaniu i organizowaniu usług użyteczności publicznej w sposób jak najlepiej odpowiadający potrzebom użytkowników;
- różnorodność usług użyteczności publicznej i rozbieżności w zakresie potrzeb i preferencji użytkowników, u których podłoża może leżeć odmienna sytuacja geograficzna, społeczna lub kulturowa;
- wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i dostępności, równe traktowanie i promowanie powszechnego dostępu oraz praw użytkowników.

2.4.1 Niektóre środki w dziedzinie zarządzania globalizacją, propagowane przez wielostronne organizacje międzynarodowe, np. WTO, mogłyby wzmocnić tę pozycję, szczególnie dzięki panelom arbitrażowym, które pełniłyby ważną funkcję.

2.5 Na płaszczyźnie ponadnarodowej prościej byłoby wywierać faktyczny wpływ na wspólnotę międzynarodową i pozyskać niezbędne środki na wyeliminowanie zagrożeń dla naszego modelu społecznego, który powinien odzwierciedlać koncepcję demokratycznego, ekologicznego, konkurencyjnego i solidarnego obszaru dobrobytu dla wszystkich obywateli Europy, zapewniającego jednocześnie integrację społeczną⁽¹⁾.

2.6 W aktualnym kontekście międzynarodowym można zatem wyodrębnić różne plany lub płaszczyzny, wymagające zróżnicowanego podejścia strategicznego UE. Dotyczy to:

2.6.1 Gospodarowania światowymi zasobami publicznymi (powietrze, woda, lasy itp.) w nieuchwytniej perspektywie solidarności, która została przyjęta w deklaracji dotyczącej ustanowienia nowego międzynarodowego porządku gospodarczego (Zgromadzenie Ogólne ONZ, rezolucja 3201 z dnia 2 maja 1974 r.), nakładającej na UE obowiązek opracowania ponadnarodowych ram w zgodzie z decyzjami i porozumieniami międzynarodowymi zawartymi w tej dziedzinie.

2.6.1.1 Światowe zasoby publiczne to dobra bądź usługi niezbędne zarówno dla dobrobytu jednostek, jak i dla zapewnienia równowagi między społeczeństwami na Północy i Południu. Dostarczenie tych dóbr nie może zależeć jedynie od władz krajowych czy rynku; dla ich zachowania i wytworzenia konieczna jest współpraca międzynarodowa.

2.6.2 Utrzymania i rozwoju niektórych wspólnych usług świadczonych w ogólnym interesie obywateli UE (np. Galileo), które wymagają dużych inwestycji publicznych.

2.6.3 Podziału kompetencji między UE a państwami członkowskimi w regulowaniu dostępu do niektórych powszechnych usług łączności elektronicznej, np. internetu.

2.6.4 Określenia funkcji instancji państwowych niższego szczebla (federalnych, regionalnych i lokalnych), wspierających i regulujących obecnie świadczenie usług społecznych, a także zarządzających tymi usługami, w kontekście przyszłego stosowania porozumień międzynarodowych, które przewidują liberalizację handlu usługami w sektorach, w których nie doszło dotychczas do liberalizacji lub w których wykluczono pierwotnie taką możliwość.

2.6.5 Zdefiniowania zróżnicowanej strategii politycznej i prawnej dotyczącej przyszłej sytuacji usług użyteczności publicznej świadczonych w ramach sieci, jak również pozostałych usług.

2.6.6 Niestety w ramach istniejących forów międzynarodowych brakuje procedury w zakresie usług użyteczności publicznej, która gwarantowałaby zachowanie i rozpowszechnianie ich wartości i zasad.

2.6.7 Jednakże od stycznia 2003 r. sześć organizacji międzynarodowych (Bank Światowy, Konferencja Narodów Zjednoczonych do spraw Handlu i Rozwoju (UNCTAD), Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO), Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), OECD oraz ONZ) posiada status obserwatora w WTO i nadaje kształt wyłaniającemu się dopiero systemowi zarządzania w skali światowej, który zostanie dopracowany w przyszłości i w ramach którego obowiązują przepisy prawa międzynarodowego (umowy wielostronne dotyczące środowiska naturalnego, międzynarodowe konwencje prawa pracy, prawa człowieka oraz zagadnienia społeczno-gospodarcze). Niestety ani Międzynarodowa Organizacja Pracy, ani Światowa Organizacja Zdrowia nie uzyskały takiego statusu, przez co kwestie związane z zatrudnieniem i ze zdrowiem nie zostały włączone do powstającego systemu globalnego zarządzania. W związku z tym UE powinna zalecić uwzględnienie tych organizacji.

3. **Ramy prawne dotyczące usług użyteczności publicznej, które UE musi stosować w ramach Układu Ogólnego WTO w sprawie Handlu Usługami**

3.1 W ciągu ostatnich dziesięciu lat instytucje Unii Europejskiej osiągnęły postęp w opracowywaniu koncepcji i ram prawnych usług użyteczności publicznej, chociaż nie udało im się wprowadzić wspólnych i kompletnych ram prawnych w tej dziedzinie⁽²⁾.

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

⁽²⁾ Zob. rezolucja Parlamentu Europejskiego A.6-0275/2006 z dnia 26 września 2006 r.; biała księga Komisji Europejskiej COM(2004) 374 z 12 maja 2004 r.; komunikat Komisji Europejskiej COM(2007) 725 z dnia 20 listopada 2007 r. itp.

3.2 Należy jednak podkreślić wewnętrzną spójność Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, utrzymującego w kilku kolejnych opiniach⁽¹⁾ stałe i uzgodnione stanowisko w sprawie zasadniczych aspektów prawnych związanych z usługami użyteczności publicznej, które jego zdaniem powinny⁽²⁾:

- spełniać zasady równości, powszechności, przystępności cenowej, dostępności, niezawodności, ciągłości, jakości i skuteczności, gwarantować prawa użytkowników oraz być ekonomicznie i społecznie opłacalne;
- uwzględniać specjalne potrzeby niektórych grup użytkowników, jak osoby niepełnosprawne, niesamodzielne, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji itd.

3.3 W tym względzie EKES twierdzi, że nie należy definiować usług użyteczności publicznej w sposób wyczerpujący, ale skupić się na zadaniach tych usług, gdyż w dziedzinie usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym trzeba dążyć do uzyskania równowagi między:

- wymaganiami rynku a interesem ogólnym;
- celami gospodarczymi, społecznymi i środowiskowymi;
- odbiorcami (odbiorcami indywidualnymi, w tym także grupami znajdującymi się w niekorzystnej sytuacji, przedsiębiorstwami, samorządami lokalnymi itp.), których potrzeby lub interesy są czasem rozbieżne;
- kompetencjami państw członkowskich a integracją europejską⁽³⁾.

3.3.1 Celem usług socjalnych użyteczności publicznej⁽⁴⁾ jest reagowanie na wszelkie niekorzystne zjawiska społeczne spowodowane przez choroby, podeszły wiek, niezdolność do pracy,

niepełnosprawność, brak stabilizacji zawodowej, ubóstwo, wykluczenie społeczne, uzależnienie od narkotyków, problemy rodzinne i mieszkaniowe czy trudności związane z integracją cudzoziemców.

3.3.2 EKES uważa, że bez uszczerbku dla swobody dokonywania wyboru przez władze krajowe do usług świadczonych w interesie krajowym, regionalnym lub lokalnym należy zaliczyć – nie ograniczając się do tego zakresu – usługi związane z obowiązkowym systemem szkolnictwa, ochroną zdrowia, opieką społeczną, działalnością kulturalną i charytatywną – bez względu na to, czy będą one miały charakter społeczny czy też świadczone będą na zasadzie solidarności – a także usługi audiowizualne oraz usługi w zakresie dostarczania wody i gospodarowania ściekami⁽⁵⁾.

3.4 Zdaniem EKES-u właściwsze będzie skoncentrowanie się na specjalnej misji usług użyteczności publicznej i na wymogach (zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych), którym muszą sprostać, aby pełnić swoje funkcje. Wymogi te powinny zostać jasno określone.

3.5 Protokół w sprawie usług użyteczności publicznej załączony do traktatu lizbońskiego zawiera ich definicję o charakterze interpretacyjnym, pokrywającą się ze stanowiskiem EKES-u. Zresztą po raz pierwszy prawo pierwotne UE zajmuje się konkretnie tą kwestią. Dlatego też, biorąc pod uwagę wiążący charakter protokołu, będzie on stanowił solidną podstawę dla działań instytucjonalnych UE zarówno na terytorium państw członkowskich, jak i poza nimi.

3.6 Artykuł 2 protokołu stanowi, że „postanowienia Traktatów nie naruszają kompetencji państw członkowskich w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania usług niemających charakteru gospodarczego świadczonych w interesie ogólnym”.

3.6.1 Mimo iż protokół wprowadza domyślną różnicę między charakterem gospodarczym i pozagospodarczym usług użyteczności publicznej, to zważywszy na brak aktu instytucjonalnego, który klasyfikowałby te usługi, a także mając na względzie postanowienia deklaracji w sprawie podziału kompetencji (załączonej do aktu końcowego konferencji międzyrządowej z 2007 r.) oraz protokołu w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych (załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej), stanowisko państw członkowskich w tej kwestii pozostaje najtrafniejszym prawnym punktem odniesienia, który trzeba mieć na uwadze.

W tym kontekście istotne byłoby monitorowanie przeprowadzanej przez Komisję Europejską oceny wdrażania w państwach członkowskich dyrektywy w sprawie usług, zważywszy na jej późniejszy wpływ na negocjowanie i zawieranie porozumień o liberalizacji handlu usługami regulowanymi w ramach UE.

⁽¹⁾ Zob. opinia rozpoznawcza EKES-u w sprawie usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 241 z 7.10.2002, s. 119; opinia EKES-u dotycząca białej księgi nt. usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 17; opinia z inicjatywy własnej Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 135.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, pkt 3.2.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, pkt 3.7.

⁽⁴⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego: Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej”, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 80.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006, pkt 10.3.

3.6.2 W konsekwencji działania UE w tej dziedzinie są obecnie uzależnione od dwóch czynników:

- a) opracowywanie i przyjmowanie przyszłych aktów prawa wtórnego powinno uwzględniać tradycje prawne państw członkowskich dotyczące pojęcia, kategorii i kryteriów funkcjonowania usług użyteczności publicznej;
- b) przygotowywanie porozumień międzynarodowych, w tym porozumień zawartych w ramach organizacji, w których UE i jej państwa członkowskie są reprezentowane, a także definiowanie wspólnych stanowisk podczas rund negocjacyjnych lub konferencji międzynarodowych powinny być przedmiotem wspólnej zgody UE i państw członkowskich, a w każdym razie odzwierciedlać zasadnicze postanowienia zawarte w traktacie lizbońskim i rozwiązania właściwe dla systemów prawnych państw członkowskich regulujących zagadnienie usług użyteczności publicznej.

4. Specjalny przypadek Układu Ogólnego WTO w sprawie Handlu Usługami

4.1 Międzynarodowa Organizacja Handlu (WTO), działając w oparciu o system wielostronny, zajmuje się międzynarodowymi normami regulującymi handel między państwami. Filarami, na których się opiera, są umowy wynegocjowane i podpisane między WTO a większością państw biorących udział w handlu światowym⁽¹⁾.

4.2 Jej główne zadanie polega na zagwarantowaniu jak najbardziej płynnego, przewidywalnego i wolnego obrotu handlowego. Prawie wszystkie decyzje podejmowane są w drodze konsensusu między państwami członkowskimi, a następnie ratyfikowane przez parlamenty krajowe. Spory handlowe rozstrzygane są przez mechanizm rozwiązywania sporów w łonie WTO.

4.3 Układ Ogólny w sprawie Handlu Usługami jest pierwszym zestawem uzgodnionych wielostronnie zasad i norm regulujących międzynarodowy handel usługami. Wskazano sektory usług, które członkowie WTO są gotowi otworzyć dla konkurencji z zewnątrz, a także sprecyzowano stopień otwartości tychże rynków, w tym niektórych usług użyteczności publicznej, m.in. usług finansowych, komunikacji elektronicznej, usług pocztowych, transportu czy energii.

4.4 Komitet wezwał już pozostałe instytucje wspólnotowe⁽²⁾, by wytyczne dotyczące usług użyteczności publicznej

określały również stanowisko Unii w negocjacjach handlowych, w szczególności w ramach WTO i GATS. Komitet uznaje za niedopuszczalne, żeby w ramach międzynarodowych negocjacji handlowych Unia Europejska zobowiązała się do liberalizacji sektorów lub obszarów działalności, w sprawie których nie podjęto decyzji zgodnie z konkretnymi przepisami Traktatu w zakresie usług użyteczności publicznej. Konieczność utrzymania uprawnień państw członkowskich do regulowania usług użyteczności publicznej dla osiągnięcia wyznaczonych przez Unię celów społecznych i celów rozwoju oznacza wyłączenie nieregulowanych usług użyteczności publicznej ze wspomnianych negocjacji.

4.5 Zgodnie z art. 1 ust. 3 lit. b) Układu Ogólnego w sprawie Handlu Usługami, z zakresu jego stosowania wyłączone są zasadniczo „usługi świadczone w wykonywaniu funkcji władczych”. Zgodnie z lit. c) w tym samym artykule należy przez to rozumieć „jakąkolwiek usługę, która nie jest dostarczana ani na zasadach handlowych, ani też w ramach konkurencji z jednym lub większą liczbą usługodawców”.

4.5.1 Mając na względzie, iż GATS nie odnosi się bezpośrednio do usług użyteczności publicznej, z wyjątkiem art. XXVIII lit. c) ii⁽³⁾, pozostawia on duży margines niepewności co do określenia uzgodnionego pojęcia oraz międzynarodowych ram prawnych, regulujących funkcjonowanie usług użyteczności publicznej wewnątrz WTO, przez co niektóre postanowienia prawa wspólnotowego mogą zostać podważone.

4.5.2 Zresztą zważywszy na dużą liczbę środków rządowych (lub publicznych), do których ma zastosowanie GATS zgodnie z art. 1 ust. 1⁽⁴⁾, a także na stanowisko organu apelacyjnego, wyraźnie sprzyjające idei stosowania Układu w przypadku wszystkich środków pozbawionych dostatecznego uzasadnienia, a prowadzących do zakłóceń handlu usługami⁽⁵⁾, należy określić jednolite i stanowcze stanowisko UE w WTO, z zachowaniem wspólnych zasad i wartości będących częścią dorobku wspólnotowego.

4.5.3 Jedynym wyjątkiem w tym względzie jest art. 2 lit. a) i b) załącznika do GATS, który dotyczy usług transportu lotniczego i wyklucza stosowanie Układu oraz jego procedury rozstrzygania sporów w wypadku praw ruchu lotniczego, bez względu na sposób ich przyznawania, lub też usług bezpośrednio związanych z wykonywaniem praw ruchu lotniczego.

⁽¹⁾ Decyzją 94/800/WE z dnia 22 grudnia 1994 r. (Dz.U. L 336 z 23.12.1994) Rada przyjęła akty prawne będące wynikiem wielostronnych negocjacji handlowych Rundy Urugwajskiej, które zakończyły się podpisaniem Aktu końcowego w Marakeszu i utworzeniem Międzynarodowej Organizacji Handlu.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej, Dz.U. C 309 z 16.12.2006.

⁽³⁾ Artykuł ten, zawierający definicje, wymienia wśród „środków stosowanych przez członka oddziałujących na handel usługami” „dostęp do i korzystanie, w związku ze świadczeniem usługi, z usług, co do których istnieje określony przez tych członków wymóg oferowania ich publicznie”.

⁽⁴⁾ „Niniejszy Układ odnosi się do środków stosowanych przez członków, które oddziałują na handel usługami”.

⁽⁵⁾ Zob. sprawa Stany Zjednoczone: Środki umożliwiające transgraniczne świadczenie usług związanych z grami losowymi i zakładami, WT/DS/AB/R(AB-2005-1); analiza dostępna w: Moreira González, C. J., „Las cláusulas de Seguridad Nacional”, Madryd 2007, s. 229. Zob. również „Wspólnoty europejskie: System mający zastosowanie do importu, sprzedaży i dystrybucji bananów”, sprawa WT/DS27/AB/R/197.

4.6 Sytuacja ta otwiera drogę dla wielu wariantów, na temat których WTO powinna się wypowiedzieć:

4.6.1 W każdym wypadku warto wspierać porozumienie z pozostałymi umawiającymi się stronami celem sprecyzowania pojęcia „usługi świadczonej w wykonywaniu funkcji władczych” w art. 1 ust. 3 Układu, by postanowienia zawarte w lit. b) tego artykułu, gdzie rozważa się ogólnie liberalizację każdego rodzaju usług w jakimkolwiek sektorze gospodarki, nie stanowiły przeszkody w stosowaniu przez państwa wyjątków i wyłączeniu z liberalizacji usług społecznych oraz usług użyteczności publicznej, bez naruszania w ten sposób zobowiązań wpływających z GATS i dotyczących nieutrudniania handlu usługami.

4.6.2 Różne perspektywy oceny świadczenia usług, a w określonym wypadku ich zaklasyfikowania do usług użyteczności publicznej w ramach stosowania GATS, w zależności od tego, czy dotyczą konsumentów usług czy też podmiotu, który je świadczy. Aby wykluczyć usługi użyteczności publicznej

z zakresu stosowania Układu, można powołać się jedynie na zachowanie interesu ogólnego na szczeblu wspólnotowym lub wewnątrz państw członkowskich oraz na ochronę odbiorców usług, zważywszy, że w tym przypadku niewielkie znaczenie ma to, czy usługa jest świadczona przez podmiot publiczny lub prywatny, krajowy lub zagraniczny.

4.6.3 Potrzeba pogodzenia wspólnotowego pojęcia instytucji kredytowych o charakterze publicznym oraz usług finansowych świadczonych w interesie publicznym (np. programy emerytalne i świadczenia publiczne) z koncepcją zawartą w art. 1 ust. 3 lit. b) załącznika do GATS w sprawie usług finansowych, zgodnie z którym usługi świadczone w wykonywaniu funkcji władczych oznaczają „inne działania wykonywane przez instytucję publiczną na rachunek, z gwarancją lub z użyciem zasobów finansowych rządu”.

4.6.4 G-20 ⁽¹⁾ mogłaby odegrać rolę katalizatora w zakresie decyzji, które powinny przyjąć wyspecjalizowane organizacje międzynarodowe (takie jak Światowa Organizacja Zdrowia, FAO, Bank Światowy, MFW itp.) w obszarze usług finansowych i w celu zagwarantowania zasad i wartości usług użyteczności publicznej.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ W skład G-20 wchodzi, oprócz G-8, 11 ministrów finansów i prezesów banków centralnych, reprezentujących 85 % światowego PKB, oraz Unia Europejska (reprezentowana przez państwo przewodniczące Radzie Unii Europejskiej oraz prezesa Europejskiego Banku Centralnego).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa pasażerów w lotnictwie

(2009/C 100/07)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

bezpieczeństwa pasażerów w lotnictwie.

Sekcja Transportu, Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 24 września 2008 r. Sprawozdawcą był Thomas McDONOGH.

Na 448 sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 94 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Zalecenia

1.1 EKES zaleca stworzenie specyficznych i w największym możliwym stopniu ujednoliconych norm dotyczących usług w zakresie ochrony lotnictwa jako uzupełnienie istniejących wspólnych norm prawnych regulujących wspólnotowe podejście do bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego.

1.2 Zdaniem Komitetu z działalności w zakresie ochrony lotnictwa należy wyłączyć dostawców usług, którzy między innymi: są w stanie upadłości lub likwidacji, toczy się w stosunku do nich postępowanie upadłościowe, zostali skazani za przestępstwo związane z postępowaniem zawodowym lub za poważne naruszenie etyki zawodowej, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płatnością składek na ubezpieczenie społeczne, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płaceniem podatków, zostali uznani za winnych poważnego wprowadzenia w błąd przy dostarczaniu lub uchyleniu się od dostarczenia informacji istotnych dla przetargu, bez odnotowania w rejestrze branżowym, jeśli jest to wymagane na mocy prawa krajowego. Ponadto dostawcy usług ochrony lotnictwa powinni stosować wewnętrzny mechanizm rekrutacji, który zapewni odpowiedni zakres szkolenia dla pracowników oraz zagwarantuje ubezpieczenie na wypadek pociągnięcia do odpowiedzialności po podpisaniu umowy.

1.3 EKES zaleca wprowadzenie prawnie wiążącego wymogu jednakowej liczby godzin szkolenia oraz obowiązkowego zakresu szkolenia dla pracowników ochrony we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej.

1.4 Komitet jest zdania, że środki podejmowane w tej dziedzinie powinny być jasne i zwięzłe.

1.5 Zdaniem Komitetu niezbędne jest wyraźne informowanie linii lotniczych, portów lotniczych i dostawców usług ochrony lotnictwa o stosowaniu przepisów ustanawiających środki bezpieczeństwa, a także oferowanie na ściśle określonych warunkach bezpośredniego dostępu do tych zasad liniom lotniczym, portom lotniczym i dostawcom usług ochrony lotnictwa.

1.6 Komitet jest zdania, że koniecznym wymogiem wspólnotowego porządku prawnego jest publikowanie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej fragmentów przepisów wyko-

nawczych ustanawiających środki bezpieczeństwa, które nakładają obowiązki lub ograniczają prawa pasażerów, a które nie zawierają informacji wrażliwych, oraz dokonywanie przeglądu tych środków bezpieczeństwa co pół roku.

1.7 EKES zwraca się do Komisji Europejskiej, aby wystąpiła z inicjatywą dotyczącą odszkodowań dla ofiar czynów przestępczych, na przykład ataków terrorystycznych, w dziedzinie lotnictwa.

1.8 Podejmowane środki powinny sprzyjać uznaniu kariery zawodowej w dziedzinie ochrony oraz ułatwiać rozwój zawodowy.

1.9 Stosowane środki powinny umożliwić ograniczenie zbędnych kontroli bezpieczeństwa dzięki wprowadzeniu koncepcji „jednolitego obszaru ochrony lotnictwa” w całej UE. Należy wspierać uznawanie środków bezpieczeństwa stosowanych przez państwa trzecie.

1.10 Przedmiotowe środki powinny umożliwiać opracowanie indywidualnego, innowacyjnego podejścia, pozwalającego na zróżnicowanie środków bezpieczeństwa mających zastosowanie do załogi i pasażerów, nie zmniejszając przy tym poziomu ochrony.

1.11 Zdaniem Komitetu ochrona lotnictwa powinna mieć priorytetowe znaczenie w przyznawaniu funduszy na badania nad bezpieczeństwem.

1.12 Nieodzowna jest niezależna ocena technologii i wymagań technologicznych przeprowadzana przez Komisję Europejską. Zdaniem EKES-u należy opracować normy dotyczące technologii stosowanych w dziedzinie ochrony lotnictwa, a także stworzyć rejestr akredytowanych dostawców na podstawie wyżej wspomnianej niezależnej oceny.

1.13 EKES jest zdania, że państwa członkowskie powinny przyjąć bardziej skoordynowane podejście do walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Co więcej, w wypadku gdy państwa członkowskie podejmują bardziej rygorystyczne środki, nakładające obowiązki lub ograniczające prawa pasażerów, powinny one być oparte na ocenie ryzyka i uwzględniać godność ludzką, a ponadto należy dokonywać ich przeglądu co pół roku i wyraźnie informować o nich podróżnych.

2. Wprowadzenie

2.1 W następstwie tragicznych wydarzeń z dnia 11 września 2001 r. przyjęto rozporządzenie ramowe Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego⁽¹⁾. W rozporządzeniu tym zawarto główne przepisy i wspólne normy regulujące wspólnotowe podejście do ochrony lotnictwa cywilnego. Określając jednolite normy podstawowe, prawodawstwo wspólnotowe umożliwia także państwom członkowskim (lub poszczególnym portom lotniczym) ustanowienie surowszych norm ze względu na zróżnicowany poziom zagrożenia atakiem terrorystycznym w zależności od państwa członkowskiego, portu lotniczego czy linii lotniczych.

2.2 W 2005 r. Komisja Europejska rozpoczęła proces przeglądu rozporządzenia ramowego w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa⁽²⁾, co doprowadziło do ostatecznego wypracowania wspólnego stanowiska pomiędzy posłami do Parlamentu Europejskiego a Radą Unii Europejskiej w dniu 11 stycznia 2008 r. oraz do przyjęcia nowego rozporządzenia ramowego nr 300/2008⁽³⁾ z dnia 11 marca 2008 r. Celem przeglądu było wyjaśnienie, uproszczenie i dalsza harmonizacja wymogów prawnych na rzecz poprawy ogólnej ochrony lotnictwa cywilnego.

2.3 Należy wykorzystać impuls stworzony dzięki przeglądowi rozporządzenia ramowego, ponieważ nastąpiła fundamentalna zmiana zasad dotyczących ochrony lotnictwa. Jedną z najwcześniejszych wspólnych polityk Wspólnoty Europejskiej była wspólna polityka transportowa. W tym kontekście transport lotniczy ma istotne znaczenie dla swobodnego przepływu osób i towarów – dwóch z celów Wspólnoty Europejskiej. Swoboda podróżowania do innego państwa członkowskiego, z jakiej może korzystać obywatel UE, zakłada ochronę tego obywatela przed ewentualnymi szkodami. Co więcej, zakłócenie systemu transportu lotniczego (na przykład w wyniku ataku terrorystycznego) miałoby negatywny wpływ na całą gospodarkę europejską. Dlatego nie ulega wątpliwości, że ochrona powinna pozostać głównym elementem powodzenia transportu lotniczego.

2.4 Pomimo wielu inicjatyw w dziedzinie ochrony lotnictwa obecne ramy regulacyjne w tym zakresie nie odpowiadają na niektóre podstawowe zastrzeżenia pasażerów, linii lotniczych, portów lotniczych czy prywatnych dostawców usług ochrony. Sektor transportu lotniczego potrzebuje prostszych, bardziej wszechstronnych i zharmonizowanych środków. Ogólnym celem polityki w zakresie ochrony lotnictwa powinno być zatem stworzenie prostych, skutecznych i przejrzystych ram regulacyjnych oraz ustanowienie ochrony z ludzką twarzą.

3. Konieczna jest certyfikacja prywatnych dostawców usług ochrony

3.1 Ponieważ ochrona lotnictwa ma zasadnicze znaczenie dla funkcjonowania systemu transportu lotniczego, konieczne jest

stworzenie, obok istniejących wspólnych norm prawnych regulujących wspólnotowe podejście do ochrony lotnictwa cywilnego, specjalnych norm w odniesieniu do usług w zakresie ochrony lotnictwa. W praktyce prywatni dostawcy usług ochrony wybierani są często jedynie na podstawie kryterium najniższej ceny pomimo delikatnego charakteru ich pracy. Nowe wiążące prawodawstwo, zawierające tego rodzaju specjalne normy, powinno zapewnić wytyczne dotyczące wyboru dostawców usług ochrony lotnictwa i przyznawania im zamówień na podstawie kryteriów jakości.

3.2 Wybór i zastosowanie kryteriów w stosunku do dostawców usług w zakresie ochrony lotnictwa powinny być uzależnione między innymi od możliwości finansowych i ekonomicznych danego dostawcy, przejrzystości finansowej, możliwości i zdolności technicznych, gdyż wszystkie te czynniki podnoszą jakość usług.

3.3 Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego uruchomiła ostatnio inicjatywę samoregulacji w oparciu o kartę jakości i załącznik dotyczący szkolenia prywatnego personelu ochrony. Zasady przedstawione w tym dokumencie mogłyby służyć za podstawę certyfikacji wszystkich prywatnych firm działających w obszarze ochrony lotnictwa oraz świadczą o zaangażowaniu przedmiotowego sektora w zapewnienie wysokiej jakości rozwiązań.

3.4 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca opracowanie prawnie wiążących kryteriów jakości w stosunku do prywatnych dostawców usług ochrony lotnictwa. Do działalności w zakresie ochrony lotnictwa nie byłoby dopuszczani między innymi dostawcy, którzy są w stanie upadłości lub likwidacji, toczy się w stosunku do nich postępowanie upadłościowe, zostali skazani za przestępstwo związane z postępowaniem zawodowym lub za poważne naruszenie etyki zawodowej, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płatnością składek na ubezpieczenie społeczne, zostali uznani za winnych niedopełnienia obowiązków związanych z płaceniem podatków, zostali uznani za winnych poważnego wprowadzenia w błąd przy dostarczaniu lub uchyleniu się od dostarczenia informacji istotnych dla przetargu, bez odnotowania w rejestrze branżowym, jeśli jest to wymagane na mocy prawa krajowego. Ponadto dostawcy usług ochrony lotnictwa powinni stosować wewnętrzny mechanizm rekrutacji oraz zapewniać odpowiedni zakres szkolenia dla pracowników i gwarantować ubezpieczenie na wypadek pociągnięcia do odpowiedzialności po podpisaniu umowy.

3.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje także wprowadzenie jednolitej, prawnie wiążącej liczby godzin szkolenia oraz obowiązkowego zakresu szkolenia we wszystkich 27 państwach członkowskich Unii Europejskiej.

4. Uznanie sprawdzania danych osobowych personelu ochrony

4.1 Na mocy obecnie obowiązującego i przyszłego rozporządzenia ramowego dotyczącego ochrony lotnictwa przed zaangażowaniem do pracy personel ochrony powinien być poddawany zarówno specjalnemu szkoleniu, jak i sprawdzeniu danych osobowych. Przyszły agent ochrony bezwzględnie nie może być notowany ani nie może mieć żadnych powiązań z potencjalnymi grupami terrorystycznymi lub przestępczymi, nie może też być karany, ponieważ jego praca jest podstawowym elementem w systemie ochrony lotnictwa.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Dz.U. L 355 z 30.12.2002, s. 1.

⁽²⁾ COM(2003) 566, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 2320/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne zasady w dziedzinie bezpieczeństwa lotnictwa cywilnego, Dz.U. C/2004/96.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 300/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2008 r. w sprawie wspólnych zasad w dziedzinie ochrony lotnictwa cywilnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 2320/2002, Dz.U. L 97 z 9.4.2008, s. 72.

4.2 Sprawdzenia danych dokonują obecnie organy krajowe, zwykle ministerstwo sprawiedliwości lub spraw wewnętrznych, jedynie w zakresie ich kompetencji. W efekcie większość państw członkowskich nie uznaje wzajemnie tego wymogu. Kwestia ta jest szczególnie istotna w odniesieniu do mobilności pracowników, która jest jedną z podstawowych wolności ustanowionych traktatem rzymskim.

4.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywa Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską do rozważenia tej kwestii w ramach ich kompetencji w obszarze współpracy sądowej i policyjnej w UE.

5. Jednolity obszar ochrony

5.1 Głównym celem przekazania Unii Europejskiej kompetencji w obszarze ochrony lotnictwa było wypracowanie wspólnych europejskich ram obejmujących zasady, które będą systematycznie stosowane w państwach członkowskich UE. Ponieważ wszystkie zasady opracowywane na szczeblu UE muszą być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie, logiczną konsekwencją powinno być wzajemne uznawanie norm bezpieczeństwa UE przez państwa członkowskie i takie właśnie zamierzenie przyświeca koncepcji jednolitego obszaru ochrony. Powinno się uznawać, że pasażer, bagaż i ładunek transferowy przewożony z jednego państwa członkowskiego UE do innego jest bezpieczny, a zatem nie powinno się poddawać ich dodatkowym kontrolom bezpieczeństwa na unijnym lotnisku transferowym/tranzytowym/przesiadkowym/międzylądowania przed przybyciem do miejsca docelowego.

5.2 Zasada jednolitego obszaru ochrony została uznana na szczeblu UE, a następnie dodatkowo wzmocniona w nowym rozporządzeniu ramowym dotyczącym ochrony lotnictwa. Jednakże proces wzajemnego uznawania norm bezpieczeństwa państw członkowskich UE nie został jeszcze zakończony. Z uwagi na fakt, że poziomy zagrożenia są różne w poszczególnych państwach członkowskich, niektóre z nich wprowadziły bardziej restrykcyjne środki bezpieczeństwa w celu zminimalizowania konkretnych rodzajów zagrożenia, na jakie są one narażone.

5.3 Brak uznawania norm bezpieczeństwa w UE powoduje powielanie niepotrzebnych kontroli, które nie tylko wiążą się z dodatkowymi opóźnieniami i kosztami dla linii lotniczych, lecz także pochłaniają środki, które można byłoby lepiej wykorzystać do zapewnienia ochrony bardziej narażonych odcinków.

5.4 Należy nie tylko wprowadzić zasadę jednolitego obszaru kontroli w całej UE, lecz również rozważyć jej wprowadzenie w innych krajach. Nie ma powodu, by samoloty przybywające z krajów stosujących zaawansowany system ochrony, na przykład ze Stanów Zjednoczonych czy Izraela, były uznawane za niezabezpieczone. Powinno się także umożliwić wzajemne uznawanie norm przez kraje stosujące podobną strategię, co przyczyniłoby się do powstania zrównoważonego globalnego systemu ochrony, w którym wszystkie wysiłki byłyby skierowane na realne zagrożenie.

5.5 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny apeluje zatem do Komisji Europejskiej o dopilnowanie, by zasada jednolitego obszaru ochrony była w pełni stosowana w całej UE oraz by wszystkie samoloty przybywające z jednego państwa członkowskiego UE do innego państwa członkowskiego UE były uznawane za bezpieczne. EKES wzywa również Komisję Europejską do poczynienia szybkich postępów w zakresie uznawania norm bezpieczeństwa obowiązujących w państwach trzecich, w przypadkach gdy normy te można uznać za równoważne, zwłaszcza jeśli chodzi o Stany Zjednoczone.

6. Rozróżnienie

6.1 Biorąc pod uwagę prognozy zapowiadające znaczny wzrost liczby pasażerów podróżujących drogą lotniczą w nadchodzących latach, obecny system kontroli pasażerów i bagażu nie oferuje zrównoważonego rozwiązania. Obecnie wszyscy pasażerowie są poddawani podobnym procedurom sprawdzającym i muszą przejść przez taki sam proces kontroli bezpieczeństwa. Ten uciążliwy proces jest głównym powodem skarg, jakie zgłaszają pasażerowie zapytani o ocenę doświadczeń z podróży. Poziom niezadowolonia pasażerów wzrasta z powodu przeświadczenia, że ogromna większość podróżujących nie stanowi zagrożenia ani dla portu lotniczego, ani dla samolotu.

6.2 Również w tym przypadku dostępne środki służące zapewnieniu ochrony są wyjątkowo ograniczone. Po pierwsze, należy dokonać rozróżnienia pomiędzy tym, co jest prawdopodobne, a tym, co jest możliwe. Wiarygodność całego systemu musi opierać się na zdolności reagowania na prawdopodobne zagrożenia, a nie na usiłowaniu wyeliminowania 100 % możliwych rodzajów ryzyka. Identyfikacja prawdopodobnego zagrożenia powinna przebiegać w oparciu o oszacowanie tego zagrożenia i ocenę ryzyka związanego z zastosowaniem odpowiednich środków.

6.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do Komisji Europejskiej o rozważenie podejścia, zgodnie z którym systematyzacja kontroli w ramach zapewnienia ochrony mogłaby zostać zastąpiona aktywnym rozróżnieniem pasażerów, polegającym na jednoczesnym zastosowaniu gromadzenia informacji oraz środka odstraszającego w postaci wyrwykowych kontroli.

7. Przeznaczenie funduszy na badania i rozwój w dziedzinie bezpieczeństwa

7.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjmuje z zadowoleniem przeznaczenie w ramach siódmego programu ramowego 1,2 mld EUR na badania nad bezpieczeństwem. Ochrona lotnictwa powinna być uznawana za priorytet przy przeznaczeniu funduszy ze względu na rosnące koszty działalności w sektorze lotnictwa oraz jego wpływ na ogół społeczeństwa. Ponadto istotne jest, aby wybrane projekty były zgodne z opracowywaną polityką oraz aby dostępne były fundusze na niezbędne badania w tym zakresie, takie jak badania dotyczące technologii stosowanych do wykrywania płynnych materiałów wybuchowych czy innych technologii wykrywania, na przykład opartych na zastosowaniu urządzeń biometrycznych.

7.2 W związku z powyższym Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zwraca się do Komisji Europejskiej o wewnętrzną koordynację jej prac w celu optymalizacji wykorzystania środków finansowych pochodzących z pieniędzy podatników.

7.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca ponadto, aby Komisja Europejska przeznaczyła odpowiednie środki na niezależną ocenę technologii i wymagań technologicznych. Na podstawie tej niezależnej oceny powinno się opracować normy technologiczne stosowane w dziedzinie ochrony lotnictwa oraz stworzyć centralny rejestr akredytowanych dostawców.

8. Trudności związane z rekrutacją i utrzymaniem personelu ochrony

8.1 W niektórych państwach członkowskich porty lotnicze i dostawcy usług ochrony lotnictwa spotykają się z istotnymi problemami w zakresie rekrutacji personelu ochrony. Zrozumiałe jest, że kryteria selekcji zostały zastrzeżone, zważywszy na znaczenie pracy agentów ochrony. Poza więc warunkiem „czystego konta”, stwierdzonego poprzez sprawdzenie danych, wymóg znajomości co najmniej jednego języka obcego oraz określonego poziomu wykształcenia, koniecznego dla zrozumienia procedur i radzenia sobie z pasażerami stwarzającymi problemy, zawężają grono kandydatów.

8.2 Dodatkowo pojawia się problem polegający na tym, że po selekcji i odpowiednim przeszkoleniu personelu utrzymanie pracowników staje się niezwykle trudne. Takie czynniki jak nienormowany czas pracy, połączony ze stałym stresem i stosunkowo niską płacą sprawiają, że zawód agenta ochrony jest dla wielu osób nieatrakcyjny. Co więcej, można wyraźnie zauważyć, że brak społecznego prestiżu i perspektyw dalszej kariery prowadzi do braku doświadczonego personelu w tym sektorze.

8.3 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że Komisja Europejska może odegrać istotną rolę w tym aspekcie społecznym poprzez propagowanie w Unii Europejskiej korzyści, jakie daje praca agenta ochrony, oraz poprzez zwiększenie prestiżu związanego z tym ważnym zawodem.

9. Odpowiedzialność

9.1 Sektor lotnictwa inwestuje w świadczenie usług wysokiej jakości, lecz napotyka przeszkody uniemożliwiające jasną interpretację wymogów prawnych, a tym samym utrudniające ich optymalne wdrożenie.

9.2 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że wprowadzane środki powinny być jasne i sformułowane w sposób możliwie najprostszy. Obecnie obowiązujące przepisy sprowadzają się często do całej serii zasad zapisanych w różnych tekstach prawnych, zawierających wiele wyjątków. W wyniku tego powstaje skomplikowany zestaw wymogów, które nie przyczyniają się do skuteczności, natomiast podnoszą poziom stresu wśród pracowników, są przyczyną opóźnień i niewygód doświadczanych przez pasażerów.

9.3 Co więcej, odbiorcy końcowi środków bezpieczeństwa, czyli linie lotnicze, porty lotnicze i dostawcy usług ochrony, którzy stosują te środki w praktyce, nie mają bezpośredniego dostępu do wspomnianych przepisów. Główni usługodawcy, jak linie lotnicze, porty lotnicze i dostawcy usług ochrony, muszą poprawnie stosować zasady, lecz nie są o nich bezpośrednio informowani, podczas gdy art. 254 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że przepisy winny być publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, absurdem jest więc wymaganie, by usługodawcy stosowali zasady, których nie mogą znać. W toczącej się sprawie C-345/06, znanej jako „sprawa Heinrich”, rzecznik generalna Eleanor Sharpston wydała opinię, w której sugeruje uznanie rozporządzenia wykonawczego dotyczącego bezpieczeństwa lotnictwa za niebyłe. Zdaniem rzecznik generalnej, uporczywe i celowe niepublikowanie załącznika do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, zawierającego m.in. wykaz przedmiotów, których przewożenie w bagażu podręcznym jest zabronione, jest naruszeniem tak poważnym, że nie można go tolerować we wspólnotowym porządku prawnym⁽¹⁾.

9.4 Dlatego też Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca wyraźne i bezpośrednie informowanie o środkach bezpieczeństwa linii lotniczych, portów lotniczych i dostawców usług ochrony, którzy muszą je stosować, tym samym zapewniając im bezpośredni dostęp do obowiązujących zasad na ściśle określonych warunkach. Fakt, że prywatni dostawcy usług ochrony powinni stosować środki bezpieczeństwa i są do pewnego stopnia odpowiedzialni za ich stosowanie, lecz nie mają możliwości otrzymania bezpośrednich informacji w tym zakresie, nie przyczynia się do wysokiej jakości usług. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę konieczność zachowania wysokiego stopnia poufności tych zasad, należy określić i egzekwować szczególne warunki gwarantujące utrzymanie poufności. Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca publikowanie co pół roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, zgodnie z art. 254 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, fragmentów przepisów wykonawczych do rozporządzenia (WE) nr 2320/2002, które nakładają obowiązki lub ograniczają prawa pasażerów, lecz nie zawierają informacji poufnych, oraz przeglądu środków bezpieczeństwa nakładających obowiązki lub ograniczających prawa pasażerów. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uznaje konieczność dysponowania przez państwa członkowskie kompetencjami pozwalającymi na ustanowienie bardziej restrykcyjnych środków ze względu na zróżnicowany poziom ryzyka. Niemniej jednak, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest zdania, że państwa członkowskie powinny przyjąć bardziej skoordynowane podejście do walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. Co więcej, w wypadku gdy państwa członkowskie podejmują bardziej rygorystyczne środki nakładające obowiązki lub ograniczające prawa pasażerów, powinny one być oparte na ocenie ryzyka i uwzględnić godność ludzką, a ponadto należy dokonywać ich przeglądu co pół roku i wyraźnie informować o nich podróżnych.

10. Konsekwencje ataku terrorystycznego

10.1 Jednym z celów Wspólnoty Europejskiej jest zapewnienie swobodnego przepływu osób i towarów. Wspólnota Europejska zobowiązała się do wprowadzenia wspólnej polityki transportowej oraz do ochrony praw człowieka, takich jak prawo do życia i własności.

⁽¹⁾ Opinia rzecznik generalnej Eleanor Sharpston w sprawie C-345/06, 10 kwietnia 2008 r., www.curia.europa.eu

10.2 Europejski Trybunał Sprawiedliwości orzekł w sprawie Cowan⁽¹⁾, że jeżeli prawo wspólnotowe gwarantuje osobie fizycznej swobodę udania się do innego państwa członkowskiego, to ochrona tej osoby przed doznaniem krzywdy w danym państwie członkowskim, na tych samych podstawach jak zamieszkujących tam obywateli i rezydentów, jest następstwem tej swobody przemieszczania się. Rada Unii Europejskiej uzupełniła to orzeczenie, za pomocą dyrektywy Rady 2004/80/WE, zapisem, zgodnie z którym środki ułatwiające rekompensatę dla ofiar przestępstw powinny stanowić część realizacji tego celu. Zasady te należy stosować w przypadku ofiar ataku terrorystycznego w zakresie lotnictwa cywilnego.

10.3 Na posiedzeniu w Tampere w dniach 15–16 października 1999 r. Rada Europejska wezwała do utworzenia minimalnych norm chroniących ofiary przestępstw, a w szczególności ich dostęp do wymiaru sprawiedliwości oraz prawo do dochodzenia rekompensaty za szkody, a także zwrotu kosztów postępowania sądowego.

10.4 Biorąc pod uwagę, że linie lotnicze, porty lotnicze i sektor ochrony inwestują poprzez badania w usługi wysokiej jakości i przyczyniają się do bezpieczeństwa społeczeństwa, lecz nie są jednak w stanie całkowicie zapobiec atakom terrorystycznym, konieczne jest, aby Unia Europejska podjęła inicjatywę i zapewniła pomoc ofiarom po ataku terrorystycznym.

10.5 Obecnie nie istnieją żadne europejskie przepisy dotyczące rekompensaty dla ofiar ataku terrorystycznego. Ofiary są uzależnione od wyniku postępowania sądowego bądź od rozwiązań oferowanych dobrowolnie przez państwa członkowskie. Skutkiem braku wspólnych europejskich przepisów jest fakt, że w takich przypadkach zastosowanie mają krajowe systemy pociągania do odpowiedzialności, co nie jest rozwiązaniem zadowalającym i nie chroni obywateli przed dalekosiężnymi konsekwencjami ataku terrorystycznego. Przykładem może być tu zasada, że ofiary, które chcą otrzymać rekompensatę, muszą wszczynać długotrwałe postępowanie sądowe przeciwko terrorystom, których trudno znaleźć lub którzy mogą nie dysponować odpowiednimi środkami finansowymi, aby wypłacić odszkodowanie. Co więcej, może dochodzić do wszczynania procesów przeciwko liniom lotniczym, portom lotniczym

i prywatnym dostawcom usług ochrony, którzy potencjalnie mogą ponosić nieograniczoną odpowiedzialność na mocy określających tę odpowiedzialność przepisów prawa krajowego. Rozwiązania, jakie proponują obecnie firmy ubezpieczeniowe, nie są wystarczające, gdyż linie lotnicze, porty lotnicze i prywatni dostawcy usług ochrony są obciążeni wysokimi składkami ubezpieczeniowymi, zaś przysługująca im ochrona ubezpieczeniowa ma ograniczony wymiar. Jak można zauważyć, podmioty prywatne nie są w stanie zapewnić koniecznej rekompensaty ofiarom; nie jest także słuszne, by podmioty prywatne płaciły za działania skierowane przeciwko polityce państwa.

10.6 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pragnie zwrócić uwagę na art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, który upoważnia Wspólnotę do podejmowania działań, jeśli spełnione są dwa warunki. Po pierwsze, działanie musi być niezbędne do osiągnięcia jednego z celów Wspólnoty, a po drugie, Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską nie przewidział kompetencji do działania wymaganego w tym celu w innym artykule.

10.7 Mając powyższe na uwadze, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny zaleca jako możliwe rozwiązanie podjęcie inicjatywy na podstawie art. 308 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w odniesieniu do rekompensaty dla ofiar ataków terrorystycznych. Działanie na szczeblu europejskim jest bowiem konieczne do osiągnięcia celu, którym jest swobodny przepływ osób i towarów, do zapewnienia ochrony funkcjonowania systemu transportu lotniczego oraz ochrony prawa do życia i własności obywateli.

10.8 W niniejszej opinii Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny proponuje Komisji Europejskiej i Radzie Unii Europejskiej zastosowanie zasad odnoszących się do innych sektorów (np. sektora jądrowego, morskiego itd.), to znaczy zastosowanie ścisłej odpowiedzialności, której zakres jest wyraźnie określony, a która jest skierowana wyłącznie do jednego podmiotu i zagwarantowana przez trójstopniowy system składający się z ubezpieczenia, funduszu finansowanego przez wszystkie zainteresowane strony oraz interwencji państwa.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Wyrok ETS w sprawie 186/87 Ian William Cowan przeciwko Trésor public, www.curia.europa.eu

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie żywienia”

(2009/C 100/08)

Dnia 25 października 2007 r. francuska prezydencja Rady, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, zwróciła się do przewodniczącego Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego Dimitrisa DIMITRIADISA o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

„Unia Europejska wobec światowych wyzwań w zakresie żywienia”

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Seppo KALLIO.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 73 do 11 – 27 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES jest zdania, że UE powinna dokonać oceny długoterminowych celów polityki rolnej i handlowej oraz stwierdzić, czy w zmienionych warunkach, które zaistniały obecnie w UE i na całym świecie, zapewnione jest bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność.

1.2 UE musi uczynić dostępność żywności najistotniejszym elementem polityki rolnej, która gwarantuje opłacalną produkcję we wszystkich regionach UE. Należy tego dokonać w kontekście oceny wspólnej polityki rolnej.

1.3 Produkcja żywności powinna uzyskać pierwszeństwo w stosunku do produkcji energii. Produkcja energii na bazie roślin powinna być ograniczona do roślin oraz biomasy, które nie nadają się do produkcji żywności.

1.4 Rozsądny poziom cen producenta zapewnia stabilną podstawę produkcji wystarczających zapasów żywności (produkcja pierwotna i przetwórstwo), zarówno w UE, jak i w skali światowej.

1.5 Należy dążyć do określenia zasad handlu produktami rolnymi, które zagwarantują zapasy żywności we wszystkich krajach bez względu na okoliczności. Kraje rozwijające się powinny uzyskać przywileje handlowe, które pomagają wspierać produkcję krajową.

1.6 UE powinna nasilić współpracę z krajami rozwijającymi się i wspierać ich wysiłki na rzecz modernizacji łańcuchów żywnościowych i zwiększania ich efektywności.

1.7 EKES podkreśla, że UE musi podjąć wysiłki na rzecz umocnienia działań stowarzyszeń producentów i organizacji

rynkowych w krajach rozwijających się i tym samym umocnić podstawowe warunki zaopatrzenia w żywność. UE musi dotrzymać obietnicy dostarczenia rolnikom krajów rozwijających się pomocy wynoszącej miliard euro.

1.8 UE powinna zwiększyć inwestycje w nowe technologie, włącznie z biotechnologią, co pozwoli opracować zastosowania dla produkcji.

1.9 Przyszła strategia musi skupić się na poprawie jakości wyrobów spożywczych, a ich bezpieczeństwo musi się zwiększyć dzięki przejrzystemu wskazywaniu na etykiecie kraju pochodzenia oraz edukacji konsumentów.

1.10 Ceny konsumpcyjne nie powinny być sztucznie obniżane; zamiast tego należy kompensować ceny poprzez politykę społeczną.

1.11 ONZ i inne organizacje międzynarodowe powinny uznać produkcję żywności za podstawowy priorytet w drodze do likwidacji ubóstwa.

1.12 Aby zapewnić dostępność żywności, należy stworzyć program obowiązkowego magazynowania rezerw w skali świata, podobny do programu opracowanego dla rezerw ropy naftowej w UE.

1.13 Aby zapewnić bezpieczeństwo zaopatrzenia w UE, należy wprowadzić ulepszony podstawowy system magazynowania kluczowych produktów i surowców do produkcji (białko, nawozy, nasiona, pestycydy) oraz aktywnie podjąć działania na rzecz zacieśnienia współpracy pomiędzy państwami członkowskimi, UE i uczestnikami wymiany handlowej.

1.14 Aby zapewnić zapasy żywności, niezbędne jest rozszerzenie zakresu przeszkolenia, tak aby stawić czoła nowym wyzwaniom związanym z kryzysem żywnościowym w UE, a w szczególności w krajach rozwijających się.

1.15 EKES uważa, iż UE powinna zakładać wspólne przedsięwzięcia w sektorach rolnictwa i rybołówstwa w krajach rozwijających się, by poprawić sytuację gospodarczą tych krajów.

1.16 EKES proponuje, by Komisja przedstawiła propozycję dokonania większych inwestycji przez państwa członkowskie w działalność badawczą, rozwojową i innowacyjną w sektorze rybołówstwa, a szczególnie w tworzenie i utrzymanie statków badawczych. Prowadzone przez nie badania i prace przyczyniają się zarówno do zachowania i rozwoju zrównoważonego rybołówstwa, jak również do poprawy sytuacji żywnościowej i społeczno-gospodarczej krajów słabiej rozwiniętych.

2. Wstęp

2.1 Zdrowie obywateli Europy i ich obawy dotyczące przyszłości, niedawny skok cen produktów rolnych i żywnościowych oraz paląca kwestia głodu na świecie w ogóle sprawiły, że światowe wyzwania w zakresie wyżywienia stały się punktem centralnym debaty publicznej. Ceny surowców branży produkcji rolnej i spożywczej spadały od lat siedemdziesiątych. Dostosowanie ich w górę w ciągu ostatnich trzech lat, to oczekiwany krok we właściwym kierunku, który spowodował trudności w najsłabszym ogniwie łańcucha: wśród konsumentów. Muszą oni stawić czoła cenom podstawowych produktów spożywczych, które w niektórych przypadkach znacząco przekraczają początkową cenę, którą otrzymuje rolnik. O ile część rolnictwa europejskiego skorzystała na podwyżce cen, należy podkreślić dramatyczną sytuację europejskich hodowców, którzy nie są w stanie sprostać podwyżkom cen pasz, ani przerzucić ich na konsumentów. W niniejszej opinii analizowane są wyzwania w zakresie żywności z perspektywy UE i rozpatrywane w szerszym kontekście skutki społeczne działań UE ⁽¹⁾.

2.2 Kwestią kluczową jest zaopatrzenie w żywność oraz jego bezpieczeństwo. Celem jest zidentyfikowanie wyzwań globalnych oraz wskazanie sposobów reagowania. Drastyczne zmiany rynkowe wywołały szereg radykalnych komentarzy: niektóre źródła sugerują nawet wyłączenie kwestii rolnych i żywnościowych z negocjacji WTO oraz powrót do mechanizmów wsparcia powiązanych z produkcją na poziomie UE. Wreszcie analizowano skutki tych wyzwań i możliwe odpowiedzi na najistotniejsze pytania społeczne: jakie jest ich znaczenie dla konsumenta europejskiego? Co oznaczają one dla długoterminowego zaopatrzenia w żywność krajów rozwijających się? I w jaki sposób przyczyniają się one do zwiększenia dynamiki obszarów wiejskich?

⁽¹⁾ W ramach prac nad niniejszą opinią 22 września 2008 r. w EKES-ie odbyło się wysłuchanie na temat przyszłości rolnictwa i cen żywności pt. „Jakie są rzeczywiste perspektywy kształtowania się cen produktów rolnych i żywnościowych?”.

2.3 Na wstępie przedstawiono ogólny zarys rozwoju produkcji rolnej i produkcji żywności w UE oraz polityki UE w tym obszarze, a także obecne ramy funkcjonowania rolnictwa i produkcji żywności w UE. Następnie przeanalizowano istotne zewnętrzne czynniki zmian, które popychają do rozwoju istniejących ram. Na podstawie tej analizy przygotowano podsumowanie, w którym uwydatnia się najistotniejsze wyzwania dla rolnictwa i zaopatrzenia w żywność UE na przyszłość oraz przedstawiono alternatywne metody działania. Wreszcie dokonano oceny tych metod oraz roli UE w globalnym zaopatrzeniu w żywność, zarówno jako producenta, jak i konsumenta.

3. Polityka rolna i żywnościowa UE i tendencje sektorowe

3.1 Cele EWG/UE w zakresie produkcji żywnościowej i rolnej oraz tendencje sektorowe i rynkowe

3.1.1 Produkcja rolna i produkcja żywności w UE od dziesięcioleci rozwija się odpowiednio do zmian zachodzących w społeczeństwie. Początkowo kładziono nacisk na zwiększenie wydajności, w wyniku czego w latach osiemdziesiątych produkowano znaczące nadwyżki na eksport. W dekadzie tej pojawiły się w rolnictwie problemy związane z ochroną środowiska, takie jak kwestia rozrzucania obornika w obszarach intensywnych upraw oraz problemy z zaopatrzeniem w wodę.

3.1.2 Rolnictwo ekologiczne pojawiło się w odpowiedzi na problemy związane z intensywnymi uprawami i ochroną środowiska jako jeden z przykładów zróżnicowania produktów: niektóre grupy konsumentów są gotowe zapłacić więcej za żywność wyprodukowaną przy pomocy metod uznanych za przyjazne środowisku. Lata dziewięćdziesiąte zapiszą się w pamięci jako dekada chorób zwierzęcych i chorób odzwierzęcych, gdy choroba szalonych krów i pomór świń dotknęły branżę hodowli bydła i przemysł żywnościowy UE. Bezpieczeństwo żywności wyłoniło się jako istotny czynnik w zaopatrzeniu w żywność i wiele krajów zaczęło przeznaczać więcej środków na takie cele jak zwalczanie i zapobieganie salmonelli.

3.1.3 Te problemy oraz kroki podjęte, by walczyć z nimi przyczyniły się do ukształtowania polityki rolnej i żywnościowej w Unii Europejskiej. Najważniejsze kwestie, jakie pojawiły się w ostatnich latach, to między innymi produkcja bioenergii z surowców rolnych, tzn. rolnictwa jako źródła surowców bioenergetycznych.

3.1.4 Kolejny aspekt, który wysunął się na pierwszy plan, to wartość odżywcza produktów żywnościowych i jej znaczenie dla zdrowia publicznego, przy czym centralnym elementem dyskusji stał się skład żywności oraz zakres odpowiedzialności, jaką można obciążać przemysł żywnościowy za rosnący problem otyłości na Zachodzie. Jest to zagadnienie, które branża żywnościowa musi uwzględnić np. przy planowaniu swej produkcji i wprowadzaniu towarów do obrotu, a konsumenci muszą rozważyć dokonując wyborów przy zakupach. Odpowiedzialną konsumpcję należy wspierać poprzez edukację konsumentów.

3.1.5 W chwili obecnej palącą kwestią jest gwałtowny wzrost cen żywności i materiałów do produkcji rolnej oraz produktów gotowych: czy jest to wzrost trwały i jakie powoduje skutki dla światowych zasobów żywności oraz warunków życia ubogich. Decydenci powinni także rozważyć zmiany warunków rynkowych: czy zasady polityki ukierunkowanej na rynki, na których ceny żywności pozostają niskie i nadal spadają, mają nadal zastosowanie w nowych okolicznościach?

3.2 *Zmiany w polityce rolnej i polityce rybołówstwa w UE*

3.2.1 Polityka rolna UE bazuje na silnym rynku wewnętrznym oraz na regulacji rynku poprzez programy dotacji, których celem jest zapewnienie stabilnego zaopatrzenia w żywność we wszystkich krajach bez względu na okoliczności. Polityka UE bazuje na europejskim modelu rolnym, który chroni różnorodność rolną oraz zapewnia rentowność produkcji nawet w regionach znajdujących się w trudnej sytuacji. Celem jest produkcja żywności bezpiecznej, charakteryzującej się wysoką jakością, dostępnej w rozsądnych cenach dla konsumentów w UE.

3.2.2 Internacjonalizacja polityki rolnej w ramach procesu globalizacji zrodziła nowe wyzwania dla reformy wspólnej polityki rolnej. Obejmują one rosnącą konkurencyjność oraz problem zarządzania polityką w zakresie kształtowania dochodów rolników. Przez lata źródłem problemów dla rynków rolnych były niskie ceny produktów, czemu próbowano zaradzić poprzez wdrożenie unijnych reform rolnych.

3.2.3 Reformy rolne z lat 1999 i 2003 spowodowały przejście do systemu w większym stopniu zorientowanego na rynek, w którym odrzucono systemy interwencji, obniżono koszty administracyjne i zrezygnowano z powiązania dotacji bezpośrednich z wielkością produkcji. Następnie wdrożono reformy organizacji rynkowej dla wielu produktów, co stało się przyczyną problemów dla części rolników w UE. Zmiany te stały się podwaliną dla celów UE w toczącej się rundzie negocjacji handlowych w ramach WTO.

3.2.4 Obecnie UE przygotowuje się do przeprowadzenia bilansu wspólnej polityki rolnej, co powinno stać się okazją dla jej udoskonalenia. Głównym celem bilansu jest ocena procesu wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. oraz wprowadzenie niezbędnych zmian w celu dalszego uproszczenia polityki rolnej, aby można wykorzystać nowe możliwości rynkowe i przygotować politykę rolną na nowe wyzwania rynkowe i społeczne. Dzieje się to w okresie niezwykle poważnych turbulencji na światowych rynkach produktów rolnych, w sytuacji, gdy bezpieczeństwo zaopatrzenia w żywność jest poważnie zagrożone.

3.2.5 Podobnie jak rolnictwo, istotnym elementem naszego zaopatrzenia w żywność jest rybołówstwo. W roku 2005 łączna produkcja sektora rybołówstwa na świecie wyniosła niemal 142 miliony ton, co oznacza rocznie 16,6 kg ryb na mieszkańca i ponad 15 % światowej produkcji mięs zwierzęcej. Produkty rybołówstwa odgrywają istotną rolę w zaopatrzeniu w żywność. Ponadto działania związane z rybołówstwem i akwakulturą są istotnym źródłem żywności, miejsc pracy i przychodów zarówno w Europie, jak i w krajach rozwijających się. Unia Europejska powinna dążyć do zapewnienia także krajom rozwijającym się możliwości zarządzania zasobami rybnymi i ich wykorzystania w sposób jak najbardziej efektywny.

3.2.6 Działania UE w tym obszarze powinny skupiać się na podejściu całościowym, łączącym zrównoważoną eksploatację zasobów ryb i ograniczanie ubóstwa, oraz zagwarantować równowagę pomiędzy krajami rozwiniętymi i rozwijającymi się poprzez uwzględnienie następujących zagadnień:

- 1) UE powinna rozwijać lokalne metody rybołówstwa oraz wspierać szerzenie zrównoważonego i odpowiedzialnego rybołówstwa i akwakultury.
- 2) UE powinna nadal importować produkty rybne oraz umacniać bezpieczeństwo żywności i praktyki ochrony konsumenta.
- 3) UE powinna wspierać połowy na wodach państw trzecich prowadzone przez europejskie wspólnoty rybackie, pod warunkiem, że jest to bezwarunkowo zgodne z interesami tych krajów i ich obywateli.
- 4) Oceany i morza należą do zasobów naturalnych Ziemi oraz do naszego światowego dziedzictwa. UE musi unikać przełowienia na własnych wodach oraz na wodach państw spoza UE.

3.3 *Konieczność zmian: czynniki zewnętrzne wpływające na politykę rolną i żywnościową UE*

3.3.1 Ramy polityki rolnej i żywnościowej UE ewoluują od ponad 50 lat w sposób opisany powyżej i są wynikiem zarówno własnych celów i możliwości, jak i czynników zewnętrznych. Czynniki zewnętrzne, które przyczyniły się do zmiany i kształtowania tej polityki, obejmują w szczególności politykę handlową UE – obecną rundę dahuńską negocjacji w ramach WTO – a także rozwój technologiczny i wyzwania dla ochrony środowiska oraz tendencje na rynkach żywności.

3.3.2 Runda dauhańska wielostronnych negocjacji handlowych w ramach WTO trwa od niemal siedmiu lat. W negocjacjach tych znaleziono kilka częściowych rozwiązań, jednak ogólny ich postęp jest bardzo powolny. UE uczestniczy bardzo aktywnie w tym procesie, zajmując się szerokim zakresem zagadnień będących przedmiotem negocjacji. Niektóre państwa nie chciały postępów, które przyniosłyby pozytywny rezultat końcowy. UE zgodziła się na istotne ustępstwa, na przykład w dziedzinie rolnictwa, przemysłu oraz kwestii dotyczących krajów rozwijających się. Znalezienie rozwiązania w wyniku negocjacji byłoby ważnym elementem dla funkcjonowania systemu handlu międzynarodowego.

3.3.3 Rolnictwo od dawna pozostaje kwestią sporną w negocjacjach, ponieważ większość krajów broni własnej produkcji, uzasadniając to względami podstawowego bezpieczeństwa. Inne strony w negocjacjach to ogromni eksporterzy, którzy nie chcą uwolnić własnego importu. UE jest głównym eksporterem niektórych produktów, ale też największym importerem żywności na świecie. W roku 2007 przemysł żywnościowy UE wyeksportował produkty żywnościowe o wartości 54,6 miliarda euro, podczas gdy import przetworzonej żywności w UE wyniósł 52,6 miliarda euro.

3.3.4 Jeżeli w najbliższej przyszłości runda dauhańska zostanie zakończona, rynki rolne UE znajdą się w nowej sytuacji. Z proponowanych obecnie warunków wynika, że dotacje eksportowe zostaną zlikwidowane do roku 2014, a cła ochronne zostaną obniżone o ponad 50 %. Może to oznaczać straty gospodarcze w wysokości ponad 20 miliardów euro dla unijnego sektora rolnego. Odnotowany ostatnio wzrost cen na rynku rolnym będzie miał wpływ na strukturę handlu oraz wyniki końcowe.

3.3.5 UE mówi o szeregu istotnych czynników związanych z handlem produktami rolnymi, takich jak normy środowiskowe i socjalne oraz dobrostan zwierząt (tj. czynników o charakterze niekomercyjnym). Niestety propozycje te nie zostały w żaden sposób przeformułowane. Przepisy i normy dotyczące produkcji powinny zostać zharmonizowane w celu zapewnienia wszystkim jednakowych reguł gry w handlu światowym.

3.3.6 W negocjacjach UE poczyniła istotne ustępstwa na rzecz najuboższych krajów rozwijających się poprzez zniesienie ceł importowych, co ma zwiększyć ich szanse w handlu produktami rolnymi. Istotne jest także, aby własna produkcja rolna krajów rozwijających się korzystała z większej ilości zasobów, preferencyjnego traktowania i pomocy technicznej. UE powinna też popierać inicjatywy wsparcia produkcji na rynki krajowe państw rozwijających się oraz promować zrzeszanie grup interesu na terenach wiejskich. Warunki handlowe w poszczególnych krajach rozwijających się są bardzo zróżnicowane, co należy uwzględnić w nowych zasadach handlu.

3.3.7 Radykalne zmiany na światowych rynkach produktów rolnych, które miały miejsce ostatnio, wywrą wpływ na handel

żywnością i jego strukturę. Jeśli wzrost cen okaże się trwały, będzie to miało pośredni wpływ na nowe porozumienia i warunki polityki handlowej. UE zaczęła już rozszerzać dwustronne umowy handlowe, zawarte z wieloma partnerami, częściowo ze względu na trudności związane z negocjacjami wielostronnymi, ale także ze względu na gwałtowne zmiany, na przykład na rynkach żywności i energii. Celem musi być osiągnięcie porozumienia oraz opracowanie mechanizmu interwencyjnego, który można będzie wykorzystać do zmniejszenia wahań cen wyrobów oraz do przywrócenia równowagi rynkowej.

3.4 Zmiany środowiskowe i rozwój technologiczny

3.4.1 Kwestie ochrony środowiska

3.4.1.1 Najistotniejszym czynnikiem w dziedzinie środowiska są przemiany spowodowane przez zmiany klimatu, a w szczególności decyzje polityczne, jakie one pociągają. Zmiany klimatu *per se* powodują zmiany globalnych warunków klimatycznych, przy czym produkcja musi dostosować się do nowych warunków, co zmniejsza wydajność rolnictwa. Kolejny skutek pośredni jest związany z zasadami polityki: działania podjęte w celu opóźnienia zmian klimatu wymagają zmiany struktur i technik produkcji, które z kolei obniżają wydajność. Zmiany klimatu wywierają zasadniczy wpływ nie tylko na rolnictwo, lecz również na możliwości przemysłu żywnościowego oraz na jego rentowność.

3.4.1.2 Szczegółnej wzmianki wymaga też produkcja bioenergii przy użyciu surowców rolnych. Rynki żywności są dziś ściśle powiązane z rynkami energetycznymi, ponieważ w produkcji bioenergii i żywności używa się tych samych surowców, a także dlatego, że produkcja rolna jest dziś w ogromnym stopniu uzależniona od paliw kopalnych. W wyniku tej rywalizacji zmiany cen na rynkach energii oraz zasady polityki kształtującej sytuację na tych rynkach mają bezpośredni wpływ na rynki żywności.

3.4.1.3 Wykorzystanie surowców nadających się do produkcji żywności jako surowców do wytwarzania bioenergii powoduje zwiększenie popytu na produkty rolne oraz wzrost ich cen.

3.4.1.4 Efekt cieplarniany to wszechobecna kwestia związana z ochroną środowiska, która usuwa na dalszy plan wiele innych problemów z tej dziedziny, wśród których różnorodność biologiczna ma jednak duże znaczenie jako kwestia globalna. W UE ochrona różnorodności zasobów genetycznych ma coraz większe znaczenie dla zachowania obszarów chronionych oraz pierwotnych gatunków roślin i zwierząt w ramach produkcji lub w jej uzupełnieniu, a także w ramach działalności banku genów. Poza Europą, potrzeby są zasadniczo takie same, ale zakres gatunków może być o wiele bardziej różnorodny przy niższej dostępności środków ekonomicznych.

3.4.1.5 Oprócz różnorodności biologicznej, zakaźne choroby zwierzęce i choroby odzwierzęce oraz gatunki obce to problemy, które nabierają znaczenia ze względu na handel, transport i współpracę międzynarodową. Do najistotniejszych problemów związanych z bezpieczeństwem biologicznym w UE należą pomór świń, BSE, pryszczycyca i salmonella, podczas gdy na świecie rozmiary budzącej obawy epidemii przybrała ptasia grypa. Choroby i szkodniki rozprzestrzeniają się w sposób odmienny – czynnikiem wspólnym jest tu fakt, że mają one bezpośredni lub pośredni wpływ na produkcję żywności i są źródłem niepewności, jeśli chodzi o wybory konsumentów dotyczące zakupów. Ponadto mają one ważny skutek długoterminowy jako czynnik zagrażający bezpieczeństwu zaopatrzenia.

3.4.2 Nowe technologie

3.4.2.1 Popyt na produkty rolne jako surowce dla produkcji bioenergii zwiększył się przede wszystkim w wyniku środków podjętych w celu walki z zagrożeniem dla środowiska naturalnego, ale także w wyniku rozwoju technologicznego. Biotechnologia oferuje bogactwo nowych możliwości zwiększenia efektywności produkcji i przetwarzania produktów na rynki żywnościowe i inne. W dziedzinie energii, obok produkcji energii na bazie skrobi pojawiła się też produkcja bioenergii na bazie celulozy, która staje się produktem rynkowym.

3.4.2.2 Innowacje biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem.

3.4.2.3 Brak wystarczających danych oraz badań nad skutkami ubocznymi nowoczesnej biotechnologii dla zdrowia i środowiska wpłynęły na to, jak konsumenci postrzegają wprowadzenie zastosowań biotechnologicznych. Trzeba z należytą uwagą uwzględniać opinie i niepokoje konsumentów przy opracowywaniu nowych produktów oraz właściwie etykietować produkty wprowadzane do obrotu.

3.5 Kształtowanie cen na rynkach żywności

3.5.1 W ciągu ostatnich dwóch lat ceny towarów rolnych oraz szeregu podstawowych produktów żywnościowych gwałtownie wzrosły. Jest to spowodowane przez szereg czynników, takich jak zwiększony popyt wynikający ze wzrostu populacji, wzrost cen energii, globalny spadek poziomu zapasów oraz wynikające z tej sytuacji inwestycje i interesy spekulacyjne doty-

czące towarów rolnych, a także warunki klimatyczne – zarówno lokalne anomalie pogodowe, jak i zagrożenie bardziej trwałymi zmianami.

3.5.2 Na podstawie prognoz trudno określić, jak będą się rozwijały rynki w przyszłości. Spadek cen w ostatnich miesiącach nie wskazuje na poziom, na jakim ostatecznie ukształtują się ceny. W każdym razie zmiany cen mają znaczący wpływ na kraje rozwijające się, a jego skutki odczuwane są także w krajach rozwiniętych, w tym również w UE.

3.5.3 Światowy wzrost cen żywności doprowadził w UE do przeświadczenia, że margines działań w ramach polityki rolnej i żywnościowej lekko się zwiększył. Dla kupujących żywność wzrost cen żywności wydaje się szybki i już dziś ma on wpływ na inflację w państwach UE. Podobny wzorzec, choć bardziej drastyczny, można odnotować w krajach rozwijających się – niedawno pojawiły się doniesienia o buntach w wielu z nich związanych z dostępnością i cenami żywności. Jednocześnie stało się jasne, że wzrost cen ma pozytywny wpływ na niektóre sektory produkcji – w wielu przypadkach, producenci lokalni, po raz pierwszy od wielu lat, są dziś w stanie konkurować z żywnością importowaną po światowych cenach rynkowych. Na dłuższą metę trend ten mógłby spowodować wzrost produkcji żywności, a także zapewnić możliwości produkcyjne ludności miejscowej. Aby to osiągnąć konieczny jest wzrost gospodarczy w stopniu zapewniającym konsumentom wystarczającą ilość pieniędzy na kupno żywności.

3.5.4 Wzrost cen na światowych rynkach żywności jako taki także może zwiększyć produkcję żywności. Jednakże wyższe ceny mogą również spotęgować problem głodu na świecie, ponieważ najubożsi będą mieli coraz większe trudności z nabyciem niezbędnych produktów żywnościowych, zwłaszcza jeśli duża część upraw będzie wykorzystywana do wytwarzania produktów innych niż żywnościowe. W każdym razie nowa sytuacja ma niewątpliwie wpływ na dystrybucję dochodów w poszczególnych krajach, a tym samym jest kwestią delikatną politycznie. Opinie organizacji światowych co do dalszego rozwoju sytuacji nadal nie są jasne.

3.5.5 Bez wątpienia nie chodzi jedynie o rynki produktów końcowych – wzrost cen produktów końcowych prowadzi do wzrostu kosztów materiałów do produkcji i odwrotnie. Zjawisko to zachodzi w tej chwili – ceny energii i nawozów wzrosły, dlatego też sytuacja rolników niekoniecznie uległa poprawie. Jeśli przemysł żywnościowy nie jest w stanie zapewnić w cenie produktów końcowych niezmienności tej części, za którą jest odpowiedzialny, on także poniesie konsekwencje wzrostu cen materiałów do produkcji.

3.5.6 Wzrost cen jest odzwierciedleniem nowej równowagi rynkowej, która jest wynikiem wielu różnorodnych czynników. W praktyce wskazuje ona na zdolność światowego przemysłu żywności – globalnego bezpieczeństwa zaopatrzenia – do wykarmienia ludzi zgodnie z ich potrzebami. W przeszłości niejednokrotnie twierdzono, że głód na świecie nie jest wynikiem braku możliwości produkcyjnych, ale raczej polityki krajowej i międzynarodowej. Wniosek ten zostanie w najbliższej przyszłości zweryfikowany: czy ciągły wzrost liczby ludności, zmiany klimatu i produkty nieżywnościowe (na tle malejących zasobów paliw kopalnych) zmieniają sytuację w taki sposób, że w przyszłości niedobory żywności nie będą spowodowane przez politykę, ale także przez ograniczenie ogólnych możliwości produkcji?

3.5.7 Podjęcie problemu wzrostu cen podstawowych produktów żywnościowych wymaga zatem podejścia z należytą starannością do tej złożonej kwestii, przy czym niezbędne jest, aby wprowadzić przejrzystość w proces tworzenia cen na poszczególnych ogniwach łańcucha wartości w sektorze rolno-spożywczym. W związku z tym do zadań rządów należą starania na rzecz poprawy monitorowania cen poprzez ustanowienie odpowiednich kontroli, mających wykazać określone nadużycia niektórych podmiotów rynkowych, oraz poprzez intensywne działania edukacyjne dostarczające konsumentom prawdziwych i kompletnych informacji.

3.6 *Jakość i bezpieczeństwo żywności, właściwości odżywcze*

3.6.1 Oprócz ilości żywności, istotnymi czynnikami na rynkach żywności są jej jakość i bezpieczeństwo, właściwości odżywcze i preferencje konsumentów. Bezpieczeństwo żywności jest regulowane przez normy, które nadzoruje Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA).

3.6.2 Odżywianie jest zagadnieniem złożonym, w ramach którego konsumenci w swoich wyborach kierują się nie tylko czynnikami zdrowotnymi, lecz także zachowaniami związanymi z daną kulturą. Skutki zdrowotne produktów żywnościowych oraz kto jest za nie odpowiedzialny to temat nieustającej debaty, a podmioty rynkowe nie osiągnęły jak dotąd konsensusu w tej sprawie.

3.6.3 Preferencje konsumentów bazują na osobistych wartościach i opiniach (np. żywność ekologiczna) oraz czynnikach kulturowych, które są niewymierne. Tym niemniej należy uznać ich znaczenie jako czynnika wpływającego na rynki żywności.

3.7 *Pozycja i rola konsumentów*

3.7.1 Odpowiedzialna konsumpcja zgodna z zasadami zrównoważonego rozwoju, w tym recykling, musi się upowszechnić. Dotyczy to zarówno łańcucha dostaw, jak i konsumentów. Cel

ten można osiągnąć dzięki prowadzeniu szeroko zakrojonej debaty społecznej.

3.7.2 Konsumenti europejscy zakładają z góry, że żywność musi być dobrej jakości, a jej ceny przystępne. Kolejny obok ceny istotny dla konsumentów czynnik to wolność i zakres wyboru. Z zasady konsumenci nie są gotowi do kompromisów w zakresie bezpieczeństwa żywności.

3.7.3 W praktyce jednak wielu konsumentów idzie na ustępstwa, gdy chodzi o bezpieczeństwo produktów żywnościowych i ich znaczenie kulturowe. Ponadto wielu konsumentów ceni sobie konkretne cechy produktów spożywczych, np. produkcja ekologiczna lub przy pomocy surowców modyfikowanych genetycznie wpływa na cenę wyrobów.

3.7.4 Kwestie jakości wskazują na znaczenie informacji: konsumentów należy informować o znaczeniu ryzyka i korzyści związanych z różnymi metodami i materiałami używanymi do produkcji w sposób, który rozwieje wątpliwości co do ryzyka związanego z produktami. Musimy odrzucić myślenie „czarno-białe”, tak aby konsumenci mogli samodzielnie rozważyć wszystkie „za” i „przeciw” wyboru konkretnych produktów.

3.7.5 Kluczowe znaczenie dla konsumentów ma wiedza na temat kryteriów jakości, na której bazują ich wybory. Łatwy dostęp do informacji na temat jakości produktów to dla konsumentów konieczny warunek budowania zaufania. Konsumenti niejednokrotnie domagali się, między innymi, powrotu do oznaczania kraju pochodzenia na etykietach produktów spożywczych, także tych pochodzących z Europy. Produkty europejskie radzą sobie dobrze na rynkach europejskich dzięki wysokiemu poziomowi wiedzy konsumentów i przejrzystości. Odpowiednie uwzględnianie polityki konsumenckiej to kluczowy czynnik przyszłego rozwoju produkcji żywności.

3.8 *Polityka rozwoju i produkcja żywności*

3.8.1 Na forach międzynarodowych podjęto szereg decyzji politycznych dotyczących likwidacji problemu głodu na świecie, ostatnio w ramach milenijnych celów rozwoju. Do chwili obecnej przyniosły one dość skromne wyniki. Liczba głodujących nadal rośnie i dziś około miliarda ludzi na całym świecie cierpi z głodu. Wyższa produkcja rolna nie okazała się wystarczająca, aby dotrzymać kroku wzrostowi populacji, a zastosowanie skutecznych rozwiązań globalnych w nowej sytuacji w zakresie produkcji żywności okazało się niemożliwe. UE uczestniczy w tych wysiłkach zarówno w ramach organizacji międzynarodowych, jak i negocjacji dwustronnych z krajami rozwijającymi się. UE dąży do odgrywania aktywnej roli zarówno we współpracy na rzecz rozwoju, jak i polityki handlowej w celu umocnienia pozycji produkcji żywności w krajach rozwijających się.

3.8.2 Bezpieczeństwo żywnościowe musi stać się kluczową kwestią w polityce rozwoju międzynarodowego, co pozwoli zmniejszyć poziom ubóstwa. Rozwój produkcji żywności powinien być fundamentem polityki państwowej w krajach rozwijających się. Każdy kraj rozwijający się powinien opracować własną politykę rolną, na której bazowałaby dystrybucja zapasów produktów żywnościowych wśród obywateli.

3.8.3 Osiągnięcie tego celu wymaga stworzenia odpowiednich zasobów szkoleniowych, doradczych i badawczych w krajach rozwijających się. Społeczność międzynarodowa i UE powinny podjąć bardziej zdecydowane wysiłki na rzecz uwzględnienia tych celów w programach polityki rozwoju.

3.8.4 Rolnicy w krajach rozwijających się powinni otrzymywać pomoc: należy wspierać organizacje producentów w dążeniach do rozwijania produkcji krajowej, wprowadzania produktów na rynek i przetwórstwa oraz umacniania ich pozycji rynkowej. Zarządzanie ryzykiem powinno ulec wzmocnieniu w ramach wysiłków na rzecz poprawy warunków produkcji w krajach rozwijających się. Należy też zwrócić uwagę nie tylko na produkcję, lecz również na kwestie społeczne. System ONZ musi także podjąć skuteczniejsze działania w celu poprawy zaopatrzenia w żywność.

3.8.5 Jeśli chodzi o politykę handlową, musi istnieć możliwość zagwarantowania krajom rozwijającym się rzeczywistych możliwości stworzenia ich własnych programów wsparcia ekologicznego. Osiągnięcie tego celu wymaga znaczących nakładów na praktyczną wiedzę specjalistyczną dla krajów rozwijających się w zakresie ustalania zasad i systemu handlu. UE mogłaby dalej umocnić swą rolę w zakresie rozwijania umiejętności w krajach rozwijających się. Sytuację bardzo ubogich krajów można by poprawić poprzez bardziej precyzyjne zróżnicowanie krajów rozwijających się, na przykład rozróżnienia pomiędzy krajami najsłabiej rozwiniętymi (LDC) oraz krajami będącymi głównymi eksporterami. UE promuje te cele w negocjacjach w ramach WTO.

4. Możliwe działania dla UE i czynniki ograniczające

4.1 W ostatnich dziesięcioleciach, w rozważaniach i debacie na temat żywności w UE, przeniesiono nacisk z nadwyżki produkcji na kwestie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt, a następnie na problemy zdrowia zwierząt i ludzi oraz zdrowia publicznego. W przyszłości – niekoniecznie odległej – będziemy prawdopodobnie świadkami „powrotu do korzeni”: w Europie pojawia się ponownie debata na temat dostępności i cen żywności, przy czym tendencja ta jest zauważalna już od kilku lat.

4.2 Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że UE nie jest wyspą: ubóstwo i związane z nim trudności pozostaną głównym problemem w krajach rozwijających się – ubóstwo na poziomie globalnym nie zniknie w najbliższej przyszłości. UE nadal ponosi odpowiedzialność za dążenie do jego wyeliminowania.

4.3 Podstawowym problemem dla UE – a także dla sektora żywności – jest dostępność energii. Sektor żywności w swej obecnej formie bazuje na bardzo dużym zużyciu energii, co wymaga zabezpieczenia dostaw energii. Kolejny czynnik ograniczający to woda, zwłaszcza na poziomie globalnym. Należy dążyć do zapewnienia jej dostępności.

4.4 Istnieje szereg potencjalnych kierunków działania, które może obrać UE. Na przykład, można dążyć do zwiększenia efektywności rolnictwa i rybołówstwa w UE, należy jednak uwzględnić przy tym kwestie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i zdrowia publicznego. W swych wysiłkach na rzecz zwiększenia wydajności produkcji, UE mogłaby zwiększyć wielkość gospodarstw i jednostek produkcyjnych, przy czym jednak należy również uwzględnić wymogi ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt – nie zapominając także o dobru producentów i konieczności utrzymania poziomu zaludnienia terenów wiejskich.

4.5 UE może zwiększyć bezpieczeństwo zaopatrzenia poprzez tworzenie zapasów, a także, między innymi, dywersyfikację źródeł energii. Produkcję bioenergii należy zwiększać, ale nie kosztem zaopatrzenia w żywność.

4.6 UE musi także nadal działać zgodnie z zasadami humanitarnymi oraz wziąć na siebie odpowiedzialność za kwestie emigracji i problemy krajów rozwijających się, zarazem minimalizując prawdopodobieństwo konfliktów w regionach sąsiednich, starając się zapewnić ludziom możliwość zarabiania na życie we własnych społecznościach lokalnych, zarówno w UE, jak i poza jej granicami.

UE powinna wspierać producentów w krajach rozwijających się oraz ich dążenie do organizowania się, tak aby współpracując i ucząc się od siebie nawzajem, producenci byli w stanie w większym stopniu zaspokajać potrzeby żywnościowe we własnych regionach. Europejscy producenci rolni powinni włączyć się do bezpośredniej współpracy pomiędzy rolnikami. W lipcu 2008 r. UE podjęła decyzję udostępnienia sumy wynoszącej miliard euro w ramach budżetu rolnego na poprawę warunków uprawiania rolnictwa w krajach rozwijających się.

4.7 Istotne jest także rozwijanie odpowiedzialnej konsumpcji globalnej i zdrowych nawyków żywieniowych: dieta bogata w produkty warzywne pozwoliłaby ludzkości zaspokoić swoje potrzeby żywnościowe przy dużo niższym zużyciu energii, niż dieta bogata w białka zwierzęce. Istotny jest także dalszy rozwój produkcji oraz wzmacnianie naukowej praktycznej wiedzy specjalistycznej. UE musi także przyjąć postawę proaktywną we wszystkich tych obszarach, zarówno w działaniach własnych, jak i międzynarodowych.

5. **Bezpieczeństwo dostaw – podstawa zaopatrzenia w żywność w UE**

5.1 Krajowe systemy bezpieczeństwa zaopatrzenia w poszczególnych państwach członkowskich UE są znacznie zróżnicowane. Członkostwo w UE oznacza na ogół obniżenie poziomu krajowego bezpieczeństwa zaopatrzenia, ponieważ UE żywi przekonanie, że jest zdolna do przyjęcia całościowej odpowiedzialności za bezpieczeństwo zaopatrzenia w sytuacjach kryzysowych. Rynek wewnętrzny UE daje dobre podstawy do realizacji tego celu. Kryzysy, które miały miejsce w ostatnich latach, miały charakter jakościowy i nie dotyczyły braku podstawowych towarów.

5.2 Jednym z głównych celów zarządzania bezpieczeństwem dostaw jest ochrona produkcji surowców służących do wytwarzania żywności. W przypadku kryzysu dystrybucję żywności można regulować i kontrolować. Kluczowe znaczenie ma tu współpraca pomiędzy rolnikami, handlem, przemysłem, władzami i innymi organami.

5.3 W przypadku długotrwałego utrzymywania się sytuacji kryzysowej kluczową kwestią staje się dostęp do podstawowych

materiałów do produkcji rolnej. Są to nawozy, źródła energii, takie jak ropa naftowa, produkty ochrony roślin, nasiona, leki weterynaryjne, woda itd. W ramach ustawodawstwa władze mają obowiązek zapewnić dostawy materiałów do produkcji w okolicznościach wyjątkowych. Wymaga to jasnego podziału pracy i planów pomiędzy poszczególnymi podmiotami. Programy krajowe oraz poziom gotowości w zakresie bezpieczeństwa zaopatrzenia są zróżnicowane. UE jest w trakcie tworzenia nowych programów, zwłaszcza, że zakres ryzyka międzynarodowego ulega rozszerzeniu.

5.4 Bezpieczeństwo dostaw dla sektora żywności UE wymaga umocnienia poprzez lepsze niż obecnie mechanizmy i organizację, która pozwoli Unii przygotować się na nowe potencjalne zagrożenia. Programy magazynowania, które będą wystarczająco szeroko zakrojone, aby objąć całą UE, są kluczowym elementem bezpieczeństwa zaopatrzenia. Stabilne i dobrze funkcjonujące rynki produktów rolnych w państwach członkowskich oraz na rynku wewnętrznym UE stanowią podstawę dla bezpieczeństwa zaopatrzenia. W przypadku kryzysu niezawodność i prędkość działania poszczególnych zaangażowanych stron będą miały znaczenie nadrzędne dla zapewnienia bezpieczeństwa zaopatrzenia.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone w trakcie debaty:

Punkt 3.4.2.2

Zmienić:

Innowacje biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane przez niektóre przedsiębiorstwa wytwarzające nasiona i produkty chemiczne jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska, które musi zostać starannie zbadane, a także trzeba przeprowadzić na jego temat badania finansowane ze specjalnego funduszu. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny całkowicie znany potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem.

Wynik głosowania

Za: 41, Przeciw: 49, Wstrzymało się: 18

Punkt 1.8

Zmienić:

UE powinna zwiększyć inwestycje w nowe technologie zgodne z zasadami rozwoju zrównoważonego, włącznie z biotechnologią, co pozwoli opracować zastosowania dla produkcji. Jeśli chodzi o biotechnologie, EKES zgadza się ze stanowiskiem międzynarodowej rady ds. rolnictwa (IAASTD) utworzonej przez Bank Światowy, FAO i inne instytucje publiczne, która w kwietniu 2008 r. stwierdziła, że światowe problemy w zakresie żywienia, pojawiające się poza UE, muszą zostać rozwiązane nie za pośrednictwem inżynierii genetycznej i biotechnologii oraz dalszej chemizacji rolnictwa, ale przede wszystkim dzięki technikom rolniczym i rolnictwu ekologicznemu.

dWynik głosowania

Za: 39, Przeciw: 47, Wstrzymało się: 19

Punkt 3.4.2.1 i 3.4.2.2

Zmienić:

3.4.2.1 Popyt na produkty rolne jako surowce dla produkcji bioenergii zwiększył się przede wszystkim w wyniku środków podjętych w celu walki z zagrożeniem dla środowiska naturalnego oraz w wyniku rosnącej liczby ludności i zmieniających się zwyczajów żywieniowych (takich jak większe spożycie mięsa), ale także w wyniku rozwoju technologicznego. Biotechnologia oferuje bogactwo nowych możliwości zwiększenia efektywności produkcji i przetwarzania produktów na rynku żywnościowe i inne. W dziedzinie energii, obok produkcji energii na bazie skrobi pojawiła się też produkcja bioenergii na bazie celulozy, która staje się produktem rynkowym.

3.4.2.2 Innowacje w opracowywaniu ekologicznych i społecznie akceptowanych metod zwiększania wydajności hodowli (poprzez „smart breeding”) i upraw biotechnologiczne przyniosły szereg nowych metod produkcji. Postępy w biotechnologii są postrzegane jako ważny krok ku poprawie efektywności produkcji. Proces ten należy w dalszym ciągu wspierać poprzez wysiłki w zakresie badań i rozwoju. Obok korzyści, należy też uwzględnić potencjalne ryzyko dla zdrowia i środowiska. Problem polega na tym, że w wielu wypadkach nadal nie jest jasny potencjalny uboczny wpływ zastosowań różnych biotechnologii na zdrowie zwierząt, rośliny i ekosystem. EKES podziela stanowisko międzynarodowej rady ds. rolnictwa (IAASTD), według której pogłębiające się na świecie, choć poza granicami UE, problemy w zakresie żywienia należy rozwiązywać tylko metodami dostosowanymi do lokalnie panujących warunków, tj. poprzez techniki rolnicze, ekologiczne uprawy itd., a na pewno nie poprzez inżynierię genetyczną.

Wynik głosowania

Za: 34, Przeciw: 53, Wstrzymało się: 21

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”

W dniach 16–17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Więcej niż PKB – miary rozwoju zrównoważonego”.

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego (Centrum Monitorowania Rozwoju Zrównoważonego), której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Martin SIECKER.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 2 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. PKB to istotny wskaźnik wzrostu gospodarczego, jednak niewystarczający do tego, aby wytyczyć kierunek polityki, która zdoła podjąć wyzwania XXI wieku. Do tego potrzebne są inne, uzupełniające wskaźniki. Takie są wnioski zarówno z konferencji pt. „Więcej niż PKB” zorganizowanej przez Komisję Europejską 19–20 listopada 2007 r. w Brukseli, jak i z konferencji pt. „Wygodna prawda” przeprowadzonej 10 stycznia 2008 r. w Tilburgu.

1.2. PKB jest użyteczny jako wskaźnik tempa gospodarki pokazujący, jak szybko zarabiamy pieniądze, nie informuje jednak o tym, czy zapewniane są niezbędne produkty i usługi i czy człowiek i środowisko nie doznają szkody. Potrzeba przede wszystkim parametru mierzącego dystans, który pozostaje nam do pokonania, by osiągnąć gospodarkę zrównoważoną i opartą na solidarności.

1.3. Jako że chodzi o dwa różne elementy – rozwój zrównoważony i wysoką jakość życia (*well-being*), w istocie konieczne są dwa takie parametry. Rozwój zrównoważony oznacza zdrowy świat dzisiaj i w przyszłości oraz solidarność między pokoleniami i stanowi warunek, wysoka jakość życia odnosi się do rozwoju społecznego i stanowi zmienną docelową. W wypadku rozwoju zrównoważonego wystarczy, jeśli uda się zagwarantować możliwość kontynuowania sposobu egzystencji w skali światowej i w dłuższej perspektywie czasowej. Jeśli to kryterium zostanie spełnione, nie trzeba będzie dążyć do jeszcze większego stopnia zrównoważenia. Inaczej w wypadku komfortu psychicznego i materialnego (*well-being*): większy komfort jest zawsze lepszy niż mniejszy komfort, tak więc należy stale dążyć do jego zwiększania.

1.4. Istnieje wskaźnik pozwalający mierzyć skalę rozwoju zrównoważonego i jego stopień zaawansowania, a mianowicie tzw. ślad ekologiczny, który mimo pewnych niedoskonałości jest najlepszym ogólnym wskaźnikiem rozwoju zrównoważonego w dziedzinie środowiska naturalnego, jakim dysponujemy.

1.5. Ślad ekologiczny jest doskonałym narzędziem komunikacji i jednym z niewielu, jeśli nie jedynym, które uwzględnia ekologiczne oddziaływanie naszych wzorców konsumpcji i produkcji (import i eksport) na inne kraje. Wykorzystując ten instrument, możemy go udoskonalać, a w przyszłości zastąpić nowym, lepszym wskaźnikiem, jeśli takowy kiedyś znajdziemy.

1.6. Wyzwaniem jest natomiast opracowanie wskaźnika rozwoju społecznego, który mierzyłby różnorakie aspekty jakości życia w sposób pozwalający na dokładne odzwierciedlenie rzeczywistości. Niniejsza opinia ogranicza się do wskaźnika jakości życia, ponieważ nie istnieje (jeszcze) takie narzędzie polityki, tym bardziej zaś dobrze funkcjonujące.

1.7. Sprawdzający się w praktyce i wiarygodny naukowo wskaźnik jakości życia obejmuje dziedziny egzystencji, które powszechnie uważane są za zasadnicze dla jakości życia, i spełnia następujące kryteria:

- składa się z obiektywnych czynników określających możliwości osób;
- wykazuje wrażliwość na wpływ strategii politycznych;
- dane są dostępne przez czas określony;
- umożliwia porównania między krajami;
- umożliwia porównania w czasie;
- jest zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej.

1.8. Następujące sześć dziedzin uważane jest powszechnie za zasadnicze dla jakości życia:

- integralność fizyczna i zdrowie;
- dobrobyt materialny;

- dostęp do usług publicznych;
- udział w życiu społecznym i integracja nowo przybyłych osób;
- wolny czas;
- jakość środowiska życia.

W poszczególnych państwach członkowskich UE dostępne są podstawowe dane niezbędne do mierzenia rozwoju w wyżej wymienionych dziedzinach. Dane te powinny jednak jeszcze zostać ulepszone (częstotliwość, gromadzenie, przetwarzanie).

1.9. Opisany tu wskaźnik nie jest doskonały. Nie jest on także zamierzony jako gotowy projekt, lecz jako wkład w bieżącą dyskusję na ten temat. Dokonywanie pomiaru jest procesem dynamicznym, mierzy się przecież zmiany w społeczeństwie. Z kolei przemiany mogą znów wywołać zapotrzebowanie na inne lub ulepszone wskaźniki. Także definiowanie wskaźnika jest procesem dynamicznym i musi być efektem debat i dyskusji, jak to się powinno odbywać w demokratycznym społeczeństwie.

1.10. Dzięki przejściu do polityki, która nie opiera się wyłącznie na wzroście gospodarczym, lecz jest także określana przez czynniki społeczne i ekologiczne, można rozwinąć bardziej zrównoważoną i solidarną gospodarkę. Nie chodzi tu o projekt krótkoterminowy – do tego ma on zbyt kompleksowy charakter. Żeby zapewnić jego wykonalność, należy oczywiście ograniczyć ambicje do państw członkowskich UE, uwzględniając ewentualnie państwa kandydujące – Chorwację i Turcję – oraz kraje o porównywalnym stopniu rozwoju gospodarczego, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada, Australia, Nowa Zelandia i Japonia. Ogromne różnice w rozwoju gospodarczym sprawiają, że niemożliwe jest utworzenie jednego narzędzia, które pozwalałoby zmierzyć tą samą skalą i zrozumieć przemiany zachodzące zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się.

2. Ograniczenia PKB

2.1. Ostatecznym celem wszystkich ludzi jest szczęście. Najważniejszym zadaniem władz jest stworzenie warunków, w których każdy obywatel będzie w stanie optymalnie dążyć do szczęścia. Oznacza to, że władze powinny stale trzymać rękę na pulsie społeczeństwa, tak aby zbierać informacje o stanie, w jakim ono się znajduje. Zmierzyć to poznać; dopiero gdy się pozna, z czego ludzie są niezadowoleni i dlaczego utrzymuje się takie odczucie, można spróbować jakoś temu zaradzić.

2.2. Obecnie produkt krajowy brutto (PKB) jest najczęściej stosowany przez władze jako narzędzie pomiaru mające określić aktualny stan społeczeństwa. PKB został wprowadzony jako narzędzie pomiarowe w efekcie wielkiego kryzysu i następującej po nim drugiej wojny światowej w minionym stuleciu. Dla decydentów politycznych stanowi najważniejsze, jeśli nie jedyne kryterium pozwalające zmierzyć wyniki gospodarcze i zasięg działalności gospodarczej. Opiera się na przyjętym na szczeblu międzynarodowym systemie rachunków narodowych sporządzanych według jednakowych zasad. Poza tym wszystko przeliczane jest w jednej i tej samej jednostce pomiarowej: pieniądzu. Z tych względów PKB daje się łatwo porównywać w skali międzynarodowej.

2.3. Wskaźnik ten zarazem nie mówi nic o komforcie psychicznym i materialnym (szczęściu) ludzi ani o tym, w jakim stopniu zrównoważony jest rozwój społeczeństwa. PKB na głowę mieszkańca w Stanach Zjednoczonych należy do najwyższych na świecie, nie wynika stąd jednak, by Amerykanie byli szczęśliwsi od mieszkańców innych krajów, poza tym długo można by się spierać o to, jak trwały charakter ma amerykańskie społeczeństwo. Na całym świecie PKB na głowę mieszkańca jest dziś nieco wyższy niż 60 lat temu, nie doprowadziło to wszakże do znacznego wzrostu szczęścia. Poza tym, że wszędzie słychać było westchnienia, jakoby dawniej wszystko układało się lepiej, w roku 2008 odnotowano rekordową liczbę 900 mln osób cierpiących głód. A głód w każdym razie nie daje człowiekowi szczęścia.

2.4. Dzisiejsze przemiany w społeczeństwie oraz stosunki gospodarcze różnią się zasadniczo od sytuacji z połowy ubiegłego wieku. Mamy do czynienia, szczególnie w krajach rozwiniętych, z coraz większą potrzebą mierzenia zjawisk, które nie są wynikiem transakcji rynkowych lub formalnych procesów gospodarczych. Wiele z tych elementów i potrzeb nie znajduje wystarczającego, czy nawet jakiegokolwiek odbicia w PKB.

2.5. Wzrost PKB może kryć w sobie znaczny spadek dobrobytu oraz wysokiej jakości życia. Przykładowo gdyby jakiś kraj wycinał swoje lasy, sprzedawał drewno, a dzieciom kazał pracować zamiast posłać je do szkoły, wówczas byłoby to bardzo dobre dla PKB, ponieważ liczby dotyczące wzrostu gospodarczego ukazałyby wzrost materialnego dobrobytu. Decyzja taka w żadnym razie nie prowadziłaby do zrównoważonego rozwoju, a ludzie – przede wszystkim dzieci – nie staliby się przez to szczęśliwsi.

2.6. Także katastrofy naturalne i polityczne mogą mieć pozytywny wpływ na PKB. Huragan Katrina był błogosławieństwem dla PKB Luizjany dzięki ogromnym wysiłkom i działalności gospodarczej, które były konieczne do odbudowy. To samo odnosi się do PKB w wielu krajach azjatyckich i afrykańskich po tsunami i do PKB w niemal wszystkich gospodarkach europejskich po drugiej wojnie światowej. Niezależnie od faktu, że zdecydowanie nie wszyscy proporcjonalnie uczestniczyli w takim wzroście dobrobytu, wszystkie te katastrofy nie przyczyniły się znacząco do wzrostu jakości życia ludzi i trwałości społeczeństwa.

2.7. Jednak również mniej skrajne przykłady pokazują, że PKB nie wystarcza jako narzędzie pomiarowe. Większy dobrobyt materialny prowadzi do większej sprzedaży samochodów i budowy większej liczby dróg. Skutkiem tego jest wyższa liczba wypadków i większe koszty (zastąpienie lub naprawa samochodu, koszty opieki nad rannymi czy inwalidami, wyższe stawki ubezpieczeń). Stąd biorą się także takie niepożądane zjawiska, jak handel bronią czy sprzedaż środków antydepresyjnych dzieciom. To wszystko przyczynia się do wzrostu PKB, lecz nie do osiągnięcia ostatecznego celu człowieka, którym jest znalezienie szczęścia. Być może z wyjątkiem tych jednostek, które utrzymują się z tego rodzaju działalności.

2.8. Dominacja PKB widoczna jest szczególnie wtedy, gdy wskaźnik ten spada: wtedy nagle wybucha panika. Nie musi to być z definicji słuszne. Może się zdarzyć, że PKB spadnie wskutek pozytywnych wydarzeń. Gdyby od jutra każdy zastąpił u siebie tradycyjne żarówki najnowszym oświetleniem LED, doprowadziłoby to wprawdzie do jednorazowego wysokiego nakładu na nowe lampy, lecz zarazem do istotnego strukturalnego zmniejszenia zużycia energii – a zatem zmniejszenia PKB – ponieważ lampy te zużywają tylko ułamek energii elektrycznej, której wymagają tradycyjne żarówki.

2.9. W skrócie, PKB to dobra miara, kiedy chodzi o pomiar wyników gospodarczych, jednak nie istnieje żaden bezpośredni związek między wzrostem gospodarczym a postępem w innych dziedzinach życia społeczeństwa. Dla uzupełnienia obrazu konieczne są także wskaźniki ukazujące, jak się przedstawia rozwój m.in. wymiaru społecznego i ekologicznego.

3. Inne czynniki decydujące o komforcie psychicznym i materialnym

3.1. W wielu miejscach równocześnie dyskutowano nad potrzebą innych narzędzi pomiarowych poza PKB. Tak więc obok konferencji pt. „Więcej niż PKB” zorganizowanej przez Komisję Europejską 19 i 20 listopada 2007 r. w Brukseli⁽¹⁾, odbyła się 10 stycznia 2008 r. konferencja pt. „Wygodna prawda”, zorganizowana na Uniwersytecie w Tilburgu⁽²⁾. Istnieją wyraźne paralele w rezultatach tych dwu konferencji, na których tak samo wyraźnie podkreślano konieczność dysponowania innymi wskaźnikami niż tylko wzrost i rozwój gospodarczy. PKB sprawdza się jako wskaźnik tempa gospodarki pokazujący, jak szybko zarabiamy pieniądze, nie informuje jednak o tym, czy zapewniane są niezbędne produkty i usługi i czy człowiek i środowisko nie doznają szkody. Potrzeba przede wszystkim parametrów mierzących dystans, który pozostaje nam do pokonania, by osiągnąć gospodarkę zrównoważoną i opartą na solidarności. Wkrótce po wprowadzeniu PKB renomowani ekonomiści, tacy jak Samuelson⁽³⁾, opowiadali się

już za tym, by wzbogacić wskaźnik PKB o aspekty niematerialne, jak środowisko naturalne i walory przyrodnicze, aby tym sposobem zapobiec ograniczaniu PKB do zagadnień czysto ekonomicznych. Próby te nie zaowocowały jednak powszechnie przyjętą, dostosowaną wersją PKB, skutkiem czego wciąż do dzisiaj dominuje tradycyjnie pojmowane PKB. Zagadnieniem tym zajmowało się intensywnie kilku naukowców, których poglądy przedstawiono pokrótce poniżej.

3.2. Brytyjski profesor ekonomii pracy **Richard LAYARD** stwierdza w swojej książce „Happiness”⁽⁴⁾, że w ciągu ostatnich 50 lat człowiekowi Zachodu nie udało się stać szczęśliwszym mimo znacznego wzrostu materialnego dobrobytu. Przyczyną zdaniem Layarda jest ogromna wzajemna konkurencja, ponieważ każdy kieruje się przede wszystkim ambicją, żeby zarabiać więcej niż inni. Ta jednostronna fiksacja doprowadziła do regresu w sprawach, które są ważniejsze dla dobrego samopoczucia ludzi, jak stabilność rodzin, przyjemność w pracy i relacje z przyjaciółmi i społecznością. Wynika to ze statystyk dotyczących rosnącej liczby rozwodów, nasilenia stresu w pracy i wyższych wskaźników przestępczości. W celu przywrócenia równowagi należy położyć większy nacisk na równe możliwości zarabiania dochodu niż na równe dochody.

3.3. W swojej teorii gospodarki dobrobytu indyjski ekonomista **Amartya SEN**⁽⁵⁾ zwraca uwagę na fakt, że w dobrobycie nie chodzi o towary, lecz o działania, na potrzeby których towary te są kupowane. Dochód stwarza jednostkom szanse podejmowania działań i rozwijania się w ten sposób. Możliwości te – określane przez Sena „zdolnościami” – zależą również od takich czynników, jak zdrowie i długość życia. Informacja o wskaźniku śmiertelności jest istotna szczególnie w krajach rozwijających się, jako że dobrze ukazuje on takie aspekty, jak nierówność społeczna i jakość życia.

3.4. W swej najnowszej książce „Frontiers of Justice”⁽⁶⁾ amerykańska filozof **Martha NUSSBAUM** opisuje dziesięć minimalnych praw społecznych, które mają zasadnicze znaczenie dla godnego życia. Jej zdaniem społeczeństwo, które nie potrafi zagwarantować swoim obywatelom tych praw i swobód na pewnym odpowiednim poziomie progowym, nie spełnia swoich funkcji i nie jest społeczeństwem w pełni sprawiedliwym. Konkretnie chodzi o możliwość prowadzenia życia ludzkiego normalnej długości, zachowania dobrego zdrowia, swobodnego przemieszczania się, wykorzystywania swojego umysłu, przywiązywania się do rzeczy i innych ludzi, uformowania sobie koncepcji dobra, życia z innymi i dla innych bez żadnej dyskryminacji, istnienia w relacji do zwierząt i przyrody oraz troszczenia się o nie, śmiania się i zabawy, uczestniczenia w decyzjach politycznych i nabywania własności. Powyższa lista nie jest wyczerpująca i może zostać rozwinięta.

⁽¹⁾ Zob. www.beyond-GDP.eu

⁽²⁾ Zob. www.economischegroeit.nl

⁽³⁾ P. Samuelson, „Evaluation of real national income”, w: „Oxford Economic Papers”, 1950, t. 2, s. 1–29.

⁽⁴⁾ R. Layard, „Happiness: lessons from a new science”, Penguin Books, 2005.

⁽⁵⁾ A. Sen, „Commodities and capabilities”, Amsterdam North Holland, 1985.

⁽⁶⁾ M. Nussbaum, „Frontiers of justice”, Harvard University Press, 2005.

4. Inne wskaźniki

4.1. Obok PKB istnieją różnorodne inicjatywy, które służą mierzeniu innych elementów istotnych dla uzyskania wglądu w aktualną sytuację społeczeństwa. Poniżej następuje orientacyjny krótki przegląd i zwięzły opis czterech z tych wskaźników w omawianej dziedzinie. Istnieją jeszcze inne, takie jak inicjatywa Federalnej Rady Rozwoju Zrównoważonego w Belgii ⁽¹⁾, kanadyjski wskaźnik poczucia zadowolenia z życia (CIW) ⁽²⁾, szczęście narodowe brutto w Butanie ⁽³⁾, inicjatywa QUARS we Włoszech ⁽⁴⁾ i komisja Stiglitz'a we Francji ⁽⁵⁾; ponadto OECD ⁽⁶⁾ realizuje ogólnosiwiatowy projekt mający na celu pomiar postępu, a również Eurofound ⁽⁷⁾ dysponuje istotnymi informacjami. Brak tu jednak miejsca na opis wszystkich tych inicjatyw.

4.2. **Wskaźnik rozwoju społecznego** ⁽⁸⁾ (HDI – Human Development Index) to kryterium pozwalające mierzyć postęp społeczeństwa i jego grup. Metoda ta wykorzystywana jest od 1993 r. przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP – United Nations Development Programme) do sporządzania corocznych raportów na temat bieżącej sytuacji w poszczególnych krajach. Obok dochodu uwzględniane są spodziewana długość życia, stopień alfabetyzacji i poziom oświaty. Od roku 1977 publikuje się także wskaźnik ubóstwa społecznego ⁽⁹⁾ (Human Poverty Index), w którym uwzględniany jest dostęp do szkolnictwa, dostęp do bezpiecznej żywności i wody oraz dostęp do opieki zdrowotnej. HDI opiera się także na teoriach Sena. Wskaźnik ten sprawdza się w odniesieniu do krajów rozwijających się, jego minusem jest to, że mniej nadaje się do mierzenia postępu w krajach rozwiniętych.

4.3. **Ślad ekologiczny** ⁽¹⁰⁾ wynika z założenia, że wolumen konsumpcji można przeliczyć na powierzchnię niezbędną do jego produkcji. Dzięki temu wskaźnikowi możliwe jest porównywanie oddziaływania na środowisko różnych zachowań konsumpcyjnych (stylów życia) lub różnorakich grup ludności (krajów). W skali całego świata na mieszkańca przypada 1,8 ha dostępnych gruntów uprawnych, żeby zaspokoić indywidualną konsumpcję. Obecnie wykorzystuje się globalnie 2,2 ha na osobę, tak więc ludzkość właśnie w szybkim tempie uszczupla rezerwy Ziemi. Różnice między krajami są jednak ogromne: w Stanach Zjednoczonych średni ślad ekologiczny wynosi 9,6 ha na głowę mieszkańca, a w Bangladeszu 0,5 ha. Jeśli podejście w polityce nie ulegnie zmianie, problemy te będą narastać. Ze względu na erozję i pustoszenie dostępnych jest coraz mniej terenów uprawnych, wskutek rozrastającej się populacji świata coraz więcej osób musi dzielić się coraz mniejszą liczbą hektarów, zarazem zaś wzrasta zapotrzebowanie, ponieważ dzięki rosnącemu dobrobytowi ludzie więcej konsumują. Ślad ekologiczny to dobry wskaźnik do pomiaru rozwoju zrównoważonego, ale jego wada polega na tym, że nie mówi nic o komforcie psychicznym i materialnym ludzi.

4.4. **Wskaźnik sytuacji życiowej** ⁽¹¹⁾ (*Leefsituatie Index*) oferuje systematyczny opis i analizę warunków życia ludności Holandii, zwany jest także Sociale Staat van Nederland lub SSN (sytuacja społeczna Holandii). SSN opisuje zmiany sytuacji życiowej na przestrzeni około 10 lat. Obejmuje takie kwestie, jak dochody, praca, edukacja, zdrowie, sposoby spędzania wolnego czasu, mobilność, przestępczość, mieszkanie i środowisko zamieszkania. Obok rozdziałów dotyczących poszczególnych sektorów istnieje całościowy wskaźnik sytuacji życiowej. Ponadto podawane są informacje na temat tego, jak opinia publiczna ocenia politykę i władzę. Wyniki badań publikowane są co dwa lata przez Nederlandse Sociaal Cultureel Planbureau (Holenderski Urząd Planowania Społecznego i Kulturalnego). Wskaźnik sytuacji życiowej nigdy nie stał się w Holandii ważnym punktem odniesienia, gdyż stanowi przede wszystkim mieszaninę niejednorodnych elementów i dlatego nie daje wyraźnego i spójnego obrazu jakości życia społeczeństwa.

4.5. Profesor Ruut Veenhoven z Uniwersytetu Erazma w Rotterdamie bada już od trzydziestu lat poczucie szczęścia na całym świecie. W swojej **Ogólnosiwiatowej bazie danych dotyczących szczęścia** ⁽¹²⁾ (*World Database of Happiness*) dochodzi on do wniosku, że korelacja między pieniędzmi a szczęściem jest nadzwyczaj niewielka. U ludzi, którzy otrzymują więcej pieniędzy, widać krótkotrwałe ożywienie, lecz po roku takie wyjątkowe szczęście mija. Swoboda dysponowania czasem i dokonywania wyborów prowadzi na ogół do głębszego doświadczenia szczęścia. W każdym razie Veenhoven, tak jak Layard, dostrzega w tym względzie wyraźną różnicę między krajami rozwiniętymi a rozwijającymi się. W tych ostatnich wzrost dochodów wywołuje większe i trwalsze poczucia szczęścia niż w krajach rozwiniętych. Ta różnica zanika, kiedy PKB na głowę mieszkańca przekracza granicę dochodów sytuującą się w granicach 20–25 tys. dolarów. Ujemnym aspektem World Database of Happiness jest to, że przy pomiarze szczęścia mogą odgrywać pewną rolę różnice między preferencjami indywidualnymi. Ponadto trudno jest wpływać na poczucie szczęścia za pomocą polityki publicznej.

5. Możliwe dostosowania

5.1. Zasadniczo istnieją dwie możliwości przełamania dominacji wskaźnika PKB w polityce społeczno-gospodarczej. Pierwsza polega na tym, by obok PKB opracować szereg innych wskaźników do określania (aspektów) rozwoju zrównoważonego oraz komfortu psychicznego i materialnego, które to wskaźniki powinny uzyskać w polityce takie samo znaczenie jak PKB. W drugiej chodziłoby o zastąpienie PKB nowym, sumarycznym wskaźnikiem, w którym zostałyby uwzględnione wszystkie istotne elementy rozwoju zrównoważonego oraz komfortu psychicznego i materialnego. Taki nowy wskaźnik powinien następnie zacząć odgrywać pierwszorzędną rolę w polityce społeczno-gospodarczej.

⁽¹⁾ Zob. www.duurzameontwikkeling.be

⁽²⁾ Zob. www.statcan.ca

⁽³⁾ Zob. www.bhutanstudies.org.bt

⁽⁴⁾ Zob. www.sbilanciamoci.org

⁽⁵⁾ Zob. <http://www.stiglitz-sen-fitoussi.fr/en/index.htm>

⁽⁶⁾ Zob. <http://www.oecd.org/statsportal>

⁽⁷⁾ Zob. <http://www.eurofund.europa.eu>

⁽⁸⁾ Zob. <http://www.eurofound.europa.eu/>

⁽⁹⁾ Zob. <http://hdr.undp.org/en/statistics/>

⁽¹⁰⁾ Zob. [www.footprintnetwork.org](http://www footprintnetwork.org)

⁽¹¹⁾ Zob. <http://hdr.undp.org/en/statistics/indices/hpi/>

⁽¹²⁾ Zob. <http://worlddatabaseofhappiness.eur.nl/>

5.2. Pierwsza z tych możliwości – szereg innych wskaźników poza PKB – faktycznie jest w użyciu, jednak się nie sprawdza. Istnieje już wiele wskaźników mierzących różne aspekty rozwoju zrównoważonego oraz komfortu psychicznego i materialnego. Dotyczą one demokracji, szczęścia i zadowolenia z życia, zdrowia, poziomu wykształcenia, umiejętności czytania i pisania, swobody wyrażania poglądów, przepięczności, jakości środowiska naturalnego, emisji CO₂, śladu ekologicznego itd. Tyle że nadaje się tym wskaźnikom mniejsze znaczenie niż PKB, który wciąż jeszcze postrzegany jest jako najbardziej kompleksowy i najmniej sporny wskaźnik naszego dobrobytu.

5.3. Drugą możliwość – sumaryczny wskaźnik zamiast PKB – trudno urzeczywistnić, ponieważ chodzi o dwie istotnie różne sprawy: rozwój zrównoważony oraz komfort psychiczny i materialny. Rozwój zrównoważony stanowi warunek, komfort psychiczny i materialny to zmienna docelowa. W wypadku rozwoju zrównoważonego wystarczy, jeśli uda się zagwarantować możliwość kontynuowania sposobu egzystencji w skali światowej i w dłuższej perspektywie czasowej. Jeśli to kryterium zostanie spełnione, nie trzeba będzie dążyć do jeszcze większego stopnia zrównoważenia. Inaczej w wypadku komfortu psychicznego i materialnego: większy komfort jest zawsze lepszy niż mniejszy komfort, tak więc należy stale dążyć do jego zwiększania.

5.4. Jako że te dwa istotnie się różniące zagadnienia nie dają się sprowadzić do wspólnego mianownika, zarysowuje się trzecia możliwość: dwa wskaźniki jako uzupełnienie PKB – wskaźnik rozwoju zrównoważonego i wskaźnik jakości życia. Istnieje wskaźnik pozwalający mierzyć skalę rozwoju zrównoważonego i jego stopień zaawansowania, a mianowicie tzw. ślad ekologiczny, który mimo pewnych niedoskonałości jest najlepszym ogólnym wskaźnikiem rozwoju zrównoważonego w dziedzinie środowiska naturalnego, jakim dysponujemy. Ślad ekologiczny jest doskonałym narzędziem komunikacji i jednym z niewielu, jeśli nie jedynym, które uwzględnia ekologiczne oddziaływanie naszych wzorców konsumpcji i produkcji (import i eksport) na inne kraje. Wykorzystując ten instrument, możemy go udoskonalać, a w przyszłości zastąpić nowym, lepszym wskaźnikiem, jeśli takowy kiedyś znajdziemy. Nie ma jeszcze żadnego funkcjonującego wskaźnika rozwoju społecznego, który mierzyłby różnorakie aspekty jakości życia w sposób pozwalający na dokładne i pełne odzwierciedlenie rzeczywistości. W niniejszej opinii ograniczono się do takiego wskaźnika jakości życia.

6. Wskaźnik jakości życia

6.1. Sprawdzający się w praktyce i wiarygodny naukowo wskaźnik obejmuje dziedziny egzystencji, które powszechnie uważane są za zasadnicze dla jakości życia, i spełnia następujące kryteria:

- składa się z obiektywnych czynników określających możliwości osób;

- jest wrażliwy na wpływ strategii politycznych;
- dane są dostępne na czas określony;
- umożliwia porównania między krajami;
- umożliwia porównania w czasie;
- jest zrozumiały dla szerokiej opinii publicznej.

6.2. Dziedziny egzystencji, uważane powszechnie w UE za zasadnicze dla jakości życia i spełniające powyższe kryteria, są następujące:

- **Integralność fizyczna i zdrowie.** Wskaźnik ten mierzy odsetek ludności, która nie ma fizycznych trudności, by funkcjonować tak, jak tego zapragnie; przy czym chodzi tu o trudności wywołane czynnikami „wewnętrznymi” (choroba, niepełnosprawność) lub „zewnętrznymi” (konflikt z prawem lub pozbawienie wolności).
- **Dobrobyt materialny.** To średni, standardowy dochód po odliczeniu podatków, wyrażony parytetem siły nabywczej, najlepszy ogólny miernik faktycznej siły nabywczej przeciętnego obywatela. Siła nabywcza w różnych krajach może być porównywana po wprowadzeniu korekty ze względu na różnice cen w tych krajach.
- **Dostęp do usług publicznych.** Odsetek PKB przeznaczany na opiekę zdrowotną, szkolnictwo, transport publiczny, mieszkalnictwo i kulturę.
- **Udział w życiu społecznym.** Odsetek ludności w wieku 20–65 lat, która wykonuje płatną pracę + odsetek ludności w wieku 20 lat i starszej, która wykonuje pracę wolontariacką. Płatna praca uważana jest na ogół za jedną z najważniejszych form udziału w społeczeństwie i integracji społecznej. Ponadto uczestnictwo w pracy wolontariackiej ma istotne znaczenie dla zachowania wszelkiego rodzaju struktur społecznych w społeczeństwie, dzięki czemu częściowo przełamana zostaje dominacja aspektów ekonomicznych. W sytuacji gdy wzrasta mobilność ludności, ważne jest, aby dobrze przyjąć nowo przybyłych i wspierać ich kulturową i społeczną integrację z istniejącymi wspólnotami.
- **Czas wolny.** Średnia liczba godzin czasu wolnego dla ludności w wieku 20–65 lat, które nie są przeznaczane na kształcenie i płatną lub bezpłatną pracę (łącznie z dojazdami, pracami domowymi i opieką). Należy tu odliczyć wolny czas będący następstwem przymusowego bezrobocia. Wystarczająca ilość wolnego czasu, obok płatnej pracy, jest nieodzowna, by można było kształtować swoje życie zgodnie z własnym wyobrażeniem.

— **Jakość środowiska życia.** Przyroda jako procent całkowitej powierzchni danego kraju + odsetek ludności, która nie jest narażona na zanieczyszczone powietrze. Nie chodzi przy tym o wkład przyrody i środowiska naturalnego w trwałość rozwoju społeczno-gospodarczego (co określa osobny wskaźnik – ślad ekologiczny), lecz o jakość życia obywateli. Wskaźnik ogranicza się zatem do tych dwóch aspektów: przyrody i środowiska naturalnego, których obywatele bezpośrednio doświadczają jako pozytywne lub negatywne.

6.3. Pomiary w tych sześciu dziedzinach dokonywane są za pomocą różnych jednostek. Żeby objąć je jednym sumarycznym wskaźnikiem, trzeba najpierw zapewnić ich porównywalność. Najprostszym – i najskuteczniejszym – sposobem jest obliczanie znormalizowanej wartości Z dla każdego wskaźnika składowego za pomocą przyjętej na szczeblu międzynarodowym i powszechnie stosowanej metody statystycznej. Jest to zmienna o średniej wartości 0 i standardowym odchyleniu 1. Oznacza to mniej więcej, że jedna trzecia krajów uzyska wynik między 0 a + 1, jedna trzecia między 0 a – 1, jedna szóstka powyżej + 1 i jedna szóstka poniżej – 1. Następnie będzie można obliczyć wskaźnik sumaryczny jako średnią wartości Z dla tych sześciu dziedzin.

6.4. Żeby można było mierzyć zmiany w czasie, wartości Z nie mogą być obliczane każdego roku ponownie na podstawie średniej i standardowego odchylenia w danym roku. Wtedy średnia jakość życia byłaby z definicji co roku taka sama. Dlatego też średnia i standardowe odchylenie z pierwszego roku, w którym zastosowano wskaźnik, są dostosowywane do obliczeń wartości Z w następnych latach. Jeśli średnia w danym roku jest wyższa niż w roku poprzedzającym, oznacza to zatem, że średnia jakość życia rzeczywiście uległa poprawie. Jeśli, na odwrót, średnia w danym roku jest niższa niż w roku poprzedzającym, oznacza to z kolei, że średnia jakość życia uległa rzeczywistemu pogorszeniu.

6.5. Dla ogółu, który nie jest obeznany z matematycznymi pojęciami, leżącymi u podstaw takiej statystyki, rezultat tych obliczeń niewiele znaczy. W celu spełnienia szóstego kryterium (zrozumiałość dla szerokiej opinii publicznej) należy przede wszystkim sporządzić ranking na podstawie materiałów statystycznych, tak aby każdy mógł bezpośrednio zobaczyć, jak dobrze – lub źle – wypada jego kraj na tle innych i jak dobrze – lub niedobrze – wygląda sytuacja jego kraju w porównaniu z rokiem poprzedzającym. Takie listy rankingowe zwykle silnie przemawiają do wyobraźni i mogą zwiększać popularność takiego narzędzia. Same w sobie mogą one także z kolei dodawać silnego bodźca do poprawy jakości życia.

7. W kierunku bardziej zrównoważonej polityki

7.1. Dane konieczne do odzwierciedlenia rozwoju w tych sześciu dziedzinach są już ogólnie dostępne w państwach UE, choć (jeszcze) nie wszędzie z tą samą częstością i o takiej samej jakości. Sprawozdawczość finansowa i ekonomiczna upowszechniła się już dawno, informacje w tym zakresie są dostępne codziennie w postaci kursów giełdowych. Sprawozdawczość dotycząca środowiska naturalnego i jakości życia jest czymś względnie nowym, istnieje zatem również o wiele mniej dostęp-

nych informacji na ten temat. Statystyki społeczne i dotyczące środowiska naturalnego liczą często 2–3 lata. Jednym z najważniejszych warunków, które trzeba spełnić, żeby można było mówić o wskaźniku w pełni rozwiniętym i dobrym jakościowo, jest osiągnięcie spójności pod względem jakości i dostępności danych. Istnieje już jednak podstawa i zasadniczo możliwe jest zastosowanie tego wskaźnika w stosunkowo krótkim czasie, skoro tylko zostanie osiągnięte polityczne porozumienie w jego kwestii. Jednym z politycznie atrakcyjnych aspektów takiego wskaźnika może być fakt, że ma on – na pewno w najbliższej przyszłości w UE – większy potencjał wzrostu niż PKB.

7.2. Samo mierzenie nie jest wystarczające; jego rezultaty powinny także zostać wykorzystane w kształtowaniu polityki. XXI wiek stawia przed nami szereg problemów, w których przypadku nie wiemy jeszcze, jakie podejście zastosować, ponieważ są one względnie nowe. Konieczne jest szybkie działanie, ponieważ wskutek braku strukturalnych rozwiązań wyczerpują się zasoby planety. Dzięki przejściu do polityki, która nie opierałaby się wyłącznie na wzroście gospodarczym, lecz także na rozwoju zrównoważonym na płaszczyźnie ekonomicznej (ciągłość działalności gospodarczej), społecznej (umożliwienie ludziom prowadzenia zdrowego życia i wytwarzania dochodu oraz zapewnienie przyzwoitego poziomu zabezpieczenia społecznego osobom, które same nie są do tego zdolne) i ekologicznej (zachowanie różnorodności biologicznej, przestawienie się na zrównoważoną produkcję i konsumpcję), można w kontrolowany sposób rozwiązać szereg palących kwestii (zatrudnienie, nierówność, kształcenie, ubóstwo, migracja, szczęście, zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów Ziemi).

7.3. Opisany tu wskaźnik nie jest doskonały. Nie jest on także zamierzony jako gotowy projekt, lecz jako wkład w bieżącą dyskusję na ten temat. Być może trzeba zwiększyć liczbę dziedzin, być może należy zaostrzyć kryteria, które powinny zostać spełnione przez poszczególne dziedziny. Ponadto taki wskaźnik nigdy nie jest w pełni gotowy. Dokonywanie pomiaru jest procesem dynamicznym, mierzy się przecież zmiany w społeczeństwie. Z kolei przemiany mogą znowu wywołać zapotrzebowanie na inne lub ulepszone wskaźniki. Także definiowanie wskaźnika jest procesem dynamicznym i musi być efektem debat i dyskusji, jak to powinno się odbywać w demokratycznym społeczeństwie.

7.4. Nie chodzi tu o projekt krótkoterminowy – do tego ma on zbyt kompleksowy charakter. Żeby zapewnić wykonalność projektu, należy ograniczyć ambicje do państw członkowskich UE. Można ewentualnie uwzględnić państwa kandydujące – Chorwację i Turcję – oraz kraje o porównywalnym systemie politycznym i gospodarczym, takie jak Stany Zjednoczone, Kanada, Australia, Nowa Zelandia i Japonia. Ogromne różnice w rozwoju gospodarczym sprawiają, że niemożliwe jest utworzenie jednego narzędzia, które pozwalałoby zmierzyć tą samą skalą i porównać jakość życia zarówno w krajach rozwiniętych, jak i rozwijających się. Ze względu na podobieństwa między systemami politycznymi tych krajów nie uwzględniono wskaźnika dotyczącego swobód demokratycznych jako jednego z aspektów postrzeganych jako zasadnicze dla jakości życia, gdyż w obrębie tej grupy państw zdobycz ta uznawana jest za coś oczywistego.

7.5. Polityka, która nie byłaby już wyłącznie jednostronnie określana przez znaczenie wzrostu gospodarczego, lecz także przez czynniki społeczne i ekologiczne, może prowadzić do lepszych i bardziej wyważonych decyzji politycznych, a zatem do osiągnięcia bardziej zrównoważonej i solidarnej gospodarki. Komitet oczekuje, że Komisja Europejska jasno się wypowie na ten temat w sprawozdaniu z postępów prac nad realizacją strategii zrównoważonego rozwoju UE, które zamierza ona opublikować w czerwcu 2009 r. Za cel można obrać europejski model społeczny, zdefiniowany we wcześniejszej opinii Komitetu ⁽¹⁾. Założeniem tego modelu jest to, że toruje on drogę do powstania demokratycznej, ekologicznej, konkurencyjnej, solidarnej, opartej na integracji społecznej – strefy dobrobytu dla wszystkich obywateli UE.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Dz.U. C 309 z 16.12.2006, s. 119.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych

(2009/C 100/10)

Pismem z dnia 3 lipca 2008 r. francuska prezydencja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

bezpieczeństwa sanitarnego importowanych produktów rolnych i żywnościowych (Opinia rozpoznawcza).

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Gilbert BROS.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 92 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 W następstwie poważnych kryzysów żywnościowych Unia Europejska przyjęła rozbudowany system bezpieczeństwa sanitarnego, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia konsumentów, a także zdrowia zwierząt i roślin. W kontekście nasilenia się światowego handlu produktami rolnymi i spożywczymi rosną bowiem zagrożenia sanitarne, a wypadki sanitarne związane z importem są wciąż częste w UE. Wypadki te stanowią zagrożenie dla zdrowia ludzi, zwierząt i roślin oraz pociągają za sobą poważne koszty dla społeczeństwa.

1.2 EKES wyraża aprobatę dla memorandum popartego przez 15 państw członkowskich podczas posiedzenia Rady ds. Rolnictwa w czerwcu 2008 r., zatytułowanego „Import żywności, zwierząt i roślin: bezpieczeństwo sanitarne i zgodność z przepisami wspólnotowymi”⁽¹⁾. Poprzez opracowanie niniejszej opinii Komitet zamierza przyczynić się do refleksji na temat zakresu możliwości udoskonalenia europejskiego systemu bezpieczeństwa sanitarnego. WTO stwarza ramy prawne niezbędne dla uniknięcia nieuzasadnionych barier w handlu. EKES popiera przestrzeganie tych przepisów, a jednocześnie proponuje pewne ich dostosowanie.

1.3 Mając na uwadze, że różnice istniejące między państwami członkowskimi w zakresie rozwiązań dotyczących kontroli importu są bardzo niekorzystne, EKES zaleca szybkie przeprowadzenie harmonizacji tych rozwiązań.

1.4 Wobec faktu, że wiele skutecznych środków sanitarnego zarządzania importem dotyczy wyłącznie produktów pochodzenia zwierzęcego, EKES jest zdania, że należałoby stosować niektóre z tych środków także w odniesieniu do produktów pochodzenia roślinnego. Pozwoliłoby to lepiej monitorować zagrożenia związane z pozostałościami pestycydów, skażeniem środkami toksycznymi lub zagrożenie chorobami roślin. EKES zaleca w szczególności zwiększenie liczby kontroli

w odniesieniu do produktów roślinnych oraz ograniczenie importu do produktów wytwarzanych przez zakłady znajdujące się w wykazie zakładów zatwierdzonych i poddawanie importowanych produktów systematycznym kontrolom w punkcie wprowadzenia na obszar Wspólnoty.

1.5 EKES jest zdania, że decyzje w zakresie środków dotyczących przywozu powinny w jak największym stopniu opierać się na obiektywnych danych. Komitet życzyłby sobie, aby w tym celu stosować systematycznie zasady analizy ryzyka oraz aby odpowiednie poziomy ochrony, przewidziane w Porozumieniu w sprawie stosowania środków sanitarnych i fitosanitarnych (SPS), zostały lepiej zdefiniowane.

1.6 Czynniki społeczno-gospodarcze, takie jak skutki danej decyzji dla gospodarki czy też jej społeczna akceptacja, powinny być przedmiotem niezależnej oceny, równie rygorystycznej, co ocena zagrożenia sanitarnego. Różne kraje, jak np. Kanada czy Wielka Brytania, mają już do dyspozycji grupy ekspertów ds. społeczno-gospodarczych w swoich agencjach ds. bezpieczeństwa żywności. EKES proponuje, by Komisja oceniła potrzebę utworzenia niezależnej agencji analiz społeczno-gospodarczych.

1.7 EKES jest zdania, że system monitorowania w ramach europejskiego modelu bezpieczeństwa sanitarnego, który pozwala na uzyskanie informacji na temat produktu żywnościowego „od pola do stołu” powinien mieć zastosowanie do produktów pochodzących z krajów trzecich. Kwestia ta powinna być tematem priorytetowym w negocjacjach dwustronnych, a także w programach pomocy technicznej dla krajów najsłabiej rozwiniętych.

1.8 EKES zwraca uwagę na trudności napotykane przez producentów z krajów najsłabiej rozwiniętych, jeżeli chodzi o stosowanie europejskich norm sanitarnych. Komitet zachęca do rozszerzania technicznej pomocy handlowej, transferu technologii oraz wspierania wdrażania systemów monitorowania i szybkiego ostrzegania w tych krajach.

⁽¹⁾ Dokument Rady 10698/08.

1.9 Wymogi mające zastosowanie do importowanych produktów rolnych i żywnościowych są niższe od wymogów nałożonych na produkty pochodzące ze Wspólnoty, w dziedzinach takich jak monitorowanie, dobrostan zwierząt lub w szerszym ujęciu normy w zakresie ochrony środowiska. Zważywszy, że zasady handlu międzynarodowego nie pozwalają obecnie w wystarczającym stopniu odwoływać się do tych ważnych dla UE dziedzin, EKES bardzo życzyłby sobie, aby Komisja zaproponowała strategię mającą na celu obronę europejskich preferencji zbiorowych. EKES jest zdania, że UE powinna odegrać wiodącą rolę w obronie dodatkowych uzasadnionych czynników, które powinny być uwzględniane w handlu międzynarodowym. W tym celu powinna ona wziąć odpowiedzialność za swoje preferencje zbiorowe, bronić „dodatkowych uzasadnionych czynników” w instytucjach międzynarodowych oraz ponownie podjąć debatę na temat powiązań między WTO a innymi porozumieniami międzynarodowymi.

2. Uwagi ogólne

2.1 W następstwie kryzysów sanitarnych, jakie dotyczą UE Komisja Europejska rozpoczęła zakrojone na szeroką skalę przekształcanie prawa żywnościowego. Zostały ustanowione nowe, bardzo szczegółowe ramy instytucjonalne i prawne, stanowiące rzeczywisty postęp.

2.2 Rozporządzenie nr 178/2002 precyzuje, że „Wspólnota wybrała wysoki poziom ochrony zdrowia” i dodaje, że przepisy są stosowane „w niedyskryminacyjny sposób, bez znaczenia czy dokonuje się handlu żywnością lub paszami na rynkach wewnętrznych czy w skali międzynarodowej” ⁽¹⁾.

2.3 Model europejski opiera się na kilku twardych zasadach:

- możliwość monitorowania „od pola do stołu”: „możliwość kontrolowania przemieszczania się żywności (...) na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji” ⁽²⁾;
- oddzielenie oceny ryzyka od zarządzania ryzykiem;
- odpowiedzialność prawna wszystkich podmiotów w łańcuchu pokarmowym;
- skuteczny system ostrzegania.

2.4 Wypadki sanitarne związane z importem produktów wciąż jednak zdarzają się często. W ostatnich latach w UE pojawiały się przypadki występowania pozostałości pestycydów w importowanych owocach, a flatoksyn w orzechach i kukurydzy, pozostałości leków weterynaryjnych w produktach pochodzenia zwierzęcego, pryszczycy itp. W 2007 r. 314 sygnałów ostrzegawczych wygenerowanych przez system wczesnego ostrzegania dotyczyło produktów pochodzących z krajów trzecich ⁽³⁾, co stanowi 32 % przypadków. Te powtarzające się problemy ujawniają pewne nieprawidłowości, którym trzeba zaradzić.

2.5 Wypadki sanitarne związane z produktami importowanymi stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa konsumentów

europejskich, ale też oznaczają jednocześnie wysokie koszty dla społeczeństwa. W chwili wszczęcia alarmu odpowiednie przedsiębiorstwa na rynku muszą podjąć trudne operacje wycofania produktu z obrotu lub od konsumentów. Środki sanitarne mające na celu likwidację choroby zwierząt lub roślin na danym obszarze, jak np. obowiązek szczepienia stad lub obowiązek stosowania środków owadobójczych w całym regionie, także mają poważne konsekwencje, które mogą mieć trwały charakter.

3. Skuteczniejsze przewidywanie zagrożeń sanitarnych

3.1 W celu zmniejszenia częstotliwości wypadków sanitarnych możliwe byłoby wykorzystanie istniejącego pola manewru dla skuteczniejszego przewidywania zagrożeń sanitarnych.

3.2 Harmonizacja wspólnotowa rozwiązań w zakresie kontroli importowanych produktów ma obecnie miejsce i powinna być priorytetem. Różnice istniejące między państwami członkowskimi w zakresie rozwiązań dotyczących kontroli importu są bardzo niekorzystne. Jest niedopuszczalne, aby przedsiębiorstwa handlowe miały możliwość wprowadzania swoich produktów na obszar jednolitego rynku przez kraje, które są im znane z łagodniejszych kontroli. Stwierdzono na przykład, że importerzy owoców cytrusowych starają się unikać portów hiszpańskich, ponieważ właśnie tam znajdują się laboratoria najlepiej wyspecjalizowane w zakresie chorób tych roślin i pozostałości z nimi związanych.

3.3 Wiele środków zarządzania bezpieczeństwem sanitarnym importowanych produktów ma obecnie zastosowanie jedynie do żywych zwierząt i produktów pochodzenia zwierzęcego. Niektóre zagrożenia, takie jak pozostałości pestycydów, zanieczyszczenia fizyczne lub chemiczne substancjami rakotwórczymi lub toksycznymi (np. metalami ciężkimi, biotoksynami, barwnikami itp.) czy też choroby roślin, powinny być obecnie lepiej monitorowane. Dlatego też skuteczne środki zarządzania bezpieczeństwem powinny być stosowane także w odniesieniu do produktów pochodzenia roślinnego.

3.4 Przede wszystkim możliwe byłoby zwiększenie liczby kontroli dotyczących pewnych kategorii produktów roślinnych. W harmonogramie Biura ds. Żywności i Weterynarii (FVO) na 2008 r. jedynie jedna misja na trzy dotyczy produktów roślinnych.

3.5 Ponadto import produktów pochodzenia roślinnego powinien być ograniczony do produktów wytwarzanych przez zatwierdzone w wykazie kraje i zakłady, tak jak ma to miejsce w przypadku piętnastu kategorii produktów zwierzęcych.

3.6 Importowane produkty roślinne powinny być dodatkowo poddawane systematycznym kontrolom w pierwszym punkcie wprowadzenia na obszar Wspólnoty, co nie jest realizowane obecnie. W przypadku produktów zwierzęcych wykazano skuteczność punktów kontroli granicznej. Należy też poprawić współpracę między państwowymi organami kontroli a kontrolą wykonywaną z własnej inicjatywy przez importerów. Importerzy coraz częściej zlecają przeprowadzenie analiz już w miejscu produkcji. Organy kontroli żywności powinny mieć dostęp do ich wyników.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, motyw 8.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, art. 3.

⁽³⁾ RASFF Annual Report 2007.

3.7 Wreszcie baza danych „TRACES”, która pozwala na rejestrację i wymianę informacji dotyczących handlu żywymi zwierzętami i produktami pochodzenia zwierzęcego oraz ich importu, mogłaby zostać poszerzona o informacje także z dziedziny zdrowia roślin, w połączeniu z systemem „EURO-PHYT”.

4. Pogłębione stosowanie zasad analizy ryzyka

4.1 Zasady analizy ryzyka zostały zdefiniowane przez organizacje międzynarodowe uznawane przez WTO jako proces składający się z trzech etapów: oceny ryzyka, zarządzania ryzykiem i informowania o ryzyku. Przeprowadzona reforma europejskiego prawa żywnościowego stanowi pierwszy krok w kierunku stosowania oceny ryzyka. Utworzenie EFSA pozwoliło na oddzielenie oceny ryzyka od zarządzania ryzykiem, co ma zasadnicze znaczenie. Ocena ryzyka przeprowadzana przez EFSA, oparta na istniejących dowodach naukowych i „podejmowana w sposób niezależny, obiektywny i przejrzysty”⁽¹⁾, umożliwia instytucji zarządzającej ryzykiem – Komisji lub państwom członkowskim – podejmowanie decyzji dotyczących koniecznych środków.

4.2 Czasem jednak podejmowane przez Komisję decyzje dotyczące środków w zakresie importu, zarówno gdy chodzi o zawieszenie importu, jak i jego podtrzymanie, spotykają się z niezrozumieniem ze strony państw członkowskich UE i krajów trzecich. Ożywione dyskusje, jakie wzbudziły kwestie importu amerykańskich kurczaków odkażanych chlorem czy brazylijskiej wołowiny, są tego niedawnym przykładem. W niektórych przypadkach Komisja oskarżana jest o przyznawanie pierwszeństwa interesom handlowym, ze szkodą dla konsumentów. EKES jest zdania, że decyzje w zakresie środków dotyczących przywozu powinny opierać się w większym stopniu na obiektywnych danych.

4.3 Często jednak w zakresie realizowanych celów pojawiają się konflikty, które trzeba rozwiązać. Kiedy rozważa się różne cele, proces ten musi być przejrzysty dla konsumentów.

4.4 EKES zachęca Komisję do bardziej systematycznego stosowania zasad analizy ryzyka, poprzez dostarczenie EFSA środków umożliwiających wdrożenie metodologii.

4.5 Art. 5.7 porozumienia SPS zezwala na podjęcie środków tymczasowych, gdy dowody naukowe na nieszkodliwość produktów lub procedury są niewystarczające. W ramach zasad międzynarodowych uznaje się więc zasadę ostrożności w formie określonej w prawie wspólnotowym. Porozumienie SPS umożliwia także stosowanie standardów wyższych niż międzynarodowe pod warunkiem określenia „odpowiedniego poziomu ochrony”. UE powinna dołożyć starań w celu lepszego

zdefiniowania własnych odpowiednich poziomów ochrony, aby móc odwoływać się do nich w ramach analizy ryzyka.

4.6 Z drugiej strony, jak precyzują przepisy, „naukowa ocena ryzyka nie może, w pewnych przypadkach, samodzielnie dostarczyć wszystkich informacji, na których należy opierać decyzję w zakresie zarządzania ryzykiem (...) inne czynniki związane z rozpatrywaną sprawą powinny być brane pod uwagę”⁽²⁾. Czynniki te, uwzględnione także w porozumieniu SPS, mogą dotyczyć skutków gospodarczych, akceptacji społecznej czy też stosunku kosztów do korzyści w przypadku danej decyzji. Są one obecnie oceniane w ramach badań oddziaływania Komisji lub konsultacji.

4.7 Czynniki społeczno-gospodarcze także powinny podlegać obiektywnej i niezależnej ocenie, przy zachowaniu takiego samego rygoru naukowego jak przy ocenie zagrożenia sanitarnego i przy współpracy ekspertów w dziedzinach takich jak ekonomia, socjologia i prawo. Różne kraje, jak np. Kanada czy Wielka Brytania, mają już do dyspozycji grupy ekspertów ds. społeczno-gospodarczych w swoich agencjach ds. bezpieczeństwa żywności⁽³⁾. EKES pragnie, by Komisja oceniła potrzebę utworzenia niezależnej agencji analiz społeczno-gospodarczych.

5. Problem różnych wymogów dotyczących importowanych produktów

5.1 Wymogi stosowane w odniesieniu do importowanych produktów rolnych i spożywczych są w wielu dziedzinach niższe niż wymogi jakim podlegają produkty wytworzone we Wspólnocie. Nie ma to miejsca w wypadku wewnętrznych norm, które nakładane są przez przedsiębiorstwa na wszystkich dostawców, lecz w wypadku niektórych przepisów prawnych. Na przykład obowiązek znakowania zwierząt od chwili narodzin, przestrzegania warunków gwarantujących dobrostan zwierząt czy też zakaz używania niektórych pestycydów nie mają zastosowania do produktów pochodzących z krajów trzecich.

5.2 Przepisy wspólnotowe, w tym przepisy dotyczące bezpieczeństwa sanitarnego, niezależnie od tego czy uważa się je za uzasadnione czy też nie, odzwierciedlają preferencje zbiorowe UE. Proces instytucjonalny, który doprowadził do sformułowania danego przepisu poprzez debaty w Parlamencie, w Radzie oraz ze społeczeństwem obywatelskim, jest uważany za usankcjonowany wyraz woli Europejczyków. Środki nałożone na producentów są wynikiem zbiorowej decyzji i mają zastosowanie do wszystkich na terytorium UE. Jeśli zatem nie stosuje się tych środków wobec producentów z krajów trzecich, na wewnętrzny rynek trafiają zarówno produkty, które spełniły dane warunki, jak i produkty, które ich nie spełniły.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, motyw 19.

⁽³⁾ OECD 2003, „Uwzględnienie społeczno-gospodarczych aspektów bezpieczeństwa żywności: analiza środków innowacyjnych przyjętych przez niektóre kraje” („Taking account of the socio-economic aspects of food safety: a study of the innovative measures adopted by certain countries”).

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, art. 6.

5.3 Problem ten, który istnieje też w innych dziedzinach (normy środowiskowe, prawa socjalne itp.) jest nie do zaakceptowania dla konsumentów. Mogą oni nieświadomie kupić produkty, które nie odpowiadają wyborom obywateli europejskich. Konsument może np. znaleźć dziś na rynku pomarańcze pochodzące z krajów trzecich, sprzedawane legalnie, w przypadku których stosowano „Lebaycid” – silny środek owadobójczy, w którym substancją czynną jest fention. Stosowanie tego środka w UE jest natomiast od wielu lat zakazane z przyczyn środowiskowych. Tym samym preferencje zbiorowe Europejczyków są w pewien sposób pominięte, a konsumenci oszukani.

5.4 Normy europejskie, które nie mają zastosowania do produktów importowanych, są dodatkowo źródłem zakłóceń konkurencji dla producentów europejskich. Francuski instytut hodowli zwierząt postanowił oszacować niektóre z kosztów dodatkowych. Jeżeli chodzi np. o możliwość monitorowania produktów, w Europie podjęto poważne wysiłki w celu wprowadzenia identyfikacji zwierząt. Inwestycje te wynosiły w przypadku produkcji bydła 0,4 EUR/100 kg tuszy, czyli blisko 32 miliony euro dla UE-25. Jeżeli chodzi o dobrostan zwierząt, obowiązek trzymania cieląt rzeźnych w kojcach zbiorowych pociąga za sobą koszt 4 EUR/100 kg tuszy, czyli 31 milionów euro dla UE-25.

6. Konsekwencje dla krajów rozwijających się

6.1 UE jest najważniejszym importerem produktów rolnospożywczych pochodzących z krajów rozwijających się, w szczególności ze względu na poważne koncesje handlowe przyznawane w przeszłości. UNCTAD (Konferencja Narodów Zjednoczonych ds. Handlu i Rozwoju) systematycznie ostrzega o konsekwencjach europejskich norm sanitarnych dla producentów i przedsiębiorstw w krajach najsłabiej rozwiniętych.

6.2 UE nie może iść na ustępstwa, gdy chodzi o bezpieczeństwo sanitarne. Świadomy tego problemu EKES zachęca jednak do udzielania wsparcia technicznego, prowadzenia dialogu i współpracy z partnerami handlowymi znajdującymi się w najtrudniejszej sytuacji. Zachęca także Komisję do kontynuowania podjętej przez nią inicjatywy wsparcia dla wprowadzenia systemów monitorowania i szybkiego ostrzegania w krajach rozwijających się.

7. Zasada równoważności i monitorowania

7.1 Porozumienie SPS i Porozumienie w sprawie barier technicznych w handlu (TBT) stanowią dla członków WTO (Światowej Organizacji Handlu) ramy prawne niezbędne dla uniknięcia nieuzasadnionych ograniczeń przywozowych i zapewnienia większej przejrzystości warunków dostępu do rynku.

7.2 Prawo wspólnotowe precyzuje, że importowane produkty powinny być zgodne z wymogami europejskiego prawa

żywnościowego „lub warunkami uznanymi przez Wspólnotę za przynajmniej im odpowiadające”⁽¹⁾. EKES pragnie zwrócić uwagę na ryzyko związane ze zbyt szeroką interpretacją przez UE zasady równoważności uznawanej w ramach zasad międzynarodowych.

7.3 W Europie możliwość monitorowania produktów spożywczych jest centralnym elementem modelu bezpieczeństwa sanitarnego. Jest ona stosowana „począwszy od produkcji podstawowej żywności, aż do (...) sprzedaży lub dostarczenia konsumentowi finalnemu” (od pola do stołu), ponieważ „każdy element może mieć potencjalny wpływ na bezpieczeństwo żywności”⁽²⁾. Tymczasem w przypadku większości produktów importowanych obowiązkowi monitorowania podlega dopiero eksporter. Mimo roli, jaką może odgrywać sektor prywatny, EKES wyraża wątpliwość, czy rozwiązania stosowane w niektórych krajach trzecich mogą być uznane za „równorzędne” z punktu widzenia bezpieczeństwa. EKES broni podejścia ofensywnego w dziedzinie monitorowania, przyznając temu zagadnieniu pierwszeństwo w negocjacjach dwustronnych oraz w ramach pomocy technicznej dla krajów najsłabiej rozwiniętych.

8. Dodatkowe uzasadnione czynniki i zmiany w prawie międzynarodowym

8.1 Postanowienia GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) i różne porozumienia WTO przewidują uwzględnienie poza czynnikami sanitarnymi „innych uzasadnionych czynników” w regulowaniu handlu międzynarodowego. Zmiany w prawie międzynarodowym w tej dziedzinie przebiegały jednak dużo wolniej. Decyzje UE nie zawsze można uzasadnić ze ściśle sanitarnego punktu widzenia. W przypadku kurczaków odkażanych chlorem Komisja ma trudności z udowodnieniem, że zanurzanie w chlorowanej wodzie, jakiego w Stanach Zjednoczonych poddawane są kurczaki w celu odkażenia, może być szkodliwe dla zdrowia konsumentów europejskich. Faktem jest, że postrzeganie jakości żywności jest różne w przypadku tych dwóch kontynentów. W innej dziedzinie decyzja o zakazie importu skór foczych także nie była uzasadniona względami sanitarnymi, ale dobrostanem zwierząt. Zgodność tych środków z przepisami WTO stanowi przedmiot ożywionej debaty międzynarodowej.

8.2 W orzecznictwie Organu Rozstrzygania Sporów widoczne są jednak pozytywne tendencje. Np. w przypadku sporu „żółwkrekietki” między Stanami Zjednoczonymi a Malezją eksperci panelu przyznali rację USA, mając na uwadze, że zakaz importu krekietek był uzasadniony z punktu widzenia międzynarodowego porozumienia w sprawie ochrony różnorodności biologicznej. Malezyjscy rybacy zmuszeni byli zmienić techniki połowu, aby odtąd nie wyławiać także żółwi chronionych przez tę konwencję. Wyjaśnienie powiązań między przepisami WTO i innymi porozumieniami międzynarodowymi jest także przedmiotem prowadzonej obecnie debaty.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, art. 11.

⁽²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 178/2002, art. 3 pkt 16 oraz motyw 12.

8.3 UE powinna odegrać wiodącą rolę w refleksji dotyczącej tych zagadnień. W tym celu UE powinna wziąć odpowiedzialność za swoje preferencje zbiorowe, bronić „dodatkowych uzasadnionych czynników” w instytucjach międzynarodowych oraz ponownie podjąć debatę na temat powiązań między WTO a innymi porozumieniami międzynarodowymi. Ponadto powinno się propagować badania nad metodami obiektywizacji preferencji zbiorowych oraz uzasadnionych czynników, aby umożliwić ich uznanie na arenie międzynarodowej.

9. Informacje dla konsumentów

9.1 Konsumenci europejscy pragną być w coraz większym stopniu poinformowani o warunkach produkcji spożywanej przez nich żywności. W sektorze prywatnym powstaje w odpowiedzi wiele inicjatyw. Ponadto dyskutowane są obecnie różne pomysły, takie jak znak europejski lub umieszczanie na etykiecie informacji na temat dobrostanu zwierząt. Można by zaproponować, by organizacja międzynarodowa dostarczała

konsumentom niezależnych informacji dotyczących metod produkcji w różnych krajach. Zadaniem takiego niezależnego ośrodka informacyjnego powinno być także udostępnianie informacji w ramach ogólnosiwiatowego systemu wczesnego ostrzegania, który ma zostać utworzony w przyszłości.

9.2 Informacje dla konsumentów nie mogą jednak być jedyną odpowiedzią na pytania postawione w raporcie. W przypadku produktów przetworzonych, które coraz częściej są podstawą żywności, etykiety dotyczące pochodzenia stają się zbyt skomplikowane zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla konsumentów. Dlatego też władze publiczne powinny zagwarantować, by wszystkie produkty będące w obrocie na rynku wewnętrznym odpowiadały wyborom obywateli europejskich. Konsumenci oczekują, że tych wyborów nie będzie się poświęcać w ramach procesów politycznych (jak np. dialog transatlantycki), które służą lub powinny służyć jedynie tworzeniu wizerunku i dobrych stosunków z poszczególnymi partnerami handlowymi.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: Zmiany strukturalne i pojęciowe jako niezbędny warunek stworzenia konkurencyjnego na rynkach światowych oraz opartego na wiedzy i badaniach przemysłu europejskiego (Europa dogania liderów, czy sama jest liderem?)

(2009/C 100/11)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

„Zmiany strukturalne i pojęciowe jako niezbędny warunek stworzenia konkurencyjnego na rynkach światowych oraz opartego na wiedzy i badaniach przemysłu europejskiego (Europa dogania liderów, czy sama jest liderem?)”.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 września 2008 r. Sprawozdawcą był János TOTH, współsprawozdawcą – Hannes LEO.

Na 448. sesji plenarnej w dniach dnia 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 98 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zmiany klimatyczne i demograficzne, globalizacja, niedobór surowców i źródeł energii doprowadzą do daleko idących przemian gospodarczych i społecznych w Europie. Ich skutki dla standardu życia i konkurencyjności w Europie zależą w dużym stopniu od tego, czy uda się zawczasu podjąć odpowiednie środki. Konieczność znalezienia innowacyjnych odpowiedzi na nowe wyzwania wynika także z europejskiego procesu nadrobienia zaległości, który w wielu dziedzinach zakończył się sukcesem. Dojście do granicy technologicznej sprawia, że samodzielne innowacje stają się najważniejszym czynnikiem rozwoju, wymaga jednak zmian w dziedzinach, które przez długi czas uchodziły za czynniki powodzenia (np. oświata i kształcenie ustawiczne). Wspieranie spójności we Wspólnocie jest tutaj równoprawnym celem. Potrzeba dostosowań wystawi europejski model społeczny na próbę wytrzymałości, której wynik zdecyduje o jakości życia obecnych i przyszłych pokoleń. W ramach wysiłków na rzecz sprostania tym wyzwaniom ważną i decydującą rolę będzie odgrywał dialog społeczny i dialog społeczeństwa obywatelskiego ze wszystkimi zainteresowanymi podmiotami.

1.2. W każdym razie, aby sprostać przyszłym wyzwaniom i uwolnić dodatkowy potencjał rozwojowy dla Europy konieczne są większe zdolności adaptacyjne oraz szybsze dostosowania. W strategii lizbońskiej wyznaczono cele, które są w dużym stopniu zgodne z tym podejściem i ważne dla Europy. Jednocześnie zakres koniecznych dostosowań często nie był dotąd jasny, zaś zamierzenia przekładały się często powoli na strategię gospodarczo-polityczną. Skutki tego sposobu postępowania są znane i niezbędne są obecnie wznowione wysiłki na rzecz intensywniejszej realizacji tych celów. Dlatego też proponuje się stałe rozszerzanie zakresu środków realizacji strategii lizbońskiej.

1.3. Jednocześnie jasne jest, że nie można stworzyć strategii „dobrej dla wszystkich”, a w niektórych obszarach polityki każde państwo członkowskie musi wdrażać kierunki polityki europejskiej za pomocą odmiennego pakietu środków dostosowa-

wanego do warunków krajowych, aby zagwarantować skuteczność polityki. Przy tym należy jednak wziąć pod uwagę zasadę komplementarności między środkami na szczeblu europejskim a środkami podejmowanymi w państwie członkowskim. Te same wymogi w zakresie komplementarności mają oczywiście zastosowanie także dla środków podjętych na szczeblu europejskim. W przypadku horyzontalnych obszarów polityki, tzn. dziedzin, które podlegają kompetencjom różnych dyrekcji generalnych, należy także realizować strategię w uzgodniony sposób. Komplementarność wynika w obu przypadkach z wyraźnej współpracy i koordynacji strategii i środków politycznych, które są opracowywane i realizowane wspólnie.

1.4. Obecnie składa się wiele zapewnień w kwestii współpracy i koordynacji, jednak w rzeczywistości realizuje się je w ograniczonym zakresie. Należy tutaj dokonać zmian, aby zmaksymalizować pozytywne efekty wynikające ze skoordynowanej realizacji⁽¹⁾. Także na szczeblu krajowym można zwiększyć efektywność poprzez wzmocnioną współpracę przy opracowywaniu i wdrażaniu środków. W celu wspierania tego procesu część dodatkowych środków powinna zostać przeznaczona konkretnie na rozwój programów współpracy między szczeblem europejskim a państwami członkowskimi. Dostęp do tych środków powinien być możliwy tylko wtedy, gdy działania są do siebie dostosowane i służą osiągnięciu wspólnych celów.

1.5. Dlatego też Europa ma przed sobą wyzwanie, ponieważ tylko w niewielu państwach członkowskich stworzono podstawy do innowacji. Wiele państw członkowskich nie poradziło sobie jeszcze z przejściem z etapu nadrobienia zaległości do innowacyjnej produkcji. Podczas przejścia do gospodarki opartej na wiedzy zwiększa się popyt na wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą. Aby sprostać tej sytuacji należy opracować

⁽¹⁾ Poprzez koordynację polityki stymuluje się wytwarzanie dóbr publicznych (np. informacji i wiedzy, ochrony środowiska i klimatu) oraz tworzy pozytywne efekty zewnętrzne. Wzrastające powiązania gospodarcze w Europie przynoszą efekty zewnętrzne, zaś jedynie poprzez koordynację polityki można zwiększyć pozytywne i zmniejszyć negatywne efekty zewnętrzne.

średnio- i długoterminowe prognozy wymaganego poziomu kwalifikacji siły roboczej, które będą podstawą odpowiedniej restrukturyzacji w sektorze edukacji i kształcenia ustawicznego.

1.6. Aby rozwiązać występujące problemy oraz poprawić wyniki gospodarcze konieczne są struktury w zakresie wiedzy i badań z naciskiem na innowacje. Konieczne są tutaj także stałe wysiłki na rzecz rozwoju wyników badań i nauki, a także dorównaniu liderom na arenie międzynarodowej. Na szczęblu europejskim po odnowie strategii lizbońskiej ustanowiono kierunki działania, aby podążyć tą drogą. Europejska Rada ds. Badań Naukowych oraz Europejski Instytut Technologiczny przyspieszą ten proces. W przyszłości należy zwiększyć inwestycje w te struktury, aby zmotywować państwa członkowskie do wprowadzenia uzupełniających strategii. Ponadto konieczne jest dalsze zachęcanie do bliskiej współpracy między przedsiębiorstwami a wspólnotą akademicką, uniwersytecką i badawczą, a także do wspierania pomocniczej infrastruktury usługowej takiej jak parki wiedzy, innowacji, technologii i przemysłu.

1.7. Obok inwestycji w siłę roboczą i systemy naukowe w ramach sprzyjania badaniom państw członkowskich konieczne jest wyraźnie silniejsze wsparcie dla ryzykownych projektów innowacyjnych, poprawa ochrony praw własności (np. patent europejski i środki przeciw piractwu towarów), regulacje przyjazne dla inwestycji na rynkach produktów i rynku pracy, możliwości finansowe dostosowane do ryzyka, środki na rzecz stymulowania popytu na innowacje (np. rynek wewnętrzny, zamówienia publiczne, rynki wiodące), większa mobilność na wszystkich poziomach oraz odpowiednia polityka konkurencji i polityka makroekonomiczna. Wynikiem udanego wdrażania tych środków politycznych są wyraźnie intensywniejsze wysiłki na rzecz innowacji, a tym samym także wyższe wydatki na B + R.

1.8. Wreszcie chodzi o stworzenie systemu reagującego elastycznie i szybko na nadchodzące wyzwania. Podstawą tego podejścia jest przekonanie, że przyszłe koszty dzisiejszej bierności będą o wiele wyższe niż koszty działań, które mają być obecnie podjęte. Ma to zastosowanie w dużej mierze – lecz nie wyłącznie – do środków politycznych związanych z ochroną środowiska. Właśnie w tym przypadku Europa przyszłości ogrywała wiodącą rolę, która powinna zostać rozbudowana poprzez konsekwentną kontynuację przyjętej strategii. Zapewnia to dywidendę w zakresie polityki przemysłowej („first-mover-advantage”) oraz dywidendę społeczną i ekologiczną, która może być skutkiem środków na rzecz ochrony środowiska poprzez zharmonizowane regulacje w zakresie ochrony środowiska, standaryzację, wspieranie innowacji w dziedzinie ochrony środowiska oraz poprzez wspieranie innowacji społecznych.

1.9. Tego rodzaju strategia dalszego działania musi jednak uwzględniać poparcie publiczne, jeżeli ma być pomyślnie wdrożona. Jeżeli potrzeba zmian nie jest jasna, a korzyści nie są wyraźnie widoczne lub też są nierówno rozdzielone, występuje wtedy niska gotowość do dostosowań w społeczeństwie i w życiu poszczególnych ludzi. Instytucje społeczeństwa obywatelskiego są niezbędne dla kształtowania i komunikacji tej strategii. Warunkiem akceptacji jest oczywiście możliwość wpływu na kształtowanie strategii i środków. Gdy już na etapie przygotowań istnieje możliwość udziału i dyskusji, zwiększa się prawdopodobieństwo powstania wspólnego projektu. Mimo że

na dyskusje na temat kontynuacji strategii lizbońskiej jest już niemal za późno, należy jednak podjąć próbę włączenia szerszych kręgów zainteresowanej opinii publicznej.

2. Sytuacja początkowa

2.1. W ostatnich 50 latach wyniki gospodarcze Europy stale się poprawiały, dzięki czemu zmniejszał się dystans powstały w XIX wieku oraz w pierwszej połowie XX wieku⁽¹⁾. W międzyczasie Europa nieomal zrównała się z USA pod względem produktywności w przeliczeniu na godzinę pracy, chociaż produkcja *per capita* zatrzymała się na poziomie około 70 % wielkości występującej w USA (zob. Gordon 2007). Jednakże w 1995 r. proces doganiania został nieoczekiwanie przerwany i nastąpił okres, w którym wzrost gospodarczy w USA był wyższy niż w Europie. Za istotną przyczynę przyspieszenia gospodarczego w Stanach Zjednoczonych uznaje się szybsze wdrażanie nowych technologii – w tym przypadku technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Zarówno pod względem rozwoju tych technologii, jak i ich rozpowszechniania, USA zareagowały szybciej niż większość państw europejskich.

2.2. Jednakże zróżnicowane tempo rozwoju i wdrażania nowych technologii nie odnosi się wyłącznie do technologii informacyjnych i komunikacyjnych, lecz wynika z ugruntowanego systemu polityki gospodarczej. Stany Zjednoczone, będące liderem pod względem wielu nowych technologii, opierają się na zdecydowanie ukierunkowanym na rynek systemie obejmującym wiele najlepszych uniwersytetów i instytutów badawczych na świecie, wysoko wykwalifikowanych pracowników pochodzących ze wszystkich regionów świata, dużej skłonności do ryzyka, szybkim rozwojem nowych przedsiębiorstw oraz jednorodnym rynkiem wewnętrznym.

2.3. W przeciwieństwie do nich państwa europejskie stworzyły takie struktury i przyjęły takie środki polityki gospodarczej, które wspierały proces doganiania i umożliwiały szybkie wdrażanie nowych technologii. Duże środki inwestycyjne były i są wyraźnym sygnałem takiego postępu, podobnie jak systemy edukacyjne silnie ukierunkowane na kształcenie zawodowe, tendencyjnie niska skłonność do ryzyka w przypadku finansowania innowacji, niższe inwestycje w wyższe wykształcenie oraz wielokrotnie zbyt mało radykalny dalszy rozwój produktów i technologii.

2.4. Niska stopa wzrostu w Europie (zob. np. Breuss 2008) w ostatnich latach może wynikać z praktycznie całkowitego wyczerpania w wielu sektorach potencjału wzrostu wynikającego ze strategii doganiania. Przejście od strategii doganiania do pozycji lidera wymaga jednak głębokiej transformacji, która w Europie dopiero się rozpoczyna, a często była realizowana jedynie połowicznie. Wraz ze zbliżaniem się do granicy technologicznej najistotniejszymi źródłami wzrostu są

⁽¹⁾ Ogólnie UE skutecznie utrzymała swoją wiodącą pozycję w handlu światowym, zarówno w sektorze towarów, jak i usług. Gospodarka europejska jest liderem w wielu dziedzinach przemysłu o średnim poziomie zaawansowania technologicznego oraz w przypadku dóbr kapitałochłonnych. Powodem do niepokoju jest rosnący deficyt bilansu handlowego z Azją oraz raczej słabe wyniki w porównaniu z USA w dziedzinie ICT (patrz CCMI 043).

samodzielne i radykalne (w rozumieniu nowinek rynkowych) innowacje. Dla wsparcia tej metody konieczna jest transformacja tych dziedzin (np.: edukacja i kształcenie ustawiczne, regulacje na rynku towarów i na rynku pracy, zarządzanie na poziomie makroekonomicznym), które w przeszłości były uznawane za czynniki sukcesu w procesie doganiania. Potrzeba zmian w Europie wynika jednak z obecnych wyzwań, do których należą zmiany klimatyczne, globalizacja, rozwój demograficzny oraz niedobór surowców i źródeł energii. Chodzi przy tym o stworzenie struktur, które mogłyby szybko reagować na nowe wyzwania oraz przynieść akceptowalne społecznie, przyjazne dla środowiska oraz konkurencyjne rozwiązania.

2.5. Wreszcie chodzi o stworzenie systemu reagującego elastycznie i szybko na nadchodzące wyzwania. Podstawą tego podejścia jest przekonanie, że przyszłe koszty dzisiejszej bierności będą o wiele wyższe niż koszty działań, które mają być obecnie podjęte. Ma to zastosowanie w dużej mierze – lecz nie wyłącznie – do środków politycznych związanych z ochroną środowiska. Właśnie w tym przypadku Europa przyszłości ogrywała wiodącą rolę, która powinna zostać rozbudowana poprzez konsekwentną kontynuację przyjętej strategii. Zapewnia to dywidendę w zakresie polityki przemysłowej („first-mover-advantage”) oraz dywidendę społeczną i ekologiczną, która może być skutkiem środków na rzecz ochrony środowiska poprzez zharmonizowane regulacje w zakresie ochrony środowiska, standaryzację, wspieranie innowacji w dziedzinie ochrony środowiska oraz poprzez wspieranie innowacji społecznych.

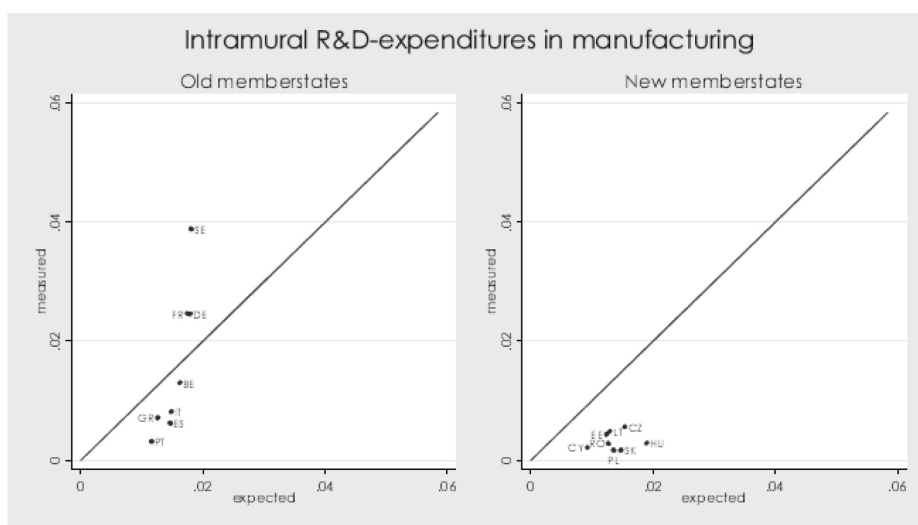
2.6. Poniższe uwagi skupiają się na tych aspektach strategii lizbońskiej, które dotyczą innowacji. Przy tym przedstawia się możliwości tworzenia skutecznej polityki w niejednorodnym środowisku europejskim.

3. Reakcja Europy na słaby wzrost gospodarczy w latach 90-tych: strategia lizbońska

3.1. Reakcją Europy na zwiększający się dystans wobec Stanów Zjednoczonych w zakresie produktywności i wzrostu gospodarczego była strategia lizbońska, która po nadaniu jej nowego kierunku w 2005 r. miała ponownie zwiększyć dynamikę wzrostu w Europie poprzez między innymi podniesienie wydatków na badania i rozwój do 3 % PKB oraz dążenie do stopy zatrudnienia 70 % siły roboczej w wieku produkcyjnym.

3.2. Zamierzone zwiększenie wydatków na B + R opiera się na wielu badaniach ekonomicznych, które ukazują wyraźny pozytywny związek między rozwojem gospodarczym oraz wysokością tych wydatków. Przy ustalaniu celów zbyt mało uwagi poświęcono faktowi, że wysokość wydatków na badania i rozwój jest w znacznym stopniu uzależniona przede wszystkim od struktury sektorowej i może być oceniana wyłącznie w odniesieniu do palety sektorów. Nowsze prace badawcze (Leo-Reinstaller-Unterlass, 2007, Pottelsberghe, 2008) pokazują, że w większości „starych” państw członkowskich wydatki na B + R są zbliżone do poziomu, którego można by oczekiwać ze względu na ich strukturę sektorową, podczas gdy w większości „nowych” państw członkowskich są one niższe (tzn. poniżej poziomu 45°, zob. wykres 1). Szwecja i Finlandia (podobnie jak USA) wydają zdecydowanie więcej na B + R niż można by oczekiwać na podstawie ich struktury sektorowej. Wynika to między innymi z tego, że w niektórych sektorach te państwa działają na granicy technologicznej, kładąc większy nacisk na działania innowacyjne niż ich konkurenci, oraz – w przypadku USA – prowadzą produkcję na duży rynek wewnętrzny. Ponadto wyższe wydatki na B + R mogą być wywoływane przez sektor szkolnictwa wyższego prowadzący intensywne badania. (patrz w tym kontekście Pottelsbergh 2008).

Wykres 1: Dostosowane strukturalnie wydatki na B + R



Source: New-Cronos; Fourth Community Innovation Survey (CIS-4); Countries included: Belgium (BE), Bulgaria (BG), Cyprus (CY), Czech Republic (CZ), Estonia (EE), Finland (FI), France (FR), Germany (DE), Greece (GR), Hungary (HU), Iceland (IC), Italy (IT), Latvia (LV), Lithuania (LT), Norway (NO), Poland (PL), Portugal (PT), Romania (RO), Slovakia (SK), Slovenia (SL), Spain (ES), Sweden (SE). Where available we have included the data for Iceland and Norway. New member states are the countries that have joined the EU since 2004; old memberstates are the countries that were members of the EU prior to 2004.

3.3. Ponieważ wydatki sektora przedsiębiorstw na B + R w Europie (przynajmniej w starych państwach członkowskich) są dość zbieżne ze strukturą sektorową, nie istnieją żadne istotne przyczyny znacznej zmiany wydatków na B + R, ponieważ należy je również postrzegać jako czynnik generujący koszty, charakteryzujący się zmniejszającymi się korzyściami krańcowymi. Wyższe inwestycje w wydatki na B + R mają sens przy zbliżaniu się do granicy technologicznej lub o ile wynikają ze zmiany strukturalnej ⁽¹⁾ w kierunku sektorów prowadzących intensywne badania ⁽²⁾. Obie zmiany są konieczne, jeżeli chce się zachować konkurencyjność Europy i zagwarantować zachowanie „modelu europejskiego”.

3.4. Jednakże proces ten nie polega wyłącznie na samym zwiększeniu środków na B + R, lecz raczej na zwiększeniu wsparcia udzielanego ryzykownym strategiom innowacyjnym za pomocą inwestycji w infrastrukturę badawczą oraz usprawnienie systemów edukacji i kształcenia. Kolejnymi koniecznymi zmianami są stworzenie środowiska rynkowego sprzyjającego innowacjom oraz zwiększenie mobilności na wszystkich szczeblach (patrz w tym kontekście Aho et al. 2006). Potrzebne są również uzupełniające ingerencje w przepisy regulujące rynek pracy oraz system finansowy oraz politykę konkurencji i makroekonomiczną. Wynikiem skutecznej realizacji takiej polityki są zdecydowanie zwiększone wysiłki innowacyjne, a zatem również wyższe wydatki na B + R.

3.5. Przeniesienie nacisku polityki gospodarczej z badań i rozwoju na innowacje zmniejsza także domyślne preferowanie zaawansowanych technologicznie gałęzi przemysłu, które wynika z prób zwiększenia wydatków na B + R. Obejmuje to poprawę w sektorach, które wprawdzie są zaawansowane, jeżeli chodzi o zastosowanie technologiczne, lecz nie dokonują wysokich inwestycji w badania i rozwój, ponieważ ich wysiłki innowacyjne opierają się na inteligentnych zastosowaniach technologicznych i ludzkiej kreatywności. Przykładowo ambitnych pod względem technologicznym innowacji dokonuje się w sektorach kreatywnych, w przemyśle stalowym czy w sektorze tekstyliów i odzieży, bez ponoszenia wydatków na B + R lub za pomocą niewielkich nakładów. Widoczne jest także, że w praktycznie wszystkich sektorach istnieje potencjał szybkiego wzrostu małych i średnich przedsiębiorstw (tzw. gazele) (zob. Hözl – Friesenbichler, 2008), co sugeruje, że należy zdecydowanie wspierać innowacje. Nacisk na sektory zaawansowane technologicznie – co zapewnia także ich przyszłe znaczenie – polega na wyższym wzroście popytu. Jeżeli uda się zwiększyć innowacje poprzez wysiłki na rzecz B + R, korzyści – jeżeli chodzi o wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia – będą w związku z wysokim wzrostem popytu nieproporcjonalnie wysokie.

⁽¹⁾ Zmiana strukturalna powstaje w wyniku zakładania nowych przedsiębiorstw, dywersyfikacji istniejących lub relokacji nowych przedsiębiorstw.

⁽²⁾ W tym miejscu świadomie wykorzystuje się sformułowanie „sektory o dużym poziomie intensywności badań”, ponieważ podział na sektory o dużym, średnim i niskim poziomie zaawansowania w odniesieniu do wydatków na B + R i stosowania technologii jest w wielu sektorach gospodarki mylący. Jeżeli uwzględnimy również włączenie technologii wypracowanych gdzieś indziej do produktów i procesów produkcyjnych, to sektory uznawane klasycznie za charakteryzujące się niskim poziomem zaawansowania należałoby również zaliczyć raczej do sektorów o średnim i wysokim poziomie zaawansowania (patrz w tym kontekście Peneder, 2007).

3.6. Nowe i stare wyzwania wymagają jak najwyższych osiągnięć zarówno jeżeli chodzi o badania, jak i wdrażanie. Tylko poprzez osiągnięcia w zakresie badań podstawowych i stosownych Europa może pozostać konkurencyjna w obliczu wyzwań globalnych. Istotne ograniczenia w celu realizacji tej strategii już istnieją – a w przyszłości nawet w znacznie większym stopniu – w dziedzinie kapitału ludzkiego. Więcej lepiej wykształconych pracowników z wykształceniem średnim lub wyższym to warunek zmian strukturalnych oraz zamknięcia luki technologicznej. Popelnione dotąd błędy można naprawić jedynie w bardzo długim okresie, a pod wieloma względami nie czyni się tego wystarczająco energicznie. Jednocześnie w przypadku struktur kształcenia należy zapewnić, by oferta w zakresie kształcenia była dostosowana do popytu ⁽³⁾ oraz by tyle samo uwagi poświęcano kształceniu ustawicznemu siły roboczej (hasło: uczenie się przez całe życie) w celu zapewnienia pracownikom na wszystkich etapach procesu pracy możliwości rozwoju swojej produktywności i szans na zatrudnienie.

3.7. Aktualizacja strategii lizbońskiej spowodowała znaczne zmiany na szczeblu europejskim, które mają potencjał przemian strukturalnych w kierunku struktur gospodarczych o większym stopniu intensywności badań oraz najwyższych osiągnięć: takimi czynnikami są działania na rzecz zwiększenia dostępności kapitału o wysokim poziomie ryzyka oraz zwiększenia mobilności naukowców, Europejski Instytut Innowacji i Technologii (ETI), Europejska Rada ds. Badań Naukowych oraz inicjatywa wiodącego rynku. Dodatkowymi czynnikami jest zwiększenie środków na programy ramowe oraz rozszerzenie projektów wiodących na szczeblu europejskim.

4. Europa – skuteczna polityka mimo różnorodności?

4.1. Nawet jeżeli cele europejskie są w dużym stopniu jasne i akceptowane przez wszystkich, pojawia się wątpliwość, czy ze względu na swoją niejednorodność Europa jest w ogóle „zdolna do prowadzenia polityki”? Różnorodność europejska objawia się także w zróżnicowanym potencjale państw członkowskich, mieszanych sukcesach oraz na froncie technologicznym (np. standard GSM), a także w dużych różnicach na poziomie sektorowym (patrz w tym kontekście Falk, 2007, Leo-Reinstaller-Unterlass, 2007, patrz załącznik III).

4.2. Ta różnorodność stanowi duże wyzwanie dla polityki gospodarczej, ponieważ środki polityki gospodarczej przynoszą zróżnicowane skutki w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego. Kraje odnoszące sukcesy dostosowują swoje strategie polityki gospodarczej bezpośrednio lub pośrednio do swojego

⁽³⁾ Cedefop szacuje, że całkowite zatrudnienie w Europie powinno wzrastać o ponad 13 milionów miejsc pracy w latach 2006 – 2015, na co składa się wzrost o prawie 12,5 milionów miejsc pracy wymagających najwyższego poziomu kwalifikacji (poziomy ISCED 5 i 6) oraz bez mała 9,5 milionów miejsc pracy wymagających średniego poziomu (poziomy ISCED 3 i 4). Jednak przewiduje się spadek o ponad 8,5 miliona miejsc pracy o niskim bądź żadnych kwalifikacjach (poziomy ISCED 0 – 2). Źródło: Cedefop, Future skill needs in Europe Medium-term forecast, 2008.

poziomu wzrostu gospodarczego, tym samym próbując wspierać proces doganiania lub przestawić się na nowoczesną produkcję. Racjonalność takiego dostosowywania polityki gospodarczej do poziomu rozwoju została potwierdzona w wielu badaniach akademickich. Wykazano, że te same środki polityczne przynoszą różne rezultaty w zależności od poziomu rozwoju danego kraju. Np. środek, który może przynieść znaczne korzyści w kraju stosującym nowoczesne technologie może mieć mniejszy lub nawet negatywny wpływ na rozwój gospodarczy w kraju będącym na etapie doganiania.

4.3. To twierdzenie można dobrze zilustrować za pomocą przykładu systemu edukacji⁽¹⁾. Aby zmaksymalizować zwrot z inwestycji w systemie edukacji, należy zwrócić uwagę na związki przyczynowo-skutkowe, które zależą od poziomu rozwoju danego kraju: edukacja wyższa staje się tym ważniejsza, im bardziej dany kraj stosuje nowoczesne technologie. Z drugiej strony systemy edukacji zorientowane na życie zawodowe pomagają poszczególnym krajom w procesie doganiania. Aghion et al. (2005) szacują, że wzrost wydatków na edukację wyższą o 1 000 \$ na osobę w kraju stosującym nowoczesne technologie powoduje zwiększenie rocznej stopy wzrostu o ok. 0,27 punktów procentowych, podczas gdy zainwestowanie tej kwoty w kraju mniej rozwiniętym w tej dziedzinie zwiększa stopę wzrostu o 0,1 punktu procentowego. Zatrudnianie osób z wyższym wykształceniem w krajach stosujących nowoczesne technologie może przynieść wysoki zwrot, ponieważ kraje te również poszukują bardziej radykalnych innowacji, które można osiągnąć tylko w wyniku badań naukowych.

4.4. Jednocześnie wyższy poziom edukacji prowadzi do większej elastyczności w wyborze technologii. Około 60 % różnicy we wzroście między państwami europejskimi a USA można przypisać faktowi, że europejskie systemy edukacji są silnie ukierunkowane na szkolenie zawodowe lub edukację na poziomie średnim (Krueger – Kumar, 2004). Społeczeństwa oparte na wiedzy wymagają ogólnych kluczowych umiejętności i edukacji na poziomie wyższym, która propaguje stosowanie nowych technologii i tworzenie nowych sektorów z nowymi przedsiębiorstwami. Historycznie – oraz prawidłowo, jeżeli chodzi o proces doganiania – europejski nacisk na edukację na poziomie średnim staje się więc przeszkodą dla rozwoju, zważywszy na dojście Europy do „granicy technologicznej”.

4.5. Oczywiście jest, że podczas opracowywania i realizacji polityki gospodarczej Unia Europejska musi zmierzyć się z faktem, że jest heterogenicznym zrzeszeniem państw. Jeżeli istnieje wiele różnic, wtedy implementację deleguje się zazwyczaj do państw członkowskich tak, aby mogły znaleźć rozwiązania dostosowane do warunków lokalnych⁽²⁾. Jednakże niezbędne

jest, by implementacja wspólnej polityki między różnymi szczeblami była zsynchronizowana i skoordynowana, aby wybrana strategia mogła być w pełni wdrożona. Podkreśla to istnienie współzależności w ramach Unii Europejskiej. Postępy niektórych państw członkowskich również przynoszą korzyści innym, a strategie kopiowania nie są akceptowalne.

4.6. Jasne jest, że nie może istnieć strategia „dobra dla wszystkich”; sukces może odnieść jedynie pakiet środków dostosowanych do każdego kraju. Jednakże należy zauważyć, że kiedy dane państwo osiągnie „granicę technologiczną” musi ono zmienić struktury i strategie polityki gospodarczej, ponieważ w tym momencie istniejące narzędzia – często rozwijane przez wiele lat – przestają mieć pozytywny wpływ na wzrost (jeżeli tak się stanie, wpływ ten będzie jedynie bardzo ograniczony) i tym samym staną się przynajmniej częściowo nieefektywne. To samo dotyczy – choć w odmiennych okolicznościach – państw podlegających procesowi doganiania. Stosowanie tych samych strategii jako kraje wykorzystujące nowoczesne technologie byłoby rozwiązaniem nieefektywnym. Każda strategia europejska musi zatem oferować rozwiązania, w jaki sposób:

- zwiększyć zarówno spójność i wyniki, a tym samym wziąć pod uwagę poziom rozwoju gospodarczego;
- opracować cele i środki polityczne uwzględniające nowoczesny charakter wielu obszarów polityki (np. środowiska, innowacje) oraz które muszą być wdrożone efektywnie pomimo potrzeby koordynacji między tymi dziedzinami;
- ustanowić podział pracy między Unią Europejską a krajami członkowskimi, który uwzględnia rzeczywiste okoliczności oraz;
- sprawić, by przyjęte środki były wiążące oraz zapewnić sankcje za wszelkie naruszenie tych środków.

4.7. W Europie już w znacznej mierze istnieją struktury i mechanizmy takiej polityki, które muszą „tylko” zostać wykorzystane w odpowiedniej formie i we właściwej treści. Również w przypadku najnowszych istotne kwestie kluczowe są już znane i od dawna omawiane. Jednakże brakuje politycznej siły przebicia, umożliwiającej wywarcie wpływu na rzeczywistą gospodarkę i społeczeństwo europejskie.

5. Zastosowana bibliografia

Acemoglu, D. Aghion, P., Zilibotti, F, *Appropriate Institutions for Economic Growth*, 2006.

Aghion, P., *A Primer on Innovation and Growth*, Bruegel Policy Brief 02, 2006.

⁽¹⁾ Zasadniczo inwestycje w kapitał ludzki przynoszą bardzo duży zwrot. Zwiększenie przeciętnego okresu edukacji o jeden rok zwiększa potencjalną produkcję gospodarczą o 6 % w długim okresie czasu (De la Fuente, 2003).

⁽²⁾ Mimo że przegląd podziału umiejętności powinien odbywać się regularnie, jakkolwiek dyskusja w tym miejscu wykraczałaby poza zakres tematyczny niniejszej opinii (patrz Falk – Hözl – Leo, 2007).

- Aghion, P., Bloom, N., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Competition and Innovation: An Inverted-U Relationship, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 120, No. 2, pp. 701–728, 2005.
- Aghion, P., Blundell, R., Griffith, R., Howitt, P., Prantl, S., The Effects of Entry on Incumbent Innovation and Productivity, NBER Working Paper 12027, 2006.
- Aghion, P., Boustan, L., Hoxby, C., Vandenbussche, J., Exploiting States' Mistakes to Identify the Causal Impact of Higher Education on Growth, Working Paper, Harvard University, 2005.
- Aghion, P., Fally, T., Scarpetta, S., Credit Constraints as a Barrier to the Entry and Post-Entry Growth of Firms: Lessons from Firm-Level Cross Country Panel Data, 2006.
- Aghion, P., Marinescu, I., Cyclical Budgetary policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, 2006.
- Aho, E., (Chairman), Cornu, J., Georgiou, L., Subirá, A., Ein innovatives Europa schaffen, Bericht der unabhängigen Sachverständigengruppe für FuE und Innovation, eingesetzt im Anschluss an das Gipfeltreffen in Hampton Court, 2006.
- Breuss, F., Die Zukunft Europas, in: BMWA, Das österreichische Außenhandelsleitbild – Globalisierung gestalten – Erfolg durch Offenheit und Innovation, Wien, 2008.
- Cedefop, Future skill needs in Europe, Medium-term forecast, 2008.
- De la Fuente, A., Das Humankapital in der Wissensbasierten globalen Wirtschaft, Teil II: Bewertung auf der Länderebene, Abschlussbericht für die EU-Kommission Beschäftigung und Soziales, 2003.
- Falk, M. Sectoral Innovation Performance, Evidenc from CIS 3 micro-aggregated data, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Falk, M., Unterlass, F., Determinanten des Wirtschaftswachstums im OECD-Raum, Teilstudie 1, WIFO-Weißbuch, 2006.
- Falk, R. Hölzl, W., Leo, H., On the Roles and Rationales of European STI Policies, WIFO Working Paper, 299/2007.
- Falk, R., Leo, H., „What Can Be Achieved By Special R&D Funds When There is No Special Leaning Towards R&D Intensive Industries?“, WIFO Working Papers, 2006, (273).
- Gerschenkron, A., „Economic Backwardness in Historical Perspective“, Harvard University Press, 1962.
- Giddens, A., Liddle, R., Diamond, P. (eds.), Global Europe, Social Europe, Polity Press, Cambridge, United Kingdom, 2006.
- Gordon, R. J., Issues in the Comparison of Welfare Between Europe and the United States, Paper presented to Bureau of European Policy Advisers, „Change, Innovation and Distribution“ Brussels, 4 December 2007.
- Griffith, R., Redding, S., Van Reenen, J., Mapping the Two Faces of R&D: Productivity Growth in a Panel of OECD Industries, *The Review of Economics and Statistics*, 86 (4): 883–895, 2004.
- Hollanders, H., Innovation Modes: Evidence at the Sector Level, Europe-Innova, Innovation Watch, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Hölzl, W., Friesenbichler, K. Final Sector Report Gazelles, Sectoral Innovation Watch, Europe Innova, 2008, www.europe-innova.org
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KEG), Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endgültig, Brüssel, 5.10.2005.
- Krueger, D., Kumar, K., US-Europe Differences in Technology-Driven Growth: Quantifying the Role of Education, *Journal of Monetary Economics*, 2004.
- Leo, H., Reinstaller, A., Unterlass, F., Motivating sectoral analysis of innovation. Performance, Europe Innova, 2007, <http://www.europe-innova.org>
- Nicoletti, G., Scarpetta, S., Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence, *Economic Policy*, 18:36 9, 2003.
- OECD, Education at a Glance, OECD, 2006.

Peneder, M., Entrepreneurship and technological innovation, An integrated taxonomy of firms and sectors, Europe Innova, Wifo, 2007, <http://www.europe-innova.org>

Sapir, A. et al. „An Agenda for a Growing Europe”, Oxford University Press, 2004.

Vandenbussche, J., Aghion, P., Meghir, C., Growth, Distance to Frontier and Composition of Human Capital, Journal of Economic Growth, Vol. 11, No. 2, pp 97–127, 2006.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie restrukturyzacji i zmian w sektorze AGD w Europie oraz ich wpływu na zatrudnienie, zmiany klimatyczne i konsumentów

(2009/C 100/12)

Dnia 17 stycznia 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

restrukturyzacji i zmian w sektorze AGD w Europie oraz ich wpływu na zatrudnienie, zmiany klimatyczne i konsumentów.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 10 września 2008 r. Sprawozdawcą była Anna Maria DARMANIN, a współsprawozdawcą Enrico GIBELLIERI.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 86 głosami – 2 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES jest zdania, że siła europejskiego sektora sprzętu gospodarstwa domowego (AGD) ⁽¹⁾ leży w jego zdolności do wytwarzania trwałych produktów wysokiej jakości. Podstawą tej siły i sposobem jej wzmocnienia musi być odpowiednia polityka europejska, będąca źródłem nieustannych wysiłków, usprawnień w ramach innowacji technologicznych oraz ciągłych szkoleń w celu zwiększania umiejętności pracowników. Polityka ta powinna sprzyjać projektowaniu energooszczędnego sprzętu gospodarstwa domowego, który w jak największym stopniu nadaje się do recyklingu. Należy minimalizować całkowity wpływ takiego sprzętu na środowisko w oparciu o analizę cyklu życia produktów.

1.2. EKES jest przekonany, że prawodawstwo Unii Europejskiej mogłoby wywrzeć bezpośredni wpływ na konkurencyjność tego sektora, głównie poprzez wniosek dotyczący rozszerzenia dyrektywy w sprawie ekoprojektu oraz wniosek dotyczący przeglądu rozporządzenia w sprawie oznakowania ekologicznego, co doprowadziłoby do zwiększenia efektywności energetycznej i ograniczenia emisji CO₂. Celem jest w tym wypadku zmniejszenie tendencji do przenoszenia przemysłu poza Europę oraz groźby utraty miejsc pracy i ograniczenia zainteresowania konsumentów.

1.3. Nadzór rynkowy ma kapitalne znaczenie dla zabezpieczenia przemysłu europejskiego, jego pracowników, interesów konsumentów oraz środowiska. Powinien on być realizowany za pośrednictwem następujących kroków:

— Państwa członkowskie i UE powinny przeznaczyć więcej środków ⁽²⁾ na dokładniejsze badanie zgodności produktów

z normami i prawodawstwem jednolitego rynku, szczególnie w wypadku produktów importowanych.

— Należy zlikwidować nieuczciwą konkurencję oraz dumping i uważnie przyjrzeć się środkom antydumpingowym, by nie przyniosły niekorzystnych skutków dla przemysłu europejskiego i nie doprowadziły ani do delokalizacji przemysłu poza Europę, ani też do zwiększenia importu. Środki te powinny zostać nałożone zarówno na dany sprzęt, jak i jego poszczególne części.

— Należy dokonać przeglądu systemu etykietowania, by odzwierciedlić postęp dokonany w innowacjach technologicznych, nie stwarzając przy tym fałszywego obrazu zmian wartości.

— Należy wprowadzić ostrzejsze kontrole w celu ograniczenia fałszerstw i podróbek produktów, dokładnego odwzorowywania bądź kopiowania.

— Należy kontrolować etykiety, zwłaszcza umieszczane na produktach importowanych, by upewnić się, że zawierają prawdziwe informacje i nie są mylące.

1.4. Komitet sądzi, że kluczową wagę ma dostosowanie systemu oznakowania. Oznakowanie należy aktualizować zawsze wtedy, gdy wydajniejsze z technicznego punktu widzenia urządzenia podnoszą standard. System ten powinien być dynamiczny, a mianowicie nowe produkty na rynku, charakteryzujące się lepszymi właściwościami, dostawałyby nowe oznakowanie, aby nie obniżać klasyfikacji ocenionych już wcześniej urządzeń. Przegląd powinien zostać powiązany z innowacjami technologicznymi, lecz należy go przeprowadzać przynajmniej co 5 lat zgodnie z planem działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii. Istotne znaczenie ma włączenie w ten proces wszystkich zainteresowanych stron. Ponadto Komisja powinna wspierać egzekwowanie przepisów, czyniąc owo oznakowanie instrumentem silniej zobowiązującym producentów, importerów i sprzedawców detalicznych.

⁽¹⁾ Sprzęt gospodarstwa domowego to lodówki, pralki, zmywarki, kotły, grzejniki oraz wszelkie urządzenia elektroniczne używane w gospodarstwie domowym.

⁽²⁾ Nowe ramy prawne, zwane również „pakietem Ayral”, to ostatni element „pakietu lepszych uregulowań prawnych” dotyczący nadzoru rynkowego, oznakowania produktów i homologacji. Pakiet ten został przyjęty przez Parlament Europejski i Radę dnia 23 czerwca 2008 r. http://ec.europa.eu/enterprise/regulation/internal_market_package/index_en.htm

1.4.1. Korzystne dla UE z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju byłoby także, gdyby Wspólnota zdołała nakłonić inne kraje do przyjęcia wysokich norm, które UE zobowiązuje się przyjąć w odniesieniu do rynku wewnętrznego, ponieważ prowadziłyby to do potencjalnych oszczędności energii w skali globalnej.

1.5. Europejski sektor sprzętu gospodarstwa domowego można by znacznie wesprzeć, wprowadzając w państwach członkowskich systemy zachęcające do zastępowania dotychczasowych urządzeń nowszym i bardziej energooszczędnym sprzętem, który jest już produkowany, jednak do tej pory popyt na niego był niewielki. Wsparcie to powinno być pomyślane w taki sposób, by zapewnić osobom mniej zamożnym odpowiednie instrumenty finansowe oraz by nie wprowadzać dyskryminacji. Należy wyciągnąć wnioski z udanych doświadczeń wewnątrz Europy, jak i poza nią.

1.6. Warto by również udzielić większej pomocy konsumentom w zakresie utrzymania sprzętu domowego i wymiany części, nieustannie zwiększając i uaktualniając umiejętności pracowników, by zapewnić sprawną i niezawodną obsługę. Można by dzięki temu zwiększyć lub utrzymać liczbę miejsc pracy.

1.7. Komitet jest zdania, że polityka UE powinna sprzyjać przechodzeniu sektora na bardziej innowacyjne produkty i związane z nimi usługi, mające strategiczne znaczenie ze względu na ich wpływ na emisję CO₂ i zużycie energii, jak np. panele słoneczne, ogniwa fotowoltaiczne, pompy ciepłe, ogniwa wodorowe, mikrogeneracja oraz urządzenia klimatyzacyjne o wysokiej wydajności. Doprowadziłyby to do stworzenia miejsc pracy i zapewniło większy wybór konsumentom.

1.8. EKES kolejny raz stwierdza, że pomyślna realizacja zaleceń odnoszących się do skutecznej restrukturyzacji przemysłu AGD w Europie, tak aby stał się on w większym stopniu zgodny z zasadami zrównoważonego rozwoju, możliwa jest wyłącznie w przypadku zaistnienia rzetelnego i owocnego sektorowego dialogu społecznego na szczeblu europejskim.

2. Kontekst

2.1. Migracja przemysłu AGD nie tylko do Europy Środkowej i Wschodniej, ale również do Rosji, Turcji i Chin jest obecnie najbardziej palącym problemem tego sektora. Delokalizacja ma zatem miejsce nie tylko w państwach członkowskich UE, lecz również całe segmenty produkcji urządzeń gospodarstwa domowego prawie całkowicie przenoszą się z Europy do Chin.

2.2. Przedsiębiorstwa odkrywają teraz Rosję, gdzie powstają nowe zakłady produkcji pralek i lodówek, a istniejące już przedsiębiorstwa sektora AGD zostały przejęte. Na terytorium Rosji powstaje obecnie od 15 do 20 zakładów produkujących urzą-

dzenia AGD. Ma to kluczowe znaczenie dla zagwarantowania penetracji tego nowego rynku cechującego się wysokim potencjałem rozwoju przez producentów unijnych. Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że w przyszłości zakłady te mogą nie tylko obsługiwać swój rynek krajowy, ale również eksportować produkcję do Europy, jeśli nie zdołamy uporać się z najważniejszymi problemami na rynku europejskim.

2.2.1. Możliwości eksportu dla producentów europejskich występują także w takich regionach, jak Azja, Afryka Północna czy Bliski Wschód, gdzie już teraz odnotowuje się tendencje wzrostowe w zakresie eksportu unijnych urządzeń AGD. Producenci europejscy mogą wykorzystać warunki panujące obecnie w tych regionach, takie jak rozwój klasy średniej, wysoka renoma produktów europejskich itp., w celu dalszej penetracji wspomnianych potencjalnych rynków.

2.3. Rosnąca penetracja ze strony tanich produktów wątpliwej jakości pogłębia kryzys na europejskim rynku AGD. Niska jakość w powiązaniu z odmiennymi systemami podatkowymi, przewagą związaną z kosztami pracy i stosunkowo niskimi kosztami transportu umożliwiając atakowanie producentów o ustalonej pozycji w Europie.

2.4. To oczywiste, że Europa nie może konkurować z zarobkami miesięcznymi na przykład w Chinach. Cena lodówki czy zamrażarki wyprodukowanej w Chinach jest bezkonkurencyjna i to samo dotyczy prostych części, takich jak silniki czy sprężarki. Nie można osiągnąć przewagi konkurencyjnej, jeżeli europejskie produkty są sprzedawane jedynie dzięki cenie, a nie wyższej jakości. Siła europejskiego sektora sprzętu gospodarstwa domowego leży w jego zdolności do wytwarzania produktów wysokiej jakości. Inne przewagi konkurencyjne dotyczą wzornictwa, gwarancji na produkt, obsługi, kompatybilności części zamiennych oraz napraw. Podstawą tej siły i sposobem jej wzmocnienia może być wyraźna polityka europejska.

2.5. Europejskie fabryki wytwarzają lodówki i zamrażarki, które należą do klasy energetycznej A++, A+, A i B. Większość obecnie produkowanych towarów należy do klasy A+ oraz A. Towary A++ stanowią mniej niż 4 %.

2.6. Zainteresowanie konsumentów energooszczędnymi lodówkami jest nadal niskie. Zgodnie z Europejskim Stowarzyszeniem Producentów AGD (CECED) w europejskich gospodarstwach domowych znajduje się nadal ok. 188 mln lodówek i zamrażarek, które są eksploatowane od ponad 10 lat. Stare urządzenia (z 1990 r.) zużywają ok. 600 kWh rocznie, urządzenia klasy A+ ok. 255 kWh rocznie, a urządzenia klasy A++ ok. 182 kWh rocznie. Przy aktualnych cenach i w obecnych warunkach⁽¹⁾ urządzenie klasy A++ musi działać przez ok. 12 lat, by zakup zwrócił się konsumentowi.

⁽¹⁾ W tym cena energii oraz koszt paliwa.

2.7. Oprócz starych urządzeń europejscy producenci jeszcze bardziej niepokoją się importem urządzeń potencjalnie niebezpiecznych, energochłonnych i nietrwałych. Dotyczy to zwłaszcza importu w transakcjach natychmiastowych (ang. *spot imports*), w przypadku których importowane towary szybko sprzedają się na rynku UE.

2.7.1. W związku z tym zapotrzebowanie gospodarstw domowych na energię składa się na 25 % całkowitego zapotrzebowania na energię w UE, a w ostatnich latach najbardziej rośnie zapotrzebowanie na energię elektryczną do zasilania urządzeń gospodarstwa domowego z uwagi na nowe zastosowania i produkty.

2.8. Zastosowanie lepszej jakości materiału do rdzenia magnetycznego wraz z optymalizacją konstrukcji przy uwzględnieniu cech nowego materiału mogłoby zwiększyć wydajność (nawet o 15 %) silników elektrycznych stosowanych w urządzeniach gospodarstwa domowego, przyczyniając się znacząco do oszczędności energii elektrycznej w gospodarstwach domowych.

2.9. Wsparcia ze strony Komisji Europejskiej wymaga również projektowanie sprzętu gospodarstwa domowego nadającego się do konserwacji i recyklingu. Należy zwrócić uwagę, że europejscy producenci podjęli duże wysiłki w tej dziedzinie i znacznie obniżyli zużycie energii i wody przez wielkogabarytowe urządzenia. Niemniej jednak od tego czasu coraz więcej surowców nabrało krytycznego znaczenia, nie tylko jeżeli chodzi o ochronę środowiska, lecz również koszty. Dotyczy to stali, plastiku, niklu, chromu, miedzi itp. Ceny tych surowców i produktów ubocznych przerobu ropy są coraz wyższe. Ci producenci, którzy są w stanie zmniejszać zawartość owych surowców w swoich produktach, zyskują dużą przewagę konkurencyjną. Możliwości w zakresie oceny i właściwego doboru materiałów, jakie przemysłowi AGD oferuje nanotechnologia i analiza cyklu życia produktów, nie zostały jeszcze dostatecznie zbadane, by dawały tego rodzaju przewagę.

2.9.1. Obecnie przedmiotem troski jest fakt, że nie wszystkie materiały podlegające recyklingowi zgodnie z uregulowaniami WEEE rzeczywiście wracają do producentów, co oznacza, że zmuszeni są oni ponosić koszty recyklingu, przy czym w praktyce nie otrzymują wspomnianych produktów.

2.10. Promowanie tego rodzaju badań oraz kontynuacja miniaturyzacji części, takich jak silniki, grzejniki, sprężarki itp. powinny być celem polityki badawczej finansowanej przez Komisję. Patrząc z tej perspektywy, projektowanie urządzeń gospodarstwa domowego wymagających minimalnej ilości materiałów oznacza projektowanie urządzeń lepiej nadających się do recyklingu. Dyrektywa ramowa UE w sprawie ekoprojektu z maja 2005 r., wraz ze swym wymogiem dotyczącym proekologicznej konstrukcji urządzeń zasilanych energią, jest

w tym kontekście istotnym punktem wyjścia. Komisja Europejska nie musi na nowo opracowywać swych instrumentów politycznych, lecz raczej ulepszyć obecnie dostępne instrumenty. Dotyczy to również istniejącego oznakowania zużycia energii. Mając na względzie pogłębiający się kryzys energetyczny oraz oszczędność surowców, Komisja powinna uzupełnić wspomniane oznakowanie obowiązkowymi przepisami dotyczącymi wprowadzania produktów na rynek. Jedynie przedsiębiorstwa wytwarzające produkty wysokiej jakości powinny być w przyszłości uprawnione do sprzedaży sprzętu gospodarstwa domowego na europejskim rynku wewnętrznym; jest to racjonalna przesłanka wynikająca z przepisów, które stawiają przedsiębiorstwom wymóg produkowania solidnego sprzętu gospodarstwa domowego o wysokiej jakości.

2.11. Rozsądne jest również zawarcie w dyrektywie wymogu, by producenci i sprzedawcy detaliczni wytwarzali i sprzedawali urządzenia gospodarstwa domowego nadające się do naprawy oraz utrzymywali zapas części zamiennych na potrzeby napraw, a także oferowali klientom obsługę. Europejscy konsumenci oczekują takiej usługi, a europejscy producenci i detaliści, świadcząc tego rodzaju usługi, mogą się odróżnić od producentów tanich produktów, które nie nadają się do naprawy, lecz są po prostu wyrzucane i zastępowane nowymi. Takie postępowanie nie może być zgodne ze strategią rozwoju zrównoważonego.

2.11.1. W tym kontekście EKES z niecierpliwością oczekuje na dalszą debatę nad wdrażaniem przygotowanego przez Komisję planu działania na rzecz zrównoważonej konsumpcji i produkcji oraz zrównoważonej polityki przemysłowej (¹).

2.12. Sektor sprzętu AGD w Europie nadal zatrudnia ok. 200 tys. pracowników. Sektor ten podupada od wielu lat. W ciągu ostatnich 20 lat w Europie Zachodniej nastąpiła utrata ok. 57 tys. miejsc pracy. W Europie Środkowej i Wschodniej przemysł sprzętu gospodarstwa domowego załamał się po upadku starego systemu politycznego, a od tego czasu stworzono jedynie ok. 20 tys. nowych miejsc pracy.

2.13. Spośród branż produkcji urządzeń gospodarstwa domowego delokalizacja do krajów spoza Europy (Rosji, Chin, Turcji) w największym stopniu dotknęła produkcji klimatyzatorów i małogabarytowych urządzeń gospodarstwa domowego. Europejskie fabryki lodówek i zamrażarek nadal zatrudniają ok. 23 tys. osób.

2.14 W nadchodzących latach nadal prowadzona będzie restrukturyzacja europejskiego sektora AGD. Jej zakres będzie zależeć nie tylko od rynku i zmian technologicznych, ale również od decyzji politycznych i środków legislacyjnych.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. *Polityka europejska musi znaleźć odpowiedź na cztery pytania:*

(¹) COM(2008) 397 wersja ostateczna z dnia 16 lipca 2008 r.

3.1.1. W jaki sposób można uniknąć utraty tego sektora na rzecz krajów spoza Unii Europejskiej? Delokalizacja przemysłu jest wyraźnie widoczna, powinniśmy więc podjąć działania celem zapobiegnięcia przewidywanemu i rzeczywistemu zagrożeniu przeniesienia sektora do państw spoza Unii.

3.1.2. W jaki sposób kształtować przemiany strukturalne w Europie, by zapewnić, że kraje Europy Zachodniej nie utracą swojego naukowego i technicznego potencjału produkcyjnego, know-how ani związanych z nimi miejsc pracy, a jednocześnie umożliwić krajom Europy Środkowej i Wschodniej ustabilizowanie na przyszłość sektora sprzętu gospodarstwa domowego, który dopiero wyłania się w tych krajach?

3.1.3. Jak znaleźć rozsądną z gospodarczego punktu widzenia odpowiedź na zalew tanich produktów importowanych z Azji, które mają mniejszą wartość i gorszą jakość w porównaniu z produktami europejskimi lub nie spełniają norm obowiązujących na rynku wewnętrznym?

3.1.4. Jak zapewnić, że osiągnięcia dotyczące urządzeń spełniających wymogi rozwoju zrównoważonego przyniosą korzyści na rynku wewnętrznym, zwiększając popyt na te produkty i zapewniając dalsze inwestycje w badania i rozwój sprzętu, który ma mniejszy wpływ na zmiany klimatyczne i możliwości zrównoważonego rozwoju?

3.2. Sytuacja sektora

3.2.1. Sektor ten jest zaawansowany, jeśli chodzi o wysiłki podejmowane na rzecz badań i rozwoju w zakresie energooszczędności. Dobrowolne porozumienia okazują się skuteczne i są uznawane przez branżę przemysłową.

3.2.2. Niestety przygnębiającym elementem jest fakt, że omawiany sektor wymaga zaostrzenia polityki europejskiej w celu zagwarantowania, że podejmowane przez niego wysiłki przyniosą faktyczne rezultaty. W zeszłym roku sektor postanowił nie przedłużać dobrowolnych porozumień, które okazały się tak korzystne w przeszłości.

3.2.3. Nadzór rynkowy ma obecnie fundamentalne znaczenie. Należy przewidzieć ostrzejsze kontrole, by zapewnić, że produkty dostępne na rynku charakteryzują się poziomem i jakością, jakie obiecują, zwłaszcza odnośnie do ich wpływu na zmiany klimatyczne.

3.2.4. Potrzebne jest większe wsparcie ze strony państw członkowskich celem zapewnienia, że wysoce efektywne produkty dostępne na rynku będą rzeczywiście nabywane przez konsumentów. Urządzenia A++ są nadal postrzegane

jako zbyt drogie, których zakup nie zwraca się, stąd też na rynku wciąż dominuje sprzęt klasy A+. Zachęty mogą być zróżnicowane, a w niektórych państwach członkowskich i krajach spoza Europy istnieją przypadki, które można uznać za rozwiązania wzorcowe ⁽¹⁾.

3.2.5. Wsparcie ze strony państw członkowskich oraz uczciwa konkurencja muszą iść w parze z tempem innowacji technologicznych w omawianym sektorze i to zarówno na szczeblu państw członkowskich, jaki i UE.

3.2.6. Jako ważne ogniwo w łańcuchu dostaw detalista europejski powinien być bardziej świadomy różnych skutków, jakie niesie ze sobą import produktów i ich sprzedaż na rynku wewnętrznym. Ponadto wszelkie wysiłki podejmowane przez producentów będą daremne, jeżeli sektor detaliczny nadal będzie importować i sprzedawać produkty nieodpowiadające standardom, niebezpieczne i niezgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju. W tym kontekście zdaniem EKES-u wciąż pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w zakresie uświadamiania detalistów i ich uczulania na problemy związane ze sprzętem AGD na rynku wewnętrznym oraz kwestie zgodności tego rodzaju urządzeń z zasadami zrównoważonego rozwoju.

3.3. Aspekt społeczny

3.3.1. Wraz z delokalizacją przemysłu następuje utrata miejsc pracy. W jej wyniku wiele osób zostaje z umiejętnościami, których nie będą w stanie wykorzystać, jeśli nie przeniosą się wraz ze swoim zakładem. Restrukturyzacja przemysłu ma kluczowe znaczenie dla zachowania miejsc pracy i zapewnienia, że branża pozostanie atrakcyjna dla najlepszych pracowników.

3.3.2. Szczególną uwagę należy zwrócić na usługi, a zwłaszcza naprawę sprzętu. Należy zapewnić rozwój sektora napraw dzięki umożliwieniu naprawy urządzeń wysokiej jakości oraz udostępnieniu części, które faktycznie pozwolą na jej dokonanie.

3.3.3. Jednocześnie wspólna polityka UE i państw członkowskich powinna sprzyjać przechodzeniu sektora w kierunku produkcji innowacyjnego sprzętu, dzięki czemu stworzone zostaną nowe miejsca pracy. Procesowi temu towarzyszyć powinien dobrze zorganizowany dialog społeczny między partnerami społecznymi na szczeblu europejskim i krajowym oraz na poziomie przedsiębiorstwa. Wysokie standardy europejskie w przemyśle muszą zostać zachowane również w zakładach otwieranych w nowych państwach członkowskich.

⁽¹⁾ **Włochy:** Odliczenie 20 % kosztów lodówki/zamrażarki klasy A+ i A++ od podatku dochodowego (maksymalnie 200 EUR).

Hiszpania: System rabatowy – w 2008 r. konsumenci, którzy kupią produkty energooszczędne, będą mieli prawo do otrzymania wsparcia w wysokości od 50 do 125 EUR w zależności od typu nabytego urządzenia.

Brazylia: Plany wdrożenia programu zapewniającego pomoc finansową na zakup 10 milionów lodówek przez osoby o niskich dochodach. Konsumenci muszą oddać stare lodówki, które najczęściej zużywają więcej energii, by otrzymać kredyt na zakup nowych, bardziej wydajnych urządzeń.

3.3.4. Skuteczny i nieprzerwany sektorowy dialog społeczny na szczeblu europejskim oraz nadzór rynkowy i egzekwowanie norm w całej Europie są kluczem do zapewnienia utraty jak najmniejszej liczby miejsc pracy.

3.4. Sytuacja konsumentów

3.4.1. Konsument powinien mieć pewność co do wydajności i energooszczędności urządzeń i dlatego musi mieć dostęp do jakościowych informacji, które są jasne, rzetelne i skuteczne.

3.4.2. System etykietowania powinien być bardziej dynamiczny, nieustannie się rozwijać i być aktualizowany w miarę pojawiania się innowacji w sektorze. Ponadto oznakowania powinny wiernie oddawać normy urządzeń domowych, dlatego też kontrole muszą być ostrzejsze i dokładniejsze.

3.4.3. Nadzór rynkowy w państwach członkowskich ma istotne znaczenie dla zapewnienia, że urządzenia przynoszą obiecywane korzyści a konsumenci otrzymują takie produkty. Jakich pragnęli.

3.4.4. Warto zwrócić uwagę na możliwe negatywne skutki zakupu nowych urządzeń gospodarstwa domowego dla środowiska, jeżeli konsumenci zatrzymywali będą stare urządzenia i nadal użytkować je równolegle z nowo nabytymi, powodując tym samym „efekt odbicia”.

3.4.5. Niezależne testy konsumenckie są najlepszą promocją wydajnych i energooszczędnych urządzeń gospodarstwa domowego. Testy takie gwarantowałyby jakość i standard urządzenia, które wypełniałoby należycie swą podstawową funkcję.

3.5. Środowisko naturalne

3.5.1. EKES odnotowuje, że również omawiany sektor może przyczynić się do zachowania środowiska naturalnego, zmniejszenia emisji CO₂ oraz złagodzenia zmian klimatycznych. W tym kontekście Komitet ponownie przytacza stanowisko zawarte w opinii z inicjatywy własnej w sprawie ekologicznych sposobów produkcji ⁽¹⁾, jak również podkreśla, że w ramach rynku wewnętrznego może powstać „zielony rynek” oraz zwraca uwagę na szczególne cechy związane z etykietowaniem i cyklem życia produktów.

3.5.2. Do wszystkich towarów poniżej „dobrego standardu” należy zastosować mniej więcej pięcioletni termin, tak by osiągnąć pożądane normy. Naszym zdaniem na przykład lodówki, które nie osiągną określonego progu po upływie tego terminu, nie powinny się już pojawiać na europejskim rynku. Jest to zgodne z planem działania na rzecz racjonalizacji zużycia energii przedstawionym przez Komisję Europejską dnia 24 października 2006 r. („Produkty niespełniające ustalonych wymogów minimalnych nie będą mogły zostać wprowadzane na rynek”). Propozycje te są również zgodne z dyrektywą w sprawie ekoprojektu i rozporządzeniem w sprawie oznakowania ekologicznego.

3.5.3. Ponadto ważne jest, by prawodawstwo dotyczące ekoprojektu stosowane było możliwie najszybciej w odniesieniu do wszystkich właściwych urządzeń wielkogabarytowych, a przepisy dotyczące oznakowania klasy energetycznej zostały zweryfikowane, by umożliwić szybki rozwój wysoce wydajnych produktów: byłby to scenariusz legislacyjny zmuszający producentów do wytwarzania solidnego sprzętu gospodarstwa domowego o wysokiej jakości.

3.5.4. Jeżeli chodzi o dotychczasową politykę energetyczną UE, a także mając na względzie fakt, iż sam system oznakowania nie wystarczy do realizacji celów w zakresie energooszczędności, jakie postawiła sobie UE, EKES zachęca Komisję do rozważenia możliwości wprowadzenia nowych instrumentów prawnych, które pozwoliłyby na realizację wspomnianych celów.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, str. 1) (sprawozdawca Anna Maria DARMANIN).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Jak eksperymentalne działania społeczne mogą pomóc Europie w kształtowaniu polityki publicznej w zakresie aktywnej integracji”

(2009/C 100/13)

Pismem z dnia 5 marca 2008 r. francuskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych i Europejskich zwróciło się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o przygotowanie, w perspektywie zbliżającego się przewodnictwa Francji w Unii Europejskiej, opinii rozpoznawczej w sprawie:

Jak eksperymentalne działania społeczne mogą pomóc Europie w kształtowaniu polityki publicznej w zakresie aktywnej integracji.

Ogólny kontekst został przedstawiony przy tej okazji przez wysokiego komisarza ds. solidarnych działań przeciw ubóstwu, który jest inicjatorem wniosku.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 11 września 2008 r. Sprawozdawcą był Jean-Michel BLOCH-LAINÉ, a współsprawozdawcą Ernst Erik EHNMARK.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 66 do 0 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wprowadzenie

1.1. Wniosek o przygotowanie niniejszej opinii został złożony w związku z decyzją rządu francuskiego o zorganizowaniu „Spotkań poświęconych eksperymentom społecznym w Europie”, które mają odbyć się w listopadzie br. w Grenoble. Organizatorzy zapowiadają, że celem spotkań jest promowanie na szczeblu wspólnotowym i wśród państw członkowskich powszechnej świadomości znaczenia i wspólnego stosowania eksperymentów jako narzędzia kształtowania polityki publicznej w wymiarze społecznym, a w tym wypadku, między innymi, w dziedzinie walki z ubóstwem poprzez „aktywną integrację”. Konferencja ma stanowić wkład w rozwój „kultury” eksperymentów i, w razie potrzeby, przygotować w stosownym momencie nowe inicjatywy programowe w tej dziedzinie, które mogłyby uzyskać poparcie Komisji. Kolejne prezydencje – czeska i szwedzka – mogłyby kontynuować to przedsięwzięcie, jeżeli uznają takie działania za stosowne.

1.2. W tym celu należałoby (zdaniem prezydencji francuskiej) po pierwsze lepiej poznać i umożliwić poznanie obecnych praktyk 27 państw członkowskich w tej dziedzinie, a po drugie ocenić ich trafność, sposoby doskonalenia i możliwości współrozwoju, rozpowszechnienia i przekazywania. Oczekiwania co do planowanych, podjętych lub zrealizowanych eksperymentów nie dotyczą ich skali, pożądané jest, aby uwypuklić różnorodność uczestników, zasady współpracy, prawne i praktyczne zasady działania. Ambicją organizatorów jest stworzenie, możliwie jak najszybciej, działając stanowczo, a zarazem realistycznie, podstaw aktualizowanej wiedzy o europejskiej sieci doskonałości w zakresie innowacji eksperymentalnych, które poddano ocenie.

1.3. Celem niniejszej opinii jest wyrażenie przekonań i przedstawienie zaleceń po zebraniu uwag i wskazówek.

2. Uwagi i wskazówki

2.1. U podstaw wniosku o opracowanie niniejszej opinii leży nieoczekiwana lub chwilowa moda, ani nieprzemyślane działanie. Eksperymenty społeczne w Europie (podobnie jak w Stanach Zjednoczonych i w Kanadzie) szybko się mnożą.

2.1.1. W ciągu ostatnich dziesięciu lat w niektórych krajach unijnych powstały doskonałe analizy, sondaże i badania w tej dziedzinie. Odbyły się, właśnie się odbywają lub też są planowane liczne i użyteczne zebrania, warsztaty, seminaria i kolokwia międzynarodowe poświęcone temu zagadnieniu.

2.1.2. Jednak obecnie eksperymenty społeczne wciąż są jeszcze pod wieloma względami **pojęciem mglistym**: kontury tego ogromnego i bogatego obszaru są nieprecyzyjne, jego zawartość ulegająca nieustannym przemianom jest nieograniczenie zróżnicowana, nazwy elementów składowych są niekiedy tajemnicze, wreszcie ocena wyników jest zbyt ogólna (aby nie powiedzieć, że takowa nie istnieje) lub kontrowersyjna, gdyż jest ona niejednoznaczna i dyskusyjna.

2.1.3. Znajdziemy, rzecz jasna, katalogi, sprawozdania, świadectwa i często bardzo interesujące uwagi na ten temat, jednak zgodnie z wiedzą Komitetu nie istnieją obecnie nigdzie – w ministerstwach, zdecentralizowanych samorządach lokalnych, krajowych radach społeczno-gospodarczych, wspólnotowych instancjach konsultacyjnych, najważniejszych organizacjach partnerów społecznych⁽¹⁾ itp. – odpowiednio uporządkowane metodologicznie katalogi.

⁽¹⁾ Centralne, federalne, konfederalne lub wszelkie inne struktury.

2.1.4. Mając na względzie wyznaczony termin, przy pracy nad niniejszą opinią nie można było zakładać, że powstanie obszerny spis eksperymentów, które zostałyby uznane za godne uwzględnienia i mogłyby od razu służyć do opracowania polityki publicznej. Podstawowy racjonalizm nakazywał sporządzić krótką opinię, a określenie jej jako opinii rozpoznawczej przybrało w tym wypadku całe swoje dosłowne znaczenie (opinia przygotowawcza, wstępna). Chodziło o wybranie kilku wiarygodnych i pouczających źródeł europejskich, mających w niektórych przypadkach charakter instytucjonalny, a w innych zainicjowanych przez organizacje pozarządowe.

2.2. Pojęcie „eksperymentu społecznego” nie zostało od razu uwzględnione w najważniejszych obszarach polityki wspólnotowej. Niewątpliwie pojęcie małych projektów eksperymentalnych pojawiło się już w pierwszym programie walki z ubóstwem (1975–1980). Punktem wyjścia dla drugiego programu (1985–1989), podobnie jak trzeciego (1989–1994), była wola, aby podsumować między innymi zdobyte doświadczenie. Lecz termin eksperymentu nie pojawił się jako taki. Wreszcie, o ile istotne zmiany w traktacie amsterdamskim i znaczne postępy osiągnięte podczas posiedzenia Rady w Lizbonie były wyrazem nieustającej woli wspólnego zbadania przykładów wzorcowych rozwiązań, programy krajowe lub plany działania i wspólne sprawozdania na temat ochrony socjalnej poświęcały bardzo mało miejsca działaniom eksperymentalnym. Nie zostały one również uwzględnione w „otwartej metodzie koordynacji”.

2.2.1. Jednakże w zakresie tego obszaru polityki społecznej Unii odnotowano w ostatnich latach znaczne postępy. Dużą zasługę w tej kwestii ma Komisja Europejska. Dzięki dwóm posiedzeniom roboczym z Dyrekcją Generalną ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Równości Szans EKES – który jest jej za to niezmiernie wdzięczny – mógł między innymi podjąć refleksję nad bogatym bilansem programu EQUAL, programu PROGRESS i „wzajemnej oceny”. Ze względu na charakter i objętość niniejszej opinii, nie można w niej zamieścić szczegółowego opisu tych działań.

2.2.2. W tym celu zostanie sporządzona dokumentacja w terminie, który umożliwi jej wykorzystanie do prac związanych ze wspomnianym spotkaniem w Grenoble w listopadzie br. Zostaną w niej zawarte informacje dotyczące innowacyjnych przykładów eksperymentów, które dały pozytywne wyniki. Będzie ona zawierała również adresy stron internetowych, na których można znaleźć użyteczne informacje.

2.2.3. Warto przypomnieć tu choćby kilka faktów: w ramach programu EQUAL, który funkcjonował przez sześć lat (2002–2008) i został zakończony, zainwestowano 3 miliardy euro z Europejskiego Funduszu Społecznego w innowacje społeczne związane z rynkiem pracy i aktywną integracją społeczną w wielu państwach Unii. W ramach programu zawarto 3 480 partnerstw z ponad 2 000 podmiotów. Objęto nim ponad 200 000 osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji. Jest to prawdopodobnie najtrafniejszy i największy program innowacji społecznych zrealizowany w Europie.

2.2.4. Oprócz przytoczonych danych liczbowych należy pamiętać, że w imieniu Unii EQUAL i „wzajemny przegląd” doprowadziły do powstania bezprecedensowego korpusu wiedzy metodycznej. Być może to właśnie jest najważniejsze na przyszłość. Wiele takich wniosków zostało jasno przedstawionych w przewodnikach. W związku z tym EKES stwierdza, że trzeba kontynuować ocenę wyników i wkładu tych programów w zakresie integracji społecznej.

2.2.5. Z drugiej strony w przypadku działań zarejestrowanych na etapie rozpoznawczym, EKES potraktował ze szczególną uwagą obszar innowacyjnych eksperymentów dotyczących integracji przez działalność gospodarczą w ramach podejścia całociowego. W tym celu Komitet konsultował się z sieciami organizacji pozarządowych i podmiotami ⁽¹⁾, które w czasie wysłuchania ⁽²⁾ mogły przedstawić dobrze zbadane i ocenione przypadki skutecznych działań podjętych przez europejskie przedsiębiorstwa socjalne w dziedzinie integracji przez pracę. Komitet jest świadom faktu, że pojęcie „aktywnej integracji” jest znacznie szersze niż ta jedna dziedzina. Obejmuje ona jednak istotne podmioty, których sieć jest dobrze zorganizowana; ważne było zatem, by spotkać się z nimi w pierwszej kolejności i bezzwłocznie.

2.2.6. Informacje uzyskane w trakcie wspomnianego wysłuchania (w dniu 16 czerwca 2008 r.) oraz sprawozdanie z niego zostaną również włączone do dokumentacji, która zostanie udostępniona we wskazanym wyżej terminie. W niniejszej opinii można zwrócić uwagę na kilka następujących aspektów:

2.2.6.1. Wiele eksperymentów opartych na bardzo różnorodnych innowacyjnych pomysłach i formach prawnych przyniosło niezwykle pozytywne rezultaty.

2.2.6.2. We wszystkich omawianych wypadkach doszło do rzeczywistej współpracy różnorodnych i aktywnie zaangażowanych uczestników.

2.2.6.3. W wielu krajach prowadzone działania zostały uznane i wpisane w ramy prawne. Jednak oczekiwanie na to było często długie.

⁽¹⁾ Krajowa Rada ds. Integracji przez Działalność Gospodarczą (CNIAE), Europejska Sieć Przeciwdziałania Ubóstwu (EAPN), EMES, Europejska Sieć Społecznych Przedsiębiorstw Integracyjnych (ENSIE), Europejska Federacja Krajowych Organizacji Pracujących na rzecz Bezdomnych (FEANTSA).

⁽²⁾ Wysłuchanie odbyło się w dniu 16 czerwca 2008 r. po posiedzeniu przygotowawczym z dnia 22 kwietnia 2008 r.

2.2.6.4. Czynn timer czasowy ma w tej dziedzinie bardzo istotne znaczenie. W wielu wypadkach pojawiło się duże zaniepokojenie co do trwałości działań eksperymentalnych (pod tym względem zakończenie programu EQUAL budzi poważny niepokój). Pojawia się pytanie w jaki sposób bardziej trwale zaangażować uczestników, w tym szczególnie władze lokalne.

2.2.6.5. W odniesieniu do oceny eksperymentów, wszędzie podkreśla się, że konieczne jest całościowe podejście i całościowe mierzenie stosunku kosztów do korzyści.

2.2.6.6. Powszechna jest też opinia, iż działania europejskie mają fundamentalne znaczenie, zarówno jeśli chodzi o przekazywanie zdobytych umiejętności, jak i o trwałość realizowanych projektów.

3. Przekonania

3.1. Komitet jest przekonany o potencjalnej dużej użyteczności innowacyjnych eksperymentów jako narzędzia opracowywania polityki krajowej i ponadnarodowej w Unii Europejskiej. Przyczyny tego przekonania można streścić w następujący sposób:

3.1.1. Panuje zgodna opinia, że współczesne formy ubóstwa i wykluczenia mają złożony charakter, który długo stanowił wyzwanie dla autorów analiz i nie poddawał się przewidywaniom. Na szczęście w ciągu ostatnich lat odnotowano znaczny postęp w dziedzinie diagnoz, zwłaszcza tych sporządzanych dzięki badaniom inicjowanym przez Unię Europejską. Niemniej jednak w kwestii rozwiązań wciąż mamy, mówiąc powściągliwie, dużo niewiadomych i niepewności. W wielu krajach cele ogólnej polityki nie zostały osiągnięte. Ogólne mechanizmy opracowane na podstawie teoretycznych założeń okazały się niedostosowane, nieskuteczne, a nawet przestarzałe lub przynoszące odwrotne skutki, dość szybko po ich wprowadzeniu, dlatego że pomijały główne przyczyny, specyfikę i korelacje zwalczanych zjawisk, albo też ponieważ nie przewidziano lub nie wykryto na czas ich przewrotnych skutków. Ze względu na swój charakter eksperymenty stanowią sposób pozwalający, dzięki obserwacji zjawisk w małej skali, ułatwić dostosowania, korekty i uniknąć „fałszywych dobrych pomysłów” na płaszczyźnie ogólnej.

3.1.2. Metoda zwana w filozofii „indukcyjną” („rzeczywistość wyłania się z tego, co obserwuję”) ma pierwszorzędne znaczenie dla naukowców. Metoda odwrotna, czyli „dedukcyjna” („rzeczywistość jest zgodna z tym, co myślę”) przyniosła w dziedzinie

polityki społecznej pomyłki i błędy⁽¹⁾. Powiedzmy jasno: nie chodzi tu o nawoływanie do porzucenia polityki ogólnej i proste zastąpienie jej pojedynczymi działaniami eksperymentalnymi. Byłoby to absurdalne. Chodzi o zalecenie, by – jeśli to możliwe – szerzej prowadzić innowacyjne działania eksperymentalne, tak aby ugruntować i wesprzeć prace nad całościową polityką publiczną. Chodzi o rozwinięcie i optymalizację roli, jaką mogą odgrywać na obszarze Unii innowacyjne działania eksperymentalne jako narzędzie w dziedzinie sprawowania rządów na szczeblu państw i instytucji wspólnotowych.

3.1.3. Dzięki eksperymentom wiadomo lepiej niż w przypadku natychmiastowego upowszechnienia, jak zmobilizować lokalnie różnych partnerów do zaangażowania i współpracy jak najbliżej rzeczywistych potrzeb osób.

3.1.4. Eksperymenty pozwalają bez szkody korzystać z „prawa do błędu”, nie prowadząc do trwałego nastawienia sceptycznego.

3.1.5. „Eksperymenty społeczne” muszą mieć mocną podstawę w istniejących solidarnych systemach społecznych i obejmować gwarancje w postaci przemyślanych pomysłów i odpowiedzialności zainteresowanych podmiotów. Przeprowadzanie eksperymentów sprzyja ponadto wzmocnieniu i rozszerzeniu zakresu „otwartej metody koordynacji”.

3.2. O ile prawie wszyscy zgadzają się z tymi argumentami, nie należy pomijać faktu, że istnieją również wątpliwości i nieufność, które należy uwzględnić i rozważyć, aby uniknąć sytuacji, w której użyteczne działania zostaną zdyskredytowane lub zablokowane.

3.2.1. Najczęściej formułowane obiekcje w tej dziedzinie dotyczą następujących kwestii:

3.2.1.1. Samo pojęcie „eksperymentu” jest szokujące, gdyż ludzie nie są królikami doświadczalnymi, lepiej mówić o działaniach doświadczalnych, albo jeszcze lepiej po prostu o „innowacji”.

3.2.1.2. Doświadczenia w dziedzinie socjalnej są najczęściej ćwiczeniami laboratoryjnymi – w jaki sposób można tego uniknąć? Jak wykryć parodie, działania pozorowane, maskowanie, tworzenie złudzeń, karykatury, getta?

⁽¹⁾ Przypomnijmy, że – w bardziej dramatyczny sposób i w innej skali – wszelkiego rodzaju ideologie i dogmatyzmy były i nadal mogą być czynnikiem straszliwych katastrof.

3.2.1.3. Specyfika miejsca i skali sprawia, że zazwyczaj i nieuchronnie doświadczenia nie mogą zostać powtórzone.

3.2.1.4. Eksperymenty mogą służyć jako alibi dla decydentów publicznych, którzy nie są skłonni realizować reform ogólnych. Mogą one prowadzić do ograniczenia, a nawet do zniesienia istniejących rozwiązań socjalnych i ochronnych.

3.2.1.5. Eksperymenty mogą z jednej strony prowadzić do uprzywilejowanego traktowania niektórych, a z drugiej strony, w przypadku zarzucenia doświadczeń, mogą – po wywołaniu przejściowego poczucia ulgi – powodować bolesne rozczarowania.

3.2.1.6. Na ile można zaufać protokołom z oceny?

3.3. EKES uważa, że aby zmniejszyć opór i nieufność, należy wprowadzić wysokie wymagania wobec eksperymentów podejmowanych i prowadzonych przy wsparciu i gwarancjach ze strony decydentów publicznych.

3.3.1. Punkt 2.1.2 zawiera stwierdzenie, że „eksperymenty społeczne” wciąż są jeszcze **pojęciem mglistym**. Nie jest to drwina ze strony Komitetu. Takie podejście nie byłoby ani zabawne, ani pożyteczne, ani godne; chodzi jednak o coś innego. Komitet pragnie bowiem uczestniczyć we wspólnej refleksji celem rozwiania, w miarę możliwości, mglistych aspektów tego pojęcia.

3.3.2. Pierwszym krokiem w tym kierunku jest z pewnością uzgodnienie definicji. Jest to zadanie skomplikowane z powodu powracających regularnie podstawowych niejasności. Główną z nich jest to, czy celem eksperymentalnych działań społecznych powinno być tylko potwierdzenie stosowanych już metod, czy też ich racją bytu powinno być przyczynianie się do powstawania rozwiązań autentycznie innowacyjnych.

3.3.3. Aby nie utknąć w analizie doktrynalnego i semantycznego katalogu definicji, Komitet skupił uwagę na dwóch z nich.

3.3.3.1. Pierwszą z definicji opracował jeden z ważnych instytutów amerykańskich⁽¹⁾. Obejmuje ona cztery elementy składowe:

— wybór losowy beneficjentów i grupy kontrolnej (*random assignment*);

— narzędzie polityki publicznej (*policy intervention*);

— narzędzie monitorowania (*follow-up data collection*);

— ocena (*evaluation*).

3.3.3.2. Drugą definicję zaproponował francuski organizm będący inicjatorem wniosku o opracowanie niniejszej opinii; składa się ona z następujących elementów:

— innowacyjne działanie w dziedzinie polityki społecznej, początkowo prowadzone na małą skalę ze względu na niepewność jego skutków;

— wdrożenie w warunkach pozwalających na ocenę tych skutków;

— oraz w perspektywie przyszłego upowszechnienia.

To tę drugą definicję wybrał oraz popiera jasno i bez zastrzeżeń Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny.

3.3.4. Należy raz jeszcze przypomnieć, że mnożą się pomysły na eksperymentalne innowacje. Nie brakuje niejasnych dobrych intencji, o których wiadomo, że „piekło jest nimi wybrukowane”. Największą szkodę koncepcji „eksperymentu społecznego” i jego przyszłości przyniosłoby promowanie publicznych inicjatyw z góry skazanych na porażkę lub niemożność powtórzenia zastosowania.

3.3.5. Program EQUAL służył przede wszystkim do opracowywania zasad i metod umożliwiających testowanie czynników zapewniających sukces i czynników prowadzących do porażki. Komitet podkreśla i pochwała pracę wykonaną głównie dla zarządców Europejskiego Funduszu Społecznego, która jednak mogłaby służyć wszystkim decydentom lokalnym lub krajowym, którzy pragną realizować innowacyjne projekty eksperymentalne.

3.3.6. Godne uwagi są jedynie eksperymenty zawierające następujące elementy:

3.3.6.1. Rozwiązania z jasno określoną datą i danymi liczbowymi.

⁽¹⁾ URBA Institute.

3.3.6.2. Precyzyjne programowanie wdrażanych środków.

3.3.6.3. Wyraźne, faktyczne zaangażowanie, ciągłą współpracę różnych podmiotów: samorządów publicznych, badaczy, partnerów społecznych, innych podmiotów społeczeństwa obywatelskiego (fundacji, spółdzielni, towarzystw wzajemnej pomocy, stowarzyszeń itp.).

3.3.6.4. Rozwiązania zmierzające do zapewnienia aktywnego i rzeczywistego udziału grup, do których skierowane są projektowane eksperymenty, w tworzeniu, wdrażaniu i ocenie ich wyników, a zatem we współtworzeniu działań eksperymentalnych i polityki. W kulturze europejskiej istoty ludzkie to nie „otrzymujący pomoc”, „użytkownicy”, „podlegający” przepisom, „petenci”, „klienci”, „wyborcy” itd. Przede wszystkim są to **osoby**.

3.3.6.5. System monitorowania, a przede wszystkim oceny, stworzony metodycznie – w pełnym tego słowa znaczeniu – i wyraźnie ogłoszony przed rozpoczęciem przedsięwzięcia; system ten powinien zawierać solidne oceny wpływu, przewidywać interwencję wiarygodnych osób oceniających i być skonstruowany w sposób umożliwiający ocenę trwałości rezultatów.

3.3.6.6. Solidna ocena możliwości powtórzenia doświadczeń (przy założeniu, że projekt, którego nie można przenieść na inny grunt, może zawierać elementy i składniki, które same w sobie są bardzo pouczające).

3.3.7. Ta długa lista warunków nie gwarantuje powodzenia każdego eksperymentu. Trzeba jednak z góry zaakceptować ryzyko niepowodzenia. W przeciwnym razie należałoby z zasady zrezygnować z możliwości prowadzenia eksperymentów.

4. Zalecenia

4.1. Ogólne kierunki

4.1.1. Ani eksperymenty, ani innowacje nie są jeszcze częścią europejskiej strategii społecznej, a zatem „otwartej metody koordynacji”. Niemniej jednak w ostatnich latach wyodrębniły się elementy konwergencji koncepcyjnej: pomysł modernizacji polityki społecznej, ocena jako jeden z kluczy dobrego zarządzania, wzajemna nauka i dzielenie się wzorcowymi rozwiązaniami.

Dnia 2 lipca 2008 r. Komisja przyjęła odnowioną agendę społeczną, w tym istotny komunikat w sprawie wzmocnienia otwartej metody koordynacji społecznej. W dokumencie tym podkreślono, że PROGRESS wspierać będzie „eksperymenty społeczne”. Jednakże celem jest zachowanie dotychczasowych osiągnięć i podążanie wytyczoną drogą. Należy zatem dopilnować, aby zasady, które leżały u podstaw programu EQUAL były rzeczywiście włączone w zarządzanie Europejskim Funduszem Społecznym i jego przyszłe funkcjonowanie. Nic nie stoi na przeszkodzie, by poza prowadzonymi już działaniami, wysunąć pomysł i zalecić zaangażowanie Europejskiego Funduszu Społecznego, a także funduszy strukturalnych w innowacyjne programy na rzecz aktywnej integracji.

4.1.2. EKES zaleca podjęcie refleksji nad bardziej całościowym podejściem i koncepcją wielu różnorodnych programów europejskich, tak aby promować innowacyjne eksperymentalne działania społeczne w dziedzinie spójności i integracji społecznej. Mowa tu o programach takich, jak: 7. program na rzecz badań i rozwoju, niektóre programy na rzecz rozwoju regionalnego („Jeremie”, „Jaspers”, „Mikrokredyty”), niektóre programy na rzecz rozwoju wsi (np. program „Leader”), a może także programy na rzecz rozwoju zrównoważonego.

4.2. Choć projekty „eksperymentów społecznych” w dziedzinie walki z wykluczeniem zależą przede wszystkim od inicjatyw podmiotów lokalnych i krajowych, działanie instytucji europejskich, a przede wszystkim Komisji, może się nasilić i wywołać efekt stymulujący. W tej dziedzinie sytuacja jest obecnie sprzyjająca.

4.3. Dlatego też należy koniecznie promować lepszą znajomość rzeczywistości w tej dziedzinie w 27 krajach Unii. Jest to zresztą jeden z głównych powodów leżących u podstaw wniosku o opracowanie niniejszej opinii, która ze względu na harmonogram prac i obszerny zakres tematyki jest przedsięwzięciem wstępnym, mającym przygotować – zgodnie ze wyraźnym życzeniem Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – kolejne etapy.

4.3.1. W tej dziedzinie Komitet nie zaleca utworzenia kolejnego ośrodka monitorującego zgodnie z klasycznym modelem instytucjonalnym. EKES uważa, że takie złożone i kosztowne rozwiązanie w rzeczywistości nie byłoby produktywnie. Zaleca jednak stanowczo stworzenie narzędzia w formie czujnej sieci

Europejskiej, której zadaniem byłoby rozwijanie wiedzy na temat istnienia, charakteru, trybu funkcjonowania, wniosków, wyników działań eksperymentalnych przeprowadzonych w państwach unijnych oraz dzielenie się zdobytą wiedzą. W tworzenie tego narzędzia powinny zostać zaangażowane różne podmioty: ośrodki badawcze, partnerzy współodpowiedzialni za projekty (polityczni, gospodarczy, społeczni itd.). Unia Europejska powinna być siłą napędową przyczyniającą się do tworzenia, ożywionego funkcjonowania i trwałego rozwijania takiej sieci. Działanie to powinno się odbywać pod egidą Komisji. EKES ma również do odegrania pewną rolę i – w miarę swych możliwości, jako „pomost” dla zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego – chętnie uczestniczyłby w tym przedsięwzięciu, gdyby go o to poproszono.

4.3.2. Komitet zaleca faktyczne korzystanie z już istniejących źródeł: bilansu programu EQUAL, wzajemnego przeglądu, obszarów znanych przez organizacje pozarządowe ⁽¹⁾.

4.3.3. Komitet zaleca aktywne podjęcie kroków, które pozwolą uwzględnić w planach programów krajowych i we wspólnych sprawozdaniach informacje dotyczące innowacyjnych eksperymentów społecznych.

4.3.4. Parlament i Rada mogłyby systematycznie, przynajmniej raz do roku, odbywać spotkania na temat „eksperymentów społecznych”, poświęcone każdorazowo innemu obszarowi działania. Można na przykład przewidzieć wspólne prace nad tymi tematami w ramach programu Europejskiego Roku Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym.

4.3.5. Warto zwiększyć liczbę lokalnych spotkań europejskich na podobieństwo „spotkań poświęconych ocenom wzajemnym”.

4.3.6. Powyższe zalecenia mają na celu połączenie wysiłków na rzecz stopniowego powstawania dynamicznej „mapy” projektów terytorialnych dotyczących aktywnej integracji, które kwalifikowałyby się ewentualnie do wsparcia wspólnotowego i mogłyby pełnić rolę projektów pilotażowych dla eksperymentów społecznych o wymiarze ponadnarodowym. Regularne gromadzenie danych na temat zakończonych sukcesem projektów i dobrych przykładów mogłoby zasilić użyteczny

proces wymiany wspólnotowej i przekazywania doświadczeń na szczeblu Unii Europejskiej.

4.4. Komitet zdecydowanie domaga się, aby w przyszłości udostępnić środki w kwocie porównywalnej do funduszy EQUAL.

4.5. Należy zauważyć, że osoby odpowiedzialne za mechanizmy EQUAL i eksperci w tej dziedzinie podkreślają – i chwala im za to – że należy nadal prowadzić rozważania i podejmować wysiłki koncepcyjne dotyczące „eksperymentów społecznych” i najlepszego sposobu, w jaki Unia Europejska może zwiększyć swoje interwencje i pogłębić swoją wiedzę, przede wszystkim w dziedzinie wykonalności, powtarzalności i deontologii. Komitet proponuje, aby Komisja, celem pogłębienia tematu, zaproponowała Radzie opracowanie sprawozdania zawierającego wszechstronną analizę oczekiwanej wartości dodanej „eksperymentów społecznych” w Europie, udzielając jednocześnie odpowiedzi m.in. na następujące pytania:

4.5.1. Bardzo niewiele wiemy o jakże częstym rozziwieniu między eksperymentalnymi działaniami społecznymi a ich uznawaniem lub, przede wszystkim, upowszechnianiem. Nie jest to przypadkowe, ani, nie wynika z przyczyn losowych, z banalnej przypadkowości. Wskazuje na istniejącą „przepaść”. Należy podjąć aktywną refleksję na ten temat.

4.5.2. Czy należy dążyć do ścisłego określenia progowej wielkości, tak aby określić eksperymenty i innowacje społeczne godne uwzględnienia?

4.5.3. Czy należy wyznaczyć granice koncepcyjne oddzielające to, co zasługuje na miano innowacji od tego, co nią nie jest? Jeśli tak, to w jaki sposób?

4.5.4. Eksperymenty w dziedzinie integracji były głównie poświęcone łagodzeniu zjawisk już wykrytych, czyli leczeniu. W jaki sposób – podążając w tym samym kierunku – coraz więcej miejsca poświęcać zapobieganiu? Czy próbując w większym stopniu antycypować wyzwania przyszłości (demograficzne, gospodarcze, społeczne itd.) na razie mniej zauważalne?

⁽¹⁾ Komitet łącznikowy utworzony między organizacjami pozarządowymi a EKES-em mógłby tu wnieść swój wkład.

4.5.5. Jak poszerzyć zakres partnerstwa między podmiotami w kontekście aktywnej integracji? W szczególności, jak rozwinąć synergie między stowarzyszeniami, przedsiębiorstwami integracyjnymi i przedsiębiorstwami opartymi na prawie powszechnym, tak aby rozwijać i doskonalić autentyczne ścieżki integracyjne? Jak wzmocnić i pomnożyć drogi między wykluczeniem a integracją w ramach rozwijania odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw? Czy należy upowszechniać pomysły takie jak np. współpraca z radami zakładowymi? Albo wzywać przedsiębiorstwa zatrudniające powyżej określonej liczby pracowników do publikowania dorocznego sprawozdania poświęconego zagadnieniom tego typu?

5. Wnioski

5.1. W obecnych czasach „eksperymenty społeczne” stanowią jedno z istotnych wyzwań stojących przed władzami publicznymi, centralnymi i zdecentralizowanymi, zarówno państw, jak i Unii Europejskiej. Jest to droga metodologiczna złożona, wymagająca, podlegająca doskonaleniu, ale potencjalnie przynosząca trwałe korzyści.

5.1.1. EKES podkreśla, że w żadnym przypadku nie można zastąpić ogólnej polityki publicznej jakimikolwiek pojedynczymi eksperymentami. Zdaniem Komitetu większe wykorzystywanie innowacyjnych eksperymentów może posłużyć do udoskonalenia i wzmocnienia procesu opracowywania tej polityki.

5.2. Unia Europejska posiada uprawnienia do definiowania ram polityki krajowej i lokalnej. Jest to jedno z jej głównych zadań. W kwestii walki z ubóstwem i działań na rzecz aktywnej integracji Unia zapoczątkowała już i przeprowadziła pionierskie, odważne i trafne działania. Może ona jednak uczynić o wiele więcej, działając w tej dziedzinie na rzecz przyszłości Europy i przywiązania do niej obywateli.

5.3. EKES zaleca, aby Unia – przeznaczając odpowiedni czas i środki, aby nie tworzyć iluzji – zaangażowała się wyraźnie i jeszcze aktywniej w j działania na rzecz promowania, popierania i wspomagania innowacyjnych eksperymentów społecznych w licznych, delikatnych i istotnych sektorach polityki integracyjnej.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: „Wymiar etyczny i społeczny europejskich instytucji finansowych”

(2009/C 100/14)

Dnia 25 września 2007 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie:

Wymiar etyczny i społeczny europejskich instytucji finansowych (opinia z inicjatywy własnej).

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 2 października 2008 r. Sprawozdawcą był Edgardo Maria IOZIA.

Na 448. sesji plenarnej w dniu 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 122 do 23, 45 osób wstrzymało się od głosu – przyjęła następującą opinię:

1. Streszczenie i zalecenia

1.1. Niedawne wydarzenia związane z kryzysem finansowym, które były nieoczekiwane i trudne do przewidzenia ze względu na ogrom strat i wyraźną bezsilność instrumentów regulacyjnych ustanowionych w celu ochrony rynku, czyli oszczędzających, przedsiębiorstw i inwestorów, sprawiają, że konieczne stają się dalsze, konkretne rozważania nad treścią niniejszej opinii. Bankructwa, które miały miejsce na całym świecie oraz plany ratunkowe dla pozornie bardzo stabilnych banków i firm ubezpieczeniowych, wywołały lęk i niepokój wśród milionów europejskich obywateli.

1.1.1. Rada Europejska obradująca w dniach 15 – 16 października 2008 r. skupiła się głównie na kwestii kryzysu finansowego i wyraziła determinację, by podjąć skoordynowane działania na rzecz ochrony europejskiego systemu finansowego oraz deponentów. W następstwie spotkania Eurogrupy cała Rada Europejska przyjęła zasady określone na posiedzeniu w Paryżu w dniu 12 października 2008 r., których celem jest ochrona stabilności systemu, wzmocnienie nadzoru nad europejskim sektorem finansowym, a zwłaszcza nad grupami międzynarodowymi, poprawa koordynacji nadzoru na szczeblu europejskim, wsparcie istotnych instytucji finansowych, zapobieżenie bankructwom oraz zapewnienie ochrony depozytów osób oszczędzających.

1.1.2. Rada Europejska zaapelowała również o przyspieszenie prac nad dyrektywą mającą na celu uregulowanie działalności agencji ratingowych i dyrektywą w sprawie bezpieczeństwa depozytów, a także wezwała państwa członkowskie do przyjęcia środków gwarantujących, że wynagrodzenie dla menedżerów i stosowanie opcji na akcje, zwłaszcza w sektorze finansowym, nie będą powodować nadmiernego ryzyka czy nadmiernej koncentracji na celach krótkoterminowych.

1.1.3. Rada Europejska podkreśliła potrzebę wspierania wzrostu i zatrudnienia oraz zaapelowała o gruntowną reformę międzynarodowego systemu finansowego opartą na zasadach przejrzystości, solidności bankowej, odpowiedzialności, integralności i globalnego zarządzania, a także podkreśliła wagę zapobiegania konfliktom interesów.

1.1.4. EKES od długiego czasu bezskutecznie apelował o podjęcie działań zmierzających do wzmocnienia instrumentów regulacyjnych, współpracy między organami nadzoru, koordynacji i ujednolicenia środków nadzoru, a także zwracał uwagę na nadmierne ryzyko, na które narażony jest europejski i międzynarodowy system bankowy, a którego przyczyną są między innymi nienaturalnie wysokie wynagrodzenia związane z krótkoterminowymi wynikami, co zmusza podmioty w tym sektorze do nierozważnych kampanii mających na celu sprzedaż produktów o bardzo wysokim stopniu ryzyka.

1.1.5. Pomimo skandali finansowych, do których doszło również w Europie, nie poczyniono żadnych konkretnych kroków i dopiero teraz, gdy skala kryzysu może mieć dramatyczne skutki dla całej gospodarki, zdajemy sobie sprawę, że obietnice związane z niepoohamowanym i nieodpowiedzialnym kapitalizmem oraz nieograniczonym wzrostem były złudne i zapowiadały głęboki kryzys.

1.1.6. Obecny model nieodwracalnie zmierza do swego kresu. EKES ma nadzieję, że instytucje polityczne wezmą wreszcie na siebie odpowiedzialność:

— wzmacniając cele i zakres działania organów regulacyjnych;

— zakazując posiadania pozabudżetowych funduszy, wierzytelności i papierów wartościowych;

— poszerzając zakres działań krajowych organów regulacyjnych i ujednolicając te działania;

- ustanawiając bardziej odpowiednie i przejrzyste normy działalności funduszy hedgingowych, banków inwestycyjnych, instrumentów strukturyzowanych typu off-shore służących przenoszeniu działalności finansowej, funduszy majątkowych i funduszy typu equity, poddając je nadzorowi organów oraz określając ich charakter i status jako „przedsiębiorstw” podlegających obowiązującym przepisom, zgodnie z postulatami Parlamentu Europejskiego;
- zmieniając system opodatkowania, unikając zachęt lub obniżania podatków związanych z dużym ryzykiem lub nadmiernym zadłużeniem;
- tworząc europejską agencję ratingową;
- zarządzając systemem wynagrodzeń menedżerów wysokiego szczebla oraz systemem zachęt do sprzedaży podmiotom nieodpowiednich produktów finansowych, o co apeluje obecnie sama Rada Europejska;
- kontrolując nieuregulowane rynki;
- dostosowując zobowiązania kapitałowe dotyczące złożonych produktów finansowych i produktów pochodnych.

1.1.7. EKES jest przekonany, że bardzo poważny kryzys finansowy oraz pożądana ostateczna klęska kapitalizmu opartego na niezwykle ryzykownych transakcjach finansowych stworzą okazję do przyjęcia bardziej odpowiednich środków służących ochronie systemu finansowego w przyszłości i jednocześnie ożywieniu gospodarki. Należy podjąć powszechne wysiłki, współmierne do ryzyka, że kryzys wykryty w sektorze finansowym rozprzestrzeni się na całą gospodarkę realną. Inwestycje w infrastrukturę, „zielone inwestycje”, takie jak efektywność energetyczna, odnawialne źródła energii, innowacje i badania, mogą pomóc w podtrzymaniu popytu. Nowy europejski fundusz objęty gwarancją państw członkowskich, którego zarządzanie można by powierzyć EBI, mógłby rozwiązać problem wstrzymania finansowania gospodarki, szczególnie tej jej części, która bardziej niż inne potrzebuje inwestycji średnio- i długoterminowych.

1.1.8. EKES docenia dotychczasowe działania państw członkowskich, Europejskiego Banku Centralnego i Rady oraz wszystkie instytucje europejskie, by dowiodły swej jedności i podjęły szybkie działania w obecnej sytuacji, która jest tak dramatyczna dla obywateli, pracowników i przedsiębiorstw, w celu jak najszybszego przywrócenia prawidłowego funkcjonowania europejskiego i światowego systemu finansowego.

1.1.9. EKES apeluje ponadto, by oprócz potrzebnych środków finansowych udostępnionych na ten priorytetowy cel, podjęto wszelkie możliwe wysiłki na rzecz powstrzymania kolejnego kryzysu finansowego.

1.1.10. Uruchomiono setki miliardów euro na ratowanie banków. EKES ma nadzieję, że równie dynamicznie i szybko ratowany będzie system przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, poprzez podtrzymywanie popytu między innymi dzięki zwiększeniu zarobków i emerytur, tak by zapobiec szybkiemu przekształceniu się recesji w depresję.

1.2. Bogactwo oferty w dziedzinie usług finansowych można porównać do bogactwa przyrody. Ochrona różnorodności biologicznej jest obecnie elementem świadomości obywatelskiej. Ochrona różnorodności dostawców usług finansowych jest także częścią europejskiego dziedzictwa kulturowego i społecznego, które nie powinno zostać roztrwonione – wręcz przeciwnie, powinno być ono wspierane z uwagi na wielką wartość społeczną, jaką sobą przedstawia. Powinno się rozwijać i chronić wymiar etyczny i społeczny europejskiego systemu finansowego.

1.3. Traktat z Lizbony przewiduje w art. 2 ust. 3, że „[Unia] działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. [...] Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy”.

1.4. Instytucje europejskie i państwa członkowskie powinny angażować się we wspieranie i rozwój nie tylko konkurencyjności rynku finansowego, ale także jego wymiaru etycznego i społecznego. „Społeczna gospodarka rynkowa to także gospodarka rynkowa sprawiedliwa społecznie” ⁽¹⁾, „społeczna gospodarka rynkowa pozwala gospodarce osiągnąć ostateczny cel, jakim jest pomyślność i dobrobyt całego społeczeństwa, chroniąc je przed ubóstwem” ⁽²⁾.

1.5. Wysuwając propozycję powołania europejskiego komitetu wysokiego szczebla, który miałby przynieść odpowiedź na kryzys rynków finansowych, pozwolic zidentyfikować nowe zasady i okiełznać „szalone finanse, które nie powinny nami rządzić”, Jacques Delors oświadczył, że obecny kryzys „jest odzwierciedleniem porażki rynków spowodowanej niewystarczającą lub złą regulacją i po raz kolejny pokazuje, że rynki nie są zdolne do samoregulacji”.

1.6. Niedawny kryzys pokazuje, że pluralizm i bioróżnorodność systemu finansowego nie tylko stanowią dziedzictwo kulturowe i historyczne Europy, ale także są niezbędne do wdrożenia inicjatyw o charakterze etycznym i społecznym oraz stanowią istotne czynniki wzmocnienia konkurencyjności i zmniejszenia ryzyka ogólnego kryzysu systemów finansowych.

⁽¹⁾ A.F. Utz, „Wirtschaftsethik” („Etyka gospodarcza”), Bonn 1994.

⁽²⁾ Konrad Adenauer, „Erinnerungen 1949–1953”, Stuttgart 1965. W polskim przekładzie istnieje tylko wybór, zob. Konrad Adenauer, „Wspomnienia”, tłum. Michał Kołodziejczyk, Warszawa 2000.

1.7. Wzrost gospodarczy przekraczający określony poziom, nie podnosi dobrobytu ludzi, o ile nie ma możliwości zaspokojenia innych potrzeb. Dominujący wpływ spekulacji finansowych na realną gospodarkę powinien zostać ograniczony i sprowadzony do bardziej rozsądnych zachowań, uzasadnionych społecznie i akceptowalnych z etycznego punktu widzenia.

1.8. Powinno się w związku z tym uwypuklić rolę finansów etycznych i społecznie odpowiedzialnych. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny uważa, iż podejście odgórne jest w tym wypadku błędne, gdyż, jak uczy doświadczenie, inicjatywy silnie nacechowane społecznie i etycznie rodzą się samorzutnie i oddolnie.

1.9. Wymiar etyczny nie dotyczy wyłącznie jednego określonego rodzaju działalności. Na szczególną uwagę zasługuje tu udokumentowana istotna rola kas oszczędnościowych i różnych ruchów spółdzielczych w promowaniu inicjatyw etyczno-społecznych oraz w działaniach na rzecz rozwoju systemów lokalnych. Mimo uznania tej roli w traktacie europejskim, w wielu państwach członkowskich nie jest ona uznawana i otwarcie chroniona. Należy działać na rzecz bardziej systematycznego i szerokiego uznania tej formy zarządzania przedsiębiorstwami. O potrzebie takiej świadczą skargi kierowane do Komisji Europejskiej przeciw ruchom spółdzielczym rozwijającym się we Włoszech, w Hiszpanii, we Francji i w Norwegii, wynikające z braku odpowiedniego prawodawstwa europejskiego.

1.10. EKES jest zdania, iż ramy regulacyjne nigdy nie są neutralne w stosunku do zachowań organizacji lub osób. Opierając się na tym stwierdzeniu, EKES uważa, iż w systemie, który już sprzyja pewnym zachowaniom, pomysł usystematyzowania i uogólnienia zasady, zgodnie z którą w przypadku inicjatyw etycznych i społecznych należałoby zaoferować rekompensaty, odpowiada kryteriom sprawiedliwości i racjonalności działań publicznych dotyczących gospodarki i społeczeństwa.

1.11. Każda organizacja, w przypadku której można wykazać, że zrezygnowała, przynajmniej częściowo, ale w sposób stały i usystematyzowany, z kryterium maksymalizacji zysku na rzecz promowania inicjatyw o charakterze etycznym i społecznym, powinna korzystać z systemu podatkowego i regulacyjnego, który za wyjątkiem najważniejszych zasad bezpieczeństwa różniłby się, przynajmniej częściowo, od systemu ogólnego. W niektórych państwach członkowskich etyczni inwestorzy korzystają już z odstępstwa od dyrektywy bankowej: należy starać się o objęcie tą zasadą ogółu państw członkowskich.

1.12. Komitet zastanawia się, czy inicjatywy o charakterze etycznym i społecznym realizowane przez organizacje ukierunkowane głównie na zysk powinny korzystać z przywilejów podatkowych lub regulacyjnych. Jeśli organizacja nastawiona

na zysk uruchamia inicjatywę, która jest strukturalnie odrębna od jej głównej dziedziny działalności, to nie powinno być wątpliwości co do możliwości przyznania rekompensaty w porównaniu ze zwykłym postępowaniem. Jednak jeśli inicjatywy te nie dają się strukturalnie odseparować od głównej dziedziny działalności, konieczna jest pogłębiona debata nad słusznością stosowania systemu rekompensat.

1.13. Wymiar społeczny nie jest w sposób szczególny uwzględniany w wielu segmentach rynku. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw promuje wzrost stały, dostosowany do warunków, szanujący godność ludzką i środowisko naturalne. Natomiast systemy wynagradzania opierające się wyłącznie na liczbie sprzedanych produktów, zamiast na jakości oferowanej usługi, wywołują obecnie bardzo szerokie niezadowolone wśród klientów i pracowników, przeżywających stres z powodu stałych nacisków komercyjnych.

1.14. Zdaniem EKES-u należy stosować w sposób systematyczny i ukierunkowany „zasadę proporcjonalności”, zgodnie z którą niewielki pośrednik o ograniczonej działalności nie może podlegać tym samym obciążeniom regulacyjnym, co złożona organizacja ponadnarodowa, przy założeniu, że muszą zostać utrzymane jednakowe warunki rynkowe. Przepisy są ustanawiane po to, by nadzorować rynek.

1.15. Poprzez zapewnienie, że państwa członkowskie nie podejmą środków prowadzących do zakłóceń konkurencji, Komisja Europejska może sprzyjać ochronie różnorodności oferty usług finansowych, bankowych i ubezpieczeniowych. Powinny to uwzględniać przepisy dotyczące pomocy państwa.

1.16. Kapitalizm kasyn, turbokapitalizm wziął na cel duże przedsiębiorstwa przemysłowe i finansowe, wykupił je kawałek po kawałku, przez co stały się one swoim własnym cieniem, wciągnął w proces destrukcji istotnej wartości tych firm tysiące pracowników, ich rodziny, akcjonariuszy oraz całą gospodarkę i doprowadził je do ruiny.

1.17. EKES potwierdza w niniejszej opinii konieczność ponownego sprowadzenia gospodarki na drogę służby człowiekowi, zgodnie z myślą wybitnego ekonomisty⁽¹⁾: „Najpoważniejszym niebezpieczeństwem jest podporządkowanie ducha wymogom współczesnego systemu przemysłowego. Wymogi te wynikają z faktu, że technologie zawsze są użyteczne, wzrost gospodarczy zawsze dobry, przedsiębiorstwa powinny stale się rozwijać, konsumpcja dóbr stanowi główne źródło dobrobytu, bezczynność jest zjawiskiem niezdrowym i nic nie powinno zakłócać pierwszeństwa, jakie przyznajemy technice, wzrostowi, zwiększeniu konsumpcji”.

⁽¹⁾ John Kenneth Galbraith: „The Atlantic Monthly”, czerwiec 1967. Tytuł oryginalny: „Liberty, Happiness... and the Economy”.

2. Wstęp

2.1. Wymiar etyczny i społeczny

2.1.1. Myśl grecka jest fundamentem, na którym opiera się kultura zachodnia, do niej zatem odnosimy się, aby zdefiniować w pierwszej kolejności pojęcia tego, co etyczne i społeczne.

2.1.2. Według Arystotelesa przedmiotem etyki jest dobro człowieka, rozumiane nie w sposób abstrakcyjny, ale jako najwyższe z dóbr, jakie można zdobyć i osiągnąć w działaniu. Najwyższym dobrem, do którego każdy dąży, jest szczęście, a najwyższą formą szczęścia jest cnotliwe działanie.

2.1.3. Szczęście jest jednocześnie najwyższym dobrem i tym, co moralnie najpiękniejsze oraz najwyższą rozkoszą i nie są to rzeczy odrębne, jak tego chce napis w Delos:

„a) Co najsprawiedliwsze jest najszlachetniejsze,

b) Zdrowie — najlepsze,

c) Lecz najmiłsza to rzecz: pragnień osiągnąć swych cel.

d) Wszystkie te bowiem cechy są zawarte w najlepszych czynnościach; te zaś czynności lub jedna z nich, a mianowicie najlepsza, stanowią, zdaniem naszym, szczęśliwość” (Arystoteles, Etyka Nikomachejska, Księga I).

2.1.4. Filozofia pozwala nam zrozumieć, że obok absolutnej rzeczywistości etyki istnieją także rzeczywistości względne, które zaspokajają potrzeby mniejszych lub większych części społeczeństwa, dzielących tę samą ideę szczęścia i łączących się w grupy dla jej realizacji.

2.1.5. Etyka i pluralizm wartości współistnieją i tworzą bogactwo ludzkiej egzystencji we wszelkich jej przejawach, leżą także u podłoża stworzonej niedawno koncepcji „ekonomii szczęścia”, która na podstawie empirycznej bada w sposób systematyczny naturę szczęścia i sposoby pozwalające na jego osiągnięcie.

2.1.6. Zostało udowodnione, że wzrost gospodarczy, któremu nie towarzyszy odpowiedni wzrost innych czynników zadowolenia, nie uszczęśliwia ludzi, a wręcz przeciwnie. „Powyżej pewnego progu wzrost gospodarczy nie stanowi już źródła szczęścia. Nieskończony wzrost konsumpcji pociąga za sobą nieskończony wzrost nakładu pracy, potrzebnego do jej

opłacenia oraz czasu poświęcanego działalności zawodowej, ze szkodą dla relacji międzyludzkich, podczas gdy właśnie te ostatnie stanowią główne źródło szczęścia”⁽¹⁾.

2.1.7. Z różnych sondaży przeprowadzonych przez Eurostat wynika, że w ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat w Europie stale wzrastał dochód na mieszkańca, podczas gdy poczucie szczęścia nie podlegało zasadniczym zmianom. Bardzo podobne wyniki uzyskuje się w Stanach Zjednoczonych.

2.2 Kryzys finansowy lat 2007–2008 i jego następstwa

2.2.1. Zaburzenia, które od lutego 2007 r. mają miejsce na rynkach finansowych, przynosząc konsekwencje dla czołowych instytucji finansowych i bankowych, znalazły się w centrum międzynarodowej debaty politycznej.

2.2.2. Wpływ kryzysu na amerykańskim rynku pożyczek hipotecznych rozprzestrzenił się i zwiększył dlatego, że wiele długów zaklasyfikowanych jako *subprime mortgage*, czyli o niskim prawdopodobieństwie spłaty, zostało włączonych w procesie sekurytyzacji do większych pakietów wierzytelności przy całkowitym braku przejrzystości w odniesieniu do rozmiarów problemu. W rezultacie w posiadaniu operatorów znalazły się niepewne i zdewaluowane papiery wartościowe.

2.2.3. Niepewność ta wywołała spadek zaufania do systemu finansowego, co miało bardzo niekorzystne skutki dla działalności gospodarczej opartej na stałym napływie tanich kredytów.

2.2.4. Jako pierwsze ofiarą kryzysu finansowego padły fundusze hedgingowe, w tym fundusze dużych banków handlowych. Okazało się, że wiele banków europejskich ma w portfelu dużą część wierzytelności amerykańskich *subprimes*. Niektóre banki niemieckie, znane ze swojej ostrożności, zostały poważnie dotknięte kryzysem. Objął on następnie także instytucje finansowe, które wcześniej zostały oszczędzone, ponieważ koszt pieniądza wzrósł w sposób nieproporcjonalny. Sytuacja ta wyjaśnia, dlaczego Northern Rock stanął na krawędzi bankructwa.

2.2.5. Przypadek Société Générale (SocGen) związany jest częściowo z kryzysem finansowym, jaki miał miejsce ubiegłego lata, a częściowo z pewną tendencją do zachęcania operatorów rynków finansowych do podejmowania nadmiernego ryzyka, które może przynieść zarówno znaczne zyski jak i, w wypadku nieostrożnych kroków, astronomiczne straty. Sytuacja ta uwiarydociła dramatyczną niewydolność procedur kontroli wewnętrznej stosowanych w tej instytucji i nasunęła wątpliwości co do praktyk stosowanych w tej dziedzinie w całym sektorze bankowym.

⁽¹⁾ Luca de Biase, „Economia della felicità” – Feltrinelli 2007.

2.2.6. Jest to przykład finansów typu kasyna, gdzie za bankiem, który jest graczem, stoją, niestety, klienci – a szczególnie najsłabsi z nich – zmuszeni w ten czy inny sposób zapłacić rachunek, za który nie są odpowiedzialni, pracownicy (ponad 100 tys. zwolnień do dnia dzisiejszego w sektorze finansowym, szykują się kolejne ⁽¹⁾) oraz obywatele, którzy są świadkami zmniejszania się ich bezpieczeństwa i zastanawiają się, czy system finansowy jest jeszcze godny zaufania.

2.2.7. Straty zadeklarowane do dziś wynoszą 400 miliardów dolarów, a zgodnie z wiarygodnymi szacunkami powinny osiągnąć 1,2 biliona dolarów ⁽²⁾. Skutki te odczuwają oczywiście wielcy inwestorzy instytucjonalni i fundusze emerytalne, ale konsekwencje są poważne ogólnie dla całego systemu gospodarczego. Przejawem tego jest droższy i trudniej dostępny pieniądz, związany z tym wzrost cen i inflacji, a w rezultacie wolniejszy wzrost gospodarczy. Ta niekorzystna spirala dotyczy wszystkich form działalności gospodarczej. W niektórych państwach członkowskich można już mówić o recesji.

2.2.8. Naturalnie europejski system finansowy powinien, z pewnymi tylko wyjątkami, być uważany raczej za ofiarę niż za winnego. Należy jednak podkreślić, że coraz bardziej finansowy charakter gospodarki, poszukiwanie coraz bardziej wyrażanych środków zwiększenia możliwości zysku, coraz bardziej agresywna rola funduszy hedgingowych i pojawienie się państwowych funduszy majątkowych o olbrzymich środkach, w coraz większym stopniu marginalizowały rolę realnej gospodarki i uwydatniły braki w krajowych systemach kontroli, nieskuteczność modeli współpracy między poszczególnymi organami i niepokojącą rolę agencji ratingowych, w tym agencji, które przyznają oceny za „etyczność” (i które oceniły pozytywnie np. takie przedsiębiorstwo jak Parmalat, posiadające wspianą kodeks postępowania).

2.2.9. Skutkami kryzysu dotknięte zostały wszystkie podmioty na rynku, niezależnie od tego, czy ich strategia inwestycyjna była spekulacyjna w wysokim stopniu, w niskim stopniu czy też wcale. Integracja rynków zaszła tak daleko, że nikt nie może czuć się odporny na negatywne skutki. Problem polega na tym, że tylko straty są udziałem wszystkich, natomiast zyski pozostają w rękach spekulantów.

3. Europejski system finansowy

3.1. Banki

3.1.1. Banki są głównym elementem łączącym pośredników finansowych. W niektórych krajach sprawują one poważną kontrolę nad realną gospodarką, a ich wpływy rozciągają się

poza sferę ekonomiczną, warunkując rozwój terytorialny i rozwój przedsiębiorstw oraz mnożąc możliwości zysku.

3.1.2. Jakkolwiek wszystkie instytucje bankowe działają w ramach rynku i wszystkie oferują zasadniczo te same usługi, od najbardziej ogólnych do najbardziej wyspecjalizowanych, to mają one różne korzenie, które do tej pory kształtują ich charakter.

3.1.3. Obok banków handlowych (komercyjnych) i inwestycyjnych, które zajmują dominującą pozycję na rynku, funkcjonują państwowe kasy oszczędnościowe, stworzone po to, by oferować ludności miast, a w szczególności najuboższym obywatelom, pomoc w chwilach kryzysu. Pierwsze kasy oszczędnościowe tego typu zostały otwarte za czasów Cesarstwa Niemieckiego na początku XIX w. Część z nich stanowiły jednak odnowione wersje lombardów powstałych w XV w. Obecnie obejmują one jedną trzecią rynku detalicznego, obsługują 160 milionów klientów i zatrudniają 980 tysięcy pracowników. Jako przykłady działań integracyjnych kas oszczędnościowych podać można „Die Zweite Sparkassen” w Austrii oraz „Parcours confiance” we Francji.

3.1.4. W niektórych regionach peryferyjnych i na obszarach wiejskich rozwinęły się rolnicze i rzemieślnicze kasy oszczędnościowe, które miały na celu walkę z lichwą i były zainspirowane pomysłami Friedricha Wilhelma Raiffeisena, założyciela pierwszej spółdzielczej kasy oszczędnościowej (*Darlehnskassenverein*) w 1864 r. Banki ludowe, funkcjonujące na zasadach spółdzielczych, były inspirowane teorią Franza Hermanna Schulze-Delitzscha, który założył pierwszy *Vorschussverein* (bank ludowy) w 1850 r. Na bazie tych doświadczeń rozwinął się wielki ruch kredytów spółdzielczych i banków ludowych, który obecnie stanowi w UE przeszło 20 % rynku i obejmuje ponad 140 milionów klientów, 47 milionów członków i 730 tysięcy pracowników.

3.1.5. Ten rys historyczny pokazuje, że społeczeństwo obywatelskie zawsze przyznawało bankom w systemie gospodarczym rolę przynajmniej częściowo odrębną od roli innych przedsiębiorstw. Zawsze oczekiwano, że poza przynoszeniem zysku, będą one realizować cele etyczne i społeczne.

3.1.6. Szerszy dostęp do usług finansowych to ważna kwestia, z jaką powinien uporać się sektor finansowy. Podczas gdy w krajach rozwijających się jedynie 20 % ludności ma dostęp do kredytów, w Europie odsetek ten osiąga obiecujący poziom 90 %. Jest on jednak nadal niewystarczający, ponieważ pozostałe 10 % ludności może podlegać bardzo poważnej dyskryminacji.

⁽¹⁾ Źródło UNI (United Network International) – Genewa 2008.

⁽²⁾ Biuletyn Banku Włoch nr 52, kwiecień 2008 r.

3.2. Ubezpieczenia

3.2.1. Pierwsze banki we współczesnej formie pojawiły się na początku XV w. we Włoszech, wraz z otwarciem w 1406 r. Banco di San Giorgio; niektóre z nich przetrwały do dziś, np. Monte dei Paschi di Siena założony w 1472 r. Korzenie ubezpieczeń sięgają natomiast dużo głębiej w przeszłość. Pierwsze formy ubezpieczeń pojawiły się na przełomie trzeciego i drugiego tysiąclecia p.n.e. w Chinach i Babilonie. Grecy i Rzymianie jako pierwsi wprowadzili koncepcję ubezpieczeń życia i zdrowia, zakładając „towarzystwa dobroczynne”, które finansowały leczenie, wsparcie dla rodziny, a nawet pogrzeby. W średniowieczu podobną rolę odgrywały gildie. W XIV w. (w 1347 r.) w Genui pojawiły się niezależne umowy ubezpieczenia inwestycji, które przyniosły fortunę Edwardowi Lloydowi. W 1688 r. otworzył on w Londynie przy Tower Street kawiarnię, którą odwiedzali właściciele statków, kupcy i kapitanowie – idealne miejsce spotkań dla tych, którzy zamierzają ubezpieczyć swoje statki i ich ładunek oraz tych, którzy chcą w tym uczestniczyć finansowo. Mniej więcej w tych samych latach Nicholas Barbon założył „The Fire Office”, pierwsze towarzystwo ubezpieczeń od pożarów, po katastrofalnym pożarze Londynu w 1666 r., który obrócił w popiół 13 200 domostw.

3.2.2. Po doświadczeniach firmy Lloyd'a (która nie była w sensie technicznym towarzystwem ubezpieczeń) model ubezpieczenia rozpowszechnił się w całej Europie i zaczęły funkcjonować firmy ubezpieczeniowe. Rozwój współczesnych ubezpieczeń związany jest z teorią prawdopodobieństwa, której prekursorami byli Pascal, de Fermat oraz Galileusz. W branży ubezpieczeniowej pojawiły się instytucje ubezpieczeń wzajemnych, należące bezpośrednio do posiadaczy polis, czyli klientów, a nie do akcjonariuszy. W ubiegłym wieku pojawiły się ubezpieczenia spółdzielcze: upowszechniły się one w niektórych krajach, ponieważ zdolne były zaoferować produkty wysokiej jakości dla ogółu rynku. Na wzór banków spółdzielczych towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych są ściśle związane z lokalnymi systemami gospodarczymi i w znaczący sposób przyczyniają się do ich rozwoju, w tym poprzez ponowne inwestowanie poważnej części ich wartości dodanej.

3.3. Etyczne banki i towarzystwa ubezpieczeń

3.3.1. Etyczne banki i towarzystwa ubezpieczeń pojawiły się kilka lat temu. Mają one na celu utrzymywanie relacji handlowych i okazywanie wsparcia finansowego wyłącznie przedsiębiorstwom, które ściśle przestrzegają wartości wspólnoty, która je utworzyła. Równowaga środowiskowa, odmowa jakiegokolwiek kompromisu w przypadku handlu bronią i stałe zobowiązanie do zwalczania wszelkiego rodzaju dyskryminacji to niektóre z wartości, stanowiących dla nich punkt odniesienia.

3.3.2. Finanse etyczne i mikrofinanse

3.3.2.1. „Etyczne finanse” oznaczają wszelką działalność finansową wspierającą inicjatywy rozwoju ludzkiego, społecznego i środowiskowego w świetle etycznej i ekonomicznej oceny

ich oddziaływania na środowisko naturalne i społeczeństwo; działalność, której głównym celem jest udzielanie wsparcia finansowego inicjatywom, o których mowa, a także osobom prywatnym, poprzez instrument mikrokredytu.

3.3.2.2. O ile mikrofinanse, obejmujące banki wyspecjalizowane w obsłudze ubogich warstw ludności o niskich wkładach, które byłyby wykluczone z tradycyjnego systemu bankowego, upowszechniły się głównie w krajach trzeciego świata, nie należy zapominać, że w krajach zachodnich istnieje długa tradycja w dziedzinie mikrooszczędzania (mikrokredyty pełniły natomiast rolę marginalną, ujawniły się w pewnej epoce np. w formie lombardów). Przykładem mikrooszczędzania są wieloletnie lokaty terminowe o niskich kosztach obsługi.

3.3.2.3. Etyczna działalność finansowa opiera się na następujących zasadach ⁽¹⁾:

- a) brak dyskryminacji klientów ze względu na płeć, pochodzenie etniczne lub religię, czy też ze względu na majątek, w oparciu o przekonanie, że możliwość uzyskania wszelkich form kredytu jest prawem ludzkim;
- b) dostęp dla najuboższych, oparty na równym traktowaniu różnych form gwarancji osobistych, kategoryalnych lub wspólnotowych i gwarancji majątkowych;
- c) efektywność, która w dziedzinie etycznych finansów nie jest określana w kategoriach zysku, ale w kategoriach niezbędnej działalności w planie ekonomicznym i użyteczności społecznej;
- d) uczestnictwo klienta w wyborze firmy przyjmującej wkłady oszczędnościowe, poprzez wskazanie preferencji dotyczących przeznaczenia funduszy, bądź poprzez demokratyczne mechanizmy udziału w procesie decyzyjnym;
- e) przejrzystość i powszechny dostęp do informacji – powód dla którego oszczędności powinny być jawne – klient ma prawo znać sposób funkcjonowania instytucji finansowej i być informowany o jej decyzjach dotyczących przeznaczenia środków i inwestycji;
- f) odmowa bogacenia się opartego jedynie na posiadaniu i wymianie pieniędzy; w ten sposób stopy procentowe są utrzymywane na możliwie najkorzystniejszym poziomie, przy uwzględnieniu kryteriów ekonomicznych, ale także społecznych i etycznych;

⁽¹⁾ „Demokracja uczestnicząca”; podstawą definicji jest analiza przeprowadzona przez odpowiedzialne za sprawy budżetowe służby regionu Lacjum (Włochy).

g) nieutrzymywanie stosunków finansowych z podmiotami prowadzącymi działalność ekonomiczną, która hamuje rozwój ludzki i przyczynia się do łamania podstawowych praw człowieka, taką jak produkcja i handel bronią, wytwarzanie produktów szkodliwych dla zdrowia i środowiska naturalnego, działalność oparta na wykorzystywaniu nieletnich lub ograniczaniu swobód obywatelskich.

3.3.2.4. „Etyczne ubezpieczenia” oznaczają wszelką działalność ubezpieczeniową realizowaną zgodnie z następującymi zasadami ⁽¹⁾:

- a) wzajemność, rozumiana w pierwotnym znaczeniu ubezpieczenia jako instrumentu opartego na solidarności tych, którzy nie ponoszą szkód i tych, którzy je ponoszą i potrzebują odszkodowania;
- b) zdolność ubezpieczania, rozumiana jako gwarancja ochrony, przyznawana każdemu poprzez ubezpieczenie, w celu zapobieżenia ewentualnym problemom, bez niesprawiedliwych rozróżnień ze względu na płeć, upośledzenie lub wszelkie inne utrudnienia społeczne;
- c) przejrzystość, rozumiana jako jasność umów i możliwość kontroli kryteriów określania premii;
- d) stworzenie korzyści dla terytorium;
- e) jednakowa godność stron umowy.

3.3.3. Etyczne inwestowanie

3.3.3.1. Etyczne inwestowanie ma na celu finansowanie inicjatyw związanych ze środowiskiem naturalnym, zrównoważonym rozwojem, usługami społecznymi, kulturą i współpracą międzynarodową. W tym wypadku wyboru papierów wartościowych dokonuje się nie tylko z zastosowaniem tradycyjnych kryteriów finansowych, ale również na podstawie kryteriów z zakresu odpowiedzialności społecznej, takich jak jakość stosunku pracy, poszanowanie środowiska naturalnego, przejrzystość.

4. Odpowiedzialność społeczna przedsiębiorstw

4.1. Dyrekcje generalne Komisji ds. przedsiębiorstw i spraw społecznych współpracują w niektórych dziedzinach z organizacjami pracodawców. Jedną z takich dziedzin jest odpowiednie informowanie klientów banków, aby pomóc im w lepszym zrozumieniu mechanizmów rynków finansowych i dostępnych produktów. Inicjatywy w dziedzinie edukacji finansowej stanowią skuteczny i odpowiedzialny społecznie środek, umożliwiający oszczędzającym uniknięcie inwestycji w produkty niedostosowane do ich oczekiwań i profilu ryzyka.

4.2. Udział zainteresowanych podmiotów w inicjatywach w zakresie odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw ogranicza się wciąż do niewielkiej liczby przedsiębiorstw oraz, częściowo, do działalności skierowanej do ogółu zainteresowanych podmiotów. Czekają nas jeszcze długie drogi, jednak niektóre sektory, np. banki ludowe i spółdzielcze, kasy oszczędnościowe, ubezpieczenia spółdzielcze i wzajemne, pragną zrobić jeszcze więcej i lepiej.

4.3. Jeden z problemów, jakie się pojawiły, dotyczy sposobów wynagradzania najwyższych postawionych dyrektorów banków inwestycyjnych: powinny one zostać poddane przeglądowi, sprowadzone do rozsądnego poziomu i skorelowane w odpowiedni sposób z zyskiem i wynikami przedsiębiorstw; obecnie pracownicy i konsumenci dotknięci kryzysem finansowym potępiają wygórowane wynagrodzenia menedżerów wysokiego szczebla, które przyczyniają się do pogłębiania problemów. Wynagrodzenia te często pozostają bardzo wysokie niezależnie od dobrych czy złych wyników firmy.

4.4. Nowe modele zarządzania przedsiębiorstwami finansowymi, nastawione na maksymalizację zysku w bardzo krótkim czasie, skłaniają czasem, szczególnie w związku z kwartalnymi ocenami osiągnięć, do nieodpowiedzialnych zachowań, tak jak to miało miejsce w przypadku niedawnych skandali finansowych w niektórych krajach Unii. Odpowiedzialność społeczna skłania natomiast do wysiłku w celu zapewnienia stabilności i trwałości osiągniętego zysku, poprzez wykorzystanie materialnego i niematerialnego kapitału przedsiębiorstwa, jaki stanowią w przypadku przedsiębiorstw finansowych pracownicy i oparte na zaufaniu stosunki z klientami.

4.5. EKES pragnie, by kodeksy postępowania oparte na idei odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw były szeroko rozpowszechniane. Istotne jest, by kodeksy takie można było kontrolować i by rzeczywiście je kontrolowano, celem uniknięcia kolejnych przypadków doskonałych kodeksów postępowania podpisanych i opublikowanych przez przedsiębiorców, którzy oszukali setki tysięcy oszczędzających, jak dowiodły tego wielkie skandale finansowe ostatnich lat ⁽²⁾.

5. Banki lokalne i rozwój gospodarki lokalnej i MŚP

5.1. Różne typy banków konkurują ze sobą w ramach jednego rynku, proponując zasadniczo tego samego rodzaju usługi. Wszystkie są zobowiązane do działania zgodnie z zasadami efektywności ekonomicznej. Spółki akcyjne, banki prywatne koncentrują się bardziej na zysku akcjonariuszy, podczas gdy inne spółki ukierunkowane są bardziej na rozwój gospodarczy i społeczny danego obszaru i zwracają szczególną uwagę na problemy dostępu do kredytu, mniej zamożnych klientów, rozwoju MŚP, rozwoju najuboższych warstw społeczeństwa oraz obszarów peryferyjnych i najbardziej oddalonych.

⁽²⁾ Osobom takim przyznawano nawet honorowe wyróżnienia z następującym uzasadnieniem: „zaangażowany na szczeblu lokalnym, krajowym i międzynarodowym w działalność przedsiębiorczą prowadzoną odważnie, z uporem, pomysłowością i doskonałym przygotowaniem zawodowym, z jasną wizją uwzględniającą aspekt etyczny, co dowodzi, że w błędzie są ci, co prawda nieliczni, którzy uważają, że etyka i ekonomia są pojęciami trudnymi do pogodzenia”.

⁽¹⁾ Zob. przypis 7.

5.2 Okazuje się, że na obszarach o bardziej rozwiniętym lokalnym systemie bankowym współczynnik wzrostu gospodarki lokalnej znacznie się zwiększa. Należy także podkreślić, że w wielu krajach banki lokalne przybierają głównie postać kas oszczędnościowych i spółdzielni, które dużą część zysku ponownie inwestują w dany obszar.

5.3. System bankowy pełni dwojaką rolę: na poziomie przedsiębiorstw powinien on zwiększać skuteczność zarządzania instytucjami kredytowymi, mierzoną nie tylko w kategoriach dochodowości, ale także zdolności innowacyjnej i jakości wykorzystywanego kapitału ludzkiego; na poziomie terytorialnym powinien przyczyniać się do rozwoju lokalnego, który należy mierzyć nie tylko w kategoriach wielkości przyznanego kredytu, ale także zdolności inwestowania w wybór projektów i ocenę potencjału przedsiębiorców i przedsiębiorstw, którą można by określić jako „efektywność terytorialną”. Skuteczne zarządzanie powinno służyć efektywności terytorialnej: na nic zdadzą się skuteczne banki, jeśli nie przyczyniają się one do rozwoju lokalnego⁽¹⁾.

5.4. Odpowiednim narzędziem ułatwiającym MŚP dostęp do kredytów stały się spółki dostarczające zabezpieczenia i gwarancje, istniejące także na poziomie europejskim. Dzięki nim udzielane są kredyty inwestycyjne małym i średnim przedsiębiorstwom, niemogącym się oprzeć na osobistych gwarancjach, których wymagają kredytodawcy i które pozwalają na nawiązanie trwałych stosunków z bankiem.

6. Rola decydentów politycznych

6.1. EKES wskazuje w tym kontekście, że należy uznać podejście interwencyonistyczne za nieodpowiednie, ponieważ doświadczenie uczy, że lepiej jest, gdy inicjatywy o charakterze społecznym i etycznym rodzą się spontanicznie u podstaw. Wszelka interwencja „aktywna” zawiera w sobie ryzyko zniekształcenia tego spontanicznego charakteru i sprzeniewierzenia się mu, zaś charakter ten stanowi najważniejszą gwarancję „bioróżnorodności” systemu gospodarczego i finansowego. Jednocześnie EKES jest zdania, że decydenci polityczni powinni powstrzymywać się od wszelkich działań, które mogłyby zahamować istniejące inicjatywy i spontaniczne pojawianie się nowych.

6.2. EKES zastanawia się, czy inicjatywy o charakterze etycznym i społecznym realizowane przez organizacje ukierunkowane głównie na zysk powinny korzystać z przywilejów podatkowych lub regulacyjnych. W odniesieniu do tej kwestii warto rozróżnić dwa rodzaje sytuacji.

6.2.1. Organizacja nastawiona na zysk uruchamia inicjatywę, która jest strukturalnie odrębna od jej głównej dziedziny działalności (patrz np. przypadek operacji „Point passerelle” francuskiego Crédit Agricole). W tym przypadku nie powinno być wątpliwości co do możliwości przyznania rekompensaty w porównaniu ze zwykłym postępowaniem.

6.2.2. Organizacja nastawiona na zysk uruchamia inicjatywę, które nie mogą być strukturalnie oderwane od jej głównej dziedziny działalności. W tym przypadku słuszność stosowania systemu rekompensat była przedmiotem dłuższej debaty. Zwolennicy możliwości stosowania ulg podatkowych, rekompensat finansowych lub korzystniejszych przepisów są zdania, że pozytywne efekty zewnętrzne wynikające z inicjatywy uzasadniają uprzywilejowane traktowanie. Pojawiają się jednak także głosy przeciwnie, które opierają się na dwóch podstawowych argumentach: jedynie inicjatywy realizowane w ramach autonomicznej równowagi gospodarczej (to jest takie, które są w stanie zapewnić odpowiedni zysk) mogą przetrwać próbę czasu. Ponadto prawdziwie etyczny i społeczny sposób funkcjonowania powinien być bezinteresowny, a nie motywowany korzyściami regulacyjnymi, finansowymi lub podatkowymi. Ten rodzaj funkcjonowania zawiera sam w sobie nagrodę: sam fakt czynienia dobra powinien przynieść satysfakcję jego autorowi.

6.2.3. EKES uważa, iż obecnie wszystkie systemy uznają de facto rekompensatę związaną z inicjatywami etycznymi lub społecznymi. Przepisy podatkowe zezwalają na odliczenie wydatków pod warunkiem, że są one nierozłącznie związane z tworzeniem dochodu. Zasada ta nie obowiązuje (oczywiście w pewnych granicach i pod pewnymi warunkami) w przypadku, gdy wydatki podyktowane są szczodrością i przeznaczone dla organizacji charytatywnych lub użyteczności społecznej. W takiej sytuacji przewiduje się odliczenie wydatków od podstawy opodatkowania, nawet jeśli nie są one nierozłącznie związane z tworzeniem dochodu.

6.2.4. EKES jest zdania, iż ramy regulacyjne nigdy nie są neutralne w stosunku do zachowań organizacji lub osób. Opierając się na tym stwierdzeniu, EKES jest zdania, że w systemie, który już sprzyja pewnym zachowaniom, pomysł usystematyzowania i uogólnienia zasady, zgodnie z którą w przypadku inicjatyw etycznych i społecznych należałoby zaoferować rekompensatę, odpowiada kryteriom sprawiedliwości i racjonalności działań publicznych dotyczących gospodarki i społeczeństwa.

6.2.5. Zgodnie z zasadą, którą proponuje EKES, z rekompensat korzystałyby inicjatywy etyczne i społeczne instytucji, a nie bezpośrednio te ostatnie. EKES uważa, że zasada ta jest w istocie słuszna. Nie można siłą oderwać etyki od ekonomii, narzucając zasadę, zgodnie z którą jedynie inicjatywy nieprzynoszące żadnego zysku ekonomicznego dla ich autora mogą być uznane za prawdziwie etyczne. Idąc tym tropem, należałoby uznać za inicjatywy etyczne wyłącznie akcje charytatywne lub manifestacje szczodrości.

7. Rekompensaty finansowe i podatki

7.1. EKES ocenia pozytywnie inicjatywy zmierzające w tym kierunku. Podejście to jest uzasadnione również z ekonomicznego punktu widzenia. Z różnych powodów związanych z decyzjami politycznymi, ograniczeniami finansów publicznych lub wytycznymi dotyczącymi skuteczności ekonomicznej, w ciągu ostatnich 10–20 lat obserwowaliśmy erozję państwa opiekuńczego. Aby uniknąć nadmiernego obniżenia dobrobytu ludności, wzrost gospodarczy nie powinien być jedynym czynnikiem, od którego zależy zaspokojenie wszelkich potrzeb związanych z dobrobytem i ochroną społeczną, ale powinno się zrobić miejsce dla rozwoju inicjatyw od najniższego szczebla w kierunku wyższych.

⁽¹⁾ P. Alessandrini (2003), „Le banche tra efficienza gestionale ed efficienza territoriale: alcune riflessioni” („Banki – między efektywnością zarządzania a efektywnością terytorialną: garść refleksji”).

7.2. Organizacja sektora ubezpieczeń zdrowotnych w Holandii jest przykładem przepisów sprzyjających integracji sektora publicznego i prywatnego w celu dalszego zapewnienia wysokich standardów państwa opiekuńczego. Z jednej strony firmy ubezpieczeniowe mają obowiązek ubezpieczyć wszystkich obywateli, z drugiej zaś mogą mieć dostęp do publicznego systemu rekompensat, z uwagi na poważne ryzyko, jakie ponoszą. Na rynku holenderskim podjęto także wzorcowe inicjatywy ułatwiające nosicielom wirusa HIV dostęp do ubezpieczeń na życie.

7.3. Belgia dostarcza interesującego przykładu rekompensat finansowych mających na celu ułatwienie dostępu do podstawowych usług finansowych. Działa tam fundusz międzybankowy, który przyznaje rekompensaty pośrednikom zapewniającym łatwiejszy dostęp do usług: w ten sposób najbardziej restrykcyjni pośrednicy są płatnikami netto tego funduszu, podczas gdy ci, którzy mają bardziej otwarte podejście są jego beneficjentami netto.

7.4. Jeżeli chodzi o ulgi podatkowe, istnieje już rozpowszechniony system faworyzujący spółdzielnie ukierunkowane na wzajemność.

7.5. Przykładem prawodawstwa przyznającego korzyści podatkowe organizacjom o wyraźnym nastawieniu społecznym są przepisy regulujące funkcjonowanie niekomercyjnych organizacji użyteczności społecznej we Włoszech.

8. Przepisy

8.1. Przepisy narzucają koszty i ograniczenia, które hamują funkcjonowanie przedsiębiorstw i pośredników. W ciągu ostatnich dwudziestu lat interwencje dyktowane były względami

sprawiedliwości. Zrównując wszystkie porównywalne podmioty (np. banki, towarzystwa ubezpieczeniowe itp.) przepisy umożliwiły wzmocnienie konkurencji i efektywności ekonomicznej. Zasada ta stosowana zbyt sztywno i bez stosownej korekty staje się jednak przeszkodą nie do pokonania z punktu widzenia tworzenia i kontynuowania inicjatyw etycznych i społecznych. Niebezpieczeństwo to można zmniejszyć, stosując w sposób systematyczny i ukierunkowany „zasadę proporcjonalności”, zgodnie z którą niewielki pośrednik o ograniczonej działalności nie może podlegać tym samym obciążeniom regulacyjnym, co złożona organizacja ponadnarodowa.

8.2. Każda organizacja, w przypadku której można wykazać, że zrezygnowała, przynajmniej częściowo, ale w sposób stały i usystematyzowany, z kryterium maksymalizacji zysku na rzecz promowania inicjatyw o charakterze etycznym i społecznym, powinna korzystać z systemu podatkowego i regulacyjnego odrębnego, przynajmniej częściowo, od systemu ogólnego. W niektórych państwach członkowskich etyczni inwestorzy korzystają już z odstępstwa od dyrektywy bankowej: należy starać się o objęcie tą zasadą ogółu państw członkowskich.

8.3. Mimo uznania roli ruchów spółdzielczych w traktacie europejskim, w wielu państwach członkowskich nie jest ona uznawana i otwarcie chroniona. Należy działać na rzecz bardziej systematycznego i szerokiego uznania tej formy zarządzania przedsiębiorstwami.

8.4. Poprzez zapewnienie, że państwa członkowskie nie podejmą środków prowadzących do zakłóceń konkurencji, Komisja Europejska może sprzyjać ochronie różnorodności oferty usług finansowych, bankowych i ubezpieczeniowych. Powinny to uwzględniać przepisy dotyczące pomocy krajowej.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie stosunków UE-Brazylia

(2009/C 100/15)

Podczas sesji plenarnej dnia 16 stycznia 2008 r., Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

stosunków UE-Brazylia.

Sekcja Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 30 września 2008 r. Sprawozdawcą był Paulo Barros VALE, a współsprawozdawcą Giuseppe Antonio Maria IULIANO.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 - 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 116 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1. Niniejsza opinia analizuje stosunki między UE a Brazylią oraz wyłaniającą się rolę polityczną i gospodarczą, którą Brazylia odgrywa w coraz większym stopniu na arenie międzynarodowej.

1.2. W 2007 r. zawarto nowe partnerstwo strategiczne UE-Brazylia⁽¹⁾, któremu konkretny kształt nadano podczas pierwszego szczytu szefów państw i rządów UE-Brazylia dnia 4 lipca 2007 r. EKES przedstawia w niniejszej opinii swoje zalecenia dotyczące propozycji zawartych we wspólnym planie działania, który rozwija punkty partnerstwa strategicznego w takich obszarach jak uczestnictwo, spójność społeczna i gospodarcza, współpraca gospodarcza i handlowa, edukacja, badania i rozwój, dialog społeczny, środowisko naturalne, zmiany klimatyczne i biopaliwa oraz imigracja.

1.3. Jeśli chodzi o rolę EKES-u, w opinii proponuje się utworzenie okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego UE i Brazylii, na wzór podobnych rozwiązań funkcjonujących w stosunkach z Indiami i Chinami. Partnerem Komitetu w nowym organie będzie Rada Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Brazylii, utworzona w 2003 r. przez prezydenta Lulę da Silvę i stanowiąca brazylijski odpowiednik EKES-u. W opinii przedstawiono również propozycje dotyczące przyszłego składu i funkcjonowania okrągłego stołu, a także nakreślono tematy, które zdaniem Komitetu powinny figurować w programie działań i które obejmują kwestie gospodarcze, społeczne i ekologiczne, stosunki wielostronne, współpracę UE i Brazylii z krajami trzecimi, oraz rolę Brazylii w procesie integracji Mercosuru i w ramach stosunków UE-Mercosur.

2. Uzasadnienie sporządzenia opinii

2.1. Celem niniejszej opinii, podobnie jak opracowanych w przeszłości opinii w sprawie Chin i Indii, jest przygotowanie okrągłego stołu społeczeństwa obywatelskiego UE i Brazylii, a także wyrażenie stanowiska Komitetu odnośnie do samego okrągłego stołu.

2.2. Należy również wspomnieć, iż okrągły stół wpisuje się w szerszą strategię UE, obejmującą partnerstwo strategiczne między UE a Brazylią, co jest wyraźnie widoczne w konkluzjach ze szczytu UE-Brazylia w Lizbonie, podczas którego postanowiono promować współpracę między Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym a Radą Rozwoju Społeczno-Gospodarczego (CDES) jako część architektury instytucjonalnej stosunków między obiema stronami⁽²⁾.

2.3. W opinii podniesione zostały następujące zagadnienia: obecna sytuacja w zakresie stosunków UE-Brazylia, ich tło historyczne i perspektywy na przyszłość, pozycja Brazylii względem Mercosuru i wspólnoty międzynarodowej oraz aspekty, które bezpośrednio lub pośrednio rzutują na stosunki tego kraju z UE na różnych płaszczyznach lub je kształtują.

2.4. Inicjatywa EKES-u ma na celu nakreślenie sposobów funkcjonowania okrągłego stołu w przyszłości, jak również głównych tematów, które zdaniem Komitetu powinny złożyć się na kształt i działalność okrągłego stołu oraz stanowić wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego Europy w szczyt UE-Brazylia, który ma się odbyć w grudniu 2008 r. Oczekuje się, że idea utworzenia okrągłego stołu spotka się z przychylną reakcją polityczną podczas szczytu.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady „W stronę partnerstwa strategicznego pomiędzy UE a Brazylią”, COM(2007) 281 wersja ostateczna z dnia 30 maja 2007 r.

⁽²⁾ Szczyt UE-Brazylia, Lizbona, dnia 4 lipca 2007 r.; punkt 16 wspólnej deklaracji, PR 11531/07 (notatka prasowa 162).

3. Ramy działania

3.1. Tło historyczne

3.1.1. Od zakończenia okresu kolonizacji Brazylii utrzymuje do dziś dobre stosunki ze wszystkimi państwami europejskimi. Jedynym nowym elementem koncepcji ustrukturyzowania stosunków między UE a Brazylią jest więc sama Unia Europejska, która integruje i pragnie pogłębiać systematyczną, ciągłą organizację długofalowej współpracy pomiędzy obydwojoma regionami oraz uosabia jej wartości.

3.1.2. Kontakty te były już przedmiotem wielu inicjatyw, mających na celu ich sformalizowanie na różnych płaszczyznach. W odniesieniu do zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego za przykład posłużyć może porozumienie międzyinstytucjonalne podpisane w lipcu 2003 r. między EKES-em a Radą Rozwoju Społeczno-Gospodarczego (CDES) Brazylii; wcześniej stosunki te regulowała umowa ramowa o współpracy, zawarta w 1992 r. między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Federacyjną Republiką Brazylii. CDES, z którą EKES utrzymuje bliskie kontakty, istnieje od maja 2003 r. Obecnie przewodniczy jej prezydent Republiki, a w jej skład wchodzi 102 członków⁽¹⁾.

3.1.3. Mimo zdecydowanej postawy obu stron wzajemne stosunki nie rozwinęły się zgodnie z oczekiwaniami, przede wszystkim w obszarze społecznym i gospodarczym, choć wszystko wskazuje na to, iż w 2007 r. zostały one ożywione, szczególnie w obszarach pozahandlowych. Opracowano liczne inicjatywy⁽²⁾, a rozpoczęte działania powinny zostać zintensyfikowane w 2008 r. dzięki ukształtowaniu strategicznego partnerstwa między UE a Brazylią, zalecanego przez Komisję w komunikacie z maja 2007 r. Niemniej jednak dwustronne stosunki gospodarcze i w zakresie przedsiębiorczości między państwami członkowskimi a Brazylią rozwijają się prężniej niż współpraca między UE a Brazylią zarówno ogólnie, jak i w konkretnych obszarach. Inwestycje krajów europejskich w Brazylii, współpraca handlowa i przemysłowa, pomoc na rzecz rozwoju oraz dialog między podmiotami społecznymi to pozytywne elementy uzasadniające odgrywanie przez społeczeństwo obywatelskie większej i wyraźniejszej roli, tak aby zapewnić społeczny wymiar stosunków gospodarczych i społecznych, którym usiłuje się nadać nową dynamikę.

3.1.4. Szczyt, który odbył się dnia 4 lipca 2007 r. w Lizbonie umożliwił stworzenie solidnych podstaw dla dwustronnych stosunków instytucjonalnych na najwyższym szczeblu poli-

tycznym; ustanowiono mechanizmy trwałego dialogu, które otwierają drogę nowemu owocnemu etapowi we wzajemnych stosunkach. W tym nowym okresie planuje się nasilenie dialogu politycznego w poszczególnych sektorach, znalezienie odpowiedzi na różne wyzwania o zasięgu globalnym, zarówno obecne, jak i te, które mogą pojawić się w przyszłości, rozszerzenie i pogłębienie stosunków handlowych i gospodarczych, a także zbliżenie społeczeństw Europy i Brazylii.

3.1.5. Jak wskazano w komunikacie Komisji, strategiczne partnerstwo między UE a Brazylią może w znacznym stopniu przyczynić się do wzmocnienia pozytywnego potencjału przywódczego Brazylii na szczeblu światowym i regionalnym. W tym kontekście partnerstwo to może być czynnikiem uzupełniającym i przyspieszającym zarówno procesy integracji regionalnej zwłaszcza w obrębie Mercosuru – oraz negocjacji prowadzonych przez tę organizację z Unią Europejską w celu podpisania umowy o stowarzyszeniu pomiędzy oboma regionami, jak i ruch na rzecz utworzenia Unii Narodów Ameryki Południowej (UNASUR).

3.2. Kontekst

3.2.1. Ze względu na dynamikę społeczeństwa, wielkość terytorium (Brazylia graniczy z prawie wszystkimi krajami w Ameryce Południowej) oraz gospodarkę Brazylii stała się jednym z głównych podmiotów na arenie międzynarodowej. Odgrywa zasadniczą rolę w obrębie Mercosuru i ogólnie w Ameryce Łacińskiej, a także w coraz większym stopniu uczestniczy w negocjacjach dotyczących zasad handlu światowego. Pozwala to stwierdzić, iż w niedawno rozpoczętym XXI wieku kraj ten stanie się jednym z najważniejszych podmiotów na świecie (BRIC)⁽³⁾. Brazylia opracowała swój model przede wszystkim w oparciu o doświadczenia w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego Europy. Odegrała również istotną rolę w propagowaniu politycznego i społecznego wymiaru strategii Mercosuru, bardzo podobnych zresztą do strategii realizowanych w ramach integracji Wspólnoty Europejskiej.

3.2.2. Mając na uwadze ambitne cele przewidziane w ramach stosunków UE–Brazylia, szczególnie w dziedzinie integracji gospodarczej i społecznej, niezbędne wydaje się wzmocnienie potencjału instytucjonalnego Brazylii, tak by możliwe było wzajemne oddziaływanie obu stron i tym samym zapewnienie większej skuteczności i lepszych wyników strategicznego partnerstwa pożądanego przez obie strony.

3.2.3. Dotychczas wkład Brazylii w stosunki z UE koncentrował się na aspektach handlowych i gospodarczych, np. na kwestii biopaliw i współpracy trójstronnej (UE, Brazylia i kraje rozwijające się), usytuowaniu i działaniu „u boku” UE w takich obszarach jak zmiany klimatyczne czy nauka i technologia.

⁽¹⁾ Partnerzy społeczni stanowią około połowy składu Rady. Należą do niej również przedstawiciele prywatnych fundacji, świeckich i religijnych organizacji pozarządowych, stowarzyszeń osób niepełnosprawnych, ruchów ludowych i spółdzielni, organizacji studentów i rektorów uniwersytetów, a także ośrodków badań oraz instytutów zajmujących się kwestiami społecznymi, gospodarczymi oraz statystykami.

⁽²⁾ Na płaszczyźnie społeczeństwa obywatelskiego warto przytoczyć następujące inicjatywy: zorganizowanie w lipcu w Brasiliu wspólnego seminarium (CDES i EKES) na temat „UE i Mercosur: wkład instytucji społeczeństwa obywatelskiego w rozwój krajowy i regionalny”, a także podpisanie przez EKES i CDES wspólnej deklaracji, wyrażającej wolę obu stron zintensyfikowania stosunków między UE a Brazylią.

⁽³⁾ Brazylia, Rosja, Indie, Chiny.

3.2.4. Stosunki dwustronne między Brazylią a obecnymi państwami członkowskimi UE, będące pochodną ważnej pozycji Brazylii na arenie międzynarodowej, wykraczają znacznie poza kwestie gospodarcze i handlowe, co w dużym stopniu wynika z istnienia wielkich zgrupowań różnych narodowości europejskich w Brazylii, jak i dynamicznych wspólnot imigrantów z Brazylii w wielu krajach europejskich. Stąd też od wieków mamy do czynienia z przepływem ludzi w obydwóch kierunkach, co tworzy bliskie więzi między Brazylią a licznymi państwami członkowskimi UE.

3.2.5. Najbliższy szczyt UE-Brazylia odbędzie się w grudniu 2008 r. w Rio de Janeiro i będzie kolejnym kamieniem milowym, bez względu na przebieg negocjacji w sprawie umowy między UE a Mercosurem. Zaproponowane przez UE cele powinny zostać włączone do wspólnego planu działania, który zostanie przyjęty najpóźniej podczas tegorocznego szczytu. Należą do nich: opracowanie wspólnego programu, ze wzmocnieniem stosunków wielostronnych, podwyższenie norm w zakresie praw człowieka, demokracji i dobrego sprawowania rządów, propagowanie rozwoju społecznego i ludzkiego, ochrony środowiska, bezpieczeństwa energetycznego oraz stabilności i dobrobytu w Ameryce Łacińskiej, wzmocnienie więzi gospodarczych i handlowych (przy zwróceniu szczególnej uwagi na zagadnienia związane z rynkami finansowymi), społeczeństwa informacyjnego, transportu lotniczego i morskiego, współpracy naukowej i technologicznej, jak również szerzenie pokoju i organizowanie wymiany w obszarze edukacji, kultury i społeczeństwa obywatelskiego między obiema stronami.

3.2.6. Ważne jest stworzenie jasnych ram stosunków między UE a Brazylią, jednak codzienne relacje budowane są głównie z wykorzystaniem licznych aspektów społeczeństwa obywatelskiego, a nie za pośrednictwem tzw. przedstawicieli politycznych. To przedsiębiorstwa, różnorodne instytucje nienastawione na zys oraz jednostki i grupy obywateli stanowią rzeczywisty motor rozwoju tychże stosunków. Dla przykładu, związki zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców od dawna mają fundamentalne znaczenie dla reform w kraju; w swoim raporcie z 2006 r. dotyczącym obu Ameryk Międzynarodowa Organizacja Pracy chwali Brazylię za poprawę systemu opieki zdrowotnej oraz bezpieczeństwa w miejscu pracy, jak też za postawę związków zawodowych i przedsiębiorstw, które zrozumiały, że zdrowie i samopoczucie pracowników są ważniejsze niż żądania płacowe. Organizacje pozarządowe także wspierały krajowe wysiłki na rzecz redystrybucji zasobów do najbardziej potrzebujących obszarów i warstw społeczeństwa. Nie chodziło jedynie o zwalczanie ubóstwa, lecz również o promowanie spójności społecznej i gospodarczej, do której przysłużył się udział partnerów społecznych, spółdzielni oraz sieci organizacji pozarządowych w całym kraju. Można tu mówić o faktycznym sukcesie modelu rozwoju, w którym uczestniczyła większość społeczeństwa obywatelskiego i który został uznany przez Program

Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (UNDP). Dzięki aktywnej współpracy ze strony społeczeństwa udało się zbadać poziom rozwoju społecznego w 5 tys. gmin brazylijskich. Ponadto Komisja Europejska ⁽¹⁾ stwierdziła, iż w 2005 r. UE przeprowadziła 37 projektów o całkowitej wartości 24 mln EUR, korzystając z pomocy miejscowych organizacji pozarządowych. Komisja podkreśliła, że partnerzy uczestniczący w tych projektach są odpowiedzialni, kompetentni, potrafią sprostać wyzwaniom oraz dostosować się do zmian.

3.2.7. Relacje między UE a Brazylią w wielu obszarach pozostały zaniedbane z powodu braku jasnej polityki promowania języka portugalskiego oraz niewystarczających instrumentów szerzenia języka.

3.2.8. Mając na uwadze rozmiar rynków oraz ich charakterystykę, pozostaje jeszcze wiele do zrobienia w zakresie wzmocnienia potencjału turystyki w obydwóch regionach.

3.3. Perspektywy na przyszłość

3.3.1. Uczestnictwo oraz spójność społeczna i gospodarcza Rozwój oraz konsolidacja demokracji mają priorytetowe znaczenie dla polityki brazylijskiej. Wzmocnienie demokracji uczestniczącej stanowi główną oś polityczną w ramach tego procesu. Demokracja uczestnicząca znajduje oparcie w konstytucji Brazylii oraz licznych, stosowanych już mechanizmach uczestnictwa. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, a szczególnie CDES, bardzo poważnie traktują tego rodzaju formy ekspresji obywateli.

Brazylia gromadzi doświadczenia w zakresie uczestnictwa na różnych płaszczyznach, by zrealizować najważniejsze programy redystrybucji zasobów i wsparcia społecznego. UE, ze swojej strony, opracowała na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci podobny system prowadzenia polityki spójności społecznej i gospodarczej. Warto porównać doświadczenia obu stron, zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę, iż różnice regionalne w Brazylii są nadal spore, mimo poprawy wskaźnika Gini ⁽²⁾. Należy podkreślić, że wspomniane formy uczestnictwa powinny objąć również organizacje partnerów społecznych (związki zawodowe oraz przedsiębiorców), organizacje pozarządowe oraz władze krajowe, regionalne i lokalne. W ten sposób utworzono by sieci podmiotów odpowiedzialnych za politykę rozwoju i kwestie równości.

⁽¹⁾ Brazylia, krajowy dokument strategiczny 2007–2013.

⁽²⁾ Wskaźnik Gini stosowany jest najczęściej w celu obliczenia nierówności w dystrybucji dochodu; oś pionowa przedstawia graficznie liczbę mieszkańców, a oś pozioma wielkość dochodów.

3.3.2. Współpraca gospodarcza i handlowa oraz rolnictwo. Należy opracować strategię i instrumenty na rzecz wspierania rozwoju coraz głębszej integracji gospodarczej i handlowej, począwszy od sektorów o strategicznym znaczeniu, w których Brazylia i UE zajmują pozycję konkurencyjną na arenie światowej. Ważne jest także stworzenie możliwości uczestnictwa i kontroli, które pozwoliłyby zorganizowanemu społeczeństwu obywatelskiemu śledzić z bliska tendencje w dziedzinie inwestycji oraz wyniki współpracy. Obecnie Brazylia, która jest już jednym z największych na świecie eksporterów artykułów żywnościowych, uważa, że może sprostać zwiększonemu popytowi międzynarodowemu w tej dziedzinie, jeżeli otrzyma w tym celu konieczne inwestycje zewnętrzne. Wzrost brazylijskiej produkcji rolnej został osiągnięty bardziej dzięki podniesieniu produktywności niż w wyniku zwiększenia wykorzystywanego arealu, co może być ważnym czynnikiem zmniejszenia wylesiania Amazonii. Trudności zaistniałe podczas dyskusji w WTO (negocjacje z Doha i postępy w ramach grupy G20) na temat subsydiów dla producentów rolnych oraz opłat celnych nakładanych na ich produkty odzwierciedlają różnice interesów UE i Brazylii. Reforma WPR powinna zostać usprawniona na rzecz większej sprawiedliwości i równowagi w handlu produktami rolnymi. Równie ważne jest zwiększenie przejrzystości na rynku oraz poprawa bezpieczeństwa żywności i zdrowia zwierząt w celu wzmocnienia zaufania konsumentów.

3.3.3. Współpraca w dziedzinie edukacji. Kwestia ta powinna mieć charakter priorytetowy dla okrągłego stołu, ponieważ jest jednym z priorytetów wybranych przez Komisję Europejską. EKES zaleca utrzymanie tego priorytetu, ze szczególnym naciskiem na europejskie doświadczenia w zakresie uczenia się przez całe życie, wspieranego przez europejskich partnerów społecznych w ramach dialogu społecznego, a także strategią na rzecz wspierania zatrudnienia w ramach procesu luksemburskiego. Mogłoby to przyjąć formę europejskiego „sprawdzonego rozwiązania”, równie użytecznego dla Brazylii. Warto wspierać przyjęte w krajowym dokumencie strategicznym podejście dotyczące kształcenia wyższego, lecz zasadnicze wyzwania dla Brazylii istnieją w dziedzinie kształcenia na poziomie podstawowym i średnim. Zbliżenia między Brazylią a UE można by dokonać poprzez wymianę między ośrodkami kształcenia na różnych poziomach, w szczególności przy zaangażowaniu uczniów i nauczycieli. Udane własne doświadczenia w zakresie wymiany studentów w obrębie UE powinny być podstawą podobnych programów obejmujących UE i Brazylię, oprócz programu *Erasmus Mundus* (który ma z konieczności ograniczony wymiar) już zaplanowanego w krajowym dokumencie strategicznym 2007–2013, wspierając jeszcze bliższe powiązania i większe wzajemne poznanie w przyszłości.

3.3.4. Współpraca w dziedzinie badań i rozwoju. Szczególnie w sektorze badań i rozwoju może zaistnieć znaczna komplementarność i synergia, dzięki zróżnicowanemu podejściu stosowanemu przez poszczególne społeczności naukowe i technologiczne, a także w związku z priorytetami wynikającymi z możliwości tych dwóch różnych gospodarek i kultur. UE powinna zwłaszcza rozważyć możliwość zastosowania przy-

spieszonej procedury dla brazylijskich naukowców w ramach siódmego programu ramowego na rzecz badań i rozwoju technologicznego UE.

3.3.5. Dialog społeczny w europejskich przedsiębiorstwach wielonarodowych prowadzących działalność w Brazylii. Doświadczenie z komitetami europejskich związków zawodowych, będącymi instrumentami informowania i konsultacji dla pracowników europejskich przedsiębiorstw wielonarodowych, jest kolejnym przykładem europejskich sprawdzonych rozwiązań, które mogłoby zostać przyjęte – dobrowolnie lub w ramach odpowiedzialności społecznej przedsiębiorstw – przez europejskie przedsiębiorstwa wielonarodowe działające w Brazylii.

3.3.6. Środowisko, zmiany klimatyczne i biopaliwa. Obecnie, gdy zwalczanie zmian klimatycznych oraz poszukiwanie trwałych i bardziej przyjaznych środowisku źródeł energii należą do najbardziej priorytetowych kwestii na szczeblu międzynarodowym, Brazylia może być ważnym partnerem dla Europy i całego świata również w zakresie dostarczania biopaliw, w szczególności bioetanolu – a jest to sektor, w którym dokonano ostatnio znaczących postępów. Ponadto Europa i Brazylia mogą wspólnie ustanowić współpracę z Afryką w celu eksportowania brazylijskiej technologii i know-how, które umożliwiłyby produkcję bioetanolu na tym kontynencie, wspierając jej rozwój poprzez politykę współpracy trójstronnej nowej generacji.

Dziedziną ważną dla interesów europejskich i światowych jest ochrona lasów amazońskich⁽¹⁾. W tym celu należy ustanowić międzynarodowe partnerstwa, obejmujące podmioty publiczne lub prywatne, stale pamiętając o ograniczeniach nałożonych na to dziedzictwo światowe przez suwerenne prawodawstwo brazylijskie i przez państwo brazylijskie. Brazylijska opinia publiczna i władze tego kraju są bardzo wrażliwe na tę tematykę, lecz chodzi tutaj o aktualny stan środowiska na świecie i jego przewidywalne zmiany, w związku z czym kwestia ta będzie musiała stać się priorytetem współpracy między Brazylią a Europą.

Należy wspomnieć, że od prawie trzech lat istnieje formalnie ustanowiony „Dialog UE–Brazylia na rzecz zrównoważonego rozwoju i zmian klimatycznych”, lecz jego działalność ograniczała się dotąd do spotkań w sprawie ustalenia programu mającego umożliwić obu stronom zajęcie stanowiska w sprawie określonych tematów.

⁽¹⁾ Rząd Brazylii realizuje obecnie „Plan na rzecz zrównoważonego rozwoju Amazonii”, który obejmuje strategię, oczekiwania i środki dla Amazonii oraz ma na celu ustanowienie form interwencji publicznej w tym rozległym regionie, przede wszystkim w zakresie zwalczania wylesienia, nie tylko jako kwestii wyłącznie ekologicznej, lecz także jako integralną część polityki rządowej. Istnieje także fundusz na rzecz wspierania ograniczenia emisji w Amazonii, do którego wszyscy mogą dokonywać wpłat, utworzony w celu wspierania raczej wypróbowanych działań niż projektów eksperymentalnych lub pilotażowych.

3.3.7. Ubóstwo i problemy społeczne. W 2007 r. Brazylia zajmowała 70. miejsce w światowej klasyfikacji wskaźnika rozwoju społecznego ONZ, co jest pozycją niższą od zajmowanej przez kraje o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego i technologicznego. Według danych ONZ w latach 2003–2005 odsetek Brazylijczyków żyjących poniżej granicy ubóstwa zmniejszył się o 19,3 %. Obecnie odsetek ten wynosi 22,8 % ludności (tzn. 43 miliony). Dzięki programom społecznym rządu Luli dokonano pewnych niewielkich, lecz skutecznych postępów w walce z ubóstwem i nierównościami⁽¹⁾. Brazylia jest nadal jednym z krajów o największych nierównościach wewnętrznych: 20 % najbiedniejszych, głównie mieszkających na północnym wschodzie, otrzymuje jedynie 4,2 % zasobów krajowych. Dostęp do edukacji uległ poprawie w ostatnich latach, lecz utrzymują się nierówności na szczeblu terytorialnym, szczególnie jeśli chodzi o kształcenie wyższe. Wskaźnik alfabetyzacji jest stosunkowo wysoki (93,6 %) wśród młodzieży (w wieku 15–24 lata), lecz analfabetyzm wśród dorosłych jest nadal wysoki (12 %). Poprawiły się także wskaźniki dotyczące zdrowia. Brazylia przeznacza 7,9 % swojego PKB na ochronę zdrowia (średnia dla OECD wynosi 8,72 %). Polityka społeczna doprowadziła do spadku wskaźnika śmiertelności niemowląt (36 promili), lecz wiele jeszcze pozostaje do zrobienia w północnych i północno-wschodnich regionach kraju. UNAIDS szacuje, że 650 tys. Brazylijczyków jest nosicielami wirusa HIV. Droga ustawy krajowej Brazylia zapewnia powszechny dostęp do leczenia, w tym do leków antyretrowirusowych. W okresie 2004–2006 bezrobocie zmalało z 12,3 % do 8,4 %. Zmniejszyło się także bezrobocie wśród młodzieży (w wieku 18–24 lat), lecz nadal jest ono wysokie. Dlatego też tworzenie nowych miejsc pracy jest jednym z priorytetów programu rządowego, obok walki z pracą dzieci oraz pracą przymusową⁽²⁾. Szczególnie delikatną kwestią jest kwestia dostępu do ziemi uprawnej. Szacuje się, że 1 % brazylijskich właścicieli ziemskich jest w posiadaniu połowy żyznych gleb. Reforma rolna mieści się w bieżącym programie rządowym, który ustanawia cel redystrybucji ziemi na rzecz 430 tys. rodzin wiejskich, co powinno zostać zrealizowane do 2007 r. Jednakże cel ten jest jeszcze bardzo daleki od osiągnięcia⁽³⁾. Należy dokonać jeszcze wielu wysiłków, aby rozwiązać poważny problem mieszkalnictwa, który zmusza kilka milionów Brazylijczyków do mieszkania w slumsach.

3.3.8. Przepływy migracyjne. Przepływy migracyjne między krajami europejskimi a Brazylią są od wielu lat zjawiskiem stałym i dwukierunkowym (Komentarz: w XX w. przepływy migracyjne z Europy do Brazylii pochodziły przede wszystkim z Włoch i Niemiec oraz z Portugalii, Hiszpanii i Polski, kolejno pod względem liczby imigrantów. Wyjaśnia to obecność w Brazylii 30 mln potomków imigrantów z Włoch oraz 8 mln osób pochodzenia niemieckiego.). Obecnie kwestie migracyjne z konieczności włączone są do inicjatyw i propozycji UE dotyczących imigracji z krajów trzecich, zważywszy na potrzebę zwalczania nieuregulowanej imigracji,

a przede wszystkim sprzyjania formom migracji, które przynoszą korzyści obu stronom⁽⁴⁾. Rządy UE powinny uznać fakt, że w Europie ma miejsce znaczny spadek demograficzny, podczas gdy Brazylia ma przed sobą perspektywę wzrostu liczby ludności w niektórych częściach kraju⁽⁵⁾. Ze względu na szczególne znaczenie przewidywanego partnerstwa strategicznego UE i Brazylii należałoby rozważyć kwestie dotyczące przepływów migracyjnych z i do Brazylii według określonych kryteriów. Obie strony powinny starać się uprościć procedury wydawania wiz wjazdowych i pobytowych, zapewniać więcej lepszych informacji na temat możliwości legalnej migracji, nadając priorytetowy charakter wymianom studentów i badaczy, nie zachęcając jednak do drenażu mózgów. Ponadto konieczne jest wspólne określenie systemu wzajemnego uznawania dyplomów, umiejętności i doświadczenia, a także przenoszenia praw emerytalnych.

3.3.9. „Zbliżanie ludzi”. Znaczenie tej kwestii dla rządów obu bloków było widoczne na szczycie w Lizbonie i zostało podkreślone w punkcie 16 konkluzji z tego szczytu⁽⁶⁾. Oddzielone Oceanem Atlantyckim, lecz zjednoczone wspólną historią, Brazylia i Europa mogą i powinny wspierać wymianę i wzajemne poznanie swojej rzeczywistości społecznej, przyrody, sztuki, kultury i nauki. Społeczeństwo obywatelskie jest zasadniczym motorem realizacji tego celu, poprzez propagowanie wydarzeń kulturalnych i sportowych, a także innych wydarzeń, które umożliwiają mieszkańcom Brazylii i Europy wzajemne poznanie się, zbliżenie i stałe podejmowanie wspólnych inicjatyw.

3.3.10. Stan stosunków gospodarczych. Wyraźny jest wzrost wymiany handlowej między Brazylią a UE, na co wskazują dane rządu brazylijskiego za okres styczeń–maj 2008 r. Eksport Brazylii do UE wzrósł o 19 % w stosunku do tego samego okresu w poprzednim roku. UE jest głównym odbiorcą eksportu brazylijskiego po ALADI (Latynoamerykańskie Stowarzyszenie Integracyjne), Azji i USA. UE jest drugim największym partnerem handlowym Brazylii, po Azji. Jeżeli tendencja ta utrzyma się, w 2008 r. handel dwustronny może osiągnąć rekordową kwotę 84 mld dolarów (wzrost o 25 % w stosunku do 2007 r.)⁽⁷⁾. Potencjał wymiany między UE a Brazylią mógłby przekładać się na jeszcze ambitniejsze cele, lecz w takim wypadku konieczne byłoby uproszczenie procedur, zlikwidowanie biurokracji i zagwarantowanie przestrzegania norm oraz ochrony własności intelektualnej. Bardzo ważne byłoby także dokonanie przez rząd Brazylii przeglądu cel nakładanych na import niektórych produktów, co znacznie utrudnia wwożenie produktów europejskich do Brazylii.

⁽¹⁾ Zob. w szczególności innowacyjny program „Bolsa Família” (2,38 mld reali), z którego skorzystało 8,7 mln rodzin (dane z końca 2007 r.)

⁽²⁾ Najbardziej dotknięte są dzieci. Według MOP w 2004 r. 450 tys. nieletnich było zmuszanych do wykonywania prac w gospodarstwie domowym, w rolnictwie lub w sektorze usług seksualnych.

⁽³⁾ Ruch ubogich chłopów „Movimento dos Sem Terra” (1,5 mln członków) zdecydowanie żąda radykalnej reformy rolnej. Ruch ten należy obecnie do CDES.

⁽⁴⁾ Jeżeli chodzi o „pakiet imigracyjny” UE, odsyła się czytelnika do komentarzy i sugestii EKES-u szeroko udokumentowanych w wielu opiniach na temat zaproponowanych środków, a także w opiniach z inicjatywy własnej i opiniach rozpoznawczych.

⁽⁵⁾ Wskaźnik dzietności w Brazylii wyniósł dwoje dzieci przypadających na jedną kobietę w 2006 r. według badań PNAD (Pesquisa Nacional por Amostra de domicílios – Krajowe Badanie Gospodarstw Domowych) z 2006 r.

⁽⁶⁾ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

⁽⁷⁾ Więcej informacji na ten temat znajduje się w załącznikach dot. gospodarki.

4. Okrągły stół UE–Brazylia

4.1. Organizacja i funkcjonowanie

4.1.1. Utworzenie okrągłego stołu UE–Brazylia będzie ważnym sygnałem wskazującym na znaczenie, jakie obie strony przypisują swoim stosunkom w przyszłości.

4.1.2. EKES uważa, że okrągły stół powinien odbywać się dwa razy do roku, raz w Brazylii i raz w Europie, aby umożliwić poszerzanie i rozwijanie roli społeczeństwa obywatelskiego w partnerstwie między UE a Brazylią.

4.1.3. Skład okrągłego stołu powinien być zrównoważony i obejmować równą liczbę przedstawicieli EKES-u i CDES. W chwili obecnej wydaje się rozsądne, aby każda delegacja składała się z dwunastu członków.

4.1.4. Okrągły stół powinien samodzielnie omówić i ustalić swój własny system funkcjonowania tak, aby zapewnić równowagę i trwałe zasady pracy.

4.1.5. EKES uważa, że użyteczne byłoby poświęcenie części strony internetowej EKES-u okrągłemu stolowi UE–Brazylia, tak aby zachęcić społeczeństwo obywatelskie do wypowiedzania się i wnoszenia wkładu.

4.2. Propozycje tematów do przyszłego programu dialogu

Wartość dodana, którą może wnieść przyszły okrągły stół do rozwijanego partnerstwa strategicznego, zależy oczywiście ściśle od znaczenia kwestii traktowanych przez niego priorytetowo. EKES uważa zatem następujące obszary tematyczne za priorytetowe w dyskusji ⁽¹⁾:

4.2.1. Kwestie gospodarcze i społeczne

— współpraca gospodarcza, handel dwustronny i inwestycje;

— skutki globalizacji, ograniczanie jej negatywnego oddziaływania oraz wzmacnianie jej pozytywnych stron;

— ocena modeli społecznych, wymiana doświadczeń i opracowanie propozycji politycznych w tej dziedzinie, z uwzględnieniem roli społeczeństwa obywatelskiego i propagowania jego rzeczywistego i skutecznego udziału;

— monitorowanie zmian w propozycjach, modelach i środkach WTO;

— analiza ruchów migracyjnych i współpraca w zakresie praw emigrantów europejskich w Brazylii oraz imigrantów brazylijskich w Europie w celu pełnej integracji obywateli w krajach docelowych;

— wymiana doświadczeń w dziedzinie stosunków społecznych i pracowniczych, w szczególności jeśli chodzi o rolę partnerów społecznych w rozwoju zrównoważonym krajów, stosunki między pracodawcami a pracownikami, organizację i skład stowarzyszeń przedsiębiorców i związków zawodowych, przepisy prawa pracy oraz negocjowanie układów zbiorowych;

— debata dotycząca żywności oraz kwestii fitosanitarnych, a także funkcjonowania i wymiany na rynkach rolnych, z zachętami do wymiany doświadczeń i dzielenia się sprawdzonymi rozwiązaniami w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju tego sektora;

— dyskusja na temat problematyki społeczeństwa informacyjnego oraz roli technologii informacyjnych i komunikacyjnych w obecnym kontekście rozwoju zrównoważonego poszczególnych krajów;

— propagowanie dyskusji na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw oraz rozwój inicjatyw zwiększających świadomość różnych zaangażowanych podmiotów w celu szybkiego i skutecznego przyjęcia odpowiednich systemów przez społeczność przedsiębiorców;

⁽¹⁾ Podczas formułowania propozycji tematów do dyskusji przy okrągłym stole uwzględniono ustalenia poczynione w strategii lizbońskiej, ponieważ chodzi tu o instrument strategiczny o bardzo dużym znaczeniu dla UE. Dlatego też EKES, formułując wspomniane propozycje, nie mógłby oddalić się od wytycznych, pojęć i celów w niej zawartych.

- propagowanie inicjatyw na rzecz rzeczywistego zrozumienia i przyswojenie pojęć związanych z równością płci, równością szans oraz prawami mniejszości etnicznych i społecznych, a także prowadzenie debaty na ten temat;
- infrastruktura i usługi – dyskusja na ten temat, z naciskiem na takie zagadnienia jak m.in. budowa sieci dróg oraz tworzenie konsorcjów energetycznych;
- wymiana doświadczeń w dziedzinie podstawowych standardów pracy;
- debata na temat możliwości i ewentualnych ograniczeń wynikających z partnerstwa publiczno-prywatnego podczas realizacji celów publicznych.

4.2.2. Kwestie polityczne i dyplomatyczne oraz wspieranie rozwoju

- współpraca trójstronna między UE, Brazylią i państwami trzecimi, poprzez analizę obecnej rzeczywistości i istniejących inicjatyw, a także uzgadnianie przyszłych inicjatyw i działań;
- monitorowanie rozwoju procesów integracji regionalnej UE i Mercosuru;
- wykorzystanie partnerstwa strategicznego UE i Brazylii jako środka ułatwiającego integrację regionalną oraz rozwój Mercosuru i jego stosunków z Europą.

4.2.3. Kwestie ekologiczne i energetyczne

- zgłębienie tematyki oraz działania w zakresie ochrony środowiska i rozwoju zrównoważonego jako podstawy wzrostu krajowego i rozwoju globalnego;

- ocena wyzwań energetycznych, alternatywnych źródeł energii i współpracy w tej dziedzinie jako pilnych i decydujących kwestii dla przyszłości obywateli, państw i świata. W ramach tej tematyki należy położyć szczególny nacisk na biopaliwa i potrzebę ustanowienia reguł i norm ich wprowadzania na rynek.

4.2.4. Dziedzina badań i technologii oraz własności intelektualnej

- wzajemna ochrona własności intelektualnej;
- rozwój systemów współpracy naukowej i technologicznej w celu propagowania badań wspierających postępy obu stron.

4.2.5. Edukacja

- wspieranie wymiany na poziomie szkolnym i uniwersyteckim, w szczególności poprzez tworzenie programów wymiany akademickiej dla studentów i kadry, staży i innych form propagowania wiedzy i rozwoju szkolnictwa wyższego;
- omówienie i analiza kwestii związanych z edukacją i szkoleniem jako procesem uczenia się przez całe życie, który ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju jednostek i społeczeństwa.

4.2.6. Wymiana kulturalna i turystyka

- propagowanie wymiany kulturalnej i szerzenie wiedzy na temat historii i aktualnej rzeczywistości, przyczyniając się do lepszego wzajemnego poznania i zrozumienia;
- analiza i ocena roli turystyki w zbliżaniu UE i Brazylii oraz opracowanie strategii na rzecz jej wzmocnienia w sposób zrównoważony.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej (opinia z inicjatywy własnej)

(2009/C 100/16)

Na sesji plenarnej w dniach 12–13 grudnia 2007 r., działając na podstawie art. 19 ust. 1 regulaminu wewnętrznego, EKES powołał podkomitet mający za zadanie sporządzenie opinii z inicjatywy własnej w sprawie

roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej.

Podkomitet ds. roli UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, któremu powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjął swoją opinię 23 września 2008 r. Sprawozdawczynią była Jane MORRICE.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 1–2 osoby wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Z udziału UE w procesie pokojowym w Irlandii Północnej można wyciągnąć wiele wniosków. Postępy osiągnięte od mrocznych czasów, w których region ten doświadczał problemów społecznych, gospodarczych, a zwłaszcza politycznych, są wyjątkowe. Poprawie uległa sytuacja w zakresie bezpieczeństwa, reorganizacja administracji publicznej znajduje się na zaawansowanym etapie, napływ obcokrajowców, zarówno imigrantów, jak i turystów, jest nie tylko bodźcem dla gospodarki, lecz również pomaga przezwyciężyć tradycyjny sposób myślenia oparty na podziałach, współpraca transgraniczna przekracza oczekiwania, a podział władzy między byłymi przeciwnikami jest obecnie w coraz większym stopniu uznawany za „poprawny politycznie”.

1.2. Samozadowolenie byłoby jednak całkowicie nie na miejscu w tym momencie. Wstrząsający widok „murów pokoju” dzielących społeczności katolickie i protestanckie w Belfaście jest smutnym, lecz rzeczywistym przypomnieniem poważnych trudności, w obliczu których nadal stoi proces pokojowy, szczególnie w zakresie pojednania między obiema społecznościami, oraz tego, ile jeszcze pozostaje do zrobienia. Dekady przemocy, nienawiści, podejrzeń, ignorancji i nietolerancji doprowadziły do niespotykanego wcześniej podziału społeczności w Irlandii Północnej. Chociaż można żyć w „dostatecznym poczuciu” pokoju za murami, w domach, wsiach, kościołach, szkołach lub na stadionach sportowych, to „równoległe funkcjonowanie” może stanowić jedynie etap przejściowy w procesie prowadzącym do wzajemnego szacunku, zrozumienia i harmonii, który może trwać pokolenia.

1.3. Rola, którą UE odegrała w procesie pokojowym w Irlandii Północnej, była i pozostaje bez precedensu w historii. Fakt, że wsparcie przez UE tego procesu pozostaje stosunkowo mało znane, jest miarą właściwości jej podejścia. UE nie usiłowała na próżno interweniować w sytuację poza swoim zasięgiem i tuszować pewne sprawy. Metoda budowania pokoju zastosowana przez UE w Irlandii Północnej polegała na wyjątkowym, długoterminowym zaangażowaniu znacznych zasobów wraz ze strategicznym planowaniem i realizacją w oparciu o zasady partnerstwa społecznego i pomocniczości oraz prowadzenie na każdym etapie konsultacji lokalnych z udziałem zainteresowanych stron.

1.4. Poprzez połączenie działań pośrednich i bezpośrednich UE pomogła wytworzyć w ramach procesu pokojowego atmosferę pozwalającą na pomyślne rozstrzygnięcie konfliktu w momencie, gdy zaistniały ku temu warunki polityczne, i zadziałała jak katalizator autentycznego procesu budowania pokoju, którego pełnego zasięgu nie jesteśmy jeszcze świadomi.

1.5. UE nie usiłowała w oczywisty sposób przypisywać sobie zasług za powodzenie procesu pokojowego. Jednakże błędem byłoby, gdyby historia nie odnotowała wartości i znaczenia jej roli. Nie tylko dlatego, że w szczególności UE powinna nadal w przyszłych latach wspierać proces pojednania, lecz również dlatego, że wnioski wynikające z programów PEACE mogą stanowić wkład w wysiłki podejmowane w celu propagowania pokoju i pojednania w innych częściach świata. UE nigdy nie będzie znała wszystkich odpowiedzi, lecz jak okazało się w Irlandii Północnej, posiada sposoby i dokonania w zakresie pomocy innym w ich znalezieniu.

1.6. UE, jako wiodący, godny naśladowania wzór na świecie w zakresie budowania pokoju, wraz z państwami członkowskimi, posiada wiedzę, doświadczenie, różnorodność, środki i reputację, które umożliwiają jej wspieranie rozwiązywania konfliktów i budowania pokoju we wszystkich częściach świata, w których jest to potrzebne. Ale UE ma przy tym coś więcej – mianowicie powinność oraz obowiązek traktowania kwestii budowania pokoju jako podstawy swej przyszłej strategii.

2. Zalecenia

2.1. Zalecenia podzielono na dwie oddzielne grupy. Pierwsza obejmuje te obszary działań w Irlandii Północnej i graniczących hrabstwach, na których należałoby skoncentrować pomoc unijną w celu kontynuacji procesu pojednania. Druga obejmuje szerszy kontekst unijnego wsparcia procesu pojednania i budowania pokoju na innych obszarach ogarniętych konfliktem, z wykorzystaniem doświadczeń zdobytych w Irlandii Północnej, przedstawionych pokrótce w zamieszczonym poniżej zestawie narzędzi do rozwiązywania konfliktów.

2.2. Kontekst Irlandii Północnej

2.2.1. Doświadczenia północnoirlandzkie dowodzą, że proces budowania pokoju jest procesem strategicznym i długofalowym. Rozpoczyna się wraz z zakończeniem brutalnego konfliktu i przechodzi stopniowo ku stabilności politycznej, pokojowemu współistnieniu, pojednaniu i wreszcie harmonii społecznej, gospodarczemu dobrobytowi i „wspólnemu społeczeństwu”. Unijne wsparcie tego procesu musi mieć zatem charakter długofalowy ze względu na delikatną naturę fazy początkowej i czas potrzebny na osiągnięcie faktycznego pojednania. O ile w miarę wychodzenia regionu z konfliktu można zmniejszyć i bardziej skoncentrować unijną pomoc finansową, należy zwiększać rolę UE jako partnera w tym procesie i nadal rozwijać jej umiejętności nawiązywania stosunków w regionie na inne kreatywne sposoby.

2.3. **Zalecenie 1:** UE powinna utrzymać **długoterminowe wsparcie** procesu budowania pokoju w Irlandii Północnej, uwzględniając przy tym w większym stopniu następujące aspekty:

- **pojednanie różnych społeczności** w takich obszarach jak kultura, sztuka, sport, rekreacja, mieszkalnictwo i edukacja oraz tworzenie miejsc pracy i świadczenie usług publicznych;
- **grupy marginalizowane** działające w ramach inicjatyw łączących obie społeczności jako główni beneficjenci; wsparcie dla **inicjatyw tożsamościowo jednorodnych** należy zapewniać jedynie w wyjątkowych okolicznościach, tam gdzie jest to zasadniczym warunkiem wstępnym do rozwoju działań łączących obie społeczności;
- pomoc **ofiaram** konfliktu w odbudowaniu ich życia, poradzeniu sobie z traumą i podzieleniu się doświadczeniami z podobnymi grupami z innych społeczności i na innych obszarach ogarniętych konfliktem;
- wspieranie inicjatyw zmierzających do utworzenia „**wspólnego społeczeństwa**”, pomocnych w ograniczeniu potrzeby dublowania usług w zakresie mieszkalnictwa, służby zdrowia, edukacji, obiektów rekreacyjnych i sportowych;
- angażowanie **organizacji wolontariackich i społecznych, związków zawodowych i przedsiębiorców** na wszystkich etapach procesu decyzyjnego dotyczącego funduszy z programu UE PEACE;
- przywracanie **struktur partnerstwa lokalnego**, które służyły zbliżeniu między partnerami społecznymi a politykami na początkowych etapach programu PEACE;

— ograniczanie **biurokracji**, zwłaszcza w przypadku zakrojonych na niewielką skalę projektów realizowanych w społecznościach wiejskich i miejskich, których ocena prowadzona jest z perspektywy społecznej i gospodarczej.

2.4. **Zalecenie 2: Zespół zadaniowy Unii Europejskiej ds. Irlandii Północnej** powinien w dalszym ciągu koncentrować działania na wskazywaniu, ułatwianiu i wspieraniu kreatywnych i innowacyjnych sposobów rozwoju regionu, wykraczających poza te zależne od finansowania w ramach PEACE, takich jak badania, transfer wiedzy, kształcenie i tworzenie międzynarodowej sieci kontaktów w sprawie rozwiązywania konfliktów.

2.5. Szerszy kontekst światowy

2.6. Obowiązkiem UE jest nie tylko wyciągnięcie wniosków z doświadczeń w Irlandii Północnej, lecz również podzielenie się nimi z innymi uczestnikami konfliktów na różnym poziomie, niezależnie, czy zaistniały one w jej granicach, u jej granic, czy w innym miejscu na świecie. Posłuży to maksymalizacji pozytywnej roli, jaką EU może odegrać w rozwiązywaniu konfliktów na świecie.

2.7. **Zalecenie 3:** Powinna mieć miejsce **wymiana najważniejszych doświadczeń** między instytucjami UE, państwami członkowskimi oraz na arenie międzynarodowej. Należy to ułatwiać poprzez takie środki jak:

- kompleksowa baza danych obejmująca najlepsze praktyki w rozwiązywaniu konfliktów (propozycja PE);
- kompendium ocen programów PEACE i pomyślnie ukończonych projektów;
- dalsze badania na temat roli UE w różnych obszarach (konflikty wewnętrzne, transgraniczne i zewnętrzne).

2.8. **Zalecenie 4:** Ułatwieniem mogłoby być ustanowienie europejskiego **instytucjonalnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów** w Irlandii Północnej, w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia w zakresie rozwiązywania konfliktów zarówno w skali lokalnej jak i międzynarodowej. Szczegóły należałoby poddać ogólnoeuropejskiej debacie z partnerami społecznymi, zainicjowanej przez EKES, a której celem byłoby znalezienie najlepszego sposobu skonstruowania mechanizmu rozwiązywania konfliktów charakteryzującego się wymiarem europejskim.

2.9. **Zalecenie 5:** Należy przyjąć i rozwinąć przedstawiony poniżej **zestaw narzędzi**, który pomoże analizować sytuacje konfliktowe i dostarczy informacji niezbędnych do podjęcia przez UE działań, jeżeli takowe okażą się konieczne. Zestaw ten łączy szereg różnych stosowanych przez UE instrumentów, które mogą posłużyć za punkt odniesienia i materiał do działań

związanych z ochroną mniejszości, równością, tworzeniem zdolności, współpracą między społecznościami i współpracą transgraniczną oraz rozwojem społeczno-gospodarczym na innych obszarach w UE, na jej granicach oraz w strefach konfliktu położonych poza jej granicami terytorialnymi.

Zestaw narzędzi UE do rozwiązywania konfliktów

Zestaw diagnostyczny: Analiza społeczno-gospodarcza i polityczna	Źródła informacji: Doświadczenie wynikające z innych przypadków (np. z mechanizmów rozwiązywania konfliktów) Kompedium/baza danych programów/projektów Rozważenie teorii rozwiązywania konfliktów	Tworzenie strategicznej wizji: Spojrzenie z obiektywnej (ponadnarodowej), długoterminowej perspektywy w połączeniu z gotowością na podejmowanie ryzyka Wykorzystanie wcześniejszych doświadczeń Zdobycie i pogłębienie wiedzy Ocena etapu konfliktu Ustalenie drogi działania w zależności od etapu i miejsca konfliktu (w UE, na jej granicach lub poza jej terytorium)
	NARZĘDZIA FINANSOWE	NARZĘDZIA POZAFINANSOWE
Duże narzędzia (poziom makro)	Finansowane przez UE sieci skoncentrowane na przekształceniu konfliktu Instytucje, polityki i szanse oferowane przez UE Etos, metodologia i przykład UE	Europeizacja (na poziomie krajowym) normy, wartości, instytucje, procedury UE (w tym zaangażowanie partnerów społecznych) Neutralna przestrzeń ułatwiająca dialog/dochodzenie do konsensusu Bezstronne podejście , aby wzbudzić zaufanie Model budowania pokoju UE – prowadzenie przez dawanie przykładu Bliskie partnerstwo z największymi donatorami
Dźwignie i klucze (poziom mezo (pośredni))	Dostosowane do potrzeb programy UE PEACE Fundusze strukturalne Ukierunkowane na rozwiązanie konfliktu (określone za pomocą stosownych kryteriów „wyróżniających”) Współpraca dwustronna/transgraniczna Porozumienia i inicjatywy Model partnerstw społecznych Ocena poziomu programu	Zespół zadaniowy (gromadzenie informacji lokalnych, określenie szans i obszarów współpracy, zachęcanie do udziału w zakrojonych na skalę UE programach) Podejście partnerskie we współpracy z lokalnymi partnerami politycznymi i społecznymi Konsultacje lokalne skutkujące lokalnym poczuciem odpowiedzialności za koncepcję i opracowanie programu Zaangażowanie instytucji lokalnych Usunięcie barier za pomocą polityk UE
Narzędzia dostrajające (poziom mikro)	Lokalni realizatorzy programu docierający do zwykłych obywateli Dotacje globalne zapewniające uwrażliwienie na warunki lokalne i dotarcie do właściwych grup docelowych Finansowanie warunkowe , aby wspierać najlepsze praktyki Monitorowanie w celu wyciągania wniosków na bieżąco Wsparcie tworzenia zdolności oraz współdziałania/współpracy „Oddolna” współpraca transgraniczna – gospodarcza, społeczna i kulturalna Samoocena	Europeizacja (na poziomie lokalnym) Zaangażowanie partnerów społecznych, obywateli, udział społeczności, rozmieszczenie urzędników KE Świętowanie sukcesu Podnoszenie poziomu świadomości z wykorzystaniem prasy i nagłośnienie

3. Wstęp

3.1. Niniejsza opinia ma na celu przedstawienie stosunkowo mało znanej historii udanego wsparcia procesu pokojowego w Irlandii Północnej przez UE, zwiększenie wiedzy europejskiego społeczeństwa obywatelskiego na temat doświadczeń Irlandii Północnej oraz przygotowanie zestawu narzędzi w oparciu o metody stosowane przez UE do wspierania pokoju i pojednania, tak by można je było wykorzystać – jeśli będzie to stosowne – w innych obszarach konfliktu.

3.2. Opinia koncentruje się głównie na wsparciu udzielonym przez UE w ramach programów PEACE, Międzynarodowego Funduszu na rzecz Irlandii oraz INTERREG. Przeanalizowano

wano założenia funduszy oraz ich wpływ na życie społeczne, gospodarcze i polityczne w regionie, z naciskiem na wsparcie społeczeństwa obywatelskiego (przedsiębiorstw, związków zawodowych, organizacji wolontariackich).

3.3. W opinii przeanalizowano również szersze możliwości, które UE zapewnia pod względem brytyjsko-irlandzkiej współpracy politycznej, dyplomatycznej i administracyjnej, oraz zakres wykorzystania „europejskiego modelu budowania pokoju” jako koncepcji przyświecającej pozytywnym przemianom w Irlandii Północnej.

4. Metoda

4.1. Zorganizowano cztery spotkania robocze, a jednym z nich była konferencja konsultacyjna, która odbyła się w Irlandii Północnej w kwietniu 2008 r. Podczas konferencji za pomocą kwestionariuszy i konsultacji prowadzonych drogą elektroniczną zgromadzono informacje od zainteresowanych podmiotów i ekspertów, co umożliwiło wyciągnięcie wniosków w oparciu o bezpośrednie doświadczenia w realizacji programów i polityk UE. Ponadto członkowie podkomitetu odbyli wizytę studyjną i obejrzelili projekty finansowane przez UE w Belfaście.

4.2. Konferencja zbiegła się w czasie z imprezami z okazji osiągnięcia znacznych postępów politycznych w Irlandii Północnej, a udział w niej wzięli premier i wicepremier, irlandzki minister stanu oraz wyżsi rangą przedstawiciele UE zajmujący się tworzeniem programu PEACE.

4.3. Kluczowym elementem umożliwiającym przygotowanie niniejszej opinii była cenna współpraca z trzema grupami EKES-u, ich ekspertami oraz członkami podkomitetu z Francji, Hiszpanii, Włoch, Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, Parlamentem Europejskim (sprawozdanie de Brúna) i Komisją Europejską.

5. Kontekst ogólny

5.1. Geografia/gospodarka

5.1.1. Irlandia Północna leży w północno-wschodniej części wyspy Irlandia. Jej powierzchnia wynosi 5 500 mil kwadratowych, a liczba ludności, według ostatniego spisu powszechnego (2001 r.), wynosi 1 685 000, z czego 53,1 % to protestanci, 43,8 % katolicy, 0,4 % „inne wyznania” i 2,7 % to osoby bezwyznaniowe. Ludność ta należy do najmłodszych w Europie – ponad 40 % to osoby poniżej 29 roku życia. Do niedawna liczba ludności utrzymywała się na stałym poziomie, co było spowodowane emigracją w ujęciu netto, lecz prognozuje się, że do 2011 r. przekroczy ona 1,8 miliona.

5.1.2. Tradycyjna gospodarka wytwórcza (przemysł stoczniowy i tekstylny) rozwija się w kierunku większej koncentracji na usługach i większej otwartości na zewnątrz. Od lat 2004–2005 wartość dodana brutto wzrosła o 3,5 % w ujęciu realnym i pozostaje nieznacznie poniżej średniej dla Zjednoczonego Królestwa, lecz znacznie poniżej wzrostu PKB w Irlandii w wysokości dochodzącej do 10 % rocznie w latach, gdy kraj ten określany był mianem „celtyckiego tygrysa”. Wartość dodana brutto na osobę wynosi około 80 % średniej dla Zjednoczonego Królestwa, a bezrobocie obniżyło się do 3,6 % z najwyższego poziomu 17,2 % w 1986 r. Te dane statystyczne przysłaniają jednak szereg poważnych wyzwań, takich jak wysoki poziom bezczynności gospodarczej, który wynosi 26,9 % i jest najwyższy spośród wszystkich regionów Zjednoczonego Królestwa, oraz wysoki stopień uzależnienia od funduszy publicznych wspierających sektor zarówno publiczny, jak i prywatny, które tłumią ducha przedsiębiorczości (fundusze publiczne stanowią 62 % wartości dodanej brutto).

5.2. Ostatnie wydarzenia historyczne/polityczne

5.2.1. Jako region Zjednoczonego Królestwa Irlandia Północna powstała na podstawie ustawy o zarządzaniu Irlandią (*Govern-ment of Ireland Act*), na mocy której w 1921 r. Irlandia została podzielona na część północną i południową. Wskutek tego na wyspie powstała granica, a w jej dwóch częściach życie społeczne, gospodarcze i polityczne zaczęło biec równoległymi torami. Od tej pory podział ten był źródłem niezgody między północnoirlandzkimi nacjonalistami (głównie katolikami) a unionistami (głównie protestantami). Ogólnie rzecz biorąc, nacjonaści dążą do zjednoczenia Irlandii, natomiast unioniści chcą, aby Irlandia Północna pozostała częścią Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej.

5.2.2. W 1921 r. 60 % ludności stanowili protestanci, a 40 % katolicy. Większościowa społeczność unionistów była u władzy przez prawie połowę wieku. Pod koniec lat 60. XX w. na ulice wyszli obrońcy praw obywatelskich, żądając położenia kresu dyskryminacji. Marsze te wywołały gwałtowne starcia i zamieszki, które wiele osób uważa za początek niedawnego konfliktu w Irlandii Północnej. W czasie największego nasilenia konfliktu w 1972 r. rozwiązano parlament Irlandii Północnej i ustanowiono „rządy bezpośrednie” z Londynu.

5.2.3. W następnych dziesięcioleciach podejmowano liczne próby ustabilizowania sytuacji, w tym inicjatywy pojednania, do których nakłaniały głównie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, w tym związki zawodowe. W tym samym okresie miały jednak miejsce przypadki gwałtownej przemocy, która w ciągu 35 lat doprowadziła do śmierci ponad 3 500 osób, a wiele tysięcy na zawsze okaleczyła fizycznie i psychicznie.

5.2.4. Zawieszenie broni przez bojówki paramilitarne w 1994 r. utorowało drogę rozmowom między partiami politycznymi. W 1998 r. zawarto porozumienie z Belfastu, zwane także wielokpiątkowym, które zostało przyjęte zdecydowaną większością w oddzielnych referendum po północnej i południowej stronie granicy. W następnym roku utworzono Zgromadzenie Irlandii Północnej oraz jej rząd, a także szereg organów północno-południowych i w ostatnich tygodniach ubiegłego milenium przywrócona została decentralizacja władzy.

5.2.5. W 2002 r. Zgromadzenie zostało zawieszone, a zdecentralizowany, oparty na podziale władzy rząd wznowił działalność dopiero w maju 2007 r. pod przewodnictwem DUP (unioniści) i Sinn Féin (republikanie). Region znajduje się obecnie w najdłuższym, trwającym od prawie czterdziestu lat okresie stabilności politycznej.

5.3. Udział UE w procesie pokojowym

5.3.1. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej oraz Irlandia przystąpiły do Unii Europejskiej w 1973 r. podczas największego nasilenia konfliktu, a Irlandii Północnej nadano „**status specjalny**” poprzez objęcie jej „**Celem 1**”, chociaż nie zawsze spełniała kryteria gospodarcze. Oznaczało to dodatkowe fundusze na rozwój gospodarczy i społeczny. Środki te miały być dodatkiem do funduszy rządu Zjednoczonego Królestwa, chociaż wiele osób twierdziło, że są one wykorzystywane do zrównoważenia potrzeb w zakresie finansów publicznych.

5.3.2. W pierwszych bezpośrednich wyborach do **Parlamentu Europejskiego (1979 r.)** z Irlandii Północnej wybranych zostało trzech posłów do PE (Ian Paisley, John Hume i John Taylor). W 1984 r. PE opublikował „**sprawozdanie Haagerupa**” w sprawie Irlandii Północnej, a wiceprzewodniczący KE Lorenzo Natali obiecał „*pozytywnie rozpatrzyć propozycję zintegrowanego planu dla Irlandii Północnej i obszarów przygranicznych*”. Podkreślił on jednak, że potrzebuje zielonego światła od rządu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i od rządu irlandzkiego.

5.3.3. W 1986 r. rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej i rząd irlandzki utworzyły **Międzynarodowy Fundusz na rzecz Irlandii** (MFI), aby „*wspierać postęp społeczno-gospodarczy oraz zachęcić do pojednania się nacjonalistów i unionistów na wyspie Irlandia*”. Oprócz Stanów Zjednoczonych, Kanady, Australii i Nowej Zelandii, UE jest jednym z głównych donatorów środków w wysokości 849 mln EUR, za pomocą których w ciągu ponad 20 lat wsparto ponad 5 700 projektów w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych Irlandii. Do roku 2013 łączne finansowanie funduszu przez UE osiągnie 349 mln EUR.

5.3.4. Wizyta **przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa** w Irlandii Północnej w 1992 r. w celu konsultacji z przedstawicielami lokalnymi sprawiła, że bardziej zaangażował się on w sprawę procesu pokojowego w regionie. W tym roku zniesione zostały gospodarcze bariery w handlu między północną i południową częścią wyspy wraz z ukończeniem procesu tworzenia jednolitego rynku, który z czasem stworzył cenne możliwości handlu i prowadzenia działalności gospodarczej na skalę transgraniczną.

5.3.5. W 1994 r., wkrótce po zawieszeniu broni przez bojówki paramilitarne, Jacques Delors spotkał się z trzema północnoirlandzkimi posłami do PE (wówczas byli to Ian Paisley, John Hume i Jim Nicholson) i uzgodnił plany dotyczące nowego, dużego pakietu UE. Utworzył on zespół zadaniowy i po szerokich konsultacjach lokalnych na szczycie UE w 1994 r., kilka tygodni przed zakończeniem kadencji przewodniczącego Jacques'a Delorsa, uzgodniono propozycję trzyletniego programu PEACE, na który przeznaczono 300 mln EUR rocznie. Program ten przedłużono o kolejne dwa lata i przeznaczono na ten cel dodatkowe fundusze UE w wysokości 204 mln EUR.

5.3.6. Stał się on pierwszym **specjalnym programem wspierania pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych Irlandii**, czyli **PEACE I**. W ramach zakrojonych na szeroką skalę konsultacji na temat tego programu **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** sporządził w 1995 r. opinię⁽¹⁾, w której z zadowoleniem przyjął tę inicjatywę i podkreślił potrzebę przyjęcia długoterminowego podejścia oraz elastyczności w przydziale funduszy.

5.3.7. W 2000 r. program **PEACE I** był kontynuowany w formie programu **PEACE II**, który wynegocjowały partie zasiadające w nowym rządzie Irlandii Północnej i na który przeznaczono środki UE w wysokości 531 mln EUR. Program został przedłużony w latach 2005–2006, a środki, które UE przeznaczyła na jego realizację, wyniosły 78 mln EUR. EKES sporządził drugą opinię (sprawozdawca: John Simpson) wzywając do skoncentrowania funduszy PEACE II w większym stopniu na projektach krzewiących pojednanie i na problemach pracowników migrujących. W 2007 r. zaczął funkcjonować program **PEACE III** przewidziany na lata 2007–2013, na który przeznaczono środki UE w kwocie 225 mln EUR. Ogółem wkład UE w te programy wyniósł ponad 1,338 mld EUR.

5.3.8. Po decentralizacji w 2007 r. **przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso** utworzył nowy **zespół zadaniowy** pod przewodnictwem **komisarza do spraw regionalnych Danuty Hübner**, którego zadaniem było zbadanie przyszłych możliwości współpracy między UE i Irlandią Północną. W opublikowanym w kwietniu 2008 r. sprawozdaniu zaproponowano liczne sposoby większego powiązania regionu z politykami UE i odnotowano wyrażone przez władze Irlandii Północnej zainteresowanie propagowaniem idei opracowania **europejskiego instytucjonalnego mechanizmu rozwiązywania konfliktów**, deklarujące zamiysł zajęcia się badaniami, doradztwem i wymianą doświadczeń.

6. Skutki udziału UE

6.1. Udział UE w procesie pokojowym przybierał wiele różnych form, począwszy od poparcia politycznego na wysokim szczeblu, aż do pomocy finansowej dla zwykłych obywateli. Największa intensywność tych działań przypadła na lata 90. XX w. jako wyraz poparcia dla postępów politycznych osiągniętych w wyniku zawieszenia broni i zawarcia porozumienia z Belfastu (porozumienia wielkopiątkowego), a obecnie następuje ich kontynuacja – zespół zadaniowy Komisji Europejskiej koncentruje się na nowych obszarach współpracy, PEACE III, MFI i INTERREG.

6.2. **Fundusze UE** przeznaczone na budowanie pokoju były istotnym elementem wsparcia procesu pokojowego przez UE. Jednakże na wsparcie pozytywnych zmian głęboki wpływ miały czynniki **inne niż finansowe**, które są automatycznie związane z członkostwem w UE. „Sferę wpływów” UE można zatem podzielić na dwie różne, lecz zalegające się grupy **czynniki finansowych i pozafinansowych**.

⁽¹⁾ Opinie EKES-u w sprawie projektu noty do państw członkowskich przedstawiającego wytyczne inicjatywy w ramach specjalnego programu pomocy na rzecz pokoju i pojednania w Irlandii Północnej i graniczących z nią hrabstwach Republiki Irlandii, COM (1995) wersja ostateczna, Dz.U. C 155 z 21.6.1995 i Dz.U. C 236 z 11.9.1995.

6.3. Czynniki pozafinansowe

6.3.1. Po przystąpieniu UE zapewniła „**neutralną przestrzeń**” ułatwiającą dialog między politykami brytyjskimi i irlandzkimi, dając nowe możliwości regularnych spotkań na neutralnym gruncie. Było to również bardzo cenne dla posłów do PE z Irlandii Północnej, czego najlepszym przykładem było spotkanie **Iana Paisleya, Johna Hume’a, Jima Nicholsona i Jacques’a Delorsa** w 1994 r., którego wynikiem był pierwszy program PEACE i które Ian Paisley opisał jako jedno z najbardziej produktywnych spotkań w swojej karierze. Ponadto **współpraca transgraniczna** w codziennych sprawach między urzędnikami brytyjskimi i irlandzkimi spowodowała nawiązanie bezpośrednich kontaktów między administracjami, które niewątpliwie pozytywnie wpłynęły na proces pokojowy.

6.3.2. Ta „**neutralna przestrzeń**” okazała się jeszcze cenniejsza, gdy UE zaczęła wspierać proces pokojowy na miejscu. Zaangażowanie i włączenie społeczeństwa obywatelskiego oraz powierzenie mu odpowiedzialności było ułatwiane przez instytucje oraz przydzielenie urzędników, którzy pracowali na rzecz zapewnienia **bezzstronnego** podejścia zakładającego udział wszystkich zainteresowanych stron.

6.3.3. Innym istotnym aspektem **pozafinansowym** była szansa poznania przez decydentów brytyjskich i irlandzkich **opartego na konsensusie stylu** stanowienia prawa w UE. Podczas negocjacji w Radzie państwa członkowskie stosowały nowy styl dialogu wielostronnego, opartego na porozumieniu i kompromisie, który był cennym narzędziem w lokalnych rozmowach politycznych.

6.3.4. Ustanowienie **jednolitego rynku europejskiego** w 1992 r. wywarło znaczące **pozafinansowe** skutki na proces pokojowy. Usunięcie barier administracyjnych w handlu transgranicznym zachęciło do większej współpracy między organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców po obu stronach granicy i dostarczyło bodźca do nawiązania współpracy transgranicznej w zakresie działań, które od dawna prowadziły ruchy związkowe. Kontrole bezpieczeństwa na granicach nadal jednak były hamulcem większych postępów w zakresie współpracy gospodarczej i społecznej.

6.3.5. Początkowo ograniczone skutki wywierał **czynnik pozafinansowy**, którym był **europejski model budowania pokoju** jako przykład do naśladowania w regionie. Gdy Irlandia Północna przystąpiła do UE, wiele osób miało nadzieję, że stabilizacyjny wpływ przystąpienia będzie odczuwalny niemal natychmiast. Jednakże ze względu na głęboko zakorzenione podziały społeczne potrzeba było czasu, aby model europejski wywarł wpływ na ten proces.

6.3.6. Nawet w dniu dzisiejszym, po 35 latach członkostwa w UE, w Belfaście nadal istnieją tzw. „mury pokoju” (ang. *peace walls*) oddzielające społeczności katolickie i protestanckie. Większość dzieci uczęszcza do oddzielnych szkół, a 90 % ludności mieszka w odseparowanych społecznościach.

6.4. Wpływ finansowy

6.4.1. Finansowy wpływ programu PEACE I na proces pokojowy był znaczny, ponieważ miał charakter **niewpowtarzalny i innowacyjny** – nic podobnego nie zostało wcześniej wypróbowane przez UE. Przy kwocie 500 mln EUR (lata 1995–1999) na wsparcie pokoju i pojednania stanowił on również największy zastrzyk pomocy przeznaczonej na ten konkretny cel. Kwota ta stanowiła 73 % wszystkich inwestycji, a pozostałą część pokryły władze w obu krajach i sektor pozarządowy.

6.4.2. Kluczowym czynnikiem, który przyczynił się do pozytywnego wpływu programu PEACE I, był **zakrojony na szeroką skalę proces konsultacji**, który doprowadził do sformułowania programu. Zorganizowane społeczeństwo obywatelskie, w tym organizacje pozarządowe, związki zawodowe i przedsiębiorcy, poczuło się za niego odpowiedzialne, ponieważ jego wkład został doceniony. Północnoirlandzcy posłowie do PE również brali bezpośredni udział w opracowaniu szczegółów. Program PEACE I został szeroko rozpropagowany, w związku z czym był dobrze znany w kręgach, do których był adresowany. To uznanie dla programu jest nadal aktualne. Z danych statystycznych wynika, że prawie połowa ludności odniosła korzyści z programów PEACE.

6.4.3. Pochodzenie **mechanizmów finansowania** programu PEACE miało również istotne znaczenie dla jego powodzenia. **Pośredniczące podmioty finansujące** były także pomysłowym sposobem na przekazanie kompetencji na niższe szczeble, a jednocześnie na tworzenie zdolności. **Partnerstwa okręgowe**, w których skład wchodziły przedstawiciele sektora przedsiębiorstw, sektora rolnictwa, organizacji wolontariackich i społecznych, a także związków zawodowych i wybrani członkowie samorządów lokalnych, były dla Irlandii Północnej „numerem jeden”. **Oparte na partnerstwie podejście** do podejmowania decyzji było częścią procesu pokojowego w takim samym stopniu jak same fundusze.

6.4.4. Powszechnie uznaje się, że to „**oddolne**” podejście oznaczało, iż fundusze były bardziej dostępne dla „osób na marginesie lokalnego życia gospodarczego i społecznego”. W szczególności było ono ukierunkowane na grupy, które wcześniej nie otrzymały żadnego wsparcia lub otrzymały go niewiele, takie jak **ofiary i byli więźniowie**, i zapewniło większe fundusze dla innych, w tym **organizacji działających na skalę całego społeczeństwa i na skalę transgraniczną oraz grup kobiet i młodzieży**.

6.4.5. Programy te wywarły większy wpływ finansowy niż poprzednie fundusze UE, ponieważ z założenia miały one mieć charakter „**dodatkowy**”. Dzięki temu wpływ ten był cenniejszy i bardziej widoczny jako „**niezależny**” od finansów przeznaczanych dla regionu przez rząd. Często utrzymuje się, że nie stało się tak w przypadku innych programów w ramach funduszy strukturalnych UE.

6.4.6. Wpływ miała także zmiana punktu ciężkości programów. W programie PEACE I największy udział miała „**integracja społeczna**”, a w PEACE II najwięcej środków przeznaczono na „**odnowę gospodarczą**”. W ramach programu PEACE III punkt ciężkości przesunięto w kierunku „**pojedynania**”, co uznaje się za najlepszy sposób rozwiązania problemów utrzymujących się podziałów społecznych.

6.4.7. Ponadto odpowiedzialność za realizację programów PEACE II/III została przeniesiona na nowo utworzony transgraniczny **organ ds. specjalnych programów UE (SEUPB)**. Pewne aspekty jego pracy wspierane są przez komitety monitorujące, które reprezentują interesy sektora publicznego, związków zawodowych i sektora prywatnego w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych. Chociaż niektórzy twierdzą, iż zmiana ta przyniosła skutki w postaci ograniczenia udziału zwykłych obywateli, inni postrzegają ją jako utworzenie cennego pojedynczego punktu zarządzania wszystkimi aspektami programu PEACE i transgranicznymi funduszami UE.

6.4.8. Wpływ **MFI** na proces pokojowy był również bardzo znaczący, zarówno pod względem realizowanych w jego ramach projektów, jak i jego składu. Wartościowym przykładem dobrej praktyki dla innych stref konfliktu może być sposób, w jaki MFI łączy przedstawicieli z krajów będących donatorami, co stanowi wyjątkową formę współpracy, zwłaszcza między UE i Stanami Zjednoczonymi.

6.4.9. Chociaż **INTERREG** funkcjonuje w całej UE, to jego szczególnie wpływ na wyspie Irlandia wniósł również wyjątkowo cenny wkład w proces pokojowy na wyspie. **INTERREG** działał równoległe do transgranicznych elementów programów PEACE, a jednocześnie w jego ramach inwestowano w infrastrukturę transgraniczną i programy społeczno-gospodarcze, co pomogło zachęcić społeczności żyjące oddzielnie do współpracy.

6.4.10. Inne inicjatywy UE, takie jak **URBAN**, **EQUAL** i **LEADER**, miały i mają mniej bezpośredni, niemniej istotny wpływ na proces pokojowy w Irlandii Północnej.

6.5. Wpływ na współpracę transgraniczną

6.5.1. Po podziale wyspy w 1921 r. obydwa obszary rozwijały się oddzielnie i niezależnie od siebie. Skutki tego równoległego funkcjonowania były widoczne przed konfliktem i nasiliły się w wyniku trzydziestoletniej przemocy. Kontakty transgraniczne były ograniczone z powodu niebezpieczeństw i trudności, a wielkość handlu transgranicznego była mniejsza niż w przypadku innych granic wewnętrznych UE.

6.5.2. Polityki UE pobudziły i ułatwiły zmianę sposobu podejścia do współpracy transgranicznej. Fakt, iż zarówno Irlandia jak i Wielka Brytania były członkami Wspólnot Europejskich, przyspieszał ten proces. W sferze gospodarczej szczególnie cenny był „odgórny” wpływ **jednolitego rynku**, a w sferze społecznej i kulturalnej „oddolny” wpływ programów PEACE obejmujących sześć południowych hrabstw przygranicznych zadziałał jako katalizator niewyobrażalnych wcześniej kontaktów transgranicznych.

6.5.3. Wspólne cele obejmowały zwiększenie działalności gospodarczej, kontakty społeczne i ściślejszą współpracę między rządami. Podstawą porozumienia z Belfastu (porozumienia wielokopiatkowego) było utworzenie **północno-południowej Rady Ministerialnej i organów transgranicznych**. Te wspólnie finansowane instytucje nie mają w UE precedensu. Także idea „gospodarki wyspiarskiej” zmieniła się z koncepcji radykalnej w koncepcję akceptowaną przez większość jako podstawowa, pożyteczna i korzystna.

6.5.4. Zwiększenie współpracy transgranicznej często następowało za sprawą **partnerów społecznych**. Ich pionierskie działania prowadziły do tego, że decydenci z północy i południa współpracowali w celu poprawy wzajemnego zrozumienia, uznania i zaufania. Wynikająca z tego bliska współpraca sprawdza się na wielu polach, lecz najbardziej widoczna jest w sferze gospodarczej oraz ochrony zdrowia i edukacji.

6.5.5. Do wielu pozytywnych wyników tych działań należy siedmioletni program rozwoju handlu i biznesu między dwiema grupami przedsiębiorstw z północy i południa (**CBI-IBEC**) finansowany z MFI, PEACE i **INTERREG**, w ramach którego odbyło się ponad 300 spotkań kupców i dostawców. W tym okresie (lata 1991–1997) wartość wymiany handlowej wzrosła dwukrotnie do ponad 2 mld GBP.

6.5.6. Bardzo cenne są również działania ruchu związkowego na rzecz wsparcia więzi transgranicznych i między obiema społecznościami. **Irlandzki Kongres Związków Zawodowych (ICTU)** jest ogólnoirlandzkim organem, który podczas konfliktu podejmował niestrudzone wysiłki na rzecz wsparcia lepszych stosunków społecznych. Kongres nie ubiegał się o finansowanie swojej działalności, lecz niektóre organy powiązane ze związkami zawodowymi otrzymały wsparcie UE.

6.5.7. Pod względem zasięgu transgranicznego możliwości bezpośredniego korzystania z funduszy PEACE przez jedynie sześć południowych hrabstw przygranicznych oznaczała, że zasięg programu był ograniczony, zwłaszcza w przypadku rozwoju działalności gospodarczej w okresie, w którym największy potencjał znajdował się poza kwalifikującym się obszarem południowym.

6.5.8. Współpracę transgraniczną wzniesiono na zupełnie nowy i znacznie szerszy i głębszy poziom. Odkąd usunięcie większości barier fizycznych, fiskalnych, technicznych i barier związanych z bezpieczeństwem umożliwiło transgraniczny handel, wymianę i współpracę na niespotykaną dotąd skalę i zachęciło do nich, wyzwaniem stało się rozwiązanie problemu nadal istniejących ugruntowanych barier kulturowych i społecznych.

6.5.9. Zasadniczo metody zastosowane przez UE do wsparcia pokoju i pojednania na poziomie gospodarczym i społecznym oraz między społecznościami stanowią wyjątkowy, dobrze opracowany i w coraz większym stopniu sprawdzony regionalny model wprowadzania w życie jedynej w swoim rodzaju filozofii UE, jej wiedzy i metodologii.

6.6. Wpływ na rozwój gospodarczy

6.6.1. Poprzez pomoc w procesie budowania pokoju UE przyczyniła się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego w Irlandii Północnej i hrabstwach przygranicznych. Bezpośredni wpływ programów PEACE I i II na rozwój gospodarczy został w szeregu ocen *ex post* uznany za znaczący. Główny skutek pośredni polegał na tym, że UE poprzez wsparcie postępów politycznych i procesu pokojowego umożliwiła znacznie szybszy rozwój społeczny i gospodarczy.

6.6.2. Programy PEACE, MFI i INTERREG łącznie stworzyły trwałe miejsca pracy, doprowadziły do poprawy stanu środowiska naturalnego i infrastruktury, zwłaszcza na obszarach objętych konfliktem, a także przyniosły możliwości rozwoju i zdolności przedsiębiorcze w zmarginalizowanych grupach i społecznościach oraz w znaczący sposób przyczyniły się do szybkiego wzrostu handlu transgranicznego w ostatnim dziesięcioleciu.

6.6.3. Co do jakości wpływu, istnieje porozumienie co do tego, że programy w znaczący sposób przyczyniły się do stworzenia pokojowego i stabilnego społeczeństwa. W dużym stopniu osiągnięto to dzięki stworzeniu zdolności społeczności i organizacji wolontariackich do podtrzymania procesu pojednania.

6.6.4. „Partnerstwo społeczne” jest podstawowym filarem działania UE i te swoiste elementy w podejściu UE do pokoju i pojednania pomagają pobudzać i zachęcać do znajdowania nowych sposobów wzajemnego oddziaływania interesów gospodarczych i politycznych ze wspólną korzyścią dla całego społeczeństwa.

6.6.5. Wkład UE pomógł opracować strategiczną wizję gospodarki w sytuacji po konflikcie. W perspektywie otwierają się nowe, atrakcyjne możliwości dla regionu, także dzięki bliższej

współpracy w UE w takich obszarach jak badania naukowe, innowacje i przekazywanie wiedzy zgodnie z zaleceniami nowego zespołu zadaniowego Komisji Europejskiej oraz rozwijaniu stosunków handlowych ze strefą euro.

6.7. Wpływ na integrację społeczną

6.7.1. Integracja społeczna jest podstawową i nadrzędną zasadą podejścia UE do budowania pokoju, a badania potwierdzają, że program PEACE pomógł grupom, które wcześniej nie były brane pod uwagę lub otrzymywały tylko minimalne wsparcie. Program wsparł integrację grup mniejszości etnicznych, budowanie zaufania i tworzenie zdolności oraz wzmacnianie możliwości działania społeczeństwa obywatelskiego na poziomie lokalnym, a także pomógł zaangażować osoby wcześniej wykluczone.

6.7.2. Ponieważ w projektach w ramach programu PEACE udział brała ponad połowa ludności, UE zeszła na szczebel obywateli, co zostało opisane jako „niespotykany wcześniej udział zwykłych obywateli”. Program dotarł do wolontariuszy działających na rzecz zmiany w swoich społecznościach, którzy otrzymali możliwości działania i wsparcie. Uznanie ich roli stanowiło cenny mechanizm budowania zaufania.

6.7.3. Program wykorzystywał innowacyjne metody finansowania, takie jak pośredniczące podmioty finansujące i partnerstwa okręgowe, które stały się lokalnymi partnerstwami strategicznymi (Local Strategy Partnerships (LSPs)) mającymi na celu dotarcie do zwykłych obywateli i miejsc, do których nie docierały inne inicjatywy. Przekazanie kompetencji decyzyjnych dotyczących finansowania tym lokalnym organizacjom pomogło stworzyć zdolności i zapewniło udział zwykłych obywateli zarówno w opracowywaniu, jak i realizacji programów.

6.7.4. Swoiste podejście UE wyrażało się również w zastosowaniu europejskiego modelu partnerstwa społecznego w ramach programów PEACE. Zasięgano opinii i włączano przedstawicieli przedsiębiorców, związków zawodowych i organizacji wolontariackich, a także reprezentantów „innych interesów”. Chociaż nadal jest to główna zasada, wiele pierwotnych struktur partnerskich nie przetrwało. Jest to powód do obaw, ponieważ wspólne podejmowanie decyzji przez partnerów społecznych i polityków było i powinno pozostać nieodłączną częścią procesu pokojowego.

6.7.5. Uznaje się, że z funduszy UE w ramach programów PEACE i INTERREG oraz MFI skorzystało wiele osób na obszarach najuboższych i charakteryzujących się największymi podziałami, a z konsultacji wynika, że rola, którą w tym zakresie odegrała UE, jest w dużym stopniu doceniana.

6.8. Wpływ na pokój i pojednanie

6.8.1. Pod względem budowania pokoju interwencja UE pomogła podtrzymać proces pokojowy oraz zachować siłę rozpędu na drodze ku stabilności politycznej. Dała również społecznościom poczucie odpowiedzialności za sytuację lokalną w czasach niepewności politycznej. Materiał zgromadzony podczas konsultacji EKES-u z zainteresowanymi stronami w ogromnej większości potwierdza wniosek, że UE i jej programy finansowania pomogły doprowadzić do utrzymującego się obecnie pokoju.

6.8.2. Jeśli chodzi o dłuższy proces pojednania między obiema społecznościami, istnieje wiele przykładów pozytywnych skutków transgranicznych i ogólnospołecznych, które „oddolne” kontakty i współpraca wywierają na poziomie lokalnym. Programy PEACE i MFI w znaczący sposób ugotowały drogę do stworzenia atmosfery, w której różnym grupom w obrębie danej społeczności łatwiej było wyciągnąć do siebie rękę. O ile kontakty te doprowadziły do rosnącego wzajemnego zrozumienia i zaufania w niektórych dziedzinach, ich wpływ wciąż jeszcze nie wystarcza do tego aby wykluczyć nadal istniejące podejrzania i brak zaufania w innych dziedzinach.

6.8.3. Dlatego też odnotowuje się ogólne poparcie dla decyzji o dostosowaniu unijnych programów finansowania i skoncentrowanie ich na pojednaniu między społecznościami. Powinno to pomóc społecznościom osiągnąć taki poziom, na którym ludzie żyjący za murami będą się czuli wystarczająco pewnie wśród swoich, swobodnie w stosunkach z innymi oraz, przede wszystkim, na tyle bezpiecznie w swojej sytuacji, by żyć bez murów, które ich rozdzielają. Jednak decyzja ta należy do

nich. Wsparcie dla budowy zaufania w dziedzinach na obszarach o „jednorodnej tożsamości” postrzegane były jako środek zmierzający w tym celu. Jednakże może mieć to pewne wady, przyczyniając się ewentualnie do separacji poprzez pomoc grupom w dbaniu o „własne interesy”. Jako że niektórzy są lepiej przygotowani do korzystania z funduszy niż inni, może to również rodzić poczucie nierównego traktowania różnych grup społecznych.

6.8.4. Postępy na drodze ku stworzeniu „wspólnego społeczeństwa” również jednak były ograniczone. Niedawno opublikowane sprawozdanie zwraca uwagę na wysoki koszt segregacji, który jest głównie spowodowany powielaniem się usług adresowanych do żyjących oddzielnie społeczności katolickich i protestanckich. Segregacja usług publicznych wyłącznie w celu uwzględnienia społecznych lęków i braku pewności przyczynia się do drenażu funduszy publicznych w takich obszarach jak mieszkalnictwo, ochrona zdrowia oraz infrastruktura rekreacyjna i sportowa. Jeśli chodzi o edukację, to jedynie 6 % dzieci uczęszcza do szkół, w których panuje faktycznie zintegrowany etos katolicko-protestancki.

6.8.5. Stabilność i dobrobyt wzajemnie się wzmacniają, a programy finansowania UE pomogły zwrócić uwagę na warunki społeczne i gospodarcze, które były konsekwencją konfliktu, ale także go podsycaly. UE jednak nigdy nie była w stanie zaradzić zakorzenionym politycznym lub konstytucyjnym przyczynom konfliktu. W tym celu mogła jedynie działać jako czynnik ułatwiający i stanowić przykład do naśladowania.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

448. SESJA PLENARNA W DNIACH 21, 22 I 23 PAŹDZIERNIKA 2008 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie

COM(2007) 765 wersja ostateczna – 2007/0279 (COD)

(2009/C 100/17)

Dnia 29 stycznia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Marius Eugen OPRAN.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 39 do 1 – 16 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z głównych obowiązków każdego rządu. W odniesieniu do przestrzeni europejskiej można stwierdzić, że żadne państwo członkowskie nie jest w stanie tego uczynić indywidualnie; w celu zapewnienia odpowiedniej kontroli przepływu materiałów wojennych, czy też, w szerszym ujęciu, wyposażenia obronnego, należy poczynić zdecydowane i wspólne wysiłki.

1.2 Zdaniem Komitetu właściwym rozwiązaniem byłoby więc ustanowienie wspólnych europejskich ram bezpieczeństwa, nie zaś utrzymywanie wewnątrzspółnotowych barier, ze wszystkimi ich negatywnymi konsekwencjami. Powinniśmy oczywiście wziąć pod uwagę, że obecnie obowiązująca wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa oraz europejska polityka bezpieczeństwa i obrony (tytuł V TUE) mają charakter międzyrządowy, podczas gdy inicjatywa Komisji, mająca na celu złagodzenie transferów wewnątrzspółnotowych, jest prowadzona w ramach pierwszego filara wspólnotowego (jako część prawodawstwa w zakresie rynku wewnętrznego).

1.3 Dostrzegane obciążenia związane z transferem

1.3.1 Przedstawiciele zainteresowanej branży uważają, że obecne ramy legislacyjne są źle dopasowane i nieodpowiednie,

a ponadto przyczyniają się do dużego obciążenia administracyjnego.

1.3.2 W swojej argumentacji przeciwko barierom w transferze branża przedstawia nawet bardziej globalną wizję niż jedynie perspektywa transferu wewnątrzspółnotowego. Globalizacja jest faktem w przemyśle obronnym, ponieważ bardzo nieliczne złożone systemy są nadal w 100 % systemami europejskimi, a wszystkie zawierają przynajmniej kilka komponentów pochodzących spoza UE.

1.3.3 Jednakże, zakładając nawet bardziej globalne podejście, przemysł obronny uważa inicjatywę podjętą przez Komisję za istotny krok naprzód i zasadniczo wyraża dla niej poparcie.

1.4 Czynniki kosztów

1.4.1 Precyzyjne obliczenie kosztów barier w transferze wewnątrzspółnotowym jest procesem bardzo trudnym, ponieważ niewiele takich kosztów jest publikowanych, a większość z nich to koszty „nieprawidłowego działania” czy „braku podejmowania działania”⁽¹⁾. W 2003 r. całkowity

⁽¹⁾ W swoim badaniu zatytułowanym „Jednolity rynek europejski wyposażenia obronnego: organizacja i współpraca” profesor Keith Hartley przedstawia cztery scenariusze liberalizacji, zapewniające znaczne oszczędności w skali roku (między 3,8 mld a 7,8 mld EUR).

roczny koszt barier w transferze wewnątrzwspólnotowym szacowany był na ponad 3,16 mld EUR i przedstawiał się następująco (źródło: badanie UNISYS):

— koszty bezpośrednie: 2,73 mld EUR;

— koszty pośrednie: 0,43 mld EUR.

1.4.2 Koszty klasyfikowane są zazwyczaj w następujący sposób:

- a) koszty bezpośrednie – koszty strukturalne i proceduralne wytworzone w związku z realizacją samego procesu wydawania zezwoleń;
- b) koszty pośrednie ⁽¹⁾ – wynikają one w szczególności z niezbyt przemyślanej organizacji przemysłu obronnego (np. z utrudnień w zleceniach podwykonania) oraz z nienajlepszych praktyk dotyczących zakupów, stosowanych przez państwa członkowskie (np. tworzenie nadmiernych zapasów, aby uwzględnić długotrwałe procedury wydawania pozwoleń w państwie członkowskim będącym dostawcą).

1.5 Komitet jest zdania, że priorytetem powinno być przyjęcie przez państwa członkowskie zestawu narzędzi pomagających w zarządzaniu realizowanymi przez nie transferami wewnątrzwspólnotowymi. Jeśli chodzi o zakres stosowania proponowanej dyrektywy, wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej, który powinien być regularnie aktualizowany, stanowi już wzajemny punkt odniesienia.

1.6 Komitet popiera wniosek Komisji, w którym wzywa się państwa członkowskie do wprowadzenia opcji wydawania globalnych i generalnych zezwoleń oraz do publikowania co najmniej dwóch zezwoleń generalnych:

1.6.1 Zezwolenia generalnego obejmującego wyposażenie wojskowe (oraz części zamienne i powiązane z nimi usługi w zakresie konserwacji) dla wszystkich sił zbrojnych państw członkowskich.

1.6.2 Zezwolenia generalnego obejmującego transfery komponentów do certyfikowanych przedsiębiorstw ⁽²⁾.

1.7 Komitet jest zdania, że dyrektywa powinna zapewnić wystarczające gwarancje w celu zwiększenia wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do skuteczności kontroli eksportowych, zachowując przy tym pełne kompetencje decyzyjne państw członkowskich w zakresie

eksportu poza granice UE, realizowanego przez przedsiębiorstwa mające siedzibę w tych państwach i uzupełnionego o koordynację w ramach forum Rady COARM.

1.8 W proponowanej dyrektywie nacisk kładziony jest na fakt, że przedsiębiorstwo będące odbiorcą nie może wywieźć produktów związanych z obronnością do kraju trzeciego, jeśli naruszone zostałyby ewentualne ograniczenia eksportu, dołączone przez państwo członkowskie pochodzenia do zezwolenia na transfer.

1.9 Jednakże po wbudowaniu komponentu do produktu w sposób zapewniający, iż komponent ten jako taki nie może podlegać transferowi na późniejszym etapie, państwa członkowskie powinny powstrzymać się od utrzymywania oddzielnych ograniczeń eksportu.

1.10 Komitet jest zdania, że ocena wpływu towarzysząca omawianemu wnioskowi obejmuje wszystkie 27 państw członkowskich, a zatem stanowi pożyteczne uzupełnienie badania UNISYS z roku 2005.

1.11 Komitet jest zdania, że wniosek dotyczący dyrektywy będzie miał zdecydowanie korzystny wpływ na współpracę przemysłową w Europie oraz na rozwój konkurencyjności europejskiego przemysłu obronnego, dlatego też zaleca jego przyjęcie, z uwzględnieniem uwag zawartych w niniejszej opinii.

2. Zalecenia i propozycje

2.1 Komitet wyraża głębokie przekonanie, że przedstawione przez Komisję zasady dotyczące zarówno uproszczenia transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie za pomocą wspólnych narzędzi wydawania zezwoleń, jak i zapewnienia wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi w odniesieniu do skuteczności ich kontroli eksportowych, przyniosą znaczące korzyści oraz doprowadzą do znacznego uproszczenia tej skomplikowanej branży.

2.2 Komitet zdecydowanie popiera wyłączenie z dyrektywy polityki eksportowej, która powinna pozostać w kompetencji państw członkowskich i która nadal jest przedmiotem współpracy międzynarodowej, np. w kontekście opracowanego przez Radę kodeksu postępowania w sprawie wywozu broni.

2.3 Komitet podkreśla, że zaproponowana dyrektywa utrzyma w mocy zasadę odpowiedzialności przedsiębiorstwa za przestrzeganie ewentualnych ograniczeń eksportu zawartych w zezwoleniu na transfer. W odniesieniu do ograniczeń eksportu ustanowionych w innym państwie członkowskim dostarczającym komponenty, odpowiedzialność za ich przestrzeganie leży po stronie przedsiębiorstwa występującego o zezwolenie na eksport. Przedsiębiorstwa muszą we własnym zakresie zagwarantować przestrzeganie właściwych ograniczeń eksportu, czuwając tym samym, by dokumentacja eksportowa była przedstawiana zgodnie z wszelkimi ograniczeniami krajowym organom wydającym ostateczne zezwolenie na eksport.

⁽¹⁾ Jednym z istotnych elementów wyjaśniających powstawanie kosztów pośrednich jest brak jakiegokolwiek poważnej gwarancji bezpieczeństwa dostaw dla państw członkowskich, które zaopatrują się u dostawcy z innego państwa członkowskiego.

⁽²⁾ Zgodnie z wnioskiem Komisji certyfikacja jest związana z otrzymaniem produktów podlegających zezwoleniom generalnym, a nie globalnym. Oczywiście certyfikowane przedsiębiorstwa mogą zaopatrywać się również w określone komponenty związane z obronnością na podstawie zezwoleń globalnych (komponenty niepodlegające krajowym zezwoleniom generalnym).

2.4 Komitet wyraża następujące oficjalne stanowisko w odniesieniu do wrażliwych transferów z UE do krajów trzecich⁽¹⁾:

2.4.1 Jeśli zezwolenie na transfer obejmuje niewrażliwe podsystemy i komponenty, które mają zostać wbudowane w większe systemy w sposób uniemożliwiający ich transfer lub nawet eksport do kraju trzeciego na późniejszym etapie, to wymóg przedłożenia przez odbiorcę deklaracji o wbudowaniu powinien wystarczyć i nie jest konieczne, by państwa członkowskie nakładały oddzielne ograniczenia na eksport.

2.4.2 Powrotny wywóz do kraju trzeciego nie może odbywać się w przypadkach, gdy państwo członkowskie pochodzenia nie wydaje na to zgody.

2.4.3 Przedsiębiorstwo będące odbiorcą nie może wywieźć produktów związanych z obronnością do kraju trzeciego, jeśli naruszone zostałyby ewentualne ograniczenia eksportu, dołączone przez państwo członkowskie pochodzenia do zezwolenia na transfer.

2.4.4 Państwa członkowskie powinny nie tylko nakazywać sporządzanie przez dostawców w państwach członkowskich szczegółowej ewidencji dokonywanych przez nich transferów, lecz również systematycznie sprawdzać przestrzeganie tego nakazu.

2.4.5 Dostawcy powinni przejąć odpowiedzialność za informowanie właściwych państw członkowskich o ostatecznym przeznaczeniu produktów, jeśli było ono znane przed dokonaniem transferu.

2.4.6 Należy skrócić okres certyfikacji, aby osiągnąć większy stopień wiarygodności procesów certyfikacji.

2.4.7 Jednocześnie dostęp organów państw członkowskich do ewidencji prowadzonej przez dostawców powinno się rozciągnąć na dłuższy okres, zwiększając w ten sposób przejrzystość procesu oraz wydłużając czas na dochodzenia w sprawie możliwych naruszeń transponowanego prawa krajowego bądź rozporządzenia.

2.5 Komitet proponuje w tym kontekście zastosowanie już istniejących środków na szczeblu krajowym. Krajowe organy administracji odpowiedzialne za wydawanie certyfikatów i zarządzanie nimi już monitorują przedsiębiorstwa sektora obrony zlokalizowane na terytorium ich krajów, a więc są w stanie przeprowadzać badania i kontrole.

2.6 Komitet jest zdania, że w celu uzyskania maksymalnych korzyści ze współpracy przemysłowej oraz z utworzenia rynku wewnętrznego należy osiągnąć wysoki poziom harmonizacji.

2.7 Komitet podkreśla w tym względzie, że proponowana dyrektywa powinna zawierać preferencję w zakresie wydawania generalnych i globalnych zezwoleń oraz ograniczyć zezwolenia indywidualne do określonych przypadków, w których są one nadal konieczne.

2.8 W obecnej sytuacji Komitet uważa wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej za „wspólny język”, który w kolejnym okresie powinien nadal stanowić podstawę zarządzania wewnątrzwspólnotowymi transferami produktów związanych z obronnością.

2.9 Aby uniknąć problemów związanych z interpretacją i wdrożeniem, Komitet jest zdania, że należy co roku systematycznie stosować i aktualizować obecny wspólny wykaz uzbrojenia Unii Europejskiej, wykorzystując ogólne definicje dotyczące rodzaju wyposażenia, do którego będą miały zastosowanie nowe przepisy, i tym samym uznaje wspólny wykaz za dokument uwzględniający najnowocześniejszą broń, amunicję i materiały wojenne oraz odnośne usługi i działania, włączając w to konkretny sprzęt informatyczny i dedykowane aplikacje oprogramowania.

2.10 Jednocześnie Komitet podkreśla, iż Komisja zaproponowała własne inicjatywy, uwzględniając przy tym skutki globalizacji dla Europy, a w szczególności jej wpływ na przemysł obronny, i stawiając sobie za główny cel wzmocnienie europejskich zdolności obronnych.

2.11 Komitet zdecydowanie zaleca Komisji traktowanie przypadków naruszeń w konkretnej dziedzinie objętej proponowaną dyrektywą zgodnie z traktatem, korzystając z profesjonalnych kompetencji wielonarodowej Rady Ekspertów, która powinna zostać ustanowiona między innymi do tego celu.

2.12 W odniesieniu do propozycji zawartej w analizie sporządzonej przez UNISYS, dotyczącej ustanowienia centralnej bazy danych o przepływach wewnątrzwspólnotowych, Komitet jest zdania, że koncepcja ta nie jest zgodna z obecną praktyką i powinno się ją odrzucić.

2.13 Komitet sądzi, że zasada zachowania przejrzystości przez państwa członkowskie UE powinna obejmować także wymianę informacji między kompetentnymi władzami w zakresie sprzedaży produktów lub transferu technologii na terytorium UE, tak by wyeliminować wszelkie możliwe wykroczenia oraz przypadki dyskryminacji lub korupcji.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 W odniesieniu do krajowych uregulowań i procesów:

3.1.1 Ustawodawstwo państw członkowskich określa dwa rodzaje towarów: „towary wojskowe” i „towary podwójnego zastosowania”, na które zezwolenia wydają najczęściej dwa różne organy. Towary podwójnego zastosowania i towary wojskowe powinny być traktowane łącznie.

⁽¹⁾ „Kraj trzeci” oznacza kraj, który nie jest państwem członkowskim Unii Europejskiej.

3.1.2 Towary podwójnego zastosowania mają cywilne zastosowanie końcowe, ale są poddawane kontroli w zakresie, w jakim mogłyby również być stosowane do niektórych potrzeb wojskowych lub w szczególności do wrażliwych celów niewojskowych (m.in. w zakresie bezpieczeństwa). Kontrola nad nimi jest określana przez rozporządzenie wspólnotowe dotyczące polityki handlowej (1334/2000), nakładające obowiązek indywidualnych, globalnych lub generalnych zezwoleń na eksport do krajów trzecich. Natomiast zgodnie z zasadą rynku wewnętrznego, dotyczącą swobodnego przepływu towarów, wewnątrz-wspólnotowe transfery towarów podwójnego zastosowania nie podlegają zezwoleniom, z wyjątkiem towarów najbardziej wrażliwych, jak np. produkty jądrowe.

3.1.3 Produkty związane z obronnością mają wojskowe zastosowanie końcowe. Obecnie nie istnieją ramy wspólnotowe regulujące ich przepływ na rynku wewnętrznym, a ich transfer w granicach UE jest utrudniony przez zróżnicowane ustawodawstwo krajowe oraz nieproporcjonalne wymogi w zakresie zezwoleń. Jedynie kilka państw członkowskich wdrożyło zezwolenia globalne, a tylko jedno standardowo stosuje zezwolenia generalne. Większość transferów wewnątrzwspólnotowych jest nadal ograniczana przez wymóg indywidualnych zezwoleń, a przedsiębiorstwa dysponujące łańcuchami dostawców zlokalizowanymi w kilku państwach członkowskich nie mogą ich zoptymalizować ze względu na różnorodność wymogów w zakresie wydawania zezwoleń w państwach członkowskich będących dostawcami.

3.1.4 Wszystkie państwa członkowskie podzielają ten sam pogląd w kwestii wdrażania rozporządzenia dotyczącego „podwójnego zastosowania”, które jest prawnie wiążące i stanowi część pierwszego filara UE ⁽¹⁾.

3.1.5 Państwa członkowskie kierują się przyjętymi przez siebie różnymi „wykazami amunicji” dla „produktów wojskowych”, jak też opracowanym przez Radę wspólnym wykazem uzbrojenia Unii Europejskiej, stosowany w ramach kodeksu postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni. Wiele państw członkowskich powołuje się na te dokumenty w ustawodawstwie krajowym, natomiast inne państwa członkowskie korzystają z własnych wykazów ⁽²⁾.

3.1.6 Poprzez stworzenie porozumienia ramowego (znanego również jako list intencyjny), sześciu największych europejskich producentów broni ⁽³⁾ ustanowiło własne zasady współpracy w zakresie transferów i eksportu dla wspólnych programów, które nie stanowią części ram unijnych.

3.1.7 Inicjatywa Komisji ogranicza się zatem do transferów wewnątrzwspólnotowych, podczas gdy eksport do krajów trze-

cich nadal będzie podlegał istniejącym systemom wydawania zezwoleń na eksport.

4. Zagrożenia i przeszkody

4.1 Z punktu widzenia obowiązującego prawa trzeba będzie zająć się następującymi kwestiami:

4.1.1 Zróżnicowanie prawodawstwa.

4.1.2 Różnice w uregulowaniach prawnych na szczeblu krajowym.

4.2 Z perspektywy właściwych władz należy zwrócić uwagę na następujące elementy:

4.2.1 Duże zróżnicowanie organów zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o zezwolenia w wypadku transferów wewnątrzwspólnotowych (11 różnych rodzajów administracji, w zależności od kraju).

4.2.2 W niektórych krajach (HU, PL, IE, FR, CH, CZ, PT) eksporter, aby mógł ubiegać się o zezwolenie na eksport/import/tranzyt, ma obowiązek posiadania dodatkowych zezwoleń/pozwoleń.

4.2.3 Jeśli chodzi o często stosowaną zasadę „juste retour” (kompensacji), państwa członkowskie nierzadko odwołują się do niej z powodów związanych z przemysłem czy zatrudnieniem, lecz także ze względu na to, że – częściowo w wyniku obecnych praktyk w zakresie transferów wewnątrzwspólnotowych – nie mają one prawdziwej gwarancji bezpieczeństwa dostaw ze strony partnerów z UE (stąd preferowanie produktów krajowych, które nie podlegają wymogom innych państw członkowskich dotyczącym zezwoleń na transfer).

5. Działania w celu usunięcia przeszkód utrudniających transfery wewnątrzwspólnotowe

5.1 W odniesieniu do transferów, wszelkie działania z myślą o poprawie sytuacji na unijnym rynku obrony muszą być zorganizowane w zgodzie z szeregiem podstawowych priorytetów:

5.1.1 Bezpieczeństwo: uproszczenie transferów i wzajemne zaufanie są ze sobą ściśle powiązane. W rzeczywistości, biorąc pod uwagę obecną sytuację w Europie, zaufanie nie rozkłada się równomiernie. Uproszczeniu transferów muszą towarzyszyć działania budujące zaufanie. Walka z terroryzmem oraz polityka nierozprzestrzeniania broni masowego rażenia stanowią priorytet we wszystkich państwach członkowskich. Obejmuje to również wzmocnienie kontroli rozprzestrzeniania broni w krajach trzecich poprzez zagwarantowanie poszanowania ograniczeń eksportu nakładanych przez państwa członkowskie w zgodzie z tą polityką.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1334/2000 z 22 czerwca 2000 r., ustanawiające wspólnotowy system kontroli eksportu produktów i technologii podwójnego zastosowania.

⁽²⁾ Unia Europejska 1998, kodeks postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu broni, 25 maja, <http://ue.eu.int/Newsroom/>

⁽³⁾ FR, UK, DE, ES, IT, SE.

5.1.2 Uproszczenie procedur wydawania zezwoleń: zezwolenia stanowią wymierną realizację obowiązku państw członkowskich w zakresie handlu bronią. Ponadto pomagają również w ustanawianiu ewentualnych ograniczeń w zakresie zastosowań końcowych i ostatecznego przeznaczenia produktów. Państwa członkowskie powinny nadal wywiązywać się z tego obowiązku, dlatego też należy pozostawić w mocy procedury wydawania zezwoleń krajowych. A zatem uproszczenie mogłoby polegać na uproszczeniu i harmonizacji zezwoleń krajowych, co stworzyłoby warunki przewidywalności dla przemysłu. Uproszczenie powinno umożliwić konsolidację europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, tj. zapewnić wszystkim jednakowe zasady oraz ułatwić dostęp, zwłaszcza MŚP, do możliwości i partnerstwa, które oferuje ogólnoeuropejski rynek.

5.1.3 Harmonizacja zobowiązań prawnych powinna obejmować zarówno zobowiązania prawne przedsiębiorstw w omawianym sektorze, jak również procedury transferu produktów związanych z obronnością. W tym celu należy kontynuować harmonizację w obszarze europejskiego rynku wyposażenia obronnego, tj. stworzyć wspólne ramy kontroli towarów.

5.1.4 Budowanie pokoju: cała działalność biznesowa w tym sektorze musi należycie uwzględniać zasadę, iż produkty związane z obronnością i produkty podwójnego zastosowania nie mogą podważać wartości demokratycznych i środków pokojowych UE ani też stać z nimi w sprzeczności.

5.2 Nowy system wewnątrzwspólnotowy może wpływać na eksport w dwojaki sposób:

- możliwość powiadomienia państw członkowskich na wypadek wywozu wytwarzanych przez nie produktów związanych z obronnością, chyba że zostały one wbudowane w postaci komponentów w bardziej złożone systemy;
- procedura udzielania zezwoleń posłuży wspieraniu aktywnego udziału przedsiębiorstw w przestrzeganiu decyzji w zakresie polityki eksportowej państw członkowskich, które są już koordynowane w ramach kodeksu postępowania, a zatem zwiększy bezpieczeństwo w odniesieniu do zapobiegania ryzyku nielegalnego wywozu.

6. Uwaga końcowa

6.1 Komitet jest zdania, że wydanie przez Komisję komunikatu pt. „Strategia na rzecz silniejszego i bardziej konkurencyjnego europejskiego przemysłu obronnego”, jak również przedłożenie wniosków dotyczących dyrektywy w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa oraz dyrektywy w sprawie uproszczenia warunków transferu produktów związanych z obronnością we Wspólnocie, stanowi ważną inicjatywę Komisji na rzecz wzmocnienia europejskiego rynku obronności i bezpieczeństwa. Komitet wzywa zatem Parlament i Radę do rozwinięcia tej inicjatywy i uwzględnienia jej w ramach ogólnego podejścia, które doprowadzi do postępów w obszarze europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień publicznych na prace budowlane, dostawy i usługi w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

COM(2007) 766 wersja ostateczna – 2007/0280 (COD)

(2009/C 100/18)

Dnia 24 stycznia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 47 ust. 2, art. 55 i art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień publicznych na prace budowlane, dostawy i usługi w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 1 października 2008 r. Sprawozdawcą był Marius Eugen OPRAN.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 46 do 5 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. Szeroki dialog między partnerami społecznymi

1.1.1. Komitet z wielkim zadowoleniem odnotowuje, że eksperci z państw członkowskich i przedstawiciele z sektora obronnego, w tym zainteresowane podmioty i – po raz pierwszy – osoby reprezentujące partnerów społecznych, odgrywali czynną rolę w przygotowaniu wniosku dotyczącego dyrektywy i byli ściśle włączeni w opracowywanie dokumentu przyjętego przez Komisję 5 grudnia 2007 r. Konsultacje z udziałem przedstawicieli zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego UE – wielostronne i dwustronne – objęły wszystkie aspekty zamówień publicznych w dziedzinie obronności (popyt, podaż, ramy regulacyjne i produkty).

1.2. Zawężenie zakresu stosowania artykułu 296

1.2.1. Komitet jest głęboko przekonany ⁽¹⁾, że proponowane przez Komisję rozwiązanie, w pełni respektujące prerogatywy państw członkowskich w dziedzinie obronności, w innowacyjny sposób zapewnia zgodność z artykułem 296 traktatu (w zakresie obronności) i z artykułem 14 obecnej dyrektywy dotyczącej zamówień publicznych (w zakresie bezpieczeństwa), przyznaje bowiem państwom członkowskim prawo do wyłączenia zamówień publicznych w tych dziedzinach z zakresu stosowania przepisów, jeśli okaże się to konieczne do ochrony podstawowych interesów ich bezpieczeństwa. Z drugiej strony rozwiązanie to gwarantuje zgodność z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i z wyraźnym żądaniem tegoż organu, by wyłączenie zamówień publicznych w dziedzinie obronności

z przepisów wspólnotowych ograniczało się tylko do wyjątkowych wypadków ⁽²⁾.

1.2.2. Proponowana dyrektywa w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności zmierza do ograniczenia liczby wypadków, w których państwa członkowskie powołują się na artykuł 296, gdyż uważa się, że istniejące wspólnotowe przepisy w zakresie zamówień publicznych nie są dostosowane do specyficznego charakteru broni, amunicji oraz materiałów wojennych.

1.2.3. Artykuł 296 będzie nadal obowiązywał, a zatem państwa członkowskie wciąż będą mogły odwołać się do niego, jeśli zamówienia publiczne uznane zostaną za wrażliwe lub tajne do tego stopnia, że nawet przepisy nowej dyrektywy nie będą wystarczająco chroniły interesów bezpieczeństwa tych państw. W ten sposób nowa dyrektywa jest ściśle powiązana z artykułem 296.

1.2.4. W celu zapewnienia spójności między prawem pierwotnym UE (TWE) a prawem wtórnym (dyrektywa) zarówno dyrektywa, jak i artykuł muszą mieć taki sam zakres stosowania. W przeciwnym razie prowadziłoby to do braku pewności prawnej.

1.3. Należy jak najszybciej wyeliminować zamęt związany z jednoczesnym istnieniem dwóch obowiązujących wykazów uzbrojenia, stosowanych w sposób przypadkowy przez instytucje zamawiające w państwach członkowskich i przemysł, ustalając wspólny wykaz, który będzie obowiązywał w odniesieniu do wszystkich procedur zamówień publicznych i handlu. Optymalnym rozwiązaniem mogłoby być przyjęcie wspólnego wykazu uzbrojenia i posługiwanie się nim w całym zakresie zastosowań objętych obiema nowymi dyrektywami proponowanymi przez Komisję. Obecnie możliwe są zasadniczo dwie opcje:

⁽¹⁾ W opinii Komitet przedstawia swoje stanowisko i stwierdza, że: 1) kraje stanowiące gospodarczy, przemysłowy i technologiczny trzon Europy w dziedzinie obronności opowiadają się za utrzymaniem odstępstwa od postanowień art. 296 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) przyznanego ze względów bezpieczeństwa narodowego; 2) zakres stosowania art. 296 TWE został zawężony orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

⁽²⁾ Zamówienia publiczne udzielane w dziedzinach bezpieczeństwa i obronności wchodzą obecnie w zakres stosowania dyrektywy 2004/18/WE, z wyjątkiem sytuacji przewidzianych przez artykuły 30, 45, 46, 55 i 296 traktatu. Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie orzekał, że korzystanie z odstępstw od prawa wspólnotowego, w tym również z odstępstw objętych art. 296 traktatu, musi ograniczać się do przypadków wyjątkowych i jasno określonych.

1.3.1. Opcja 1: Dalsze stosowanie wykazu z 15 kwietnia 1958 r. w odniesieniu do tych czynności – głównie ze względu na ciągłość, jako że opcja ta wydaje się dobrze znana użytkownikom z długim doświadczeniem i jest łatwo im dostępna; jednocześnie doskonale wiadomo, że aktualna wersja wykazu jest zbyt ogólna i zbyt szeroka, nie była aktualizowana od czasu przyjęcia 50 lat temu i nie obejmuje wszystkich nowych technologii niezbędnych, by stawić czoła jakże realnym i złożonym zagrożeniom.

1.3.2. Opcja 2: Rozpoczęcie stosowania wspólnego wykazu uzbrojenia UE przyjętego przez Radę 19 marca 2007 r. i zaktualizowanego 10 marca 2008 r., obejmującego wyposażenie, do którego stosuje się przepisy kodeksu postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu uzbrojenia, przyjętego przez Radę 7 lipca 2000 r.; ten sam kodeks będzie miał także zastosowanie w związku z nową dyrektywą w sprawie wewnątrzwspólnotowego transferu produktów związanych z obronnością.

1.4. Artykuł 296: wciąż obowiązuje w szczególnych wypadkach ⁽¹⁾

1.4.1. Nie przekonują Komitetu podjęte przez Komisję kroki polegające na tym, by w nowej dyrektywie nie uwzględniać artykułu 14 obecnie obowiązującej dyrektywy 18/2004 w sprawie zamówień publicznych (zamówienia tajne), a za to zamieścić bezpośrednie odesłanie do odpowiednich artykułów traktatu dotyczących bezpieczeństwa publicznego (w szczególności art. 30 i 296). Fakt ten może być przyczyną dezorientacji instytucji zamawiających odnośnie do tego, co uważane jest za właściwe, a co nie.

1.4.2. Zważywszy na to, że większość kontraktów w ramach zamówień publicznych na wrażliwe wyposażenie obronne i wyposażenie bezpieczeństwa zawiera jakieś tajne lub poufne informacje, Komisja postanowiła włączyć do nowej dyrektywy przepisy szczególne dotyczące bezpieczeństwa informacji. Wyraźne wyłączenie wszystkich „zamówień tajnych” i wszystkich zamówień wymagających „specjalnych środków bezpieczeństwa” bez ich zdefiniowania mogłoby dramatycznie ograniczyć zakres stosowania nowej dyrektywy, co z kolei zasadniczo zmieniłoby charakter wniosku Komisji.

1.4.3. Z jednej strony Komitet zgadza się z przyjętym przez Komisję dwutorowym podejściem do rozwiązania tej delikatnej kwestii:

- zamówienia tajne nie powinny być wyłączone *per se* z zakresu stosowania nowej dyrektywy, aczkolwiek
- w razie konieczności państwa członkowskie mogą je wyłączyć z zakresu stosowania tych przepisów.

Zarazem Komitet uważa, że zaproponowana przez Komisję procedura jest całkiem niezłym rozwiązaniem dla wszystkich zainteresowanych podmiotów, z drugiej strony zaleca jednakże włączenie odpowiednich przepisów artykułu 14 ogólnej dyrektywy w sprawie zamówień do dyrektywy w sprawie zamówień publicznych w dziedzinie obronności.

⁽¹⁾ Zdaniem Trybunału odstępstwo to ogranicza się do „wyjątkowych i jasno określonych przypadków” i „nie podlega szerokiej interpretacji”.

1.5. Ramy prawne dotyczące udzielania zamówień publicznych

1.5.1. Zdaniem Komitetu nowa dyrektywa jest doskonale dostosowana do specyfiki procedur udzielania zamówień publicznych (na roboty budowlane, dostawy i usługi ⁽²⁾) w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa, ponieważ:

1.5.1.1. Zamówienia na broń, amunicję i materiały wojenne, udzielane przez instytucje zamawiające, są wyłączone z zakresu stosowania Porozumienia w sprawie zamówień rządowych zawartego w ramach Światowej Organizacji Handlu.

1.5.1.2. W każdym państwie członkowskim istnieje jeden wykonawca – rząd ⁽³⁾.

1.5.1.3. Wymagane jest zapewnienie długofalowego bezpieczeństwa dostaw ⁽⁴⁾.

1.5.1.4. Konieczne jest zagwarantowanie znacznej swobody realizacji procedury zamówień publicznych na szczeblu państw członkowskich.

1.5.2. W odniesieniu do badań i rozwoju Komitet zgadza się, iż mechanizmy rynkowe oraz przetargi publiczne nie zawsze stanowią realistyczne instrumenty, gdyż państwa członkowskie przeprowadzają część działań i często nawiązują długofalowe stosunki z placówkami badawczymi i technologicznymi oraz z samą branżą w celu opracowania systemów na potrzeby sił zbrojnych.

— Stosunki te mogą przyjąć formę spirali rozwoju bądź innych mechanizmów gwarantujących ciągłość i dynamikę procesu rozwoju.

— Komitet nie jest pewien, czy obecne sformułowanie użyte w projekcie dyrektywy odzwierciedla w wystarczającym stopniu stan rzeczy, i obawia się, iż dokonanie sztucznego podziału między procesem badań i rozwoju a procesem produkcyjnym miałyby negatywne następstwa dla państw członkowskich oraz przemysłu.

⁽²⁾ Dane zamówienie można uznać za zamówienie publiczne na roboty budowlane tylko wtedy, jeśli jego przedmiot dotyczy konkretnie wykonania działań ujętych w dziale 45 wspólnego słownika zamówień (CPV).

⁽³⁾ Z wyjątkiem zakupów w niewielkich ilościach dokonywanych przez prywatne firmy ochroniarskie i samorządy lokalne.

⁽⁴⁾ Bezpieczeństwo dostaw: szczególne potrzeby państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa dostaw w przypadku niewrażliwych zamówień publicznych w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa uzasadniają przyjęcie specyficznych rozwiązań zarówno na poziomie wymogów kontraktowych, jak i kryteriów kwalifikacji kandydatów.

1.6. „Kupuj europejskie produkty”: decyzja każdego z państw członkowskich

1.6.1. Jeśli chodzi o propozycję unikania zasady „kupuj europejskie produkty”, zasady preferencji europejskiej czy też klauzuli wzajemności, zdaniem Komitetu podejście Komisji jest zadowalające z punktu widzenia państw członkowskich, przy uwzględnieniu następujących aspektów:

1.6.1.1. Dyrektywa ureguje zamówienia w dziedzinie wyposażenia obronnego, nie określi jednakże, jaki sprzęt powinien zostać zamówiony. Decyzja ta należy do klientów, tj. państw członkowskich.

1.6.1.2. W gestii poszczególnych państw członkowskich pozostaje decyzja o otwarciu rynku dla dostawców z państw trzecich, w zgodzie z Porozumieniem w sprawie zamówień rządowych.

1.6.1.3. Organy udzielające zamówień nadal będą mogły swobodnie decydować o tym, czy zaprosić wyłącznie przedsiębiorstwa wspólnotowe czy też włączyć firmy spoza UE.

1.6.2. Podsumowując, zdaniem Komitetu stwierdzenie zamiaru preferowania produktów europejskich nie jest równoznaczne z protekcjonizmem, a stanowi raczej niezbędny krok zmierzający do „ponownego zrównoważenia” międzynarodowej współpracy przemysłowej i technologicznej w dziedzinie obronności, zwłaszcza w odniesieniu do USA.

1.7. *Handel z państwami trzecimi*

1.7.1. Nowa dyrektywa nie zmieni obecnej sytuacji odnośnie do handlu produktami z dziedziny obronności z państwami trzecimi, co Komitet uważa za słuszne rozwiązanie.

1.7.2. Sektor ten nadal będzie regulowany w ogólnym zakresie przepisami WTO, a w szczególności – postanowieniami Porozumienia w sprawie zamówień rządowych.

1.8. *Ustanowienie europejskiego rynku wyposażenia obronnego (EDEM)*

1.8.1. Komitet uważa, że nowa dyrektywa stanowi ważny krok w kierunku ustanowienia cieszącego się dużym zainteresowaniem europejskiego rynku wyposażenia obronnego (EDEM), ponieważ:

1.8.1.1. Otwarcie rynku wewnętrznego dla produktów z dziedziny obronności poprawi konkurencyjność EDEM.

1.8.1.2. Zdaniem Komitetu kluczowe znaczenie dla sukcesu EDEM ma wprowadzenie w całej Unii przejrzystych przepisów w zakresie zamówień publicznych ukierunkowanych na zapewnienie konkurencji. Doprowadzi to do większego otwarcia rynków obronnych między państwami członkowskimi z korzyścią dla wszystkich podmiotów: sił zbrojnych, podatników i przemysłu.

1.9. *Polityka dotycząca umów offsetowych⁽¹⁾*

1.9.1. Komisja unikała dotąd konkretnych i bezpośrednich propozycji dotyczących środków kompensacyjnych (offset), gdyż uważa je za nieproduktywne mechanizmy zakłócające funkcjonowanie rynków. Sama Komisja przyznaje jednak, że w tej kwestii istnieje wiele punktów widzenia.

1.9.2. Państwa członkowskie i sektor posiadają bowiem różne doświadczenia w stosowaniu tych instrumentów i nie postrzegają ich w jednolity sposób. Obecnie Europejska Agencja Obrony bada możliwości poradzenia sobie z tymi praktykami, tak by zobowiązania offsetowe, póki są stosowane, sprzyjały rozwojowi europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego (EDTIB). Jednocześnie stwierdza się, że w ramach sprawnie funkcjonującego europejskiego rynku wyposażenia obronnego offset nie będzie już potrzebny.

2. **Propozycje**

2.1. Komitet zdecydowanie zaleca, by wszelkie inicjatywy UE w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa podejmowane były na najwyższym szczeblu politycznym: przez Radę Europejską, wysokiego przedstawiciela ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Radę Sterującą Europejskiej Agencji Obrony na szczeblu ministrów (EDA-SBMF).

2.2. Komitet sądzi, że instytucje europejskie powinny skierować wsparcie na następujące główne cele przemysłu obronnego:

2.2.1. Utrzymanie efektywności i konkurencyjności europejskiej bazy technologiczno – przemysłowej sektora obronnego w kontekście światowym, by odpowiednio wcześniej określić rzeczywiste cele przemysłowe i wojskowe o istotnym znaczeniu zarówno dla dużych firm, jak i MŚP.

⁽¹⁾ Procedura wymagająca od zagranicznego dostawcy wyposażenia obronnego, w przypadku dostaw o szacowanej wartości wyższej niż kwota ustalona przez rząd kraju podmiotu udzielającego zamówienia, ogólnego zobowiązania się do zapewnienia korzyści na rzecz przemysłu kraju zamawiającego wyrażonych minimalnym procentem wartości dodanej kraju zamawiającego, proporcjonalnie do całkowitej wartości umowy. Zamówienia offsetowe dokonywane przez sprzedawcę offsetowego w krajowym przemyśle kraju udzielającego zamówienia publicznego muszą cechować się wysokim poziomem technologicznym i muszą być źródłem nowych lub zwiększonych obrotów dla lokalnych przedsiębiorstw korzystających na offsecie. Sprzedawca musi wywiązać się z tak zaciągniętego zobowiązania gospodarczego w odpowiednim, ściśle określonym terminie, w przeciwnym wypadku zobowiązany jest do zapłaty kary umownej. Umowę offsetową uważa się za zrealizowaną z chwilą wystawienia w terminie przez lokalne przedsiębiorstwa korzystające na offsecie faktur dotyczących zamówień złożonych przez sprzedawcę offsetowego.

2.2.2. Wyeksponowanie w skali międzynarodowej głównych programów tej ważnej gałęzi przemysłu.

2.2.3. Wspieranie obecnych i przyszłych inwestycji w opracowywanie innowacyjnych technologii.

2.2.4. Zapewnienie miejsc pracy w przemyśle obronnym na płaszczyźnie UE, ponieważ utrzymanie zasobów ludzkich, tj. pracowników sektora o wysokich kwalifikacjach, stanowi istotny warunek zrównoważonego wzrostu sektora oraz rozwoju i zastosowania najnowocześniejszych technologii.

2.2.5. Pobudzenie wzrostu w sektorze i stworzenie identycznych warunków konkurencji dla wszystkich podmiotów, m.in. poprzez wyeliminowanie ingerencji państwa w działalność firm.

2.2.6. Wspieranie inicjatyw Europejskiej Agencji Obrony, która musi być w stanie odgrywać rolę katalizatora projektów przedstawianych przez jedno państwo członkowskie bądź kilka z nich. Europejska Agencja Obrony może pomóc w poszerzeniu kręgu państw członkowskich biorących udział w programach, np. w wypadku przyszłego europejskiego ciężkiego helikoptera transportowego, bezzałogowego statku powietrznego (UAV), cyfrowej taktycznej łączności radiowej itp.

2.3. Komitet zaleca Radzie Europejskiej, wysokiemu przedstawicielowi ds. wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz Radzie Sterującej Europejskiej Agencji Obrony (na szczeblu ministrów) ocenę, wybór i przedstawienie ostatecznej decyzji w sprawie wykazu wyposażenia obronnego i produktów z dziedziny obronności, który powinien być stosowany przez wszystkie podmioty UE w ramach europejskiego rynku wyposażenia obronnego oraz europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego. Dostępne są tu następujące możliwości:

2.3.1. Dalsze korzystanie z wykazu z 1958 r., głównie ze względu na ciągłość, nawet jeśli wykaz ten jest zbyt ogólny i zbyt szeroki oraz nie był aktualizowany od czasu jego przyjęcia 50 lat temu.

2.3.2. Zastąpienie istniejącego, starego wykazu wspólnym wykazem uzbrojenia UE przyjętym przez Radę 19 marca 2007 r. i zaktualizowanym 10 marca 2008 r., obejmującym wyposażenie, do którego stosuje się przepisy kodeksu postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu uzbrojenia, przyjętego przez Radę 7 lipca 2000 r. (pod nazwą wspólnego wykazu uzbrojenia Unii Europejskiej). Ten sam kodeks został już przyjęty w związku z nową dyrektywą w sprawie wewnątrzwspólnotowego transferu produktów związanych z obronnością.

2.3.2.1. Komitet uważa, że możliwym rozwiązaniem jest połączenie zaktualizowanego wykazu z 1958 r., określającego

wyposażenie i technologie będące przedmiotem odstępstwa, ze wspólnym wykazem uzbrojenia Unii Europejskiej określonym w kodeksie postępowania Unii Europejskiej w sprawie wywozu uzbrojenia.

2.3.3. Zdaniem Komitetu Europejska Agencja Obrony powinna być główną siłą napędową sektora, działając jako forum międzyrządowej debaty na temat przyszłości przemysłu obronnego, badań i rozwoju w dziedzinie obronności oraz rozszerzania europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego.

2.3.4. Jednocześnie Komitet uznaje kompetencje Komisji Europejskiej i jej istotną rolę w dziedzinie zamówień publicznych oraz aktywowaniu i wzmacnianiu europejskiej bazy technologiczno-przemysłowej sektora obronnego, sądząc przy tym, że swoje doświadczenie Komisja Europejska będzie mogła wykorzystać w podejmowanych przez siebie wysiłkach na rzecz restrukturyzacji i rozwoju przemysłu obronnego w państwach członkowskich.

2.3.5. Komitet rozumie, jak ważne jest, by w pracach nad europejską polityką wyposażenia obronnego uwzględnić interesy i propozycje samego sektora obronnego. Niemniej jednak zdaniem Komitetu działalność Europejskiej Agencji Obrony można w znacznym stopniu usprawnić, przystając na oficjalne, ściślejsze zaangażowanie przedstawicieli przemysłu obronnego i pozarządowych ekspertów branżowych w prace poszczególnych dyrekcyj w ramach tej agencji. Wspomniani przedstawiciele i eksperci (członkowie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego) powinni zasiadać w Radzie Sterującej Europejskiej Agencji Obrony, przy czym ich status, prawo zabierania głosu i podobne aspekty zostałyby jeszcze uzgodnione.

2.3.6. Jeśli chodzi natomiast o stosowanie kodeksu postępowania w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności, Komitet przyznaje, że uczestnictwo w programach współpracy należy umożliwić całej UE i wszystkim europejskim państwom członkowskim NATO, w takim stopniu, na ile pozwala im na taki udział ich potencjał finansowy, przemysłowy i technologiczny, a także iż trzeba należycie uwzględnić interesy krajów małych i średnich.

2.4. Komitet uważa, że dla celów oceny statystycznej oraz prawidłowego benchmarkingu Komisja powinna przedkładać okresowo sprawozdanie z postępów w zakresie wdrażania dyrektywy zarówno na szczeblu krajowym, jak i wspólnotowym.

2.5. Komitet sądzi, iż przedstawiona dyrektywa powinna zostać rozszerzona na cały Europejski Obszar Gospodarczy (EOG).

3. Informacje ogólne

3.1. Obecna sytuacja

3.1.1. Wiele państw członkowskich korzystało w szerokim zakresie z art. 296 TWE⁽¹⁾ oraz art. 14 dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (2004/18), które pozwalają na praktycznie automatyczne wyłączenie z przepisów wspólnotowych zamówień publicznych w dziedzinie sprzętu wojskowego i bezpieczeństwa. Innymi słowy, co powinno stanowić wyjątek, staje się *de facto* regułą.

3.1.2. W obszarze zamówień publicznych brakuje prawodawstwa europejskiego dopasowanego do udzielania niewrażliwych zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa.

3.1.3. Stosowanie niezharmonizowanych standardów utrudnia współpracę w zakresie badań i rozwoju, zamówień publicznych oraz programów produkcyjnych.

3.1.4. Po stronie popytu 27 podmiotów krajowych ma poważne trudności z harmonizacją swoich wymogów wojskowych i połączeniem siły nabywczej w celu przygotowania wspólnych projektów zamówień publicznych.

3.1.5. Na szczeblu UE ramy regulacyjne, obejmujące 27 różnych przepisów i procedur krajowych dla wszystkich właściwych obszarów (eksport, transfer, zamówienia publiczne itp.), stanowią istotną przeszkodę dla konkurencji i współpracy oraz nakładają znaczne dodatkowe koszty⁽²⁾.

3.1.6. Utworzenie europejskiego rynku wyposażenia obronnego stanowi kluczowy element wsparcia celów europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO).

3.2. Konwergencja między kwestiami obronności i bezpieczeństwa

3.2.1. Komitet z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji obejmującą niewrażliwe zamówienia publiczne w dziedzinie bezpieczeństwa pozawojskowego w zakresie stosowania nowej dyrektywy, biorąc pod uwagę, co następuje:

3.2.1.1. We współczesnym środowisku strategicznym zagrożenia przybrały charakter ponadnarodowy i asymetryczny⁽³⁾; granica między bezpieczeństwem wewnętrznym a zewnętrznym, wojskowym a pozawojskowym coraz bardziej się zaciera i fakt ten wymaga się kompleksowej reakcji.

3.2.1.2. Siły zbrojne i siły bezpieczeństwa często ściśle ze sobą współpracują i korzystają z podobnego sprzętu, który jest opracowywany za pomocą tych samych technologii i produkowany przez te same przedsiębiorstwa.

3.2.1.3. Zamówienia pozawojskowe w niektórych dziedzinach – takich jak walka z terroryzmem – mogą mieć równie niewrażliwe znaczenie jak zamówienia wojskowe i wymagać takich samych lub nawet większych gwarancji bezpieczeństwa w toku procedury udzielania zamówień publicznych.

3.2.1.4. W wypadkach, w których zamówienia publiczne w dziedzinie bezpieczeństwa i zamówienia w dziedzinie obronności mają taką samą specyfikę, jedynym logicznym wyjściem wydaje się zagwarantowanie stosowalności tych samych przepisów w zakresie zamówień publicznych.

3.2.2. Komitet uważa ponadto, że optymalnym rozwiązaniem jest równe traktowanie wszystkich europejskich instytucji odpowiedzialnych za obronę, bezpieczeństwo wewnętrzne i wywiad.

3.3. Wprowadzanie innowacyjnych rozwiązań

3.3.1. By pokryć wyjątkowe potrzeby sektora, w nowej dyrektywie proponuje się trzy konkurencyjne procedury umożliwiające pragmatyczne postępy:

— **procedura negocjacyjna** z publikacją ogłoszenia o zamówieniu⁽⁴⁾, która dozwolona jest bez szczególnego uzasadnienia;

— można również zastosować **procedurę ograniczoną⁽⁵⁾ i dialog konkurencyjny⁽⁶⁾**;

— **procedura otwarta** przewidująca udostępnienie specyfikacji warunków zamówienia każdemu wykonawcy, który o to wystąpi; procedura ta jednak została uznana za nieodpowiednią w kontekście wymogów poufności i bezpieczeństwa informacji związanych z tymi zamówieniami.

3.3.1.1. W procedurach uwzględniono konkretne przepisy dotyczące bezpieczeństwa informacji⁽⁷⁾ celem zapewnienia ochrony niewrażliwych danych przed dostępem ze strony osób nieupoważnionych.

⁽¹⁾ Art. 296 TWE stwierdza: „1) Postanowienia niniejszego Traktatu nie stanowią przeszkody w stosowaniu następujących reguł: a) żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa; b) każde państwo członkowskie może podejmować środki, jakie uważa za konieczne w celu ochrony podstawowych interesów jego bezpieczeństwa, a które odnoszą się do produkcji lub handlu bronią, amunicją lub materiałami wojennymi; środki takie nie mogą negatywnie wpływać na warunki konkurencji na wspólnym rynku w odniesieniu do produktów, które nie są przeznaczane wyłącznie do celów wojskowych. 2) Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może wprowadzać zmiany do sporządzonej przez siebie 15 kwietnia 1958 roku listy produktów, do których mają zastosowanie postanowienia ustępu 1 lit. b)”.
⁽²⁾ Dla przykładu, dodatkowe koszty spowodowane przeszkodami w transferach wewnątrzspółnotowych szacowane były w 2003 r. na 3,16 mld EUR; Unisys, „Wewnątrzspółnotowy obrót produktów z dziedziny obronności”, Komisja Europejska, Bruksela (2005), s. 6.
⁽³⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Ku europejskiej polityce w zakresie wyposażenia obronnego” COM(2003) 113 wersja ostateczna z dnia 11 marca 2003 r.; opinia EKES-u Dz.U. C 10, str. 1 z 10.1.2004, sprawozdawca: Clive Wilkinson.

⁽⁴⁾ Procedury, w ramach których instytucje zamawiające konsultują się z wybranymi przez siebie wykonawcami i negocjują z nimi warunki zamówienia.

⁽⁵⁾ Procedury, w których o udział ubiegać się może każdy wykonawca oraz w ramach których oferty mogą składać tylko wykonawcy zaproszeni przez instytucję zamawiającą.

⁽⁶⁾ Instytucja zamawiająca może ograniczyć liczbę kandydatów w procedurach ograniczonych lub negocjacyjnych z publikacją ogłoszenia o zamówieniu oraz w przypadku dialogu konkurencyjnego. Ograniczenie liczby kandydatów odbywa się na podstawie obiektywnych kryteriów wskazanych w ogłoszeniu o zamówieniu.

⁽⁷⁾ Bezpieczeństwo informacji: często poufny charakter informacji dotyczących niewrażliwych zamówień publicznych w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa wymaga 1) zabezpieczeń dotyczących samej procedury udzielania zamówienia; 2) kryteriów kwalifikacji kandydatów; 3) wymogów kontraktowych nakładanych przez instytucje zamawiające.

3.3.1.2. Uwzględnienie w procedurze konkretnych przepisów dotyczących bezpieczeństwa dostaw stanowi gwarancję terminowego wyposażenia sił zbrojnych, zwłaszcza w czasie kryzysu bądź konfliktu zbrojnego:

- a) W ramach procedury przewidziano wspólny system odpowiednich gwarancji, któremu towarzyszy jasna metoda benchmarkingu.
- b) Zdaniem Komitetu decyzja Komisji, by nowa dyrektywa obejmowała jedynie konkretne zamówienia publiczne w obszarze obronności i bezpieczeństwa, jest słuszna; obecna dyrektywa w sprawie zamówień publicznych nie nadaje się do tych celów.
- c) Zamówienia te odnoszą się do sprzętu wojskowego (np. broni, amunicji i wyposażenia wojennego) oraz wyposażenia z dziedziny bezpieczeństwa o szczególnie newralgicznym charakterze i cechach zbliżonych do wyposażenia obronnego.
- d) Zamówienia dotyczące sprzętu o pozawojskowym przeznaczeniu, który nie ma charakteru newralgicznego, uregulowane są obowiązującą obecnie dyrektywą w sprawie zamówień publicznych (2004/18), nawet jeśli składane są przez instytucje zamawiające w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa.

3.4. Podstawę prawną projektu dyrektywy stanowią:

3.4.1. Zasada powiązania: należy położyć kres sytuacjom naruszenia prawa, których źródłem jest brak przepisów wspólnotowych koordynujących procedury udzielania zamówień publicznych.

3.4.2. Zasada proporcjonalności: pod warunkiem że przepisy dyrektywy będą w pełni respektowane, ich stosowanie w prawie krajowym pozwoli każdemu państwu członkowskiemu uwzględnić specyfikę i właściwości newralgicznych zakupów dokonywanych przez nie w sektorach obronności i bezpieczeństwa.

3.5. Wybór instrumentów

3.5.1. Podczas transpozycji dyrektywy państwa członkowskie mogą, jeśli zechcą, przewidzieć ustawodawstwo obejmujące wszystkie zamówienia publiczne, w tym zamówienia newralgiczne z punktu widzenia obronności i bezpieczeństwa

3.5.2. Nowy instrument powinien gwarantować wysoki stopień elastyczności, właściwy poziom przejrzystości oraz poprawę dostępu do rynku dla dostawców – a zwłaszcza MSP – z innych krajów.

3.5.3. By dyrektywa była w pełni operacyjna, musi opierać się na standaryzacji i odpowiednim systemie wewnątrzunijnego przepływu produktów.

3.6. MŚP oraz europejski sektor obronny

3.6.1. W kwestii praktycznego wdrażania kodeksu postępowania w zakresie zamówień publicznych w dziedzinie obronności Komitet podkreśla kluczową rolę małych i średnich dostawców wyposażenia obronnego i technologii, którzy zarówno uczestniczą w badaniach, jak i oferują zatrudnienie i przyczyniają się do rozwoju krajowego i europejskiego potencjału wojskowego.

3.7. Pytanie podsumowujące

3.7.1. Jak ma to miejsce w wypadku wszelkich reform, istnieje ryzyko, iż wszyscy w zasadzie zgodzą się z potrzebą uczynienia „czegoś”, lecz nikt nie podejmie konkretnych kroków, nie podpisze dokumentu ani nie zawrze umowy umożliwiającej postęp w sektorze.

3.7.2. Główne pytanie przedstawia się następująco: jak długo może przetrwać europejska baza technologiczno-przemysłowa sektora obronnego, jeśli Europa będzie wciąż odkładać w czasie nieuchronne reformy?

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących przyrządów pomiarowych oraz metod kontroli metrologicznej

COM(2008) 357 wersja ostateczna – 2008/0123 (COD)

(2009/C 100/19)

Dnia 8 września 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących przyrządów pomiarowych oraz metod kontroli metrologicznej

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października) Komitet 117 głosami za – 2 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią

COM(2008) 399 wersja ostateczna – 2008/0151 (COD)

(2009/C 100/20)

Dnia 10 września 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią

Ponieważ Komitet bez zastrzeżeń akceptuje wniosek i uważa, że komentarz z jego strony nie jest konieczny, na 448. sesji plenarnej w dniach 21, 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) 113 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać opinię zatwierdzającą proponowany tekst.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników; wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zmian wspólnej polityki rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr [...] /2008 oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

COM(2008) 306 wersja ostateczna – 2008/0103+0104+0105 (CNS)

(2009/C 100/21)

Dnia 18 czerwca 2008 r., działając na podstawie art. 36 i 37 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Rada postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników;

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zmian wspólnej polityki rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr [...] /2008 oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW)

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Frank VAN OORSCHOT, a współsprawozdawcami Seppo KALLIO i Hans-Joachim WILMS.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 117 do 28 – 18 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Dnia 20 maja 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wnioski dotyczące usprawnienia funkcjonowania wspólnej polityki rolnej (WPR) w celu zapewnienia jej jak najlepszego działania w rozszerzonej Unii Europejskiej i w zmieniającej się sytuacji międzynarodowej. Zwane są one oceną funkcjonowania reformy WPR.

1.2. EKES uważa, że w dyskusji na temat oceny funkcjonowania reformy WPR trzeba lepiej prezentować różnorodne zadania, przed którymi staje ta polityka (m.in. europejski model rolnictwa, bezpieczeństwo żywnościowe jako główne zagadnienie). W związku z tym EKES podkreśla, że w perspektywie krótko- i długoterminowej konieczne jest prowadzenie na szczeblu UE odpowiedniej polityki rolnej, na którą trzeba przeznaczyć wystarczające środki. Chodzi przy tym prawdopodobnie o kwoty o wysokości przynajmniej takiej jak obecnie. Należy lepiej wyjaśnić obywatelom konieczność istnienia WPR oraz zasadność poszczególnych działań, tak by nie prowadzono stale dyskusji na temat przeznaczanych na tę politykę środków finansowych.

1.3. EKES przypomina swoją wcześniejszą opinię w sprawie przyszłości WPR, w której zwraca uwagę, że rolnicy mają do pokonania trudny okres przejściowy. EKES uważa zatem, że głównym celem oceny funkcjonowania reformy WPR powinno być wprowadzenie uproszczeń i ułatwień we wdrażaniu oraz zareagowanie na nowe wyzwania na rynku i w społeczeństwie, z poszanowaniem wielofunkcyjnej roli rolnictwa.

1.4. EKES uważa, że nadal konieczne są płatności wyrównawcze służące finansowaniu różnorodnych usług świadczonych przez rolników, za które nie otrzymują oni wynagrodzenia za pośrednictwem rynku. Jednocześnie EKES uważa, że trudniej będzie uzasadnić płatności oparte na dotychczasowej produkcji. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość dostosowania płatności w taki sposób, aby w większym stopniu opierały się na stawkach zryczałtowanych. Powinno to stać się przedmiotem uprzedniej szerokiej debaty w kontekście WPR po roku 2013. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustalenia odpowiedniego okresu przejściowego, by nie postawić w trudnej sytuacji gospodarstw. Zasady współzależności muszą zostać uproszczone i konieczne jest unikanie powielania kontroli.

1.5. EKES zgadza się na dalsze oddzielenie płatności od wielkości produkcji, aby umożliwić rolnikom swobodne prowadzenie gospodarstwa rolnego. Jednak nie należy wymagać od państw członkowskich rozdzielenia od produkcji, w celu ochrony sektorów i obszarów znajdujących się w trudniejszym położeniu, pod warunkiem, że nie spowoduje to zakłóceń na rynku. EKES popiera cele „artykułu 68”, mimo że nie rozwiązuje on wszystkich problemów. W niektórych przypadkach potrzebna jest większa elastyczność. Państwa członkowskie powinny dokładnie zbadać skutki redystrybucji płatności dla rolników przed wdrożeniem tego środka.

1.6. EKES uważa, że w pierwszym rzędzie poza procedurą przetargową należy rozważyć inne możliwości dostosowania obecnego systemu interwencji. Ponadto Komitet wnosi o opracowanie nowych narzędzi na rzecz zrównoważonej sieci

bezpieczeństwa. Ponadto EKES sugeruje utrzymanie mechanizmu odłogowania z jednoczesną możliwością dostosowania udziału procentowego powierzchni zamrożonej do sytuacji rynkowej.

1.7. EKES apeluje o bardziej szczegółową ocenę ewentualnego przyszłego rozwoju rynku przetworów mlecznych oraz jego skutków zanim zostanie podjęta ostateczna decyzja umożliwiająca zniesienie kwot mlecznych w 2015 r. EKES zwraca się do Komisji, aby jaśniej określiła środki pozwalające na utrzymanie produkcji przetworów mlecznych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz ich finansowanie i skutki finansowe. EKES nie może zgodzić się na proponowany wzrost kwot mlecznych zanim taka strategia nie zostanie wprowadzona. EKES opowiada się za utworzeniem europejskiego sektora mlecznego, tak aby dostosować podaż do popytu i utrzymać dochody producentów i zagęszczenie hodowli na całym obszarze europejskim. Utworzenie takiego sektora pozwoliłoby na zrównoważenie układu sił między przemysłem, producentami i dystrybutorami, a nawet konsumentami.

1.8. EKES dostrzega nowe wyzwania wymienione przez Komisję Europejską w zakresie klimatu, wód, odnawialnych źródeł energii i różnorodności biologicznej. Zdecydowanie wymaga to przeznaczenia dodatkowych środków na drugi filar. Dodatkowe środki potrzebne do sprostania tym nowym wyzwaniom powinny pochodzić z modulacji, ponieważ istniejące fundusze zostały przydzielone w budżecie do roku 2013 na inne cele, a uzyskanie dodatkowych źródeł finansowych nie jest prawdopodobne.

2. Wstęp

2.1. Dnia 20 maja 2008 r. Komisja Europejska opublikowała wnioski dotyczące rozporządzeń Rady w sprawie kilku zmian wspólnej polityki rolnej (COM(2008) 306/4). Głównym celem bilansu jest ocena procesu wdrażania reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. oraz wprowadzenie niezbędnych zmian w celu dalszego uproszczenia polityki rolnej, aby można wykorzystać nowe możliwości rynkowe i przygotować politykę rolną na nowe wyzwania rynkowe i społeczne.

2.2. Oprócz oceny funkcjonowania reformy WPR konieczne jest również omówienie rozwoju WPR po 2013 r., tak aby polityka ta sprostała nowym wyzwaniom, w obliczu których stoją rolnictwo, społeczeństwo i rolniczy łańcuch wartości.

3. Zmiany światowej sytuacji żywnościowej

3.1. Od trzydziestu lat ceny produktów rolnych spadają w ujęciu realnym. Ostatnio 2007 r. nastąpił nagły i gwałtowny wzrost niektórych cen towarów rolnych. Do istotnych przyczyn wzrostu cen należały wzrost popytu światowego, bardzo niski poziom zapasów oraz złe zbiory spowodowane warunkami klimatycznymi. Spowodowało to efekt domina w przypadku rolników zajmujących się hodowlą, którzy stanęli w obliczu wysokich cen pasz. Jednakże ceny produktów rolnych zaczynają znowu spadać. Od jesieni 2007 r. do kwietnia 2008 r. ceny mleka obniżyły się o około 30 %, a ceny pszenicy spadły o około 20 % ⁽¹⁾. Przykładowo, oczekuje się, że ten fakt, w połączeniu z rosnącymi kosztami oznaczać będzie obniżenie dochodów rolników o 16–24 % w 2008 r. W ujęciu realnym ceny produktów rolnych nadal pozostają poniżej poziomu, który osiągnęły w czasie kryzysów paliwowych z roku 1973 lub 1979 ⁽²⁾.

3.2. Wydarzenia ostatnich miesięcy jasno wykazują, że weszliśmy w epokę gwałtownych zmian cen produktów rolnych, co nie jest korzystne ani dla konsumentów, mających do czynienia ze wzrostem cen produktów rolnych, ani dla rolników i uczestników łańcucha żywnościowego, którzy muszą nieustannie dokonywać przemysłowych inwestycji. Sytuację tę należy uwzględnić w refleksji nad przyszłą polityką rolną, jeśli bezpieczeństwo żywnościowe ma pozostać celem UE.

3.3. Biorąc pod uwagę wzrost światowego popytu na żywność oczekuje się, że w krótko- lub średnioterminowej perspektywie ceny dla konsumentów prawdopodobnie nie spadną do wcześniejszego poziomu, lecz przewidywana jest większa zmienność cen producentów.

3.4. Wpływ wyższych cen towarów na ceny towarów konsumpcyjnych jest ograniczony, ponieważ maleje udział kosztów surowców rolnych w ogólnym koszcie produkcji żywności w porównaniu z kosztami energii i pracy. Na przykład koszt pszenicy stanowi jedynie 4 % kosztów wyprodukowania bochenka chleba ⁽³⁾. Ponadto udział wydatków na żywność w ogólnych wydatkach gospodarstw domowych jest niski (około 14 % w UE-27). EKES uważa, że w interesie rolników i konsumentów konieczna jest racjonalizacja łańcucha żywnościowego ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Przedstawienie propozycji oceny stanu WPR Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi w dniu 20 maja 2008 r.

⁽²⁾ Komisja Europejska: Jaka jest przyczyna obecnego wzrostu cen artykułów rolnych?

⁽³⁾ Przemówienie Mariann Fischer Boel: Żywność, pasze lub paliwo, Berlin, 18 stycznia 2008 r.

⁽⁴⁾ EKES kontynuuje prace w tej sprawie w opinii rozpoznawczej „UE wobec światowych wyzwań w zakresie żywienia”.

3.5. Organizacja Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) musi poprawić swoje działanie, aby okazać się zdolną do zarządzania zaopatrzeniem w żywność, a odkąd włączono rolnictwo do Światowej Organizacji Handlu, różnice w rolnictwie poszczególnych krajów jeszcze się pogłębiły. Podejście musi ulec zmianie: należy umożliwić rolnikom zorganizowanie się na szczeblu światowym za pośrednictwem organizmu, który podejmie refleksję z udziałem najbardziej reprezentatywnych, a niekoniecznie najbogatszych, organizacji rolnictwa krajowego.

3.6. EKES uważa, że stan oceny WPR powinien uwzględnić zmiany w światowej sytuacji żywnościowej. Rolnicy powinni mieć możliwość dalszego odgrywania swojej wielofunkcyjnej roli w ramach europejskiego modelu rolnictwa.

4. Uwagi ogólne

4.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przypomina swoją początkową opinię⁽⁵⁾ w sprawie oceny stanu i przyszłości WPR po 2013 r. W opinii tej EKES zwraca uwagę, że rolnicy oraz przedsiębiorstwa przetwórcze mają do pokonania trudny okres przejściowy. Istnieje znaczna gotowość do reagowania na nowe warunki rynkowe w sposób przedsiębiorczy, jeżeli obietnice złożone w ramach reform zostaną dotrzymane i zapewnione zostanie wystarczające bezpieczeństwo prawne i w zakresie planowania. EKES uważa, że w ramach oceny funkcjonowania reformy WPR przede wszystkim należy stwierdzić, gdzie zachodzi potrzeba dostosowania istniejących przepisów w celu:

- wprowadzenia uproszczeń i ułatwień we wdrażaniu oraz
- usunięcia przeszkód dla ukierunkowanego wdrażania uzgodnionych już reform.

Poza tymi kwestiami EKES uznaje, że UE stoi wobec nowych wyzwań, w przypadku których rolnicy mogą odegrać istotną rolę, oraz że sytuacja na rynku żywnościowym wymaga nowych działań.

Jednakże głównymi kwestiami w ramach oceny funkcjonowania reformy WPR powinny być stabilność osiągana poprzez organizację rynków, uproszczenie i dostosowanie.

4.2. Istotne jest również, by rozwiązania przewidziane w ramach oceny funkcjonowania reformy WPR wspierały dalszy rozwój europejskiego modelu rolnictwa oraz umożliwiały rolnikom wykonywanie ich wielofunkcyjnych zadań:

- spełnienie najwyższych norm światowych w zakresie bezpieczeństwa i jakości żywności, ochrony środowiska naturalnego oraz dobrostanu zwierząt;
- dbałość o krajobraz i ochrona przyrody;
- przyczynianie się w istotny sposób do wzrostu zatrudnienia, utrzymania produkcji rolnej i żywotności obszarów wiejskich we wszystkich regionach UE;
- zapobieganie wyludnieniu obszarów rolniczych i likwidacji rolniczych powierzchni produkcyjnych.

EKES uważa, że propozycje Komisji zawierają istotne zmiany w porównaniu z sytuacją obecną. Konieczne jest szczegółowe rozważenie tych zmian.

5. Rozwiązania przewidziane w ramach oceny funkcjonowania reformy WPR

5.1. System jednolitej płatności

5.1.1. Komisja Europejska proponuje umożliwienie państwom członkowskim adaptację sposobu stosowania przez nie systemu płatności jednolitej poprzez stopniowe przejście do zryczałtowanych stawek należnych płatności tak, aby system ten stał się bardziej efektywny i skuteczny. Ponadto propozycje obejmują szereg środków w zakresie uproszczenia wdrażania systemu płatności jednolitej.

5.1.2. W Europie coraz większe znaczenie zyskuje zrównoważony rozwój. Nie poczyniono postępów w zakresie włączenia do umów międzynarodowych kwestii niezwiązanych z handlem, a jest to niezwykle istotne, jeśli życzenia obywateli europejskich mają być wzięte pod uwagę. Ponadto następuje obniżanie poziomu ochrony granic UE. W oparciu o te argumenty EKES uważa, że umożliwienie rolnikom pokrywania kosztów zrównoważonej produkcji niepokrytych przez rynek w drodze systemu płatności bezpośredniej, będzie istotną kwestią z punktu widzenia zagwarantowania europejskiego modelu rolnictwa oraz dochodów rolników po 2013 r. Winno to stanowić niepodważalne zadanie WPR.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 60

5.1.3. EKES uważa, że nadal konieczne będą płatności wyrównawcze służące finansowaniu różnorodnych usług świadczonych przez rolników, za które nie otrzymują oni wynagrodzenia za pośrednictwem rynku. Jednocześnie trudniej będzie uzasadnić poziomy płatności oparte na historycznej produkcji. Państwa członkowskie, które jeszcze tego nie uczyniły, powinny mieć możliwość dostosowania podziału pułapu krajowego w taki sposób, aby w latach 2009–2013 lub od 2013 r., płatności w większym stopniu opierały się na stawkach zryczałtowanych. Przed takim dostosowaniem państwa członkowskie powinny uważnie zbadać konsekwencje dla dochodów gospodarstw rolnych, zdolności przystosowawcze rolników oraz potrzebę pewności długoterminowego planowania. Jeśli zastosowane miałyby być takie podejście, państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustalenia odpowiedniego okresu przejściowego, by gospodarstwa, które dokonały inwestycji w czasie obowiązywania innych przepisów, nie znalazły się w trudnej sytuacji.

5.1.4. System SAPS, stosowany w większości nowych państw członkowskich, jest łatwy w zarządzaniu, lecz jeśli chodzi o udzielanie rozsądnego wsparcia rolnictwu intensywnemu (uprawa owoców i warzyw, produkcja zwierzęca, tytoń itd.), może także okazać się nazbyt uproszczony w porównaniu do pomocy dla sektora roślin uprawnych. W średnim okresie należy znaleźć bardziej wyważone rozwiązanie w ramach np. systemu płatności jednolitej, za pomocą istniejących instrumentów, lub nowych, opracowywanych dla całej UE.

5.1.5. Wszystkie grunty w nowych państwach członkowskich, które spełniają zasady dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska w momencie zgłoszenia wniosku o dopłaty, powinny być kwalifikowalne.

5.2. Zasada współzależności

5.2.1. Komisja Europejska chce uprościć zasadę współzależności i ulepszyć jej ukierunkowanie. Komisja proponuje wycofanie niektórych wymogów, które nie są związane z odpowiedzialnością rolników, oraz wprowadzenie nowych zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska.

5.2.2. EKES popiera utrzymanie zależności między jednolitą płatnością na gospodarstwo a spełnieniem norm UE związanych z działalnością rolniczą zgodnie z zasadą współzależności. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycje Komisji dotyczące uproszczenia zasady współzależności. Niewątpliwie potrzebne jest również zmniejszenie stopnia złożoności zasady współzależności, zwłaszcza poprzez sprecyzowanie zasad, wprowadzenie zasady *de minimis* oraz ograniczenie liczby różnych kontroli przeprowadzanych w poszczególnych gospodarstwach. Należy również unikać powielania kontroli, takich jak kontrole prowadzone w ramach systemów zapewniania jakości.

5.2.3. Rolnictwo jest istotnym sektorem, który zapewnia wiele miejsc pracy w całej UE. Należy podjąć wysiłki w celu

ograniczenia liczby wypadków w rolnictwie oraz zachęcenia większej liczby pracowników wykwalifikowanych do pracy w tym sektorze. W związku z tym EKES uważa, że określone aspekty bezpieczeństwa pracy w gospodarstwie są niezwykle istotne, tzn. instrukcje dotyczące korzystania z maszyn, higieny oraz odpowiedniego przechowywania materiałów niebezpiecznych. Powinny być one regulowane na mocy krajowego prawodawstwa socjalnego i powinny wchodzić w zakres zasady współzależności. EKES zaleca, aby w celu dostarczenia bodźca rolnikom rozszerzone zostały możliwości funduszu społecznego UE w obszarze bezpieczeństwa pracy i kwalifikacji zawodowych.

5.2.4. Zgodnie z celem, którym jest większa efektywność zasady współzależności i jej większy bezpośredni związek z działalnością rolniczą, EKES uważa, że spełnienie obowiązkowych wymogów ustawowych dotyczących wprowadzania do obrotu środków ochrony roślin nie jest obowiązkiem na poziomie gospodarstwa, a zatem wymogi te powinny zostać wycofane.

5.2.5. EKES apeluje o przeprowadzenie badania wpływu wdrożenia zasad dobrej kultury rolnej zgodnej z ochroną środowiska przed dodaniem nowych elementów do ich zakresu. To badanie powinno uwzględniać skutki dla rolników oraz obciążenia administracyjne. EKES uważa, że należy utrzymać korzyści dla środowiska związane z odłogowaniem, ustanowieniem stref buforowych i zachowaniem cech krajobrazu, nawet jeśli pojawi się chęć zniesienia obowiązkowego odłogowania. Jeśli chce się to zagwarantować przy pomocy środków dobrowolnych w ramach rozwoju obszarów wiejskich, muszą pojawić się zachęty, które w chwili obecnej nie istnieją. Powinno to być odpowiednio nagradzane.

5.2.6. W odniesieniu do nowych państw członkowskich należy przyjąć specjalne podejście. System współzależności powinien być wprowadzany stopniowo, biorąc pod uwagę stopniowe wprowadzanie systemu płatności bezpośrednich. Powinny one w pełni stosować zasadę współzależności, gdy osiągną poziom 100 % systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS).

5.3. Wsparcie częściowo związane z wielkością produkcji

5.3.1. Komisja Europejska uważa, że oddzielenie wsparcia od wielkości produkcji umożliwiło rolnikom lepsze i bardziej zrównoważone reagowanie na sygnały płynące z rynku. W czasie reformy WPR z 2003 r. postanowiono zezwolić państwom członkowskim na zachowanie w kilku sektorach pewnego poziomu wsparcia związanego z wielkością produkcji. Komisja podkreśla, że stosowanie dwóch systemów nie przyczyniło się do uproszczenia. Komisja proponuje zezwolić państwom członkowskim na utrzymanie premii sprzężonych wyłącznie za krowy mamki, owce i mięso kozie.

5.3.2. EKES sceptycznie zapatruje się na dalsze oddzielenie płatności od produkcji w państwach członkowskich, w których wsparcie jest nadal częściowo związane z wielkością produkcji tak, aby umożliwić większe zorientowanie na rynek. EKES ma świadomość, że w niektórych przypadkach oddzielenie wsparcia od wielkości produkcji może spowodować zanik niektórych rodzajów produkcji i rezygnację z produkcji w niektórych regionach, co może mieć poważne konsekwencje dla środowiska naturalnego oraz gospodarki i zatrudnienia na obszarach wiejskich. Art. 68 powinien zaradzić tym problemom. Wobec tych państw członkowskich nie należy jednak stosować wymogu oddzielenia wsparcia od wielkości produkcji. Utrzymanie wsparcia związanego z wielkością produkcji nie powinno powodować zakłóceń rynku między państwami członkowskimi.

5.4. Wsparcie szczególne

5.4.1. Komisja Europejska proponuje, aby w kilku celach rozszerzyć (obecny) art. 69, w tym podjąć problem niedogodności, których doświadczają rolnicy specjalizujący się w konkretnych sektorach w niektórych regionach, oraz podwyższyć uprawnienia do płatności na obszarach restrukturyzowanych. Państwa członkowskie stosujące system płatności jednolitej mogą obecnie zatrzymać do 10 % składowej krajowych pułapów na działania, które mają istotne znaczenie dla ochrony środowiska naturalnego lub dla poprawy jakości i sprzedaży produktów rolnych.

5.4.2. Komisja uważa, że zmiany, jakim uległy tradycyjne instrumenty interwencji rynkowej, oraz przejście do systemu bezpośredniego wsparcia producentów wywołały debatę na temat różnych sposobów zarządzania ryzykiem, przede wszystkim ryzykiem związanym z cenami oraz ryzykiem dotyczącym produkcji, które to czynniki zostały uznane za dwa podstawowe źródła mające wpływ na zmianę wysokości dochodów. Komisja proponuje, aby umożliwić państwom członkowskim stosowanie art. 68 w przypadku ubezpieczania upraw rolnych oraz funduszy wspólnego inwestowania na wypadek chorób zwierząt i roślin.

5.4.3. EKES popiera cele wymienione w art. 68, mimo że artykuł ten nie jest rozwiązaniem wszystkich problemów, jakie mogą się pojawić. EKES zgadza się na większą elastyczność stosowania art. 68 pod warunkiem, że wszelkie dodatkowe fundusze zostaną wykorzystane do poprawy sytuacji rolników. EKES uważa, że w bardzo szczególnych przypadkach w niektórych państwach członkowskich limit funduszy mógłby być wyższy niż obecny maksymalny poziom 10 % pułapu krajowego. EKES popiera propozycje dotyczące ubezpieczenia upraw rolnych oraz funduszy wspólnego inwestowania na wypadek chorób zwierząt i roślin i jest zdania, że celem powinna być ochrona konsumentów i rolników. Środki te nie powinny podważać istniejących systemów ubezpieczeniowych lub środków wspólnotowych (art. 44 i fundusz weterynaryjny). Ze względu na znaczenie, jakie dla całego społeczeństwa ma zapobieganie chorobom, EKES proponuje, aby zgodnie

z propozycją Komisji fundusze te były współfinansowane przez państwa członkowskie.

5.4.4. EKES uważa, że stosowanie art. 68 może spowodować znaczną redystrybucję płatności dla rolników. EKES obawia się ponadto, że art. 68 nie jest narzędziem wystarczającym do rozwiązania wszystkich problemów. Państwa członkowskie powinny zatem dokładnie zbadać, jakie konsekwencje ma dla rolników ewentualne stosowanie art. 68. EKES uważa, że kwoty poprzednio przeznaczone w budżecie na rolnictwo powinny pozostać w sektorze rolnym i że mogłyby one zostać wykorzystane do celów art. 68.

5.4.5. Należy zbadać łączny wpływ modulacji oraz stosowania art. 68 na dochody gospodarstw. Jeżeli propozycje Komisji miałyby zostać wdrożone, mogłyby to oznaczać obniżkę płatności bezpośrednich w wysokości co najmniej $10 + 13 \% = 23 \%$. Dlatego też EKES uważa, że należy dokładnie zbadać ich skutki.

5.5. Ograniczenia płatności

5.5.1. Komisja Europejska wskazuje na fakt, że wprowadzenie płatności jednolitej sprawiło, iż sposób rozdzielania dopłat stał się bardziej czytelny. Duża liczba rolników otrzymujących niewielkie dopłaty powoduje znaczne obciążenia administracyjne. Komisja proponuje wprowadzenie przez państwa członkowskie minimalnej kwoty płatności w wysokości 250 EUR bądź minimalnej powierzchni o wielkości przynajmniej 1 hektara bądź też stosowanie obu tych rozwiązań. Ponadto Komisja proponuje modulację progresywną. Proponuje się także, aby nowe państwa członkowskie kwalifikowały się do modulacji od 2012 r.

5.5.2. EKES zasadniczo zgadza się z propozycją Komisji dotyczącą wprowadzenia minimalnych wymogów odnoszących się do płatności w celu ograniczenia kosztów administracyjnych, przy pozostawieniu jednak państwom członkowskim wyboru co do zastosowania tych minimalnych wymogów.

5.5.3. EKES uważa, że w dyskusji na temat modulacji progresywnej chodzi o pytanie, czy w odniesieniu do tych gospodarstw w UE, które otrzymują płatności bezpośrednie w wysokości ponad 100 000 EUR rocznie, można zastosować wyższą stopę modulacji. Ponieważ najwięksi beneficjenci zwykle odczuwają pozytywne skutki korzyści skali, umiarkowane progresywne podejście jest uzasadnione, zwłaszcza że gospodarstwa mają możliwość korzystania z nowych rozwiązań w drugim filarze i w ten sposób mogą ponownie uzyskiwać środki w ramach WPR.

5.6. Rynki

5.6.1. Komisja porusza kwestię dotyczącą tego, jak powinien wyglądać właściwy mechanizm interwencji, czyli system, który stanowi sieć bezpieczeństwa, lecz jest w stanie funkcjonować bez uciekania się do wywozu subsydiowanego. Komisja proponuje uproszczenie obowiązujących przepisów dotyczących interwencji publicznej poprzez rozszerzenie zakresu stosowania przetargów. W odniesieniu do pszenicy durum, ryżu i wieprzowiny proponuje się zniesienie interwencji.

5.6.2. Zdaniem EKES-u osłabienie mechanizmów zarządzania rynkiem wewnętrznym oraz zmniejszenie poziomu ochrony granic, które po 1992 r. nastąpiło w wyniku reform WPR i negocjacji handlowych, spowodowało, że UE jest narażona w znacznie większym stopniu na wahania na rynku światowym. Jednocześnie te wahania na rynku światowym – a co za tym idzie, także ryzyko – zwiększają się: skutkiem zmian klimatycznych są dochodzące do skrajnych wartości wahania wielkości zbiorów na świecie, a podróże po świecie zwiększają ryzyko rozprzestrzeniania się chorób. Rolnicy muszą mierzyć się z tymi wszystkimi wyzwaniami. W związku z tym porzucenie wszelkich mechanizmów regulacyjnych mogłoby okazać się niebezpieczne przy niewystarczającej podaży i utrzymującym się popycie.

5.6.3. EKES uważa, że jednym z najistotniejszych celów WPR, a w szczególności pierwszego filaru, będzie zapewnienie 500 milionom konsumentów wystarczającej ilości bezpiecznej i zróżnicowanej żywności. Do osiągnięcia tego celu potrzebne są odpowiednie instrumenty. Mimo że system przetargowy mógłby zwiększyć ukierunkowanie na rynek, ogranicza on sieć bezpieczeństwa dla rolników i może zwiększać niepewność na rynku. EKES proponuje zatem, aby przede wszystkim zbadać inne możliwości dostosowania obecnego systemu interwencji, np. szybszy termin interwencji. EKES wnosi o opracowanie nowych narzędzi na rzecz zrównoważonej sieci bezpieczeństwa, zważywszy na potrzebę zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego obywatelom europejskim, a gospodarstwu odpowiednich dochodów.

5.6.4. EKES sugeruje Komisji utworzenie europejskich sektorów zarządzania rynkami, które pozwoliłyby dostosować podaż i popyt w długofalowej perspektywie oraz stworzyć sieć producentów na całym obszarze europejskim, odpowiadając tym samym w jak największym stopniu na oczekiwania społeczne. W ten sposób doszłoby do zrównoważenia sił na rynku, co pozwoliłoby na lepsze uwzględnienie oczekiwań konsumentów. Komisja powinna czuwać nad taką organizacją.

5.7. Odłogowanie

5.7.1. W oparciu o perspektywę rynkowe Komisja proponuje obniżenie odłogowania jako instrumentu kontroli podaży do poziomu zerowego. Państwa członkowskie otrzymałyby instrumenty w celu utrzymania korzyści dla środowiska.

5.7.2. Odłogowanie jest narzędziem zarządzania podażą, które może okazać się użyteczne i elastyczne. EKES uważa, że pomimo obecnego dobrego poziomu cen rynkowych, sytuacja na rynku może wcześniej czy później ulec ponownemu osła-

bieniu. W związku z tym EKES uważa, iż logiczne jest zachowanie mechanizmu odłogowania ⁽⁶⁾ z jednoczesną możliwością dostosowywania udziału procentowego powierzchni zamrożonej do sytuacji rynkowej.

5.7.3. EKES uważa, że w celu zwiększenia akceptacji ze strony rolnictwa konieczne jest zachowanie wszelkich korzyści dla środowiska wynikających z odłogowania. Można to osiągnąć za pomocą odłogowania dobrowolnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich tylko wtedy, gdy zaistnieją wystarczające zachęty, co w przeszłości nie było zagwarantowane.

5.8. Kwoty produkcyjne w sektorze przetworów mlecznych

5.8.1. Kwoty produkcyjne zostały wprowadzone w 1984 r. jako odpowiedź na nadprodukcję. Komisja uważa, że warunki, na podstawie których je wprowadzono, nie są już aktualne. Biorąc pod uwagę wzrost popytu na mleko i przetwory mleczne, Komisja proponuje zwiększanie kwot produkcyjnych o 1 % przez następne pięć lat. Podwyższenie kwot ma umożliwić systemowi „miękkie lądowanie” w momencie jego wycofania w 2015 r. Komisja Europejska przeanalizowała społeczne skutki zmian systemu kwot produkcyjnych. Wycofanie systemu kwot spowoduje restrukturyzację sektora produkcji mleka, co może szczególnie zaszkodzić pozycji konkurencyjnej mniejszych producentów mleka, grożąc ich wyparciem, a także może przynieść konsekwencje dla niektórych regionów.

5.8.2. Jako że system kwot zgodnie z obecnym stanem prawnym zostanie wycofany w 2015 r., EKES wzywa Komisję do przeprowadzenia bardziej szczegółowej niż dotychczas analizy sposobu zapewnienia przewidywalności i równowagi regionalnej w zrównoważonych warunkach rynkowych po 2015 r. Mleko jest istotnym, zdrowym produktem spożywczym, a gospodarstwa mleczne pełnią ważną rolę w gospodarkach rolnych. W szczególności ważną kwestią będzie wprowadzenie środków, które pomogą rolnikom zwiększyć konkurencyjność.

5.8.3. Produkcja mleczarska jest bardzo istotnym sektorem na obszarach UE o niekorzystnych warunkach gospodarowania. Dlatego EKES również apeluje do Komisji o to, by przewidziała środki – w tym przepisy finansowe – pozwalające na utrzymanie produkcji mleczarskiej oraz żywotności gospodarki wiejskiej na tych obszarach. EKES uważa, że propozycje przedstawione przez Komisję nie stanowią użytecznego rozwiązania. Art. 68 tylko w ograniczonym zakresie może być odpowiednim instrumentem i nie pozwoli na pokrycie oczekiwanych wysokich kosztów nawet w przybliżonym stopniu.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 63, punkt 5.7.1.

5.8.4. Ponieważ nie przedstawiono żadnego prawdziwego planu dostosowania, EKES opowiada się obecnie przeciwko dostosowaniu kwot. Mając na uwadze okres po 2015 r., należy utworzyć europejski sektor mleczny, w ramach którego można by dostosowywać produkcję do konsumpcji i zrównoważyć układ sił w ramach poszczególnych sektorów. Dzięki temu możliwe byłoby utrzymanie produkcji mleka na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji.

5.9. *Inne systemy wsparcia*

5.9.1. Komisja proponuje natychmiastowe oddzielenie płatności od wielkości produkcji w sektorach roślin wysokobiałkowych, konopi, pszenicy durum i orzechów. W odniesieniu do ryżu, ziemniaków skrobiowych, suszu paszowego i włókna lniwego Komisja proponuje wprowadzenie dwuletniego okresu przejściowego na oddzielenie płatności od wielkości produkcji.

5.9.2. Bez powiązania płatności z wielkością produkcji produkcja może zaniknąć, co miałoby negatywne skutki dla gospodarek regionalnych, środowiska naturalnego oraz zaopatrzenia w UE. W związku z tym EKES uważa, że w poszczególnych przypadkach należy uważnie zbadać możliwość zamiany tych płatności na płatności jednolite na gospodarstwo, a w razie potrzeby, w celu uniknięcia znacznego obniżenia produkcji na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania, należy nadal stosować płatności powiązane z wielkością produkcji. W sektorach tych potrzebny jest rozsądny okres przejściowy oraz środki towarzyszące, aby stworzyć nowe możliwości rynkowe.

5.9.3. Premie z tytułu upraw energetycznych są uciążliwe pod względem administracyjnym, a biorąc pod uwagę cele, które Rada wyznaczyła w zakresie udziału biopaliw, zachęty na poziomie produkcji nie są już potrzebne. Fundusze, które nie są już wykorzystywane na wypłatę premii z tytułu upraw energetycznych, powinny zostać wykorzystane do umocnienia pozycji rolników.

5.10. *Zmiany klimatyczne*

5.10.1. Komisja uważa, że kwestie związane z klimatem i energią przybrały znaczenie priorytetowe. W marcu 2007 r. przywódcy UE postanowili zmniejszyć emisje CO₂ o co najmniej 20 % do roku 2020 i o 30 %, jeśli zostaną uzgodnione globalne poziomy docelowe. Komisja uważa, że rolnictwo może w znacznym stopniu przyczynić się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych.

5.10.2. EKES uważa, że rolnictwo UE przyczyniło się do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych w większym stopniu niż wiele innych sektorów i nadal powinno podążać tą drogą (?). Rolnictwo jest także jednym z sektorów, które są najbardziej narażone na skutki zmian klimatycznych.

5.10.3. Poprawa wiedzy na temat konsekwencji wynikających dla rolnictwa ze zmian klimatycznych staje się coraz pilniejszą kwestią, stąd też priorytetowe znaczenie mają badania naukowe. Finansowanie tego rodzaju badań odbywa się w ramach siódmego programu UE w dziedzinie badań naukowych, lecz musi on nabrać tempa i zostać wzmocniony.

5.10.4. Ważne jest również zwiększenie zachęt dla rolników, aby radzili sobie ze zmianami klimatycznymi i stosowali systemy produkcji neutralne dla klimatu. W tym zakresie EKES popiera indykatywny wykaz rodzajów działań dotyczących zmian klimatycznych w planie rozwoju obszarów wiejskich.

5.11. *Gospodarka wodna*

5.11.1. Cele UE w zakresie polityki wodnej są określone w ramowej dyrektywie wodnej. Komisja uważa, że rolnictwo odgrywa istotną rolę w gospodarce wodnej.

5.11.2. Jeden z najpilniejszych problemów dotyczy wody — zarówno jej niedoborów, jak i jakości, a także wilgoci i powodzi. EKES popiera koncepcję wykorzystania części funduszy uzyskanych dzięki modulacji do zwiększenia zachęt w zakresie gospodarki wodnej jako jednego ze środków rozwoju obszarów wiejskich w ramach osi 2. EKES uważa, że działania powinny być bezpośrednio związane z rolnictwem.

5.12. *Odnawialne źródła energii*

5.12.1. W 2007 r. przywódcy UE ustalili wiążący poziom 20 % udziału odnawialnych źródeł energii, w tym 10 % udziału biopaliw wchodzących w skład benzyny i oleju napędowego.

5.12.2. EKES popiera indykatywny wykaz rodzajów działań związanych z odnawialnymi źródłami energii.

(?) Opracowanie KE: Zmiany klimatyczne: wyzwania dla rolnictwa (grudzień 2007 r.).

5.12.3. EKES za niezwykle istotne uważa wspieranie dalszych badań naukowych w celu optymalizacji systemów produkcji w sposób zapewniający maksymalny wkład bioenergii w ograniczenie emisji CO₂ oraz jak największą racjonalizację zużycia energii. Należy nadal prowadzić badania naukowe dotyczące możliwości opracowania biopaliw drugiej generacji z wykorzystaniem ubocznych produktów rolnych.

5.12.4. Rolnicy mogą odegrać istotną rolę w zakresie zapewnienia zrównoważonych dostaw bioenergii na poziomie lokalnym lub regionalnym (np. mikroelektrownie wykorzystujące lokalną biomasę), a tym samym przyczynić się do osiągnięcia celów z Kioto. Zasady dotyczące pomocy państwa powinny przewidywać wyjątek dla tego rodzaju projektów.

5.13. *Różnorodność biologiczna*

5.13.1. Komisja uważa, że różnorodność biologiczna w Europie zależy w znacznym stopniu od rolnictwa i leśnictwa i trzeba zwiększyć wysiłki, żeby różnorodność ta została zachowana. Rolnictwo ma do odegrania kluczową rolę w zakresie ochrony różnorodności biologicznej. Państwa członkowskie zobowiązały się do powstrzymania do 2010 r. ubożenia różnorodności biologicznej.

5.13.2. W kilku państwach członkowskich istnieją pozytywne przykłady projektów, które zwiększają różnorodność biologiczną. EKES popiera indykatorywny wykaz wymienionych przez Komisję rodzajów działań, których celem jest zwiększenie różnorodności biologicznej, o ile zachęty będą skierowane bezpośrednio do rolników, ponieważ ogrywają oni istotną rolę w utrzymaniu żywotności obszarów wiejskich, ich potencjału gospodarczego i możliwości w zakresie zatrudnienia.

5.14. *Wzmocnienie drugiego filaru*

5.14.1. Komisja przewiduje, by czterema nowymi wyzwaniami (zob. pkt 5.10–5.13) zająć się w ramach nowego pakietu działań, który wchodziłby w zakres filaru drugiego, a dodatkowe środki finansowe miałyby pochodzić z modulacji. Komisja stwierdza, że zwiększenie obowiązkowej modulacji jest jedynym sposobem uzyskania dodatkowych funduszy na rozwój obszarów wiejskich, ponieważ wszystkie pozostałe środki UE są przeznaczone na inne cele aż do 2013 r. Komisja proponuje, aby zwiększenie obowiązkowej modulacji o 8 % do 2012 r. nastąpiło czteroetapowo.

5.14.2. EKES uważa, że wyniki negocjacji dotyczących perspektywy finansowej 2007–2013 doprowadziły do nieodpowiedniego finansowania drugiego filaru. Zdaniem EKES-u należy

utrzymać różne funkcje WPR. Jakakolwiek dalsza modulacja płatności bezpośrednich w pierwszym filarze musi uwzględniać ten wymóg⁽⁸⁾. Dlatego też EKES zgadza się na proponowaną modulację tylko wtedy, gdy zostanie zagwarantowane wyraźne i konkretne ukierunkowanie tego budżetu na pomoc rolnikom w podjęciu tych nowych wyzwań. Należy uznać rolę, którą w tym procesie zmian odgrywa zatrudnienie i pracownicy w sektorze rolnictwa. Realizacja za pomocą krajowych planów rozwoju obszarów wiejskich musi być skuteczniejsza i należy zapewnić w niej większy udział rolników. Konieczne jest także uprzednie zapewnienie współfinansowania krajowego.

6. **Wpływ wniosków dotyczących oceny funkcjonowania reformy WPR na budżet**

6.1. Komisja przypomina, że WPR dysponuje naturalnym mechanizmem dyscypliny finansowej. Ze względu na fakt, że większość programów wsparcia WPR została już ustalona, a perspektywy rynkowe uległy zdecydowanej poprawie, zmniejszyło się prawdopodobieństwo zastosowania dyscypliny finansowej. Ponadto Komisja twierdzi, że wnioski w sprawie modulacji nie mają wpływu na budżet, lecz mogą spowodować wzrost krajowych wydatków. Komisja nie spodziewa się prawie żadnych dodatkowych wydatków na środki rynkowe.

6.2. Całkowity budżet WPR obniżył się z 0,6 % PKB UE w 1993 r. do poziomu poniżej 0,4 % w 2007 r. Realne wydatki budżetowe zwiększyły się z około 40 mld EUR w 1995 r. do około 50 mld EUR w 2007 r. (łącznie z rozwojem obszarów wiejskich), pomimo że liczba państw członkowskich wzrosła prawie dwukrotnie, z 15 do 27.

6.3. Piętnaście lat temu wydatki UE na subsydia wywozowe wynosiły 10 mld EUR rocznie. W 2009 r. budżet ten jest ograniczony do jedynie 350 mln EUR⁽⁹⁾. Komisja Europejska zgodziła się całkowicie znieść subsydia wywozowe do 2013 r. pod warunkiem, że partnerzy handlowi podejmą takie same zobowiązania.

6.4. EKES uważa WPR za jeden z najważniejszych filarów Unii Europejskiej. Jak pokazuje światowa sytuacja żywnościowa, polityka rolna pozostanie bardzo ważna. EKES jest zdania, że rolnicy nie tylko pełnią istotną rolę w zakresie podaży żywności, lecz muszą również wykonywać wielofunkcyjne zadania.

⁽⁸⁾ Zob. przypis 5.

⁽⁹⁾ Wspólna Polityka Rolna: oddzielić fakty od fikcji, 20 czerwca 2008 r.

7. W kierunku długoterminowych celów WPR wybiegających poza ramy finansowe obowiązujące do 2013 r.

7.1. EKES uważa, że warto byłoby określić jasne cele i priorytety WPR po 2013 r., co stanowiłoby wkład w dyskusję na temat następnej perspektywy finansowej.

7.2. Biorąc pod uwagę, że według oczekiwań liczba ludności na świecie będzie nieustannie wzrastać, osiągając 2050 r. 9 miliardów, a ponadto wzrośnie wielkość spożycia na osobę, wzrosną również potrzeby w zakresie produkcji żywności. Jednocześnie na świecie maleje powierzchnia dobrych gruntów rolnych, co jest spowodowane takimi czynnikami jak erozja, zasolenie i urbanizacja. W takiej sytuacji w przyszłości konsumenci europejscy nie mogą być pewni bezpieczeństwa żywnościowego. Przyszła WPR musi uwzględniać te nowe zmiany.

7.3. Na szczeblu europejskim konsumenci potrzebują wystarczającej ilości zdrowej i zróżnicowanej żywności, która winna być produkowana w sposób zrównoważony. Żywność przywożona musi spełniać normy UE, a obecnie nie zawsze tak się dzieje. Jednocześnie obywatele europejscy są zaniepokojeni zmianami klimatycznymi oraz obawiają się o zrównoważony rozwój. Rolnicy w UE mogą odegrać istotną rolę w zakresie sprostania oczekiwaniom społeczeństwa.

7.4. Rolnicy woleliby uzyskiwać dochody z rynku. Jednakże społeczeństwo w Europie oczekuje również od rolników świadczenia szeregu usług, które nie są wynagradzane przez rynek. Niezbędne będzie zatem utrzymanie płatności bezpośrednich przeznaczonych na wynagrodzenie rolników za zapewnienie najwyższych standardów systemów zrównoważonej produkcji oraz za usługi dodatkowe, jak również wspieranie produkcji

rolnej poprzez płatności. Ponadto WPR pozostanie podstawowym instrumentem wsparcia gospodarek regionalnych.

7.5. W ramach realizacji celów określonych w pkt 3.3 WPR powinna w przyszłości kłaść większy nacisk na:

- zapewnienie bezpieczeństwa w zakresie zaopatrzenia w bezpieczną i zróżnicowaną żywność oraz dostaw energii odnawialnej;
- zapewnienie rolnikom odpowiednich dochodów;
- zrównoważoną i konkurencyjną produkcję we wszystkich regionach UE;
- wkład w utrzymanie żywotności obszarów wiejskich, ich potencjału gospodarczego i możliwości w zakresie zatrudnienia.

7.6. EKES uważa, że w dłuższej perspektywie cele WPR oraz instrumenty służące ich osiągnięciu powinny być lepiej zharmonizowane między państwami członkowskimi.

7.7. EKES podkreśla, że w perspektywie krótko- i długoterminowej konieczne jest prowadzenie na szczeblu UE odpowiedniej polityki rolnej, na którą trzeba przeznaczyć wystarczające środki finansowe. Chodzi przy tym prawdopodobnie o kwoty o wysokości przynajmniej takiej jak obecnie. Zadaniem polityków jest lepiej informować obywateli o konieczności istnienia WPR oraz zasadności poszczególnych działań, tak by nie prowadzono stale dyskusji na temat przeznaczanych na tę politykę środków finansowych.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następujące fragmenty opinii sekcji, które uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, zostały odrzucone na rzecz poprawek przyjętych w trakcie debaty:

Punkt 1.7:

EKES apeluje o bardziej szczegółową niż dotychczas analizę rozwoju rynku przetworów mlecznych, biorąc pod uwagę, że zgodnie z obecnym stanem prawnym w 2015 r. zniesione zostaną kwoty produkcyjne. Zważywszy na konieczność pewności planowania Komitet wzywa do dostosowań kwot zapewniających producentom łatwiejszą adaptację, o ile nie spowoduje to zakłóceń na rynku. EKES zwraca się do Komisji, aby przewidziała środki pozwalające na utrzymanie produkcji przetworów mlecznych na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania oraz ich finansowanie i skutki finansowe.

Wynik głosowania

Za: 66 Przeciw: 42 Wstrzymało się: 41

Punkt 1.8:

EKES dostrzega nowe wyzwania wymienione przez Komisję Europejską w zakresie klimatu, wód, odnawialnych źródeł energii i różnorodności biologicznej. Dodatkowe środki potrzebne do sprostania tym nowym wyzwaniom powinny pochodzić z modulacji oraz funduszy strukturalnych. EKES jest zdania, że za nowe wyzwanie należy uznać wzmocnienie bezpieczeństwa żywnościowego.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 1.9:

EKES uważa, że poglądy na temat modulacji są bardzo zróżnicowane. Jako kompromis EKES proponuje ograniczenie dodatkowej stawki modulacji na sfinansowanie nowych wyzwań do 3 % ogółem i podwyższenie progu do 7 500 EUR. EKES nie popiera dalszej progresywnej modulacji. Dodatkowe fundusze należy przeznaczyć konkretnie na pomoc rolnikom.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 5.5.3:

EKES uważa, że w dyskusji na temat modulacji progresywnej poprzez korzyści skali ważnych jest kilka aspektów. Progresywna stawka podwyższy również stopień administracyjnej złożoności płatności dla gospodarstw. W wielu przypadkach rolnicy posiadający duże czy małe gospodarstwa zapewniają miejsca pracy, które mają znaczenie dla regionu. EKES uważa, że modulacja ma najznaczniejszy wpływ na zyski największych beneficjentów. Z drugiej strony najwięksi beneficjenci zwykle odczuwają pozytywne skutki korzyści skali. Tak więc modulacja progresywna ma decydujące znaczenie dla wyrównania warunków konkurencji gospodarstw rolnych różnej wielkości. Rolnicy muszą być zdolni do planowania na przyszłość i tym samym mieć możliwość oparcia się o zobowiązania podjęte przez władze. W związku z tą argumentacją EKES sprzeciwia się modulacji progresywnej.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 5.7.3:

EKES uważa, że w celu zwiększenia akceptacji ze strony rolnictwa konieczne jest zachowanie wszelkich korzyści dla środowiska wynikających z odłogowania. Może to następować za pomocą odłogowania dobrowolnego w ramach rozwoju obszarów wiejskich tylko wtedy, gdy zaistnieją wystarczające zachęty, i będą one odpowiednio przyznawane. EKES jest zdania, że wsparcie rozwoju obszarów wiejskich powinno być powiązane z działalnością rolników.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 5.8.3:

Produkcja mleczarska jest bardzo istotnym sektorem na wrażliwych obszarach UE. Dlatego EKES również apeluje do Komisji o to, by przewidziała środki – w tym przepisy finansowe – pozwalające na utrzymanie produkcji przetworów mlecznych oraz żywotności gospodarki wiejskiej na tych wrażliwych obszarach. EKES uważa, że art. 68 tylko w ograniczonym zakresie może być odpowiednim instrumentem i nie pozwoli na pokrycie oczekiwanych wysokich kosztów nawet w przybliżonym stopniu.

Wynik głosowania

Za: 66 Przeciw: 42 Wstrzymało się: 41

Punkt 5.8.4:

EKES uważa, że w okresie 2009–2015 kwoty powinny być dostosowywane na podstawie zmian rynkowych. Producenci branży mleczarskiej potrzebują pewności planowania i łagodnego okresu przejściowego. W związku z tym EKES wzywa do dostosowania kwot, co zapewni producentom łatwiejszą adaptację. Dostosowania takie można jednak wprowadzać tylko wtedy, gdy nie zagrażają one stabilności rynków. Powinny one uwzględniać trudną sytuację małych gospodarstw mleczarskich i regionów.

Wynik głosowania

Za: 66 Przeciw: 42 Wstrzymało się: 41

Punkt 5.14.1:

Komisja przewiduje, by czterema nowymi wyzwaniami (zob. pkt 5.10–5.13) zająć się w ramach nowego pakietu działań, który wchodziłby w zakres filaru drugiego, a dodatkowe środki finansowe potrzebne na jego realizację miałyby pochodzić z modulacji. Komisja stwierdza, że zwiększenie obowiązkowej modulacji jest jedynym sposobem uzyskania dodatkowych funduszy na rozwój obszarów wiejskich. Komisja proponuje, aby zwiększenie obowiązkowej modulacji o 8 % do 2012 r. nastąpiło czteretapowo.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 5.14.2:

EKES uważa, że wyniki negocjacji dotyczących perspektywy finansowej 2007–2013 doprowadziły do nieodpowiedniego finansowania drugiego filaru. Zdaniem EKES-u należy utrzymać różne funkcje WPR. Jakakolwiek dalsza modulacja płatności bezpośrednich w pierwszym filarze musi uwzględniać ten wymóg ⁽¹⁾. Dlatego też EKES może poprzeć dalszą modulację tylko wtedy, gdy zostanie zagwarantowane wyraźne i konkretne ukierunkowanie tego budżetu na pomoc rolnikom w podjęciu tych nowych wyzwań. Poza czterema wyzwaniami wymienionymi przez Komisję EKES proponuje dodanie wyzwania, którym jest bezpieczeństwo żywnościowe i bezpieczeństwo dostaw żywności, wzięwszy pod uwagę ostatnie dyskusje na temat cen żywności. Należy uznać rolę, którą w tym procesie zmian odgrywa zatrudnienie i pracownicy w sektorze rolnictwa. Realizacja za pomocą krajowych planów rozwoju obszarów wiejskich musi być skuteczniejsza. Należy zawczasu zapewnić większy udział rolników. Konieczne jest także uprzednie zapewnienie współfinansowania krajowego.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 5.14.3:

Płatności bezpośrednie mają ogromne znaczenie dla wartości, które dla społeczeństwa reprezentuje rolnictwo. Ponadto rolnicy potrzebują pewności planowania. Z drugiej strony, EKES przyznaje, że istnieją nowe wyzwania, które wymieniła Komisja. EKES zwraca uwagę, że poglądy w kwestii modulacji są bardzo zróżnicowane. Jako kompromis Komitet proponuje całkowitą stawkę modulacji w wysokości 8 % (obecna stawka 5 % oraz 3 × 1 %). EKES zaleca zbadanie możliwości wyasygnowania innych środków finansowych, takich jak fundusze strukturalne, oprócz środków w ramach rozwoju obszarów wiejskich. EKES zaleca również podwyższenie progu do 7 500 EUR. Winno to zastąpić modulację dobrowolną. Należy także uważnie przeanalizować ewentualne negatywne skutki, które modulacja w połączeniu z art. 68 może wyrzucić na dochody rolników.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

Punkt 6.4:

EKES uważa WPR za jeden z najważniejszych filarów Unii Europejskiej. Jak pokazuje światowa sytuacja żywnościowa, polityka rolna pozostanie bardzo ważna. EKES jest zdania, że rolnicy nie tylko pełnią istotną rolę w zakresie podaży żywności, lecz muszą również wykonywać wielofunkcyjne zadania. Z tego względu oszczędności budżetowe należy wykorzystać do umocnienia pozycji rolników dążących do zapewnienia zrównoważonego rozwoju.

Wynik głosowania

Za: 64 Przeciw: 58 Wstrzymało się: 37

⁽¹⁾ Zob. przypis 5.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)

COM(2008) 345 wersja ostateczna – 2008/0110 (COD)

(2009/C 100/22)

Dnia 7 lipca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 152 ust. 4 lit. b) Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego)

Sekcja Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 8 października 2008 r. Sprawozdawcą był Leif Erland NIELSEN.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 82 do 1 – 2 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1. W związku z wykorzystaniem produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego kwestią priorytetową staje się gwarancja wysokiego stopnia bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i zwierząt. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wniosek Komisji, oparty o rzetelne prace przygotowawcze i analizę doświadczeń. Zgodnie z propozycją, zmiany klasyfikacji należy dokonywać wyłącznie po przeprowadzeniu przez odpowiednie ośrodki naukowe konkretnej oceny ryzyka. Zasadna wydaje się troska o jasność w odniesieniu do innych obszarów prawodawstwa, takich jak prawo dotyczące odpadów oraz ochrony środowiska.

1.2. Niemniej, jeśli chodzi o definicje przyjęte w rozporządzeniu oraz o zezwolenia i wykorzystywanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego w wytwórniach biogazu, konieczne są pewne wyjaśnienia. Ponadto powinno się doprecyzować szereg zagadnień oraz sprawdzić, czy rozsądne jest wykorzystanie, pod pewnymi warunkami, białek pochodzących z produktów ubocznych ze świń i drobiu jako karmy dla ryb, o ile nie zostanie stwierdzone zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt.

2. Kontekst

2.1. Zamiarem Komisji jest zawarcie w rozporządzeniu o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego⁽¹⁾ podejścia do klasyfikacji i kontroli opartego w większym stopniu na ryzyku oraz lepsze rozgraniczenie w stosunku do przepisów dotyczących żywności, pasz, odpadów, produktów kosmetycznych, produktów farmaceutycznych i wyrobów medycznych. Według Komisji wniosek ma także zmniejszyć obciążenia administracyjne dla określonych firm oraz zwiększyć odpowiedzialność przedsiębiorców, zwłaszcza przy stosowaniu produktów

ubocznych pochodzenia zwierzęcego poza łańcuchem produkcji artykułów spożywczych i pasz.

2.2. W dalszym ciągu produkty dzieli się według trzech kategorii. Wykorzystanie do produkcji pasz materiału wiążącego się z ryzykiem pasażowalnej encefalopatii gąbczastej (TSE) nadal nie wchodzi w rachubę. Natomiast materiał, który nie wiąże się z żadnym bądź tylko niewielkim ryzykiem, może być stosowany, ale dopiero po ocenie ryzyka przeprowadzonej przez Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności (EFSA), Europejską Agencję Leków lub Komitet Naukowy ds. Produktów Konsumenckich, zależnie od rodzaju ocenianego materiału. We wniosku zmieniono klasyfikację niektórych produktów z kategorii 2 na kategorię 3, co oznacza, że mogą być brane pod uwagę przy określonych zastosowaniach jako pasze. W przyszłości produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego wszystkich kategorii będzie można stosować w praktyce, o ile materiały początkowe, procesy produkcyjne oraz przeznaczenie nie będą budziły wątpliwości. Ponadto dopuszczalne będzie grzebanie i spopielanie w przypadkach wystąpienia ognisk chorobowych oraz w sytuacjach, kiedy utylizacja padliny byłaby utrudniona.

2.3. Kwestie spopielania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego reguluje dyrektywa 2000/76/WE⁽²⁾. Teraz jednak proponuje się, aby zezwolić na wykorzystanie ich jako paliwa – po spełnieniu warunków, w których zagwarantowane będą bezpieczeństwo zdrowia ludzi i zwierząt oraz przestrzeganie odpowiednich przepisów w zakresie ochrony środowiska. Ponadto ma być zapewniona spójność, jeśli chodzi o zakaz wywozu odpadów⁽³⁾, i to także w celu użycia ich w wytwórni biogazu lub kompostowni w krajach trzecich, które nie są członkami OECD.

⁽¹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi.

⁽²⁾ Dyrektywa 2000/76/WE z dnia 4 grudnia 2000 r. w sprawie spalania odpadów.

⁽³⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1013/2006 z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie przemieszczania odpadów.

3. Uwagi ogólne

3.1. Przepisy dotyczące wykorzystania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego są obszerne i skomplikowane, jednak ważne jest sprawne funkcjonowanie prawodawstwa i administracji oraz dalsze zagwarantowanie przez UE także w tej dziedzinie wysokiego stopnia bezpieczeństwa dla zdrowia ludzi i zwierząt. Rozprzestrzenianie się TSE oraz chorób zwierzęcych może mieć poważne konsekwencje gospodarcze i społeczne. Komitet zasadniczo może poprzeć podejście, w którym punktem wyjścia jest potencjalne zagrożenie i które zmienia klasyfikację na podstawie konkretnych ocen ryzyka przeprowadzonych przez właściwe ośrodki naukowe. Równie celowe jest stosowanie zasad HACCP⁽¹⁾, przy założeniu, że będą one wdrażane i stosowane jednolicie we wszystkich państwach członkowskich.

3.2. Mając na uwadze rosnące zapotrzebowanie na białko do zastosowania w karmie dla ryb, w związku z przeglądem rozporządzenia w sprawie TSE⁽²⁾ należy rozważyć, czy pod pewnymi warunkami, nie warto by wykorzystać w tym celu białek pochodzących z produktów ubocznych ze świń i drobiu, o ile nie zostanie stwierdzone zagrożenie dla zdrowia ludzi i zwierząt.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Wniosek przewiduje zezwolenie na usuwanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i ich produktów pochodnych poprzez spalenie oraz na wykorzystanie ich jako paliwa. Wykorzystanie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego jako paliwo nie jest we wniosku traktowane jako usuwanie odpadów. Takie stosowanie powinno jednak odbywać się w warunkach zapewniających ochronę zdrowia ludzi i zwierząt, jak również z zachowaniem odpowiednich norm z zakresu ochrony środowiska. Należy przy tym wprowadzić bardziej precyzyjne rozgraniczenie pomiędzy rozporządzeniem o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego a przepisami dotyczącymi odpadów i ochrony środowiska. Dla uniknięcia problemów z interpretacją, konieczne są też wyjaśnienie i szczegółowe zdefiniowanie pojęć z art. 3 rozporządzenia i z dyrektywy w sprawie odpadów.

4.2. Wytwórnie biogazu, przetwarzające zgodnie ze standardowymi parametrami produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego lub produkty pochodne, podlegają przepisom dotyczącym rejestracji i identyfikowalności, jednak według art. 17 ust. 1 lit. c) są zwolnione z wymogu zatwierdzenia według art. 6

ust. 1 lit. b). Przy opracowywaniu przepisów wykonawczych należy tylko w niezbędnym stopniu objąć je zasadami dotyczącymi kontroli wewnętrznych, podziału na strefy czystą i brudną itd. oraz wymogiem prowadzenia dokumentacji przyjęcia, przeróbki i wysyłki surowca.

4.3. Ponadto, poza obowiązującym wymogiem jednogodzinnej higienizacji materiału kategorii 3 przy temperaturze 70 °C, należy umożliwić dopuszczenie odbiegających od niego temperatur i czasu higienizacji oraz elastyczniejsze niż dotychczas prowadzenie dokumentacji.

4.4. EKES w pełni popiera wykorzystanie gliceryny powstałej w efekcie produkcji biodiesla w produkcji biogazu, niezależnie od kategorii. Dowiedziono naukowo, że ani z produkcji biodiesla, ani z towarzyszących jej produktów ubocznych jakiegokolwiek kategorii nie wynika żadne ryzyko, jeśli produkcja przebiegała zgodnie z obowiązującymi przepisami⁽³⁾.

4.5. Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. a) określone czynności zostały zwolnione z wymogu zatwierdzenia, o ile dany zakład lub wytwórnia uzyskały już w odniesieniu do nich zezwolenie zgodnie z innymi przepisami. Niemniej ze względu na kontrole weterynaryjne zaleca się np. przedsiębiorstwom eksportowym uzyskanie zezwolenia zgodnie z rozporządzeniem dotyczącym produktów ubocznych.

4.6. Z punktu widzenia oszczędności zasobów, produkty uboczne pochodzące ze zwierząt nadających się do uboju należałoby zaklasyfikować do kategorii 3 (np. produkty, które upadły na ziemię, materiał trwale zmieniony itp.), pod warunkiem że produkty te nie stykały się z materiałem kategorii 2.

4.7. Należy znaleźć rozwiązanie umożliwiające wyłączenie produktów z krwi z zakresu art. 25 ust. 1 lit c) w celu ułatwienia ich wykorzystania jako nawozów.

4.8. Zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. d) niewielkie ilości produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego mogą być wyjęte z obowiązywania przepisów dotyczących ich usuwania. Zdaniem EKES-u, ze względu na brak identyfikowalności, przy takiej procedurze zalecać trzeba jak najdalej posuniętą ostrożność.

⁽¹⁾ Procedury HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*) obejmują analizę ryzyka i kontrolę punktów krytycznych.

⁽²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001 z dnia 22 maja 2001 r. ustanawiające zasady dotyczące zapobiegania, kontroli i zwalczania niektórych przenośnych gąbczastych encefalopatii.

⁽³⁾ Opinia EFSA z dnia 22 kwietnia 2004 r. oraz rozporządzenie Komisji (WE) nr 92/2005 z dnia 19 stycznia 2005 r. ustanawiające sposoby usuwania i wykorzystania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, zmienione rozporządzeniem Komisji (WE) nr 2067/2005 z dnia 16 grudnia 2005 r.

4.9. W art. 12 kał zwierząt zakwalifikowano jako materiał kategorii 2 i dlatego należy go usuwać i wykorzystywać zgodnie z przepisami art. 20. W tym przypadku należy dokładniej określić, że nie należy traktować jako odpad kału zwierząt, który jest wykorzystywany do produkcji energii – jednak nie w wytwórniach biogazu. Tym samym kał ten powinien być spopielaany w zatwierdzonych lub zarejestrowanych zakładach.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (przekształcenie)

COM(2008) 505 wersja ostateczna – 2008/0165 (COD)

(2009/C 100/23)

Dnia 30 września 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 95 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (przekształcenie)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i że ponadto była ona już przedmiotem opinii EKES-u przyjętej 2 grudnia 1998 r. (*), na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Komitet postanowił 119 głosami za – 1 osoba wstrzymała się od głosu – wydać pozytywną opinię w sprawie wniosku i odwołać się do stanowiska, które zajął w ww. dokumencie.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

(*) Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (EWG) w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (Dz.U. C 40 z 15.2.1999, s. 34).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego

COM(2008) 179 wersja ostateczna – 2008/0069 COD)

(2009/C 100/24)

Dnia 23 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 11 września 2008 r. Sprawozdawcą była Mária HERCZOG.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 21–23 października 2008 r. (posiedzenie z 23 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 59 do 2 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Streszczenie

1.1. EKES zdecydowanie popiera wniosek Komisji dotyczący ustanowienia Europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (zwanym dalej EQARF), gdyż wysokiej jakości kształcenie i szkolenie zawodowe (VET) jest kluczowym i integralnym aspektem zmienionej strategii lizbońskiej⁽¹⁾, której celem jest propagowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, integracji i spójności społecznej, mobilności, szans na zatrudnienie oraz konkurencyjności.

1.2. Zdaniem EKES-u EQARF, jeżeli zostaną wdrożone, mogłyby pomóc we wzmocnieniu europejskiego wymiaru VET oraz zwiększyć mobilność osób uczących się i pracowników, a także przyczynić się do przejrzystości i wzajemnego zaufania w ramach krajowych systemów VET i pomiędzy nimi. Dpomogłyby one również przezwyciężyć obecne problemy związane z bezrobociem poprzez zmniejszenie rozbieżności między potrzebami rynku pracy a kwalifikacjami siły roboczej.

1.3. EKES jest zdania, że EQARF są użyteczne, ponieważ kładą szczególny nacisk na poprawę i ocenę „produktów” i „wyników” VET w zakresie trzech kluczowych priorytetów polityki UE: zwiększania szans na zatrudnienie, lepszego dostosowania podaży i popytu na szkolenia oraz promowania łatwiejszego dostępu do uczenia się przez całe życie (szczególnie dla grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji).

1.3.1. EKES zachęca Komisję do dalszej koncentracji w równym stopniu na użytkownikach końcowych, osobach uczących się, pracownikach, instytucjach oferujących VET oraz przedsiębiorstwach. Szczególną uwagę należy poświęcić osobom zagrożonym wykluczeniem z systemu edukacji i rynku pracy (np. osobom przedwcześnie kończącym edukację, młodym ludziom oraz starszym pracownikom stojącym w obliczu wysokich stóp bezrobocia, osobom o szczególnych

potrzebach, osobom pochodzącym ze środowisk imigranckich itp.) oraz ich (re)integracji na rynku szkoleń.

1.4. Komitet uznaje, że wcześniejsze osiągnięcia⁽²⁾ w europejskiej współpracy w dziedzinie zapewniania jakości w zakresie VET stanowią odpowiednią podstawę do kontynuacji bieżących prac oraz do dalszych działań. Silne zaangażowanie ze strony Parlamentu Europejskiego i Rady w ideę EQARF przyczyni się znacznie do zapewnienia jak najszerszego rozpowszechnienia kultury stałego podwyższania jakości⁽³⁾. W ten sposób można również pobudzać i propagować wdrażanie EQARF na szczeblu krajowym.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje zdecydowane zaangażowanie państw członkowskich na rzecz stałej poprawy jakości VET, aktualnie propagowanej w formie Europejskiej Sieci Zapewniania Jakości w Dziedzinie Kształcenia i Szkolenia Zawodowego (ENQA VET), która została utworzona w 2005 r. w celu zapewnienia zrównoważonego charakteru tego procesu w długim okresie, oraz obejmującej aktywną i skuteczną współpracę na przestrzeni kilku ostatnich lat między dwudziestoma trzema krajami.

1.5.1. EKES zaleca, by Komisja rozważyła, w jaki sposób (dziedziny, rodzaje podejścia, instrumenty praktyczne) ENQA VET wspierana za pomocą krajowych punktów referencyjnych na rzecz zapewniania jakości w kształceniu i szkoleniu zawodowym (QANRP) mogłaby działać jeszcze efektywniej i skuteczniej w propagowaniu i wspieraniu wdrażania EQARF w państwach członkowskich, które będzie trwało do 2010 r. (lub dłużej).

⁽²⁾ Konkluzje Rady dotyczące zapewniania jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (28 maja 2004 r.). Deklaracja kopenhaska (30 listopada 2002 r.), „Promowanie współpracy w zakresie zapewniania jakości ze szczególnym naciskiem na wymianę modeli i metod, a także na wspólne kryteria i zasady dotyczące jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego”. Komunikat z Maastricht (14 grudnia 2004 r.), Komunikat z Helsinek (5 grudnia 2006 r.).

⁽³⁾ Komunikat z Helsinek (5 grudnia 2006 r.).

⁽¹⁾ Strategia lizbońska (2000).

1.6. Zdaniem EKES-u zasadnicze znaczenie ma zapewnienie spójności między EQARF a innymi inicjatywami europejskimi opartymi na wzajemnym zaufaniu, takimi jak europejskie ramy kwalifikacji (EQF) ⁽¹⁾ oraz europejski system transferu punktów w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego (ECVET) ⁽²⁾. Potrzeba ściślejszej harmonizacji działań i identyfikacji konkretnych powiązań między wspólnymi europejskimi narzędziami odniesienia, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym, w celu zwiększenia wzajemnych korzyści i synergii, a także stworzenia warunków uznawania i transferu kwalifikacji w Europie.

1.7. Kształcenie i szkolenie zawodowe jest dobrem publicznym, dlatego jakość w VET wymaga kontroli dla dobra obywateli i całego społeczeństwa. Owa kontrola powinna być monitorowana lub realizowana przez organy publiczne, w odniesieniu do których także należy zapewnić jakość działania. Zdaniem EKES-u organy te – powoływane w większości państw członkowskich przez rząd – mają zasadnicze znaczenie, dlatego też Komitet zaleca wzmocnienie ich roli przez Komisję.

1.8. EKES wzywa wszystkie podmioty – instytucje, pracodawców, związki zawodowe, organizacje branżowe, izby handlowe, organizacje przemysłowe i zawodowe, podmioty świadczące usługi w dziedzinie zatrudnienia, organy regionalne, organizacje gospodarki społecznej itp. – do podjęcia indywidualnych zobowiązań i przyczyniania się do realizacji wspólnych celów. Należy wzmocnić oddolną współpracę w dziedzinie zapewniania jakości VET na wszystkich etapach prac.

1.8.1. EKES wzywa do bardziej aktywnego zaangażowania zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i pragnie przypomnieć Komisji o potrzebie ścisłej współpracy ze społeczeństwem obywatelskim w dziedzinie zapewniania jakości w VET, tak aby system ten uczynić bardziej integracyjnym i oprzeć go na istniejących sieciach i pozytywnych doświadczeniach. Brak tego rodzaju współpracy i dialogu w wielu krajach hamuje skuteczne wprowadzenie takiej kultury jakości.

1.8.2. EKES uważa, że partnerzy społeczni jako główne podmioty na rynkach pracy powinni odgrywać istotną rolę w realizacji czterech głównych celów VET (mobilności, dostępności, atrakcyjności i integracji społecznej), a także kluczową rolę w określaniu i kontrolowaniu jakości systemów VET zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Jedynie przy aktywnym udziale partnerów społecznych system ten można dostosowywać do zmian na rynkach pracy; jest to warunek wstępny jakiegokolwiek podejścia do poprawy jakości w zakresie VET.

⁽¹⁾ Zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji.

⁽²⁾ Ustanowienie europejskiego systemu transferu punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym.

2. Wprowadzenie

2.1. Ze względu na różnorodność i złożoność systemów VET oraz metod zapewniania jakości w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich, potrzeba wspólnych punktów odniesienia, by w celu zwiększenia wzajemnego zaufania, zapewnić przejrzystość, spójność i możliwość przenoszenia uprawnień w odniesieniu do licznych kierunków polityki oraz praktycznych zmian w całej Europie.

2.2. Po długim okresie przygotowań i konsultacji Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego.

2.3. Zalecenie to ma na celu wsparcie wysiłków państw członkowskich na rzecz stałej poprawy jakości systemów i programów VET poprzez utworzenie wspólnego europejskiego narzędzia odniesienia: ram zapewnienia i oceny jakości (EQARF).

2.4. Głównym zadaniem EQARF jest dostarczanie uzgodnionych punktów odniesienia o ponadkrajowym zasięgu, które mogą pomóc państwom członkowskim i innym podmiotom w udokumentowaniu, rozwoju, monitorowaniu, ocenie i poprawie efektywności oferty VET oraz praktyki w zakresie zarządzania jakością w tej dziedzinie.

2.5. Stanowisko EKES-u w sprawie wniosku Komisji zasadniczo opiera się na zgromadzonej przez niego wiedzy i doświadczeniu ⁽³⁾.

⁽³⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

- opinia z 30.5.2007 w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie, sprawozdawca: José Isaías RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO (Dz.U. C 175 z 27.7.2007);
- opinia w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie kluczowych kompetencji w uczeniu się przez całe życie, sprawozdawca: Maria HERCZOG (Dz.U. C 195 z 18.8.2006);
- opinia w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie mobilności ponadnarodowej we Wspólnocie w celach edukacji i kształcenia zawodowego: Europejska karta na rzecz jakości mobilności, sprawozdawca: Tomasz CZAJKOWSKI (Dz.U. C 88 z 11.4.2006);
- opinia w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym, sprawozdawca: Mário SOARES (Dz.U. C 255 z 14.10.2005);
- opinia w sprawie: „Kształcenie a wydajność”, sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

3. Uwagi EKES-u

3.1. Komitet podziela zdanie Komisji Europejskiej, że wspólne kryteria odniesienia w dziedzinie zapewnienia jakości są konieczne, jeżeli chcemy ustanowić i osiągnąć wspólne cele europejskiej polityki w zakresie VET.

3.2. EKES przyjmuje z zadowoleniem i podkreśla pozytywne elementy wniosku Komisji w sprawie EQARF, wśród których wymienić można: dobrowolne zobowiązanie państw członkowskich do stosowania EQARF, możliwość dostosowania EQARF do różnych systemów krajowych zgodnie z krajowym ustawodawstwem i praktyką oraz uznanie potrzeby podejmowania decyzji dotyczących wdrażania EQARF na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym.

3.3. EQARF opierają się na wspólnych ramach zapewniania jakości w dziedzinie VET (WRZJ), które zostały opracowane z uwzględnieniem najlepszych rozwiązań z państw członkowskich, i je ulepszają. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że EQARF zostały uproszczone w porównaniu z WRZJ i mają bardziej konkretne i jaśniejsze kryteria jakości oraz orientacyjne założenia opisowe, co powinno znacznie ułatwić państwom członkowskim ich interpretację, zrozumienie i stosowanie.

3.4. Zdaniem EKES-u nowe i nowoczesne kryteria zapewniania jakości i orientacyjne założenia opisowe określone w załączniku 1 do zalecenia, ustalone w drodze konsensusu, czynią EQARF cennym narzędziem w procesie stałej poprawy jakości VET zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym. Wspomniane kryteria jakości i orientacyjne założenia opisowe, odzwierciedlające zasadnicze aspekty prac nad jakością VET, umożliwiają proaktywne planowanie, wdrażanie, ocenę i dalszy rozwój działań na rzecz jakości na szczeblu krajowym i instytucjonalnym (tzn. podmiotów świadczących usługi w zakresie VET). Pozwalają one również zwiększać przejrzystość i spójność rozwiązań politycznych oraz inicjatyw podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie w tej dziedzinie.

3.5. Zdaniem EKES-u szczególnie ważne jest, by Komisja miała dostęp do wiarygodnych danych opartych na obiektywnych faktach dotyczących postępów w osiąganiu uzgodnionych celów w zakresie zapewnienia jakości, zgodnie z trzema głównymi celami (polityki) (zob. punkt 1.3). EKES wyraża więc zadowolenie, że załącznik 2 do zalecenia określa zaproponowany wstępny zbiór wspólnych systemowych wskaźników pomiaru i oceny jakości VET na szczeblu krajowym.

3.6. Wskaźniki mają kluczowe znaczenie dla należytego zarządzania systemami VET i ich jakości, ponieważ wspierają one kształtowanie polityki oparte na dowodach i propagują porównywanie wyników między państwami. Jednakże EKES pragnie przypomnieć Komisji Europejskiej, że metody gromadzenia i przetwarzania danych na potrzeby wskaźników EQARF powinny być zharmonizowane lub znormalizowane we wszyst-

kich państwach członkowskich (jednolite definicje, jednakowe metody interpretacji i obliczeń), tak aby wspomniane dane były bardziej wiarygodne i porównywalne.

3.7. Zdaniem EKES-u szczególnie ważne jest zachęcanie podmiotów VET na różnych szczeblach do przeprowadzania systematycznej samooceny (w miarę możliwości w połączeniu z niezależną oceną zewnętrzną, na przykład w kontekście regularnej europejskiej oceny wzajemnej). Korekty w obszarach określonych w wyniku samooceny pomagają zapewnić wysokiej jakości szkolenia, zaspokajając w ten sposób oczekiwania i odpowiadając zainteresowaniom zaangażowanych partnerów (zarówno uczestników szkoleń, jak i pracodawców). Samoocena zapewnia regularne informacje na temat zadowolenia partnerów ze świadczonych usług szkoleniowych i edukacyjnych, potrzeb rynku pracy oraz umiejętności i kompetencji pracowników zdobytych w wyniku szkoleń.

3.8. Jednym ze szczególnie wartościowych elementów EQARF jest to, że zachęcają one do stosowania wspólnych kryteriów jakości, orientacyjnych założeń opisowych i wskaźników, a także sprzyjają poprawie jakości w oparciu o regularną samoocenę zarówno na poziomie systemu VET, jak i usługodawców lub instytucji oferujących VET. EKES pragnie przypomnieć zainteresowanym stronom, że poprawa jakości na poziomie systemu w poszczególnych krajach możliwa będzie jedynie w przypadku wprowadzenia EQARF nie tylko w instytucjach VET, lecz także na poziomie zarządzania systemem VET. Ponadto stosowanie wspólnych kryteriów jakości, orientacyjnych założeń opisowych oraz wskaźników umożliwia również porównywanie praktyki w zakresie zarządzania VET i świadczenia usług VET w całej UE.

3.9. EKES pragnie przypomnieć Komisji Europejskiej, że najważniejszym warunkiem osiągnięcia wspólnych celów jest rzeczywiste zaangażowanie państw członkowskich we wdrażanie i stosowanie EQARF. Zaangażowanie to powinno obejmować przełożenie wspólnych zasad podstawowych, wymogów w zakresie jakości i orientacyjnych założeń opisowych na konkretne cele i praktyczne inicjatywy oraz konsekwentne wdrażanie takich celów i środków.

3.10. EKES wzywa Komisję Europejską, by zachęcała do stosowania EQARF i wspierała ich stosowanie oraz ich stały rozwój zarówno na szczeblu europejskim i krajowym. Z myślą o wsparciu stosowania EQARF Komisja powinna znaleźć w przyszłości środki na sfinansowanie odpowiednich systemów, a także podnosić wśród obecnych i przyszłych partnerów w dziedzinie jakości świadomość możliwości finansowania na wszystkich szczeblach. Komisja powinna także ściślej współpracować z Europejską Siecią Zapewniania Jakości w Dziedzinie Kształcenia i Szkolenia Zawodowego oraz wspierać ją w ciągłym dostosowywaniu i udoskonalaniu wspólnych zasad podstawowych, kryteriów jakości, orientacyjnych założeń opisowych i wskaźników.

3.11. EKES wyraża zadowolenie, że wniosek Komisji zawiera znaczącą gwarancję jakości w formie regularnego przeglądu (co trzy lata) i oceny procesu wprowadzania EQARF na szczeblu krajowym, których wyniki powinny także dostarczyć materiału dla późniejszego przeglądu ram odniesienia na szczeblu europejskim. Zdaniem EKES-u oceny powinny koncentrować się na rzeczywistym wpływie EQARF na jakość VET na szczeblu krajowym i europejskim, określaniu dziedzin, w których nastąpił postęp lub dokonano ulepszeń, a także na zmianach we wdrażaniu i ich zakresie.

3.12. EKES zaleca intensywne działania informacyjne i komunikacyjne na temat EQARF, aby dotrzeć do możliwie jak największej liczby potencjalnych uczestników i podmiotów. Należy opracować plan i strategię komunikacji w celu nagłaśniania i podkreślania korzyści oraz prawdopodobnych osiągnięć związanych ze stosowaniem EQARF na wszystkich szczeblach, a szczególnie dla usługodawców w zakresie VET (instytucji VET). Działania na różnych poziomach konieczne są w celu zapewnienia efektywnej komunikacji na szczeblu europejskim i krajowym z jednej strony, a z drugiej – na szczeblu systemów i usługodawców w dziedzinie VET. Wraz z Komisją Europejską sieć ENQA VET mogłaby odgrywać znaczącą rolę w komunikowaniu na szczeblu europejskim, zaś na szczeblu krajowym potrzeby informacyjne mogłyby zaspokoić krajowe punkty referencyjne na rzecz zapewniania jakości.

3.13. Zgodnie z opinią w sprawie „Kształcenie a wydajność”⁽¹⁾ EKES pragnie raz jeszcze podkreślić potrzebę ściślejszej koordynacji między różnymi poziomami systemów kształcenia i szkolenia na szczeblu europejskim i krajowym w kontekście uczenia się przez całe życie. Wymaga to także spójnego podejścia do zapewniania jakości i jej oceny w różnych sektorach kształcenia i szkoleń.

3.14. EKES jest przekonany, że VET należy rozwijać na wszystkich poziomach jako zasadniczą i integralną część

uczenia się przez całe życie. Ważne jest, by zapewnić bliskie związki VET z poprzedzającym oraz następnym poziomem kształcenia, tzn. kształceniem ogólnym i szkolnictwem wyższym. Różnym grupom wiekowym – w tym małym dzieciom – należy stworzyć niezbędne możliwości rozwoju oraz infrastrukturę, a także oceniać je odpowiednio do etapu życia.

3.14.1. Ocena jakości powinna dotyczyć wszystkich form kształcenia i placówek edukacyjnych, począwszy od wczesnego dzieciństwa, gdyż edukacja we wczesnym dzieciństwie przyczynia się do lepszych wyników w późniejszym życiu akademickim i zawodowym. Powinna ona także mieć zastosowanie w kształceniu na poziomie podstawowym, aby zapewnić uczniom podstawowe kompetencje, zanim przejdą oni na wyższy poziom edukacji. Ocena będzie mniej wiarygodna i skuteczna, jeżeli uwzględniony zostanie tylko okres VET bez brania pod uwagę wyników szkolnych, które wpływają na późniejsze osiągnięcia oraz ścieżkę zawodową. Zdaniem EKES-u ważne jest także, by Komisja Europejska była świadoma powiązań między poszczególnymi poziomami edukacji, z uwzględnieniem skutków i okoliczności niezwiązanych z samą edukacją, a także ich łącznego oddziaływania na jakość kształcenia i szkolenia zawodowego.

3.14.2. EKES pragnie podkreślić znaczenie wzmacniania powiązań między zapewnianiem a oceną jakości w zakresie VET i we wszystkich sektorach edukacji celem poprawy procesu komunikowania, a tym samym dla zwiększenia wzajemnego zaufania oraz w celu wypracowania powszechnego podejścia do problemu zapewniania jakości i wspólnych przedsięwzięć. EKES z zadowoleniem przyjmuje nawiązanie współpracy w zakresie zapewniania jakości z placówkami szkolnictwa wyższego oraz proponuje kontynuowanie i dalsze zacieśnianie owej współpracy. Spójnego podejścia do zapewniania jakości, zwłaszcza między VET a szkolnictwem wyższym, wymaga także wdrożenie EQF, ponieważ propagowanie uczenia się przez całe życie jest wspólnym zadaniem obydwu sektorów.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Kształcenie a wydajność”, sprawozdawca: Christoforos KORYFIDIS (Dz.U. C 120 z 20.5.2005).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET)

COM(2008) 180 wersja ostateczna – 2008/0070 (COD)

(2009/C 100/25)

Dnia 23 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

ustanowienia europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET)

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 11 września 2008 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 109 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1. Omawiany wniosek dotyczący zalecenia zawiera propozycję wspólnego europejskiego systemu certyfikacji, mającego na celu ułatwienie transferu i uznawania kwalifikacji na rzecz mobilności pracowników.

1.2. Kształcenie i szkolenie zawodowe stanowią nieodłączną część strategii lizbońskiej, europejskiego programu reform, który powinien przynieść odpowiedź na wyzwania, przed jakimi stoją społeczeństwo oparte na wiedzy i gospodarka. Ściślej mówiąc, rozwój wiedzy, kompetencji i umiejętności obywateli poprzez szkolenie i kształcenie jest warunkiem koniecznym i niezbędnym dla osiągnięcia celów z Lizbony dotyczących konkurencyjności, rozwoju, zatrudnienia i spójności społecznej.

1.3. Pomimo poczynionych postępów postawione cele nie zostały osiągnięte, w szczególności jeżeli chodzi o uczenie się przez całe życie i mobilność pracowników, dziedziny, w których wciąż istnieje wiele barier. Braki te ukazują wyraźnie konieczność opracowania narzędzi i mechanizmów współpracy, które ułatwiłyby uczestnictwo w procesie uczenia się przez całe życie oraz transfer kwalifikacji między poszczególnymi państwami, instytucjami i systemami. Zwiększenie przejrzystości w dziedzinie kwalifikacji jest niezbędnym krokiem na drodze do wdrożenia takiej strategii i rozwoju wiedzy, umiejętności i kompetencji potrzebnych pracownikom i obywatelom Europy oraz wszystkim zainteresowanym stronom (w szczególności instytucjom kształcenia).

1.4. System ECVET ⁽¹⁾ przeznaczony dla obywateli powinien ułatwić uznawanie kwalifikacji nabytych w trakcie uczenia się przez całe życie w skali transnarodowej. System ten opiera się na rozwiązaniach i systemach istniejących w Europie oraz następujących zasadach:

— opis kwalifikacji w postaci jednostek kształcenia (wiedzy, umiejętności i kompetencji), podlegających transferowi i akumulacji;

— tworzenie przejrzystych mechanizmów transferu i akumulacji kwalifikacji i ich poświadczanie;

— ustanawianie partnerstwa między instytucjami w celu stworzenia warunków umożliwiających transfer oraz międzynarodowego obszaru kształcenia.

2. Uwagi ogólne

2.1. Ocena oddziaływania pokazała, że system ECVET jest instrumentem ułatwiającym przejrzystość, porównywanie, transfer i akumulację wyników nauki między poszczególnymi systemami. System ten nie wymaga większego rozdrobnienia kwalifikacji i nie zakłada harmonizacji kwalifikacji ani systemów kształcenia. Wspiera natomiast i wzmacnia istniejące instrumenty umożliwiające mobilność (ECTS ⁽²⁾ i EQF ⁽³⁾). Może w rezultacie przyczynić się do potrzebnych reform krajowych systemów kształcenia w celu stworzenia warunków dla uczenia się przez całe życie. Dlatego też ECVET przynosi wartość dodaną w dziedzinie mobilności i uczenia się przez całe życie.

2.2. Nie można jednak umniejszać problemów, jakie istnieją w związku z tymi instrumentami. Mimo że EQF pozwala na porównania w skali transnarodowej, to krajowe systemy powinny być pomyślane i zorganizowane w sposób, który umożliwiłby zrozumienie i zaufanie ze strony partnerów w innych państwach członkowskich. Do Komisji będzie

⁽¹⁾ Akronim oznaczający „European Credits System for Vocational Education and Training”.

⁽²⁾ System transferu punktów w szkolnictwie wyższym.

⁽³⁾ Europejskie ramy kwalifikacji dla uczenia się przez całe życie.

należało właściwe ustalenie kryteriów, pozwalających na zapewnienie odpowiedniego znaczenia, przejrzystości i porównywalności oraz wzajemnego zaufania partnerów. Mimo że EQF został wprowadzony w celu umożliwienia porównań i dobrowolnego przenoszenia kwalifikacji na szczeblu europejskim, krajowym i sektorowym, nie można lekceważyć złożoności istniejących systemów. Należy w związku z tym wzmocnić narzędzia umożliwiające zwiększenie przejrzystości i sprawne pokonanie koniecznych etapów na drodze do wprowadzenia dyplomów czy certyfikatów w 2012 r.

2.3. Należy również podkreślić, że system ECVET nie zastępuje innych strategii politycznych obowiązujących w Unii Europejskiej, a w szczególności dyrektywy 2005/36/WE dotyczącej pracowników migrujących. Z drugiej strony jednak system ten nie wzmacnia potrzebnych powiązań z istniejącymi programami europejskimi, które przewidują w szczególności, w odniesieniu do najsłabiej rozwiniętych regionów UE, że EFS będzie finansował działania zmierzające do wdrożenia reform systemów kształcenia i szkolenia zawodowego, tak aby podnieść świadomość znaczenia potrzeb społeczeństwa opartego na wiedzy, a w szczególności potrzeby kształcenia i szkolenia w ciągu całego życia, oraz poprawić dostęp do wysokiej jakości kształcenia.

2.4. System ECVET, który zapoczątkowuje pewien stały proces, wymaga trwałego zaangażowania wszystkich uczestników i synergii między inicjatywami podejmowanymi na szczeblu europejskim, krajowym i sektorowym. Niestety nie przewiduje on wyraźnie promowania postępów czy innowacji (dobrych praktyk), co nadawałoby impuls działaniom podmiotów i potencjalnych partnerów w związku z oceną przewidzianą na 2012 r.

2.5. Mimo że, jak zauważa Komitet, konsultacje na wszystkich szczeblach z wieloma podmiotami publicznymi i prywatnymi umożliwiły znalezienie wspólnego języka, to systematyczne posługiwanie się szeregiem skrótów – we wnioskach, komunikatach, zaleceniach, analizach oddziaływania, sprawozdaniach zamówionych przez Komisję – prowadzi do pomieszania skrótów i braku jasności, co nie jest dobrą wróżbą dla obranego celu. Skrót, skrótowiec czy hasła mające sens w danym języku mogą nic nie oznaczać w innym, a nawet nieść ze sobą całkowicie negatywny obraz. Ponadto używanie skrótów może hamować włączanie się nowych instytucji kształcenia i osłabiać zainteresowanie grup docelowych mechanizmami stworzonymi, aby ułatwić transfer między krajowymi systemami szkolenia zawodowego, a nie aby go skomplikować.

Komitet zaleca, aby działania mające na celu harmonizację i pogodzenie systemów szkolenia zawodowego z uczeniem się przez całe życie uwzględniały aspekty językowe oraz działania prowadzone dodatkowo przez Komisję.

2.6. Komisja powinna czuwać nad tym, aby cel polegający na tym, by „każdy mógł znacznie łatwiej kształcić się w różnych instytucjach edukacyjnych i różnych krajach, co będzie sprzyjać mobilności uczących się w całej Europie – dokonanie tym bardziej niezwykle, że w Unii Europejskiej istnieje ponad 30 tys. instytucji szkolenia zawodowego [...]”⁽¹⁾, nie był realizowany ze szkodą dla różnorodności językowej oraz jakości nauczania języków, podkreślanej przez Komisję.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. Decyzja Komisji, aby zaproponować wprowadzenie systemu ECVET, poprzez zalecenie Parlamentu Europejskiego i Rady, na podstawie art. 150 traktatu, stwarza ramy dla wdrożenia zasad zawartych w ECVET przy jednoczesnym podejściu opartym na dobrowolności. Ten sposób postępowania wspiera rozpoczęty proces konsultacji, który umożliwił konfrontację opinii poszczególnych podmiotów, w tym partnerów społecznych.

3.2. Mimo że podejście oparte na dobrowolności ma pewne braki, umożliwia ono wzmocnienie współpracy między Komisją, partnerami społecznymi i państwami członkowskimi w celu właściwego zidentyfikowania przyszłych problemów oraz rozwijania innowacji i najodpowiedniejszych rozwiązań. Dzięki temu procesowi można przewidywać operacyjne i skuteczniejsze wdrożenie ECVET, który będzie stanowił prawdziwą europejską wartość dodaną dla obywateli i pracowników europejskich w dziedzinie uznawania kwalifikacji, sprzyjając jednocześnie uczeniu się przez całe życie i mobilności.

3.3. Ambitny zamiar oceniania i publikowania postępów, wyrażany przez Komisję z myślą o rozwijaniu i stałym przeglądzie systemu ECVET w celu jego udoskonalania, wydaje się gwarancją jej gotowości do współpracy. Poszczególne podmioty, a w szczególności użytkownicy lub ich przedstawiciele powinni zostać szeroko włączeni w proces oceny i przygotowywania sprawozdania przewidzianego w tekście.

3.4. Wola Komisji dotycząca wspierania i promocji mobilności transnarodowej oraz możliwości uczenia się przez całe życie w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego powinna się także wyrażać pełnym uznaniem zasad przyjętych w zaleceniu, dotyczących miejsca i roli podmiotów:

⁽¹⁾ IP/08/558 komunikat Komisji.

- Użytkownikami końcowymi są osoby uczące się, które pragną poświadczania osiągniętych wyników w celu uznania ich kwalifikacji.
- System certyfikacji oparty na uznawaniu osiągniętych wyników na podstawie przyznawanych punktów powinien zagwarantować bezstronność i zapewnić równy dostęp, zamiast stwarzać dodatkowe przeszkody czy ustanawiać kryteria selekcji.
- Współpraca europejska w dziedzinie kształcenia i szkolenia wstępnego oraz ustawicznego jest konieczna dla stworzenia warunków przejrzystości i uznawania kwalifikacji.
- Powinno się wprowadzić sieci współpracy i partnerstwa nastawione konkretnie na system ECVET, w celu opracowania nowych narzędzi i rozwiązań w zakresie porozumień o programie zajęć i transferu punktów.
- Komisja powinna czuwać nad tym, aby standardy, jakie mają zostać przyjęte, zapewniały sprawiedliwe traktowanie nie tylko uczących się, ale i instytucji kształcenia. Niedawne badania ⁽¹⁾ wciąż pokazują, że osoby, które najczęściej korzystają z możliwości uczenia się przez całe życie, to osoby już na wstępie o najwyższym poziomie wykształcenia. Natomiast osoby o najniższym poziomie wykształcenia lub niemające formalnego wykształcenia najrzadziej korzystają z możliwości uczenia się przez całe życie. Przyczyny tego są rozmaite, powinno się jednak unikać tego niebezpieczeństwa w odniesieniu do certyfikacji i Komisja powinna zadbać o to, by system certyfikacji obejmował także osoby znajdujące się w najmniej korzystnym położeniu pod względem posiadanych dyplomów.
- W tym kontekście liczne instytucje kształcenia (stowarzyszenia i organizacje), które wyspecjalizowały się w działaniu kierowanym do takich osób i zgromadziły konkretne wieloletnie doświadczenie, w niektórych państwach członkowskich zostały niedawno wypchnięte z rynku ofert, ponieważ często krótkoterminowe oszczędności realizowane były ze szkodą dla najmniej „opłacalnych” klientów; powinno się przywrócić wartość tego rodzaju doświadczeniu zarówno w wymiarze ludzkim, jak i ekonomicznym, w szczególności w dziedzinie kultury, gospodarki społecznej i edukacji powszechnej, które często stanowią punkt wyjścia dla późniejszego szkolenia zawodowego tych osób.

⁽¹⁾ „Progress towards the Lisbon objectives in Education and Training, Indicators and Benchmarks, 2007”: SEC(2007) 1284. Badanie NIACE na temat udziału dorosłych w uczeniu się „Counting the cost”, styczeń 2008. NIACE to National Institute of Adult Continuing Education (brytyjski Narodowy Instytut Kształcenia Ustawicznego Dorosłych).

3.5. Dążąc do stworzenia europejskiego systemu certyfikacji poprzez wzmocnioną współpracę, opracowuje się wspólne standardy. Jest to szczególnie delikatna kwestia, gdy chodzi o kwalifikacje nabyte nieformalnie. Standardy powinny być opracowywane i badane zgodnie z kryteriami zaproponowanymi w szczególności w raporcie Cedefop (patrz przypisy poniżej) i na podstawie konsultacji z instytucjami, które zdobyły solidne i szerokie doświadczenie (których sukces nie opierał się na eliminacji i selekcji na wstępie szkoleń prowadzących do uzyskania certyfikatu).

3.6. Komisja powinna uwzględnić własny komunikat w sprawie planu działań na rzecz kształcenia dorosłych ⁽²⁾, który umożliwiłby szybsze włączenie jak największej liczby osób, ze szczególnym uwzględnieniem najbardziej potrzebujących, nie tylko osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, ale także grup, które powinny być priorytetowe z przyczyn społecznych i ludzkich związanych z integracją, spójnością gospodarczą i terytorialną ⁽³⁾.

3.7. Załączniki 1 i 2 do przedmiotowego zalecenia, inspirowane zaleceniami Cedefop ⁽⁴⁾, są ważne dla powodzenia systemu ECVET; przyczyniają się do przejrzystości i spójności, a jednocześnie określają zasady mające na celu rozwój na wszystkich poziomach. Powinny one zostać objaśnione, uzupełnione i szerzej rozpropagowane, aby zapewnić trwałość i równowagę systemu.

3.8. Podczas tworzenia – stanowiących postęp – wspólnego wykazu i wspólnego zakresu tematycznego przedmiotów nauczania w kontekście wstępnych i późniejszych konsultacji z Komisją powinno się uwzględnić fakt, że kształcenie nie należy do usług rynkowych, przeciwnie, powinno ono pozostać podstawową usługą dostępną dla jak największej liczby obywateli, której gwarancją powinny być inwestycje państwowe i spójność polityczna, zarówno na szczeblu krajów, jak i negocjacji w WTO, jeżeli chcemy zachować szeroko pojętą konkurencyjność Europy (interes ogólny).

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych – Na naukę zawsze jest odpowiednia pora”, sprawozdawca: Renate HEINISCH (Dz.U. C 204 z 9.8.2008, str. 89).

⁽³⁾ Opinia Komitetu Regionów z dnia 19 czerwca 2008 r. w sprawie: „Plan działań na rzecz kształcenia dorosłych – Na naukę zawsze jest odpowiednia pora”, sprawozdawca: Mary SHIELDS. Opinia przyjęta na sesji plenarnej w dniach 18–19 czerwca 2008 r.

⁽⁴⁾ Europejskie Centrum Rozwoju Kształcenia Zawodowego, utworzone w 1975 r. rozporządzeniem Rady (EWG) nr 337/75, jest najważniejszym ośrodkiem Unii Europejskiej w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego. Erwin SEYFRID, „Indicators for quality in VET: to enhance European cooperation”, CEDEFOP-Panorama, Luksemburg 2007. Autor pracuje w FHVR-FBAE w Berlinie (Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege – Forschungsstelle für Berufsbildung, Arbeitsmarkt und Evaluation, Wyższa Szkoła Administracji Publicznej i Sądowej – Ośrodek Badań Kształcenia Zawodowego, Rynku Pracy i Oceniania).

3.9. Dla zachowania spójności cele dotyczące godziwej pracy i wysokiej jakości kształcenia powinny iść ze sobą w parze, ponieważ od nich zależy konkurencyjność, a europejski system certyfikacji powinien w dalszym ciągu opierać się na współpracy między państwami członkowskimi, partnerami społecznymi na wszystkich szczeblach i osobami zainteresowanymi poświadczeniem kwalifikacji, wokół których, jako grupy docelowej, cele te powinny się skupiać. Cele powinny pozostać czytelne i jasne dla ogółu beneficjentów: uznawanie osiągniętych wyników w zakresie kwalifikacji, możliwość transferu, mobilność geograficzna i zawodowa, a w odniesieniu do operatorów: uznawanie i dostęp do finansowania przeznaczonego na działania w interesie ogólnym. Europejski system certyfikacji może zwiększyć szanse na zatrudnienie i mobilność, jeżeli opierać się będzie na następujących zasadach: zachowywaniu operatorów osiągających najlepsze wyniki (doświadczenie, ilość udanych poświadczeń kwalifikacji, jakość poświadczeń kwalifikacji); uznawaniu doświadczenia zdobytego przez operatorów (organizacje i stowarzyszenia), którzy wypróbowali konkretne metody w rzeczywistych warunkach; przyznawaniu pierwszeństwa i odzyskiwaniu zaufania operatorów, którzy zostali odsunięci (pomoc imigrantom, wsparcie dla Romów, alfabetyzacja dorosłych, wsparcie językowe ...).

3.10. Komitet przypomina, że obecnie zjawisko mobilności dotyczy w największym stopniu pracowników płci męskiej delegowanych w sektorach usług budowlanych, następnie usług informatycznych i związanych z nowymi technologiami, wreszcie turystyki, transportu itd.

3.11. Ponieważ system ECVET został stworzony z myślą o wstępnym i ustawicznym kształceniu i szkoleniu zawodowym, uznawaniu i poświadczaniu kwalifikacji formalnych (wykształcenie) i nieformalnych (doświadczenie), Komitet zaleca, aby system certyfikacji uwzględniał w sposób szczególny uczenie się przez całe życie oraz uznawanie kwalifikacji pracowników delegowanych⁽¹⁾.

3.12. Bilans przewidziany za cztery lata powinien obejmować szerokie rozpowszechnianie na szczeblu państw członkowskich, pilotowane przez Komisję Europejską, tak aby powiązać system z ewolucją obecnie istniejących systemów i zakotwiczyć go w społeczeństwie obywatelskim.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Delegowanie pracowników w ramach świadczenia usług – maksymalizacja korzyści i możliwości przy równoczesnym zagwarantowaniu ochrony pracowników”, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, str. 95).

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy

COM(2008) 111 wersja ostateczna – 2006/0214 (COD)

(2009/C 100/26)

Dnia 4 czerwca 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 11 września 2008 r. Samodzielnym sprawozdawcą był Xavier VERBOVEN.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 102 głosami – 4 osoby wstrzymały się od głosu – następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet zasadniczo popiera omawiany wniosek, wzywa Komisję do uwzględnienia przedstawionych zastrzeżeń i do odpowiedniego zmodyfikowania treści motywów oraz pragnie, by wniosek został wkrótce zatwierdzony przez Parlament i Radę ⁽¹⁾.

2. Uzasadnienie

2.1. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1.1. Celem niniejszego wniosku jest kodyfikacja dyrektywy Rady 89/655/EWG z dnia 30 listopada 1989 r. dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy. Nowa dyrektywa zastąpi włączone do niej akty ⁽²⁾. Według Komisji, w omawianym wniosku całkowicie zachowano treść kodyfikowanych aktów, zebrano je jedynie razem i dokonano tylko takich *formalnych zmian*, jakie wynikają z samego zadania kodyfikacji.

2.2. Uwagi

2.2.1. Przestrzeganie zasad bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego jest istotnym elementem środków zapobiegawczych. Od 1989 r. zasady te są przedmiotem harmonizacji określającej minimalne wymagania. Dyrektywa

z 30 listopada 1989 r. była wielokrotnie zmieniana, tak aby objąć jej zakresem zastosowania większość warunków pracy (głównie prace na wysokości), a także uwzględnić szersze podejście do kwestii zdrowia w pracy poprzez odniesienie do zasad ergonomii. Ponadto przyjęcie dyrektywy 2007/30/WE zmieniło sposób, w jaki państwa członkowskie sporządzają krajowe sprawozdania dotyczące stosowania prawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie zdrowia i bezpieczeństwa. Wspomniane zmiany mogą powodować trudności dla odbiorców tego aktu prawnego.

2.2.2. Do kodyfikowanych aktów nie powinno się wprowadzać żadnych zmian natury merytorycznej, ani w artykułach dyrektyw, ani w załącznikach do nich, ani w motywach. Te poszczególne części dyrektywy są współzależne i stanowią spójną całość. Pomimo że motywy nie są same w sobie wiążącymi przepisami, to ułatwiają one ich interpretację i wspierają w ten sposób państwa członkowskie w określaniu kryteriów służących spójnemu stosowaniu prawodawstwa. Po przeanalizowaniu wniosku Komitet uważa, że omawiany tekst przestrzega tej podstawowej zasady w odniesieniu do kodyfikacji artykułów i załączników, ale odbiega od niej w przypadku motywów:

— Komitet stwierdza, że motywy (7), (8), (9), (10) i (11) dyrektywy 2001/45/EWG oraz motyw (9) dyrektywy 89/655/EWG nie zostały uwzględnione w kodyfikacji.

⁽¹⁾ Zob. także opinię EKES-u z dnia 15 lutego 2007 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy (druga dyrektywa szczegółowa w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 89/391/EWG) (wersja skodyfikowana); sprawozdawca: Xavier VERBOVEN (Dz. U. C 97 z 28.4.2007).

⁽²⁾ Dyrektywa Rady 89/655/EWG; dyrektywa Rady 95/63/WE, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/45/WE oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2007/30/WE.

— W szczególności, w motywach (10) i (11) dyrektywy 2001/45/EWG zwracano uwagę na konieczność specjalnych szkoleń dla pracowników, od których wymaga się używania sprzętu do prac na wysokości. Komitet pragnie, by wniosek w sprawie kodyfikacji nie pomijał tego zalecenia w swych motywach.

- Komitet jest zdania, że omawiany wniosek powinien być przedmiotem konsultacji z komitetem doradczym ds. bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w miejscu pracy, zgodnie z decyzją Rady 2003/C 218/01 z 22 lipca 2003 r. Wzmianka o ich przeprowadzeniu powinna się znaleźć w uzasadnieniu dyrektywy zgodnie ze stosowaną dotąd praktyką. Czas, jaki upłynął od rozpoczęcia kodyfikacji wskazuje wyraźnie, że konsultacje z komitetem doradczym mogły zostać przeprowadzone bez szczególnych trudności.

2.2.3. Z zastrzeżeniem powyższych uwag, zdaniem Komitetu we wniosku Komisji w sposób racjonalny zestawiono obowiązujące przepisy, dzięki czemu stają się one bardziej zrozumiałe; zabieg ten nie stwarza problemów merytorycznych.

2.2.4. Komitet zasadniczo popiera omawiany wniosek, wzywa Komisję do uwzględnienia przedstawionych zastrzeżeń i do odpowiedniego zmodyfikowania treści motywów oraz pragnie, by wniosek został wkrótce zatwierdzony przez Parlament i Radę.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ogólnych warunków dotyczących podatku akcyzowego

COM(2008) 78 wersja ostateczna/3 – 2008/0051 (CNS)

(2009/C 100/27)

Dnia 4 marca 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ogólnych warunków dotyczących podatku akcyzowego

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2008 r. Sprawozdawcą był Umberto Burani.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 107 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES zgadza się z decyzją Komisji, by w całości zastąpić dyrektywę podstawową 92/12/EWG z 1992 r. w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym nowym tekstem uwzględniającym wprowadzenie procedury elektronicznej EMCS (Excise Movement and Control System – system przemieszczania wyrobów akcyzowych) i stanowiącym podstawę prawną dla tego systemu. Komisja skorzystała z okazji, by wprowadzić pewne zmiany i innowacje, które stały się konieczne, jak wskazuje doświadczenie nabyte przez organy administracji państw członkowskich i podmioty gospodarcze. Ponadto uproszczono pewne procedury. Ogólnie planowane zmiany czy innowacje nie budzą szczególnych obiekcji, ale EKES zamierza omówić pewne ich aspekty, wnosząc tym samym wkład w przyszłe dyskusje.

1.2 Komisja wskazuje datę wejścia w życie dyrektywy, zakładając, że będzie to 1 stycznia 2009 r., ale świadoma jest, że analiza wniosku będzie wymagała dłuższego czasu. Ponadto proponuje, by procedura EMCS mogła początkowo być stosowana tylko przez kraje członkowskie, które ją przyjęły, natomiast inne kraje nadal stosowałyby przez pewien okres procedurę opartą na dokumentach papierowych.

1.3 Tak samo jak i inne zainteresowane strony, EKES uważa, że należy krytycznie przyjrzeć się takiemu rozwiązaniu: stosowanie dwóch procedur pociąga za sobą komplikacje i koszty dla organów administracji i dla podmiotów gospodarczych. Niemniej alternatywne rozwiązanie polegające na wprowadzeniu procedury EMCS dopiero wtedy, gdy wszyscy będą gotowi, jest niekorzystne dla tych, którzy są już przygotowani i dla podmiotów gospodarczych. Rozwiązanie pośrednie – mało zadowalające i wiążące się z ryzykiem, że wprowadzenie EMCS w Europie przesunęłoby się w nieokreśloną przyszłość – mogłoby polegać na stosowaniu EMCS tylko w transakcjach wewnętrznych w państwach członkowskich będących już

w stanie wprowadzić procedurę elektroniczną. W transakcjach międzynarodowych we wszystkich państwach członkowskich stosowano by procedurę opartą na dokumentach papierowych dopóty, dopóki wszyscy nie byłiby gotowi przejść na system elektroniczny.

1.4 Najistotniejsza część dokumentu Komisji dotyczy przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy. EKES zgadza się z poszczególnymi innowacjami, oprócz niektórych propozycji i uściśleń (patrz punkty od 4.6 do 4.9) dotyczących głównie pojęcia – teraz dokładniej zdefiniowanego – „nieodwracalnej utraty” towarów. Jeżeli chodzi o sprzedaż wysyłkową, to sformułowanie w art. 34 (patrz punkt 4.9) mogłoby wywołać z punktu widzenia prawa wątpliwości interpretacyjne dotyczące kraju, w którym pobierana jest akcyza.

1.5 EKES proponuje wprowadzenie do nowej dyrektywy uściśleń dotyczących ograniczeń ilości i wartości towarów, przy których można uznać, że zakupy w innym państwie członkowskim zostały dokonane przez obywatela w charakterze osoby prywatnej. Istnieje niebezpieczeństwo różnic w interpretacji i stosowaniu przepisów przez poszczególne organy administracji.

2. Wniosek Komisji

2.1 Dyrektywa 92/12/EWG z 25 lutego 1992 r. zawiera przepisy odnoszące się do ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, które to przepisy w większości opierają się na stosowaniu dokumentacji papierowej. 16 czerwca 2003 r. decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1152/2003/WE wprowadzono **procedurę komputerową** EMCS (Excise Movement and Control System), która upraszcza formalności obowiązujące podmioty gospodarcze i umożliwia władzom prowadzenie zintegrowanych i skuteczniejszych kontroli. Przyjęcie EMCS wymaga zmiany przepisów dotyczących **przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**.

2.2 Komisja korzysta z tej okazji, by **w całości zastąpić dyrektywę 92/12/EWG**. Nie tylko uwzględnia przyjęcie EMCS, dla którego wprowadza podstawę prawną, ale **zmienia konsekwentnie w całości poprzednią dyrektywę**: uaktualnia język dyrektywy z uwzględnieniem nowych standardów legislacyjnych, przekształca strukturę logiczną tekstu, usuwa przepisy, które z czasem utraciły swoje znaczenie, uwzględnia nowe zagadnienia prawne, upraszcza procedury, zmniejszając obowiązki podmiotów gospodarczych bez uszczerbku dla kontroli.

2.3 Nowy tekst zawiera również w rozdziale V najważniejsze elementy wniosku COM(2004) 227 – odłożonego przez Radę w 2005 r. – wprowadzającego zmiany do art. 7–10 dyrektywy podstawowej odnoszących się do przepływów wewnątrzwspólnotowych wyrobów już wprowadzonych do obrotu.

2.4 Przed przedstawieniem wniosku przeprowadzono szerokie konsultacje z podmiotami gospodarczymi. Wniosek został opracowany we współpracy z grupą specjalistów pod auspicjami Komitetu ds. Podatku Akcyzowego. To właściwa procedura, która powinna umożliwić bez nadmiernych kontrowersji analizę dokumentu pod kątem aspektów technicznych.

3. Uwagi ogólne

3.1 EKES gratuluje Komisji tej inicjatywy, której wynikiem jest dokument bardziej usystematyzowany niż dokument bazowy, bardziej spójny i odpowiadający zasadzie uproszczenia procedur administracyjnych. Ponadto można zauważyć, że w większym stopniu wzięto pod uwagę potrzeby podmiotów gospodarczych, nie obniżając jednak poziomu kontroli, które co więcej – dzięki przyjęciu procedury EMCS – staną się bardziej skuteczne.

3.2 Najistotniejsza część nowych przepisów dotyczy **przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**, wraz z procedurami opartymi na EMCS. Zgodnie z decyzją nr 1152/2003/WE system EMCS powinien zostać wprowadzony w kwietniu 2009 r.; o ile można wątpić, czy niektóre kraje dotrzymają tego terminu, to prawie z pewnością nie uda się to wszystkim. Potrzebny będzie zatem okres na przyzwyczajenie się do nowego systemu, który będzie wymagać **ściślej współpracy między organami administracji krajowej**, co pociąga za sobą konieczność **harmonizacji procedur wewnętrznych**; stanowi to problem raczej złożony z punktu widzenia administracyjnego, technicznego i operacyjnego. Komisja jest tego świadoma. Z jednej strony proponuje bowiem, by dyrektywa weszła w życie 1 kwietnia 2010 r., z drugiej strony natomiast przewiduje, że państwa członkowskie będą mogły skorzystać z dodatkowego **okresu przejściowego**, w trakcie którego obowiązywałyby odpowiednie przepisy dyrektywy podstawowej.

3.3 Państwa członkowskie zobowiązały się już przyjąć EMCS, ale nie jest powiedziane, że wszystkie zrobią to chętnie i możliwe jest, że jego pełna realizacja napotka jeszcze przeszkody. Można oczekiwać **oporów**, które być może będą motywowane względami technicznymi, choć w rzeczywistości ich

powody będą zupełnie inne. Nie wróży dobrze przykład wniosku dotyczącego dyrektywy COM(2004) 227, o którym mowa w punkcie 2.3, w sprawie ogólnych warunków dotyczących przepływu wyrobów objętych podatkiem akcyzowym po ich wprowadzeniu do obrotu: po trudnych negocjacjach podjęto decyzję o „zawieszeniu” tej sprawy do momentu pełnego przeglądu przepisów w tym zakresie. Obecna propozycja powiela w zasadzie ten poprzedni wniosek.

3.4 Najdelikatniejsze problemy dotyczą spraw o **charakterze polityczno-gospodarczym**. Każde państwo członkowskie nakłada różne akcyzy na różne wyroby, co jest przyczyną dobrze znanego zjawiska **zakupów transgranicznych** podyktowanych chęcią oszczędności. Według zasad jednolitego rynku obywatel powinien móc korzystać z różnic cenowych nie tylko na szczeblu krajowym, ale również i przede wszystkim przy zakupach transgranicznych; zasady te jednak są podawane w wątpliwość, gdy wchodzi w grę kwestie podatkowe. W rzeczywistości wyraźnie widać, że każde państwo członkowskie nieprzychylnie patrzy na tego typu handel, gdy ponosi z jego powodu szkodę, natomiast ignoruje go, gdy na nim korzysta. Problem ten nie omija żadnego wyrobu objętego akcyzą: dowodem są niedawne dyskusje nad tytoniem, alkoholem i olejem napędowym⁽¹⁾: powoływano się na takie **powody, jak kwestie zdrowotne, porządek publiczny, poszanowanie dla środowiska, szkody dla gospodarki**. Jednak w tle pojawiają się – choć nie zawsze się o nich bezpośrednio mówi – również powody związane z **korzyściami podatkowymi**. Różnice stanowisk są zatem wynikiem **polityki społecznej, gospodarczej i podatkowej** prowadzonej przez każde państwo członkowskie, a na szczeblu wspólnotowym przekłada się to na **problemy o charakterze czysto politycznym**.

3.5 EKES zdaje sobie sprawę, że jest to bardzo delikatny temat i jest świadomy trudności, jakie każde państwo członkowskie może napotkać przy czekających je negocjacjach. Ich sukces będzie zależał od poziomu **elastyczności** niezbędnego do wypracowania zbiorowych decyzji. Każdy rząd będzie musiał szukać równowagi pomiędzy zabezpieczeniem swoich potrzeb a ustępstwami, jakie zmuszony jest poczynić na rzecz innych w kwestii akcyzy. Innymi słowy, każdy będzie musiał szukać sposobu, by **realizować swoje własne cele w sprawach społecznych i budżetowych, godząc je ze wspólnym systemem akcyzowym, a nie na odwrót**.

⁽¹⁾ Por. na przykład niedawno przedstawione wnioski dotyczące dyrektyw:

wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 92/12/EWG w sprawie ogólnych warunków dotyczących wyrobów objętych podatkiem akcyzowym, ich przechowywania, przepływu oraz kontrolowania, COM(2004) 227 wersja ostateczna – 2004/0072 (CNS);

wniosek dotyczący dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2003/96/WE w odniesieniu do dostosowania szczególnych przepisów podatkowych dotyczących oleju napędowego stosowanego jako paliwo silnikowe do celów handlowych oraz koordynacji opodatkowania benzyny bezołowiowej i oleju napędowego stosowanych jako paliwo silnikowe, COM(2007) 52 wersja ostateczna – 2007/0023 (CNS);

wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie struktury oraz stawek akcyzy stosowanych do wyrobów tytoniowych (wersja skodyfikowana), COM(2007) 587 wersja ostateczna.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 W tym rozdziale EKES koncentruje się na **głównych innowacjach i zmianach** wprowadzonych wnioskiem Komisji w porównaniu z obecnymi przepisami. Natomiast pomija aspekty, które nie wydają się kontrowersyjne, są podyktowane chęcią ulepszenia tekstu, zdrowym rozsądkiem lub naturalnym rozwojem w tej dziedzinie.

4.2 Jak już wspomniano w punkcie 3.2, chociaż przyjęcie dyrektywy prowadzi do uchylenia poprzedniej dyrektywy 92/12/EWG, to **dokumenty papierowe nie znikną** jednocześnie z wejściem nowej dyrektywy w życie: wniosek dotyczący dyrektywy przewiduje, że przez pewien **okres przejściowy** będzie dozwolone prowadzenie transakcji z wykorzystaniem dokumentów towarzyszących w formie papierowej. Nikt nie jest w stanie przewidzieć, ile może trwać ten okres: to pewne, że dopóki system EMCS nie zostanie przyjęty przez wszystkie państwa członkowskie, mogą pojawiać się poważne problemy. EKES uważa, że **należałoby zwrócić uwagę na obciążenia dla podmiotów gospodarczych** – a także dla administracji państw członkowskich – jakie powstaną w związku z koniecznością pracy jednocześnie **w systemie elektronicznym i z dokumentacją papierową**, w zależności od kraju przeznaczenia.

4.2.1 Alternatywne rozwiązanie polegające na tym, by system stał się operacyjny dopiero wtedy, gdy będzie działał już we wszystkich państwach członkowskich, pociąga za sobą ryzyko, że projekt oddali się w nieokreśloną przyszłość; ponadto takie rozwiązanie zmusiłoby państwa członkowskie, które są już w stanie obsługiwać procedury elektroniczne, do czekania na innych. Stworzyłoby to sytuację nie do przyjęcia i niekorzystną dla tych, którzy szybko się dostosowali do nowych wymogów, ale również i przede wszystkim dla podmiotów gospodarczych.

4.2.2 Komitet przedstawia rozwiązanie zaproponowane przez niektórych ekspertów, które choć nie rozstrzyga ostatecznie problemu, wydaje się stanowić niedoskonały, ale dopuszczalny kompromis: państwa członkowskie, które są już gotowe, mogłyby stosować procedurę elektroniczną w przepływach wewnętrznych, utrzymując procedurę opartą na dokumentach papierowych w relacjach międzynarodowych. Zatem można by najpierw przetestować system na szczeblu krajowym przed wdrożeniem go na szczeblu wspólnotowym, gdy wszystkie państwa członkowskie będą już gotowe.

4.3 W rozdziale I „Przepisy ogólne” nie wprowadzono żadnych zasadniczych zmian w stosunku do dyrektywy 92/12. Ograniczono się w nim do lepszego zarysowania tematu i lekkiego dopracowania oraz wprowadzono nowe definicje i modyfikacje o mniejszym znaczeniu.

4.4 W rozdziale II „Powstanie obowiązku podatkowego”, w art. 7 ust. 4 wprowadzono zmianę polegającą na

tym, że „nieodwracalna utrata” wyrobu podlegającego procedurze zawieszenia poboru akcyzy powoduje zwolnienie z opodatkowania. Nowy termin „nieodwracalna utrata” odnosi się do wyrobu, który nie może być już przez nikogo użyty, niezależnie od powodu jego utraty. Prawdziwa innowacja polega na tym, że dyrektywa nie wymaga już, by udowodniono zaistnienie „siły wyższej”; jednak EKES zwraca uwagę, że każde państwo członkowskie ma prawo ustalić własne przepisy w tym zakresie.

4.5 W rozdziale III „Produkcja, przetwarzanie i przechowywanie” wprowadzono tylko jedną ważną innowację: pozwolenie na prowadzenie „składu podatkowego” może być wydane osobie mającej siedzibę lub miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim. Mimo że zasada ta jest zgodna z logiką rynku wewnętrznego, w przeszłości były stosowane wobec niej ograniczenia.

4.6 W rozdziale IV „Przepływ wyrobów akcyzowych w procedurze zawieszenia poboru akcyzy” zawarto nowatorskie przepisy: artykuł 16 przewiduje, że wyroby mogą być kierowane nie tylko do składów podatkowych, ale również do osób prywatnych i upoważnionych przedsiębiorstw („zarejestrowanych odbiorców”) lub za uprzednim zezwoleniem do „miejsc dostawy bezpośredniej” wyznaczonego przez upoważnionego odbiorcę. EKES zgadza się z takim podejściem i ma nadzieję, że procedury kontrolne będą na tyle skuteczne, by zapobiegać nadużyciom. Niemniej byłaby pożądana bardziej dokładna definicja osób, których dotyczą terminy stosowane w dyrektywie.

4.7 Następne artykuły (art. 17–19) dotyczą gwarancji na pokrycie ryzyka związanego z przepływem w procedurze zawieszenia poboru akcyzy i nie wymagają szczególnych komentarzy. Bardzo ważne są natomiast przepisy w **sekcji 2** (art. 20–27) dotyczące **procedury stosowanej do przepływu wyrobów w procedurze zawieszenia poboru akcyzy**. Zgodnie z opinią specjalistów należy dokładnie przeanalizować tę procedurę, **sprawdzając, czy umożliwia ona skuteczne kontrole i czy jest stosowna do zasobów, jakimi dysponuje administracja**. W każdym razie EKES wskazuje na art. 20 ust. 1, 2 i 3, który przewiduje, że przepływ wyrobów akcyzowych może mieć miejsce tylko wówczas, gdy towarzyszy im dokument elektroniczny. Zasadę tę należałoby dostosować do systemu, jaki zostanie wybrany w okresie przechodzenia od dokumentów papierowych do elektronicznych.

4.8 Rozdział V dotyczy **przepływu i opodatkowania** wyrobów akcyzowych po dopuszczeniu do konsumpcji i nie zawiera zasadniczo nowych przepisów. Powtarza zasadę, że wyroby zostają opodatkowane w kraju, w którym zostały nabyte, jeżeli nabyły je osoby prywatne (art. 30) i w kraju konsumpcji, jeżeli przechowywane są do celów handlowych (art. 31), a także potwierdza już obowiązujące przepisy dotyczące osoby odpowiedzialnej za uiszczenie podatku oraz dotyczące towarów przewożonych tranzytem.

4.9 Szczególnie ważny jest przepis z art. 34 dotyczący **sprzedaży wysyłkowej**: w ramach odstępstwa od art. 30 artykuł ten stanowi, że wyroby nabywane przez osoby prywatne i wysyłane lub przewożone do innego państwa członkowskiego bezpośrednio lub pośrednio przez sprzedawcę lub w jego imieniu podlegają podatkowi akcyzowemu w państwie członkowskim przeznaczenia. Należałoby z tego wynioskować, że towary **zakupione przez nabywcę i wysłane przez niego na swój adres** są opodatkowane w kraju nabycia.

4.9.1 EKES zastanawia się, czy przepis ten nie spowoduje **problemów interpretacyjnych**. Przy sprzedaży wysyłkowej zakup jest realizowany w kraju siedziby sprzedawcy w momencie uiszczenia zapłaty; nabywca, właściciel towarów, jest zatem zgodnie z przepisami prawa upoważniony do wydania instrukcji komukolwiek (łącznie ze sprzedawcą), by towar został mu dostarczony *na jego polecenie i w jego imieniu*. Z punktu widzenia prawa i wbrew zasadzie opodatkowania w kraju rzeczywistej konsumpcji, zawsze można uznać, że towary zostały **nabyte przez osoby prywatne i wysłane lub przewiezione w ich imieniu**, a zatem byłyby opodatkowane akcyzą w kraju zakupu, mimo że wysyłką zajął się sprzedawca.

4.10 Ponadto EKES pragnie wskazać na pewną lukę, która jego zdaniem występuje w art. 34: nie określono ograniczeń ilości i wartości towarów, przy których można uznać, że dana osoba nabyła je w charakterze osoby prywatnej. Konieczne

byłoby wskazanie jednoznacznych kryteriów, by uniknąć stosowania przez wszystkie państwa członkowskie na rynku wewnętrznym różnych środków wzajemnie ze sobą sprzecznych. Między innymi na tej podstawie EKES wnosi, by Komisja i państwa członkowskie opracowały jaśniejsze i przejrzystsze przepisy, co ułatwiłoby życie obywatelom i przedsiębiorstwom.

4.11 Pozostałe przepisy **Rozdziału VI** (przepisy różne) dotyczą stosowania oznaczeń i utrzymują w mocy obowiązujące przepisy w sprawie zapasów dla statków i samolotów. Artykuł 38 dotyczy **drobnych producentów wina** (do 1 000 hl), którzy korzystają z procedur uproszczonych dotyczących produkcji i przechowywania wyrobów objętych podatkiem akcyzowym.

4.12 **Rozdział VII** (przepisy końcowe) potwierdza funkcjonowanie obecnego Komitetu ds. Podatku Akcyzowego oraz zawiera przepisy wykonawcze: dyrektywa 92/112/EWG powinna stracić moc w terminie (1 kwietnia 2009 r.), który Komisja ostrożnie wskazuje jako datę podlegającą jeszcze dyskusji. To samo dotyczy okresu przejściowego (który hipotetycznie kończyłby się 31 grudnia 200...), w trakcie którego państwa członkowskie mogłyby nadal działać zgodnie z poprzednią dyrektywą. EKES, tak samo jak inne instytucje i eksperci, uważa, że daty te mają charakter czysto orientacyjny i że **mogą zostać przedłużone na podstawie realistycznych prognoz**, przede wszystkim biorąc pod uwagę trudności praktyczne związane z pełnym wdrożeniem systemu EMCS.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi

COM(2008) 147 wersja ostateczna – 2008/0058 (CNS) – 2008/0059 (CNS)

(2009/C 100/28)

Dnia 3 kwietnia 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 93 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi oraz

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 2 października 2008 r. Sprawozdawcą był Valerio SALVATORE.

Na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 114 do 1 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny pozytywnie ocenia wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie zmiany wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi i związany z nim wniosek dotyczący rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003.

1.2 Przedstawione zmiany odpowiadają rosnącej potrzebie uproszczenia, skuteczności i wydajności oraz zapewniają, że nabiera wyrazistości związek między środkami usprawniającymi administrację a zdolnością państw członkowskich do przeciwdziałania oszustwom wewnątrzwspólnotowych i ich zwalczania.

2. Wstęp

2.1 Omawiany wniosek dotyczący dyrektywy wraz z załączonym rozporządzeniem zmieniającym jest wynikiem długiej dyskusji w instytucjach europejskich i stawia sobie za cel wyposażenie władz w skuteczne, obowiązujące narzędzia, które posłużą do zwalczania lub przynajmniej wyraźnego zahamowania oszukańczych procedurów często stosowanych w celu zniekształcenia faktycznego i poprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

2.2 W tym punkcie należy przypomnieć, że taki typ czynu zabronionego jak uchylanie się od płacenia podatków w transakcjach wewnątrzwspólnotowych, może przejawiać się w różnych formach i w różnych obszarach: od przestępstw polegających na podrabianiu wyrobów alkoholowych i tytoniowych, poprzez przemyt, do czynów dotyczących podatków bezpośrednich i do najczęściej występujących praktyk polegających na uchylaniu się od płacenia podatku od wartości dodanej.

2.3 Właśnie tym ostatnim poświęcono szczególną uwagę. Na dalszym planie istnieje zamiar, by poddać dogłębnemu przeglądowi

obecny system opodatkowania handlu wspólnotowego, który ze względu na zasadę jednakowego traktowania towarów krajowych i towarów pochodzących z innych państw Wspólnoty, opiera się na zasadzie opodatkowania w kraju przeznaczenia, tzn. w państwie członkowskim, w którym nabywca jest zidentyfikowany do celów VAT.

2.4 Ta ostatnia zasada, na której w praktyce opiera się przejściowo system handlu wspólnotowego, z jednej strony pozwoliła na zwolnienie z opodatkowania dostaw wspólnotowych, a zatem umożliwiła swobodny przepływ towarów, z drugiej strony stworzyła warunki sprzyjające działaniom wysoce szkodliwym dla interesów finansowych Wspólnoty. Wystarczy wspomnieć głównie o mechanizmie stosowanym w oszustwach „karuzelowych”, który w prosty i przykładowy sposób podsumowuje Komisja w komunikacie z 2006 r. do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi⁽¹⁾, gdzie zostaje on wyraźnie wymieniony i następująco zdefiniowany: „Istnieje szczególne oszustwo podatkowe nazywane »oszustwem karuzelowym«, wykorzystujące najczęściej połączenie operacji wewnątrz jednego państwa członkowskiego (z naliczeniem VAT) z operacjami wewnątrzwspólnotowymi (bez naliczenia VAT między kontrahentami)”.

2.5 EKES wielokrotnie omawiał ten temat, udzielając pozytywnych wskazówek, które były przedmiotem uważnej oceny przy opracowywaniu niniejszej opinii⁽²⁾.

⁽¹⁾ COM(2006) 254 wersja ostateczna.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie propozycji dyrektywy Rady dotyczącej wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (nowa redakcja), Dz.U. C 74 z 23.3.2005, s. 21; opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie konieczności opracowania skoordynowanej strategii w celu poprawy walki z oszustwami podatkowymi, Dz.U. C 161 z 13.7.2007, s. 8.

3. Uwagi ogólne

3.1 Tak więc ponieważ odczuwano potrzebę zwalczania tego szeroko już występującego zjawiska, które wyrządza szkody szacowane między 2 i 2,5 % PKB wspólnotowego, Komisja we wniosku dotyczącym dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi i we wniosku dotyczącym rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi, podejmuje zamiar przedstawiony we wcześniejszym, wyczerpującym komunikacie do Rady w sprawie niektórych podstawowych kwestii mających wpływ na opracowanie strategii zwalczania nadużyć związanych z podatkiem VAT w UE ⁽¹⁾, dokładnie wyjaśniając konkretne środki, jakie należy podjąć.

3.2 Takie podejście pojawiło się już bowiem we wspomnianym komunikacie, gdzie powiedziano, że „Niezależnie od powziętego zobowiązania do przeanalizowania ewentualnych zmian systemu VAT, Komisja nie widzi przeszkód dla jednoczesnego kontynuowania debaty nad tzw. środkami konwencjonalnymi. Zapewnienie organom podatkowym nowocześniejszych i skuteczniejszych narzędzi zwalczania oszustw podatkowych to cel, do którego należy dążyć, niezależnie od decyzji podjętych w sprawie dalej idących środków”.

3.3 Faktycznie, ponieważ zamiar wprowadzenia szerszych zmian do systemu VAT, który obejmuje ideę radykalnej zmiany mechanizmu opodatkowania tym podatkiem, został przesunięty w perspektywę średnioterminową, EKES uważa za godną pochwały inicjatywę Rady, by wprowadzić środki co prawda mniej ambitne, ale w każdym razie skuteczne – do obowiązujących przepisów w zakresie opodatkowania VAT.

3.4 EKES popiera proponowane zmiany. Zauważa, że konkretne zmiany w dyrektywie w sprawie podatku od wartości dodanej spełniają wymóg uproszczenia i skuteczności, na które powoływano się również w trakcie prac przygotowawczych nad wyżej wspomnianym wnioskiem, a także zapewniają, że nabiera wyrazistości związek między środkami usprawniającymi administrację a zdolnością państw członkowskich do przeciwdziałania temu zjawisku transgranicznemu i jego zwalczania.

3.5 Dokładniej mówiąc, zgodnie z uzasadnieniem do wniosku dotyczącego dyrektywy, zamiar ograniczenia „czasu, jaki upływa pomiędzy dokonaniem transakcji a udostępnieniem informacji państwu członkowskiemu nabywcy” – tzn. skrócenia do jednego miesiąca okresu, za jaki należy składać deklaracje dotyczące transakcji wewnątrzwspólnotowych w informacjach podsumowujących, wraz z propozycją, by umożliwić przekazywanie takich informacji między państwami członkowskimi w okresie jednego miesiąca, a nie trzech – stanowi przełożenie

na przepisy idei, by nie wymagać nieproporcjonalnych formalności administracyjnych, ale jednocześnie zapewnić większe zdolności kontroli i lepsze zarządzanie ryzykiem ze strony organów podatkowych państw członkowskich w zakresie walki z oszustwami w transakcjach wewnątrzwspólnotowych.

3.6 Jasność przepisów, uproszczenie formalności, szersze zastosowanie zasady współpracy administracyjnej wydają się leżeć u podstaw innych zmian dyrektywy Rady 2006/112/WE.

3.7 Między innymi, oprócz częstszego składania informacji, zasadam tym odpowiada propozycja uwzględnienia w informacjach wymaganych w ramach walki z oszustwami również danych dotyczących wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów i usług od usługodawcy mającego siedzibę w innym państwie członkowskim, w odniesieniu do których nabywca jest płatnikiem VAT. To samo dotyczy przepisu stanowiącego, że nabywcy lub usługobiorcy dokonujący transakcji przekraczających kwotę 200 000 EUR będą mieli obowiązek składania deklaracji VAT za każdy miesiąc, a także zmiany mającej na celu zharmonizowanie zasad wymagalności podatku w odniesieniu do usług, zapewniającej zadeklarowanie transakcji w tym samym okresie zarówno przez sprzedawcę, jak i nabywcę.

3.8 Zdaniem Komitetu, przede wszystkim te ostatnie przepisy stanowią esencję uzasadnienia zmian do dyrektywy, gdyż są przykładem równowagi pomiędzy potrzebą nałożenia dodatkowych obowiązków, chęcią ograniczenia kosztów administracyjnych (choć dotyczy to niewielkiej części przedsiębiorstw) oraz udostępnienia szerszego zakresu informacji organom finansowym.

3.9 Innymi słowy, z częstszym składaniem informacji o transakcjach handlowych szłaby w parze zdolność organów podatkowych do gromadzenia większej ilości informacji, co skutkowałoby poprawą skuteczności mechanizmów współpracy.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Wyraża się poparcie dla zmiany art. 250 ust. 2, która umożliwia przedsiębiorstwu składanie deklaracji drogą elektroniczną, ponieważ taki przepis nie tylko zmniejsza ryzyko błędów przy składaniu deklaracji, ale również obniża koszty dla przedsiębiorstw i administracji.

4.2 Popiera się rozwiązanie prawne przyznające derogację przedsiębiorstwom, które tylko okazjonalnie lub wyjątkowo mogłyby być objęte zakresem obowiązywania zmienionych przepisów.

4.3 Należy podkreślić z uznaniem innowację wprowadzoną w art. 251 lit. f), gdzie przewidziano składanie deklaracji VAT nie tylko w sprawie transakcji dotyczących towarów, ale także w sprawie nabycia usług, co pozwoli na skuteczniejszą ocenę informacji i uniknięcie uchylania się od podatków również w zakresie świadczenia usług.

(¹) COM(2007) 758 wersja ostateczna.

4.4 Choć nie można uznać ograniczenia okresu rozliczenia podatku do jednego miesiąca za ostateczny środek zniechęcający, z pewnością oznacza on dużą poprawę mającą na celu dostosowanie i zharmonizowanie przepisów dotyczących wymagalności podatku od usług, co pozwoli na właściwą kontrolę krzyżową informacji składanych przez sprzedawcę i nabywcę.

4.5 Wynikiem przyjętego podejścia odnośnie do składania deklaracji VAT jest zmiana dotycząca okresu składania informacji podsumowujących.

4.6 Równie ważny jest kolejny przepis pozwalający również w tym wypadku na składanie informacji drogą elektroniczną.

4.7 Ocenia się jako użyteczny wniosek o tabelę korelacji między krajowymi przepisami wykonawczymi dyrektyw a samą dyrektywą. Inicjatywa ta niewątpliwie ma na celu bardziej dogłębną kontrolę szerokiego zakresu informacji obecnie składanych przez przedsiębiorstwa organom podatkowym, również ze względu na przyszłe zmiany.

4.8 Na koniec należy powiedzieć, że zmiana wspomnianej dyrektywy pociąga za sobą konieczność dostosowania odnośnego rozporządzenia.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wydzieleni, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE pomiędzy państwami członkowskimi (Wersja ujednolicona)

COM(2008) 492 wersja ostateczna – 2008/0158 (CNS)

(2009/C 100/29)

Dnia 25 września 2008 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 94 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wydzieleni, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE pomiędzy państwami członkowskimi (Wersja ujednolicona)

Uznawszy, że treść wniosku jest w zupełności zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 448. sesji plenarnej w dniach 22 i 23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 22 października) Komitet 115 głosami za – 3 osoby wstrzymały się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochód

COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC

(2009/C 100/30)

Dnia 8 października 2008 r. Rada, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochód

Mając na względzie pilny charakter prac, na 448. sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z dnia 23 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Georgiosa DASSISA na sprawozdawcę generalnego oraz 45 głosami – 1 osoba wstrzymała się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia:

1.1 EKES przyjmuje do wiadomości wniosek Komisji w sprawie zmiany art. 55 rozporządzenia nr 1083/2006 i wyraża zadowolenie z wynikającej stąd redukcji obciążeń administracyjnych.

1.2 EKES popiera przedstawiony wniosek.

2. Uzasadnienie

2.1 Art. 55 rozporządzenia nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności określa sposób zarządzania nimi oraz zasady ich udziału w projektach generujących dochód. W art. 55 ustalono również próg 200 000 EUR, powyżej którego postanowienia te powinny być stosowane.

2.2 Przepisy te wydają się nieprzystosowane do projektów współfinansowanych ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), które przeznaczone są do finansowania przede wszystkim działań niematerialnych. Co więcej, w przypadku małych operacji współfinansowanych przez EFRR lub Fundusz Spójności pociągają one za sobą nieproporcjonalne obciążenia administracyjne.

2.3 Ze względu na to, iż niemożliwe jest rozwiązanie kwestii obciążeń administracyjnych wynikających z art. 55 na drodze interpretacji przepisów oraz po przeprowadzeniu nieformalnych konsultacji z państwami członkowskimi, Komisja postanowiła wystąpić z wnioskiem o zmianę art. 55, tak aby jego postanowienia dotyczyły odtąd wyłącznie operacji współfinansowanych przez EFRR lub Europejski Fundusz Spójności, których całkowity koszt przekracza milion euro. Zdaniem Komisji ta techniczna zmiana w znaczny sposób uprości zarządzanie wspomnianymi projektami.

Brukseli, 23 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Fundację Kształcenia (przekształcenie)

COM(2007) 443 wersja ostateczna – 2007/0163 (COD)

(2009/C 100/31)

Dnia 17 września 2007 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 150 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie:

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Fundację Kształcenia (przekształcenie).

Uznawszy, że treść wniosku jest zadowalająca i nie wymaga żadnego komentarza ze strony EKES-u, na 448 sesji plenarnej w dniach 22–23 października 2008 r. (posiedzenie z 22 dnia października 2008 r.) Komitet stosunkiem głosów 118 do 2 – 1 osoba wstrzymała się od głosu – postanowił wydać pozytywną opinię na temat proponowanego tekstu.

Brukseli, 22 października 2008 r.

Mario SEPI

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

2009/C 100/18	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania niektórych zamówień publicznych na prace budowlane, dostawy i usługi w dziedzinach obronności i bezpieczeństwa COM(2007) 766 wersja ostateczna – 2007/0280 (COD)	114
2009/C 100/19	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych przepisów dotyczących przyrządów pomiarowych oraz metod kontroli metrologicznej COM(2008) 357 wersja ostateczna – 2008/0123 (COD) ...	120
2009/C 100/20	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej ogólne zasady ustalania wymogów dotyczących ekoprojektu dla produktów związanych z energią COM(2008) 399 wersja ostateczna – 2008/0151 (COD)	120
2009/C 100/21	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego wspólne zasady dla systemów wsparcia bezpośredniego dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej i ustanawiającego określone systemy wsparcia dla rolników; wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady w sprawie zmian wspólnej polityki rolnej poprzez zmianę rozporządzeń (WE) nr 320/2006, (WE) nr 1234/2007, (WE) nr 3/2008 oraz (WE) nr [...] /2008 oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1698/2005 w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) COM(2008) 306 wersja ostateczna – 2008/0103+0104+0105 (CNS)	121
2009/C 100/22	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) COM(2008) 345 wersja ostateczna – 2008/0110 (COD)	133
2009/C 100/23	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie substancji zubożających warstwę ozonową (przekształcenie) COM(2008) 505 wersja ostateczna – 2008/0165 (COD)	135
2009/C 100/24	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskich ram odniesienia na rzecz zapewnienia jakości w dziedzinie kształcenia i szkolenia zawodowego COM(2008) 179 wersja ostateczna – 2008/0069 (COD)	136
2009/C 100/25	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia europejskiego systemu transferu i akumulacji punktów w kształceniu i szkoleniu zawodowym (ECVET) COM(2008) 180 wersja ostateczna – 2008/0070 (COD)	140
2009/C 100/26	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej minimalnych wymagań w dziedzinie bezpieczeństwa i higieny użytkowania sprzętu roboczego przez pracowników podczas pracy COM(2008) 111 wersja ostateczna – 2006/0214 (COD)	144
2009/C 100/27	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie ogólnych warunków dotyczących podatku akcyzowego COM(2008) 78 wersja ostateczna/3 – 2008/0051 (CNS)	146

2009/C 100/28	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrz-wspólnotowymi oraz wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1798/2003 w celu zwalczania uchylania się od płacenia podatków związanego z transakcjami wewnątrzwspólnotowymi COM(2008) 147 wersja ostateczna – 2008/0058 (CNS) – 2008/0059 (CNS) 150
2009/C 100/29	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, wydzieleni, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE pomiędzy państwami członkowskimi (Wersja ujednolicona) COM(2008) 492 wersja ostateczna – 2008/0158 (CNS) 153
2009/C 100/30	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie: wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady (WE) zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1083/2006 dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności w odniesieniu do niektórych projektów generujących dochód COM(2008) 558/2 – 2008/0186 AVC 154
2009/C 100/31	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego Europejską Fundację Kształcenia (przekształcenie) COM(2007) 443 wersja ostateczna – 2007/0163 (COD) 155

CENY PRENUMERATY w 2009 r. (bez VAT, włącznie z normalną opłatą za dostawę przesyłki)

Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	1 000 EUR/rok (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	100 EUR/miesiąc (*)
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, wersja papierowa + roczne wydanie CD-ROM	w 22 językach urzędowych UE	1 200 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	700 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria L, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	70 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	400 EUR/rok
Dziennik Urzędowy UE, seria C, wyłącznie wersja papierowa	w 22 językach urzędowych UE	40 EUR/miesiąc
Dziennik Urzędowy UE, serie L i C, miesięczne wydanie CD-ROM (komplet)	w 22 językach urzędowych UE	500 EUR/rok
Suplement do Dziennika Urzędowego (seria S) – Ogłoszenia o przetargach, CD-ROM dwa razy w tygodniu	wielojęzyczny: w 23 językach urzędowych UE	360 EUR/rok (= 30 EUR/miesiąc)
Dziennik Urzędowy UE, seria C – Konkursy	w językach, których dotyczy konkurs	50 EUR/rok

(*) Pojedyncze egzemplarze: od 1 do 32 stron: 6 EUR
 od 33 do 64 stron: 12 EUR
 powyżej 64 stron: cena ustalana indywidualnie

Prenumerata *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*, który jest wydawany w językach urzędowych Unii, dostępna jest w 22 wersjach językowych. Dziennik Urzędowy składa się z dwóch serii – L (Legislacja) oraz C (Informacje i zawiadomienia).

Dla każdej wersji językowej jest otwierana osobna prenumerata.

Zgodnie z rozporządzeniem Rady (WE) nr 920/2005, opublikowanym w Dzienniku Urzędowym L 156 z dnia 18 czerwca 2005 r., instytucje Unii Europejskiej nie mają obowiązku sporządzania wszystkich aktów prawnych w języku irlandzkim ani publikowania ich w tym języku. W związku z tym irlandzkie wydania Dziennika Urzędowego sprzedawane są osobno.

Prenumerata Suplementu do Dziennika Urzędowego (seria S – Ogłoszenia o przetargach) obejmuje wszystkie 23 wersje językowe na pojedynczym CD-ROM-ie.

Na żądanie prenumeratorzy *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* mogą otrzymać różne załączniki do Dziennika Urzędowego. Prenumeratory informowani są o publikacji załączników poprzez zawiadomienia dołączane do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej*.

Sprzedaż i prenumerata

Odpłatne publikacje, wydawane przez Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, dostępne są u naszych dystrybutorów handlowych. Wykaz dystrybutorów handlowych znajduje się na stronie internetowej:

http://publications.europa.eu/others/agents/index_pl.htm

Portal EUR-Lex (<http://eur-lex.europa.eu>) zapewnia bezpośredni i bezpłatny dostęp do prawodawstwa Unii Europejskiej. EUR-Lex umożliwia dostęp do *Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej* oraz traktatów, aktów prawnych, orzecznictwa oraz aktów przygotowawczych.

Dodatkowe informacje o Unii Europejskiej znajdują się na stronie: <http://europa.eu>