

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Jednolity rynek Europy XXI wieku

COM(2007) 724 wersja ostateczna

(2009/C 77/03)

Dnia 20 listopada 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Jednolity rynek Europy XXI wieku.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 lipca 2008 r. Sprawozdawcą był Bryan CASSIDY, a współsprawozdawcami Raymond HENCKS i Claudio CAPPELLINI.

Na 447. sesji plenarnej w dniach 17-18 września 2008 r. (posiedzenie z 18 września) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 51 do 2 — 4 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Streszczenie — wnioski i zalecenia

1.1 EKES podkreśla znaczenie strategii lizbońskiej dla zachowania korzyści związanych z jednolitym rynkiem, dla jego rozwoju i utrwalenia.

1.2 Dobrze funkcjonujący, konkurencyjny i sprzyjający innowacjom jednolity rynek ma zasadnicze znaczenie dla Europy, ponieważ umożliwia czerpanie jak największych korzyści z globalizacji przy jednoczesnym zachowaniu standardów socjalnych. EKES jest w związku z tym zaniepokojony ostatnimi wyrokami Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości dotyczącymi delegowania pracowników i obecnie analizuje ich konsekwencje dla wspólnotowego dorobku prawnego pod kątem polityki społecznej (¹).

1.3 Komitet podkreśla, że dla rozwoju jednolitego rynku istotne znaczenie ma promowanie badań naukowych i osiągnięć innowacyjnych oraz czerpanie z nich korzyści. Jednocześnie należy wspomagać krajowych dostawców technologii w propagowaniu innowacyjnych produktów i technologii na płaszczyźnie europejskiej, rozpowszechniając wyniki badań i ich wykorzystywanie ponad granicami. Jednolity rynek jest kluczowym narzędziem realizacji agendy lizbońskiej. Jego celem jest przynoszenie korzyści konsumentom oraz sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu i zatrudnieniu poprzez stopniowe usuwanie przeszkód na drodze do swobodnego przepływu ludzi, towarów, usług i kapitału, chociaż wiele z nich wciąż występuje. Korzyści ze ściślejszej integracji są niezaprzeczalne.

1.4 Pakiet Komisji dotyczący przeglądu jednolitego rynku stanowi dobrą podstawę do ożywienia jednolitego rynku, lecz sukces tej inicjatywy będzie w dużym stopniu zależał od zdolności i ambicji rządów krajowych i ich partnerów społecznych do podjęcia nowych obowiązków i zaangażowania niezbędnych środków w celu przełożenia słów na rzeczywistość.

1.5 Prawidłowe i jednolite wdrożenie istniejących przepisów i standardów stanowi jedno z największych wyzwań. Oceny oddziaływania, zmniejszenie obciążeń administracyjnych i kosztów związanych z przestrzeganiem prawa, które wynikają z rozdrobnienia rynku wewnętrznego spowodowanego różnymi przepisami podatkowymi, a także poprawa konsultacji z partnerami społecznymi i z zainteresowanymi stronami, w szczególności z MŚP, mają zasadnicze znaczenie zarówno dla lepszego zrozumienia celów regulacyjnych, jak i dla określenia rozwiązań pozaregulacyjnych.

1.6 Małe i średnie przedsiębiorstwa w istotny sposób przyczyniają się do skuteczności działania jednolitego rynku. MŚP w swych różnorodnych formach odgrywają szczególnie ważną rolę w sektorze usług i mają kluczowe znaczenie dla kompromisów społecznych wspierających gospodarkę UE. Ustawa o drobnej przedsiębiorczości (Small Business Act) oraz karta MŚP przyznają znaczenie MŚP w procesach politycznych i instytucjach UE, a także w państwach członkowskich. Jednakże EKES uważa, że większą uwagę należy zwrócić na rolę MŚP we wdrażaniu polityki, zwłaszcza, jeżeli chodzi o ich wkład w realizację celów polityki gospodarczej i społecznej, a także polityki w dziedzinie ochrony środowiska.

1.7 EKES podkreśla, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jest ważnym instrumentem solidarności, który zapewni pomoc w znalezieniu pracy osobom zwolnionym z powodu zmieniającej się struktury handlu światowego. Choć Komitet cieszy się, że projekt znajduje zastosowanie do pracowników MŚP, to jednak ubolewa, że nie jest on dostępny dla osób samozatrudnionych, które znajdują się w obliczu tych samych przemian.

1.8 EKES wzywa Komisję i państwa członkowskie, aby zapewniły dostateczne środki na lepsze egzekwowanie zasad jednolitego rynku. Należy również opracowywać inicjatywy, które pozwolą osiągnąć synergii między polityką jednolitego rynku, polityką konkurencji, polityką społeczną i polityką na rzecz ochrony środowiska, które mają znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku.

(¹) INT/416, R/CESE 1120/2008.

1.9 Komisja i państwa członkowskie powinny dopilnować, aby nowe inicjatywy regulacyjne, mające przyczynić się do sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku uwzględniły zarówno wpływ na konkurencyjność europejskich przedsiębiorstw, jak i konsekwencje społeczne oraz środowiskowe. Aby zapewnić przedsiębiorstwom i konsumentom spójność i pewność prawną oraz uniknąć kolejnych inicjatyw, które byłyby ze sobą sprzeczne, nowe propozycje na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym powinny być poddawane „testowi zgodności z jednolitym rynkiem”⁽²⁾ oraz oceniane pod kątem ich wpływu społecznego i ekologicznego.

1.10 Należy zapewnić obywatelom i przedsiębiorstwom łatwy oraz niedrogi dostęp do wymiaru sprawiedliwości, w tym odpowiednie środki zadośćuczynienia i mechanizmy rozstrzygania sporów. W tym względzie konieczne jest również ulepszenie opracowywania pozasądowych narzędzi rozstrzygania sporów.

1.11 EKES może jedynie poprzeć cel komunikatu z dnia 20 listopada 2007 r. w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który polega na konsolidacji „ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym, w tym do usług socjalnych i zdrowotnych, zapewniając konkretne rozwiązania konkretnych problemów” poprzez łączenie „działań sektorowych i tematycznych”.

1.12 Ponieważ prawo pierwotne UE czy też traktaty uznają, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym stanowią wszystkie części „wspólnych wartości” UE i przyczyniają się do jej „spójności społecznej i terytorialnej”, należy połączyć działania sektorowe (uwzględniając specyfikę każdego sektora) z podejściem tematycznym.

1.13 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który wprowadził do prawa pierwotnego rozróżnienie między usługami gospodarczymi a usługami pozagospodarczymi, podobnie jak konieczność zapewnienia, że przestrzegane będą wspólne zasady funkcjonowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pokazał, jak bardzo ważny jest obecnie proces wyjaśniania odpowiednich koncepcji i systemów, aby usługi te nie zależały wyłącznie od prawodawczego lub sądowego podejścia do konkretnych przypadków.

1.14 Pomimo ponawianego przez Parlament Europejski wniosku o zapewnienie rzeczywistej pewności prawnej w dziedzinie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym propozycje przedstawione w komunikacie w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym ograniczają się do odpowiedzi na szereg „często zadawanych pytań”, które są z pewnością przydatne, lecz nie mają wiążącej mocy prawnej.

1.15 Dlatego też EKES proponuje podejście wielokierunkowe i stopniowe, łączące wymiar sektorowy i tematyczny, które doprowadzi do przyjęcia inicjatyw legislacyjnych, jeżeli takie są konieczne lub do dostosowania tych zasad i warunków do różnych sektorów (przekrojowe podejście tematyczne).

⁽²⁾ Zgodnie z wnioskiem Parlamentu Europejskiego zawartym w jego rezolucji z dnia 4 września 2007 r. w sprawie przeglądu jednolitego rynku: przewyższanie barier i niewydolnych rozwiązań poprzez lepsze wprowadzanie przepisów prawa w życie i ich stosowanie (2007/2024(INI)).

2. Najważniejsze elementy komunikatów Komisji

2.1 Rozważany pakiet Komisji zawiera propozycję inicjatyw, których podstawę stanowi pięć dokumentów roboczych i dwa komunikaty dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym oraz społecznego wymiaru jednolitego rynku⁽³⁾.

2.2 EKES wydał opinie we wszystkich tych kwestiach⁽⁴⁾. Ostatnio przyjął opinię z inicjatywy własnej w sprawie zewnętrznego wymiaru jednolitego rynku, a obecnie przygotowuje opinię w sprawie jego wymiaru społecznego i ekologicznego⁽⁵⁾.

3. Uwagi ogólne — skuteczniejsze egzekwowanie

3.1 Komitet z zadowoleniem przyjmuje nacisk położony w dokumencie COM(2007) 724 wersja ostateczna na wzmocnienie pozycji MŚP oraz konsumentów, by pomóc im w czerpaniu korzyści z jednolitego rynku oraz w większym stopniu uwzględnić ich oczekiwania i obawy. Komitet przychylnie odnosi się zatem do faktu, iż polityka na rzecz jednolitego rynku zwraca szczególną uwagę na obszary powiązane z konsumentami, takie jak energetyka, telekomunikacja, detaliczne usługi finansowe oraz handel detaliczny i hurtowy.

3.2 Sukces przyszłej polityki jednolitego rynku zależy od połączonej zdolności państw członkowskich i Komisji do poprawy jego funkcjonowania. Jednolity rynek jest wciąż wprowadzany i podlega wspólnej odpowiedzialności. Państwa członkowskie muszą być za niego bardziej odpowiedzialne. Często władze krajowe nie wywiązują się ze swoich zobowiązań w zakresie zarządzania jednolitym rynkiem, co prowadzi do nowych przeszkód podważających zaufanie, jakie powinien on wzbudzać. Należy w większym stopniu uznać ważną rolę partnerów społecznych we wspieraniu jednolitego rynku.

⁽³⁾ Pakiet Komisji z 20 listopada 2007 r. składa się z komunikatu „Jednolity rynek Europy XXI wieku” (COM(2007) 724 wersja ostateczna), który nakreśla szereg inicjatyw mających na celu zmiany pozycji jednolitego rynku. Komunikatowi towarzyszy pięć dokumentów roboczych:

- The single market: review of achievements (SEK(2007) 1521)
- Instruments for a modernised single market policy (SEK(2007) 1518)
- Implementing the new methodology for product, market and sector monitoring: Results of a first sector screening (SEK(2007) 1517)
- The external dimension of the single market review (SEK(2007) 1519)
- Initiatives in the area of retail financial services (SEK(2007) 1520)

Istnieją ponadto dwa inne komunikaty:

- Komunikat „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” (COM(2007) 725 wersja ostateczna) oraz szereg dokumentów roboczych (dokumenty robocze Komisji: SEK(2007) 1514, SEK(2007) 1515, SEK(2007) 1516);
- Komunikat „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” (COM(2007) 726 wersja ostateczna).

⁽⁴⁾ CESE 267/2008, Dz.U. C 162 z 25.6.2008, CESE 1262/2007, Dz.U. C 10 z 15.2.2008, CESE 62/2008 Dz.U. C 151 z 17.6.2008.

⁽⁵⁾ CESE 481/2008 Dz.U. C 204 z 9.8.2008 i INT/416 R/CESE 1120/2008.

3.2.1 Komisja zamierza nadać większą wagę prawidłowemu egzekwowaniu przepisów. Istnieje potrzeba ustanowienia instrumentów, dzięki którym przepisy będą lepiej funkcjonować w praktyce. Terminowa i prawidłowa transpozycja prawodawstwa wspólnotowego oraz uproszczenia administracyjne mają kluczowe znaczenie dla ułatwienia egzekwowania przepisów. Prawidłowa transpozycja dyrektywy usługowej jest szczególnie istotna dla osiągnięcia jej celu, którym jest tworzenie nowych miejsc pracy i wzrost.

3.3 Priorytetem powinno pozostać łatwe i szybkie rozwiązywanie problemów, które napotykają obywatele i przedsiębiorstwa na jednolitym rynku. Sieć SOLVIT jest szczególnie pomocnym narzędziem, lecz niestety nie jest w pełni wykorzystywana ze względu na brak wiedzy o systemie i jego możliwościach oraz odpowiednich środków, w szczególności na szczeblu krajowym. Zaleca się podjęcie wszelkich inicjatyw zmierzających do zaradzenia tej sytuacji, włącznie z działaniami mającymi na celu zapewnienie dostatecznych zasobów ludzkich i finansowych dla ośrodków SOLVIT, podobnie jak inicjatyw zmierzających do rozszerzenia zakresu ich działania.

3.4 EKES popiera zamiar Komisji, aby usprawnić i przyspieszać postępowania o naruszenie przepisów poprzez priorytetowe traktowanie spraw prezentujących największe ryzyko i mających znaczenie gospodarcze bez naruszania skuteczności istniejących środków zniechęcających.

3.5 Wiele pozostaje do zrobienia w dziedzinie nadzorowania rynku produktów importowanych oraz wytwarzanych lokalnie. Obowiązek ten spoczywa na władzach państw członkowskich oraz na Komisji Europejskiej.

3.6 EKES pragnie, aby Komisja położyła większy nacisk na pomoc dla MŚP poprzez powiązanie polityki w obszarze MŚP z celami społecznymi i ekologicznymi Unii Europejskiej, a wreszcie zniósła również wszystkie krajowe bariery pozataryfowe, w tym bariery w swobodnym przepływie kapitału i pracowników⁽⁶⁾.

3.7 W bardziej ogólnym ujęciu Komisja powinna nadal odgrywać rolę strażnika Traktatu i korzystać z prawa inicjatywy w celu zapewnienia dobrego funkcjonowania jednolitego rynku.

3.8 EKES uznaje znaczenie podejmowania nieustannych wysiłków na rzecz dalszego ograniczania kosztów będących wynikiem fragmentaryzacji jednolitego rynku pod względem podatkowym, poprzez propagowanie przepisów wspólnotowych, które będą wspierały rozwój działalności ponadgranicznej i zapewnią konsolidację jednolitego rynku

⁽⁶⁾ *Małe i średnie przedsiębiorstwa — kwestią kluczową dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Przegląd śródkresowy nowoczesnej polityki w zakresie MŚP, COM(2007) 592 wersja ostateczna, dostępny na stronie internetowej: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0592:PL:NOT>.*

4. Lepsze stanowienie prawa

4.1 EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar zapewnienia „większego współuczestnictwa w kształtowaniu polityki” oraz chęć „większego zaangażowania zainteresowanych stron”. Systematyczne oceny wpływu mają kluczowe znaczenie.

4.2 Niezbędne są konsultacje z reprezentatywnymi zainteresowanymi stronami w momencie przygotowywania oceny oddziaływania. Ocena oddziaływania powinna być analizowana przez niezależny zewnętrzny organ ekspertów, obejmujący grupy użytkowników końcowych prawodawstwa.

4.3 Należy również zapewnić zmniejszenie obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw bez przekreślenia szansy osiągnięcia rezultatów społecznych.

4.4 Aby zapewnić przedsiębiorstwom i konsumentom spójność i pewność prawną oraz uniknąć kolejnych inicjatyw, które stwarzałyby nowe przeszkody, nowe propozycje na szczeblu UE oraz na szczeblu krajowym powinny być poddawane „testowi zgodności z jednolitym rynkiem” oraz ocenie pod kątem konsekwencji społecznych i ekologicznych⁽⁷⁾. Niejasne teksty prawne, które są często różnorodnie wdrażane i interpretowane, powodują sprzeczności w prawodawstwie wspólnotowym.

4.5 Udoskonalone informacje i dane o praktycznym wdrożeniu przepisów dotyczących jednolitego rynku mają nadrzędne znaczenie. Komisja powinna chętniej ujawniać informacje o tych państwach członkowskich, które nie wypełniają swoich obowiązków, oraz w większym stopniu wspierać krajowych partnerów społecznych poprzez zwiększenie spójności i przejrzystości krajowych sprawozdań.

5. Zewnętrzny wymiar jednolitego rynku⁽⁸⁾

5.1 EKES zgadza się z Komisją, że globalizacja jest doskonałym źródłem dynamizmu i konkurencyjności oraz że jednolity rynek jest atutem, który należy wykorzystać w celu sprostania wyzwaniom globalizacji.

5.2 Liberalizacja handlu została prawidłowo określona jako pierwszy filar strategii UE w tej dziedzinie. Ambitne zakończenie rundy z Dauha i zamknięcie szeroko zakrojonych negocjacji dotyczących porozumienia o wolnym handlu, które zostały uruchomione w ramach programu „Globalny wymiar Europy”, będzie miarą sukcesu UE.

5.3 Kwestie dotyczące przepisów i standardów coraz bardziej determinują zdolność przedsiębiorstw do prowadzenia działalności na skalę międzynarodową. Europejskie organizacje normalizacyjne, takie jak CEN, CENELEC czy ETSI, wraz z organizacjami doradczymi, jak NORMAPME⁽⁹⁾, powinny zapewniać dostępność tych standardów wszystkim przedsiębiorstwom, szczególnie małym, w UE i krajach rozwijających się.

⁽⁷⁾ Zob. opinia CESE 794/2007.

⁽⁸⁾ CESE 481/2008, Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

⁽⁹⁾ Europejskie Zrzeszenie Rzemiosła oraz Małych i Średnich Przedsiębiorstw na rzecz Normalizacji.

5.4 Komisja słusznie podkreśla potrzebę lepszej współpracy w zakresie regulacji oraz równoważności i zbliżenia standardów na szczeblu międzynarodowym. W perspektywie długoterminowej należy dążyć do stosowania zasady „jeden test i jedna norma akceptowane wszędzie”.

5.5 Przepisy UE muszą zapewniać zachowanie konkurencyjności. Nadmierne obciążenia przedsiębiorstw UE nie będą kompensowane międzynarodową akceptacją norm UE. Współpraca w zakresie regulacji z krajami partnerskimi nie będzie pomyślna bez ducha otwartości i innowacji w odniesieniu do innych rozwiązań.

5.6 EKES uważa, że zachęcające jest zobowiązanie do przeprowadzenia analizy porównawczej przepisów UE z najlepszymi międzynarodowymi rozwiązaniami, w szczególności z tymi, które są stosowane przez najważniejszych partnerów handlowych UE. Takie porównanie powinno być systematycznie włączane do ocen oddziaływania UE, a Unia powinna być otwarta na współpracę w zakresie regulacji z ważnymi partnerami handlowymi. UE powinna oficjalnie zatwierdzić uznane standardy międzynarodowe w zakresie oceny zgodności.

5.7 Należy wspierać inicjatywy UE dotyczące objęcia przywództwa na globalną skalę w ustalaniu zasad i opracowywaniu wysokiej jakości popartych naukowo norm międzynarodowych dla produktów przemysłowych i żywnościowych. Wspólnym standardom powinny towarzyszyć wspólne cele regulacyjne. Dlatego też Komitet zaleca, aby skierować większą uwagę na dwustronne umowy i sieci pomiędzy międzynarodowymi organami regulacyjnymi.

5.8 UE powinna wciąż wspierać wolny handel, a jednocześnie zapewniać odpowiedni poziom nadzoru rynku w celu ochrony przed importem niebezpiecznych produktów. Komisja powinna jednak upewnić się, że tego rodzaju środki oraz powstające systemy prywatnych norm nie będą wykorzystywane w sposób protekcyjnistyczny⁽¹⁰⁾.

6. Społeczny wymiar jednolitego rynku

6.1 Komitet popiera pogląd, że społeczny wymiar pomoże udoskonalić funkcjonowanie jednolitego rynku w ramach strategii „wzrostu i zatrudnienia” oraz zdecydowanego nacisku na dobrą kondycję gospodarki MŚP.

6.2 Ponieważ integracja rynku pracy jest najlepszą ochroną przed wykluczeniem społecznym, lepsze wykorzystanie europejskiego potencjału siły roboczej w szybko zmieniających się społeczeństwach musi stanowić centralną część planu Komisji na rzecz „możliwości, dostępu i solidarności”. Aby działania te

obejmowały w szczególności grupy znajdujące się w trudnym położeniu, imigrantów i mniejszości, Komisja musi współpracować z partnerami społecznymi.

6.3 Wyzwania związane z globalizacją — zmiany technologiczne i zmieniające się realia społeczne i środowiskowe — wymagają skierowania wysiłków na zabezpieczenie celów społecznych poprzez zwiększenie wskaźników zatrudnienia i stworzenie ramowych warunków do wysokiego wzrostu produktywności.

6.4 Znaczenie włączenia zasad „flexicurity”⁽¹¹⁾ do wszystkich obszarów polityki UE zostało podkreślone przez EKES w jego opinii⁽¹²⁾. MŚP, a zwłaszcza osoby samozatrudnione, mają kluczowe znaczenie dla sprawnego funkcjonowania elastycznych rynków pracy. W tym celu potrzebne jest lepsze zrozumienie roli MŚP w obszarze polityki społecznej.

7. Jednolity rynek oparty na innowacji

7.1 Komitet podkreśla, że dla rozwoju jednolitego rynku istotne znaczenie ma promowanie badań naukowych i osiągnięć innowacyjnych oraz czerpanie z nich korzyści. Jednocześnie należy wspomagać krajowych dostawców technologii w propagowaniu innowacyjnych produktów i technologii na płaszczyźnie europejskiej, rozpowszechniając wyniki badań i ułatwiając ich wykorzystanie ponad granicami. Jakość jednolitego rynku może mieć duży wpływ na zdolność Europy do innowacji. Na szczeblu europejskim konieczna jest koordynacja wysiłków w dziedzinie badań i rozwoju między klastrami MŚP, dużymi firmami, instytucjami badawczymi, uniwersytetami i nowym Europejskim Instytutem Innowacji i Technologii.

7.2 Postępy na drodze do takiego systemu patentów, który byłby bardziej konkurencyjny pod względem kosztów i pewności prawnej ma kluczowe znaczenie dla zdolności Europy do innowacji. Dotyczy to również postępów na drodze do wspólnego europejskiego systemu ochrony patentowej, który powinien zapewniać wszystkim przedsiębiorstwom najwyższą jakość, efektywność pod względem kosztów i wiarygodność, a także patentu wspólnotowego spełniającego te kryteria, który przyniósłby korzyści zwłaszcza MŚP. Potrzebna jest również silna ochrona praw własności intelektualnej wraz ze skutecznymi środkami na szczeblu europejskim i międzynarodowym przeciwko nasilającej się pladze podrabiania i piractwa.

7.3 Innowacja w zarządzaniu polityką społeczną powinna obejmować różne organizacje gospodarki społecznej (na przykład spółdzielnie), które mogą przybliżyć świadczenie usług do społeczności użytkowników pod odpowiednim nadzorem regulacyjnym.

⁽¹⁰⁾ Raport WTO w sprawie światowego handlu za 2005 r. *Exploring the links between trade, standards and the WTO (Odkrywanie powiązań między handlem, normami i WTO)* dostępny na stronie internetowej: http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/anrep_e/world_trade_report05_e.pdf.

⁽¹¹⁾ CESE 767/2008 (SOC/283), COM(2007) 359 wersja ostateczna: „Flexicurity określić można jako zintegrowaną strategię równoczesnego zwiększania elastyczności i bezpieczeństwa rynku pracy”.

⁽¹²⁾ CESE 999/2007, Dz.U. C 256 z 27.10.2007.

7.4 Nowa polityka na rzecz jednolitego rynku musi odgrywać kluczową rolę w tworzeniu globalnej gospodarki, która byłaby zrównoważona pod względem ochrony środowiska.

8. Polityka ochrony konsumentów

8.1 Zrównoważona polityka ochrony konsumentów ma zasadnicze znaczenie dla prawidłowego funkcjonowania jednolitego rynku. EKES postrzega konsumentów jako kluczowy aspekt nowej wizji Komisji dotyczącej jednolitego rynku istotnie sprzyjającego integracji. Większą uwagę należy zwrócić na doświadczenie konsumentów na rynku, na przykład sporządzając oceny oddziaływania lub uwzględniając interesy konsumentów w agendzie lizbońskiej.

8.2 Należy położyć nacisk na jeden wspólny rynek, który przynosi korzyści konsumentom i przedsiębiorstwom, a także na rolę sektora usług w gospodarce w podnoszeniu jakości i zwiększaniu zaufania konsumentów. Konsumentom powinni mieć rzeczywisty dostęp do towarów i usług oferowanych w całym UE, a przedsiębiorstwa powinny mieć możliwość oferowania swoich towarów i usług na całym terytorium UE z taką łatwością, jak na rynku krajowym. Harmonizacja w połączeniu z wzajemnym uznawaniem zapewnia odpowiednie podstawy do czerpania korzyści przez obie strony ⁽¹³⁾.

9. Komunikat „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi społeczne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie” ⁽¹⁴⁾

9.1 W wielu opiniach ⁽¹⁵⁾ EKES wyraził zaniepokojenie z powodu braku pewności prawnej w zakresie usług świadczonych w interesie ogólnym.

9.2 W komunikacie podkreślono rolę protokołu w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym załączonego do traktatu lizbońskiego, który powinien zdaniem Komisji zapewnić spójne ramy ukierunkowujące działanie UE, a jednocześnie oferujące solidną podstawę do stworzenia definicji usług świadczonych w interesie ogólnym ⁽¹⁶⁾.

9.3 Natomiast komunikat w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym zawiera jedynie wzmiankę o nowym art. 16 traktatu lizbońskiego, nie rozwijając tematu jego skutków, chociaż wprowadza nową podstawę prawną dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i powierza Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu zadanie ustanowienia w drodze rozporządzeń przyjmowanych zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą zasad oraz warunków, zwłaszcza gospodarczych i finansowych, które umożliwią wykonywanie zadań związanych z tymi usługami.

⁽¹³⁾ Jak stwierdzono w konkluzjach Rady Europejskiej z 13-14 marca 2008 r.

⁽¹⁴⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna.

⁽¹⁵⁾ CESE 427/2007, Dz.U. C 161 z 13.7.2007; CESE 976/2006, Dz.U. C 309 z 16.12.2006; CESE 121/2005, Dz.U. C 221 z 8.9.2005 i CESE 1125/2003, Dz.U. C 80 z 30.3.2004.

⁽¹⁶⁾ COM(2007) 725 wersja ostateczna z dnia 20 listopada 2007 r., pkt 3, s. 9.

9.4 Faktyczna realizacja zasady przyznającej pierwszeństwo właściwemu wypełnianiu zadań związanych z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, którą umożliwia obecnie nowy artykuł 16 traktatu lizbońskiego, pomoże ograniczyć częste korzystanie z arbitrażu Trybunału Sprawiedliwości.

9.5 Traktat lizboński zawiera wiele innowacji, w szczególności ogólne odniesienie do usług świadczonych w interesie ogólnym i usług pozagospodarczych świadczonych w interesie ogólnym. W ten sposób przyczynia się do włączenia kwestii usług świadczonych w interesie ogólnym do zakresu działań wspólnotowych zgodnie z zasadą pomocniczości.

9.6 W opinii EKES-u nowy traktat lizboński (art. 16 TFUE i protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym) jest jedynie zaczątkiem nowej procedury zapewniającej większą pewność prawną i spójniejsze uregulowania dotyczące systemów usług świadczonych w interesie ogólnym na szczeblu krajowym i wspólnotowym.

9.7 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym stanowi przewodnik po zasadach dotyczących usług świadczonych w interesie ogólnym, zarówno gospodarczych, jak i pozagospodarczych, chociaż nie rozwiązuje problemu z rozróżnieniem obydwu kategorii.

9.8 Protokół w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym, który wprowadził do prawa pierwotnego rozróżnienie między usługami gospodarczymi a usługami pozagospodarczymi, podobnie jak konieczność zapewnienia, że przestrzegane będą wspólne zasady funkcjonowania usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, pokazał, jak bardzo ważny jest obecnie proces wyjaśniania odpowiednich koncepcji i systemów, aby zagwarantować pewność prawną przedsiębiorstwom i organom odpowiedzialnym za zarządzanie tymi usługami oraz ich głównym beneficjentom.

9.9 Komunikat w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym proponuje konsolidację „ram UE mających zastosowanie do usług świadczonych w interesie ogólnym, w tym do usług społecznych i zdrowotnych, zapewniając konkretne rozwiązania konkretnych problemów” poprzez łączenie „działań sektorowych i tematycznych”.

9.10 Takie przedsięwzięcie powinno bezsprzecznie uwzględnić specyfikę każdego sektora. Ponieważ usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym zostały uznane w prawie pierwotnym za usługi stanowiące łącznie część „wspólnych wartości” UE i przyczyniające się do jej „spójności społecznej i terytorialnej”, należy połączyć działania sektorowe (uwzględniając specyfikę każdego sektora) z podejściem tematycznym.

9.11 Dlatego też EKES proponuje podejście wielokierunkowe i stopniowe, łączące wymiar sektorowy i tematyczny, które doprowadzi do przyjęcia inicjatyw legislacyjnych, jeżeli takie są konieczne, lub do dostosowania tych zasad i warunków do różnych sektorów (przekrojowe podejście tematyczne).

10. Szczególna sytuacja usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym

10.1 EKES podkreśla znaczenie strategii lizbońskiej dla zachowania korzyści związanych z jednolitym rynkiem, dla jego rozwoju i utrwalenia.

10.2 Komisja wprowadziła pojęcie usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym do białej księgi w sprawie usług użyteczności publicznej i sprecyzowała je w dwóch komunikatach ⁽¹⁷⁾ oraz w wewnętrznym dokumencie roboczym ⁽¹⁸⁾.

10.3 Komunikat nie proponuje definicji usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym i wprowadza rozróżnienie między dwiema dużymi grupami tych usług: z jednej strony prawnymi i dodatkowymi systemami ochrony socjalnej, a z drugiej strony „innymi podstawowymi usługami świadczonymi bezpośrednio osobom fizycznym”.

10.4 Ostrożność Komisji dowodzi, że usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym trudno sklasyfikować, gdyż wiążą się ze specjalnymi i bardzo zróżnicowanymi zadaniami, które są silnie zakorzenione w preferencjach zbiorowych na szczeblu krajowym, a nawet lokalnym.

10.5 Podczas konsultacji dotyczących zielonej księgi z 2003 r. zdecydowana większość zainteresowanych podmiotów z sektora usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym (lokalne władze publiczne, podmioty gospodarcze, przedstawiciele użytkowników) podkreśliła, że odczuwa rosnący brak pewności prawnej co do wspólnotowych norm prawnych, którym podlega, biorąc pod uwagę ich specyfikę, w szczególności w kwestii upoważnienia do świadczenia usług. Zainteresowane podmioty podkreśliły, że należą do „obszaru niepewności prawnej” (*grey area*), co szkodzi wypełnianiu ich zadań. Stwierdzenia te skłoniły:

- Komisję do podjęcia specjalnego procesu refleksji (komunikat, badania itp.),
- prawodawcę do ich wykluczenia (w dużym stopniu) z zakresu stosowania dyrektywy usługowej ⁽¹⁹⁾,
- Parlament Europejski do dwukrotnego wniesienia o większą pewność prawną ⁽²⁰⁾.

10.6 Niemniej jednak Komisja odrzuciła to rozwiązanie, które pozostawało w ewidentnej sprzeczności z traktowanym przez nią priorytetowo podejściem sektorowym, i zamierza ograniczyć swoje propozycje do szeregu odpowiedzi na „często zadawane pytania” oraz do interaktywnego serwisu informacyjnego, który będzie z pewnością przydatny, lecz nie będzie miał wiążącej mocy prawnej.

⁽¹⁷⁾ COM(2006) 177 z dnia 26 kwietnia 2006 r. „Realizacja wspólnotowego programu lizbońskiego — Usługi socjalne użyteczności publicznej w Unii Europejskiej” i COM(2007) 725 z dnia 20 listopada 2007 r. „Usługi świadczone w interesie ogólnym, w tym usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym: nowe zobowiązanie europejskie”.

⁽¹⁸⁾ SEC (2007) 1514 z dnia 20 listopada 2007 r.: „Często zadawane pytania dotyczące stosowania zasad zamówień publicznych do usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym”.

⁽¹⁹⁾ Zob. art. 2 ust. 1 i 2 lit. j) dyrektywy usługowej.

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie Rapkaya z dnia 14 września 2006 r. i sprawozdanie Hassego Ferreiry z 2007 r.

10.7 Aby odpowiedzieć na żądania pewności prawnej, między innymi na mocy art. 16 TFUE, który otwiera nowe perspektywy dla miejsca i roli usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w Unii Europejskiej, w tym usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, należy kontynuować proces objaśniania koncepcji, a także ram wspólnotowych dotyczących działań na rzecz ogółu.

11. Komunikat „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku”

11.1 Komitet pochwała cele wyznaczone w komunikacie „Możliwości, dostęp i solidarność: ku nowej wizji społecznej Europy XXI wieku” ⁽²¹⁾, który obejmuje obywateli UE, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorstwa, w tym MSP, oraz opiera się na kluczowych instrumentach europejskich, takich jak jednolity rynek, strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia oraz strategia zrównoważonego rozwoju.

11.2 Obecne zmiany w społeczeństwach europejskich (między innymi UE licząca 27 państw i 500 milionów obywateli, zmiany demograficzne, globalizacja, postęp technologiczny) mogą stwarzać nowe możliwości zatrudnienia i zdobywania umiejętności, lecz dostosowywanie się do zmian wciąż rodzi ryzyko bezrobocia i wykluczenia.

11.3 EKES popiera większą rolę UE w ułatwianiu, antycypowaniu i wspieraniu takich zmian strukturalnych przy okazji promowania wartości europejskich na szczeblu globalnym. W komunikacie została nakreślona nowa wizja społeczna „życiowej szansy” dla Europy XXI wieku. Podjęto również próbę uzupełnienia konsultacji zakończonych w dniu 15 lutego 2008 r. Między innymi Biuro Doradców ds. Polityki Europejskiej, a także państwa członkowskie i instytucje UE zostały zaangażowane w debatę o zmianach społecznych i koncepcji europejskiej rzeczywistości społecznej. EKES pochwała dążenie do zapewnienia, że końcowa analiza dyskusji przyczyni się do przygotowania odnowionej agendy społecznej, która zostanie przedstawiona w 2008 r., i uwzględni nowe ramy instytucjonalne określone w traktacie lizbońskim.

11.4 Ogólne założenia i uwagi

11.4.1 Zmieniająca się rzeczywistość społeczna

Wszystkie państwa członkowskie doświadczają szybkich i głębokich przemian. Europejczycy wyrażają w szczególności obawę i zaniepokojenie sytuacją następnego pokolenia (zob. również

⁽²¹⁾ COM(2007) 726 wersja ostateczna.

poprzednie opinie i inicjatywy EKES-u, dokument Biura Doradców ds. Polityki Europejskiej ze szczegółowym przeglądem bieżących tendencji społecznych oraz sprawozdanie Komisji z 2007 r. w sprawie sytuacji społecznej).

11.4.2 Społeczna wizja „życiowych szans” dla Europy: poprawa dobrobytu poprzez możliwości, dostęp i solidarność

— możliwości — dobry start w życiu, wykorzystanie własnego potencjału i szans oferowanych przez innowacyjną, otwartą i nowoczesną Europę,

— dostęp — nowe i bardziej skuteczne drogi zdobywania wykształcenia, postępów na rynku pracy i dostępu do wysokiej jakości opieki zdrowotnej i zabezpieczenia społecznego, a także udział w kulturze i życiu społecznym,

— solidarność — wspieranie spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju społecznego oraz zapewnienie integracji wszystkich obywateli.

11.4.2.1 EKES podziela opinię Komisji, że nie ma „jednego rozwiązania dla wszystkich” w Europie oraz że wspólne wyzwania wymagają wspólnych działań, które wspierałaby aktywna postawa obywateli.

11.4.2.2 Zwalczenie wykluczenia społecznego i poprawa standardu życia poprzez tworzenie możliwości dla jednostek ma zasadnicze znaczenie dla podtrzymania wzrostu gospodarczego i zmniejszenia ryzyka niedoborów w systemie zabezpieczeń społecznych. Zaufanie ma zasadnicze znaczenie dla postępu, modernizacji i otwarcia na zmiany.

11.4.3 Kluczowe obszary działania:

W celu osiągnięcia celów w obszarze „możliwości, dostępu i solidarności”, UE musi inwestować w:

1) **Młodzię:** nowe przemiany społeczne i nowa gospodarka oparta na innowacji i technologii wymaga większej uwagi w obszarach edukacji i kompetencji, dlatego też inwestowanie w młodzież ma pozytywny wpływ zarówno na rozwój gospodarczy, jak i na spójność społeczną. W agendzie lizbońskiej edukacja została uznana za kluczowy element europejskiego systemu gospodarczego i społecznego poprzez uczynienie z wiedzy dźwigni konkurencyjności dla Europy w kontekście globalnym.

2) **Karierę, która daje satysfakcję:** dynamiczna gospodarka i dynamiczny rynek pracy wymagają elastycznych zasad rynkowych i wysokich standardów społecznych (zob. „flexicurity”).

3) **Dłuższe i zdrowsze życie:** wzrost średniej długości życia znacznie obciąża systemy zabezpieczenia społecznego, lecz również stwarza nowe możliwości gospodarcze w obszarach nowych usług, towarów i technologii. UE powinna promować nową politykę społeczną, by wykorzystać te możliwości i rozwiązać problem niepowodzenia obecnych systemów zabezpieczenia społecznego.

4) **Równość płci:** nowe modele gospodarcze prowadzą do powstawania nowych schematów społecznych. Na przykład polityka zatrudnienia powinna być konsekwentnie dostosowywana do nowych wymogów równości płci. Niektóre propozycje Komisji dotyczą różnic płacowych, systemu podatkowego i praktyk prorodzinnych w miejscu pracy.

5) **Aktywną integrację i niedyskryminację:** ostatnie rozszerzenie uwidoczniło głębokie różnice gospodarcze i społeczne między państwami członkowskimi i regionami. Komisja Europejska dąży do promowania nowej polityki spójności opartej na akceptacji różnorodności, aktywnej integracji, promowaniu równości i eliminowaniu dyskryminacji.

6) **Mobilność i skuteczną integrację:** jednolity rynek zachęcił do większej mobilności obywateli, wpływając również na MŚP. W związku z tym potrzebne są nowe podejścia na skalę UE w oparciu o integrację.

7) **Uczestnictwo obywatelskie, kulturę i dialog:** aspekty te odgrywają istotną rolę w odniesieniu do spójności społecznej, wymagając jednocześnie zaangażowania środków finansowych związanych z innowacją i rozwojem technologicznym.

11.4.4 Rola UE

11.4.4.1 EKES kładzie nacisk na fakt, że chociaż podstawową kompetencję w tych obszarach polityki mają państwa członkowskie, UE i partnerzy społeczni odgrywają istotną rolę we wspieraniu powiązanych działań i reform oraz sterowaniu nimi. Wspólnotowy dorobek prawny stanowi wiodący instrument szczególnie w odniesieniu do polityki rozszerzenia i spójności, traktatu lizbońskiego oraz Karty praw podstawowych.

11.4.4.2 EKES zgadza się z poniższymi pięcioma strategiami określonymi w komunikacie:

— **Ustalenie ram politycznych dla podejmowanych działań:** UE określiła już wspólne cele prowadzące do harmonizacji między państwami członkowskimi w obszarach strategii zatrudnienia, agendy lizbońskiej i polityki społecznej. Obecnie należy dążyć do osiągnięcia tych celów i zapewnienia możliwości realizacji wspólnych zasad.

- **Stanie na straży europejskiego systemu wartości i zapewnienie równych warunków konkurencji:** europejskie ramy prawne odgrywają zasadniczą rolę w ukierunkowaniu obszarów polityki krajowej na osiągnięcie wspólnych celów.
- **Wymiana doświadczeń i sprawdzonych rozwiązań:** EKES podziela opinię Komisji, że sprawdzone rozwiązania, wymiana doświadczeń, wspólne oceny i wzajemne kontrole w sprawie innowacji społecznych powinny należeć do głównego nurtu krajowej i europejskiej debaty politycznej. Instytucje na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe powinni również zostać aktywnie włączeni w te działania.
- **Wspieranie działań na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym:** polityka spójności UE i fundusze strukturalne przyczyniły się do zmniejszenia różnic w dobrobycie i standardach życia na terytorium UE. W ostatnich latach instrumenty te były ściślej powiązane z priorytetami polityki „wzrostu i zatrudnienia” (w latach 2007-2013 ponad 75 miliardów euro z Europejskiego Funduszu Społecznego zostało zainwestowanych w nowe umiejętności i innowacyjne przedsiębiorstwa). EKES podkreśla, że Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji jest ważnym instrumentem solidarności, który powinien zapewniać aktywne środki do łagodzenia konsekwencji globalizacji w grupach znajdujących się w najtrudniejszym położeniu oraz w przedsiębiorstwach, w tym w MSP. Dlatego też zasadnicze znaczenie ma udział w debacie na temat budżetu UE po 2013 r., aby uwzględnić wnioski konsultacji społecznych.
- **Podnoszenie poziomu świadomości i tworzenie solidnej bazy wiedzy:** EKES z zadowoleniem przyjmuje takie inicjatywy jak Europejski Rok Równych Szans dla Wszystkich (2007), Rok Dialogu Międzykulturowego (2008) oraz Rok Walki z Ubóstwem i Wykluczeniem Społecznym (2010). Istniejące fundacje i agencje — Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy, nowo powstała Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej oraz Europejski Instytut Równości Płci — będą wносить coraz większy wkład do procesu podejmowania decyzji, podnoszenia poziomu świadomości i promowania regularnych konsultacji (nie tylko konsultacji elektronicznych). W proces ten powinny zostać włączone EKES, panele niezależnych ekspertów, reprezentacyjne organizacje i instytuty badawcze na szczeblu UE i na szczeblu krajowym. EKES wzywa do większego zaangażowania wszystkich zainteresowanych stron w podnoszenie poziomu świadomości i poprawę jakości ustaleń (dostarczanie wiarygodnych danych, statystyk, wspólnych wskaźników, systemów monitorowania itp.) w kwestiach społecznych.

Bruksela, 18 września 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS