



Spis treści

I Rezolucje, zalecenia i opinie

OPINIE

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny

528. sesja plenarna EKES-u w dniach 20 i 21 września 2017 r.

2017/C 434/01	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ rewolucji cyfrowej w dziedzinie zdrowia na ubezpieczenia zdrowotne” (opinia z inicjatywy własnej)	1
2017/C 434/02	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Analiza przejrzystości, metodologii i środków ocen skutków oraz ewaluacji wpływu przeprowadzanych przez Komisję Europejską w celu poprawy jakości prawodawstwa europejskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	11
2017/C 434/03	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „System opodatkowania na rzecz uczciwej konkurencji i wzrostu” (opinia z inicjatywy własnej)	18
2017/C 434/04	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowy kontekst strategicznych stosunków UE–CELAC oraz rola społeczeństwa obywatelskiego” (opinia z inicjatywy własnej)	23
2017/C 434/05	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola i perspektywy dla partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kontekście nowych form pracy” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)	30
2017/C 434/06	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dostępność i rozwój umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych, w kontekście nowych form pracy: nowe strategie polityczne i zmieniające się role i zakres odpowiedzialności” (opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)	36

III Akty przygotowawcze

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

528. sesja plenarna EKES-u w dniach 20 i 21 września 2017 r.

2017/C 434/07	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Rozwój unii celnej UE i zarządzanie nią«” [COM(2016) 813 final]	43
2017/C 434/08	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty«” [COM(2017) 139 final]	51
2017/C 434/09	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)” [COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS)] — „Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych” [COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS)]	58
2017/C 434/10	Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji” [COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD)] – „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do procedur i organów związanych z udzielaniem zezwolenia CCP oraz wymogów dotyczących uznawania CCP z państw trzecich” [COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD)]	63

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

528. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 20 I 21 WRZEŚNIA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wpływ rewolucji cyfrowej w dziedzinie zdrowia na ubezpieczenia zdrowotne”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 434/01)

Sprawozdawca: **Alain COHEUR**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania	174/0/1
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski

1.1. W obliczu rewolucji cyfrowej w dziedzinie zdrowia EKES uważa, że niezbędne jest utrzymanie i promowanie solidarnych, sprzyjających włączeniu społecznemu i niedyskryminujących systemów ubezpieczeń zdrowotnych z korzyścią dla wszystkich obywateli. Włączenie społeczne i równy dostęp wszystkich obywateli do wysokiej jakości usług zdrowotnych (cyfrowych lub innych) oraz przywiązanie do tych zasad są bowiem warunkiem powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

1.2. Zgodnie z poprzednimi opiniami⁽¹⁾ EKES uważa, że technologia cyfrowa może korzystnie wpłynąć na aspekt równego dostępu do opieki medycznej – jednego z głównych celów polityki zdrowotnej – o ile spełnione zostanie kilka warunków:

- zapewnienie jednakowego zakresu na całym terytorium z uwzględnieniem obszarów niedostatecznie obsługiwanych przez dostawców usług cyfrowych (dostęp, szybkość łącza),
- zmniejszenie przepaści cyfrowej pod względem zastosowania technologii wśród obywateli, pracowników służby zdrowia i podmiotów oferujących systemy ubezpieczeń zdrowotnych,

⁽¹⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 54; Dz.U. C 242 z 23.7.2015, s. 48; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 14; Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 40; Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1.

- interoperacyjność całej architektury cyfrowej (baz danych, sprzętu medycznego) ułatwiająca zachowanie ciągłości opieki zdrowotnej w każdej placówce i między tymi placówkami,
- ochrona danych dotyczących zdrowia, których w żadnym wypadku nie wolno wykorzystywać ze szkodą dla pacjentów.

1.3. Rozwój telemedycyny, skomunikowanych urządzeń oraz nanotechnologii, biotechnologii, informatyki i nauk poznawczych nie może sprawić, aby jednostki były traktowane jako podłączone ciała, które mogą być zdalnie analizowane, badane i monitorowane przez posiadający pełną kontrolę program komputerowy. Technicyzacja opieki zdrowotnej zachęca w rzeczywistości do podejścia przeciwnego, to znaczy do potwierdzenia wagi relacji międzyludzkich i więzi społecznych leżących u podstaw praktyki medycznej i opieki zdrowotnej.

1.4. EKES zwraca uwagę na wyzwanie, jakim jest obarczenie nadodpowiedzialnością obywatela, który ma sam zarządzać swoim zdrowiem, do czego dochodzi jeszcze problem hiperindywidualizacji. Wraz z rozwojem medycyny prognostycznej, z jednej strony, oraz skomunikowanych narzędzi, z drugiej, ogólnie rośnie wiedza o zagrożeniach dla zdrowia jednostki oraz o ich monitorowaniu, co zachęca do przyjmowania bardziej zindywidualizowanych strategii. Ujawnianie tych zagrożeń i stwierdzone rozbieżności między jednostkami rodzą istotne kwestie natury etycznej w kontekście utrzymania solidarnej ochrony ubezpieczeniowej.

2. Zalecenia

2.1. EKES przypomina, że dla przeprowadzenia rewolucji cyfrowej nasze sprawnie działające systemy ubezpieczeń zdrowotnych powinny:

- a) wykorzystywać technologię cyfrową do realizacji i wzmocnienia naszych praw podstawowych w zakresie opieki zdrowotnej, a nie ich osłabiania; technologia cyfrowa musi być czynnikiem wzmacniającym indywidualny i wspólny potencjał oraz silną dźwignią służącą skuteczności praw oraz rozwojowi nowych form organizacji opieki zdrowotnej i zarządzania nią;
- b) umacniać takie wartości jak solidarność i uniwersalność leżące u podstaw naszego systemu opieki zdrowotnej, za których ochronę jesteśmy wszyscy odpowiedzialni.

2.2. W żadnym przypadku rozwój technologii cyfrowej nie może prowadzić do zakwestionowania zasad redystrybucji i wspólnego podziału zagrożeń zdrowotnych i społecznych, stanowiących prawdziwy fundament zbiorowej solidarności.

2.3. EKES podkreśla potrzebę:

- rozwoju i ułatwienia obywatelom dostępu do umiejętności korzystania z cyfrowych rozwiązań z zakresu zdrowia (alfabetyzmu zdrowotnego), aby zachęcać do krytycznego podejścia do informacji na temat zdrowia,
- zapewnienia wysokiej jakości informacji w dziedzinie zdrowia, w szczególności przez zachęcanie do tworzenia procedur oznakowania/akredytacji aplikacji zdrowotnych,
- wspierania zaufania między pacjentami, pracownikami służby zdrowia i podmiotami oferującymi systemy ubezpieczeń zdrowotnych,
- wprowadzenia systemu kształcenia dostosowanego zarówno do uczestników, jak i do pracowników służby zdrowia, z myślą o zapewnieniu sprawnego i bezpiecznego wykorzystania technologii cyfrowych oraz ułatwieniu zmian w systemie opieki zdrowotnej,
- wzmocnienia dialogu społecznego jako niezbędnej przestrzeni konsultacji w celu wspierania przyszłych zmian,
- wdrożenia systemów zabezpieczających przetwarzanie danych osobowych, aby zapobiec praktykom prowadzącym do wykorzystywania danych ubezpieczeniowych (dostęp, refundacja itp.) do celów komercyjnych niemających związku ze zdrowiem publicznym,
- propagowania dynamicznych ram regulacyjnych uwzględniających cały ekosystem (wielość zainteresowanych stron) i rolę, jaką odgrywają podmioty ubezpieczenia zdrowotnego jako zaufane strony trzecie w swoich relacjach z ubezpieczonymi,
- wspierania rozwoju nomenklatury świadczeń refundowanych oraz oferowanych usług związanych z dobrostanem, uwzględniających innowacje techniczne stwarzane przez technologię cyfrową,

— wspierania transformacji w kierunku medycyny zwanej „4P”⁽²⁾ poprzez rozwój solidarnych usług podmiotów ubezpieczenia zdrowotnego, w odpowiedzi na potrzeby obywateli.

3. Kontekst

3.1. Rozkwit technologii cyfrowej jest impulsem do rozwoju w sferze zdrowia o bezprecedensowym tempie i skali. Wraz z nagłym upowszechnieniem się skomunikowanych urządzeń oraz mobilnych aplikacji w dziedzinie zdrowia, wykorzystywaniem dużych zbiorów danych, pojawieniem się nanotechnologii, biotechnologii, informatyki i nauk poznawczych oraz bogatą ofertą nowych usług w dziedzinie zdrowia, technologia cyfrowa doprowadziła do całościowej przemiany naszego systemu opieki zdrowotnej.

3.2. Innowacyjne rozwiązania cyfrowe w dziedzinie zdrowia mają nie tylko wymiar techniczny czy naukowy, lecz także wielowymiarowy charakter ze względu na innowacyjność zastosowań, na jakie pozwalają. Nowe zastosowania towarzyszą innowacjom społecznym na wielką skalę, zaś dzięki nim powstają nowe rozwiązania odpowiadające na potrzeby zdrowotne i społeczne.

3.3. Wpływa to zatem bezpośrednio, w ramach złożonego ekosystemu, na relacje pomiędzy:

- a) obywatelem, poprzez znajomość jego stanu zdrowia;
- b) osobami wykonującymi zawody medyczne i paramedyczne oraz ich relacjami z pacjentem;
- c) systemem ubezpieczeń zdrowotnych w różnych formach organizacji, zarządzania i finansowania.

3.4. Jeśli chodzi o stosunek jednostki do własnego zdrowia, to trzeba powiedzieć, że jesteśmy coraz bardziej świadomi znaczenia naszego zdrowia i sposobów dbania o zdrowie. Do tej pory, z powodu utrudnionego dostępu do informacji medycznej i wynikającej z tego niewiedzy, ludzie byli niepewni, jakie zagrożenia niesie ze sobą dana choroba. Obecnie będą oni dysponowali wieloma rozwiązaniami (np. urządzeniami skomunikowanymi) pozwalającymi na skontrolowanie stanu własnego zdrowia i dostosowania do niego odpowiedniego trybu życia.

3.5. Dzięki dostępności źródeł informacji każdy może stać się podmiotem w zakresie ochrony zdrowia mogącym identyfikować, porównywać i wybierać system opieki zdrowotnej najbardziej dostosowany do swoich potrzeb. „E-pacjent” wnosi wkład w medycynę prognostyczną, dostarcza danych dotyczących zdrowia i może wpływać na zdrowie swoje i innych. W związku z tym świadoma zgoda jest zasadniczym elementem powiązanim z ochroną danych, zintegrowanym zarządzaniem danymi i ich wykorzystywaniem.

3.6. Nowe technologie zachęcają do skupienia się bardziej na zapobieganiu chorobom niż na ich leczeniu. Pozwolą także na opracowanie bardziej skutecznych, mniej inwazyjnych i bardziej zindywidualizowanych pod kątem genetycznym i biologicznym metod leczenia, zaś dostępność informacji w czasie rzeczywistym poprawia monitorowanie reakcji.

3.7. Zawody medyczne muszą ewoluować w kierunku nowych kompetencji i nowych obszarów działania na różnych poziomach, w szczególności w kierunku innego modelu relacji z pacjentem, opartego w większym stopniu na wzajemnym zaufaniu, w kierunku stopniowego dostosowania narzędzi cyfrowych do kształcenia, modyfikacji technicznych środków świadczenia opieki zdrowotnej, jak również podejścia opartego na współpracy i współdzielenia danych za pośrednictwem systemów interoperacyjnych.

3.8. Przemianom tym musi towarzyszyć dialog społeczny, który powinien też prowadzić do wzmocnienia szkoleń pracowników służby zdrowia.

3.9. Jeśli chodzi o systemy ubezpieczeń zdrowotnych, celem pozostaje udostępnienie każdemu obywatelowi skutecznych i wysokiej jakości usług w dziedzinie ochrony zdrowia, zarówno publicznych, jak i prywatnych. W tym kontekście zmiany będą miały najsilniejszy wpływ na ubezpieczenia zdrowotne, ponieważ wyzwaniem na przyszłość będzie stworzenie rozwiązań i zindywidualizowanego podejścia w granicach zasad wspólnego ponoszenia ryzyka, jeszcze przed jego powstaniem, przy zachowaniu ich tradycyjnej funkcji, jaką jest zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom, które zachorują.

3.10. Innowacje w medycynie wynikające z technologii cyfrowej spowodują potencjalnie istotne zmiany w systemie ubezpieczeń zdrowotnych. Trwający dynamiczny rozwój prowadzi do zindywidualizowania medycyny i terapii poprzez dwa źródła informacji:

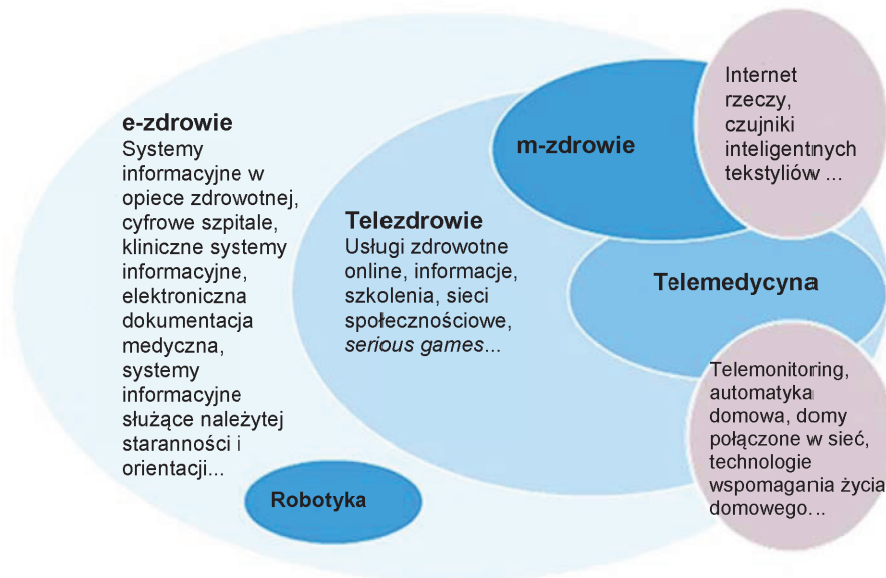
⁽²⁾ Zob. pkt 4.2.

a) rozszyfrowanie genomu ludzkiego:

prognostyczny wymiar rozszyfrowania genomu może nadać podejściu prewencyjnemu całkiem nowy kształt (dzięki rozszyfrowaniu genomu znane jest prawdopodobieństwo zagrożenia dla zdrowia, profilaktyka ma zatem większe znaczenie) oraz może wprowadzić duże wyzwania w zakresie ubezpieczeń zdrowotnych;

b) urządzenia z zakresu e-zdrowia:

wśród tych urządzeń znajdują się m.in. urządzenia skomunikowane, należące do dziedziny samodzielnego pomiaru (ang. *self data*), pozwalające na poznanie i poprawę swojego stanu zdrowia.



Należy zatem odpowiedzieć na szereg pytań i uwag.

- a) Czy te nowe źródła wiedzy o stanie zdrowia mogą doprowadzić do stworzenia nowych ofert i nowych usług „na miarę”, bardziej dostosowanych do zastosowań przez ubezpieczonych?
- b) Czy w przyszłości będziemy objęci ubezpieczeniem zdrowotnym zależnym od prawdopodobieństwa wystąpienia chorób wynikających z naszego genotypu?
- c) Czy zaakceptowano już przejście od podejścia skoncentrowanego na leczeniu do podejścia zorientowanego na zapobieganie chorobom? Jakie będą tego konsekwencje dla wytycznych dotyczących ubezpieczenia zdrowotnego oraz finansowania w trudnej sytuacji gospodarczej? Czy należy refundować indywidualne programy profilaktyki realizowane za pośrednictwem platform cyfrowych?
- d) Czy usługi związane z dobrostanem⁽³⁾ staną się odtąd substytutem opieki zdrowotnej? Czy wspomniane przekształcenie systemu opieki zdrowotnej nie doprowadzi do stworzenia medycyny holistycznej, skupionej w mniejszym stopniu na leczeniu?
- e) Czy wraz z tymi zmianami wizja relacji pacjent/lekarz i ubezpieczony/ubezpieczyciel ulegnie fundamentalnej zmianie, przekształcając się z modelu „pionowego” w model bardziej „poziomy”, w którym pacjent zadaje pytania i jako laik poszerza swą wiedzę?
- f) Czy w obliczu potęgi ekonomicznej gigantów branży cyfrowej nie należy wznowić inwestycji w badania i rozwój prowadzone przez władze publiczne?

⁽³⁾ „Obszary dobrostanu, zdrowia i opieki zdrowotnej wpisują się w kontinuum między stanem normalnym a chorobą. I kontinuum to wręcz służy medycynie”.

4. Wpływ cyfryzacji na obywatela/pacjenta

4.1. Transformacja cyfrowa daje obywatelom możliwość wpływu na swój stan zdrowia, choć należy stwierdzić, że istnieją bariery w dostępie do tych technologii. Dostęp do nich, w połączeniu z wiedzą, infrastrukturą i zindywidualizowanymi innowacyjnymi usługami w dziedzinie zdrowia, może sprawić, że każdy będzie mógł podejmować decyzje w sprawie własnego zdrowia, a także przyczyniać się do poprawy zdrowia innych – jako osoba udzielająca pomocy, producent informacji i dostawca danych.

4.2. Nadejście tej indywidualizacji charakteryzuje się modelem ochrony zdrowia określanym jako „4P”:

Partycypacyjny: Dane medyczne są dostarczane przez samych pacjentów, wspieranych przez coraz większą liczbę skomunikowanych urządzeń. Zmianie ulega relacja między pacjentem a lekarzem (który nie jest już jedynym źródłem wiedzy medycznej). Pacjent staje się „aktywnym pacjentem”.

Prewencyjny: Pacjenci gromadzący regularnie informacje dotyczące swojego zdrowia są coraz bardziej świadomi potrzeby zachowania dobrego zdrowia, co otwiera drzwi do opieki zdrowotnej nastawionej na profilaktykę.

Personalizowany: Stały napływ coraz dokładniejszych i coraz bardziej zróżnicowanych danych osobowych pozwala również na rozwój zindywidualizowanej opieki zdrowotnej.

Progностyczny: Postęp technologiczny, umożliwiający na przykład cyfryzację pełnego genomu ludzkiego, stwarza warunki do ochrony zdrowia skupionej coraz bardziej na przewidywaniu.

4.3. *Alfabetyzm a ryzyko nowej przepaści cyfrowej – przepaści w dziedzinie zdrowia*

4.3.1. Alfabetyzm w dziedzinie zdrowia oznacza zdolność jednostki do uzyskiwania, zrozumienia i wykorzystywania informacji w celu propagowania i utrzymania zdrowia w dobrym stanie. Wiąże się z osiągnięciem przez jednostkę takiego poziomu wiedzy, umiejętności i pewności siebie, aby podejmowała ona działania na rzecz poprawy zdrowia własnego i zdrowia całej społeczności poprzez zmianę swojego trybu i warunków życia.

4.3.2. Technologia cyfrowa pogłębia nierówności społeczne w zakresie zdrowia, potęgując związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy stanem zdrowia jednostki a jej zdolnościami poznawczymi (np. umiejętnością wyszukania i zrozumienia wysokiej jakości informacji na temat zdrowia) i finansowymi (np. możliwością wyposażenia się w skuteczniejsze urządzenia). Nierówności te są znaczniejsze wśród osób starszych, osób szczególnie wrażliwych i osób zamieszkujących obszary niedostatecznie obsługiwane przez dostawców usług cyfrowych.

4.3.3. Aby móc korzystać z aplikacji zdrowotnych, należy posiadać pewien poziom wiedzy pozwalający na dostęp do informacji na temat zdrowia, ich zrozumienie, ocenę i wykorzystanie przy codziennym podejmowaniu decyzji dotyczących opieki zdrowotnej, profilaktyki i promocji zdrowia. Niski poziom alfabetyzmu zdrowotnego jest bowiem przyczyną licznych zagrożeń dla zdrowia, wpływających na długość życia w dobrym zdrowiu, przedwczesne zgony, jakość życia oraz koszty ponoszone przez jednostkę i społeczeństwo.

4.3.4. Nie można jednak zlekceważyć powstawania przepaści cyfrowej wśród osób wykonujących zawody medyczne i paramedyczne. Problem ten można rozwiązać przez wzmocnienie systemu edukacyjnego dzięki programom szkoleniowym poświęconym nowym więzom wynikającym z cyfryzacji w relacji pracownik opieki zdrowotnej i pacjent.

4.4. *Innym poważnym niebezpieczeństwem związanym z cyfryzacją jest obarczanie obywateli nadmierną odpowiedzialnością*

4.4.1. Praktyki związane z kwantyfikacją w dziedzinie zdrowia sprzyjają indywidualnemu zarządzaniu zdrowiem w skali mikro oraz nadodpowiedzialności, ze szkodą dla bardziej zbiorowego podejścia. Czynią one z jednostki przedsiębiorcę osobiście odpowiedzialnego za swe dobre lub złe zachowania zdrowotne i mogą odwracać uwagę od środowiskowych lub społeczno-ekonomicznych przyczyn problemów zdrowia publicznego.

4.4.2. Nieprzewidzenie wpływu cyfryzacji na indywidualizację, narastanie nierówności społecznych w zakresie ochrony zdrowia oraz zwiększenie komercjalizacji zdrowia mogą być zagrożeniem dla naszych modeli solidarnego i powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego.

5. Wpływ technologii cyfrowej na pracowników służby zdrowia i na ich relacje

5.1. Elektroniczna dokumentacja medyczna podstawą organizacji opieki zdrowotnej

5.1.1. Cyfryzacja pozwala na zlikwidowanie barier w systemie opieki zdrowotnej poprzez ułatwienie wymiany informacji między szpitalami, prywatnymi gabinetami, zespołami opieki zdrowotnej i podmiotami oferującymi opiekę domową. Środki bezpiecznego i szybkiego przesyłania informacji zebranych przez różne podmioty są niezbędnym warunkiem koordynacji opieki zdrowotnej i pełnej opieki nad pacjentem. Organizacja ciągłości zabiegów i opieka multidyscyplinarna nad pacjentem są o wiele łatwiejsze do wdrożenia. Dostępność danych, szybki dostęp, wymiana i udostępnianie danych ułatwiają postawienie diagnozy. Wymiana danych drogą elektroniczną pomiędzy pracownikami służby zdrowia przynosi bezpośrednie korzyści pod względem jakości opieki.

5.1.2. Elektroniczna karta pacjenta staje się narzędziem koordynacji i jakości opieki na korzyść pacjenta. Udostępnia ona dane upoważnionym podmiotom, pod warunkiem że pacjent wyraził uprzednią zgodę na ich udostępnianie, z wyjątkiem nagłych wypadków lub sytuacji, gdy nie ma możliwości uzyskania takiej zgody. Zasady odnoszące się do elektronicznej karty pacjenta dotyczą wszystkich konkretnych gwarancji udzielonych pacjentowi w odniesieniu do danych cyfrowych, ochrony prywatności i dostępu do tych danych. Należy zagwarantować zachowanie tajemnicy dokumentacji medycznej i administracyjnej.

5.1.3. Elektroniczna karta pacjenta pozwala uniknąć błędów wynikających z nieczytelności dokumentu (recepty, protokołu badania lekarskiego) oraz ułatwia dostęp do farmaceutycznych baz danych i przepisanie skuteczniejszych leków, ponieważ są dostosowane do stanu pacjenta. Komputeryzacja praktyki lekarskiej przyczynia się do ograniczenia liczby błędów i zmniejszenia ryzyka jatrogennego.

5.1.4. Funkcje przypomnień i alarmów możliwych dzięki komputeryzacji karty pacjenta ułatwiają działania profilaktyczne (szczepienia, badania przesiewowe), monitorowanie osób przewlekle chorych oraz baz leków, a także służą poprawie jakości opieki nad pacjentami oraz podnoszą kompetencje osoby świadczącej usługi w zakresie diagnozy i przepisania leczenia.

5.1.5. Ponadto, ponieważ cyfryzacja informacji zebranych o pacjencie przyczynia się do poprawy diagnozy, w najbliższych latach będziemy świadkami radykalnych zmian w praktyce lekarskiej. Żadnej diagnozy nie będzie można postawić bez systemu eksperckiego lub narzędzi sztucznej inteligencji. Rewolucja ta jest wynikiem równoległego rozwoju genomiki, neurobiologii i skomunikowanych urządzeń – w jej kontekście tylko maszyny będą teraz w stanie przetworzyć zbiór danych.

5.2. Miejsce jednostki w samym centrum rozwoju nowych praktyk medycznych

5.2.1. Postępy technologii umożliwiają i wzmacniają rozwój telemedycyny, która otwiera pole dla nowych praktyk medycznych i paramedycznych. Korzystnymi aspektami telemedycyny są: usługi lepszej jakości na obszarach oddalonych i ograniczenie przemieszczania się osób niedołączonych, zdalne monitorowanie chorych pozwalające im uniknąć hospitalizacji, zdalna wymiana wiedzy, edukacja terapeutyczna przez telemonitorowanie oraz konsultacje interdyscyplinarne dzięki telekonsultacjom i teletelemedycynie.

5.2.2. Telemedycyna, skomputeryzowana komunikacja, dematerializacja dokumentów, gromadzenie rozproszonych kompetencji i dzielenie się zasobami intelektualnymi lub medyczno-technicznymi powinny zaoszczędzić czas pracowników służby zdrowia, który ci z kolei mogliby przeznaczyć na bezpośredni kontakt przy łóżku pacjenta, co znacząco poprawiłoby ich relacje z pacjentami.

6. Wpływ cyfryzacji na zarządzanie ubezpieczeniami zdrowotnymi

6.1. Duże zbiory danych

6.1.1. Postępująca komputeryzacja naszych systemów opieki zdrowotnej niewątpliwie przyczyniła się do poprawy zarządzania administracyjnego i finansowego dokumentami ubezpieczeniowymi każdego obywatela (oszczędność miejsca, czasu, materiałów eksploatacyjnych, wyższa wydajność pracy, łatwiejsza i bezpieczniejsza archiwizacja, zysk środowiskowy), jak również do szybszej refundacji świadczeniodawców i szpitali, przy jednoczesnym zwiększeniu kontroli i ograniczeniu ryzyka błędów w fakturowaniu świadczeń.

6.1.2. Dematerializacja formularzy administracyjnych skróciła czas przesyłania dokumentów i uprościła formalności administracyjne, mimo że nie przyniosła bezpośrednich korzyści pod względem jakości opieki. Jednak dobrze wykorzystana dematerializacja dokumentów ułatwia wykonywanie zawodu lekarza, pozwalając mu skupić się bardziej na sztuce uzdrawiania, a mniej na związanych z nią niezbędnych procedurach administracyjnych.

6.1.2.1. Obecnie duże zbiory danych są generowane po skompilowaniu całości danych wszystkich pacjentów/ubezpieczonych, w tym danych pochodzących z aplikacji zdrowotnych. Wiąże się to ze zdolnością do analizowania ogółu danych pochodzących z ogromnej liczby źródeł. Wymaga to dysponowania środkami pozwalającymi na połączenie danych i wyodrębnienie, w automatyczny i oszczędny sposób, użytecznych informacji z danych niestrukturyzowanych.

6.1.3. Dzięki aplikacjom dane nie są już przechowywane u lekarza, w szpitalu lub u podmiotów ubezpieczenia zdrowotnego, ale w urządzeniach lub na platformach w chmurze należących do spółki macierzystej, która niekoniecznie znajduje się w kraju przynależności do ubezpieczenia zdrowotnego, ani nawet w Europie.

6.1.4. Interoperacyjność stanowi istotny element zarówno na szczeblu europejskim (wraz z jednolitym rynkiem cyfrowym), jak i krajowym. Należy opracować i wdrożyć ramy interoperacyjności systemów informacji zdrowotnej. Takie repozytorium interoperacyjności stanowi zbiór zasad i norm, które należy spełnić podczas bezpiecznej wymiany danych dotyczących zdrowia, przy jednoczesnym włączeniu wszystkich podmiotów e-zdrowia.

6.2. Ochrona danych

6.2.1. Własność i ochrona danych są dla obywatela/pacjenta pierwszoplanową kwestią i podstawowym prawem, które powinno być szanowane. Obywatel/pacjent powinien mieć możliwość swobodnego dysponowania swoimi danymi. Wymaga to swobodnej, świadomej i ciągłej zgody obywateli dotyczącej gromadzenia i wykorzystywania ich danych. Dodatkowymi kwestiami są uznanie skutecznego prawa do przenoszenia danych i rozwój rozwiązań typu „Blue Button”⁽⁴⁾ służących udostępnianiu własnych danych.

6.2.2. Ogólne rozporządzenie o ochronie danych, które wejdzie w życie z dniem 25 maja 2018 r., reguluje tę kwestię na poziomie europejskim. Ponadto należy wziąć pod uwagę deklarację Światowego Stowarzyszenia Lekarzy w sprawie etycznych aspektów medycznych baz danych i biobanków (deklaracja z Tajpej).

6.3. Zmieniające się ubezpieczenie zdrowotne

6.3.1. Postępująca cyfryzacja w branży ubezpieczeń jest faktem. Początkowo ograniczona do propozycji o wartości informacyjnej lub porównawczej (porównywarki, rejestracja online itd.) lub związana z dematerializacją formularzy medyczno-administracyjnych, technologia cyfrowa wyjdzie poza ogniwo łańcucha transakcyjnego. Nowe metody kwantyfikacji, spopularyzowane przez termin „duże zbiory danych”, zmieniają w radykalny sposób ekonomiczny model ubezpieczenia i pojawią się nowe produkty.

6.3.2. Ten przełomowy moment ma znaczący i logiczny wpływ na:

- zawody związane z produkcją danych, ich przechowywaniem, dostarczaniem, przetwarzaniem i przekształcaniem, dzięki algorytmom, oraz zawody posiadające wysoką wartość dodaną w dziedzinie informacji,
- status pacjenta, który staje się aktywnym podmiotem własnego zdrowia wobec pracowników służby zdrowia i stopniowo wychodzi z sytuacji uzależnienia od nich.

6.3.3. W miarę rozwoju technologii oraz opracowywania aplikacji zdrowotnych każdy może odtąd uzyskać obiektywne dane na temat swojej aktywności fizycznej, sposobu odżywiania, kontaktów z innymi, a nawet wszystkich czynników warunkujących stan zdrowia.

6.3.4. Wykorzystywanie danych masowych dotyczących jednostek może oznaczać przejście od modelu ubezpieczenia od ryzyka i solidarnej odpowiedzialności za nie do modelu ubezpieczenia od zachowań i indywidualizowania oferty ubezpieczenia, prowadząc do hiperindywidualizacji. O ile nastawieni na zysk prywatni ubezpieczyciele wydają się zdolni do zdobycia sobie pozycji w dość naturalny sposób, o tyle zmieniająca się sytuacja może być bardziej skomplikowana dla podmiotów ubezpieczeń wzajemnych oraz publicznych ubezpieczeń zdrowotnych, których zasadnicze założenia będą pod coraz większą presją.

⁽⁴⁾ Prezentacja inicjatywy Blue Button: program Blue Button został uruchomiony w 2010 r. przez rząd Stanów Zjednoczonych w celu stworzenia platformy do monitorowania, kontroli i pobierania danych zdrowotnych amerykańskich weteranów. Program umożliwia im dostęp do raportów z opieki, danych dotyczących ubezpieczenia zdrowotnego oraz informacji o zdrowiu (alergie, analizy laboratoryjne itp.), a także ich pobieranie. Źródło: <http://www.va.gov/bluebutton/>.

6.3.5. W obliczu tych zmian podmioty zarządzające ubezpieczeniami zdrowotnymi wchodzą w trudny okres, bowiem znajdują się na styku całego wielowymiarowego ekosystemu złożonego z przemysłowców, lekarzy, rządów, organów regulacyjnych, inwestorów i pacjentów.

6.3.6. Podmioty zarządzające ubezpieczeniami zdrowotnymi muszą stawić czoła dużej opieszałości z powodu rygorystycznych przepisów dotyczących danych szczególnie chronionych w zakresie zdrowia oraz funkcjonowania i złożonego finansowania sektora medyczno-szpitalnego, dość sztywnego i wolno reagującego łańcucha tworzenia wartości (przystąpienie do ubezpieczenia, zebranie składek, wypłata świadczeń itd.), coraz bardziej rygorystycznych przepisów o produktach ubezpieczeniowych, a niekiedy także z powodu korporacjonizmu zawodów medycznych.

6.3.7. Jednakże nie wszystkie podmioty zarządzające ubezpieczeniami zdrowotnymi dysponują już takimi samymi środkami finansowymi, a potrzeby kapitałowe niezbędne do prowadzenia tej działalności zdają się być coraz większą przeszkodą dla ich rozwoju. Potęga ekonomiczna gigantów branży cyfrowej otwiera tym ostatnim możliwości dla bezpośredniego inwestowania w to, co postrzegają jako rynek.

6.3.8. Pomimo lepszej wiedzy na temat indywidualnych zagrożeń dla zdrowia konieczne jest utrzymanie naszych systemów opieki zdrowotnej na zasadach ubezpieczenia zbiorowego i solidarnego. To właśnie połączenie zasady indywidualnego przystąpienia do ubezpieczenia ze zbiorową ochroną przed wszelkimi zagrożeniami dla zdrowia zapewniało naszym systemom ubezpieczenia zdrowotnego największą efektywność.

6.4. Dostosowanie systemów refundacji

6.4.1. Obecnie istnieje mało przykładów pokrywania kosztów (refundacji) używania mobilnych aplikacji w leczeniu chorego. Jedną z głównych przeszkód jest obecnie właśnie brak odpowiednich modeli refundacji uwzględniających nową rzeczywistość technologiczną.

6.4.2. Jest klasyczny model interwencji państwa, w którym za refundację odpowiedzialne są instytucje i organy krajowe, decydujące o mobilnych świadczeniach zdrowotnych podlegających refundacji⁽⁵⁾, ale są także inicjatywy ze strony podmiotów ubezpieczeń zdrowotnych, w tym towarzystw ubezpieczeń wzajemnych⁽⁶⁾.

6.4.3. Istnieją również nowatorskie systemy refundacji, takie jak programy motywacyjne i profilaktyczne, które mają zachęcać bardziej do profilaktyki niż do leczenia.

6.5. Nowe wyzwania dla podmiotów oferujących ubezpieczenie zdrowotne

6.5.1. Dla podmiotów zarządzających obowiązkowymi ubezpieczeniami zdrowotnymi, zarówno publicznych, jak i prywatnych (takich jak towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych), które odczuwają wyraźnie zachodzące zmiany, wyzwaniami na przyszłość będą:

- opracowanie środków zapobiegania, diagnozowania oraz monitorowania dopasowanego i zindywidualizowanego leczenia oraz stworzenie – jeszcze przed powstaniem ryzyka – rozwiązań i zindywidualizowanego podejścia w granicach zasad wspólnego ponoszenia ryzyka, przy zachowaniu ich tradycyjnej funkcji, jaką jest zapewnienie dostępu do opieki zdrowotnej osobom, które zachorują,
- dostosowanie oferty usług zdrowotnych do zmieniających się potrzeb pacjentów,
- wspieranie pacjentów, a zarazem zapobieganie stygmatyzacji i obarczaniu winą; towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych odgrywają już ważną rolę w profilaktyce, monitorowaniu opieki i obserwacji pacjentów; rolę tę powinni również pełnić publiczni ubezpieczyciele zdrowotni,
- walka z nierównościami społecznymi w dziedzinie zdrowia, które mogą powstawać w wyniku przepaści cyfrowej, poprzez zwiększanie alfabetyzmu zdrowotnego (a zwłaszcza przez poprawę umiejętności w tym zakresie),

⁽⁵⁾ Francja wykonała krok naprzód, podejmując się refundacji programu DIABEO, po uzyskaniu opinii Krajowej Komisji ds. Oceny Wyrobów Medycznych i Technologii w dziedzinie Zdrowia. Diabeo to oprogramowanie połączone z telemonitoringiem medycznym oraz usługą techniczną w zakresie nauki obsługi oprogramowania. Celem oprogramowania Diabeo jest pomoc pacjentowi w codziennym obliczaniu dawek insuliny szybko i długo działającej zgodnie z wcześniejszymi wytycznymi lekarza prowadzącego. Pacjent może używać oprogramowania za pośrednictwem aplikacji na terminalu mobilnym (smartfonie lub tablecie) lub portalu internetowego.

⁽⁶⁾ Vivoptim, opracowany przez francuskie towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych MGEN i przejęty przez belgijskiego ubezpieczyciela Solidaris, to unikalny program e-zdrowia służący profilaktyce chorób krążenia i wspieraniu osób cierpiących na te choroby, który dzięki cyfrowym narzędziom i skomunikowanym urządzeniom oferuje szereg zindywidualizowanych usług podzielonych na 3 programy wspierające i 13 kierunków profilaktyki dostosowanych do sytuacji, oczekiwań i potrzeb każdego użytkownika, począwszy od profilaktyki dla osób zdrowych po leczenie choroby przewlekłej.

- ograniczenie zachowań ryzykownych i kontrola zgodności z zaleceniami pracowników służby zdrowia; poszukiwanie skutecznych narzędzi zaspokajających potrzeby jest podstawowym wyzwaniem,
- stawianie na jakość życia ubezpieczonych; kwestia ta odnosi się również do celów ekonomicznych i kontroli ryzyka, a w konsekwencji do wydatków na zdrowie,
- usystematyzowanie elektronicznego zarządzania dokumentacją medyczną pacjentów oraz relacji ze świadczeniodawcami, m.in. dzięki digitalizacji zaświadczeń o udzielonych świadczeniach opieki zdrowotnej, dzięki elektronicznej dokumentacji medycznej, elektronicznym książeczkom zdrowia,
- dostosowanie refundacji do nowych form opieki zdrowotnej i monitorowania pacjentów przez pracowników służby zdrowia,
- bycie zaufaną stroną trzecią w odniesieniu do wykorzystywania strumienia danych o zdrowiu i zarządzania nim oraz gromadzenia tych danych z uwzględnieniem ryzyka niedozwolonej komercjalizacji tych danych.

6.5.2. Towarzystwa wzajemnych ubezpieczeń zdrowotnych, które były prekursorami ubezpieczenia zdrowotnego, mogą dążyć odtąd do obietnicy stałego i zindywidualizowanego wsparcia każdego ze swoich członków. Jeśli chodzi zarówno o proponowane produkty/usługi, jak i o wsparcie jednostki w osiągnięciu dobrostanu lub w wyborze leczenia, towarzystwa wzajemnych ubezpieczeń zdrowotnych muszą być obecne, niezależnie od kanału komunikacji, w życiu swoich członków i oferować im rozwiązania dostosowane do ich potrzeb.

7. Wpływ gigantów technologii cyfrowej na ubezpieczenia zdrowotne i społeczeństwo

7.1. Niezależnie od wszystkich wyżej wymienionych elementów świadczących o złożoności kwestii związanych z cyfryzacją w dziedzinie zdrowia, pojawienie się nowych podmiotów sieci internetowej sprawi, że nasze systemy ubezpieczeń zdrowotnych zostaną poddane ich ekonomicznemu wpływowi.

7.2. Przełom ten był z pewnością możliwy dzięki pojawieniu się dostępnych ekonomicznie i niezawodnych pod względem technicznym czujników, ale także – i przede wszystkim – dzięki zdolności centralizacji i analizy danych za pośrednictwem smartfona lub interfejsu internetowego. W ten sposób rozwinął się ekosystem aplikacji mobilnych, skoncentrowanych na zasadzie celowości, wspólnoty i gamifikacji. Pozwala on twórcom środowisk mobilnych na zdefiniowanie standardów zarządzania danymi o zdrowiu, za pośrednictwem oferowanej usługi (7).

7.3. Istnieje obawa, że „GAFAMA” (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft i Alibaba) (8), a w przyszłości inne firmy, będą w przyszłości właścicielami nowej medycyny, która opiera się w coraz większym stopniu na technologiach informacyjnych i ich dekodowaniu. Jednakże tym właśnie zajmują się liderzy ekonomii cyfrowej, którzy stosują te technologie do przejścia kontroli nad ekosystemami we wszystkich sektorach.

7.4. Siłą tych platform jest oparcie modelu rozwoju na masowym dostarczaniu produktu lub usługi powiązanej ze społeczeństwem, dającej im dostęp do dużej ilości danych, które są spieniężane. Spieniężenie danych pozwala na zaoferowanie wielu bezpłatnych usług zapewniających masowe korzystanie z nich i podsyca samonapędzający się proces, w którym każdy stara się umieścić konsumenta w najbardziej zamkniętym ekosystemie. Z racji niemal zerowych kosztów krańcowych dostawy usług, ekonomiczny model sieci internetowej sprzyja naturalnie największym podmiotom, które zagarniają sporą część wygenerowanej wartości i dysponują zatem ogromnymi możliwościami inwestowania.

7.5. Istnieje obawa, że jedynie firmy GAFAMA będą w stanie korzystać z danych przesyłanych nieodpłatnie, porównując je ze wszystkimi danymi uzyskanymi z innych źródeł na temat zachowań ludzkich. W konfrontacji z cyfrowymi gigantami, zarówno obecnymi, jak i przyszłymi, z prawnego i etycznego punktu widzenia konieczne jest zachowanie przez obywateli, rządy i instytucje (zwłaszcza instytucje zabezpieczenia społecznego) suwerenności w dziedzinie identyfikacji, zbierania i wykorzystywania danych dotyczących zdrowia.

(7) Struktura rynku sklepów z aplikacjami jest podzielona zasadniczo na pięć największych sklepów [90 % pobrań: Play (Android), App Store (Apple), Windows Phone Store (Microsoft), App World (BlackBerry) i Ovi (Nokia)].

(8) Rynkowi giganci, GAFAMA (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft i Alibaba), próbują zmonopolizować kontrolę nad m-zdrowiem. Koncerny te poczyniły masowe inwestycje w dziedzinę zdrowia publicznego, widząc w niej potencjał ekspansji ekonomicznej.

7.6. Wartość dodana tych informacji, w szczególności w zakresie zdrowia, jest zatem wykorzystywana i kontrolowana przez te platformy, a nie przez twórców systemu opieki zdrowotnej. Pozostaje już tylko udostępnić te informacje innym zainteresowanym nabywcom, którzy będą mogli je wykorzystać.

7.7. Ochrona danych ujęta w pięć zasad (ilość, szybkość, różnorodność, prawdziwość, wartości) stanowi wartość ekonomiczną wymagającą dostosowywanych nieustannie ram prawnych powiązanych z całym ekosystemem (wielość zainteresowanych stron), aby zapobiec wykorzystywaniu danych w celach czysto komercyjnych.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Analiza przejrzystości, metodologii i środków ocen skutków oraz ewaluacji wpływu przeprowadzanych przez Komisję Europejską w celu poprawy jakości prawodawstwa europejskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 434/02)

Sprawozdawca: **Denis MEYNENT**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	142/0/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Komitet przypomina, że głównym celem programu REFIT⁽¹⁾ jest poprawa jakości i skuteczności europejskiego prawodawstwa oraz opracowywanie prostych, zrozumiałych i spójnych przepisów, bez podawania w wątpliwość ustanowionych celów strategicznych polityk UE i bez działania na szkodę ochrony obywateli, konsumentów, pracowników, dialogu społecznego lub środowiska⁽²⁾. Europejskie prawodawstwo jest podstawowym czynnikiem integracji. Odpowiednio skonstruowane, stanowi istotną dla wszystkich podmiotów i obywateli europejskich gwarancję ochrony, promowania prawodawstwa europejskiego i pewności prawa⁽³⁾.

1.2. Mimo poczynionych do tej pory postępów, zwłaszcza pod wpływem prac Rady ds. Kontroli Regulacyjnej, Komitet pragnie dalszego rozwoju europejskiego ekosystemu odnoszącego się do oceny skutków, by poprawić jego jakość i wspomagać włączenie zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces projektowania i wdrażania przepisów prawnych.

1.3. W szczególności konieczne jest dopilnowanie:

- aby istotne warunki zamówienia dotyczące analiz wstępnych lub uzupełniających były przejrzyste, dostępne, pluralistyczne i zachęcały do tworzenia alternatywnych scenariuszy przedstawiających jasno rzeczywiste skutki różnych możliwych opcji,
- aby europejski rejestr ocen skutków, jak również wszystkie dostępne istotne dane (naukowe, statystyczne itp.), w tym opinie zainteresowanych stron, były łatwe do wyszukania i dostępne w innych językach UE (zwłaszcza streszczenia ocen skutków),
- aby oceny skutków wszystkich wniosków ustawodawczych miały wyważony charakter poprzez należyte uwzględnienie ich wymiaru ekonomicznego, społecznego i środowiskowego, w tym wymiaru dotyczącego MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

⁽¹⁾ Skrót oznacza program sprawności i wydajności regulacyjnej.

⁽²⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

⁽³⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 45.

1.4. Komitet opowiada się za podejściem jakościowym, które funkcjonuje na równi z oceną ilościową i uwzględnia analizę oczekiwanych korzyści związanych z daną ustawą.

1.5. Komitet wzywa Komisję do zwrócenia uwagi na to, aby zmniejszenie obciążeń regulacyjnych i administracyjnych nie wpłynęło negatywnie na skuteczność i globalną jakość unijnej polityki, zwłaszcza w dziedzinie społecznej i środowiskowej, w dziedzinie ochrony konsumentów i w odniesieniu do MŚP i mikroprzedsiębiorstw.

1.6. W ramach oceny skutków Komitet pragnie:

- stosowania spójnego podejścia metodologicznego między Parlamentem Europejskim (PE), Radą i Komisją w zakresie oceny skutków, które można byłoby współdzielić z organami doradczymi dla ułatwienia odpowiednich prac instytucji i umożliwienia formułowania poprawek i opinii,
- zwiększenia zaangażowania Komitetu w kontrolę jakości przez umożliwienie mu oceny niektórych ocen skutków z punktu widzenia metodologicznego oraz z uwzględnieniem wymiaru społecznego, środowiskowego lub terytorialnego. Z tego względu Komitet nalega, aby art. 9 TFUE był uwzględniany w sposób systematyczny i konkretny,
- prowadzenia regularnej wymiany z Europejską Radą ds. Badań Naukowych na temat metod w zakresie oceny skutków i najlepszych praktyk, zwłaszcza w dziedzinie zatrudnienia i spójności terytorialnej lub mających wpływ na MŚP i mikroprzedsiębiorstwa.

2. Wprowadzenie

2.1. Ocena skutków jest stałym i krytycznym procesem analizowania oddziaływania (pozytywnego i negatywnego) planowanego prawodawstwa UE na sferę gospodarczą, społeczną i środowiskową. Piętnaście lat po jej wprowadzeniu stała się jednym z decydujących czynników programu lepszego stanowienia prawa UE.

2.2. System oceny skutków jest stosowany na bardzo wczesnym etapie cyklu politycznego. Ocena skutków poprzedza wszelkie nowe inicjatywy, które mogą mieć skutki gospodarcze, środowiskowe i społeczne. Regularnie szacuje się również i ocenia funkcjonowanie obowiązujących przepisów prawnych lub polityk Unii. Etap wstępnej oceny skutków wyznacza ogólne kierunki oceny skutków, przy uwzględnieniu różnego rodzaju opcji (od scenariusza BAU [*Business As Usual*] do całkowitej harmonizacji). Następnie dokonuje się właściwej oceny skutków, a Rada ds. Kontroli Regulacyjnej dokonuje przeglądu jej projektu. Po fazie wdrożenia przepisów prawnych, w ramach oceny analizuje się skuteczność, efektywność, adekwatność i europejską wartość dodaną odnośnego prawodawstwa. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej dokonuje przeglądu głównych ocen prawodawstwa UE. Program lepszego stanowienia prawa jest więc obecny na każdym etapie procedury. Zmierzają do coraz większego otwarcia na zainteresowane strony, na każdym etapie, poprzez liczne mechanizmy konsultacyjne.

2.3. Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa (AII) z maja 2015 r.⁽⁴⁾ odzwierciedla wspólne stanowisko trzech instytucji odnośnie do oceny skutków. W świetle przedstawionych argumentów Komitet wyciąga dwa podstawowe wnioski:

- brakuje wspólnej metodologii: każda instytucja jest odpowiedzialna za określenie własnej metody oceny, nawet jeśli ocena skutków Komisji musi zawsze służyć za podstawę prac, by zapewnić spójne podejście,
- Rada i Parlament, o ile zostanie to uznane za konieczne, są zobowiązane do przeprowadzenia oceny skutków przed złożeniem poprawek merytorycznych.

⁽⁴⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie lepszego stanowienia prawa Dz.U. L 123 z 12.5.2016, s. 1.

2.4. Skompletowanie składu utworzonej w maju 2015 r. Rady ds. Kontroli Regulacyjnej zajęło prawie dwa lata. Ma ona większy autorytet i szeroki zakres odpowiedzialności, które obejmują badanie jakości projektów oceny skutków, ocenę funkcjonowania i dokonywanie głównych ocen istniejącego prawodawstwa UE⁽⁵⁾. Profesjonalizacja Rady ds. Kontroli Regulacyjnej ograniczyła pomniejszanie znaczenia skutków społecznych i wpływu na środowisko. W 2016 r. Rada ds. Kontroli Regulacyjnej dokonała przeglądu 60 ocen skutków, z których 25 (czyli 42 %) uzyskało negatywną ocenę wstępną, co zobowiązało ich autorów do ponownego przedstawienia ocen Komitetowi. Aktualnie Komitet ogranicza swoje opinie do oceny skutków. W przyszłości mogłoby z powodzeniem oceniać sposób, w jaki wniosek legislacyjny odzwierciedla i uwzględnia ocenę skutków.

3. Ocena procesu oceny skutków

3.1. Wielowymiarowa ocena skutków

3.1.1. Ocena skutków opiera się na zestawie kryteriów i testów odnoszących się w szczególności do skutków:

- ekonomicznych, społecznych i środowiskowych,
- dla konsumentów,
- dla małych przedsiębiorstw i mikroprzedsiębiorstw,
- dla handlu i inwestycji międzynarodowych,
- pod względem obciążeń administracyjnych i regulacyjnych,
- w zakresie pomocniczości i proporcjonalności,
- dla aspektu spójności regionalnej i terytorialnej.

3.1.2. Oceny skutków Komisji mają zazwyczaj charakter zintegrowany i dla każdego przypadku obejmują najbardziej znaczące i istotne skutki gospodarcze, społeczne i środowiskowe.

3.1.3. Na przestrzeni lat Rada, a czasem PE, dodawały dodatkowe kryteria:

- test na zewnętrzny wymiar konkurencyjności (test konkurencyjności),
- test na przestrzeganie praw podstawowych,
- test na kompatybilność wniosku z gospodarką cyfrową,
- test odnoszący się do przestrzegania zasady innowacyjności.

3.1.4. Te różne kryteria zmuszają niekiedy Komisję do wyważenia poszczególnych celów lub obaw: hierarchizacji kryteriów; zdecydowania, które z kryteriów powinno przeważać nad innymi jako decydujące kryterium; rozstrzygnięcia wyborów politycznych w świetle konkurencyjnych kryteriów:

- pomocniczość *versus* harmonizacja,
- konkurencyjność *versus* ochrona socjalna i jakość zatrudnienia,
- zasada ostrożności *versus* zasada innowacyjności itp.

3.1.5. Badanie dotyczące systemu oceny skutków Komisji, przeprowadzone w 2007 r. przez prywatnego konsultanta brytyjskiego *The Evaluation Partnership* (TEP)⁽⁶⁾, wykazało szereg nieprawidłowości, zwłaszcza w zakresie ochrony socjalnej i ochrony środowiska. Według TEP zła jakość ocen skutków wynikała z błędów w wymiarze czasowym i błędów w mechanizmach kontroli jakości ocen, a także z braku monitorowania i wspierania ocen skutków (brak szkoleń, koordynacji, niekompletne lub brakujące dane itp.). W 2010 r. Trybunał Obrachunkowy uznał, że „w rzeczywistości działania Komisji w zakresie oceny oddziaływania wykazywały asymetrię pod względem badania trzech filarów oraz kosztów i korzyści”⁽⁷⁾.

⁽⁵⁾ W raporcie rocznym z 2016 r. https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en#annual-reports.

⁽⁶⁾ *The Evaluation Partnership Limited* (2007), http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs_en.htm.

⁽⁷⁾ Oceny oddziaływania w instytucjach Unii Europejskiej: czy wspierają one procesy decyzyjne?, Sprawozdanie specjalne Trybunału Obrachunkowego nr 3/2010, pkt 64, s. 36.

3.1.6. Z tego względu Komitet ponownie wnosi, aby art. 9 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁽⁸⁾ był powszechnie stosowany jako podstawa prac z zakresu oceny⁽⁹⁾.

3.2. Narzędzia lepszego stanowienia prawa⁽¹⁰⁾ w odniesieniu do ochrony socjalnej i zatrudnienia

3.2.1. Zestaw narzędzi został wdrożony przez Komisję w komunikacie⁽¹¹⁾ z dnia 19 maja 2015 r. dotyczącym wytycznych w sprawie lepszego stanowienia prawa. Zapewnia on szczegółowy przewodnik po ocenie skutków z zastosowaniem 59 instrumentów (narzędzi, kryteriów, testów itp.) mających pomóc Komisji oraz właściwym organom państw członkowskich.

3.2.2. Spośród 59 zaproponowanych narzędzi dwa szczególnie interesują EKES. Chodzi o narzędzie 7 (wymagania dotyczące inicjatyw partnerów społecznych) i 25 (zatrudnienie, warunki pracy, dystrybucja dochodów i nierówności).

3.2.3. W praktyce narzędzia te pojawiają się raczej jako orientacyjna lista pytań, które należałoby sobie postawić w przypadku inicjatyw mogących wywierać skutki społeczne lub wpływ na zatrudnienie. Pytania są ogólne, neutralne i mało mobilizujące. Narzędzie nr 25 obejmuje między innymi następujące pytania:

- czy opcja prowadzi do bezpośredniego utworzenia lub utraty miejsc pracy w konkretnych branżach, zawodach, poziomach kompetencji, regionach, krajach (lub w kombinacjach tych czynników) i stwarza konsekwencje dla grup społecznych lub konkretnych grup? Jakich?
- czy opcja ma bezpośredni lub pośredni wpływ na ochronę zatrudnienia, w szczególności na jakość umów o pracę, ryzyko pracy niezgłoszonej lub fikcyjnego samozatrudnienia?
- czy opcja ma wpływ na nierówności i podział dochodów i bogactw w Unii lub w jednej z jej części?

3.2.4. Pytania sprowadzają się często do opisu zestawu możliwych konsekwencji, negatywnych i pozytywnych. Nie skłaniają nadmiernie do przeprowadzania pogłębionych analiz, zwłaszcza jeśli chodzi o jakość lub poziom zatrudnienia.

3.2.5. Ponadto wydaje się, że w niektórych przypadkach kryteria społeczne i środowiskowe nie są podejmowane – i to od wielu lat – w sposób systematyczny i pogłębiony w ocenach skutków Komisji⁽¹²⁾, nawet jeśli twierdzi ona, że ze swojej strony uwzględniła wpływy społeczne w 70 % ocen skutków, a wpływy środowiskowe w 45 % przypadków.

3.3. Metodologia Komisji do zdefiniowania

3.3.1. Dyrekcje generalne (DG) są odpowiedzialne za metody analityczne i modele, na których opierają się służby Komisji podczas tworzenia wniosków legislacyjnych. Najczęściej dyrekcje generalne przeprowadzają wewnętrznie oceny skutków na podstawie wytycznych odnoszących się do ocen skutków⁽¹³⁾ i zestawu narzędzi. W niektórych przypadkach odnośna ocena jest przeprowadzana przez konsultanta zewnętrznego, wybranego na podstawie otwartej i przejrzystej procedury, aby dokonać pogłębionej analizy konkretnego punktu oceny skutków.

3.3.2. Ze wszystkich 59 narzędzi z zestawu narzędzi tylko dwa lub trzy są narzędziami, które mogą wspomagać podejmowanie decyzji odnośnie do jakości zatrudnienia, ochrony socjalnej, poziomu wynagrodzeń itp. W tym właśnie obszarze zestaw narzędzi powinien zostać wzmocniony.

⁽⁸⁾ Art. 9 TFUE stanowi, że: „przy określaniu i realizacji swoich polityk i działań Unia bierze pod uwagę wymogi związane ze wspieraniem wysokiego poziomu zatrudnienia, zapewnianiem odpowiedniej ochrony socjalnej, zwalczaniem wykluczenia społecznego, a także z wysokim poziomem kształcenia, szkolenia oraz ochrony zdrowia ludzkiego”.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 29.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm

⁽¹¹⁾ Better Regulation Guidelines [Wytyczne w sprawie lepszego stanowienia prawa], SWD(2015) 111 z 19 maja 2015 r.

⁽¹²⁾ A. Renda, L. Schrefler, G. Luchetta i R. Zavatta (2013) *Assessing the costs and benefits of regulation*. A CEPS – Economisti Associati Study for the European Commission.

http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf, cytowane przez Isabelle Schömann w *EU Refit machinery „cutting red tape” at the cost of the acquis communautaire*, in Policy brief 5/2015, ETUI, 2015.

⁽¹³⁾ Wytyczne oceny skutków określone przez Komisję i inne właściwe dokumenty są dostępne pod następującym adresem: http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/index_pl.htm.

3.4. Stopniowe przesunięcie ocen skutków w kierunku redukcji kosztów?

3.4.1. Ocena ilościowa obciążeń regulacyjnych i administracyjnych

3.4.1.1. Celem programu REFIT jest zidentyfikowanie niepotrzebnych obciążeń, niespójności lub nieskutecznych środków i podjęcie niezbędnych działań naprawczych. W 2013 r. w ramach REFIT wykonano mapę całego prawodawstwa UE.

3.4.1.2. Rada ds. Konkurencyjności UE zwróciła się do Komisji o opracowanie i wprowadzenie celów w zakresie redukcji obciążeń w szczególnie dotkniętych nimi obszarach, zwłaszcza dla MŚP⁽¹⁴⁾.

3.4.1.3. Rada ds. Konkurencyjności w dniu 26 maja 2016 r. przyjęła również „zobowiązanie Komisji zawarte w porozumieniu międzyinstytucjonalnym dotyczące dalszej kwantyfikacji jej wysiłków na rzecz redukcji obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, przedstawienia rocznej analizy obciążeń oraz, w miarę możliwości, kwantyfikacji redukcji obciążeń regulacyjnych lub potencjalnych oszczędności związanych z poszczególnymi wnioskami lub aktami prawnymi”⁽¹⁵⁾.

3.4.2. Komitet wzywa Komisję do zwrócenia szczególnej uwagi na to, by zmniejszenie obciążeń regulacyjnych nie wpłynęło negatywnie na skuteczność i globalną jakość polityki UE, zwłaszcza w dziedzinie społecznej i środowiskowej, w obszarze ochrony konsumentów i w odniesieniu do MŚP i mikroprzedsiębiorstw

4. Propozycje i zalecenia

4.1. Mimo poczynionych już postępów ekosystem europejski w dziedzinie oceny skutków powinien jeszcze bardziej się rozwinąć. Proponujemy siedem sposobów ulepszeń w celu udoskonalenia jakości oceny skutków i promowania włączenia zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w proces projektowania i wdrażania przepisów prawnych.

4.2. Przejrzysta, dostępna i pluralistyczna specyfikacja istotnych warunków zamówienia badań w dziedzinie oceny skutków

4.2.1. Komitet wzywa, aby Komisja jasniej określiła metodologię wykorzystywaną do obliczenia skutków swej inicjatywy, zakresu stosowania badania i jego ewentualne ograniczenia (ograniczenia terytorialne, grupy docelowe itp.).

4.2.2. Jeśli znaczące elementy lub elementy cząstkowe oceny skutków zlecane są na zewnątrz, Komitet domaga się, aby nazwisko wykonawcy zostało podane do wiadomości.

4.2.3. Ważne jest, aby specyfikacja istotnych warunków zamówienia zawierała jasny opis alternatywnych scenariuszy, które przedstawiają rzeczywiste konsekwencje różnych możliwych opcji, w tym dotyczących:

- konkurencyjności UE i jej przedsiębiorstw,
- ochrony socjalnej lub ochrony środowiska,
- rozwoju mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw,
- równouprawnienia płci,
- spójności terytorialnej itp.

4.2.4. Ważne jest, aby ostatecznie poprzeć propozycję, która w najlepszy sposób łączy różne wymiary w odniesieniu do art. 3 ust. 3 TUE⁽¹⁶⁾ i art. 9 TFUE⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁴⁾ Punkt 9 konkluzji Rady w sprawie lepszego stanowienia prawa dla wzmocnienia konkurencyjności, dokument 8849/16 z dnia 18 maja 2016 r.

⁽¹⁵⁾ Punkt 7 konkluzji Rady z dnia 26 maja 2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa dla wzmocnienia konkurencyjności, dokument 8849/16 z dnia 18 maja 2016 r.

⁽¹⁶⁾ „Unia ustanawia rynek wewnętrzny. 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. Wspiera postęp naukowo-techniczny”.

⁽¹⁷⁾ Zob. przypis nr 6.

4.2.5. Aby wspomagać uczestników procesu legislacyjnego w redagowaniu poprawek, oceny skutków powinny zawierać alternatywne sposoby uwzględniające na przykład scenariusze bardziej sprzyjające zatrudnieniu, ochronie socjalnej i ochronie środowiska, spójności terytorialnej lub polityce ochrony konsumentów.

4.3. Rozszerzenie europejskiego rejestru ocen skutków

4.3.1. Przejrzystość jest niezbędnym wstępnym warunkiem dobrego rządzenia. Rejestr⁽¹⁸⁾ dokumentów Komisji zawiera wykaz ocen skutków i odpowiadające im opinie Rady ds. Kontroli Regulacyjnej. Rejestr ten jest jednak mało znany szerokiemu społeczeństwu i jest dostępny wyłącznie w języku angielskim.

4.3.2. Komitet wzywa więc, aby Komisja umożliwiła lepsze poznanie tej strony internetowej, we współpracy z organizacjami pośredniczącymi, by zamieszczała na niej opinie zainteresowanych stron i odpowiednie badania, zwłaszcza streszczenia ocen skutków, oraz ułatwiła zapoznanie się z nimi w innych językach UE.

4.4. Konieczność podejścia jakościowego

4.4.1. EKES apeluje, aby podejście ilościowe lub monetarne funkcjonowało na równi z podejściem jakościowym, które wspiera ludzki wymiar bliskości, równości płci oraz powiązania z rzeczywistością. Motywy, które skłaniają do inwestowania w podejście jakościowe są między innymi następujące:

- trudności ze zrozumieniem średnio- i długoterminowych skutków dla ogólnego interesu UE. Podejścia zorientowane na koszty z trudnością wychwytyują rzeczywiste zmiany w wymiarze społecznym lub zrównoważonego rozwoju,
- brak dostępnych lub wiarygodnych danych. Metody ekonometryczne i ilościowe nie są w stanie oszacować wszystkich skutków. Najczęściej ograniczają się one do uogólnienia i agregacji danych, często częściowych i niekompletnych, pomijając niemierzalne elementy informacji: jakość dialogu społecznego, rozwój ochrony socjalnej, stopień włączenia regionalnego, rzeczywisty poziom niepewności i wyłączenia itp.,
- niekompatybilność danych. Metody ilościowe mają odmienny charakter. Próbkę, lata odniesienia, dane naukowe różnią się w zależności od metody. Z tego względu bardzo często trudno jest przeprowadzić porównanie między metodami i wyciągnąć użyteczne wnioski,
- poufność. Podejścia poufne opierają się na próbkach, sondażach, częściowych badaniach opinii. Ze względu na swój charakter podejścia te pomijają niektóre informacje poufne dotyczące klimatu społecznego przedsiębiorstwa, branży działalności lub sektora.

4.4.2. W ocenach skutków należy nadal preferować podejście oparte na analizie kosztów i korzyści. Nigdy nie będzie możliwe podjęcie decyzji dotyczących zmniejszenia liczby chorób, czynników szkodliwych, emisji zanieczyszczeń i wypadków wyłącznie na podstawie danych ilościowych. Badania ilościowe nie umożliwią wprowadzenia bardziej sprawiedliwej konkurencji, sprawiedliwego handlu i lepszych warunków pracy. W interesie wszystkich zainteresowanych stron leży to, aby Komisja dawała pierwszeństwo analizie jakościowej.

4.5. Konieczność zbieżnego podejścia metodologicznego na poziomie matrycy badań

4.5.1. Chociaż w porozumieniu międzyinstytucjonalnym uznano, że każda instytucja może rozwijać własną metodologię, Komitet proponuje przeprowadzenie pogłębionej analizy w tym zakresie przez PE, Radę i Komisję, dostępnej również dla Komitetu.

4.5.2. Mniej chodzi tu o zasugerowanie jednolitej metodologii, a bardziej o osiągnięcie wstępnego porozumienia dotyczącego zbieżnej matrycy metodologicznej, zwłaszcza w zakresie podstawowych elementów metodologicznych, takich jak określenie zakresu badania, strategii badań, wyboru narzędzi, preferowanych wariantów itp.

4.5.3. W dłuższej perspektywie celem jest wspieranie dialogu dotyczącego wyborów metodologii preferowanych przez Komisję, aby ułatwić pracę każdej instytucji wprowadzającej poprawki.

4.5.4. Dzięki temu wyrażone w tym względzie propozycje Komitetu będą mogły znaleźć bardziej korzystny wydźwięk wśród uczestników procesu legislacyjnego.

⁽¹⁸⁾ Rejestr jest dostępny na stronie Komisji Europejskiej pod następującym adresem: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>.

4.6. Dokonywanie przez Komitet ukierunkowanej ewaluacji jakości ocen skutków

4.6.1. EKES dysponuje jednostką dokonującą jakościowej oceny *ex post* niektórych ukierunkowanych przepisów europejskich. W przyszłości jednostka ta mogłaby ułatwiać działania członkom Komitetu i analizować również niektóre oceny skutków, dokonywać przeglądu aspektów metodologicznych i wydawać opinie na temat ewentualnego uwzględnienia wymiaru ekonomicznego, społecznego, środowiskowego lub terytorialnego. Praca ta pozwoliłaby również ułatwić opracowywanie ewentualnych opinii konsultacyjnych EKES-u związanych z wnioskami legislacyjnymi przygotowanymi na podstawie tych ocen skutków.

4.6.2. Należy wprowadzić regularny dialog między EKES-em a Komisją Europejską dotyczący konsultacji i ocen skutków.

4.7. Współpraca EKES-u z Radą ds. Kontroli Regulacyjnej

4.7.1. Należy zastanowić się nad możliwościami nieformalnej, ale regularnej współpracy między Radą ds. Kontroli Regulacyjnej a Komitetem.

4.7.2. Oprócz wymiany poglądów i współpracy *ad hoc*, należy wspierać dynamiczną współpracę z Komitetem w dwóch zakresach:

- prowadzenie regularnej wymiany poglądów dotyczącej podejścia metodologicznego w dziedzinie ocen skutków oraz dobrych praktyk, na temat istotnych poprawek do wniosków Komisji, jak również odnośnie do upraszczania i zmniejszania obciążeń regulacyjnych;
- odpowiednie informowanie Komitetu z wyprzedzeniem w odniesieniu do każdej inicjatywy Komisji mającej istotny wymiar społeczny i w zakresie zatrudnienia, środowiska i spójności terytorialnej na poziomie oceny skutków. W tym celu Komitet powinien znaleźć się wśród adresatów wstępnych ocen Komisji (*Inception Evaluation*) i ocen skutków.

4.7.3. Ze swojej strony Komitet w stosownych przypadkach sporządzi zestawienie informacji prezentujące jego podstawowe zalecenia dotyczące zakresu stosowania właściwej oceny skutków oraz przekaże wszelkie inne dane lub informacje, które mogą być istotne podczas sporządzania oceny skutków Komisji oraz związanej z nią analizy prowadzonej przez Radę ds. Kontroli Regulacyjnej.

4.7.4. Komitet przedstawi także własną ocenę *ex post* dotyczącą wdrażania i stosowania prawodawstwa.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „System opodatkowania na rzecz uczciwej konkurencji i wzrostu”**(opinia z inicjatywy własnej)**

(2017/C 434/03)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	26.1.2017
Podstawa prawna	Art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	149/6/18

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W połączeniu z unikaniem opodatkowania, agresywne planowanie podatkowe stosowane przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzi do utraty znaczącej ilości przychodów w budżetach państw członkowskich. EKES zaleca, by państwa członkowskie zdwoiły wysiłki na rzecz walki z tym niezwykle szkodliwym zjawiskiem, wprowadzając tak szybko, jak to możliwe, wymagane przepisy prawa podatkowego.

1.2. EKES jest świadomy, że inicjatywy na rzecz zwalczania agresywnego planowania podatkowego mogą przynieść rezultaty jedynie pod warunkiem wprowadzenia ich na szczeblu globalnym, dlatego zaleca, by Komisja i państwa członkowskie kontynuowały i intensyfikowały swoje działania w ramach negocjacji na poziomie organizacji międzynarodowych, takich jak OECD i grupa G-20, w celu opracowania skutecznych ram prawnych służących walce z unikaniem opodatkowania.

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem decyzję Rady zatwierdzającą kryteria zaproponowane przez Komisję w celu określenia jurysdykcji znanych jako raje podatkowe. Uważa, że środek ten będzie stanowił ważny krok w walce z agresywnym planowaniem podatkowym jedynie pod warunkiem, że tego rodzaju wykaz zostanie uzupełniony o sankcje mające zastosowanie do tych jurysdykcji oraz do przedsiębiorstw, które w dalszym ciągu będą stosować agresywne planowanie podatkowe w ramach swoich operacji finansowych. Sankcje te mogłyby obejmować zakaz dostępu tych przedsiębiorstw do funduszy publicznych.

1.4. Komitet zaleca państwom członkowskim powstrzymanie się od dalszego zachęcania do konkurencji podatkowej poprzez liczne decyzje podatkowe, których nie uzasadniają rzeczywiste uwarunkowania gospodarcze działań, lecz które w nieuzasadniony sposób są korzystne dla niektórych przedsiębiorstw, w odróżnieniu od ich konkurentów.

1.5. EKES uważa, że harmonizacja i uproszczenie przepisów podatkowych powinny mieć priorytetowe znaczenie dla państw członkowskich. Wysiłki w zakresie harmonizacji należy ponadto uzupełnić całkowitym zniesieniem przeszkód o charakterze podatkowym.

1.6. Globalizacja doprowadziła do przeniesienia obciążenia podatkowego kapitału w ramach rynku pracy, co doprowadziło do wzrostu kosztów pracy oraz pogłębienia się nierówności. Komitet zaleca, by w ramach reform prowadzonych w dziedzinie opodatkowania, państwa członkowskie rozważyły przeniesienie obciążeń podatkowych z obszaru zatrudnienia na finanse lub praktyki szkodliwe dla środowiska naturalnego.

1.7. EKES proponuje, by rozszerzyć wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania osób prawnych (CCCTB) na poziom jednolitego rynku, a nawet jeszcze bardziej. Stworzyłoby to system opodatkowania bardziej przewidywalny i przyjazny dla przedsiębiorstw poprzez obniżenie kosztów przestrzegania przepisów w ramach inwestycji transgranicznych.

1.8. EKES opowiada się za tym, by formuła podziału dochodu podlegającego opodatkowaniu, w ramach operacji konsolidacji wiążącej się z CCCTB, opierała się w miarę możliwości na zasadzie opodatkowania zysków w miejscu, w którym miała miejsce działalność prowadząca do ich wygenerowania. Ułatwiłoby to osiągnięcie konsensusu niezbędnego do zatwierdzenia tego środka. Jeśli niedawne działania podjęte na szczeblu europejskim w celu zwalczania unikania opodatkowania nie przyniosą efektów i jeśli CCCTB nie doprowadzi do osiągnięcia celów, można by rozważyć wprowadzenie minimalnej stawki podatku od przedsiębiorstw, aby nie dopuścić do równania do dołu

1.9. Jeśli chodzi o zasoby własne UE, EKES zaleca państwom członkowskim znalezienie rozwiązań dla wdrożenia zaleceń Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych. Zwiększenie zasobów własnych UE umożliwi silniejsze wspieranie rozwoju i polityki spójności w państwach członkowskich.

1.10. Wspólna waluta pozostaje jednym z najważniejszych osiągnięć UE. Jednak ze względu na fragmentację europejskiego systemu opodatkowania, nie rozwinęła ona w pełni swojego potencjału. EKES ponawia swoją propozycję wprowadzenia „węza podatkowego”, na wzór „węza walutowego”⁽¹⁾ uruchomionego przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Zdaniem Komitetu w pierwszym etapie mogłyby on objąć trzy rodzaje dochodów podatkowych, generujących 90 % przychodów w budżetach państw członkowskich: podatek VAT, podatek dochodowy i składki na system ubezpieczenia społecznego.

1.11. EKES jest zdania, że wprowadzenie systemu większości kwalifikowanej w dziedzinie podatków bezpośrednich umożliwiłoby dalsze wspieranie wysiłków na rzecz harmonizacji przepisów⁽²⁾ w dziedzinie ustalania podstawy opodatkowania dotyczącej głównych podatków. Możliwe byłoby przyspieszenie postępów w propagowaniu polityki podatkowej, co mogłoby okazać się korzystne dla rynku wewnętrznego i stworzyć znaczący potencjał wzrostu, ponieważ zharmonizowany system doprowadziłby do znacznego zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i do utworzenia bardziej przewidywalnego systemu podatkowego w UE.

2. Kontekst

2.1. Opodatkowanie odgrywa zasadniczą rolę w dążeniu do sprawiedliwości społecznej i sprawiedliwej gospodarki. W związku z tym ma ono również wymiar społeczny, międzypokoleniowy i dotyczący równości płci. Rządy pobierają środki przeznaczone na trwałe i wystarczające finansowanie systemów ochrony socjalnej i zabezpieczenia społecznego oraz usługi publiczne, z których korzystają obywatele i przedsiębiorstwa. Z drugiej zaś strony opodatkowanie stanowi podstawowe narzędzie bardziej sprawiedliwego podziału dochodu i bogactwa w społeczeństwie i zmniejszania nierówności społecznych.

2.2. Oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania, a także unikanie płacenia podatków dzięki agresywnemu planowaniu podatkowemu praktykowanemu przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną oraz działalność na czarnym rynku napędzają rosnące nierówności wynikające z kryzysu gospodarczego oraz programów oszczędnościowych, stanowiąc tym samym znaczące zagrożenie. Nawet najbardziej ostrożne szacunki strat finansowych ponoszonych przez państwa członkowskie wskutek erozji podstawy opodatkowania i przenoszenia zysków są liczone w setkach miliardów euro.

2.3. Globalizacja spowodowała wzrost prędkości i wielkości przepływów kapitału. Tendencja do przenoszenia kapitału do miejsc, w których można z niego uzyskać większe zyski ze względu na korzystniejsze przepisy podatkowe, doprowadziła do powstania problemów dla rządów, które zostały zmuszone do uwzględnienia tych międzynarodowych przepływów kapitału podczas opracowywania polityki podatkowej w większym stopniu od własnych priorytetów natury społecznej i gospodarczej na szczeblu krajowym.

2.4. W ostatnich latach konkurencja podatkowa propagowana przez państwa członkowskie⁽³⁾ doprowadziła do ostatecznych strat dochodów z podatków, co wpłynęło nie tylko na finansowanie podstawowych usług publicznych, ale również na inwestycje publiczne, stanowiące jedną z głównych sił napędowych wzrostu gospodarczego. Choć w krótkiej perspektywie obniżenie opodatkowania może przynieść korzyści państwom, które propagują w ten sposób konkurencję podatkową, to na dłuższą metę ograniczenie dochodów budżetowych okazało się negatywnie wpływać na ogólny wzrost gospodarczy⁽⁴⁾. Państwa członkowskie zachęcają do konkurencji podatkowej poprzez liczne ulgi przyznawane w dziedzinie podatków związanych z konsumpcją lub podatków dochodowych, a także poprzez decyzje podatkowe podejmowane na korzyść przedsiębiorstw wielonarodowych.

⁽¹⁾ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 24, pkt 1.11.

⁽²⁾ Dz.U. C 198 z 10.7.2013, s. 34, pkt 3.4 i 3.6.

⁽³⁾ „Business and Economics Research Journal” nr 2, t. 6, 2015, s. 52–53.

⁽⁴⁾ COM(2009) 201 final, s. 5–6.

2.5. Rozdrobnienie w zakresie przepisów podatkowych przeważające obecnie w Unii Europejskiej, w ramach którego praktycznie każde państwo członkowskie ma własny system opodatkowania, sprawia, że państwa te są, ogólnie rzecz biorąc, bardziej podatne na zjawisko agresywnego planowania podatkowego. Mogą się z tym wiązać znaczne straty z tytułu dochodów w budżetach krajowych. Nadmierna fragmentacja w dziedzinie opodatkowania szkodzi również jednolitemu rynkowi i zmniejsza konkurencyjność UE w stosunku do jej głównych konkurentów na rynku światowym. Harmonizacja polityki podatkowej na szczeblu UE mogłaby doprowadzić z jednej strony do zwiększenia dochodów budżetowych we wszystkich państwach członkowskich, a z drugiej do stworzenia bardziej przyjaznego otoczenia dla przedsiębiorstw poprzez uproszczenie przepisów i zmniejszenie kosztów ich przestrzegania. Harmonizacja powinna wyeliminować luki i różnice występujące w różnych systemach opodatkowania w państwach członkowskich i między nimi.

2.6. Opinia publiczna szczególnie negatywnie oceniła ujawnione w ostatnich latach skandale dotyczące unikania opodatkowania przez osoby bardzo zamożne lub przez przedsiębiorstwa wielonarodowe. Takie afery jak tzw. dokumenty panamskie, LuxLeaks czy skandal związany z firmą Apple ujawniły transakcje finansowe na dziesiątki, a nawet setki miliardów euro, których celem było uniknięcie płacenia podatków w państwach członkowskich.

2.7. Usunięcie ulg podatkowych dotyczących podatków związanych z konsumpcją i podatku dochodowego, a także lepsza harmonizacja podstawy opodatkowania spowodowałyby znaczny wzrost wpływów budżetowych i pobudziłyby inwestycje na całym rynku wewnętrznym. Powszechnie wiadomo, że ze względu na wysokie koszty przestrzegania przepisów, małe i średnie przedsiębiorstwa mają jedynie ograniczony dostęp i niewielkie możliwości, jeśli chodzi o rozwijanie inwestycji zagranicznych.

2.8. W tym kontekście Komisja Europejska, na wniosek Rady, przedstawia szereg przepisów mających na celu znaczne ograniczenie unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego, ale również uniknięcie podwójnego opodatkowania przedsiębiorstw w UE. Jednakże ze względu na fakt, że podatki bezpośrednie pozostają w wyłącznej kompetencji państw członkowskich, postępy w tej dziedzinie są ograniczone, ponieważ niektóre środki proponowane przez Komisję nie uzyskały konsensusu na szczeblu Rady.

2.9. Wśród najważniejszych środków proponowanych przez Komisję Europejską na rzecz walki z unikaniem opodatkowania i agresywnym planowaniem podatkowym znalazły się ulepszenie mechanizmu automatycznej wymiany informacji między krajowymi organami podatkowymi, wprowadzenie ogólnej zasady zapobiegającej nadużyciom do przepisów dotyczących przedsiębiorstw, zobowiązanie przedsiębiorstw wielonarodowych do deklarowania generowanych zysków i płaconych przez siebie podatków w podziale na kraje oraz ponowne zajęcie się projektem w dziedzinie określenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Jednocześnie wprowadzono wiele środków mających na celu ograniczenie nadużyć w obszarze podatku VAT oraz obniżenie o 15 % utraty dochodów („luka w podatku VAT”).

2.10. Ponadto Komisja aktywnie zaangażowała się w proces negocjacyjny prowadzony na szczeblu OECD, który w 2015 r. doprowadził do podpisania porozumienia pod nazwą BEPS (erozja bazy podatkowej i przenoszenie zysków). Norma ta ma na celu wprowadzenie bardziej rygorystycznych przepisów podatkowych w dziedzinie handlu transgranicznego i jest ukierunkowana w szczególności na zwalczanie agresywnego planowania podatkowego. Państwa członkowskie są na etapie wdrażania środków zaproponowanych w ramach tego porozumienia i wprowadziły dodatkowe przepisy w tej dziedzinie.

3. Propozycje Komitetu

3.1. Zwalczanie unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego

3.1.1. Agresywne planowanie podatkowe propagowane przez niektóre przedsiębiorstwa prowadzi do utraty znaczących przychodów w budżetach państw członkowskich. EKES uważa, że agresywne planowanie podatkowe, powodując erozję bazy podatkowej, zmusza w konsekwencji państwa członkowskie do podniesienia poziomu opodatkowania, co stanowi samo w sobie praktykę niemoralną znacząco wpływającą na funkcjonowanie rynku wewnętrznego i zakłócającą sprawiedliwość systemu podatkowego z punktu widzenia podatników. W istocie, w ujęciu bezwzględnym w wielu przypadkach obywatela i małe przedsiębiorstwa płacą wyższe podatki niż duże przedsiębiorstwa. EKES zaleca, by państwa członkowskie zdwoiły wysiłki na rzecz jak najszybszego wprowadzenia przepisów mających na celu walkę z tym nadzwyczaj szkodliwym zjawiskiem.

3.1.2. W negocjacjach prowadzonych na poziomie OECD uczestniczyło ponad sto krajów, a rozmowy doprowadziły do stworzenia pakietu środków zawartych w normie BEPS. Środki podjęte w celu zwalczania unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego mogą przynieść oczekiwane rezultaty tylko w takim stopniu, w jakim staną się normami przyjętymi na całym świecie. EKES zaleca, by Komisja i państwa członkowskie kontynuowały i intensyfikowały swoje wysiłki dotyczące negocjacji na szczeblu organizacji międzynarodowych w celu opracowania skutecznych i odpowiednio wdrożonych przepisów na rzecz zwalczania unikania opodatkowania i agresywnego planowania podatkowego.

3.1.3. Rada zatwierdziła kryteria zaproponowane przez Komisję w celu opracowania wykazu jurysdykcji znanych jako raje podatkowe. Uważa, że środek ten będzie stanowił ważny krok w walce z agresywnym planowaniem podatkowym jedynie pod warunkiem, że tego rodzaju wykaz zostanie uzupełniony o sankcje mające zastosowanie do tych jurysdykcji oraz do przedsiębiorstw, które w dalszym ciągu będą stosować agresywne planowanie podatkowe w ramach swoich operacji finansowych. Sankcje te mogłyby obejmować zakaz dostępu tych przedsiębiorstw do funduszy publicznych, w tym również do zamówień publicznych.

3.1.4. System dotyczący decyzji podatkowych został wprowadzony z inicjatywy Komisji w 2015 r. w ramach obowiązkowej automatycznej wymiany informacji. Państwa członkowskie powinny korzystać z tego systemu w celu zwrócenia uwagi na decyzje podatkowe wywołujące zakłócenia konkurencji na rynku, a więc decyzje, które umożliwiają przedsiębiorstwom korzystanie z ulg lub zwolnień podatkowych mogących stanowić nieuzasadnioną pomoc państwa. Komitet zaleca państwom członkowskim powstrzymanie się od dalszego zachęcania do konkurencji podatkowej poprzez liczne decyzje podatkowe, których nie uzasadniają rzeczywiste uwarunkowania gospodarcze działań, lecz które w nieuzasadniony sposób są korzystne dla niektórych przedsiębiorstw, w odróżnieniu od ich konkurentów.

3.2. *Reforma podatkowa na szczeblu Unii Europejskiej*

3.2.1. Rozdrobnienie systemu podatkowego w UE jest szkodliwe dla jednolitego rynku, ponieważ ogranicza możliwość inwestycji transgranicznych, zwłaszcza w przypadku MŚP. EKES uważa, że harmonizacja i uproszczenie przepisów podatkowych powinny mieć priorytetowe znaczenie dla państw członkowskich. Wysiłki w zakresie harmonizacji należy ponadto uzupełnić całkowitym zniesieniem przeszkód o charakterze podatkowym.

3.2.2. Globalizacja sprawiła, że obciążenie podatkowe zostało przesunięte z kapitału na rynek pracy. Doprowadziło to do zwiększenia kosztów pracy i pogłębiło nierówności. Komitet zaleca przeniesienie obciążeń podatkowych z obszaru zatrudnienia na finanse lub praktyki szkodliwe dla środowiska naturalnego.

3.2.3. Komisja niedawno ponownie zajęła się swoim wnioskiem mającym na celu wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) dotyczącej dużych przedsiębiorstw o obrocie przekraczającym 750 mln EUR. Może on doprowadzić do harmonizacji systemu opodatkowania dochodów przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Jeżeli system okaże się skuteczny i dzięki skuteczniejszemu pozyskiwaniu dochodów budżetowych oraz utworzeniu bardziej przewidywalnego i bardziej przyjaznego przedsiębiorstwom systemu opodatkowania będą powstawać miejsca pracy i inwestycje, EKES proponuje objęcie nim całej UE, a nawet rozpozszecznianie go poza jej granicami.

3.2.4. Komitet opowiada się za tym, by formuła podziału dochodu podlegającego opodatkowaniu, w ramach operacji konsolidacji wiążącej się z CCCTB, opierała się w miarę możliwości na zasadzie opodatkowania zysków w miejscu, w którym miała miejsce działalność prowadząca do ich wygenerowania. Ułatwiłoby to osiągnięcie konsensusu niezbędnego do zatwierdzenia tego środka. Jeśli niedawne działania podjęte na szczeblu europejskim w celu zwalczania unikania opodatkowania nie przyniosą efektów i jeśli CCCTB nie doprowadzi do osiągnięcia celów, można by rozważyć wprowadzenie minimalnej stawki podatku od przedsiębiorstw, aby nie dopuścić do równania do dołu

3.2.5. EKES uważa, że zwiększenie zasobów własnych UE umożliwi silniejsze wspieranie rozwoju i polityki spójności w państwach członkowskich. Dlatego zaleca państwom członkowskim znalezienie rozwiązań dla wdrożenia zaleceń Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych.

3.2.6. W ramach wysiłków zmierzających do harmonizacji systemów opodatkowania w UE, EKES ponawia swoją propozycję wprowadzenia „węza podatkowego”, na wzór „węza walutowego” uruchomionego przed wprowadzeniem wspólnej waluty. Choć decydenci polityczni mogliby uznać wdrożenie tego rodzaju narzędzia za dość trudne, ze względu na złożoność obowiązujących systemów podatkowych w państwach członkowskich, EKES uważa, że w pierwszym etapie mógłby on objąć trzy rodzaje dochodów podatkowych, generujących 90 % przychodów budżetowych państw członkowskich: podatek VAT, podatek dochodowy i składki na ubezpieczenie społeczne.

3.2.7. W dziedzinie podatków bezpośrednich kontrolę zachowują państwa członkowskie, zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej. EKES jest zdania, że wprowadzenie systemu większości kwalifikowanej w dziedzinie podatków bezpośrednich umożliwiłoby dalsze wspieranie wysiłków na rzecz harmonizacji przepisów w dziedzinie ustalania podstawy opodatkowania dotyczącej głównych podatków. Możliwe byłoby przyspieszenie postępów w propagowaniu polityki podatkowej, co mogłoby okazać się korzystne dla rynku wewnętrznego i stworzyć znaczący potencjał wzrostu, ponieważ zharmonizowany system doprowadziłby do znacznego zmniejszenia kosztów przestrzegania przepisów ponoszonych przez przedsiębiorstwa i do utworzenia bardziej przewidywalnego systemu podatkowego w UE.

3.2.8. Istnienie strefy euro jako regionu posługującego się wspólną walutą, który w przyszłości obejmie większość państw członkowskich, może wymagać wymaga harmonizacji systemów opodatkowania i systemów opieki społecznej. Według opinii ekspertów w dziedzinie polityki pieniężnej, rozdrobnienie systemów podatkowych w strefie euro doprowadziło do pogłębienia skutków niedawnego kryzysu gospodarczego i finansowego. Przedłużanie sytuacji, w której wspólna waluta istnieje w strefie ekonomicznej składającej się z różnych systemów opodatkowania, osłabi jednolity rynek. Ujednolicenie podstaw opodatkowania w odniesieniu do głównych rodzajów opłat i podatków obniży koszty przestrzegania przepisów ponoszone przez przedsiębiorstwa oraz może stworzyć dodatkowe zasoby, które przedsiębiorstwa będą mogły przeznaczyć na inwestycje, badania naukowe i innowacje.

3.2.9. Jeśli chodzi o zyski, wprowadzenie zróżnicowanego systemu wspierającego przedsiębiorstwa ponownie je inwestujące pobudzi wzrost gospodarczy i stworzy dodatkowe miejsca pracy w UE. Ponadto wzrostowi gospodarczemu sprzyjałby środek polegający na zniesieniu wszystkich zwolnień z płatności podatków dla przedsiębiorstw dokonujących redystrybucji większości swoich dochodów za pomocą dywidendy.

3.2.10. Harmonizacja podatkowa w strefie euro oparta o zasadę konwergencji i opodatkowania dostosowanego do sytuacji stworzy zasoby niezbędne do ożywienia inwestycji publicznych i sprzyjania inwestycjom prywatnym.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Nowy kontekst strategicznych stosunków UE–CELAC oraz rola społeczeństwa obywatelskiego”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2017/C 434/04)

Sprawozdawca: **Mário SOARES**

Współsprawozdawca: **Josep PUXEU ROCAMORA**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	30.3.2017
Podstawa prawna	Artykuł 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia na sesji plenarnej	21.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	179/15/31

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Region Ameryki Łacińskiej i Karaibów, obecnie tworzący Wspólnotę Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC), od wieków podziela z Europą te same zasady i wartości, co buduje wspólną wizję świata. Tak więc stworzenie wzmocnionego bloku UE–CELAC i opracowanie wspólnej strategii wobec globalnych wyzwań zwiększy pozycję obu stron w wymiarze międzynarodowym.

1.2. Europa i jej państwa członkowskie to największy inwestor i główny partner Ameryki Łacińskiej i Karaibów. Powiązania polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne i historyczne kształtowały się przez wieki i znajdują również odzwierciedlenie w organizowanych co dwa lata szczytach szefów państw i rządów, zgromadzeniu parlamentarnym, różnego rodzaju porozumieniach i przede wszystkim w rozbudowanej sieci społecznej.

1.3. Nowe wyzwania globalne wymagają wzmocnienia tego bloku państw, a przede wszystkim określenia nowej strategii wykraczającej poza formalizm i górnolotne deklaracje, tak aby zająć wyraźne i zdecydowane stanowisko na arenie światowej. W nowym kontekście geopolitycznym region Ameryki Łacińskiej staje się jeszcze ważniejszym priorytetem strategicznym polityki zewnętrznej UE.

1.4. EKES z zadowoleniem podkreśla, że Komisja Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego omawia obecnie rezolucję na ten temat, w której zakłada się, że Ameryka Łacińska i Karaiby są ważnym partnerem UE, a priorytetem działań zewnętrznych Unii wobec CELAC powinno być wzmocnienie dialogu politycznego i współpracy w dziedzinie migracji, zmiany klimatu i energii ze źródeł odnawialnych, zwalczanie zorganizowanej przestępczości i pogłębienie stosunków politycznych, kulturalnych i społeczno-gospodarczych.

1.4.1. EKES ma nadzieję, że najbliższy szczyt szefów państw i rządów UE–CELAC w dniach 26–27 października 2017 r. zdoła znaleźć rozwiązania wyzwań, przed jakimi stoi dzisiejszy świat i planeta, a także nakreśli strategię na rzecz wzmocnienia więzi strategicznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych między obydwoma regionami.

1.4.2. Zachęca do podpisania kompleksowej umowy ramowej między Unią Europejską a CELAC, która obejmowałaby zasady działania w dziedzinie dialogu politycznego, współpracy i rozwoju zrównoważonego. Mogłoby to stanowić podstawę geopolitycznej interwencji o zasięgu światowym i wzmocniłoby pozycję obu regionów na arenie międzynarodowej.

1.4.3. EKES wzywa wszystkich przywódców politycznych UE oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów do uznania i promowania udziału społeczeństwa obywatelskiego. W tym celu ważne są następujące aspekty:

- we wszystkich negocjacjach sformalizowano usystematyzowany dialog ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim; udział społeczeństwa obywatelskiego powinien opierać się na kryteriach reprezentatywności organizacji i równowadze między poszczególnymi sektorami; w wypadku negocjacji nad umowami o wolnym handlu należałoby zagwarantować faktyczny udział społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich etapach negocjacji oraz podczas wdrażania i oceny wyników,
- należy zaplanować od samego początku niezbędne i wystarczające środki materialne dla wszystkich mechanizmów uczestnictwa przewidzianych w umowach w celu umożliwienia wypełnienia wyznaczonych zadań,
- przejrzystość oraz zorganizowany i regularny dialog z władzami muszą stanowić podstawę zaufania w celu zapewnienia wysokiej jakości działań zaangażowanych podmiotów,
- należy skoncentrować się na jednej, zinstytucjonalizowanej i odpowiednio finansowanej strukturze oraz na monitorowaniu i kontroli podpisanych umów, zgodnie z zasadą „jedna umowa, jeden organ społeczeństwa obywatelskiego”.

1.4.4. EKES potwierdza, że priorytetowe cele społeczeństwa obywatelskiego to m.in. konsolidacja demokracji, zrównoważony rozwój ludzki, sprawiedliwość i spójność społeczna, ochrona zasobów naturalnych i środowiska naturalnego, pełne poszanowanie praw człowieka i norm pracy oraz przyszłość godnej pracy i zwalczanie nierówności.

1.4.5. Uważa za część swojej misji aktywny udział w budowaniu świata, w którym możliwe będzie pokojowe egzystowanie, ze wszystkimi różnicami i dzięki dialogowi. Świata, w którym wszystkie państwa i społeczności będą w stanie się rozwijać i tworzyć – w oparciu o swoją kulturę – demokratyczne, integracyjne społeczeństwo dobrobytu. Komitet domaga się udziału w tym procesie.

2. Złożony i zmieniający się kontekst globalny

2.1. Obecnie świat boryka się z różnymi wyzwaniami wymagającymi bardzo złożonych rozwiązań: coraz szybciej postępująca zmiana klimatu, narastanie konfliktów zbrojnych i wywołana nimi ucieczka tysięcy uchodźców, powrót nacjonalizmu i jednostronnej wizji rozwiązywania konfliktów, a nawet powrót zagrożenia nuklearnego.

2.2. Handel światowy rozwija się w takim kierunku, że chociaż z politycznego punktu widzenia mógłby doprowadzić do większej równowagi między różnymi obszarami, to jednak nadal utrzymuje on, a czasem nawet zwiększa, nierówności między biednymi a bogatymi, również w obrębie tego samego regionu czy państwa.

2.3. W wielu częściach świata zagrożone jest przestrzeganie praw podstawowych oraz międzynarodowych norm ONZ i MOP. Nadal łamane są prawa kobiet, dzieci czy mniejszości etnicznych, religijnych bądź kulturowych. Wciąż mamy również do czynienia z brakiem poszanowania podstawowych wolności, co naraża na szwank bezpieczeństwo i jakość życia ludzi.

2.4. Porozumienie klimatyczne z Paryża spotkało się z szerokim poparciem nawet w takich tradycyjnie niechętnych temu zagadnieniu krajach jak USA czy Chiny. Jest ono obecnie kwestionowane przez nową administrację amerykańską, która zapowiedziała zamiar wycofania się z porozumienia, co stawia pod znakiem zapytania plan na rzecz czystej energii wdrożony w 2015 r. z myślą o zmniejszeniu emisji z sektora energetycznego i zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych.

2.5. Po okresie, kiedy wydawało się, że świat zaczyna znajdować równowagę, kryzys finansowy z 2007 r. uwidocznili, również w krajach rozwiniętych, skutki braku kontroli nad rynkami. Konflikty nie tylko nie zmniejszyły się, ale wręcz nasiliły. Uwypukliły się także różnorodne interesy poszczególnych państw i regionów.

2.6. W Europie ponowne wystąpienie znacznych różnic wpływających na współpracę UE z Rosją czy Turcją (która kontynuuje negocjacje w sprawie przystąpienia do UE) dowodzi, że ta delikatna równowaga uległa zachwianiu bądź jest poważnie zagrożona.

2.7. Nowa administracja USA, a zwłaszcza jej niejasne działania i – wydaje się – większa niechęć do UE, jeszcze bardziej skomplikuje sytuację międzynarodową. Zawieszenie negocjacji w sprawie TTIP, wystosowanie ostrzeżenia do ONZ, że działania USA nie będą zawsze zgodne z kryteriami ONZ-u dotyczącymi podejmowania decyzji, brak ratyfikacji Partnerstwa Transpacyficznego (TPP), próby zmiany polityki migracyjnej, kwestionowanie zwyczajowych praktyk między sprzymierzonymi państwami – wszystko to prowadzi do niepewności i zwiększa niestabilność w wymiarze międzynarodowym.

2.8. Te i inne zagrożenia i wyzwania można rozwiązać jedynie w wymiarze globalnym, podejmując wynegocjowane i możliwe do zrealizowania, a jednocześnie wiążące zobowiązania w celu przygotowania rzeczywistych rozwiązań, które będą bardziej złożone i powinny mieć charakter wielostronny.

3. Europa: globalny podmiot oraz strategiczne stowarzyszenia

3.1. EKES jest zdania, że aby Europa mogła nadal odgrywać pierwszoplanową rolę w aktualnych złożonych ramach stosunków międzynarodowych, potrzebuje partnerów i sprzymierzeńców zainteresowanych nie tylko rozwojem i handlem, ale przede wszystkim podzielających te same wartości i zasady. Wartość dodana Unii Europejskiej może i powinna się przejawiać właśnie w ten sposób.

3.2. Dotychczasowa strategia Europy wobec Ameryki Łacińskiej i Karaibów opierała się m.in. na następujących elementach:

- promowaniu spójności społecznej,
- wspieraniu integracji regionalnej w Ameryce Łacińskiej,
- promowaniu współpracy na linii południe-południe,
- podpisaniu układów o stowarzyszeniu, umów o dialogu politycznym i współpracy, umów handlowych bądź o partnerstwie strategicznym (umowy z Meksykiem i Chile z 2002 r., umowa w sprawie współpracy gospodarczej z 15 państwami Karaibów z 2008 r., układ o stowarzyszeniu z Ameryką Środkową z 2012 r., wielostronna umowa handlowa z Peru i Kolumbią z 2010 r. oraz Ekwadorem z 2014 r., umowa o dialogu politycznym i współpracy z Kubą, strategiczne partnerstwo z Brazylią z 2008 r.)⁽¹⁾.

3.3. Politycznymi przejawami tej strategii są szczyt szefów państw i rządów Europy, Ameryki Łacińskiej i Karaibów oraz późniejszy szczyt z CELAC i Europejsko-Latynoamerykańskim Zgromadzeniem Parlamentarnym (Eurolat), parlamentarnym organem strategicznego partnerstwa dwóch regionów.

3.4. Na poziomie globalnym Europa zdecydowanie poparła cele zrównoważonego rozwoju Narodów Zjednoczonych, przygotowując cele agendy 2030 i porozumienia paryskiego. Unia przyjęła jako swoje:

- ochronę praw społecznych, pracowniczych i kulturalnych,
- wspieranie zrównoważonego i bardziej sprawiedliwego rozwoju gospodarczego,
- ochronę planety i zwalczanie negatywnych skutków zmiany klimatu,
- poszanowanie i pełne przestrzeganie praw człowieka,
- przyczynienie się do utrzymania pokoju, multilateralizmu oraz wyeliminowania obecnych konfliktów drogą negocjacji.

3.5. W tym kontekście solidny blok UE–CELAC dysponowałby większą siłą przebicia na arenie międzynarodowej i miałby zasadnicze znaczenie dla zachowania wartości podzielanych przez obie strony. Nadszedł więc czas, aby zbadać, czy ta strategia, która przyniosła bez wątpienia cenne rezultaty, jest wystarczająca w obliczu wyzwań globalnych stojących przed obydwoma regionami.

⁽¹⁾ W 2016 r. wznowiono negocjacje z państwami Mercosuru w celu podpisania układu o stowarzyszeniu.

3.6. EKES uważa za niezbędne przeprowadzenie poważnej debaty międzyregionalnej, podczas której otwarcie wskaże się nie tylko uzyskane dotychczas wyniki, ale także niedociągnięcia i ograniczenia, które nadal mają miejsce, wyciągnie wnioski z tego, co się wydarzyło, poszuka rozwiązań bieżących wyzwań, podkreśli poszanowanie podzielanych wartości i zasad, a tym samym zbuduje stosunki oparte na nowej i szerszej współpracy i legitymizacji.

4. Nowy impuls w stosunkach UE–CELAC

4.1. Sytuacja na świecie stwarza okazję do nawiązania solidniejszych i skuteczniejszych kontaktów między Ameryką Łacińską i Karaibami a Europą, które warto byłoby w przyszłości urzeczywistnić w umowie UE–Mercosur⁽²⁾. Umowa ta stanowi poważne wyzwanie dla UE, gdyż w razie jej ratyfikacji cały region Ameryki Łacińskiej, z wyłączeniem Boliwii i Wenezueli, zostałby ściśle powiązany politycznie i gospodarczo z Unią Europejską. Renegocjacja umowy z Meksykiem ma istotne znaczenie dla tego kraju, a dla Europy stanowi możliwość większego zaangażowania w obliczu dającego się przewidzieć osłabienia wymiany między Meksykiem a USA.

4.2. Stosunki między UE a państwami Ameryki Łacińskiej i Karaibów muszą być użyteczne dla wszystkich, tj. dla wszystkich państw po obu stronach, a zwłaszcza dla ich obywateli.

4.3. Jednym z kluczowych aspektów interakcji pomiędzy wymiarem politycznym, społecznym, środowiskowym i gospodarczym rozwoju są inwestycje produkcyjne w obu regionach. UE i jej państwa członkowskie pozostają głównym inwestorem w tym regionie. Państwa Ameryki Łacińskiej i Karaibów to drugi partner handlowy UE. Wraz z CELAC i Unią Europejską stanowią jedną trzecią członków ONZ i odpowiadają za ok. 25 % światowego PKB.

4.4. Pogłębienie współpracy między Ameryką Łacińską i UE pozwoliłoby przyspieszyć wzrost gospodarczy, dokonać w ramach zmiany strukturalnej postępu na rzecz przechodzenia na sektory intensywnie korzystające z wiedzy, zmniejszyć ubóstwo, zwiększyć włączenie społeczne i chronić środowisko naturalne.

Wszystko to można by osiągnąć poprzez:

- pogłębianie układów o stowarzyszeniu otwierających drogę inwestycjom, zwłaszcza w nową działalność opartą na intensywnym wykorzystaniu wiedzy i miejscach pracy wysokiej jakości,
- pobudzanie tworzenia małych i średnich przedsiębiorstw poprzez tworzenie miejsc pracy w sieci,
- inwestowanie w dziedziny ułatwiające zrównoważony wzrost, godną pracę, włączenie społeczne i zrównoważenie środowiskowe,
- zachęcanie do innowacji i demokratyzacji nowych technologii oraz przyczynianie się do ich masowego rozpowszechnienia, zwłaszcza technologii informacyjno-komunikacyjnych (ITC),
- tworzenie infrastruktury sprzyjającej włączeniu społecznemu i przyjaznej dla środowiska, która ułatwiałaby dostęp do podstawowych usług w nowym kontekście rozwoju miejskiego oraz promowała spójność społeczną,
- zachęcanie do inwestowania w technologie mające na celu ograniczenie globalnego ocieplenia,
- zwiększanie wykorzystania przyjaznych dla środowiska źródeł energii, uzupełnianie zużycia energii niekonwencjonalnymi źródłami odnawialnymi oraz korzystanie z doświadczenia przedsiębiorstw europejskich w tej dziedzinie w celu przejścia na ekologiczną gospodarkę,

⁽²⁾ Mercosur liczy 250 mln mieszkańców, co czyni go piątą gospodarką świata, z PKB sięgającym 2 bln USD. Ponad 5 % BIZ UE zlokalizowane jest w tym regionie, gdzie UE jest głównym inwestorem. Eksport unijny do Mercosuru sięgnął w 2016 r. 41 633 mln EUR, a import z tego regionu – 40 330 mln EUR. To dziesiąty rynek eksportowy dla Unii.

— promowanie i wzmocnianie organizacji przedsiębiorców i związków zawodowych jako kluczowych podmiotów dialogu społecznego, aby w jak najbardziej harmonijny sposób sprzyjać rozwojowi lokalnej tkanki produkcyjnej oraz ograniczyć gospodarkę nieformalną.

4.5. Byłoby to korzystne dla gospodarczego i społecznego dobrobytu obydwóch regionów, co z pewnością doprowadziłoby do stworzenia nowych miejsc pracy, np. poprzez:

- nowe możliwości biznesowe dla przedsiębiorstw w nietradycyjnych obszarach, takich jak nowe technologie, ekologiczna gospodarka i sieci społeczne,
- rozwój tradycyjnych rynków m.in. w sektorze telekomunikacji, motoryzacyjnym, farmaceutycznym, energii elektrycznej i bankowym,
- otwarcie nowych rynków dla MŚP,
- zaopatrzenie w zasoby naturalne i żywność, przy jednoczesnym wspieraniu zachowania różnorodności biologicznej i zrównoważenia środowiskowego,
- wspieranie gospodarki społecznej i solidarnej jako mechanizmu poprawy struktury społeczno-gospodarczej, uwidocznienia szarej strefy czy zmniejszenia migracji.

4.6. UE i CELAC borykają się z wyzwaniami, ale również mają możliwości pozytywnego rozwoju w obszarach ważnych dla obydwu stron. Procesowi temu sprzyjałyby wspólne działania w takich obszarach, jak:

- kształcenie i szkolenie wysokiej jakości dostępne dla wszystkich,
- godne warunki pracy dla kobiet i ludzi młodych,
- mobilność i uznanie praw, a zwłaszcza wykorzystanie sprawdzonych korzyści płynących z programu wymiany studentów Erasmus.

4.7. Zdaniem EKES-u relacja między działalnością publiczną a sektorem prywatnym powinna dążyć do wspierania rozwoju gospodarczego, lepszego współdziałania przedsiębiorstw oraz zapewniania inwestycji we wzrost. Komitet podkreśla konieczność zwalczania gospodarki nieformalnej oraz przeciwdziałania zapóźnieniu rozwojowemu i niskiej konkurencyjności MŚP. Wzywa do ułatwienia i usprawnienia mobilności między obydwoma regionami oraz zapewnienia wzajemnej spójności praw pracowniczych i koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

4.8. Komitet uznaje, że zasadniczą kwestią jest przewyższenie fragmentarycznej wizji stosunków między obydwoma regionami i postrzeganie gospodarki, praw człowieka i rozwoju zrównoważonego jako niepodzielnej całości. Współpraca i wzajemna pomoc mają kluczowe znaczenie dla wdrożenia planu działania i wspólnego programu umożliwiających stawienie czoła najważniejszym wyzwaniom naszego świata, takim jak ubóstwo, zmiana klimatu i konflikty zbrojne.

5. **Udział społeczeństwa obywatelskiego: ograniczenia i perspektywy**

5.1. Wartość, obecność i aktywny udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego obydwu regionów, wymiana doświadczeń i dzielenie się projektami, aktywne angażowanie się w ustalone działania – wszystko to zasługuje na szacunek i uznanie oraz musi zostać wdrożone jako fundamentalne elementy nowego modelu strategicznych stosunków.

5.2. EKES sądzi, że przed społeczeństwem obywatelskim obu regionów stoją szanse i wielkie wyzwanie, ponieważ dwustronne stosunki wymagają nowego wymiaru, który nie podważałby ani nie pomijał osiągnięć, lecz jednocześnie rozwijałby się w sposób bardziej polityczny i strategiczny.

5.3. *Ograniczenia*

5.3.1. Choć w ostatnich latach coraz częściej uznaje się społeczeństwo obywatelskie za niezbędny element wzmocnienia strategii między obydwoma regionami, to jednak wciąż istnieją ograniczenia utrudniające jego skuteczniejsze zaangażowanie, zwłaszcza z następujących powodów:

- udział zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego nie jest wystarczająco zinstytucjonalizowany,

- brakuje środków finansowych umożliwiających regularne uczestnictwo w działaniach,
- istnieją trudności w uregulowanym i otwartym dialogu z władzami,
- brak przejrzystości w negocjacjach w sprawie umów, zwłaszcza tych o charakterze handlowym, znacznie ogranicza możliwość przeanalizowania tych porozumień i przekazania odpowiednim władzom wniosków i postulatów społeczeństwa,
- mnożenie struktur monitorowania w podpisanych umowach komplikuje i utrudnia ich kontrolowanie.

5.4. Prognozy

5.4.1. Przewyciężenie tych ograniczeń wymaga planu działania i programu, które:

- wzmocnią w realistyczny, wyważony i ambitny sposób partnerstwo między obydwojma regionami, wzbudzając zaufanie wszystkich podmiotów i zapewniając większą przejrzystość procesu,
- zapewnią uczestnikom legitymację społeczną poprzez uwzględnienie i rozwinięcie zagadnień o rzeczywistym znaczeniu dla obywateli w obydwóch regionach,
- obejmą działania dające UE i CELAC silniejszą pozycję na arenie międzynarodowej, przy poszanowaniu podzielanych przez nie i charakteryzujących je zasad i wartości,
- uznają asymetrię za wyzwanie do pokonania, proponując przejściowe mechanizmy zniesienia lub wyrównania tych różnic.

5.5. Komitet zaznacza, że dla powodzenia wszelkich negocjacji między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami fundamentalne znaczenie ma sformalizowanie usystematyzowanego dialogu ze zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim, gwarantującego jego faktyczny udział na każdym etapie negocjacji oraz podczas wdrażania i oceny wyników. W tym kontekście EKES z zadowoleniem przyjmuje rozpoczęcie działalności przez Wspólny Komitet Konsultacyjny UE-Chile, do którego utworzenia przyczynił się wraz z chilijskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

5.6. Utrzymuje, że priorytetowe cele w relacjach między społeczeństwem obywatelskim w Europie i Ameryce Łacińskiej to konsolidacja demokracji, zrównoważony rozwój ludzki, sprawiedliwość i spójność społeczna, ochrona zasobów naturalnych i środowiska naturalnego, pełne przestrzeganie praw człowieka i poszanowanie godnej pracy.

5.7. Brak usystematyzowanego i szerokiego dostępu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego z Europy, Ameryki Łacińskiej i Karaibów do informacji wielokrotnie opisywano jako główny problem w monitorowaniu stosunków UE z Ameryką Łacińską i Karaibami i jedną z największych przeszkód dla odpowiedniego przygotowania propozycji przez społeczeństwo obywatelskie. EKES ponownie stwierdza, że dostęp do informacji musi być jedną z priorytetowych osi stosunków między obydwojma regionami. Dlatego też niezbędne jest ustanowienie zasad i jasnych procedur w odniesieniu do dostępu do informacji i ich upowszechniania.

5.8. Jeśli strony będące sygnatariuszami porozumień rzeczywiście cenią udział społeczeństwa obywatelskiego, powinny zaplanować od samego początku niezbędne i wystarczające środki materialne dla wszystkich mechanizmów uczestnictwa przewidzianych w umowach w celu umożliwienia wypełnienia zadań.

5.9. EKES wyraża zadowoleniem z przeprowadzonej niedawno reformy Fundacji UE–Ameryka Łacińska i Karaiby. Może to stanowić istotny element nowego impulsu wzmacniającego partnerstwo obu regionów. Ponawia swoją propozycję poczynioną w deklaracji z Santiago de Chile z 2012 r., skierowaną do szefów państw UE i CELAC, aby program prac Fundacji w znacznym stopniu uwzględniał faktyczną i skuteczną współpracę z instytucjami reprezentującymi zorganizowane społeczeństwo obywatelskie na obu kontynentach.

5.10. Komitet apeluje, aby w ramach uzgodnionej polityki i działań dążyć do poprawy spójności i pozytywnego wpływu stosunków między dwoma regionami z myślą o zagwarantowaniu jakości i znaczenia tych środków i zapewnieniu ich akceptacji przez zainteresowane społeczeństwo obywatelskie.

6. Propozycje społeczeństwa obywatelskiego

6.1. W dniach 26 i 27 października 2017 r. odbędzie się w Salwadorze szczyt szefów państw i rządów Unii Europejskiej i Wspólnoty Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (UE–CELAC). Zdaniem EKES-u, z uwagi na oziębienie stosunków między USA i Ameryką Łacińską, szczyt powinien mieć na celu wzmocnienie więzi strategicznych, politycznych, gospodarczych, społecznych i kulturowych między Unią Europejską, Ameryką Łacińską i Karaibami.

6.2. Komitet zachęca decydentów politycznych obydwu regionów do większej obecności i podejmowania coraz skuteczniejszych działań z myślą o ochronie planety, przeciwdziałaniu zmianie klimatu, zachowaniu różnorodności biologicznej i zrównoważonego rozwoju, promowaniu dobrobytu ludzi, wniesieniu wkładu w wyeliminowanie ubóstwa, zapewnieniu spójności społecznej i terytorialnej, sprzyjaniu edukacji, wysokiej jakości ochronie zdrowia dla wszystkich i równości płci, zachowaniu kultury ludów, obronie pokoju, docenieniu roli instytucji międzynarodowych oraz zachowaniu multilateralizmu.

6.3. Komitet uważa za część swojej misji aktywny udział w całym procesie budowania świata, w którym możliwe będzie pokojowe egzystowanie, ze wszystkimi różnicami i dzięki dialogowi. Świata, w którym wszystkie państwa i społeczności będą w stanie się rozwijać i tworzyć – w oparciu o swoją kulturę – demokratyczne, integracyjne społeczeństwo dobrobytu. Komitet domaga się udziału w tym procesie.

6.4. EKES wzywa wszystkich przywódców politycznych UE oraz Ameryki Łacińskiej i Karaibów do uznania i promowania udziału społeczeństwa obywatelskiego, tak aby włączyć jak największą liczbę obywateli w proces podejmowania decyzji. EKES nie chce nikogo wykluczać, jest jednak zdania, że instytucjonalny i zinstytucjonalizowany udział umożliwi bardziej uporządkowane i skuteczniejsze zaangażowanie.

6.5. Upowszechnianie godnej pracy powinno stać się priorytetem polityki na rzecz współpracy między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami. W tym kontekście należy podejmować konkretne zobowiązania dotyczące poszanowania podstawowych konwencji MOP i przewidzieć mechanizmy weryfikacji ich zgodności z zasadami udziału społecznego i związkowego we wszystkich politykach i negocjacjach między UE a Ameryką Łacińską i Karaibami.

6.6. EKES uważa, że w obecnym kontekście geopolitycznym układy o stowarzyszeniu, umowy handlowe, umowy o dialogu politycznym i partnerstwa strategiczne pozostają ważnymi narzędziami, ale w dzisiejszych czasach nie są już jedynymi dostępnymi instrumentami. Obecnie najważniejsze znaczenie ma świadomość, że podmioty podzielające wspólne wartości i wizje kulturalne, historyczne czy polityczne powinny utworzyć strategiczny blok zdolny wywierać wpływ na arenie międzynarodowej. Umowy powinny być odzwierciedleniem takiej świadomości, a nie jej instrumentem.

6.7. EKES zachęca do podpisania kompleksowej umowy ramowej między Unią Europejską a CELAC, która obejmowałaby zasady działania w dziedzinie dialogu politycznego, współpracy i rozwoju zrównoważonego oraz gospodarczego. Mogłoby to stanowić podstawę geopolitycznego działania o zasięgu światowym, w ramach którego określono by metody interwencji na wypadek zagrożenia wspólnych zasad i wartości.

6.8. EKES jest zdania, że fundamentalne znaczenie ma uznanie udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego jako podmiotu wnoszącego wkład w tworzenie globalnej świadomości ułatwiającej, promującej i wspierającej globalne rozwiązania na rzecz pokoju, zrównoważonego rozwoju, sprawiedliwego handlu i dobrobytu wszystkich narodów i regionów.

Bruksela, dnia 21 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Rola i perspektywy dla partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kontekście nowych form pracy”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)

(2017/C 434/05)

Sprawozdawczyni: **Franca SALIS-MADINIER**

Współsprawozdawca: **Jukka AHTELA**

Wniosek o konsultację	Prezydencja estońska Rady, 17.3.2017
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	19.7.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania	185/2/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest uznanie roli dialogu społecznego i rokowań zbiorowych na wszystkich szczeblach oraz jego wzmocnienie w obecnym okresie wielkich przemian cyfrowych, ekologicznych i demograficznych, które wywołują głębokie przeobrażenia z punktu widzenia pracowników i pracodawców jako partnerów społecznych oraz z punktu widzenia ich stosunków.

1.2. EKES uważa, że obecne przemiany mają tak dużą skalę, że wymagają wspólnej, szerokiej i otwartej dla wszystkich refleksji. Metoda opiera się na dialogu społecznym na wszystkich szczeblach oraz na zaangażowaniu wszystkich zainteresowanych stron, by stale poszukiwać nowych odpowiednich rozwiązań, przedstawiać propozycje i wymyślać świat jutra.

1.3. Podmioty będące partnerami społecznymi muszą trzeźwo patrzeć na przyspieszenie i zakres przemian, działać zdecydowanie, by ograniczyć ich negatywne skutki, oraz mieć przekonanie, że gospodarka dzielenia się może przynieść pozytywne zmiany i szanse, które należy wykorzystać.

1.4. EKES jest przekonany, że cele i podstawowe zasady dialogu społecznego pozostają aktualne w nowym świecie pracy. Dialog społeczny – który obejmuje między innymi informowanie, konsultacje i udział pracowników – musi opierać się na wzajemnym zaufaniu i poszanowaniu praktyk krajowych.

1.5. Komitet potwierdził w szeregu opinii kluczową rolę dialogu społecznego w kontekście nowych form pracy⁽¹⁾. Dialog społeczny musi odgrywać pierwszoplanową rolę na wszystkich właściwych szczeblach, przy pełnym poszanowaniu autonomii partnerów społecznych.

1.6. EKES uważa, że nie można obecnie przewidzieć wszystkich możliwości i wyzwań, które przyniesie ze sobą gospodarka cyfrowa. Dialog społeczny nie ma stanowić sprzeciwu wobec tego rodzaju zmian, ale jak najlepiej je ukierunkować, by można było w pełni czerpać korzyści, jakie mogą one przynieść w kategoriach wzrostu gospodarczego, wspierania innowacji i umiejętności, tworzenia miejsc pracy wysokiej jakości oraz zrównoważonego i solidarnego finansowania ochrony socjalnej.

⁽¹⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10, Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54 oraz Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

1.7. Jak EKES już stwierdził, obecnie kwestionowane są przedstawicielski charakter związków zawodowych i rokowania zbiorowe w przypadku pracowników platform internetowych⁽²⁾. Konieczne jest zatem usunięcie przeszkód w korzystaniu z praw podstawowych gwarantowanych przez Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej oraz konwencje MOP⁽³⁾.

1.8. Technologie cyfrowe podważyły tradycyjne metody zarządzania i kierowania przedsiębiorstwem. Wymagają one zarządzania partycypacyjnego i ustanowienia wspólnych zasad. Ta nowa metoda zarządzania powinna przewidywać miejsce dla wypowiedzi pracowników i ich uczestnictwo w rozwiązywaniu problemów i dzieleniu się dobrymi praktykami w celu wzmocnienia wspólnych punktów odniesienia i wiedzy fachowej oraz optymalizacji zasobów ludzkich w procesie innowacji i rozwoju przedsiębiorstwa.

1.9. Jednocześnie Komitet zdaje sobie sprawę, że nowe formy pracy, związane z odchodzeniem od struktur pośredniczących i charakteryzujące się nieustannymi i szybkimi zmianami, wymagają dostosowania struktur i zasad dialogu społecznego.

1.10. EKES zaleca, aby uszanować autonomię partnerów społecznych, którzy za pośrednictwem rokowań zbiorowych zobowiązują się do znalezienia innowacyjnych form dialogu społecznego i odpowiedzi dostosowanych do potrzeb pracodawców oraz pracowników, zarówno w tradycyjnych przedsiębiorstwach, jak i w ramach gospodarki cyfrowej.

1.11. EKES przedstawia w niniejszej opinii kilka pierwszych doświadczeń, reakcji i innowacyjnych rozwiązań, praktyk związkowych i wyników negocjacji zbiorowych, które odpowiadają wyzwaniom związanym z tymi przemianami.

1.12. EKES stwierdza, że cyfryzacja i jej wpływ na pracę muszą być priorytetem zarówno na szczeblu europejskim, jak i dla wszystkich państw członkowskich i powinny stać się głównym przedmiotem dialogu społecznego. Komitet zaleca:

- monitorowanie rozwoju, tendencji, zagrożeń i szans związanych z cyfryzacją oraz ich wpływu na stosunki pracy, warunki pracy i dialog społeczny,
- zwiększenie skuteczności i znaczenia dialogu społecznego w przemianach na rynku pracy za pomocą odpowiednich środków – takich jak wymiana informacji, analizy perspektywiczne, wspólne korzystanie z dobrych praktyk i odpowiednie ramy prawne oraz inne niż prawne.

1.13. Te głębokie przemiany świata pracy wskazują także na konieczność podjęcia kwestii ściślejszej współpracy między partnerami społecznymi i innymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. EKES wyraził już wcześniej zdanie, że należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między dialogiem społecznym a dialogiem obywatelskim. Jednak choć nie można ich łączyć, nie powinny one też być zupełnie od siebie oddzielone⁽⁴⁾. Jedną z inicjatyw wymienionych w niniejszej opinii dotyczy zresztą szerokich konsultacji na szczeblu rządów, w ramach których inne zainteresowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego zostaną włączone do szerszych debat na temat ogólnego wpływu sektora cyfrowego.

2. Wprowadzenie

2.1. EKES zaleca, by w obecnych czasach wielkich przemian wzmocniona została rola partnerów społecznych na wszystkich szczeblach, przy jednoczesnym uznaniu roli przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, podobnie jak miało to miejsce w 1985 r., gdy partnerzy społeczni i dialog społeczny uzyskali legitymację i znaczącą rolę w integracji europejskiej.

2.2. Nowe formy rozdrobnionej pracy i wzrost liczby pracowników nietypowych wymagają zaangażowania tych pracowników za pomocą ich szerszego informowania i konsultowania się z nimi, a także za pomocą dostosowania praw zbiorowych i przepisów w zakresie czasu pracy i praw socjalnych⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

⁽³⁾ Art. 12 i 28 karty oraz konwencje nr 87 i 98 MOP, zob. również punkt 3.2 i następne poniżej.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 458 z 19.12.2014, s. 1.

⁽⁵⁾ Przyznała to Marianne Thyssen podczas wspólnej konferencji ETUI i ETUC w czerwcu 2016 r. w sprawie kształtowania nowego rynku pracy.

3. Realia pracy w ramach platform cyfrowych

3.1. Według Eurobarometru⁽⁶⁾ 17 % europejskich obywateli używa platform cyfrowych jako klienci i pracownicy. W większości są to osoby o wysokich kwalifikacjach mieszkające w miastach. Spośród tych obywateli tylko 5 % pracowników oferuje regularnie usługi i pracę na platformach, a 18 % czyni to sporadycznie. Praca w ramach platform jako główny przedmiot działalności jest zatem wciąż zjawiskiem marginalnym, lecz jej udział wzrasta. Natomiast wpływ cyfryzacji i sztucznej inteligencji na pracę w tradycyjnych przedsiębiorstwach jest znacznie większy. Nie lekceważąc pracy w ramach platform, dialog społeczny musi koncentrować się na tych przemianach, które w znacznym stopniu zmieniają charakter i organizację pracy.

3.2. EKES domaga się zbadania statusu umownego pracowników wykonujących pracę zlecaną za pośrednictwem platform społecznościowych (*crowd-workers*) i innych nowych form stosunków pracy oraz obowiązków pośredników – wszystko to mając na uwadze negocjacje w sprawie warunków pracy. Konieczne są wyjaśnienia w odniesieniu do tych form pracy oraz stosującego się do nich systemu podatkowego i zabezpieczenia społecznego.

3.3. EKES zaleca, by Komisja Europejska, OECD i MOP współpracowały z partnerami społecznymi, aby opracować odpowiednie przepisy dotyczące godnych warunków pracy i ochrony osób pracujących online, a także osób zatrudnionych w ramach innych nowych stosunków pracy. Jest zdania, że opracowanie podejścia na szczeblu UE byłoby korzystne, a zarazem zauważa, że większość działań będzie trzeba przeprowadzić na szczeblu krajowym, sektorowym lub w miejscu pracy⁽⁷⁾.

3.4. EKES wyraża szczególne zaniepokojenie z powodu kwestionowania reprezentacji związkowej i prawa do rokowań zbiorowych w przypadku pracowników sektora cyfrowego. Można by zatem zastosować reguły konkurencji do osób samozatrudnionych, które znajdują się de facto w podobnej sytuacji jak pracownicy zależni. Konieczne jest zatem rozpatrzenie w każdym indywidualnym przypadku, jaki status ma zainteresowany pracownik, a w wypadku pracy najemnej usunięcie przeszkód wykluczających pracowników z rokowań zbiorowych i reprezentacji związkowej⁽⁸⁾.

4. Środowisko cyfrowe a priorytetowe tematy dialogu społecznego dla partnerów społecznych

4.1. EKES uważa, że wśród głównych zagadnień dialogu społecznego w erze cyfrowej znajdują się kwestie dotyczące zatrudnienia, zmiany ścieżki kariery zawodowej, uczenia się przez całe życie⁽⁹⁾, a zwłaszcza szkolenia, ochrony socjalnej oraz trwałości jej finansowania⁽¹⁰⁾, a także warunków pracy, wynagrodzenia i bezpieczeństwa dochodów.

5. Zatrudnienie i szkolenie zawodowe

5.1. Zmiany jakościowe i ilościowe, jakie zajądą w dziedzinie zatrudnienia w wyniku transformacji cyfrowej, są trudne do uchwycenia, tym bardziej że skutki mogą być różne w poszczególnych sektorach i zawodach.

5.2. Niemniej jednak do partnerów społecznych należy antycypowanie przemian w celu dostosowania umiejętności pracowników do nowych specjalności⁽¹¹⁾. Priorytetem jest uczenie się przez całe życie i dostosowanie treści szkoleń do umiejętności cyfrowych. W niektórych państwach członkowskich wprowadzono minimalne prawa do płatnego urlopu szkoleniowego. Należy przeanalizować, czy dla pracowników i pracodawców jest to sensowne narzędzie dostosowywania umiejętności do zapotrzebowania i czy potrzebne są działania na poziomie europejskim mające na celu upowszechnienie tych doświadczeń w UE⁽¹²⁾.

6. Ochrona socjalna

6.1. Sposób funkcjonowania systemu zabezpieczenia społecznego powinien zostać zbadany i w miarę potrzeby dostosowany, ponieważ został on opracowany z myślą o ciągłości kariery zawodowej pracownika, która coraz rzadziej jest normą. W ciągu ostatnich dziesięciu lat liczba Europejczyków, którzy pracują w niepełnym wymiarze godzin, wzrosła o 11 mln (obecnie jest ich 44 mln), a liczba pracowników posiadających umowę na czas określony zwiększyła się o ponad 3 mln (ogółem 22 mln osób)⁽¹³⁾.

⁽⁶⁾ Badanie Eurobarometr Flash 438, 2016.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

⁽⁸⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54.

⁽⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Umiejętności a nowe formy pracy” (zob. s. 36 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽¹⁰⁾ Kwestia potrzeby dostosowania systemu podatkowego i składek za okresy pracy w ramach platform w celu finansowania ochrony socjalnej została poruszona w Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Umiejętności a nowe formy pracy” (zob. s. 36 niniejszego Dziennika Urzędowego).

⁽¹²⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

⁽¹³⁾ Dokument otwierający debatę na temat społecznego wymiaru Europy, kwiecień 2017 r.

6.2. Na poziomie europejskim i krajowym decyzje polityczne w dziedzinie finansowej i podatkowej muszą być podejmowane tak, aby zapewnić stabilność naszych systemów ochrony socjalnej, a sprawy te powinny być przedmiotem dialogu społecznego.

7. Ewolucja prawna relacji zależności

7.1. EKES stwierdził w jednej z opinii⁽¹⁴⁾, że sama definicja pracy i fundamentalne rozróżnienie między pracą najemną a samozatrudnieniem muszą ewoluować pod względem prawnym, aby nie pozostawić bez ochrony pracowników sektora cyfrowego. Apeluje o wyjaśnienie statusu i stosunków w gospodarce cyfrowej w celu zadbania o to, by wszyscy pracownicy korzystali z odpowiednich praw i ochrony socjalnej. Kluczową rolę w zagwarantowaniu pozytywnych, sprawiedliwych i trwałych wyników tego procesu oraz w rozwiązywaniu wszystkich nierozstrzygniętych kwestii dotyczących praw i ochrony odgrywają partnerzy społeczni.

8. Wpływ na pracę

Cyfryzacja ma daleko idący wpływ zarówno na istniejące organizacje, jak i na nowe podmioty. Jej wpływ na metody pracy, np. szybkie upowszechnianie się pracy na odległość w wielu sektorach, jest zjawiskiem o silnej tendencji wzrostowej. Według badania przeprowadzonego ostatnio przez Eurofound w UE-28, średnio ok. 17 % pracowników to telepracownicy lub pracownicy mobilni w dziedzinie technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT)⁽¹⁵⁾.

8.1. Wzrost liczby telepracowników i pracowników mobilnych zmusza partnerów społecznych do znalezienia nowych dróg i innowacyjnych metod docierania do tych pracowników, którzy nie są fizycznie obecni w pomieszczeniach przedsiębiorstw.

9. Nadzór i kontrola pracy

9.1. Ilość ICT i cyfryzacja oferują niektórym pracownikom duże możliwości, jeśli chodzi o autonomię w zarządzaniu czasem i miejscem pracy (ponieważ ich ocena opiera się w większym stopniu na wynikach niż na godzinach obecności), to w przypadku innych oznaczają wzmożony nadzór i kontrolę ich pracy.

9.2. Partnerzy społeczni muszą sprostać tym wyzwaniom za pomocą dialogu społecznego w celu ochrony zbiorowych interesów pracowników oraz zapewnienia wysokiej jakości świadczonej pracy.

10. Pracownicy „hiperpołączeni” i związane z tym zagrożenia dla zdrowia

10.1. Coraz bardziej intensywne wykorzystanie ICT może oznaczać dla niektórych pracowników większą autonomię oraz sprzyjać lepszemu godzeniu ich życia zawodowego i prywatnego. Jednak w przypadku, gdy jest niedostatecznie kontrolowane, stanowi także ryzyko dla zdrowia. Wzrost liczby pracowników cierpiących na stres i wypalenie zawodowe jest niepokojącym i kosztownym zjawiskiem, które powinno być przedmiotem dialogu społecznego, by znaleźć odpowiednie rozwiązania. Komisja przedstawiła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie równowagi między życiem zawodowym a prywatnym rodziców i opiekunów w ramach pakietu środków towarzyszących europejskiemu filarowi praw socjalnych⁽¹⁶⁾.

10.2. ICT⁽¹⁷⁾ mogą również prowadzić do zatarcia granic między życiem zawodowym a prywatnym. Niezbędnymi rozwiązaniami są szeroko zakrojony dialog w celu ograniczenia stałej dyspozycyjności pracowników i ich szkolenie w zakresie skutecznego korzystania z ICT, podobnie jak nowe prawa, takie jak uznane niedawno we Francji prawo do rozłączenia z siecią.

11. Udział pracowników w procesie podejmowania decyzji

11.1. Tendencja do coraz większej autonomii, jaką zapewnia niektórym pracownikom cyfryzacja, stanowi wyzwanie dla przedsiębiorstw, ich kierownictwa i organizacji, a także dla metod zarządzania i tradycyjnych hierarchicznych struktur w przedsiębiorstwach. Zmiany te wymagają liczniejszych form dialogu społecznego, a także intensywniejszego informowania i konsultacji oraz szerokiego uczestnictwa pracowników, którzy sami mogą przyczynić się do wdrażania innowacyjnych praktyk i procesów rozwojowych korzystnych dla przedsiębiorstwa i dla zainteresowanych stron.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 75 z 10.3.2017, s. 33.

⁽¹⁵⁾ Eurofound, *Travailler en tout temps, en tout lieu: les effets sur le monde du travail*, 2017.

⁽¹⁶⁾ Komunikat Komisji Europejskiej „Inicjatywa na rzecz wspierania równowagi między życiem zawodowym a prywatnym pracujących rodziców i opiekunów” z kwietnia 2017 r..

⁽¹⁷⁾ Eurofound, *Travailler en tout temps, en tout lieu: les effets sur le monde du travail*, 2017.

11.2. W związku z tym EKES uważa, że konieczny jest wpływ pracowników na proces decyzyjny i ich coraz większy udział w tym procesie. Zasadnicze znaczenie ma zaufanie pracowników i ich organizacji związkowych, a także ich wpływ na wszystkich stosownych szczeblach i we właściwych instancjach zarówno na poziomie lokalnym, jak i na poziomie rad nadzorczych i rad dyrektorów. Ich zaangażowanie w przewidywanie zmian, w zarządzanie i decyzje dotyczące tych zmian jest kluczowe dla zarządzania skutkami przemian cyfrowych oraz stworzenia podejścia i kultury ukierunkowanych na innowacje. Według sprawozdania Eurofoundu większość dyrektorów przedsiębiorstw jest przekonana, że udział pracowników w decyzjach dotyczących przedsiębiorstwa stanowi przewagę konkurencyjną⁽¹⁸⁾.

11.3. Zdaniem EKES-u konieczne jest wzięcie pod uwagę odpowiednich form konsultacji i informowania pracowników w ramach nowych organizacji pracy. Na szczeblu krajowym i w przedsiębiorstwach partnerzy społeczni powinni poszukiwać najodpowiedniejszych rozwiązań, aby zapewnić udział tych podmiotów.

12. Pierwsze wyniki dialogu społecznego na temat cyfryzacji w państwach członkowskich: zasady i dobre praktyki

12.1. W niektórych państwach członkowskich rządy rozpoczęły dialog społeczny na temat zagadnień i wyzwań związanych z cyfryzacją. Zaangażowano weń związki zawodowe, pracodawców, badaczy i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego.

12.2. EKES omawia inicjatywy podejmowane w szeregu krajów w celu antycypowania nowych form pracy. W inicjatywach tych uczestniczą partnerzy społeczni i przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje młodzieżowe i organizacje walczące z ubóstwem.

12.2.1. Niemcy odegrały rolę pioniera, gdy w 2015 r. opublikowały zieloną księgę pt. „Praca 4.0 – Wymyślić pracę od nowa”, która otwiera drogę do dialogu z partnerami społecznymi i innymi zainteresowanymi stronami na temat wdrażania środowiska cyfrowego.

12.2.2. We Francji powstała Krajowa Rada ds. Cyfryzacji, a w 2015 r. opublikowano tzw. sprawozdanie Mettlinga. W prace nad sprawozdaniem zostały włączone związki zawodowe, pracodawcy i obywatele. Zawarto w nim szereg zaleceń, które muszą zastosować przedsiębiorstwa.

12.2.3. Takie inicjatywy rządów z udziałem partnerów społecznych, środowiska akademickiego i przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego zostały również podjęte w Austrii, Finlandii, Szwecji, Portugalii, Włoszech, Hiszpanii, Danii i na Węgrzech.

EKES uważa, że wyniki tego dialogu z udziałem wielu zainteresowanych stron powinny zostać skonsolidowane na szczeblu europejskim, a wyartykułowane potrzeby i problemy trzeba uwzględnić w inicjatywach europejskich, tak aby przyczynić się do ujednolicenia ram odniesienia.

13. Partnerzy społeczni a zmiana tematów dialogu społecznego i działań związkowych wobec cyfryzacji

13.1. Przeprowadzane w wielu państwach członkowskich eksperymenty, które EKES przytacza poniżej w sposób niewyczerpujący, ukazują ewolucję praktyki związkowej i nabywanie nowych praw dzięki negocjacom zbiorowym dotyczącym nowych form pracy.

13.2. We Francji uznano dwa nowe prawa: pierwsze, wpisane do prawa pracy z sierpnia 2016 r., to prawo do rozłączenia z siecią, które stanowi odpowiedź na zagrożenie pracą bez granic i bez ograniczeń. Prawo to zapewnia pracownikom korzystającym z ICT możliwość ograniczenia stałego połączenia z siecią.

13.3. Dialog społeczny na poziomie przedsiębiorstw doprowadził do realizacji tego prawa w drodze zakładowych lub branżowych układów zbiorowych. W niektórych przedsiębiorstwach wynegocjowane zostały również umowy w sprawie telepracy i pracy mobilnej. W jednej z grup telekomunikacyjnych podpisano w 2016 r. pierwsze w Europie porozumienie między partnerami społecznymi dotyczące cyfryzacji. Przewiduje ono w szczególności utworzenie komitetu z udziałem partnerów społecznych, którego zadaniem jest przewidywanie nowych umiejętności potrzebnych pracownikom w związku z przemianami cyfrowymi.

13.4. Drugim nowym prawem uzyskanym we Francji jest osobiste konto działalności. Dotyczy ono wszystkich pracowników (pracowników najemnych, osób samozatrudnionych lub pozornie samozatrudnionych oraz pracowników platform), którzy mogą dzięki niemu kumulować prawa do szkoleń oraz ubezpieczeń z tytułu opieki społecznej, bezrobocia i emerytury na jednym rachunku, który może być przenoszony.

⁽¹⁸⁾ *Work organisation and employee involvement in Europe*, 2013 (zob. również Dz.U. C 161 z 6.6.2013, s. 35).

13.5. Ponadto pojawiają się innowacyjne praktyki związkowe: niektóre związki zawodowe utworzyły platformę dla osób samozatrudnionych, gdzie proponuje się nowe usługi, takie jak ubezpieczenia zdrowotne, gwarancje w zakresie uprawnień emerytalno-rentowych oraz usługi prawnicze dostosowane do ich działalności.

13.6. W Niemczech i Szwecji niemiecki związek zawodowy IG Metall i szwedzki związek zawodowy Unionen zawiązały w czerwcu 2016 r. partnerstwo na rzecz monitorowania i oceny pracy wykonywanej za pośrednictwem platform cyfrowych z myślą o przewidywaniu zmian wynikających z nowej gospodarki i rozwijaniu cyfrowych narzędzi komunikacji związkowej w celu organizowania osób samozatrudnionych oraz pracowników wykonujących pracę zlecaną za pośrednictwem platform społecznościowych (*crowd-workers*). Dostęp do takiej platformy związkowej jest ponadnarodowy; jest ona skierowana do pracowników ponad granicami krajowymi. W Niemczech zawarto również porozumienie branżowe w sprawie pracy mobilnej. Uwzględnia ono nowe formy pracy: telepracę, pracę w warunkach mobilności, pracę w domu.

13.7. We Włoszech związki zawodowe wy negocjowały w niektórych przedsiębiorstwach porozumienia dotyczące pracowników nietypowych przewidujące gwarancje w zakresie ubezpieczenia emerytalno-rentowego i zdrowotnego, które dotychczas były zarezerwowane dla tradycyjnych pracowników najemnych, a także odpowiednią pomoc prawną.

13.8. W Danii i wielu innych krajach UE, a także w Stanach Zjednoczonych nowe formy pracy cyfrowej były szeroko krytykowane przez związki zawodowe, ponieważ nie podlegają one prawu pracy obowiązującemu w tradycyjnych sektorach ani przepisom podatkowym. W centrum dyskusji na temat gospodarki cyfrowej znalazła się firma transportowa Uber, będąca symbolem pracy w ramach platform cyfrowych. Celem było uznanie kierowców Ubera jako pracowników zależnych i w związku z tym zobowiązanie pracodawcy do ich zadeklarowania, uiszczania odpowiednich składek i przestrzegania przepisów prawa pracy⁽¹⁹⁾. Organizacje związkowe dążą w szczególności do wy negocjowania, w imieniu pracowników platform, płacy minimalnej, przejrzystych kryteriów regulujących algorytmy i określających ich wyniki i ocenę oraz godnych warunków pracy⁽²⁰⁾.

13.9. W Niderlandach pracownicy na elastycznych umowach pracy lub „samozatrudnieni” również zaczęli organizować związki zawodowe.

13.10. Europejski dialog społeczny w przemyśle hutniczym doprowadził do przedstawienia wspólnego stanowiska podpisanego przez związek zawodowy Industriall oraz organizację pracodawców CEEMET w sprawie wpływu cyfryzacji i działań, które należy podjąć⁽²¹⁾.

13.11. Na szczeblu europejskim organizacje Business Europe, UNI Europa, CEEP i UEAPME podpisały wspólne oświadczenie na temat wpływu cyfryzacji na rynek pracy i zwróciły uwagę na główne wyzwania stojące przed decydentami europejskimi i partnerami społecznymi⁽²²⁾.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁹⁾ W Anglii wydano wyrok skazujący Ubera w sprawie *Y. Aslam, J. Farrar i inni przeciwko Uber*. Uber odwołał się od wyroku.

⁽²⁰⁾ Christophe Degryse, *Les impacts sociaux de la digitalisation de l'économie*, dokument roboczy ETUI 2016.02; ReformsWatch, internetowy serwis informacyjny ETUI, 2016 r.; Gunhild Wallin, *Trade unions must organise people working through platforms*, czerwiec 2016 r. oraz *Digitalisation and working life: lessons from the Uber cases around Europe*, Eurofound, styczeń 2016 r.

⁽²¹⁾ *An Industriall Europe & CEEMET joint position*, 8 grudnia 2016 r.

⁽²²⁾ Oświadczenie europejskich partnerów społecznych w sprawie cyfryzacji podpisane w trakcie trójstronnego szczytu społecznego 16 marca 2016 r.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Dostępność i rozwój umiejętności, w tym umiejętności cyfrowych, w kontekście nowych form pracy: nowe strategie polityczne i zmieniające się role i zakres odpowiedzialności”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji estońskiej)

(2017/C 434/06)

Sprawozdawca: **Ulrich SAMM**

Współsprawozdawca: **Indrė VAREIKYTė**

Wniosek o konsultację	Estońska prezydencja Rady, 17.3.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	19.7.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania	198/5/16
(za / przeciw / wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Cyfryzacja radykalnie zmienia nasze życie zawodowe. Musimy **działać już teraz**, aby zadbać o odpowiednie umiejętności na przyszłość, tak by Europa była konkurencyjna i zdolna do tworzenia nowych przedsiębiorstw i nowych miejsc pracy oraz do zapewnienia wszystkim dobrostanu, oraz by ludzie pozostawali aktywni na rynku pracy przez całą karierę. Tempo cyfryzacji i automatyzacji wiąże się również z zagrożeniami społecznymi, którym musimy stawić czoła poprzez skoordynowane wysiłki wszystkich zainteresowanych stron wśród zarówno decydentów, jak i partnerów społecznych oraz społeczeństwa obywatelskiego.

1.2. Z uwagi na dostępność sieci szerokopasmowych o bardzo dużej przepustowości praca przyszłości będzie charakteryzować się coraz większą liczbą niestandardowych form zatrudnienia, takich jak praca na kilku stanowiskach w niepełnym wymiarze godzin, praca dla wielu wykonawców oraz tzw. **crowdworking**, czyli oferowanie przez pracowników swoich umiejętności w ramach platform internetowych jako sieć wysoko wykwalifikowanych i wyspecjalizowanych jednostek. EKES podkreśla, że w związku z tym wzrostem niestandardowych form zatrudnienia priorytetowo należy traktować świadczenia z tytułu **zabezpieczenia społecznego** i unikanie **ubóstwa** (także wśród osób starszych).

1.3. EKES przyjmuje z zadowoleniem pewne krajowe inicjatywy związków zawodowych i społeczeństwa obywatelskiego polegające na **udzielaniu wskazówek osobom pracującym na zasadzie crowdworkingu**, które to inicjatywy doprowadziły już w pojedynczych wypadkach do opracowania kodeksu postępowania dla platform crowdworkingowych. EKES pragnie, by zmiany te zostały uwzględnione przez Komisję i były stosowane na skalę europejską. Zwiększeniu asymetrii informacyjnej pomiędzy konsumentami a przedsiębiorstwami trzeba będzie zaradzić metodami takimi jak np. kodeksy etyczne dla wolnych zawodów.

1.4. Zachodzą również zmiany w pracy w tradycyjnych przedsiębiorstwach. Obecnie stosunkowo mało istotne stają się miejsce wykonywania pracy wymagającej specjalistycznej wiedzy. Z jednej strony ta **elastyczność jest pożądana** przez wielu pracowników, ale z drugiej może prowadzić do intensyfikacji pracy i dodatkowego obciążenia. **Środowisko pracy wykonywanej** coraz częściej **w wielu miejscach** (*multi-local working*) wymaga nowych umiejętności społecznych.

1.5. **Automatyzacja i robotyzacja** będą wywierały znaczący wpływ na przyszłość pracy. Mogą zastąpić monotonną, ciężką lub niebezpieczną pracę, zaś nowa generacja tzw. robotów współpracujących może stać się w sensie fizycznym partnerami dla pracowników i okazać się szczególnie przydatna dla osób niepełnosprawnych. Podczas gdy dzisiejsze roboty zastępują głównie pracę fizyczną, zastosowanie sztucznej inteligencji odbije się również na pracy umysłowej. Automatyzacja i robotyzacja mogą ustabilizować gospodarkę w starzejącym się społeczeństwie.

1.6. Wprowadzanie robotów w miejscu pracy będzie miało wpływ na znaczną liczbę **miejsc pracy**. Można się spodziewać, że, tak jak to miało miejsce w przeszłości, większy dobrobyt w społeczeństwie przyczyni się do zwiększenia tempa wzrostu i do tworzenia nowych miejsc pracy w konkretnych obszarach, takich jak kultura, sztuka, turystyka, praca socjalna, edukacja, komunikacja, rozrywka czy opieka zdrowotna. Niemniej jednak rozwój ten może przebiegać szybciej niż w przeszłości, co może prowadzić do zakłóceń, przez co konieczny będzie dialog społeczny na wczesnym etapie.

1.7. W przypadku każdego niezbędne będzie **uczenie się przez całe życie**, szczególnie w odniesieniu do umiejętności cyfrowych, co będzie wymagało większej elastyczności od osób fizycznych, przedsiębiorstw i wszystkich systemów kształcenia i szkolenia. Poza kształceniem formalnym, o wiele więcej czasu trzeba będzie przeznaczać na szkolenie zawodowe i uczenie się nieformalne, które trzeba będzie wspierać, w miarę możliwości, w drodze ogólnoeuropejskiego, ujednoliconego systemu świadectw i norm. EKES przedstawił już w tym kontekście propozycje w sprawie europejskich środków w dziedzinie urlopu szkoleniowego.

1.8. Edukacja podstawowa powinna przewidywać więcej **interaktywnego uczenia się cyfrowego**. Jednakże umiejętności cyfrowe mogą wykraczać poza programowanie i obejmować poznanie tego, co kryje się za zwykłym kliknięciem myszką: zrozumienie systemu, wzajemnych połączeń, skutków społecznych i kwestii związanych z prywatnością i bezpieczeństwem.

1.9. Przyszłe umiejętności powinny odpowiadać potrzebom społecznym i **potrzebom rynku pracy**. Cel ten można osiągnąć jedynie dzięki ścisłej współpracy między partnerami społecznymi oraz publicznymi i prywatnymi systemami kształcenia. Większa niestabilność rynków będzie skutkować wyzwaniem, gdyż przedsiębiorstwa i pracownicy będą musieli dostosować się odpowiednio szybko. Stanowi to w szczególności wyzwanie dla systemów szkolenia zawodowego.

1.10. Organizacje publiczne i prywatne (szkoły, uczelnie, izby handlowe, związki zawodowe, ośrodki szkoleniowe) muszą zapewniać **szkolenie zawodowe** w zakresie nowych technologii, przede wszystkim dla tych, którzy nie są w stanie sami zorganizować szkolenia, jak np. **MŚP**, wolne zawody oraz osoby samozatrudnione.

1.11. Z uwagi na rozwój sytuacji w perspektywie długoterminowej, który może prowadzić do nowych i nieprzewidywanych wyzwań, w świetle których dzisiejsze umiejętności szybko stają się przestarzałe, najlepszy sposób rozwiązywania tych problemów stanowi **kształcenie ogólne**. Im lepsze jest kształcenie ogólne, tym lepsze staje się przygotowanie do radzenia sobie z nieznanym. Szeroko pojęte kształcenie ogólne jest także najlepszą podstawą uczenia się, w jaki sposób wyodrębnić wiarygodne informacje w internecie i stać się mniej podatnym na fałszywe informacje.

1.12. EKES z zadowoleniem przyjmuje szereg istotnych inicjatyw Komisji dotyczących uczenia się przez całe życie, cyfrowych umiejętności i miejsc pracy, nowego programu na rzecz umiejętności i programu Erasmus+. Utworzony przez Komisję **katalog dobrych praktyk** mógłby pełnić funkcję wspomagającą w stosunku do ogólnounijnej debaty, która powinna doprowadzić do przyjęcia wytycznych i norm opartych na najlepszych praktykach. Ważną rolę w tej dziedzinie może i będzie odgrywać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

2. Wprowadzenie

2.1. Technologia cyfrowa odgrywa coraz ważniejszą rolę w naszej gospodarce i w życiu społecznym. Będzie miała kluczowe znaczenie dla rozwoju nowych modeli gospodarczych (model oparty na współpracy, model funkcjonalny, model obiegu zamkniętego, model dzielenia się). Co więcej, znaczący wpływ na środowisko społeczne ogółem, w szczególności zaś na nasze życie zawodowe wywierać będą globalizacja, migracja, starzenie się społeczeństwa, zmiana klimatu i potrzeba stosowania zrównoważonych rozwiązań. W niniejszej opinii rozpoznawczej omawiane są nowe, właśnie rozwijające się formy pracy. Skupiamy się w niej na niezbędnych umiejętnościach, w tym umiejętnościach cyfrowych, oraz na nowych strategiach i na zmieniających się rolach i zakresach odpowiedzialności, podczas gdy przedmiotem równoległej opinii rozpoznawczej EKES-u są nowe formy pracy oraz rola partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego i szanse dla nich ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u „Rola i perspektywy dla partnerów społecznych i innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego w kontekście nowych form pracy”, przyjęta we wrześniu 2017 r. (zob. s. 30 niniejszego Dziennika Urzędowego).

2.2. Aby Europa utrzymała swoją konkurencyjność i była w stanie tworzyć nowe przedsiębiorstwa i nowe miejsca pracy oraz zapewnić dobrobyt dla wszystkich, priorytetowo powinno się traktować rozwijanie **odpowiednich umiejętności**. Tempo, w jakim dokonuje się cyfryzacja i automatyzacja, również powoduje **obawy** wśród ludności, zwłaszcza wśród pracowników, oraz **niepewność** wśród przedsiębiorstw, biorąc pod uwagę ogromne wyzwania z tym związane. Nasze społeczeństwo musi stawiać czoła tym wyzwaniom i dostosować się do zmian w trybie pilnym, w drodze skoordynowanych wysiłków podejmowanych przez wszystkie zainteresowane strony w ramach polityki publicznej i społeczeństwa obywatelskiego. Europa może stać się światowym liderem dzięki nowoczesnemu rozwojowi opartemu na jej własnych wartościach.

2.3. EKES jest przekonany, że przyszłość rynku pracy powinna być kluczowym priorytetem w debatach o **Europejskim filarze praw socjalnych** ⁽²⁾. Poszczególne kwestie były już poruszane w opiniach EKES-u w sprawie jednolitego rynku cyfrowego oraz MŚP ⁽³⁾; w sprawie nowego europejskiego programu na rzecz umiejętności ⁽⁴⁾; w sprawie europejskiego społeczeństwa gigabitowego ⁽⁵⁾; w sprawie poprawy kultury informatycznej, umiejętności informatycznych i e-integracji ⁽⁶⁾ oraz w sprawie: „Przemysł 4.0 i transformacja cyfrowa” ⁽⁷⁾, jak również w raporcie informacyjnym EKES-u w sprawie śródkresowej oceny programu Erasmus+ ⁽⁸⁾.

3. Przyszłość pracy

3.1. Sieci szerokopasmowe o bardzo dużej przepustowości otworzą drogę do korzystania z szerokiej gamy **nowych aplikacji i środowisk**, takich jak internet rzeczy, automatyzacja, przetwarzanie w chmurze, eksploracja dużych zbiorów danych czy też nowe modele biznesowe w oparciu o koncepcje zorientowane na obsługę (*service-dominant logic*). Zaletą tej tendencji będzie to, że umożliwi rozpowszechnienie specjalizacji zawodowych, które są obecnie wyłącznie domeną wielkich skupisk miejskich, na obszarach oddalonych i/lub trudno dostępnych z uwagi na rzeźbę terenu. Instrumenty takie jak telekonsultacje, telemonitorowanie i telesprawozdawczość pozwolą monitorować na odległość osoby wymagające specjalnej troski bezpośrednio w ich miejscu zamieszkania. Ponadto uprzystępnia także w małych miejscowościach specjalizacje zawodowe, które były dotychczas dostępne jedynie w bardzo specjalistycznych ośrodkach. Trzeba zdać sobie sprawę, że zmieni się sposób wykonywania pracy dla prawie wszystkich grup i zawodów. Przewidywania co do rozwoju sytuacji w następnych dziesięcioleciach charakteryzują się znaczną niepewnością. Musimy zdać sobie sprawę z faktu, że powinniśmy przygotować się na nieznaną.

3.2. W przyszłości wzrastać będzie zróżnicowanie pod względem **organizacji przedsiębiorstw**. Z jednej strony mamy tradycyjne przedsiębiorstwa ze stałymi pracownikami, których celem musi być również oferowanie atrakcyjnego środowiska pracy, tzw. przedsiębiorstwa opiekuńcze ⁽⁹⁾. Z drugiej strony mamy do czynienia z coraz większą liczbą przedsiębiorstw, których organizacja ma charakter płynny, opartych w coraz większym stopniu także na osobach pracujących na zasadzie *crowdworkingu* (*crowdworkers*). Pozwala im to reagować w bardzo elastyczny sposób na zmiany na rynkach. *Crowdworkers* tworzą sieć wysoko wykwalifikowanych i wyspecjalizowanych pracowników, choć do pewnego stopnia mogą istnieć również mniej wykwalifikowani współpracownicy oferujący swoje umiejętności w ramach platform internetowych. Oczekuje się również rozwoju różnorodnych mieszanych form organizacji przedsiębiorstw. Na przykład przedsiębiorstwa opiekuńcze mogą zlecić część swojej działalności pracownikom działającym na zasadach *crowdworkingu*. Zwiększeniu asymetrii informacyjnej pomiędzy konsumentami a przedsiębiorstwami trzeba będzie zaradzić metodami takimi jak np. kodeksy etyczne dla wolnych zawodów.

3.3. **Osoby pracujące na zasadach crowdworkingu** korzystają ze swobody, jaką daje elastyczność godzin i miejsca pracy. Oferują oni swoje umiejętności na rynku – niekiedy wykonując mikrozadania – za najkorzystniejszą cenę. Jednak brak zabezpieczenia społecznego w tego rodzaju działalności na własny rachunek („cyfrowi nomadowie”) wiąże się ze znacznym ryzykiem. Występująca w naszym społeczeństwie tendencja do przechodzenia od tradycyjnego zatrudnienia do pracy nietypowej, która oprócz *crowdworkingu* obejmuje pracę (w kilku miejscach) w niepełnym wymiarze godzin oraz pracę dla wielu wykonawców, jest poważnym wyzwaniem dla naszych **systemów zabezpieczenia społecznego** ⁽¹⁰⁾. W tym nowym modelu pracy należy także uwzględnić cztery elementy flexicurity ⁽¹¹⁾: 1) elastyczne i przewidywalne warunki umów; 2) kompleksowe strategie uczenia się przez całe życie; 3) skuteczne aktywne polityki rynku pracy; i 4) nowoczesne systemy zabezpieczenia społecznego.

⁽²⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 10.

⁽³⁾ Opinia z inicjatywy własnej EKES-u „Jednolity rynek cyfrowy – tendencje i perspektywy dla MŚP”, która ma zostać przyjęta w październiku 2017 r.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 125 z 21.4.2017, s. 51.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 389 z 21.10.2016, s. 50.

⁽⁸⁾ „Śródkresowa ocena programu Erasmus+”; opinia została przyjęta 31 maja 2017 r. (raport informacyjny).

⁽⁹⁾ Bauer, Wilhelm i in., *Arbeitswelten 4.0. Wie wir morgen arbeiten und leben / Working Environments 4.0. How We Will Work and Live Tomorrow* [Świat pracy 4.0. Jak będziemy jutro pracować i żyć], Dieter Spath, Fraunhofer Verlag, Stuttgart, 2012.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 303 z 19.8.2016, s. 54, Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

⁽¹¹⁾ Zob. komunikat Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia: europejski wkład w pełne zatrudnienie, COM (2010) 682 final.

3.4. Zachodzą również zmiany w tradycyjnych przedsiębiorstwach zatrudniających pracowników na stałe. Obecnie stosunkowo mało istotne staje się miejsce wykonywania zadań i pracy, które wymagają specjalistycznej wiedzy, takich jak zadania z zakresu inżynierii lub projekty badawczo-rozwojowe. Wykonywanie takiej pracy napotyka coraz mniej ograniczeń. Z jednej strony ta **elastyczność jest pożądana** przez wielu pracowników, ale z drugiej może prowadzić do intensyfikacji pracy i dodatkowego obciążenia. Osiągnięcie pożądanego równowagi między pracą a życiem prywatnym stało się jednym z podstawowych kryteriów wyboru pracodawcy. Nasze społeczeństwo zmierza w kierunku środowiska pracy wykonywanej w wielu miejscach (*multi-local working*), które wymaga **nowych umiejętności społecznych** od wszystkich pracujących w nim osób. Łączność przez 24 godziny na dobę i przez 7 dni w tygodniu może przyczynić się do godzenia ze sobą życia zawodowego i prywatnego, lecz z drugiej strony może również stanowić obciążenie i prowadzić do zagrożenia zdrowia.

3.5. Znaczący wpływ na przyszłość pracy wywierają **automatyzacja i robotyzacja**. Korzyści są oczywiste: wyższa wydajność i niezawodność oraz zastąpienie monotonnej, ciężkiej lub niebezpiecznej pracy. Nowa generacja tzw. robotów współpracujących może stać się w sensie fizycznym partnerami dla pracowników i okazać się szczególnie przydatna dla osób niepełnosprawnych fizycznie. Sztuczna inteligencja pozwoli na zautomatyzowanie złożonych zadań, co będzie miało wpływ nie tylko na pracę fizyczną, lecz także na zawody związane z pracą umysłową (sektor ubezpieczeń, usługi finansowe, tłumaczenia, porady prawne itp.)⁽¹²⁾. Automatyzacja i robotyzacja mogą ustabilizować gospodarkę w starzejącym się społeczeństwie.

3.6. Początkowo roboty zastępują pracujących ludzi, lecz później mogą powstać nowe miejsca pracy. Na forum publicznym często dyskutuje się, ile **miejsc pracy to dotyczy** i ile nowych miejsc pracy może zostać **utworzonych** w tym samym czasie. Tendencja ta jest jasna, lecz liczby różnią się znacząco. Na przykład, według prognoz Światowego Forum Ekonomicznego, rewolucyjne zmiany na rynku pracy w latach 2015–2020 spowodują utratę ponad 5,1 mln miejsc pracy w 15 głównych gospodarkach rozwiniętych i wschodzących, gdyż sztuczna inteligencja, robotyka, nanotechnologia i inne czynniki społeczno-ekonomiczne zmniejszają zapotrzebowanie na pracujących ludzi, zaś z drugiej strony ten sam postęp technologiczny przyczyniłby się do utworzenia 2 mln nowych miejsc pracy⁽¹³⁾. Nie ulega wątpliwości, że zastosowanie robotów zwiększy wydajność, co jest korzystne zarówno dla gospodarki, jak i dla naszego społeczeństwa, ponieważ prowadzi do wzrostu PKB. Trudno jest przewidzieć, w jaki sposób ta nadwyżka PKB zostanie wykorzystana do tworzenia nowych miejsc pracy⁽¹⁴⁾. Możemy wyciągnąć wnioski z przeszłości, kiedy to automatyzacja doprowadziła do wzrostu bogactwa w społeczeństwie, co przyczyniło się do wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy w pewnych konkretnych obszarach, takich jak kultura, sztuka, turystyka, praca socjalna, edukacja, komunikacja, rozrywka czy też opieka zdrowotna. Można spodziewać się, że tendencja ta będzie trwała nadal, chociaż może ona postępować szybciej, niż miało to miejsce w przeszłości. Może to prowadzić do zakłóceń, przez co konieczny będzie **dialog społeczny** na wczesnym etapie.

3.7. Ponadto cyfryzacja i robotyzacja **transportu** pociągną za sobą głębokie zmiany, gdy chodzi o charakter pracy i zapotrzebowanie na umiejętności. EKES podkreśla, jak ważne jest zajęcie się tymi zmianami strukturalnymi poprzez sprzyjanie sprawiedliwej i sprawnej transformacji i reagowanie na niedopasowanie umiejętności⁽¹⁵⁾.

4. Zapewnianie umiejętności i kompetencji

4.1. Kompetencje są warunkiem koniecznym do przekształcenia wiedzy w wyniki, które zwiększają nasz dobrostan, niemniej epoka cyfrowa przynosi nowe wyzwania. Oczekujemy rosnącej liczby pracowników z nietypowymi umowami o pracę, którzy często nie będą mieć dostępu do tradycyjnych systemów szkolenia opartych na firmie. **Kompetencje techniczne i społeczne**, obejmujące zdolność do komunikowania się i współdziałania z innymi osobami w różnych kontekstach i za pomocą różnych narzędzi technicznych, a także **umiejętności w zakresie przedsiębiorczości** oraz skoncentrowanie się na odpowiedzialności wobec społeczeństwa już są warunkiem wstępnym, ale większość systemów edukacji wciąż nie jest w stanie ich zapewnić, ponieważ były one zaprojektowane na potrzeby innej ery. Komitet ponownie wzywa państwa członkowskie, by we współpracy z instytucjami i agencjami UE oraz przedsiębiorstwami europejskimi zwiększały swoje zdolności i wprowadzały bardziej innowacyjne rozwiązania w zakresie **kształcenia i rozwijania umiejętności**, w tym doskonalenia zawodowego i przekwalifikowania, gdyż Europa potrzebuje rzeczywistej zmiany paradygmatu w odniesieniu do celów i funkcjonowania sektora edukacji oraz rozumienia jego miejsca i roli w społeczeństwie⁽¹⁶⁾.

⁽¹²⁾ Zob. opinia EKES-u „Sztuczna inteligencja – wpływ sztucznej inteligencji na jednolity rynek (cyfrowy), produkcję, konsumpcję, zatrudnienie i społeczeństwo”, przyjęta 31 maja 2017 r. (Dz.U. C 288 z 31.8.2017, s. 1).

⁽¹³⁾ Światowe Forum Ekonomiczne, *Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution: The Future of Jobs*, Global Challenge Insight Report, styczeń 2016 r., s. 13.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 181 z 21.6.2012, s. 14.

⁽¹⁵⁾ Zob. opinia EKES-u „Wpływ cyfryzacji i robotyzacji transportu na kształtowanie polityki UE”, przyjęta w lipcu 2017 r. (Dz.U. C 345 z 13.10.2017, s. 52).

⁽¹⁶⁾ Dz.U. C 173 z 31.5.2017, s. 45.

4.2. **Cyfryzacja** stwarza potencjał dla łatwo dostępnych i spersonalizowanych technologii, które mogą oferować ścieżki uczenia się bardziej skoncentrowane na potrzebach osoby uczącej się oraz tworzyć **kontinuum** między **uczeniem się** formalnym, pozaformalnym i nieformalnym. Rozwiązania cyfrowe mogą zostać włączone do strategii uczenia się przez całe życie i mogą być skutecznym narzędziem zmniejszenia luk w osiągnięciach i możliwościach. Jest to jednak w dużym stopniu uzależnione od sposobu, w jaki technologia cyfrowa jest wprowadzana i stosowana w środowiskach uczenia się.

4.3. W celu osiągnięcia lepszych efektów uczenia się i doświadczeń edukacyjnych system szkolnictwa musi postawić w centrum osobę uczącą się: to ona powinna kontrolować swoje kształcenie, szkolenie i podnoszenie kwalifikacji. Wyposażyliby to osoby uczące się w umiejętności pozwalające im stać się aktywnymi, cyfrowymi obywatelami, będącymi w stanie wykorzystać nabytą wiedzę poprzez kontrolowanie charakteru, miejsca, tempa i harmonogramu swojego uczenia się zgodnie z własnymi poglądami i wartościami oraz z wartościami takimi jak solidarność i poszanowanie inności, które są elementem tożsamości europejskiej. Dlatego też przyszłym inwestycjom w technologie muszą towarzyszyć inwestycje w ludzi oraz zwiększenie dostępu do możliwości uczenia się przez całe życie.

4.4. Przyszłe umiejętności powinny odpowiadać także potrzebom społecznym i **potrzebom rynku pracy**. Cel ten można osiągnąć jedynie dzięki ścisłej współpracy między instytucjami szkolnictwa publicznego i prywatnego i wszystkimi odpowiednimi grupami interesu, w tym partnerami społecznymi i przedsiębiorstwami. Większa niestabilność rynków będzie skutkować wyzwaniem, gdyż przedsiębiorstwa i pracownicy będą musieli dostosować się odpowiednio szybko. W 2010 r.⁽¹⁷⁾ EKES wyraził poparcie dla utworzenia **rad sektorowych** ds. zatrudnienia i umiejętności na szczeblu europejskim. Dotychczas takie rady zostały utworzone jedynie w dwóch sektorach, a odnośne projekty w 14 innych sektorach są nadal na wczesnym etapie. EKES pragnąłby prosić Komisję Europejską o wyjaśnienie, dlaczego ten proces jest tak powolny i nie otrzymuje niezbędnego wsparcia ze strony sektorów i instytucji krajowych.

4.5. Osoby uczące się należy pokierować w stronę **innowacyjnych praktyk** w zakresie tworzenia wiedzy, co oznacza połączenie społecznej, fizycznej, cyfrowej, wirtualnej i mobilnej przestrzeni uczenia się oraz nabycie umiejętności uczenia się. Przykładami działań prowadzących do bardziej opartych na refleksji i uczestnictwie procesów uczenia się są: uczenie się oparte na badaniach i projektach, uczenie się oparte na zjawiskach, działania aktywizujące osoby uczące się, wspólne uczenie się oraz „odwrócone” uczenie się. Jednym z możliwych sposobów zmniejszenia lub wyeliminowania różnic między innowacjami w zakresie technologii i pedagogiki jest bardziej skuteczne powiązanie struktur uczenia się formalnego, pozaformalnego i nieformalnego.

4.6. **Uczenie się przez całe życie** jest koniecznością dla społeczeństwa i wszystkich odnośnych podmiotów. Rozpoczyna się od solidnego kształcenia ogólnego (które pełni kluczową rolę w rozwoju osobistym i przygotowuje do nowych i nieprzewidzianych wyzwań) i trwa znacznie dłużej w formie szkolenia zawodowego i uczenia się nieformalnego. Ta ostatnia forma powinna być wspierana przez **ogólnoeuropejski, ujednolicony system świadectw i norm**, a także poprzez odpowiednie wspólne narzędzia do oceny porównywalności i równoważności wyników uczenia się. Wymogi w zakresie uczenia się będą zyskiwać na znaczeniu, o czym świadczy rosnące zapotrzebowanie na elastyczność osób fizycznych, przedsiębiorstw oraz wszystkich systemów kształcenia i szkolenia. Podejście interdyscyplinarne będzie więc odgrywać coraz ważniejszą rolę.

4.7. EKES powtarza swoją propozycję⁽¹⁸⁾, by zbadać konieczność wprowadzenia środków na poziomie europejskim zapewniających rozpowszechnienie pozytywnych doświadczeń państw członkowskich z urlopem szkoleniowym.

4.8. Obecne systemy nie są dostosowane do struktury cyfrowych rynków pracy, na których coraz bardziej widoczne staną się niestandardowe formy zatrudnienia. Obecne systemy trafiają w pewnym stopniu do tradycyjnych pracowników poprzez szkolenia w miejscu pracy. Systemy te muszą być aktualizowane w celu umożliwienia wszystkim obecnym na rynku pracy dostęp do szkoleń. Europa będzie musiała uruchomić znacznie więcej środków na inwestycje w szkolenia, gdyż w przeciwnym razie odpowiednie szkolenia staną się przywilejem dla nielicznych. Jest to istotna kwestia, ponieważ tylko osoby posiadające aktualne umiejętności mają szansę na znalezienie godziwego i sprawiedliwie wynagradzanego zatrudnienia.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 1.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 13 z 15.1.2016, s. 161.

4.9. **Umiejętności cyfrowe** należy wprowadzać od pierwszych dni edukacji szkolnej⁽¹⁹⁾, a kształcenie podstawowe powinno w szerszym zakresie przewidywać interaktywne uczenie się cyfrowe⁽²⁰⁾. Jednakże umiejętności cyfrowe mogą wykraczać poza programowanie i obejmować poznanie tego, co kryje się za zwykłym kliknięciem myszką: zrozumienie systemu, wzajemnych połączeń, skutków społecznych i kwestii związanych z prywatnością i bezpieczeństwem.

4.10. **Rozwiązania cyfrowe** odgrywają ważną rolę w transformacji i wspieraniu nauczania, co może doprowadzić do zwiększenia zaangażowania uczących się i do lepszych wyników⁽²¹⁾. Ponieważ **pedagodzy i nauczyciele** będą mieli do odegrania coraz ważniejszą rolę, ich kompetencje będą musiały zostać dostosowane do nowych podejść, technologii i wiedzy w nowym środowisku edukacji. W związku z tym kluczowe będzie ich przygotowanie jakościowe, a także ich status pod względem elastyczności zawodowej, wynagrodzenia za pracę, zabezpieczenia społecznego itp. EKES zaleca branie przykładu z aktualnych udanych rozwiązań w UE⁽²²⁾, aby zmieniać na lepsze wszystkie europejskie systemy kształcenia, i wzywa do zwiększenia inwestycji w początkowy i stały **rozwój zawodowy nauczycieli** i innych pedagogów.

4.11. Poza wspieraniem podmiotów zajmujących się kształceniem formalnym w ich wysiłkach na rzecz organizowania kształcenia przez całe życie dodatkowe wsparcie powinno się zapewnić **organizatorom kształcenia nieformalnego**. Mogą oni dotrzeć do grup defaworyzowanych i grup szczególnie wrażliwych oraz zapewnić im dostęp do możliwości uczenia się przez całe życie, w tym możliwości walidacji efektów uczenia się osiągniętych zarówno dzięki cyfrowym, internetowym i otwartym zasobom i narzędziom edukacyjnym, jak i za pośrednictwem różnych metod oceny i samooceny kształtującej i podsumowującej.

4.12. Oprócz możliwości poprawy procesów nauczania i uczenia się technologie cyfrowe mogą również wspierać **nowe metody oceny**, w tym samoocenę, które mogą uzupełniać tradycyjne metody oceniania podsumowującego. Chodzi tu mianowicie o metody, które czynią ocenę integralną częścią uczenia się dzięki sztucznej inteligencji, inteligentnym maszynom, analizie procesu uczenia się i nowym sposobom łączenia oceny z materiałami do nauki. Wykorzystanie technik analitycznych umożliwia szybki zwrot informacji, które pozwalają dokonywać oceny w czasie rzeczywistym, a tym samym przyczyniają się do bardziej zindywidualizowanych sposobów uczenia się.

4.13. W dziedzinie nauki i badań naukowych na poziomie uniwersyteckim cyfryzacja w każdej dziedzinie badań sprawia, że konieczne jest zajmowanie się ogromnymi ilościami danych naukowych. Odpowiednia infrastruktura danych (na szczeblu krajowym i międzynarodowym) pozwoli także na zdalny dostęp do tych danych i na ich zdalną analizę. Jako że Europa planuje stworzyć infrastrukturę niezbędną do przyspieszenia postępów w dziedzinie nauki i innowacji, według szacunków do 2025 r. w Europie potrzebnych będzie pół miliona **ekspertów w zakresie danych**⁽²³⁾. Europa musi podjąć skoordynowane wysiłki w celu nabycia podstawowej wiedzy fachowej dotyczącej danych. Wysokiej jakości edukacja krajowa odgrywa ważną rolę w tym względzie i musi zostać uzupełniona przez europejskie programy, takie jak Erasmus+ czy działanie „Maria Skłodowska-Curie”.

5. Rola polityki publicznej i społeczeństwa obywatelskiego

5.1. Europa ma zaofiarować wiele dobrych przykładów radzenia sobie z wymogami w zakresie nowych umiejętności w epoce cyfrowej. EKES pozytywnie ocenia różne inicjatywy Komisji w dziedzinie uczenia się przez całe życie, umiejętności cyfrowych i miejsc pracy, nowego programu na rzecz umiejętności i programu Erasmus+. Utworzony przez Komisję **katalog dobrych praktyk** mógłby pełnić funkcję wspomagającą w stosunku do ogólnounijnej debaty, która powinna doprowadzić do określenia wytycznych i norm opartych na najlepszych praktykach. Znaczącą rolę w tym kontekście może i będzie odgrywać zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

5.2. EKES pragnie podkreślić wysoko ocenianą pracę wykonaną przez agencje UE takie jak **Eurofound** i **Cedefop**. Lepsza współpraca między agencjami mogłaby doprowadzić do zwiększenia oddziaływania i przyciągnąć większą uwagę ze strony państw członkowskich i instytucji UE.

5.3. **System mający na celu zapewnienie umiejętności i zdolności** na potrzeby pracy w przyszłości musi zostać opracowany już teraz. O ile to możliwe, powinien on powstać w oparciu o ocenę umiejętności i działania z zakresu przewidywania służące określaniu długoterminowych potrzeb w zakresie umiejętności na wszystkich poziomach, podczas gdy na szczeblu europejskim należałoby wzmocnić tworzenie rad sektorowych ds. zatrudnienia i umiejętności w celu uniknięcia niedoborów i niedopasowania umiejętności. Jest to pilne zadanie dla wszystkich zainteresowanych stron, w tym instytucji publicznych i prywatnych biorących w tym udział.

⁽¹⁹⁾ Dz.U. C 451 z 16.12.2014, s. 25.

⁽²⁰⁾ Na przykład w Japonii opracowywanie gier jest częścią programu nauczania od 5. roku życia. W Estonii programowania podstawowego i wizualnego naucza się począwszy od drugiej klasy. Takie przykłady mogą posłużyć za prekursorskie modele.

⁽²¹⁾ Instytut Perspektywicznych Studiów Technologicznych, Policy brief on ICT for Learning, Innovation and Creativity, 2008.

⁽²²⁾ Takie jak: ogólnie fiński system edukacji, Ørestad Gymnasium w Kopenhadze (Dania), przedszkole Egalia w Sztokholmie (Szwecja) itd.

⁽²³⁾ Grupa Wysokiego Szczebla Komisji Europejskiej ds. Europejskiej Chmury dla Otwartej Nauki, *Realising the European Open Science Cloud*, 2016, s. 12.

5.4. Powinno się dokonać jasnego **określenia ról różnych poziomów kształcenia formalnego**, a także powiązań między nimi. Na przykład: wspieranie kreatywności i wyobraźni – na poziomie przedszkolnym; połączenie kreatywności z solidną wiedzą podstawową oraz rozwój krytycznego myślenia i dostosowania wiedzy – na szczeblu szkoły; dodanie specjalistycznych umiejętności interdyscyplinarnych – na poziomie kształcenia i szkolenia zawodowego; rozwój interdyscyplinarny zawodowej wiedzy i myślenia – na poziomie szkolnictwa wyższego.

5.5. **Kształcenie i szkolenie zawodowe organizowane przez firmy** dla pracowników ma kluczowe znaczenie. W tym przypadku istotna będzie współpraca między przedsiębiorstwami, uniwersytetami i specjalistycznymi instytucjami. Nastąpi wzrost liczby organizacji, które będą zapewniać **kształcenie pozaformalne**, tj. zorganizowane działania edukacyjne odbywające się poza oficjalnym systemem edukacji. Społeczeństwo obywatelskie mogłoby przyczynić się do stworzenia nowych forów edukacyjnych na rzecz rozwijania kompetencji, we współpracy z różnymi osobami, instytucjami i zainteresowanymi stronami.

5.6. **MŚP** potrzebują szczególnego wsparcia z zewnątrz, gdyż z reguły mają one ograniczone zasoby na szkolenia, w szczególności w sytuacji, gdy pojawiają się nowe technologie i wiedza specjalistyczna nie jest jeszcze dostępna we własnym zakresie. Pomocne przy zapewnianiu programów kształcenia mogłyby być instytucje takie, jak **izby handlowe** lub organizacje wolnych zawodów w porozumieniu ze szkołami, uczelniami i prywatnymi ośrodkami szkoleniowymi, jak również instytucje oparte na partnerstwie publiczno-prywatnym.

5.7. **Nieformalne uczenie się** będzie odgrywać coraz ważniejszą rolę jako autentyczny proces uczenia się przez całe życie, w ramach którego każda jednostka nabywa umiejętności i wiedzę z codziennego doświadczenia. Sektor ten można usprawnić pod względem jakości dzięki finansowanym ze środków publicznych programom oferowanym za pośrednictwem kanałów telewizyjnych, platform internetowych lub innych mediów. **Normy i świadectwa** mogłyby być pomocne w kontekście osiągania porównywalności i wymierności osiągnięć edukacyjnych, zwłaszcza w przypadku zmiany stanowiska pracy.

5.8. W odniesieniu do różnych form kształcenia, należy usprawnić istniejące narzędzia służące określaniu **porównywalności i równoważności** nieformalnego uczenia się. Istniejące systemy uznawania wcześniejszego kształcenia, efektów uczenia się i kompetencji muszą zostać zreformowane, aby stały się wiarygodną i dostępną dla wszystkich normą, a także mogły pomóc uczącym się w uświadomieniu sobie własnych doświadczeń, kompetencji i wiedzy.

5.9. Istotną kwestią są **zabezpieczenie społeczne** i rokowania zbiorowe, zwłaszcza w przypadku osób zatrudnionych na zasadzie *crowdworkingu* i w ramach niestandardowych form zatrudnienia. Coraz więcej takich cyfrowych nomadów jest zagrożonych ubóstwem, gdy wchodzi na starszy wiek. Polityka publiczna ma obowiązek opracować przepisy w celu rozwiązania tego problemu. Istnieją już niektóre inicjatywy w zakresie rozwiązywania tych kwestii w ramach dialogu społecznego. Jednym z dobrych przykładów jest związek zawodowy IG Metall w Niemczech. Utworzył on platformę internetową *faircrowdwork.org* zawierającą **wytyczne dla zatrudnionych na zasadzie crowdworkingu**, która, wraz z innymi zainteresowanymi stronami, opracowała kodeks postępowania dotyczący platform takich pracowników. EKES pragnąłby, aby upowszechnić w całej Europie najlepsze praktyki, jakie zostały opisane w tej dziedzinie.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

528. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 20 I 21 WRZEŚNIA 2017 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Rozwój unii celnej UE i zarządzanie nią«”

[COM(2016) 813 final]

(2017/C 434/07)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 17.2.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania	162/0/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że skutecznie funkcjonująca unia celna stanowi konieczny warunek procesu integracji europejskiej z myślą o zapewnieniu swobodnego przepływu towarów i wzmocnieniu konkurencyjności oraz potencjału handlowego i negocyjacyjnego UE. Jest także ważnym atutem w tworzeniu unii bezpieczeństwa, gdyż znacznie przyczynia się do zwalczania nowo pojawiających się i niespotykanych dotychczas zagrożeń dla bezpieczeństwa, chroniąc bezpieczeństwo obywateli i interesy finansowe.

1.2. EKES jest zdania, że głównym celem nowych przepisów prawa celnego jest uproszczenie procedur i dostosowanie ich do najnowszych danych, jak również że skuteczne stosowanie unijnego kodeksu celnego przyczyni się do zwiększenia konkurencyjności gospodarczej UE na całym świecie.

1.3. EKES popiera wniosek Komisji dotyczący rozwoju struktury zarządzania unią celną, jednak uważa, że ustanowienie jej w kompleksowy sposób wymaga wielopoziomowych reform i zdecydowanych działań natury technicznej, które nie powinny wiązać się ze zmianą kompetencji UE ani naruszać równowagi między instytucjami. EKES podkreśla jednak, że wszelkie podejmowane reformy nie powinny stanowić przeszkody dla ułatwiania legalnego handlu lub dla ochrony praw podstawowych.

1.4. EKES uważa, że skuteczne stosowanie przepisów celnych polega przede wszystkim na działaniach zmierzających do zminimalizowania możliwości różnych interpretacji przez administracje państw członkowskich. Wymaga to najpierw ukończenia tworzenia interoperacyjnych systemów komputerowych oraz przejścia do całkowicie cyfrowego środowiska, z wykorzystaniem szeregu zasobów, na których opierają się organizacja i funkcjonowanie organów krajowych.

1.5. EKES uważa, że konieczne jest przestawienie się na automatyczną odprawę scentralizowaną w celu ułatwienia koordynacji środków zapobiegania i zwalczania działalności przestępczej oraz ochrony interesów finansowych UE z myślą o ochronie praw, interesów i bezpieczeństwa przedsiębiorstw i europejskich konsumentów. Wzywa więc do ustanowienia Prokuratury Europejskiej, która mogłaby wnieść pozytywny wkład w osiągnięcie tego celu.

1.6. Zdaniem EKES-u potrzebna jest wspólna europejska strategia celna, która uwzględniałaby podwójną rolę organów celnych, a mianowicie kontrolę na granicach oraz zadania mieszane, obejmujące kontrolę celną i pobór ceł, a także wносиła wkład w zapobieganie i zwalczanie działalności przestępczej. Jednocześnie strategia ta musi zapewniać optymalizację zasobów materialnych i ludzkich przez inwestycje w rozbudowę i modernizację zasobów materialnych oraz nadanie priorytetu szkoleniom i gotowości zasobów ludzkich, a także opracowanie unijnych środków wsparcia administracyjnego przy stosowaniu odpowiednich przepisów oraz ściślejsze monitorowanie ich stosowania.

1.7. EKES uważa, że strategię tę należy opracować z uwzględnieniem różnorodności przedsiębiorstw, które muszą przestrzegać przepisów celnych, oraz natychmiastowej potrzeby wykorzystania nowych technologii i innowacji przy zapewnieniu pełnego poszanowania prywatności danych osób fizycznych i przedsiębiorstw oraz praw własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej, a także przy uwzględnieniu czynnika ludzkiego, który jest siłą napędową organów celnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na mikroprzedsiębiorstwa, małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) oraz konsumentów.

1.8. EKES uważa, że należy wzmocnić działanie zdecentralizowanego modelu operacyjnego poprzez współpracę administracyjną, z zapewnieniem centralnej koordynacji przez organ lub organizację ds. wsparcia pod kierownictwem Komisji i przy zaangażowaniu Grupy ds. Polityki Celnej, tak aby udzielać wsparcia w kwestiach związanych z wdrażaniem unijnego kodeksu celnego. Organ ten miałby również za zadanie m.in. zarządzanie ukierunkowanymi na kwestie bezpieczeństwa programami działań i szkoleń, zapewnienie wysokiego poziomu specjalizacji oraz szerzenie wiedzy fachowej w sektorze celnym. Jednocześnie mógłby wydawać wytyczne umożliwiające szybką i bezpośrednią reakcję na nowe wyzwania.

1.9. EKES uważa również, że niezwykle ważne jest rozszerzenie i wzmocnienie programów „Cła 2020” i Fiscalis 2020, które mogą pełnić rolę katalizatorów ukierunkowanej absorpcji środków na potrzeby zarządzania (szkolenia, rozpowszechnianie informacji, działania operacyjne, sprzęt itp.).

1.10. EKES z niecierpliwością oczekuje intensywnego procesu zawierania z partnerami handlowymi umów w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w pełni odzwierciedlających stale rozwijającą się współpracę handlową z państwami trzecimi oraz umowę Światowej Organizacji Handlu (WTO) o ułatwieniach w handlu.

1.11. EKES jest zdania, że należy podjąć kluczowe działania w obszarach bezpieczeństwa i ochrony, w których organy celne już teraz muszą radzić sobie z wyzwaniami. W związku z tym uważa, że współpracę między organami celnymi a organami policji należy oprzeć w większym stopniu na podstawach instytucjonalnych i koordynować na szczeblu centralnym. Konieczne jest także wzmocnienie międzysektorowej współpracy między organami europejskimi a służbami zdecentralizowanymi w celu wzmocnienia działań Unii i zwiększenia jej obecności na granicach zewnętrznych za pośrednictwem państw członkowskich. Celem tej współpracy powinno być m.in. zwalczanie finansowania terrorystów i handlu bronią oraz dokładniejsze kontrolowanie produktów podwójnego zastosowania i powiązanych z nimi technologii. Ponadto należy zwalczać zjawisko podrabiania i piractwa w sposób wydajny i skuteczny.

1.12. EKES uważa, że wszystkie podejmowane środki muszą koniecznie obejmować otwarty dialog ze wszystkimi zainteresowanymi stronami (przedsiębiorcami, konsumentami, organami celnymi, funkcjonariuszami celnymi, związkami zawodowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego) w celu uzyskania jaśniejszego i pełniejszego obrazu kwestii, które należy rozwiązać, przy uwzględnieniu interesów wszystkich stron.

1.13. Ponadto EKES uważa, że niezależnie od przyjętego podejścia na rzecz modernizacji unii celnej należy należycie uwzględnić zmiany sytuacji na granicach zewnętrznych Unii, jakie spowoduje wystąpienie z UE Zjednoczonego Królestwa.

2. Ogólne kwestie dotyczące unii celnej

2.1. Unia celna stanowi konieczny warunek integracji europejskiej, w szczególności dla zapewnienia jednolitego i sprawnego wdrożenia swobodnego przepływu towarów odbywającego się w sposób bezpieczny, przejrzysty oraz przyjazny dla środowiska i dla konsumentów, który pomaga skutecznie przeciwdziałać działalności transgranicznej podlegającej sankcjom karnym⁽¹⁾.

2.2. Unia celna stanowi fundament jednolitego rynku, dlatego musi w pełni odzwierciedlać jego potrzeby. Przyczyniła się również do zwiększenia konkurencyjności UE na rynku światowym. Bardzo znaczące są wpływy do budżetu europejskiego z tytułu należności celnych. Na przykład w 2015 r. przychody te wynosiły 18,6 miliarda EUR, co stanowiło 13,6 % budżetu UE.

2.3. Obok środków ochronnych w postaci zakazów oraz środków skierowanych na zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom UE, utworzenie unii celnej wymaga również wprowadzenia lub zreformowania takich środków, jak przyjęcie wspólnej polityki handlowej i wspólnej taryfy zewnętrznej, a także taryfy preferencyjnej wprowadzonej na mocy układów o stowarzyszeniu między UE i krajami sąsiadującymi oraz potencjalnie kandydującymi, lecz również w ramach umów o wolnym handlu z krajami trzecimi.

2.4. Celem unii celnej jest ułatwienie legalnego handlu i tym samym dążenie do zwalczania oszustw w transakcjach handlowych, a jednocześnie zablokowanie nielegalnego przepływu towarów i transakcji finansowych, które mogą być wykorzystywane do nielegalnych celów lub do działań terrorystycznych.

3. Streszczenie komunikatu

3.1. Komisja opublikowała komunikat, by zainicjować dialog w sprawie zmodernizowania unii celnej w celu uwzględnienia nowej sytuacji, jaka wytworzyła się z upływem czasu w związku z:

- wewnętrznymi wyzwaniami wynikającymi z rozszerzenia i pogłębienia UE oraz znacznymi różnicami jakościowymi i prawnymi między administracjami publicznymi, które nieuchronnie doprowadziły do zmniejszenia wpływów i proporcjonalnego wzrostu potrzeb operacyjnych,
- stale rosnącymi wyzwaniami i zagrożeniami dotyczącymi bezpieczeństwa zewnętrznego, których najważniejszymi przykładami są importowany terroryzm oraz przestępczość transgraniczna, a także kwestie wynikające z globalizacji handlu międzynarodowego, takie jak ciągle ewoluujące modele biznesowe i łańcuchy dostaw, wzrost wolumenu transakcji generowanych na podstawie umów z państwami trzecimi czy wykorzystywanie internetu;

a to z myślą o przeprowadzeniu strukturalnej reformy podstawowych aspektów unii celnej i ustanowieniu nowego modelu zarządzania.

3.2. W komunikacie Komisja podkreśla potrzebę zwiększenia wydajności funkcjonowania unii celnej przez zmodernizowanie jej architektury w celu wzmocnienia współpracy między organami celnymi UE i stworzenia struktur, które dadzą się przystosować i będą elastyczne.

3.3. Przedmiotowy komunikat nie sugeruje rozszerzenia zakresu kompetencji UE na nowe obszary, ale stanowi próbę zmodernizowania polityki unii celnej przez zwiększenie jej elastyczności i wydajności, aby umożliwić reagowanie na stale zmieniające się sytuacje.

4. Problematiczne aspekty, które należy wziąć pod uwagę

4.1. W ramach przeglądu unijnego kodeksu celnego wprowadzono istotne zmiany w celu uproszczenia i ułatwienia handlu. Jednakże prawodawstwo celne i prawodawstwo w dziedzinie swobodnego przepływu towarów pozostaje jako całość bardzo złożonym zbiorem, składającym się z 1 127 obowiązujących tekstów (umów, dyrektyw, rozporządzeń i decyzji)⁽²⁾. Utrudnia to powołanie się na odpowiednie przepisy bez wcześniejszej znajomości prawa Unii.

⁽¹⁾ Dz.U. C 229 z 31.7 2012, s. 68.

⁽²⁾ Analiza na zasadzie samooceny (ocena funkcjonowania unii celnej przeprowadzona przez krajowe organy celne). Analiza dotycząca oceny unii celnej (umowa szczegółowa nr 13 w ramach realizacji umowy ramowej nr TAXUD/2010/CC/101, DG TAXUD, 2013).

4.2. Poprzedni system wyraźnie zawierał większe niejasności, pozostawiając luki wypełniane przez krajowe przepisy prawa, co przyniosło wątpliwe skutki, które były niekorzystne dla jednolitego stosowania. Dzięki kompleksowej kodyfikacji unijnego kodeksu celnego prawo europejskie jest bezpośrednio stosowane i ma skutki bezpośrednie, chociaż jest nadal stosowane wyłącznie przez krajowe systemy celne, które znacznie się różnią pod względem organizacyjnym, co prowadzi do rozdrobnienia, większych obciążeń administracyjnych, dysfunkcji biurokracji i opóźnień⁽³⁾. Ponadto wyjątkowo długi okres przejściowy powoduje niepewność i może być niekorzystny dla przedsiębiorstw, zwłaszcza mikroprzedsiębiorstw, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz konsumentów.

4.3. Organy celne są tradycyjnie odpowiedzialne za pobieranie opłat celnych i podatków pośrednich, jednak obecnie wymaga się od nich również wsparcia we wzmacnianiu granic zewnętrznych Unii oraz zwalczania nielegalnych praktyk, które są szkodliwe zarówno w wymiarze zewnętrznym, jak i wewnętrznym.

4.4. Kolejne rozszerzenia UE stwarzały coraz większe obciążenia dla modelu zdecentralizowanego, wymagając skoordynowania pracy i przekwalifikowania ponad 120 000 funkcjonariuszy celnych, istnieją bowiem fundamentalne różnice, jeśli chodzi o systemy celne, mechanizmy kontroli, infrastrukturę logistyczną – która wymaga teraz zaawansowanych technologicznie systemów – a także, jeśli chodzi o zapewnienie personelu dla urzędów celnych i dostępność zasobów.

4.5. Stosowanie nowych technologii przez przemysł europejski oraz wprowadzenie jednolitego rynku cyfrowego, wraz z proponowaną reformą systemu VAT, stanowią postępy, które jednocześnie jednak zwiększają potrzebę zapewnienia elastyczności procedur celnych i możliwości ich dostosowania do złożonego charakteru nowoczesnych transakcji. To samo dotyczy przemian w modelach produkcji i konsumpcji, wzrostu handlu międzynarodowego i globalnych zagrożeń dla rozwoju handlu światowego, które stanowią część kontekstu polityki handlowej UE.

5. Koncepcja i podstawowe zasady zarządzania unią celną

5.1. Koncepcja zarządzania służbą celną powinna opierać się na następujących elementach:

- zadania mieszane: kontrola celna i pobór ceł (czysto finansowe) z jednej strony oraz zapobieganie globalnym zagrożeniom wpływającym na Unię oraz pomoc w ich zwalczaniu z drugiej (działalność przestępcza, terroryzm, przestępczość zorganizowana, degradacja środowiska i rosnące zagrożenia wynikające z handlu towarami niebezpiecznymi),
- inwestycje w skuteczniejsze stosowanie przepisów dzięki optymalizacji zasobów materialnych, technologicznych i ludzkich, a to poprzez znaczne inwestycje w modernizację zasobów materialnych i technologicznych i nadanie priorytetu szkoleniom i gotowości zasobów ludzkich, by zwiększyć ich profesjonalizm i zapewnić rozliczalność,
- wsparcie administracyjne UE w zakresie stosowania odpowiedniego prawodawstwa w ujednolicony sposób i ściślejszego monitorowania jego stosowania,
- wzmocnienie wzajemnych powiązań między krajowymi organami celnymi,
- rozwinięcie współpracy urzędowej w celu poprawy czasu reakcji i zapewnienia możliwie kompleksowego zarządzania operacyjnego,
- międzysektorowe podejście w zakresie bezpieczeństwa między organami celnymi i organami ścigania dzięki tworzeniu synergii i wymianie informacji,
- dostosowanie do zmian wprowadzonych przez pakiet legislacyjny ustanawiający jednolity rynek cyfrowy oraz przez reformę unijnego systemu VAT,
- wykorzystanie nowych technologii i innowacji przy zapewnieniu poszanowania prywatności danych osób fizycznych i przedsiębiorstw,

⁽³⁾ Zob. na przykład opinia EKES-u w sprawie stanu unii celnej (Dz.U. C 271 z 19.9.2013, s. 66).

- nadanie priorytetu każdemu planowi ochrony konsumentów i ułatwienia odpraw celnych (w oparciu o zasadę „najpierw myśl na małą skalę”),
- zasady dobrej administracji, pewności prawa i przejrzystości,
- nacisk w pierwszej kolejności na zasoby ludzkie i zachowanie miejsc pracy.

6. Niezbędne ogólne reformy

6.1. Zgodnie z wnioskiem Komisji, popieranym przez EKES, należy zaktualizować wizję operacyjną dla unii celnej w celu stworzenia spójnej strategii z jasnym harmonogramem w oparciu o zasady wymienione powyżej i kwestie przeanalizowane poniżej.

6.2. Należy sporządzić analizę skutków i ocenę nowego unijnego kodeksu celnego, której tymczasowa wersja miałaby zostać przygotowana przed końcem 2017 r. Analiza ta powinna być wzorowana na wcześniejszych analizach, ale powinna mieć szerszy zakres i zostać przeprowadzona we wszystkich obszarach działań⁽⁴⁾, tak aby strategia mogła służyć eliminowaniu problemów, słabości, pokrywania się przepisów, niespójności i przestarzałych środków oraz aby dzięki niej kolejne kroki w tym procesie były oparte na solidnych podstawach⁽⁵⁾. W analizie należy również zwrócić szczególną uwagę na implikacje w zakresie zasobów ludzkich administracji celnej.

6.3. Należy położyć nacisk na wymianę informacji i najlepszych praktyk między organami celnymi a organami administracji przez systematyczne i metodyczne wykorzystywanie technologii informacyjnych. W tym celu należy dokonać oceny istniejących baz danych na potrzeby służb celnych.

6.4. Zdecentralizowany i przyjazny przedsiębiorcom model oparty na strukturach administracyjnych państw członkowskich może odnieść sukces tylko wówczas, gdy zostaną uwzględnione krajowe organy administracji. Konieczne jest zatem ustanowienie stałych i elastycznych struktur instytucjonalnych. Dlatego też zaproponowano utworzenie organu lub organizacji ds. wsparcia pod kierownictwem Komisji i przy zaangażowaniu Grupy ds. Polityki Celnej do celów:

- zapewnienia wsparcia w kwestiach związanych z wdrażaniem przepisów – częściowo w ramach kompleksowego przewodnika w zakresie stosowania unijnego kodeksu celnego i sposobu zorganizowania pozostałych tekstów,
- zarządzania infrastrukturą IT; obejmuje to również europejską wyższą szkołę edukacji celnej⁽⁶⁾, która na podstawie unijnych ram kompetencji celnych będzie odpowiedzialna za:
 - zapewnienie wysokiego poziomu specjalizacji oraz promowanie wiedzy fachowej w sektorze celnym w oparciu o europejskie programy szkolenia,
 - organizowanie programów działań operacyjnych i szkoleń ukierunkowanych w szczególności na kwestie bezpieczeństwa,
- opracowania kompleksowego przewodnika w zakresie unijnego kodeksu celnego i jego przepisów wykonawczych oraz ustrukturyzowania właściwego prawodawstwa,
- wspólnego zarządzania systemami elektronicznymi w celu zapewnienia dostępności informacji i procedur na jednej platformie, tak aby ułatwić działania podmiotów z państw trzecich; w tym celu należy niezwłocznie przyspieszyć eliminację papierowej formy dokumentów, tworząc wspólny punkt odniesienia w celu uproszczenia procedur, jak przewidziano w unijnym kodeksie celnym,
- ewentualnego podjęcia decyzji o wydaniu wytycznych umożliwiających szybką i bezpośrednią reakcję na nowe wyzwania.

⁽⁴⁾ Commission Communication on Blueprint of EU Customs Union governance reform [Komunikat Komisji w sprawie planu działania na rzecz reformy zarządzania unią celną UE] (DG TAXUD – A1, lipiec 2015 r.).

⁽⁵⁾ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 stycznia 2017 r. w sprawie stawienia czoła wyzwaniom związanym z wdrożeniem unijnego kodeksu celnego (2016/2017(RSP)), P8_TA(2017)0011.

⁽⁶⁾ EKES zawarł taką propozycję (utworzenie europejskiej wyższej szkoły edukacji celnej) również w opinii w sprawie unijnego kodeksu celnego (Dz.U. C 229 z 31.7.2012, s. 68). Propozycja ta nie została uwzględniona przez Komisję w ramach unijnego kodeksu celnego.

W odniesieniu do tej organizacji, EKES utrzymuje swoje stanowisko, zalecając utworzenie europejskiego zespołu szybkiego reagowania w celu wsparcia realizacji specjalistycznych i ważnych zadań organów celnych, szczególnie tych, które znajdują się na granicach zewnętrznych Unii.

6.5. EKES uważa, że Grupa ds. Polityki Celnej Komisji – która działa nieformalnie i której aktualne uprawnienia są bardzo niewielkie, a wpływ znikomy – mogłaby zacząć odgrywać znaczącą rolę na tym nowym etapie zarządzania unią celną⁽⁷⁾. EKES zaleca zatem opracowanie regulaminu i nalega, by państwa członkowskie współpracowały ze sobą, aby umożliwić temu organowi jak najskuteczniejsze działanie. Inną ważną sprawą zdaniem EKES-u jest istotne zacieśnienie istniejącej współpracy między państwami członkowskimi a grupami ekspertów w kwestiach odnoszących się do polityki celnej.

6.6. EKES uważa, że program „Cła 2020” osiągnął pozytywne wyniki w zakresie rozpowszechniania i przekazywania informacji na temat unii celnej zarówno wśród funkcjonariuszy celnych, jak i przedsiębiorstw. Jest to przydatne narzędzie współpracy między UE a krajami kandydującymi i potencjalnymi krajami kandydującymi⁽⁸⁾, a zatem jego rozszerzenie i przedłużenie po zakończeniu pierwotnie ustalonego okresu jego obowiązywania pomoże uruchomić działania przekrojowe⁽⁹⁾ dotyczące następujących kwestii:

- bieżące wysokiej jakości szkolenia i informacje dla odpowiedniego personelu na podstawie europejskich danych i modeli,
- komponent inwestycji i finansowania na potrzeby aktualizacji i modernizacji infrastruktury do nieinwazyjnej detekcji i badań laboratoryjnych oraz na potrzeby inwestycji w personel organów krajowych z myślą o ukończeniu tworzenia jednolitego systemu cyfrowego.

6.7. Ponadto EKES uważa, że program Fiscalis 2020, który ma na celu udoskonalenie systemów podatkowych państw członkowskich, mógłby również wnieść wkład w opracowanie wspólnych środków i promowanie ściślejszej współpracy między organami podatkowymi a organami celnymi na szczeblu międzynarodowym.

6.8. EKES popiera wysiłki Komisji – odzwierciedlone np. w komunikacie dotyczącym planu działania w sprawie VAT – zmierzające do wzmocnienia tej współpracy przez stworzenie zestawu narzędzi dostępnych dla organów ustawodawczych i innych organów państw członkowskich podejmujących działania na rzecz zwalczania oszustw podatkowych związanych z podatkiem VAT. Taki zestaw narzędzi przyniósłby korzyść w postaci ułatwienia przejścia na docelowy system VAT w UE dla handlu transgranicznego w oparciu o zasadę kraju przeznaczenia.

6.9. EKES popiera inicjatywy w zakresie standardów oraz inicjatywy w ramach dialogu ze Światową Organizacją Celną (WCO) i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie statusu upoważnionego przedsiębiorcy oraz jednolitej akredytacji i certyfikacji. W związku z tym wzywa Komisję do zbadania możliwości udoskonalenia tych inicjatyw z myślą o dalszym zmniejszeniu obciążeń administracyjnych i przeszkód dla przedsiębiorstw.

6.10. W tym kontekście EKES uważa, że konieczne jest przestrzeganie i stosowanie umowy WTO o ułatwieniach w handlu, która upraszcza i precyzuje międzynarodowe procedury przywozu i wywozu, formalności celne oraz wymogi dotyczące tranzytu. Ponadto EKES uważa, że zasadnicze znaczenie ma nasilenie procesu zawierania z partnerami handlowymi umów w sprawie wzajemnej pomocy administracyjnej w pełni odzwierciedlających stale rozwijającą się współpracę handlową z państwami trzecimi.

6.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie unijnych ram prawnych dotyczących naruszeń przepisów prawa celnego oraz sankcji, nad którym prace są niestety znacznie opóźnione. Jego przyjęcie, z uwzględnieniem stanowiska Parlamentu Europejskiego wyrażonego w pierwszym czytaniu oraz argumentów przedstawionych już przez EKES⁽¹⁰⁾, przyczyniłoby się do zapewnienia większej jednolitości i większej pewności prawa.

⁽⁷⁾ Grupa ds. Polityki Celnej – członkowie (szczebel dyrektorów generalnych administracji celnych UE (E00944)).

⁽⁸⁾ Uczestniczyło 28 państw członkowskich UE oraz sześć krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących.

⁽⁹⁾ Zob. na przykład http://ec.europa.eu/taxation_customs/business/customs-cooperation-programmes/customs-2020-programme_en.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 487 z 28.12.2016, s. 57.

6.12. EKES uważa, że należy utworzyć europejski punkt kompleksowej obsługi (portal), w oparciu o zasadę pojedynczej kontroli, w celu ograniczenia do minimum obciążeń administracyjnych i radykalnego uproszczenia procedur odprawy celnej. Wymaga to natychmiastowego utworzenia unijnej bazy danych świadectw oraz automatycznej weryfikacji świadectw.

6.13. EKES jest zaniepokojony zmianami, jakie w odniesieniu do granic UE pociągnie za sobą wystąpienie z niej Zjednoczonego Królestwa. Opowiada się niemniej za tym, by negocjacje były prowadzone w sposób całkowicie przejrzysty i w dobrej wierze. Uważa, że należy podtrzymać zaangażowanie na rzecz procesu pokojowego w Irlandii Północnej i uniknąć tworzenia „twardej granicy”, aczkolwiek w sposób, który nie będzie szkodził Unii i jej interesom.

7. Szczegółowe wymagane reformy (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, środki w zakresie bezpieczeństwa i higieny oraz ochrony środowiska)

7.1. Należy tutaj położyć nacisk na ochronę granic zewnętrznych UE przed zagrożeniami dzięki rozwojowi synergii z krajami sąsiadującymi lub krajami kandydującymi i potencjalnie kandydującymi oraz z ich organami celnymi w celu zarządzania ryzykiem związanym z bezpieczeństwem w sytuacjach wyjątkowych (nadużycia finansowe i powiązana z nimi nielegalna działalność, terroryzm, incydenty sanitarne, fitosanitarne i weterynaryjne lub związane z ochroną środowiska). Z tych samych powodów należy również zbadać możliwości natężenia współpracy międzynarodowej, zwłaszcza z potencjalnymi i obecnymi partnerami handlowymi.

7.2. Należy przeprowadzić dokładną analizę potrzeby przeglądu innych szczegółowych przepisów, które obowiązują od ponad dziesięciu lat bez zmian i które mają istotny wpływ na zarządzanie unią celną. Platforma REFIT może być przydatnym narzędziem do oceny, czy ramy regulacyjne w zakresie przepisów celnych są adekwatne do zakładanych celów w tej dziedzinie. EKES podkreśla jednak, że wszelkie podejmowane reformy nie powinny stanowić przeszkody dla ułatwiania legalnego handlu lub dla ochrony praw podstawowych.

7.3. EKES docenia opracowanie i wdrażanie strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym i zwraca uwagę na potrzebę zintensyfikowania wysiłków w dziedzinach niewchodzących w zakres kompetencji administracji celnej, jak zauważyła Komisja w sprawozdaniu z postępów prac w roku 2016.

7.4. Ponadto EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane na poziomie dwustronnym, uważa jednak, że współpraca między organami celnymi, sądowymi i policyjnymi musi opierać się w większym stopniu na podstawach instytucjonalnych, tak aby zwiększyć skuteczność walki z finansowaniem terrorystów i handlem bronią oraz zapewnić ochronę praw własności intelektualnej, produktów podwójnego zastosowania i powiązanych z nimi technologii za pomocą kontroli opartych na analizie ryzyka, określonych w systemie zarządzania ryzykiem celnym (CRMS), oraz przy należytych uwzględnieniu strategii UE i planu działania w zakresie zarządzania ryzykiem celnym, a także planu działania Komisji na rzecz skuteczniejszego zwalczania finansowania terroryzmu. Należy także podjąć większe wysiłki w celu zwalczania zjawiska podrabiania i piractwa w sposób wydajny i skuteczny.

7.5. Konieczne jest przyspieszenie procesu zmiany rozporządzenia (WE) nr 1889/2005 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 października 2005 r. w sprawie kontroli środków pieniężnych wwożonych do Wspólnoty lub wywożonych ze Wspólnoty, w oparciu o wyniki konsultacji publicznych oraz zalecenia Grupy Specjalnej ds. Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy.

7.6. W tym celu należy dokonać przeglądu czarnej listy krajów, które odmawiają podjęcia odpowiednich środków w celu zwalczania prania pieniędzy. Listę tę odrzucił Parlament Europejski z uwagi na to, że nie w pełni odzwierciedlała obecną sytuację: dlatego należy zintensyfikować kontrole, jak przewidziano w poddawanej obecnie przeglądowi odpowiedniej dyrektywie (czwarta dyrektywa w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy).

7.7. EKES wzywa Radę i Parlament Europejski do sfinalizowania ustanowienia Prokuratury Europejskiej (EPPO), odpowiedzialnej za prowadzenie dochodzeń, ściganie i stawianie przed wymiarem sprawiedliwości sprawców przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii. Apeluje do wszystkich stron o przyłączenie się do tych wysiłków.

7.8. Uważa również, że współpraca międzysektorowa między europejskimi organami a służbami (zdecentralizowanymi lub innymi) – takimi jak Agencja Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF), Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), Europejska Agencja Bezpieczeństwa Morskiego (EMSA), Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust) i Urząd Unii Europejskiej ds. Własności Intelektualnej (EUIPO) – powinna zostać wzmocniona i zacieśniona na podstawie strategii zintegrowanego zarządzania granicami i rozporządzenia (UE) 2016/1624 oraz ze szczególnym odniesieniem do europejskiej agendy bezpieczeństwa w celu:

- wzmocnienia dialogu między agencjami i zaangażowania służb celnych, aby umocnić działania Unii i jej obecność na granicach zewnętrznych za pośrednictwem państw członkowskich w celu zapobiegania finansowaniu działalności przestępczej, jej wykrywania i prowadzenia dochodzeń w jej sprawie,
- ustanowienia systemu wczesnego ostrzegania i wymiany danych (dzielenie się danymi o łańcuchu dostaw i istotnymi informacjami dotyczącymi ryzyka) w pełni zgodnego z przepisami prawa unijnego w dziedzinie ochrony danych osobowych, z należyтым uwzględnieniem odnowionej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego (na lata 2015–2020),
- zmodernizowania kontroli celnych i wprowadzenia koordynacji współpracy organów celnych na poziomie UE,
- zebrania, wymiany i prowadzenia rejestru najlepszych praktyk w celu dzielenia się potencjałem i zdolnościami oraz ich kumulowania,
- przygotowania do przejścia na system inteligentnych granic.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan działania w sprawie detalicznych usług finansowych: szersza oferta i lepsze produkty«”

[COM(2017) 139 final]

(2017/C 434/08)

Sprawozdawca: **Michael IKRATH**

Współsprawozdawca: **Carlos TRIAS PINTÓ**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 26.4.2017
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji
Data przyjęcia przez sekcję	5.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	136/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że na obecnym etapie Komisja Europejska nie podejmuje działań regulacyjnych. Popiera Komisję w jej wysiłkach zmierzających do stosowania odnośnych reguł konkurencji w wypadku, gdy okaże się to niezbędne dla zapewnienia równych warunków działania i ochrony konsumentów.

1.2. Komitet zgadza się z inicjatywą Komisji mającą na celu pogłębienie jednolitego rynku dzięki przyjęciu planu działania. Będzie to wymagać z jednej strony stopniowego poszerzenia unii gospodarczej i walutowej, a z drugiej dalszego ujednoczenia produktów i usług finansowych oraz wprowadzenia innowacji cyfrowych, przy jednoczesnym utrzymaniu sprawiedliwych i neutralnych pod względem technologii i modeli biznesowych warunków konkurencji.

1.3. EKES wzywa państwa członkowskie do zdwojenia wysiłków w celu dogłębnego, zharmonizowanego, skoordynowanego i systematycznego stosowania szeroko zakrojonych, wdrażanych obecnie standardów ogólnoeuropejskich, tak aby obejmowały one wszystkich konsumentów, a jednocześnie chroniły ich przed licznymi zagrożeniami związanymi z nowymi scenariuszami finansowymi.

1.4. Komitet stwierdza, że szczególną uwagę należy poświęcić tradycyjnej bankowości detalicznej („nudnym bankom”) jako głównym pośrednikom takich produktów i usług. Tradycyjnie, banki te, zwłaszcza lokalne lub regionalne, cieszyły się dużym zaufaniem unijnych konsumentów, którzy raczej rzadko zmieniają dostawców. Niemniej należy promować produkty transgraniczne, aby uwypuklić ideę jednolitego rynku oraz swobodnego przepływu osób i towarów.

1.5. Jednocześnie trzeba uwzględnić obawy konsumentów dotyczące m.in. różnic językowych, różnych przepisów prawnych, wyższych opłat dla nierezydentów, odmowy dostępu nierezydentów do niektórych produktów i usług finansowych, różnic podatkowych, nadmiernego korzystania z przepisów dotyczących prania pieniędzy bądź ryzyka związanego z wymianą waluty.

1.6. EKES zwraca się do Komisji o przeprowadzenie badania na temat tego, ilu kredytobiorców znajdujących się w trudnej sytuacji gospodarczej zaciąga transgraniczne kredyty konsumenckie, które są dla nich niedostępne we własnym kraju (tzw. *loan shopping*), wystawiając się tym samym na duże ryzyko nadmiernego zadłużenia.

1.7. Z myślą o zapewnieniu porównywalności i przejrzystości produktów i usług finansowych w celu stworzenia równych warunków działania państw członkowskich, Komitet zaleca podjęcie działań zmierzających do dopilnowania, by systemy podatkowe obejmujące produkty i usługi nie stanowiły już przeszkody dla uczciwej konkurencji.

1.8. EKES wzywa Komisję do zapewnienia odpowiednich, niezależnych, obowiązkowo poświadczonych narzędzi porównawczych dla różnych produktów finansowych w różnych porządkach prawnych istniejących w Unii Europejskiej.

1.9. Komitet zaleca uregulowanie gigantów IT spoza Europy, takich jak Google, Apple itp., które mogą korzystać z bazy danych swoich klientów w celu oferowania w sprzedaży bezpośredniej dostosowanych do klienta produktów, bez podporządkowywania się unijnym zasadom ochrony konsumentów i innym przepisom.

1.10. EKES jest pewien, że cyfryzacja nieustannie i stale zmienia zachowanie konsumentów. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje i popiera nacisk Komisji na rozwój jednolitego rynku cyfrowego, ze szczególnym uwzględnieniem usług finansowych. Komisja słusznie koncentruje się na usuwaniu barier utrudniających transgraniczną dystrybucję cyfrową (blokowanie geograficzne). Zdaniem EKES-u to jedyna sposobność, by stworzyć rzeczywisty jednolity rynek usług finansowych dla konsumentów.

1.11. Odnośnie do technologii finansowej oraz z myślą o trwałych regulacjach i zachowaniu stabilności finansowej w możliwie największym stopniu, Komitet sądzi, że wszystkie podmioty świadczące usługi finansowe powinny korzystać z takich samych warunków działania. Pierwszeństwo powinny mieć zawsze takie same gwarancje dla konsumentów jak te, które obowiązują w tradycyjnej bankowości.

1.12. EKES zaleca, by Komisja zdefiniowała dodatkowe, proste produkty, które mają takie same właściwości, a więc są porównywalne i przejrzyste w stosunku do produktów konsumenckich już wskazanych w planie działania. Można by je oferować jako „sztandarowe” produkty w całej UE za pośrednictwem różnych systemów dystrybucji (technologia finansowa, tradycyjne branże itp.). Otwiera to także drogę do budowania zaufania klientów do tych produktów. Dzięki rzetelnej informacji na temat produktu oraz jego przejrzystości konsument może, nie podejmując ryzyka, wybrać najlepszych usługodawców w całej UE.

1.13. Trzeba wzmocnić niezależność poszczególnych stron zaangażowanych w zarządzanie tą samą usługą finansową i unikać wszelkich konfliktów interesów, gdyż ułatwia to dobre rządzenie i skuteczny nadzór nad usługami finansowymi.

1.14. EKES podkreśla konieczność okresowego przeglądu wpływu każdej normy na rozwój przeznaczonych dla konsumentów produktów i usług finansowych, a jednocześnie odpowiedniego wzmocnienia zasobów organów nadzoru. Ponadto zwraca uwagę na fakt, że skuteczne alternatywne metody rozwiązywania sporów (ADR) i mechanizmy internetowego rozstrzygania sporów (ODR) są potrzebne dla transakcji transgranicznych, co stanowi kluczowy czynnik poprawy zaufania konsumentów.

1.15. Jeśli chcemy, aby wyniki osiągnięte z myślą o obywatelach i przedsiębiorstwach skutecznie minimalizowały koszty, wszelkie działania i dokumenty w tej dziedzinie muszą uwzględniać i rozwijać zasady programu REFIT. Bez narażania na szwank jasnych celów w tym obszarze, wszelkie przepisy i regulacje odnoszące się do tych kwestii muszą w przyszłości pozostać proste i eliminować niepotrzebne obciążenia. Podobnie, aby urzeczywistnić prawdziwy, nierozdrobniony jednolity rynek, trzeba unikać nadmiernych regulacji na szczeblu krajowym lub regionalnym.

2. Kontekst

2.1. Plan działania ma na celu zapewnienie europejskim konsumentom szerszej oferty usług finansowych w UE i lepszego dostępu do nich.

2.2. Obejmuje on usługi finansowe, które są ważnym elementem życia codziennego konsumentów, takie jak oszczędności na rachunkach bieżących, usługi płatnicze, karty kredytowe, kredyty hipoteczne i inne kredyty oraz różne rodzaje ubezpieczeń.

2.3. Stanowi integralny element rozwoju pogłębionego i sprawiedliwszego jednolitego rynku. W odniesieniu do usług finansowych, oznacza to konieczność poprawy zarówno konkurencji między podmiotami świadczącymi usługi finansowe, jak i możliwości wyboru dla konsumentów, tak aby konsumenci mogli cieszyć się niższymi cenami, lepszej jakości produktami i innowacjami.

2.4. Konsumenci powinni mieć możliwość swobodnego wyboru spośród szerokiej oferty usług i produktów finansowych dostępnych w całej UE. Na znaczeniu powinna stracić kwestia tego, w którym państwie członkowskim dostawca ma swoją siedzibę.

2.5. Dostawcy usług i produktów finansowych powinni mieć możliwość czerpania korzyści z całego rynku unijnego (jednolitego rynku).

2.6. UE przyjęła już szereg środków zmierzających do stworzenia jednolitego rynku usług finansowych dla konsumentów. Wśród nich wymienić można dyrektywę w sprawie rachunków płatniczych⁽¹⁾, kredytów hipotecznych⁽²⁾ i dystrybucji ubezpieczeń⁽³⁾, plan działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych⁽⁴⁾, strategię na rzecz rynku wewnętrznego Europy⁽⁵⁾ oraz strategię na rzecz jednolitego rynku cyfrowego⁽⁶⁾.

2.7. Plan działania – oparty na konsultacjach dotyczących zielonej księgi Komisji⁽⁷⁾ – został opracowany w celu określenia i przezwyciężenia utrzymujących się przeszkód.

2.8. Koncentruje się on na trzech głównych obszarach:

- zwiększenie zaufania konsumentów i wzmocnienie ich pozycji,
- zachęcanie do wyeliminowania przeszkód prawnych i regulacyjnych,
- zapewnianie ciągłego wsparcia dla rozwoju innowacyjnych usług cyfrowych.

Przedstawiono 12 działań wdrażających.

2.9. Mając na uwadze fakt, że tylko 7% konsumentów korzysta obecnie z usług finansowych w innym państwie członkowskim, plan działania kładzie nacisk na rozwój technologii finansowej i przedsiębiorstw internetowych.

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES odnotowuje, że utworzenie jednolitego europejskiego rynku usług finansowych wymaga harmonizacji różnych projektów rynku finansowego w UE. Dla przykładu, unia rynków kapitałowych ma wpływ na wszystkie państwa członkowskie, a unia bankowa ze swoimi trzema filarami dotyczy tylko państw strefy euro. Rynki „nowych” państw członkowskich nie są brane pod uwagę. Oznacza to, że oczekiwania związane z transgranicznymi usługami i produktami finansowymi napotykają niewidzialne bariery.

3.2. Dlatego też EKES uważa za właściwe, aby oprócz dalszego pogłębiania jednolitego rynku usług finansowych rozszerzyć unię gospodarczo-walutową. Jeśli wszystkie państwa nie przyłączą się stopniowo do wspólnej waluty – zwłaszcza w kontekście cyfrowym – niemożliwe będzie pełne wdrożenie planu działania. Istnieje również ryzyko, że w ramach alternatywnych walut cyfrowych, takich jak bitcoin, wykorzystywano by ten stan rzeczy, co mogłoby narazić na szwank bezpieczeństwo, ochronę danych i zaufanie konsumentów do transgranicznych usług finansowych.

3.3. EKES zwraca uwagę na fakt, że obecnie konsumenci postrzegają handel usługami finansowymi jako model działalności lokalnej i regionalnej. W związku z tym, i mając na uwadze rosnące niepokoje i niepewność co do nowych scenariuszy finansowych, zgadza się ze stwierdzeniem Komisji, że „większość konsumentów detalicznych usług finansowych prawdopodobnie nadal będzie korzystać z produktów krajowych”⁽⁸⁾.

3.4. EKES uważa, że odmienne systemy podatkowe w państwach członkowskich stanowią główną przeszkodę w zapewnieniu porównywalności i przejrzystości produktów finansowych. Atrakcyjność kluczowych produktów często wiąże się z zachętami podatkowymi, na których jednakże korzystają wyłącznie podatnicy krajowi. Ponadto zwalczanie unikania opodatkowania, nakładające na właścicieli zagranicznych rachunków podejrzenia o nieuczciwe praktyki, stanowi poważną przeszkodę dla transgranicznego rynku finansowego. W związku z tym EKES zwraca się do Komisji o uwzględnienie w planie działania dodatkowych propozycji.

⁽¹⁾ Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214.

⁽²⁾ Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34.

⁽³⁾ Dz.U. L 26 z 2.2.2016, s. 19.

⁽⁴⁾ COM(2015) 468 final, opinia EKES-u (Dz.U. C 133 z 14.4.2016, s. 17).

⁽⁵⁾ COM(1999) 624 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 176 final.

⁽⁷⁾ COM(2015) 630 final.

⁽⁸⁾ Zielona księga w sprawie detalicznych usług finansowych na jednolitym rynku, COM(2007) 226, pkt 10, s. 7.

3.5. Mimo znaczących wysiłków podjętych przez Komisję, według badania Eurobarometru 446, jedynie 7 % obywateli UE skorzystało dotychczas z transgranicznych usług finansowych. Nie jest również jasne, ilu kredytobiorców w trudnej sytuacji gospodarczej korzysta z transgranicznych kredytów konsumenckich, niedostępnych dla nich we własnym kraju (poszukiwanie najlepszej oferty pożyczek), wystawiając się tym samym na duże ryzyko nadmiernego zadłużenia. Komitet proponuje więc zbadanie tej kwestii.

3.6. Niemniej trzeba wspomnieć, że ten popyt w wymiarze transgranicznym istnieje w regionach przygranicznych posługujących się tym samym językiem. Nawet na rynkach krajowych mniej niż jedna trzecia konsumentów decyduje się na zmianę dostawcy. Jedną z głównych przyczyn tej sytuacji jest wyższy poziom zadowolenia głównie z bankowości detalicznej na poziomie lokalnym lub regionalnym (zob. badanie Eurobarometru 446). Komitet pragnie zaznaczyć, że rentowność regionalnych detalicznych usług bankowych znajduje się pod szczególną presją od czasu kryzysu finansowego. Trzeba zastanowić się, w jaki sposób banki mają ponosić wysokie koszty związane z posiadaniem stosunkowo niewielkiego odsetka klientów z innych państw członkowskich. EKES wzywa Komisję do przyjrzenia się innym powodom tak niskiego odsetka transgranicznego nabywania produktów finansowych, takim jak różnice językowe, różne przepisy prawne, wyższe opłaty dla nierezydentów, odmowa dostępu nierezydentów do niektórych produktów i usług finansowych, różnice podatkowe, nadmierne korzystanie z przepisów dotyczących prania pieniędzy, ryzyko związane z wymianą waluty itp.

3.7. W tym kontekście zdaniem Komitetu trzeba koniecznie zwrócić szczególną uwagę na pielęgnowanie roli lokalnej i regionalnej bankowości detalicznej, tj. dostawców usług finansowych cieszących się zaufaniem konsumentów. Wymaga to dużo bardziej zróżnicowanej regulacji banków i konsekwentnego wdrażania zasady proporcjonalności⁽⁹⁾. Tylko wówczas banki te będą mogły działać jako liderzy innowacji lub podążać za innowacjami.

3.8. Zdaniem EKES-u stanowi to warunek wstępny realizacji uzasadnionych celów Komisji, tj. dopilnowania, by sektor finansowy mógł korzystać z nowoczesnych technologii potrzebnych do rozwoju jednolitego rynku, a także oferować konsumentom i inwestorom stabilność finansową i bezpieczeństwo.

3.9. EKES jest pewien, że cyfryzacja nieustannie i stale zmienia zachowanie konsumentów. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje i popiera nacisk Komisji na rozwój jednolitego rynku cyfrowego, ze szczególnym uwzględnieniem usług finansowych. Komisja słusznie koncentruje się na usuwaniu barier utrudniających transgraniczną dystrybucję cyfrową (blokowanie geograficzne). Zdaniem EKES-u to jedyna sposobność, by stworzyć rzeczywisty jednolity rynek usług finansowych dla konsumentów. Niemniej potrzeba również innych środków, wymienionych w punkcie 3.6.

3.10. Komitet podziela stanowisko Komisji, że przyszłe działania powinny koncentrować się głównie na poprawnym wdrożeniu przyjętych już przepisów (zob. punkt 2.6). Z drugiej strony, potrzeba dodatkowych środków, aby umożliwić konsumentom czerpanie korzyści z ogólnounijnego jednolitego rynku usług finansowych.

3.11. Tak więc EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że plan działania uwzględnia ambitny harmonogram działań, a także oczekuje, że prawodawcy krajowi, organy nadzoru i organizacje konsumentów będą w pełni uczestniczyć w realizacji tych zaleceń. Ważna rola przypada tu również partnerom społecznym.

3.12. Komitet wyraża także zadowolenie z tego, iż uczestnicy rynku mają więcej możliwości rozwijania indywidualnych usług finansowych, zwłaszcza w odniesieniu do innowacji cyfrowej. Należy uwzględnić to obecnie wielce zróżnicowane warunki rynkowe w państwach członkowskich, zgodnie ze wspólnym celem.

3.13. EKES zaleca, by Komisja zdefiniowała dodatkowe, łatwo porównywalne, całkowicie przejrzyste i proste produkty, które będą miały takie same właściwości, obok produktów konsumenckich już wskazanych w planie działania. Można by je oferować jako „sztandarowe” produkty w całej UE za pośrednictwem różnych systemów dystrybucji (technologia finansowa, tradycyjne branże itp.). Otwiera to także drogę do budowania zaufania klientów do tych produktów. Dzięki rzetelnym informacjom na temat produktu oraz jego przejrzystości (zharmonizowana terminologia, unikanie nadmiernie technicznych opisów, łatwe i zrozumiałe postanowienia umowne) konsument może, nie podejmując ryzyka, wybrać najlepszych usługodawców w całej UE.

⁽⁹⁾ Dz.U. C 209 z 30.6 2017, s. 36.

3.14. Zdaniem EKES-u skuteczne połączenie nowych technologii online oraz porównywalnych i przejrzystych produktów konsumenckich będzie miało fundamentalne znaczenie dla dalszego rozwoju pogłębionego jednolitego rynku usług finansowych.

3.15. W związku z tym Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że opublikowany przez Komisję 1 czerwca dokument otwierający debatę nad pogłębioną unią gospodarczą i walutową zawiera kluczowe aspekty dotyczące harmonizacji produktów i usług finansowych w UE. Dotyczy to szczególnie zapewnienia równych warunków działania między różnymi państwami członkowskimi, a tym samym różnymi dostawcami usług finansowych. Unijne propozycje dotyczące UGW upraszczają porównywalność i prezentację różnych transgranicznych produktów finansowych.

3.16. W tym kontekście EKES uważa również za istotne nadal apelować o uregulowanie technologii finansowej. Podczas kryzysu finansowego w latach 2008–2010 silnie kontrolowane regulacje (Bazylea III, CRD IV) były jednym z powodów, dla których tradycyjna bankowość detaliczna nie była już w stanie odpowiednio wypełniać swojej funkcji (pożyczanie MŚP i indywidualnym klientom). Jednocześnie oferta technologii finansowej nie podlega tym uregulowaniom. EKES apeluje zatem o zapewnienie – przed wprowadzeniem planu działania w zakresie transgranicznych usług finansowych dla konsumentów – równych warunków działania w odniesieniu do regulacji mających zastosowanie do tradycyjnych banków detalicznych i technologii finansowej ⁽¹⁰⁾.

3.16.1. Komisja musi koniecznie odnieść się do obaw konsumentów dotyczących technologii finansowej, takich jak ochrona danych osobowych i prywatności, mechanizmy dochodzenia roszczeń, ryzyko nadmiernego zadłużenia, konsekwencje ewentualnej niewypłacalności tych platform, brak niezależnego i odpowiedzialnego doradztwa dotyczącego oferowanych przez nie produktów i usług, ryzyko wykluczenia finansowego konsumentów nieposiadających umiejętności cyfrowych, wyzysk i wykorzystywanie dużych zbiorów danych, dostępność tych produktów i możliwość dostępu do nich, tak aby można było przywrócić utracone w wyniku kryzysu zaufanie konsumentów do instytucji finansowych.

3.17. EKES wzywa państwa członkowskie do dopilnowania, by wdrażanie wszystkich środków przewidzianych w planie działania było zawsze zgodne z dyrektywą w sprawie wymogów dostępności produktów i usług oraz z europejskim aktem w sprawie dostępności.

3.18. Plan działania będzie skuteczny jedynie pod warunkiem, że będzie mu towarzyszyć stopniowe wzmocnienie (pod względem jakościowym i ilościowym) funkcji nadzorczych organów finansowych. Trzeba wprowadzić systematyczną kontrolę postępowania dostawców usług finansowych w kontekście realizacji zmienionej dyrektywy w sprawie usług płatniczych i dyrektywy MiFID II, jak również zapewnić złożoną równowagę pomiędzy prywatnością a przejrzystością oraz rozróżnienie między doradztwem a sprzedażą produktu. Wszystkie te działania muszą iść w parze ze szczególnym uwzględnieniem agencji ratingowych oraz niezależności usług pośrednictwa finansowego, na co EKES zwrócił uwagę w opinii w sprawie zielonej księgi.

3.19. Kształcenie i uczenie się przez całe życie są niezbędne, aby zwalczać analfabetyzm finansowy, który może prowadzić do nadmiernego zadłużenia oraz wykluczenia finansowego i społecznego.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. W świetle uwag poczynionych w punkcie 3, EKES zaleca Komisji skoncentrowanie się na szybkim wdrożeniu środków dotyczących zwiększenia jakości i niezawodności internetowych porównywarek usług finansowych (działanie 4), analizy krajowych przepisów w zakresie ochrony konsumentów (działanie 8), technologii finansowej (działanie 10) oraz identyfikacji elektronicznej (działanie 11).

4.2. (Działanie 11)

Zdaniem EKES-u niespójne wdrażanie obowiązujących krajowych przepisów w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy (np. wymóg stałego pobytu) stanowi istotną przeszkodę na drodze do dalszego rozwoju jednolitego rynku detalicznego. Należy dołożyć wszelkich starań, by zapewnić środki identyfikacji elektronicznej w celu umożliwienia jak najszybszego nawiązania nowych relacji z klientami w obrębie jednolitego rynku. Trzeba zająć się obawami związanymi z bezpieczeństwem i odpowiedzialnością, aby zwiększyć zaufanie konsumentów do procedur identyfikacji elektronicznej.

⁽¹⁰⁾ Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 8.

4.3. Dlatego też EKES szczególnie przychylnie odnosi się do środków proponowanych w ramach działania 11, takich jak promowanie korzystania z rozporządzenia eIDAS (rozporządzenie w sprawie identyfikacji elektronicznej), a także wspieranie nowych środków cyfrowego wdrażania (np. procedury identyfikacji wideo). W tym kontekście Komitet popiera odnośne stanowisko Parlamentu Europejskiego⁽¹¹⁾ dotyczące piątej dyrektywy w sprawie przeciwdziałania praniu pieniędzy⁽¹²⁾. Wszystkie wymienione procedury cyfrowe nie mogą osłabiać ochrony danych i prywatności.

4.4. (Działanie 10)

Aby mieć pewność, że innowacje finansowe idą w parze z ochroną konsumentów, EKES wzywa do ustanowienia ram mających na celu przetestowanie nowych usług finansowych⁽¹³⁾, które – po zbadaniu we współpracy z zainteresowanymi stronami – mogłyby uzupełnić znormalizowane produkty finansowe (zgodnie z pkt 3.12).

4.5. (Działanie 8)

EKES popiera środki zaproponowane w ramach działania 8, których celem jest wykrycie i wyeliminowanie nieuzasadnionego, nadmiernie rygorystycznego wdrażania przepisów przez państwa członkowskie. Niemniej nie należy łagodzić przepisów dotyczących ochrony konsumentów.

4.6. EKES zaleca również przegląd obowiązujących szczególnych przepisów w zakresie usług finansowych w odniesieniu do pożądanego wpływu na jednolity rynek i pod kątem ich przydatności cyfrowej. Informacje dla konsumentów powinny być zrozumiałe, proste i odpowiednie, aby umożliwić im dokonanie właściwych dla nich wyborów. Nadmierne obowiązki w zakresie informacji, doradztwa i dokumentacji są szczególnie szkodliwe dla rozwoju jednolitego rynku cyfrowego w obszarze usług finansowych. Dlatego też należy przyjąć podejście całościowe.

4.7. (Działanie 1)

Odnośnie do propozycji zawartej w działaniu 1, by rozszerzyć zakres zastosowania rozporządzenia⁽¹⁴⁾ w sprawie płatności transgranicznych na płatności w innych walutach niż euro, EKES zwraca uwagę, że te ostatnie kosztują dostawców znacznie więcej niż płatności w euro. Tak więc uważa za uzasadnioną różnicę w cenie w porównaniu z płatnościami dokonywanymi wyłącznie w euro. Opowiada się zatem za stosowaniem cen transakcji w innych walutach niż euro, które umożliwiają pokrycie rzeczywiście poniesionych kosztów. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, ceny te powinny również uwzględniać wielkość usługodawcy i częstotliwość takich transferów.

4.8. (Działanie 2)

Komisja powinna zwiększyć wymogi w zakresie przejrzystości w odniesieniu do dynamicznego przeliczania walut.

4.9. (Działanie 3)

EKES popiera zasadniczo ten środek Komisji, ale zwraca uwagę, że dotychczasowe nieprawidłowe wdrażanie SEPA⁽¹⁵⁾ przez wielu uczestników rynku stwarza problemy, za które nie są odpowiedzialni konsumenci i dostawcy usług finansowych. Dlatego też wzywa Komisję do priorytetowego traktowania pełnego stosowania art. 9 rozporządzenia SEPA (zakaz dyskryminacji związanej z IBAN). To jedyny sposób, aby rozwijać usługi przeniesienia, tak aby były one skuteczne na całym jednolitym rynku.

4.10. (Działanie 4)

EKES uważa, że należy bezwzględnie przestrzegać „kluczowych zasad dotyczących narzędzi porównawczych”, i wzywa Komisję do dokładnego monitorowania istniejących stron internetowych, we współpracy z zainteresowanymi stronami, zwłaszcza organizacjami konsumentów. Porównywarki internetowe powinny spełniać kryteria niezależności i przejrzystości. Muszą również obowiązkowo posiadać certyfikat.

⁽¹¹⁾ A8-0056/2017.

⁽¹²⁾ COM(2016) 450 final, opinia EKES-u (Dz.U. C 34 z 2.2.2017, s. 121).

⁽¹³⁾ Zob. Dz.U. C 246 z 28.7.2017, s. 8, pkt 1.4.1.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. L 266 z 9.10.2009, s. 11.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. L 257 z 28.8.2014, s. 214.

EKES proponuje rozważenie wraz z zainteresowanymi stronami wprowadzenia ogólnoeuropejskiej porównywarki internetowej, która objęłaby sztandarowe produkty transgraniczne wspomniane powyżej (zob. pkt 3.13).

4.11. (Działanie 9)

EKES popiera proponowane środki mające na celu przyspieszenie harmonizacji oceny zdolności kredytowej na poziomie europejskim, gdyż w przeciwnym razie konsumenci w trudnej sytuacji gospodarczej będą narażeni na zadłużenie w wypadku uzyskania transgranicznego kredytu konsumenckiego. Popiera zatem zharmonizowane minimalne kryteria oceny zdolności kredytowej, obejmujące istniejące jednolite standardy kontroli (dyrektywa 2008/48/WE⁽¹⁶⁾, dyrektywa 2014/17/UE⁽¹⁷⁾). Należy upewnić się, że nie postawi to pod znakiem zapytania nowych, opartych na algorytmach, modeli oceny zdolności kredytowej w ramach systemu Bazylea III („credit tech”).

4.12. (Działanie 7)

EKES popiera wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do zapobiegania nadmiernemu zadłużaniu się konsumentów. Edukacja finansowa, a także uczenie się przez całe życie oraz zasady odpowiedzialnego udzielania pożyczek i przepisy dotyczące niewypłacalności konsumentów⁽¹⁸⁾ muszą zatem stanowić zasadnicze kwestie. W celu promowania ambitniejszej i bardziej ujednocionej edukacji finansowej EKES zaleca, by Komisja zdefiniowała edukację finansową jako dodatkową umiejętność w kontekście ciągłego przeglądu europejskich ram kompetencji kluczowych. Partnerzy społeczni mają do odegrania szczególną rolę w tym zakresie.

4.13. Zasadnicze znaczenie ma także to, by Komisja wyraźnie skoncentrowała się na pożyczkach ekspresowych, które często są mało przejrzyste i zawierają różne nieuczciwe klauzule, a jednocześnie korzystają z wprowadzających w błąd praktyk marketingowych wspieranych przez reklamy w głównych mediach (prasa, radio i telewizja). W związku z tym EKES wzywa organy nadzorcze państw członkowskich do właściwego monitorowania zachowań rynkowych tych przedsiębiorstw, w ścisłej współpracy z organizacjami konsumentów.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁶⁾ Dz.U. L 133 z 22.5.2008, s. 66.

⁽¹⁷⁾ Dz.U. L 60 z 28.2.2014, s. 34.

⁽¹⁸⁾ Dz.U. C 311 z 12.9.2014, s. 38.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego**„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB)”**

[COM(2016) 683 final – 2016/0336 (CNS)]

„Wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych”

[COM(2016) 685 final – 2016/0337 (CNS)]

(2017/C 434/09)

Sprawozdawca: **Michael McLOUGHLIN**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 21.11.2016
Podstawa prawna	Artykuł 115 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	182/2/11

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES popiera cele przyświecające wnioskowi Komisji w dziedzinie CCCTB.

1.2. Komitet zaleca, by podejmować jak największe starania o ustalenie CCCTB w drodze porozumienia, uwzględniając wrażliwy charakter związanych z tym kwestii pomocniczości i suwerenności państwa.

1.3. EKES rozumie przyczyny przyjęcia przez Komisję dwuetapowego podejścia, ale nalega na szybkie wprowadzenie etapu drugiego po uzgodnieniu wspólnej podstawy, ponieważ jedynie konsolidacja pozwoli przedsiębiorstwom odczuć większe korzyści. Co prawda pewne korzyści związane ze zwalczaniem agresywnego planowania podatkowego pojawią się już na pierwszym etapie, ale konsolidacja dopełni to zadanie.

1.4. Komitet odnotowuje fakt ponownego przedłożenia przez Komisję wniosku dotyczącego CCCTB zarówno w celu wspierania jednolitego rynku, jak i zwalczania agresywnego planowania podatkowego i przypisania dochodu do miejsca, w którym wytworzono daną wartość. Wzywa państwa członkowskie do dalszej realizacji obu etapów, jako skuteczny środek zwalczania nadużyć finansowych i promowania wzrostu gospodarczego.

1.5. Tak jak w 2011 r., EKES zaleca, by ponownie przeanalizować wzór podziału CCCTB. Komisja i państwa członkowskie powinny zastanowić się nad wykluczeniem własności intelektualnej ze wzoru podziału. Może również zaistnieć potrzeba wprowadzenia zmian w uwzględnianiu obrotów według miejsca przeznaczenia, by zapewnić sprawiedliwe wdrażanie. EKES jest zaniepokojony tym, że w wyniku uwzględnienia proponowanego elementu obrotu wiele mniejszych, eksportujących państw członkowskich może utracić znaczne dochody podlegające opodatkowaniu na rzecz większych, konsumujących państw członkowskich. Zdaniem EKES-u celem wniosku powinno być zapewnienie sprawiedliwego wzoru podziału i uniknięcie systematycznie niezrównoważonego rezultatu.

1.6. EKES zaleca zachowanie ostrożności w proponowanych sposobach amortyzacji w trosce o to, by odzwierciedlały rzeczywiste doświadczenia przedsiębiorstw. Odpisy amortyzacyjne mogą być niewystarczające w przypadku niektórych klas aktywów ulegających bardzo szybkiej dezaktualizacji ze względu na tempo zmian technologicznych.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie stosowania zasad opodatkowania wobec finansowania kapitałowego inwestycji przedsiębiorstw, co znalazło odzwierciedlenie w propozycji, by traktować na równych zasadach finansowanie dłużne i finansowanie kapitałowe. Przedsiębiorstwa borykające się z trudnościami gospodarczymi nie powinny jednak ponosić większych obciążeń podatkowych.

1.8. EKES zaleca, by wprowadzenie wniosków skutkowało osiągnięciem sprawiedliwej równowagi między państwami członkowskimi. W związku z tym należy szczegółowo przeanalizować skutki wniosków w poszczególnych państwach członkowskich pod kątem atrakcyjności inwestycyjnej, a także utrzymania i tworzenia miejsc pracy. EKES podkreśla, że państwa członkowskie powinny dostarczyć w tym celu odpowiednich informacji.

1.9. Komitet zaleca, by wnioski dotyczące CCCTB ograniczyły w miarę możliwości złożoność systemu zważywszy, że ich deklarowanym celem jest zapewnienie pewności i prostoty. Ma to szczególne znaczenie dla sposobu traktowania aktywów niematerialnych i prawnych w bilansie przedsiębiorstwa.

1.10. EKES wzywa Komisję do zajęcia się potrzebą elastyczności i zagwarantowania, że państwa i przedsiębiorstwa są w stanie reagować na zmieniającą się globalną i krajową sytuację gospodarczą, przy poszanowaniu procedur UE i współpracy.

1.11. CCCTB byłaby bardziej skuteczna i z większym prawdopodobieństwem uzyskałaby konieczne jednomysłne poparcie, gdyby rozwiązano kilka kluczowych problemów przedstawionych w niniejszej opinii.

2. Wniosek Komisji

2.1. Ponownie przedłożony wniosek dotyczący wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB) jest jednolitym zbiorem przepisów dotyczących obliczania podlegających opodatkowaniu dochodów przedsiębiorstw w UE. Ma on znacząco przyczynić się do osiągnięcia wzrostu, konkurencyjności i sprawiedliwości na jednolitym rynku. Dzięki CCCTB przedsiębiorstwa transgraniczne, zamiast podlegać różnym przepisom krajowym, podlegałyby jednemu, jednolitemu unijnemu systemowi naliczania ich dochodu podlegającego opodatkowaniu. Przedsiębiorstwa składałyby jedno zeznanie podatkowe dotyczące całej swojej działalności w UE i wyrównywały straty poniesione w jednym państwie członkowskim zyskami wypracowanymi w innym państwie. Transakcje wewnątrz grupy nie byłyby już opodatkowane na poziomie jednostki, co wyeliminowałoby problem cen transferowych w strefie CCCTB. Skonsolidowane dochody podlegające opodatkowaniu byłyby rozdzielane na państwa członkowskie, w których grupa prowadzi działalność, przy zastosowaniu wzoru podziału. Każde państwo członkowskie nakładałoby wówczas podatek na swoją część zysków zgodnie z własną krajową stawką podatku dla przedsiębiorstw.

2.2. Ponownie przedłożony wniosek zawiera również nowe przepisy w porównaniu z wnioskiem z 2011 r. Po pierwsze, we wnioskach z 2016 r. postuluje się wprowadzenie obowiązkowych, a nie fakultatywnych przepisów dotyczących skonsolidowanych grup, których obrót roczny wynosi 750 mln EUR lub więcej. Po drugie, pojawiają się w nich przepisy zachęcające przedsiębiorstwa do zwiększania kapitału przy finansowaniu inwestycji, by przeciwdziałać preferowaniu finansowania dłużnego; po trzecie, wprowadza się możliwość bardzo wysokich odliczeń z tytułu badań i rozwoju. Wspólna podstawa zawiera też propozycje dotyczące czasowego mechanizmu transgranicznego kompensowania strat przewidzianego późniejsze wyrównanie do czasu wprowadzenia konsolidacji. Przejście do drugiego etapu wniosków będzie możliwe po osiągnięciu porozumienia politycznego w sprawie propozycji dotyczących wspólnej podstawy. Do tego czasu drugi etap będzie oczekiwać na rozpatrzenie przez Radę.

2.3. Na obecną propozycję Komisji składają się dwa odrębne wnioski dotyczące dyrektyw Rady. Jeden z nich dotyczy wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCTB), a drugi wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych (CCCTB). Główną różnicą między wnioskami z 2016 r. i wnioskiem z 2011 r. jest rozdzielenie tych dwóch elementów na dwa odrębne wnioski. Komisja proponuje przyjęcie stopniowego podejścia, zgodnie z którym najpierw wprowadzi się CCTB, a następnie CCCTB.

2.4. Jednym z powodów, dla których Komisja ponownie przedłożyła wniosek dotyczący CCCTB, jest zwalczanie agresywnego planowania podatkowego i wspieranie jednolitego rynku. Komisja przyznała przy tym, że jego „uchwalenie w całości [...] jest mało prawdopodobne, o ile nie zostanie przyjęta strategia jego stopniowego wdrażania”. Komisja podkreśla jednak, że konsolidacja stanowi integralną część wniosków. Obowiązkowy charakter CCCTB dla przedsiębiorstw osiągających obrót powyżej 750 mln EUR jest częścią strategii obliczonej na zwiększenie potencjału wzrostu i zwalczanie agresywnego planowania podatkowego. Komisja uważa, że ponownie przedłożone wnioski są ogólnie atrakcyjniejsze dla przedsiębiorstw, jeśli chodzi o przestrzeganie przepisów i złożoność, a także z uwagi na preferowanie finansowania kapitałowego wobec dłużnego w zakresie ulg podatkowych. Według Komisji kolejną korzyścią płynącą z wniosków jest transgraniczna kompensacja strat w jednym państwie członkowskim z zyskami w innym.

2.5. Komisja stwierdza, że obecny system międzynarodowego opodatkowania osób prawnych „nie odpowiada już dzisiejszym warunkom”. Jej zdaniem mogą pojawić się rozbieżności, jeśli przepisy krajowe sporządzane są bez uwzględniania kwestii międzynarodowych. Zawarte we wnioskach z 2016 r. przepisy są obowiązkowe dla większych grup, ale przewidują także system opcjonalnego stosowania w przypadku jednostek podlegających opodatkowaniu osób prawnych w UE, których obrót nie przekracza limitu 750 mln EUR. Komisja uważa, że wnioski pozwolą na przypisanie dochodu do miejsca, w którym wytworzono daną wartość.

2.6. Przyznaje ona także, że wnioski są ambitne, a zatem powinny być wdrażane stopniowo. Stwierdza wręcz, że trudne debaty na temat elementów dotyczących konsolidacji mogą opóźnić postępy w innych ważnych obszarach, w których można by było osiągnąć większe porozumienie. Oba wnioski są jednak w dalszym ciągu przedstawiane razem, jako część tej samej inicjatywy. Komisja stwierdza następnie, że konsolidacja pozostaje głównym elementem inicjatywy, a poważne przeszkody podatkowe, które napotyka pewne grupy przedsiębiorstw, można usunąć jedynie poprzez konsolidację.

3. Korzyści płynące z wniosku

3.1. Wnioski zapewniają istotne korzyści przedsiębiorstwom i obywatelom. Ograniczą koszty przestrzegania przepisów oraz ich złożoność z punktu widzenia handlujących w obrębie całej UE dużych przedsiębiorstw, które dobrowolnie wybiorą system CCCTB. Kwestia ta ma również kluczowe znaczenie dla dalszego urzeczywistnienia jednolitego rynku i zapewniania wszystkim równych szans. Jeśli zostanie właściwie wprowadzona, CCCTB może odegrać kluczową rolę w walce z agresywnym planowaniem podatkowym i w przywróceniu zaufania obywateli do systemu podatkowego. Wspólne podejście do podstawy opodatkowania sprawi, że wszystkie kraje UE przyjmą podobne podejście i – co jest niezmiernie istotne – będą uwzględniać te same elementy i odliczenia. Przedsiębiorstwa wielonarodowe mogą obecnie korzystać z różnych podstaw opodatkowania i różnych stawek podatkowych w różnych państwach członkowskich, a niekiedy także z podmiotów off-shore, po to, by płacić bardzo niskie stawki efektywne. Wprowadzenie CCCTB ma uregulować tego rodzaju kwestie.

3.2. Agresywne planowanie podatkowe skutkuje niższymi dochodami podatkowymi. Poziom planowania podatkowego budzi poważne zaniepokojenie europejskich obywateli. UE przedsięwzięła wiele środków w celu rozwiązania tego problemu i przyjęła plan działania. Wprowadzenie CCCTB ma umożliwić między innymi dalszy postęp we wdrażaniu przyjętego podejścia, by zapewnić skuteczne opodatkowanie osób prawnych w całej UE.

3.3. Znaczne obniżenie cen transferowych w UE na skutek CCCTB przyczyni się do zwalczania praktyk prowadzących do agresywnego planowania podatkowego. Na przykład często wykorzystuje się aktywa takie jak własność intelektualna, gdyż trudno jest oszacować ich wartość lub są one wyceniane przez samo przedsiębiorstwo, nominalnie odzwierciedlając wartość wolnorynkową. Są one często przedmiotem handlu wewnętrznego w obrębie struktury danej spółki.

3.4. CCCTB może przyczynić się do zwalczania agresywnego planowania podatkowego poprzez ustalenie miejsca faktycznej działalności gospodarczej. Firmy mogą zatrudniać szereg ludzi i/lub posiadać znaczne aktywa w danym państwie członkowskim, a jednocześnie mogą nie mieć żadnych zysków lub osiągać jedynie bardzo niskie zyski w tym samym państwie członkowskim. Obecnie przedsiębiorstwa o ogólnounijnej strukturze mogą zorganizować swoją działalność w taki sposób, że większa część zysków znajdzie się w europejskiej centrali w tej jurysdykcji, która ma najniższe stawki podatkowe i/lub najbardziej szkodre odliczenia. Fakt ten, w połączeniu ze stosowaniem cen transferowych w odniesieniu do wartości niematerialnych i prawnych, może prowadzić do tego, że przedsiębiorstwa wielonarodowe osiągające bardzo duże obroty w wielu jurysdykcjach płacą bardzo niskie stawki efektywnego podatku od osób prawnych. Wnioski dotyczące CCCTB mogą rozwiązać te kwestie. Przedstawiony we wniosku/ach wzór ma stosować się do miejsca, w którym odbywa się działalność gospodarcza i uwzględnia trzy kluczowe wskaźniki: obrót, zatrudnienie/wielkość zatrudnienia (COM) i aktywa. Krajowe organy podatkowe również mają tu do odegrania ważną rolę.

3.5. Kolejną kwestią po przyjęciu CCCTB będzie zajęcie się w jej ramach konkurencyjnością wszystkich przedsiębiorstw. Wniosek dotyczący CCCTB powinien uwzględniać różne problemy stojące przed MŚP, a także dużymi firmami.

4. Uwagi ogólne

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski dotyczące wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych i wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych. Postrzega je jako sposób na wzmocnienie jednolitego rynku poprzez uproszczenie spraw podatkowych większych przedsiębiorstw i zwalczanie agresywnego planowania podatkowego. Od 2011 r. nastąpiły istotne zmiany w szerszym kontekście gospodarczym i politycznym w Europie i na świecie. W sprawie poprzedniego wniosku dotyczącego CCCTB nie odnotowano znaczących postępów. Komitet ma nadzieję, że nowe wnioski uwzględniające rozwój sytuacji na świecie będą bardziej skuteczne.

4.2. W miarę postępu debaty na temat CCCTB ważne jest, by konsolidacja pozostała jej głównym celem. Wskazane jest również ograniczenie złożoności wniosku. EKES zachęca Komisję do osiągnięcia jak najszerszego porozumienia w sprawie realizacji obydwu aspektów wniosku.

4.3. System podziału CCCTB

4.3.1. Wzór podziału nastrocza szereg problemów. EKES jest zaniepokojony tym, że nie było próby wyjaśnienia lub sensownego określenia, w jaki sposób ogólny wzór (jedna trzecia aktywów, jedna trzecia miejsc pracy i jedna trzecia obrotu według miejsca przeznaczenia) ma właściwie przedstawiać ekonomiczną rzeczywistość danego przedsiębiorstwa w celu podziału dochodów do opodatkowania między państwa członkowskie. Obecny wniosek może spowodować znaczne zmiany w lokalizacji uzyskanych dochodów dla celów podatkowych, co będzie miało istotne, lecz nieznanne skutki dla przedsiębiorstw i państw członkowskich. Z uwagi na to, że dochody podatkowe są podstawowym elementem zarządzania gospodarczego, skutki te mogą być poważne. Zdaniem EKES-u celem wniosku powinno być zapewnienie sprawiedliwego wzoru podziału i uniknięcie systematycznie niezrównoważonego rezultatu.

4.3.2. Koncentrowanie się na takich kwestiach jak fabryki, maszyny i personel jest istotne, nie daje jednak pełnego obrazu współczesnego przemysłu. Strategia jednolitego rynku cyfrowego podkreśla na przykład znaczenie własności intelektualnej. Podobnie, postępy w dziedzinie unii rynków kapitałowych mogą skupiać się na aktywach finansowych.

4.3.3. Niepokój Komitetu budzą w dużej mierze następujące kwestie:

- 1) propozycja, by wyjąć własność intelektualną z elementu aktywów. Własność intelektualna jest czynnikiem ekonomicznym, który można łatwo przenosić przy obliczaniu zysku. EKES zdaje sobie sprawę, że trudno jest ją ocenić i że w związku z tym nie była częścią wniosku Komisji, i wzywa państwa członkowskie do zastanowienia się nad najlepszym sposobem rozwiązania tej istotnej kwestii. Jest to szczególnie istotne z uwagi na to, że własność intelektualna jest tak ważnym czynnikiem tworzenia wartości ekonomicznej i w coraz większym stopniu dyktuje kierunek, w którym podążają współczesne gospodarki. Tego rodzaju rozwiązanie jest także niespójne ze stale podkreślanym przez Komisję znaczeniem jednolitego rynku cyfrowego;
- 2) propozycja, by uwzględnić element obrotu według miejsca przeznaczenia. EKES jest zaniepokojony tym, że w wyniku uwzględnienia proponowanego elementu obrotu wiele mniejszych, eksportujących państw członkowskich może utracić znaczne dochody podlegające opodatkowaniu na rzecz większych, konsumujących państw członkowskich. Związane z tym konsekwencje społeczne i gospodarcze są na razie nieznanne i wskazane byłoby oszacowanie skutków elementu obrotu. W razie konieczności należałoby go ponownie przeanalizować;
- 3) wprowadzenie pełnego, ogólnoeuropejskiego systemu obliczania i konsolidacji podatku od osób prawnych stanowiłoby istotną zmianę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w UE i mogłoby wzmocnić jednolity rynek. Zatem należy tę kwestię starannie przeanalizować i przeprowadzić krajowe oceny skutków. Międzynarodowe standardy sprawozdawczości finansowej i rachunkowości są jednym z głównych zbiorów przepisów mających zastosowanie do wszystkich dużych przedsiębiorstw międzynarodowych. Wszelkie odstępstwa od tych standardów w procesie planowania biznesowego powodowałyby raczej dodatkowe obciążenia przedsiębiorstw niż oszczędności. Zważywszy, że wzór podziału CCCTB został opracowany przez Komisję wyłącznie w tym konkretnym celu, jest on na pierwszy rzut oka sprzeczny z niektórymi międzynarodowymi standardami rachunkowości;
- 4) ze względu na to, że jasność i spójność w stosowaniu terminów ma zasadnicze znaczenie, szczególnie w dziedzinie opodatkowania, Komitet zaleca, by dyrektywa uwzględniła wszystkie kluczowe elementy, zwłaszcza definicje.

4.4. Finansowanie kapitałowe wobec dłużnego

4.4.1. We wnioskach Komisji położono duży nacisk na traktowanie pod względem podatkowym finansowania kapitałowego wobec dłużnego przedsiębiorstw. Propagowanie kapitału własnego, jako szeroki element strategii przemysłowej, może być postrzegane jako cenne, ponieważ pozwala różnicować ryzyko w przedsiębiorstwie i unikać wielu niestabilnych aspektów w planowaniu.

4.4.2. Komitet obawia się zwłaszcza, że przyjęte podejście może mieć charakter procykliczny, ponieważ spadek kapitału własnego w gorszym okresie lub uciekanie się z braku alternatyw do finansowania dłużnego powodowałby wzrost dochodu podlegającego opodatkowaniu i w konsekwencji do pogorszenia sytuacji przedsiębiorstwa w momencie mierzenia się przez nie z najtrudniejszym okresem. To miałyby z kolei wpływ na wzrost i zatrudnienie. W związku z tym EKES uważa, że należy zastanowić się nad przyjętym podejściem.

5. Uwagi szczegółowe

5.1. Zdaniem Komitetu mocną stroną wniosków Komisji jest wspieranie przedsiębiorstw i stworzenie łatwiejszego i skuteczniejszego systemu pod względem przestrzegania przepisów i prowadzenia działalności gospodarczej. O ile za jeden z głównych celów UE można uznać wspieranie jednolitego rynku i potrzeb przedsiębiorstw, o tyle na poziomie egzystencjalnym Unia Europejska została powołana przez jej państwa członkowskie, by służyć ich potrzebom. Komisja powinna przynajmniej przeprowadzać systematyczną ocenę wpływu na każde państwo członkowskie zmian zaproponowanych w odniesieniu do dochodów podatkowych, inwestycji i zatrudnienia, korzystając z analiz międzynarodowych baz danych i danych państw członkowskich. EKES wzywa państwa członkowskie do udostępnienia Komisji wszystkich istotnych danych i proponuje przeprowadzenie ocen skutków obu etapów CCCTB.

5.2. Likwidacja cen transferowych jest kluczowym elementem wniosków, ale oczywiste jest, że pojęcie to będzie nadal istniało w przypadku grup prowadzących działalność zarówno w UE, jak i poza nią. Dla wielu przedsiębiorstw będzie to nieuchronnie oznaczać konieczność odrębnych i zróżnicowanych ustaleń. Należy zatem zwrócić uwagę na strukturę grup, zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią oraz na struktury mieszane. Możliwości unikania opodatkowania, dziś związane z podstawą opodatkowania lub obecnymi rozbieżnościami w kwalifikacji struktur hybrydowych, mogą zostać wówczas przeniesione do struktur przedsiębiorstw i grup.

5.3. EKES nawołuje, by po uzgodnieniu CCCTB debata na jej temat przebiegała zgodnie z europejskimi procedurami. Chociaż polityka dotycząca CCCTB powinna być stosunkowo elastyczna, by umożliwić dostosowanie do zmieniających się warunków, to potrzebny jest także ustrukturyzowany mechanizm dostosowania polityki do sytuacji gospodarczej.

5.4. Komitet z dużym zadowoleniem przyjmuje sposób potraktowania badań i rozwoju. Jest oczywiste, że bardzo wysokie odliczenia w tej dziedzinie znacznie zwiększą stosowną działalność i przyczynią się do zwiększenia konkurencyjności. Należałoby umieścić proponowane tu środki w kontekście, porównując je z tym, co przewidują już państwa członkowskie (a istnieją w tym względzie istotne różnice). Chociaż ulga z tytułu wzrostu i inwestycji jest ważna, to równie istotne jest, by ta nowa zachęta, jak również bardzo wysokie odliczenia z tytułu kosztów badań i rozwoju, nie stały się po wdrożeniu nowymi formami nadużyć podatkowych.

5.5. Komisja musi wziąć pod uwagę prawdopodobieństwo powstawania konfliktów między organami podatkowymi a naczelnym organem podatkowym. Mogą się też pojawić konflikty dotyczące opodatkowania spółek zależnych w grupie i podziału zysku, których rozwiązywanie pochłonie czas zaoszczędzony na rozwiązaniu kwestii cen transferowych.

5.6. Należy jasno określić, w jaki sposób państwa członkowskie przeprowadzają audyt w spółkach zależnych w ramach grupy, jeśli władze skarbowe danego państwa zechcą taki audyt przeprowadzić.

5.7. Przepisy dotyczące okresów amortyzacji mogą być niespójne z pewnymi praktykami biznesowymi i należy uwzględnić tu pewną elastyczność. Wiele przedsiębiorstw wymienia swoje urządzenia (np. komputery) co roku lub co dwa lata, by zapobiegać utracie przydatności, a w najbliższych latach proces ten tylko ulegnie przyspieszeniu w przypadku różnych rodzajów aktywów ze względu na tempo zmian technologicznych.

5.8. Nadal ważne jest przeciwdziałanie praktyce polegającej na unikaniu opodatkowania dzięki arbitrażowi kodów księgowych, gdyż takie działanie może być nadal możliwe przed przeprowadzeniem konsolidacji.

5.9. Wnioski umożliwiają również wyłączenie przedsiębiorstw wielonarodowych, w tym podmiotów prowadzących działalność w rajach podatkowych, gdyż te ostatnie znajdują się poza UE. Kwestie te należy zatem rozwiązać różnymi metodami, na przykład poprzez przepisy dotyczące cen transferowych i kontrolowanych przedsiębiorstw zagranicznych oraz za pomocą ogólnej zasady dotyczącej przeciwdziałania unikaniu opodatkowania.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

George DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji”

[COM(2017) 208 final – 2017/090 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do procedur i organów związanych z udzielaniem zezwolenia CCP oraz wymogów dotyczących uznawania CCP z państw trzecich”

[COM(2017) 331 final – 2017/0136 (COD)]

(2017/C 434/10)

Sprawozdawca: **Petru Sorin DANDEA**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, COM(2017) 208 final – 31.5.2017; COM(2017) 331 final – 11.9.2017 Rada Unii Europejskiej, COM(2017) 208 final – 6.6.2017; COM(2017) 331 final – 22.8.2017
Podstawa prawna	Art. 114 i 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	7.9.2017
Data przyjęcia na sesji plenarnej	20.9.2017
Sesja plenarna nr	528
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	145/0/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje bieżącą inicjatywę, która obejmuje dwa wnioski dotyczące rozporządzeń, i zachęca Komisję do przyspieszenia pełnego wdrożenia rozporządzenia w sprawie infrastruktury rynku europejskiego (EMIR).

1.2. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w obecnym wniosku Komisji wprowadzono w życie wnioski z programu REFIT i przedstawiono go po szeroko zakrojonych konsultacjach publicznych. Pozwoliło to zasięgnąć opinii wszystkich zainteresowanych stron i w rezultacie zaproponować uproszczenie i usprawnienie przepisów oraz zmniejszenie kosztów zapewnienia zgodności, bez narażania stabilności finansowej.

1.3. EKES uważa, że ważne jest, aby zaproponowane przez Komisję środki były zgodne z planem działania w sprawie unii rynków kapitałowych, a zwłaszcza z przepisami dotyczącymi sekurytyzacji.

1.4. EKES uważa inicjatywę Komisji za uzasadnioną i z zadowoleniem przyjmuje fakt, że utrzymano początkowy cel rozporządzenia EMIR, biorąc pod uwagę, że globalna wartość referencyjna instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym przekracza 544 bln EUR.

1.5. Komitet zaleca, by ujednoczyć rodzaje transakcji i instrumentów pochodnych, gdyż mogłoby to przyczynić się do znacznej poprawy jakości danych.

1.6. EKES zgadza się z propozycją Komisji dotyczącą wprowadzenia progu wiążącego się z obowiązkiem rozliczania dla małych kontrahentów, jako że mają oni trudności w dostępie do rozliczania.

1.7. Komitet popiera wniosek Komisji, by przedłużyć okres, w którym fundusze emerytalne są wyłączone z obowiązku rozliczania centralnego, jako że jak dotąd nie znaleziono rozwiązania umożliwiającego funduszom uzyskanie potrzebnej płynności bez uszczerbku dla interesów członków funduszu.

1.8. EKES z zadowoleniem przyjmuje proponowane przez Komisję utworzenie nowego mechanizmu nadzoru w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych (ESMA). Biorąc pod uwagę złożoność działań nadzorczych, które trzeba będzie prowadzić, EKES zaleca, by Komisja przydzieliła niezbędne środki finansowe na szkolenia personelu, który ma pracować w nowym wydziale ESMA.

2. Wniosek Komisji Europejskiej

2.1. W maju i czerwcu Komisja przedstawiła dwa wnioski dotyczące rozporządzeń⁽¹⁾ zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji (EMIR).

2.2. Do obu wniosków dołączono dokumenty robocze służb Komisji i oceny skutków.

2.3. W pierwszym wniosku w sprawie rozporządzenia Komisja proponuje uproszczenie i zwiększenie skuteczności przepisów dotyczących instrumentów pochodnych. Komisja pragnie zająć się poważnymi i wciąż pojawiającymi się wyzwaniami dotyczącymi rozliczania instrumentów pochodnych w obrocie pozagiełdowym. Wniosek dotyczy czterech elementów: wymogów dotyczących zgłaszania, kontrahentów niefinansowych, kontrahentów finansowych i funduszy emerytalnych.

2.4. W drugim wniosku dotyczącym rozporządzenia Komisja proponuje solidniejszy nadzór nad kontrahentami centralnymi w odniesieniu do rynku instrumentów pochodnych. Celem wniosku jest dalsza poprawa stabilności finansowej UE przez ustanowienie nowego mechanizmu w ramach Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych do nadzoru nad rynkiem instrumentów pochodnych.

3. Uwagi ogólne i szczegółowe

3.1. Zmiana rozporządzenia EMIR stanowi element działań Komisji zmierzających do zapewnienia lepszej regulacji instrumentów pochodnych. W ostatnich latach wdrożono szereg przepisów rozporządzenia za pomocą aktów delegowanych, dyrektyw i rozporządzeń. EKES z zadowoleniem przyjmuje bieżącą inicjatywę i zachęca Komisję do przyspieszenia pełnego wdrożenia rozporządzenia EMIR.

3.2. EKES z dużym zadowoleniem przyjmuje fakt, że w obecnym wniosku Komisji wprowadzono w życie wnioski z programu REFIT i przedstawiono go po szeroko zakrojonych konsultacjach publicznych. Pozwoliło to zasięgnąć opinii wszystkich zainteresowanych stron i w rezultacie zaproponować uproszczenie i usprawnienie przepisów oraz zmniejszenie kosztów zapewnienia zgodności, bez narażania stabilności finansowej.

3.3. EKES uważa, że ważne jest, aby zaproponowane przez Komisję środki były zgodne z planem działania w sprawie unii rynków kapitałowych, a zwłaszcza z przepisami dotyczącymi sekurytyzacji.

⁽¹⁾ COM(2017) 208 final – Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do obowiązku rozliczania, zawieszania obowiązku rozliczania, wymogów dotyczących zgłaszania, technik ograniczania ryzyka związanego z kontraktami pochodnymi będącymi przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, które nie są rozliczane przez kontrahenta centralnego, rejestracji repozytoriów transakcji i nadzoru nad nimi, a także wymogów dotyczących repozytoriów transakcji oraz COM(2017) 331 final – Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1095/2010 w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Giełd i Papierów Wartościowych) oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 648/2012 w odniesieniu do procedur i organów związanych z udzielaniem zezwolenia CCP oraz wymogów dotyczących uznawania CCP z państw trzecich.

3.4. Inicjatywa Komisji nie podważa podstawowego celu rozporządzenia EMIR, jakim jest nadzorowanie i monitorowanie instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym, tak by unikać ryzyka systemowego, a także zmniejszać liczbę tego rodzaju instrumentów, zwłaszcza tych o charakterze spekulacyjnym. EKES uważa, że inicjatywa Komisji jest uzasadniona, biorąc pod uwagę, że globalna wartość referencyjna instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym przekracza 544 bln EUR.

3.5. Zmiany wymogów dotyczących zgłaszania zaproponowane przez Komisję zmniejszą obciążenia administracyjne i uproszczą procedury zgłaszania w przypadku większości kontrahentów. Komisja uważa, że poprawi się również jakość przekazywanych danych. Zdaniem Komitetu jakość danych można by znacznie poprawić przez ujednoczenie rodzajów transakcji i instrumentów.

3.6. Komisja proponuje wprowadzenie dla małych kontrahentów progu wiążącego się z obowiązkiem rozliczania. Wniosek Komisji wspiera te małe podmioty, którymi mogą być małe banki lub fundusze inwestycyjne, jako że mają one trudności z dostępem do usług rozliczeniowych. EKES zgadza się z wnioskiem Komisji.

3.7. We wniosku w sprawie rozporządzenia Komisja pragnie przedłużyć okres, w którym fundusze emerytalne są wyłączone z obowiązku rozliczania centralnego swoich portfeli instrumentów pochodnych będących przedmiotem obrotu poza rynkiem regulowanym. EKES popiera ten wniosek Komisji z uwagi na to, że fundusze emerytalne nie mają płynności umożliwiającej centralne rozliczanie, a odgrywają kluczową rolę w zapewnieniu dochodów osobom starszym.

3.8. Drugi wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadza nowe przepisy i obowiązki w odniesieniu do nadzoru nad kontrahentami centralnymi, zarówno wewnątrz UE, jak i poza nią. We wniosku ustanawia się wzmocnione ramy współpracy pomiędzy bankami centralnymi a organami nadzorczymi. EKES przyjmuje wniosek Komisji z zadowoleniem.

3.9. Proponowane rozporządzenie przewiduje utworzenie nowego mechanizmu nadzoru w ramach ESMA, który będzie mieć uprawnienia nadzorcze w odniesieniu do kontrahentów centralnych zarówno z UE, jak i z państw trzecich. Komisja dąży do wzmocnienia nadzoru nad centralnymi kontrahentami z państw trzecich, zwłaszcza tymi, którzy mogą odgrywać ważną rolę w rozliczaniu na terytorium UE. Biorąc pod uwagę złożoność działań nadzorczych, które trzeba będzie prowadzić, EKES zaleca, by Komisja przydzieliła niezbędne środki finansowe na szkolenia personelu, który ma pracować w nowym wydziale ESMA.

3.10. Z uwagi na problemy, jakie pozagiełdowe instrumenty pochodne powodują w odniesieniu do oszczędności obywateli, jak również związane z nimi ryzyko systemowe, EKES ponawia swoją propozycję⁽²⁾ dotyczącą programów edukacji finansowej. Komisja mogłaby finansować takie programy dla inwestorów detalicznych.

Bruksela, dnia 20 września 2017 r.

Georges DASSIS
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie rynków instrumentów finansowych, punkt 4.7 (Dz.U. C 143 z 22.5.2012, s. 74).

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



Urząd Publikacji Unii Europejskiej
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

PL