





WYBRANE ASPEKTY KONKURENCYJNOŚCI EUROPEJSKIEJ

STAN DEBATY

Opracowanie zostało
przygotowane przez zespół w składzie:

Maciej Duszczyk (rozdział IV, redakcja)
Małgorzata Budzyńska (rozdział VIII)
Agnieszka Byrt (rozdział X)
Marcin Gancarz (rozdział II)
Edyta Gieroczyńska (rozdział I i VI)
Marcin Jatczak (rozdział III i V)
Małgorzata Kałużyńska (rozdział VII)
Adrianna Rotuska (rozdział IX)
Karolina Wójcik (rozdział XI)

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej
Departament Analiz i Strategii
Warszawa 2005



Wydaje:

© Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, 2005
Departament Analiz i Strategii
(współpraca: Departament Dokumentacji Europejskiej i Publikacji)
Al. Ujazdowskie 9, 00-918 Warszawa
adres internetowy: www.ukie.gov.pl

Wydanie pierwsze, grudzień 2005

Projekt okładki: *Katarzyna Juras*
Opracowanie redakcyjne: *Elżbieta Nowicka*
Skład i łamanie: *Krystyna Kaczyńska*

Druk i oprawa:
„ARIES” – Wojciech Łazowski
00-180 Warszawa, ul. Miła 6 m. 15;
Drukarnia GS, Sp. z o.o.
ul. Zabłocie 43, 30-701 Kraków

Publikacja sfinansowana ze środków budżetowych
Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej

ISBN 83-89972-81-6

SPIS TREŚCI

WSTĘP <i>Stefan Meller</i>	5
WPROWADZENIE <i>Jarosław Pietras</i>	7
Rozdział I	
DELOKALIZACJA	11
Rozdział II	
LIBERALIZACJA SWOBODNEGO PRZEPIYU USŁUG	30
Rozdział III	
USŁUGI INTERESU OGÓLNEGO	46
Rozdział IV	
EUROPEJSKI MODEL SPOŁECZNY	56
Rozdział V	
HARMONIZACJA PODATKÓW DOCHODOWYCH OD PRZEDSIĘBIORSTW	69
Rozdział VI	
PRZEDSIĘBIORSTWA	84
Rozdział VII	
INICJATYWA <i>BETTER REGULATION</i>	95

Rozdział VIII	
BADANIA I ROZWÓJ	122
Rozdział IX	
ASPEKTY ŚRODOWISKOWE KONKURENCYJNOŚCI	146
Rozdział X	
OTWARTOŚĆ ZEWNĘTRZNA	164
Rozdział XI	
SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE	175

WSTĘP

Konkurencyjność jest jednym z kluczowych pojęć wyznaczających kierunek toczącej się aktualnie debaty nad przyszłością Unii Europejskiej. Dyskusja o sposobach rozwiązywania takich problemów gospodarczych i społecznych jak: wysoki poziom bezrobocia, starzenie się społeczeństw czy niezadawalająca innowacyjność przedsiębiorstw rozpoczęła się w 2000 roku opublikowaniem tzw. Agendy Lizbońskiej. Od tego czasu problematyka ta w dużej części zdominowała posiedzenia Rady Europejskiej. Dla rządów wszystkich państw członkowskich stało się bowiem jasne, że w obliczu wyzwań związanych z globalizacją, a zwłaszcza wzrostem konkurencji ze strony państw trzecich, tylko współdziałanie w ramach Unii Europejskiej umożliwi dalszą poprawę jakości życia obywateli UE.

Wzmocnienie konkurencyjności Unii Europejskiej leży w interesie wszystkich podmiotów obecnych na wspólnym rynku – zarówno przedsiębiorstw, jak i europejskich konsumentów korzystających w pełni z przeprowadzanych reform strukturalnych. Silniejsza gospodarczo UE jest ponadto bardziej pożądanym partnerem na scenie międzynarodowej, ponieważ jej konkurencyjność wpływa pozytywnie na przemiany mające obecnie miejsce w państwach azjatyckich czy w Stanach Zjednoczonych.

Niezmienne ważne dla wzrostu konkurencyjności Unii Europejskiej na arenie światowej jest również pełne i efektywne wykorzystanie ostatniego oraz przyszłych rozszerzeń. Dlatego też Polska pełni aktywną rolę w tej debacie, poszukując najlepszego konsensusu pomiędzy interesami narodowymi i wspólnotowymi. Wejście nowych państw członkowskich nadało Unii Europejskiej nowy impet, który – jeśli zostanie odpowiednio wykorzystany – pozwoli na sprostanie wielu wyzwaniom związanym z globalizacją.

Na konkurencyjność całej UE składa się przede wszystkim konkurencyjność poszczególnych państw członkowskich. Agenda Lizbońska zobligowała rządy krajów UE do większej odpowiedzialności za wdrażanie jej założeń i tworzenia przyjaznego klimatu do realizacji koniecznych reform ekonomiczno-społecznych. Niniejsza publikacja wychodzi naprzeciw tej potrzebie. Prezentuje najważniejsze wyzwania określające bieżącą politykę europejską i jest próbą zarysowania kluczowych dylematów debaty nad przyszłością UE. Mam nadzieję, że będzie ona nie tylko źródłem wielu informacji, ale również stanie się przyczynkiem do debaty na temat dalszego polskiego zaangażowania w dyskusję na temat przyszłego wymiaru ekonomiczno-społecznego Unii Europejskiej.

Prof. Stefan Meller



Przewodniczący Komitetu Integracji Europejskiej
Minister Spraw Zagranicznych RP

WPROWADZENIE

Konkurencyjność gospodarki europejskiej to temat poruszany w coraz większym stopniu nie tylko przez ekonomistów i polityków, ale także media i zwykłych obywateli rozszerzonej Unii Europejskiej. Powszechne stało się przekonanie, że bez koniecznych reform strukturalnych, zarówno na szczeblu wspólnotowym, jak i krajowym, Europa pozostanie w tyle za innymi potęgami gospodarczymi świata. Odkąd w 2000 roku została obwieszona Agenda Lizbońska, sformułowano wiele recept na poprawę sytuacji gospodarczej w Unii Europejskiej. Niniejsza książka stanowi podsumowanie tej debaty.

Poszczególne rozdziały zostały poświęcone wybranym aspektom polityki ekonomiczno-społecznej, mającej wpływ na wypracowywanie przewagi konkurencyjnej UE. Każdy z nich stanowi także próbę przybliżenia dyskusji prowadzonej w obrębie danego zagadnienia poprzez przedstawienie jej genezy, zarysowanie opinii uczestniczących w niej stron, w tym stanowiska Polski, oraz zaprezentowanie głównych dylematów (także w kontekście istniejących stereotypów) wyznaczających przyszłość podejmowanych działań, co tym samym sprawia, że toczący się dyskurs wokół kwestii konkurencyjności UE nie traci na swej aktualności.

Wątek przeobrażeń o charakterze strukturalnym rozpoczyna się od rozdziału poświęconego jednemu z bardziej widocznych aspektów globalizacji – delokalizacji, tj. prowadzenia działalności gospodarczej, rozumianej jako przenoszenie działalności gospodarczej poza granice UE. Nie sposób mówić o wzroście konkurencyjności UE bez znoszenia istniejących barier na wspólnym rynku, czemu poświęcony został kolejny z rozdziałów publikacji. Szczególne miejsce w tym wątku dyskusji zajmuje projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, który stał się płaszczyzną konfrontacji dla różnych wizji dotyczących modelu eko-

onomiczno-społeczno UE. Przebieg dyskusji w trakcie procesu legislacyjnego nad szczegółowymi jej zapisami pozostaje pod wpływem istniejących stereotypów na temat efektów wzrostu konkurencji w sektorze usług. W kontekście pełnej realizacji tej traktatowej swobody odrębny rozdział został poświęcony problematyce usług interesu ogólnego, a w szczególności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Stopniowe otwarcie na konkurencję rynków w tradycyjnych sektorach użyteczności publicznej, takich jak: telekomunikacyjny, transportowy, pocztowy czy energetyczny stanowi, od co najmniej kilku lat, wyznacznik debaty politycznej, prowadzonej na forum instytucji Unii Europejskiej, na temat zakresu ingerencji władz publicznych w gospodarce rynkowej.

Publikacja porusza także problematykę z zakresu polityki społecznej – jednego z kluczowych wątków w debacie nad przyszłością modelu ekonomiczno-społeczno Unii Europejskiej, w którym główny akcent został położony na kształtowanie się i znaczenie pojęcia „europejskiego modelu społecznego”, poprzez wskazanie znaczenia konkurencji między różnymi modelami występującymi w poszczególnych państwach członkowskich UE. Problem związany z wypracowaniem podejścia oscylującego między harmonizacją a konkurencją stosowanych rozwiązań został także przedstawiony w kolejnym rozdziale poświęconym polityce podatkowej. Konkurencja podatkowa stanowi bowiem jeden z głównych wątków dyskusji dotyczących problemów przenoszenia inwestycji w ramach UE-25 oraz kwestii ewentualnej harmonizacji stawek podatku od dochodu osób prawnych (CIT), zwłaszcza w kontekście obaw wyrażanych ze strony „starych” państw członkowskich. Jednocześnie zaprezentowane zostały prace toczące się obecnie w Komisji Europejskiej nad propozycją wprowadzenia w UE wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania oraz związek między polityką podatkową kształtowaną przez państwa członkowskie a podnoszeniem konkurencyjności całej UE.

W przedstawionej dyskusji na temat poszczególnych aspektów konkurencyjności UE nie mogło zabraknąć także problemu dotyczącego modelu wspierania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Odrębny rozdział publikacji przedstawia wiele dylematów związanych z tym zagadnieniem, w szczególności odnoszących się do zidentyfikowania najbardziej efektywnej płaszczyzny realizacji tej polityki (państwa członkowskie czy też Wspólnota) oraz jej beneficjentów (małe i średnie przedsiębiorstwa czy też firmy największe i najsilniej-

sze, czyli tzw. championy europejskie). Poprawa otoczenia prowadzenia działalności gospodarczej na wspólnym rynku została ściśle powiązana również z kwestią przejrzystości oraz jakości stanowionego prawa wspólnotowego. Powiększająca się objętość *acquis communautaire* wymusiła prace nad jego uproszczeniem, kodyfikacją oraz konsolidacją, o czym traktuje kolejny rozdział publikacji. Inicjatywa w tym zakresie (określana nazwą *Better Regulation*) ma olbrzymie znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw oraz całej europejskiej gospodarki, ponieważ odnosi się ona do dwóch kluczowych kwestii: sposobu tworzenia prawa oraz eliminowania z już funkcjonującej legislacji tych przepisów, które nie sprawdziły się w praktyce, bądź też nie przystają do obecnych realiów ekonomiczno-społecznych.

Oprócz poprawy sfery regulacyjnej na rozwój przedsiębiorczości w UE wpływają także kwestie finansowe oraz przede wszystkim efektywne powiązania między polityką naukowo-badawczą a sferą gospodarki. To zagadnienie zostało omówione w kolejnym z rozdziałów publikacji. Stanowi on próbę zarysowania założeń debaty na temat najlepszych sposobów wydatkowania środków w celu podnoszenia innowacyjności oraz wskazuje na dylemat wyselekcjonowania najbardziej prorozwojowych obszarów wsparcia, tak aby działania te przynosiły największą wartość dodaną. Dyskusja prowadzona na poziomie wspólnotowym wokół kierunków rozwoju polityki w dziedzinie badań i rozwoju w UE koncentruje się bowiem na kilku ważnych wątkach dotyczących m.in.: zwiększania wydatków na sektor B+R do poziomu 3% PKB, w tym zaangażowania sektora prywatnego w działalność badawczo-rozwojową, zasad finansowania projektów badawczych z budżetu wspólnotowego (głównie poprzez programy ramowe) i rozwoju sektora B+R oraz wykorzystywania potencjału ludzkiego, również w zakresie ułatwiania emigracji do Unii Europejskiej naukowców z państw trzecich.

Publikacja podejmuje także kwestie, które stanowić mogą ewentualne zagrożenie dla konkurencyjności UE, przede wszystkim w kontekście podwyższenia kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Wiele kontrowersji budzi w szczególności problem zaostrzania wspólnotowych standardów ochrony środowiska, który został omówiony w kolejnym z rozdziałów opracowania. Idea zrównoważonego rozwoju – poprzez połączenie w sobie zasady efektywnego gospodarowania z dbałością o środowisko naturalne oraz zdrowie i życie ludzkie – została uznana za cel nadrzędny wszystkich polityk wspólnotowych. Jed-

nakże w toczącej się debacie za najbardziej istotną kwestię uznaje się konieczność związania wszystkich podmiotów uczestniczących na rynku światowym ogólnymi standardami ekologicznymi, co pozwolić ma na ograniczenie problemu „dumpingu środowiskowego”. Kwestia stopniowego otwierania się gospodarki europejskiej i liberalizacji światowego handlu została ujęta w rozdziale poświęconym wyzwaniom międzynarodowej polityki handlowej i jej wpływowi na podnoszenie konkurencyjności samej UE w kontekście rosnącej presji konkurencyjnej ze strony Stanów Zjednoczonych czy krajów azjatyckich, głównie Chin i Indii.

Publikację zamyka rozdział poświęcony znaczeniu nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) w kształtowaniu się modeli ekonomiczno-społecznych państw UE. W tym kontekście kluczowym aspektem debaty jest przede wszystkim priorytet budowy „Społeczeństwa Informacyjnego” i konsekwencje tego procesu także w wymiarze ekonomicznym, jako wyznacznika tworzenia przewagi konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy w powiązaniu z podnoszeniem jakości kapitału ludzkiego.

Przybliżenie w niniejszym opracowaniu głównych wątków obecnej debaty toczącej się wokół zagadnień odnoszących się do konieczności wzmocnienia konkurencyjności poszczególnych państw członkowskich, jak i UE jako całości ma na celu pokazanie Państwu, że polityka europejska stanowi sferę bardzo dynamiczną, a obszary dyskusji niejednokrotnie przenikają się wzajemnie.

Dr Jarosław Pietras



Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej
Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej

Rozdział I

DELOKALIZACJA

Unia Europejska przechodzi proces zmian strukturalnych na poziomie makroekonomicznym (realokacja środków z sektora produkcji do sektora usług); na poziomie sektora produkcji (międzynarodowa konkurencja m.in. ze strony USA, Japonii oraz Chin i Indii) oraz w ramach pojedynczych branż (głównie tekstylnej, skórzaney i obuwniczej). Tendencje te oraz ich ocena spowodowały pojawienie się obaw, po części uzasadnionych, o ciążenie określonych sektorów przemysłu w kierunku nowych rynków o niższych kosztach – takich jak rynki nowych krajów członkowskich UE czy też rynki azjatyckie – pociągając za sobą inne przedsiębiorstwa (swoich poddostawców). Dyskusja na temat delokalizacji wydaje się zatem dotyczyć aktualizacji atrybutów konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz potrzeby nowego zdefiniowania reakcji UE w odniesieniu do procesów, których delokalizacja i restrukturyzacja rynków pracy są efektem i stanowią ich immanentną cechę.

W rozdziale podjęta zostanie próba przybliżenia dyskusji wokół delokalizacji – uporządkowania jej przedmiotu, zarysowania najbardziej charakterystycznych stanowisk i opinii uczestniczących stron, a także płaszczyzny, na której rozgrywa się spór. Zostaną także przedstawione główne dylematy, które sprawiają, że dyskurs ten pozostaje aktualny.

Chcąc uporządkować obraz debaty, należy rozpocząć nie tyle od przedstawienia rozmaitych punktów widzenia na jej skalę i skutki, ile przede wszystkim od zdefiniowania tego, czym naprawdę jest delokalizacja. Śledząc pojawiające się w literaturze ekonomicznej oraz mediach informacje o procesach delokalizacji w Europie, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na fakt, iż

mimo szerokiej politycznej debaty na ten temat, nie istnieje ogólnie i powszechnie akceptowana definicja tego zagadnienia. Na ogół przyjmuje się, że z delokalizacją mamy do czynienia w sytuacji, gdy przedsiębiorstwo zaprzestaje produkcji danej gamy produktów w jednym kraju po to, aby podjąć ich produkcję w innym kraju. Delokalizacja może zatem przybrać formę transferu (poprzez bezpośrednie inwestycje zagraniczne) części lub całego aparatu wytwórczego, by importować dobra wyprodukowane po niższych kosztach. Posłużmy się przykładami. W przypadku Francji do najbardziej nagłośnionych przypadków delokalizacji należy likwidacja fabryki ST Microelectronics w Rennes i przeniesienie jej produkcji do Singapuru, a także zamknięcie włoskiej Sediver w Saint Yorre, największego światowego producenta izolatorów elektrycznych, po to aby wznowić produkcję w Brazylii. Głośnym echem odbiła się historia filii firmy Bosch. Z początkiem 2004 r. dyrekcja Bosch-Venissieux rozesłała do załogi list z pytaniem, czy wyrażą zgodę na wydłużenie czasu pracy do trzydziestu sześciu godzin tygodniowo i zamrożenie płac na dotychczasowym poziomie przez następne trzy lata. Powodem, dla którego firma zdecydowała się podjąć takie kroki, była planowana inwestycja – uruchomienie nowej linii produkcji pomp do silników Diesla. Jako alternatywę rozważano przeniesienie produkcji do Czech. Pracownicy przedsiębiorstwa zgodzili się jednak na wydłużenie czasu pracy. Także pracownicy DaimlerChrysler w Niemczech musieli przystać na powrót z 35- do 40-godzinnego tygodnia pracy bez podwyżki wynagrodzeń. Brak akceptacji dla tej propozycji oznaczałoby dla przedsiębiorstwa konieczność przeniesienia działalności do Republiki Południowej Afryki.

Inną formą delokalizacji jest podwykonawstwo międzynarodowe (ang. *outsourcing*), które również wiąże się z przeniesieniem działalności, ale bez konieczności podejmowania inwestycji. W tym przypadku firma macierzysta rezygnuje z określonej działalności w kraju, powierzając jej wykonanie przedsiębiorstwu mającemu siedzibę w innym kraju. Oznacza to, że mimo zakończenia prowadzenia określonej działalności nie istnieje potrzeba budowy nowego zakładu przemysłowego za granicą.

Obecny stan debaty w Unii Europejskiej

Problematyka delokalizacji, a przede wszystkim jej negatywnych skutków dla poziomu zatrudnienia (tzw. eksport miejsc pracy), wywoływana była przede wszystkim przez polityków francuskich i niemieckich. Pierwsze wypowiedzi sygnalizujące ten problem datowane są na rok 2003. Jednak rzeczywista kumulacja napięcia i temperatury nastąpiła rok później i trwa do dzisiaj.

Warto zaznaczyć, że strach przed delokalizacją jest w istocie, zarówno dla polityków francuskich, jak i niemieckich, strachem przed bezrobociem. Na łamach prasy często alarmowano o kolejnych przykładach zwalniania tysięcy pracowników w wyniku przenoszenia zakładów przemysłowych. Tak było w przypadku wcześniej sygnalizowanych likwidacji fabryki ST Microelectronics w Rennes czy włoskiej Sediver. Doniesieniom tym towarzyszyły dramatyczne oskarżenia przedsiębiorców o brak patriotyzmu (wypowiedź kanclerza Niemiec G. Schrödera)¹. Często przywoływane były także demonizujące skalę tego zjawiska wyniki ankiet przeprowadzanych wśród przedsiębiorców: niemiecki dziennik *Das Bild* z 15 marca 2005 r., powołując się na niemiecką Izbę Przemysłowo-Handlową (DIHK), informuje, że do roku 2007 poza Niemcy zostanie przeniesionych 150 000 miejsc pracy. Przykłady można mnożyć. Jedno z badań, którego wyniki dość szeroko były komentowane przez środki masowego przekazu, zostało przygotowane przez *Roland Berger Strategy Consultants* (2004). Z jego wyników wyłania się obraz, iż większość niemieckich przedsiębiorstw przemysłowych już obecnie prowadzi operacje o charakterze międzynarodowym – 44% posiada zakłady przemysłowe w Europie Wschodniej, a prawie 60% w Ameryce i Azji. Tylko 17% przedsiębiorstw objętych badaniem aktywność produkcyjną ogranicza do obszaru Niemiec (dotyczy to przedsiębiorstw o obrotach niższych niż 200 mln euro sprzedaży). Tendencja w zakresie *offshoringu* jest obecnie najgłębsza: 90% ankietowanych przedsiębiorstw planuje przeniesienie części swojego łańcucha wartości poza Niemcy w ciągu następujących pięciu lat. Inne badanie przeprowadzone na początku 2005 r. przez

¹ W marcu 2005 r. podczas spotkania z Ludwigiem Georgiem Braunem, przewodniczącym niemieckiej Izby Przemysłowo-Handlowej, kanclerz G. Schröder uznał, że „przenoszenie produkcji za granicę to brak patriotyzmu” oraz skrytykował niemieckich przedsiębiorców za chęć „ucieczki do nowych krajów”.

wspomnianą wcześniej DIHK wskazuje, że niemieckie firmy przenoszą za granicę nie tylko produkcję, ale coraz częściej dokonują tego w zakresie swojej działalności badawczej i prac nad rozwojem nowych technologii i produktów (15% przeniosło już swój potencjał badawczy za granicę, 17% ma zamiar podjąć taką decyzję w ciągu najbliższych trzech lat). Prawie jedna trzecia (31%) wybiera kraje środkowo- i wschodnioeuropejskie. Z kolei badanie obejmujące kompleksowo plany strategii rozwoju firm europejskich przeprowadzone zostało przez *Economist Intelligence Unit* w 2004 r. Prawie 1/3 firm objętych badaniem wytwarza w krajach Piętnastki 75%, lub więcej, swojej produkcji. Zgodnie z wynikami badania udział produkcji spadnie do 19% w ciągu najbliższych trzech lat, a największymi beneficjentami tego procesu będą Chiny i Europa Środkowa i Wschodnia. W badaniu wskazuje się ponadto, sygnalizowany wcześniej, spadek udziału działalności B+R prowadzonej w UE-15 (podczas gdy 44% badanych przedsiębiorstw podejmuje 75% lub więcej działań w tym zakresie w Unii Europejskiej, tylko 31% spodziewa się, że będzie kontynuować te działania w ciągu następnych trzech lat).

O przypadkach utraty miejsc pracy informowały także środki masowego przekazu Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. W przypadku Wielkiej Brytanii, która uznawana jest za największy w Europie rynek *offshoringu* z Indiami jako głównym kierunkiem delokalizacji², przyjmuje się, że więcej niż 380 000 pracowników IT pracuje poza granicami Zjednoczonego Królestwa. Z przykładami delokalizacji spotkała się także wymieniona wcześniej Hiszpania. Niektóre regiony Hiszpanii, a zwłaszcza Katalonia, zmagają się z efektami decyzji europejskich oraz pozaeuropejskich przedsiębiorstw (np. Philips, Samsung) o przeniesieniu produkcji do innych części świata.

Fakty te należy umiejscowić przede wszystkim w szerokim kontekście wyników gospodarek krajów, które nagłaśniają przypadki „ucieczki” krajowych przedsiębiorstw, a także dokonujących się zmian wywołanych globalizacją

² Dostępne dane potwierdzają także, że zjawisko delokalizacji nadal koncentruje się w działalności przemysłowej. Istnieje, co prawda, coraz silniejsza tendencja wzrostu udziału sektora usług w BIZ, ale jego poziom jest nadal bardzo niski. W przypadku Stanów Zjednoczonych import usług w zakresie programowania oraz innych usług biznesowych wyniósł w 2003 r. jedynie 0,4% PKB. Także w przypadku Wielkiej Brytanii udział ten pozostaje na stosunkowo niskim poziomie: 1,2% PKB w 2003 r. W literaturze przedmiotu fakt ten wyjaśnia się głównie tym, iż wiele rodzajów usług ma nadal charakter *non tradable* i wymaga fizycznej obecności przedsiębiorstwa na rynku, który ono obsługuje.

i związaną z nią zaostrzającą się konkurencją na rynkach światowych. Utrzymujące się w wielu starych krajach członkowskich (przede wszystkim we Francji i w Niemczech) niskie tempo wzrostu gospodarczego, brak reform wewnętrznych oraz wysokie podatki dochodowe od przedsiębiorstw skutkują wysokim bezrobociem oraz dużymi napięciami społecznymi. W tej sytuacji oskarżanie przedsiębiorstw, które decydują się na przeniesienia produkcji, oraz ataki pod adresem krajów przyjmujących tego typu inwestycje należy traktować także jako formę odwrócenia uwagi od zasadniczych przyczyn narastającego bezrobocia.

Procesy przenoszenia działalności produkcyjnej, rzadziej usługowej, do nowych krajów członkowskich UE postrzegane są w państwach UE-15 jako negatywne konsekwencje poszerzenia Unii Europejskiej i najczęściej łączy się je z kwestią dumpingu podatkowego i społecznego. Stanowisko Francji wobec delokalizacji związane jest z propozycjami harmonizacji stawek podatku dochodowego od osób prawnych oraz projektami powiązania systemu podatkowego z poziomem dofinansowania w ramach funduszy strukturalnych. We wrześniu 2004 r. ówczesny francuski minister finansów Nicolas Sarkozy zapowiedział przedstawienie propozycji zmierzających do uniemożliwienia korzystania z funduszy strukturalnych krajom o niskich stawkach podatkowych dla przedsiębiorców³. Propozycje tego rodzaju napływają także z Niemiec. Wiosną 2004 r. kanclerz Niemiec Gerhard Schröder zwrócił uwagę na bardzo niski poziom opodatkowania przedsiębiorstw w nowych państwach członkowskich, który, jego zdaniem, grozi przenoszeniem produkcji znowu do tych państw UE, gdzie obciążenia podatkowe przedsiębiorstw są najmniejsze. Przestrzegł również, że stosowaniem bardzo niskich podatków nie można budować warunków sprzyjających przyciągnięciu inwestorów. Podkreślił też, że jeśli nowe państwa członkowskie nadal będą stosowały niskie podatki, wykorzystując jednocześnie środki wspólnotowe na budowę infrastruktury, konieczne będzie podjęcie poważnej dyskusji na ten temat w UE⁴. Należy także odnotować propozycję wiceprzewodniczącego fran-

³ Propozycję uzależnienia wysokości funduszy strukturalnych dla nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej od wysokości opodatkowania przedsiębiorstw złożył minister Sarkozy w oświadczeniu dla telewizji francuskiej.

⁴ W konsekwencji licznych wypowiedzi na łamach prasy francuskiej i niemieckiej ministrowie finansów obu krajów, Hans Eichel i Nicolas Sarkozy, pod koniec maja 2004 r. skierowali w tej sprawie list do Komisji Europejskiej. Wezwali w nim Komisję do możliwie szybkiego przedłożenia propozycji dotyczącej jednolitej podstawy obliczania podatków od przedsiębiorstw. Propozycje miałyby dotyczyć także minimalnych stawek podatkowych.

cuskich opozycyjnych socjalistów Laurenta Fabiusa wprowadzenia do traktatu konstytucyjnego postanowień służących ograniczeniu delokalizacji jako warunku udzielenia poparcia dla konstytucji UE w referendum⁵.

Bezpośrednim powodem do przeniesienia dyskusji o efektach i skali delokalizacji w Europie na forum Unii Europejskiej były m.in. dwa wspólne listy Francji, Niemiec i Wielkiej Brytanii adresowane do przewodniczącego Komisji Europejskiej Romano Prodiego (luty i wrzesień 2003 r.)⁶. Wprawdzie dotyczyły one stanowiska wobec propozycji pakietu chemicznego REACH, to jednak odnosiły się do szerszego kontekstu potrzeby dbałości o zachowanie konkurencyjności przemysłu europejskiego, zwłaszcza w kontekście deindustrializacji. Inspiracją do podjęcia tej kwestii przez Komisję Europejską były także konkluzje Rady Europejskiej z października 2003 r., obligujące KE do przedstawienia propozycji rozwiązania problemu deindustrializacji⁷. W tym miejscu warto zaznaczyć, że na początku debaty na temat zmian przemysłowych to nie delokalizacja, lecz właśnie wizja deindustrializacji Europy zaczęła zaprzętać uwagę polityków, ekspertów oraz mediów. Problem przenoszenia produkcji pojawiał się jako jeden z elementów obrazujących niekorzystną sytuację w przemyśle, stopniowo jednak zdominował całą debatę.

Procesem deindustrializacji i sytuacją przemysłu w Europie i poza nią Komisja Europejska po raz pierwszy zajęła się w komunikacie „Sprzyjanie zmianom strukturalnym: polityka przemysłowa dla poszerzonej Europy”⁸. Początkowo dokument miał jedynie nawiązywać do implementacji propozycji przedstawionych w pierwszym komunikacie dotyczącym kwestii polityki przemysłowej Unii Europejskiej z 2002 r.⁹ i nie zajmować się bezpośrednio proble-

⁵ Patrz m.in. Laurent Fabius, *L'Europe libérale passe par le „oui”*, *l'Humanité*, Paris, 17 mai 2005.

⁶ Tony Blair Prime Minister of the United Kingdom, Jacques Chirac President of the French Republic Gerhard Schröder Federal Chancellor of the Federal Republic of Germany, *Joint Letter to President of the European Commission, Romano Prodi*, Berlin, September 20, 2003.

⁷ European Council, *Conclusions of the Presidency*, 16–17 October 2003. „The European Council invites the Commission to present to its December meeting a report containing proposals to improve the industrial framework with a view to avoiding de-industrialisation”.

⁸ Communication from the Commission, *Fostering structural change: an industrial policy for an enlarged Europe*, COM(2004) 274 final, Brussels, 20.04.2004.

⁹ Communication from the Commission, *Industrial policy in an enlarged Europe*, COM(2002), 714 final, 11.12.2002. Komunikat zainicjował w Unii Europejskiej debatę nad kształtem polityki

mem przenoszenia produkcji. W powszechnym odczuciu jednak – oraz w atmosferze coraz głośniejszych protestów związanych z przenoszeniem działalności przemysłowej poza Unię Europejską – dokument w takim właśnie kształcie w opinii Komisji Europejskiej nie mógłby korespondować z europejską debatą na temat deindustrializacji oraz delokalizacji. Z tego też względu zdecydowano, iż nowy dokument odniesie się do problemu deindustrializacji, oceni wpływ rozszerzenia na przemysł europejski oraz zaproponuje pewne rozwiązania łagodzące zmiany strukturalne w przemyśle.

Komunikat już na wstępie odnotowuje coraz częściej werbalizowane przez kraje członkowskie obawy związane z przenoszeniem części produkcji przemysłowej do „krajów o niższych kosztach i mniej licznych barierach regulacyjnych”. Komisja Europejska potwierdza w nim, że Unia Europejska stoi w obliczu przemian. Nieuzasadnione jest jednak stwierdzenie, że „Europa doświadcza głębokiego procesu deindustrializacji”. Zmiany strukturalne bywają bolesne, zwłaszcza jeśli ich efekty zostaną skoncentrowane w określonych sektorach lub regionach. Podkreślono, że analizy tendencji długookresowych wskazują bardziej na dostosowywanie się do zmieniających się warunków na rynkach światowych niż na zjawisko deindustrializacji.

W komunikacie Komisja Europejska wyraziła także opinię na temat konsekwencji rozszerzenia Unii Europejskiej dla przemysłu europejskiego, dowodząc, że efektywne operowanie przedsiębiorstw w ramach poszerzonego rynku wewnętrznego może ograniczyć częściowo negatywne efekty procesu delokalizacji zasobów w kierunku sektorów charakteryzujących się przewagą komparatywną. Z tego też względu europejski przemysł pozostanie bardziej konkurencyjny, jeśli gospodarki nowych krajów członkowskich zostaną szybko i efektywnie zintegrowane. Co szczególnie istotne, Komisja Europejska podkreśla, że przystąpienie nowych krajów członkowskich do Wspólnoty umożliwia zatrzymanie produkcji wewnątrz Unii Europejskiej, zamiast transferowania jej do np. krajów azjatyckich. Przykładem, na który wskazuje komunikat,

przemysłowej. Głównym przesłaniem dokumentu jest potrzeba ponownego umieszczenia polityki przemysłowej w centrum działań podejmowanych w ramach Unii Europejskiej. Przemysł odgrywa bowiem kluczową rolę w poprawie konkurencyjności gospodarki europejskiej oraz wypełnienia agendy Strategii lizbońskiej. Komunikat odnosi się także do rozszerzenia UE o nowe kraje członkowskie, wskazując na korzyści dla gospodarki europejskiej wynikające przede wszystkim z poszerzenia rynku wewnętrznego.

jest fińska Nokia, która przeniosła część produkcji do krajów Europy Środkowej i Wschodniej w celu redukcji kosztów oraz zachowania fabryk w Finlandii (Oulu, Salo).

Komunikat spotkał się z dużym zainteresowaniem krajów członkowskich, instytucji unijnych oraz przedstawicieli przemysłu europejskiego. Podczas nieformalnego posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności w dniach 25–27 kwietnia 2004 r. państwa członkowskie zgodziły się, że rozszerzenie UE będzie również szansą dla przemysłu. Znamienna w tym kontekście jest wypowiedź przedstawiciela Holandii (kraj ten jest jednym z najważniejszych inwestorów zagranicznych w „nowych” państwach członkowskich), iż deindustrializacja nie jest zjawiskiem nowym, nie można jej zatrzymać, ale trzeba zrobić wszystko, aby stawić jej czoło. W opinii rządu holenderskiego nawet tam, gdzie zostaną utracone miejsca pracy, w wyniku deindustrializacji mogą powstać nowe – w tych gałęziach, które w wyniku zwiększenia konkurencyjności gospodarek europejskich mogą umocnić swoją pozycję.

Mimo tej wypowiedzi, podczas spotkania wyraźnie sygnalizowano obawy związane z wpływem rosnącej konkurencyjności krajów rozwijających się na obecną sytuację gospodarczą UE, zwłaszcza że problem ten dotyczy przede wszystkim pracowników z wysokimi kwalifikacjami. Dyskutowano także na temat możliwych rozwiązań. Francja wskazała na konieczność poszukiwania partnerów gospodarczych również w innych regionach świata, tak aby w pełni wykorzystywać dostępne czynniki produkcji na świecie. Zauważono także potrzebę wypracowywania nie tylko horyzontalnych, czego domagali się przedstawiciele biznesu, ale również i sektorowych rozwiązań prawnych, zapewniających właściwe warunki konkurencji na rynku europejskim.

Nie sposób przytoczyć wszystkich opinii i stanowisk wyrażonych podczas dyskusji. Podsumujmy więc debatę toczącą się wokół komunikatu Komisji, przytaczając opinię E. Likkanena, byłego komisarza ds. przedsiębiorstw, według którego główne przesłanie dokumentu jest następujące: nie ma ewidentnych dowodów na to, iż proces deindustrializacji negatywnie wpływa na rozwój gospodarki unijnej – konieczne jest jednak wzmocnienie roli usług – a prowadzenie polityki protekcyjnej i stosowanie w jej ramach samych środków ochronnych nie jest rozwiązaniem.

Oprócz niełatwych dyskusji i ostrych polemik między poszczególnymi stronami sporu, na forum Unii Europejskiej podejmowano także inne próby zbilansowania efektów delokalizacji w postaci raportów oraz dokumentów konsultacyjnych przygotowywanych na posiedzenia Rady Unii Europejskiej.

Próby oszacowania skali delokalizacji oraz zbilansowania jej efektów prowadzone były wiosną głównie na forum *Economic Policy Committee* (EPC), komitetu, którego zadaniem jest przygotowanie prac Rady ECOFIN. Pod koniec marca tego roku komitet przygotował notę mającą na celu zbadanie wyzwań związanych z delokalizacją, a także przedstawienie propozycji rozwiązań¹⁰. W dokumencie tym stwierdza się, że delokalizacja ma co najwyżej ograniczony wpływ na gospodarkę UE jako całość. Nie można wytłumaczyć nią rozczarowujących dokonań makroekonomicznych większości krajów Europy – niskiego wzrostu, wysokiego bezrobocia i rosnącego zadłużenia Francji, Niemiec czy Włoch. W opinii autorów raportu statystyki z Francji i Niemiec wskazują, że utrata miejsc pracy w przemyśle i wytwórczości, będąca efektem delokalizacji do regionów o niskich kosztach pracy (w przypadku Niemiec szczególnie do Europy Wschodniej), wynosiła odpowiednio 0,3 i 0,7% całego zatrudnienia w przemyśle. W przypadku Francji było to 6,5 tys. miejsc pracy w latach 1996–2003, a w Niemczech 8 tys. w latach 1990–2001.

Nota zawierała jednak liczne niedomówienia i nieścisłości w definiowaniu delokalizacji, co spowodowało reakcję Polski. Głównym zastrzeżeniem, które zgłosiła wówczas strona polska, był brak odniesienia w dokumencie do swobodnego przepływu kapitału jako podstawowej swobody obowiązującej w Unii Europejskiej. Niepokojący był także fakt, iż w odniesieniu do przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokument EPC zwraca uwagę na przepływ tylko w jednym kierunku – między „starymi” a „nowymi” państwami członkowskimi – co jest niedopuszczalnym uproszczeniem, nie uwzględniającym odpływu inwestycji z Europy w kierunku Stanów Zjednoczonych, Ameryki Południowej czy też Azji. Kontrowersyjne było również stwierdzenie, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne realizowane między państwami członkow-

¹⁰ *Challenges arising from a closer integration of manufacturing in the World economy in the context of globalisation, Issues for discussion by the ECOFIN Ministers*, Economic Policy Committee, Brussels, 30 March 2005. Patrz także: *Delocalisation: which challenges for the EU economy?*, *Economic and Financial Affairs*, ECFIN(REP)50760/05, Brussels, 17 February 2005.

skimi są zagrożeniem dla funkcjonowania i konkurencyjności Unii Europejskiej, czemu, jak można zrozumieć, należy przeciwdziałać¹¹.

Dziś, z pewnej perspektywy, wydaje się, że głównym celem tego dość kontrowersyjnego dokumentu było wysondowanie opinii poszczególnych uczestników dyskusji. Późniejsze opinie oraz opracowania, które powstawały pod auspicjami Komisji Europejskiej, prezentowały bardziej wyważone stanowisko. Przede wszystkim należy tutaj wspomnieć o dokumencie podsumowującym warsztaty przeprowadzone w lipcu przez Dyрекcję Generalną ECFIN w ramach toczącej się na forum EPC debaty na temat efektów globalizacji¹². W dokumencie stwierdza się m.in., że delocalizacja produkcji przyczynia się do ułatwiania transferu technologii do nowych krajów członkowskich, odgrywając tym samym istotną rolę w procesie modernizacji ich sektora produkcyjnego. W konkluzjach podkreślono także, że nie można nie dostrzegać korzyści i nowych możliwości, jakie rysują się przed firmami europejskimi lokującymi swe inwestycje na szybko rozwijających się rynkach wewnętrznych krajów-beneficjentów delocalizacji.

Mimo tak pozytywnego – jak by się wydawało – oceniania procesów delocalizacji produkcji przez Komisję Europejską, tematyka ta obecna jest nadal w dyskusjach państw członkowskich. Warto przypomnieć chociażby debatę nad kształtem Zintegrowanego Pakietu Wytycznych (instrument implementujący zrewidowaną Strategię lizbońską), która miała miejsce w pierwszym półroczu 2005 r. W trakcie prac nad zapisami dotyczącymi budowy konkurencyjnej bazy przemysłowej w UE w wyniku uwag i propozycji delegacji Niemiec, Hiszpanii, Francji i Belgii rozmowy szybko przekształciły się w spór o stosunek do przenoszenia produkcji. Propozycja wprowadzenia odniesienia do delocalizacji jako niekorzystnego zjawiska, któremu należy przeciwdziałać za pomocą zestawu środków, w tym harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw, wywołała ostry sprzeciw pozostałych państw członkowskich. Osta-

¹¹ Stanowisko, jakie prezentowała Polska również wobec innych dokumentów i spotkań dotyczących delocalizacji, zostanie szerzej omówione w dalszej części rozdziału.

¹² *Summary conclusions of DG–ECFIN workshop on „The effects of relocation on economic activity: an EU perspective”*, *Economic and Financial Affairs*, REP53517 ECFIN/E (2005), Brussels, 20.07.05.

tecznie wytyczna dotycząca polityki przemysłowej nie zawiera odniesienia do problemu delokalizacji.

Temat delokalizacji nie przestaje absorbować polityków, działaczy związkowych, wywołuje kontrowersje, gdy podejmowany jest przez komisarzy Unii. Jesienią 2004 r. nie cichły protesty przeciwko wypowiedzi komisarz ds. polityki regionalnej Danuty Hübner o przenoszeniu produkcji w granicach Europy. W wywiadzie dla francuskiego dziennika *La Tribune* zadeklarowała ona, że pragnie ułatwiać takie działania, aby obniżyć koszty przedsiębiorstw i uniknąć ich przenoszenia się do Azji¹³. Ta wypowiedź wywołała burzę wśród francuskich polityków. Ówczesny minister spraw zagranicznych Michel Barnier zażądał wyjaśnień ze strony Komisji Europejskiej, podkreślając, że celem solidarności europejskiej i funduszy strukturalnych nie może być „niszczenie miejsc pracy gdzieś w Unii, by je stworzyć gdzie indziej w Unii”. Reakcją na te wydarzenia było spotkanie przewodniczącego Komisji Europejskiej Jose Manuela Barroso z ówczesnym premierem Francji Jean-Pierrem Raffarinem w Brukseli. Przewodniczący Barroso zaznaczył, że Komisja Europejska traktuje delokalizację wewnątrz Europy jako problem, jednakże, jeśli przedsiębiorstwo w kraju europejskim musi już przenieść swą produkcję, lepszym rozwiązaniem jest, aby proces ten przebiegał w ramach UE. Francuska agencja AFP odczytała to jako próbę złagodzenia przez Barroso wypowiedzi komisarz Hübner. Prasa francuska wypowiedź Danuty Hübner traktowała także jako zagrożenie dla wyników referendum w sprawie konstytucji UE. Przywołując opinię pani komisarz, dziennik *Le Figaro* napisał, że w ten sposób „funkcjonariusze Brukseli dostarczają wody na młyn zwolennikom głosowania na nie”.

Patrząc na przebieg oraz temperaturę kampanii przedreferendalnej we Francji, nietrudno oprzeć się wrażeniu, że także bez komentarzy na temat delokalizacji ze strony Komisji Europejskiej atmosfera wokół tej kwestii była „gęsta”. Argumenty podgrzewające obawy Francuzów przed negatywnymi efektami przenoszenia fabryk za granicę dość paradoksalnie łączone były w dyskusji z konsekwencjami otwarcia granic dla pracowników z nowych krajów członkowskich (słynny przykład hydraulika z Polski, który odbiera Francuzom pracę). Paradoks tej linii argumentacji polega głównie na tym, że nie zezwalając

¹³ *La Tribune*, 08.02.2005.

na swobodny przepływ pracowników, w dużej mierze wymusza się presję na obniżanie kosztów przedsiębiorstw, także przez przenoszenie działalności za granicę, gdzie koszty pracy są niższe.

Dyskusję na temat delokalizacji prowadzono także pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy. Ostatnie dwa spotkania ministrów UE ds. pracy i polityki społecznej w ramach sesji Konferencji Międzynarodowej Organizacji Pracy (11–12 kwietnia, Paryż, i 9 czerwca 2005, Genewa) zostały zdominowane przez problematykę globalizacji i jej wpływu na zatrudnienie. Efektem dyskusji, jaka miała miejsce na tym forum, jest raport przygotowany podczas wiosennej konferencji w Paryżu¹⁴. Raport w wyważony i obiektywny sposób ocenia procesy relokacji działalności produkcyjnej zarówno w odniesieniu do skali tego zjawiska, jak i rzeczywistych efektów dla zatrudnienia i konkurencyjności gospodarki europejskiej. Warto zwrócić uwagę na podkreślaną w raporcie kompleksowość problemu internalizacji handlu, inwestycji i zatrudnienia oraz wniosek, iż coraz silniejsze powiązania w ramach globalnego systemu produkcji, zarówno w odniesieniu do przemysłu, jak i usług, powodują istotne trudności w zidentyfikowaniu zwycięzców bądź też przegranych tego procesu. Stąd też można mówić o względnej równowadze korzyści dla obu stron tego procesu.

W raporcie podjęto także polemikę z tendencją do przypisywania redukcji miejsc pracy jedynie procesom globalizacji. Podkreśla się m.in. niemożność oddzielenia wpływu innych czynników, jak na przykład rozwój technologiczny, który w krótkim okresie może odgrywać ważniejszą rolę (wzrost produkcji przy ograniczonym popycie spowoduje konieczność zmniejszenia podaży, co można osiągnąć, dzięki zmianom technologicznym, poprzez zmniejszenie zatrudnienia). Globalizacja jest więc jednym z wielu czynników powodujących spadek zatrudnienia, w dodatku nie dominującym. Jednakże w połączeniu ze zmianami technologicznymi i kreowaniem nowych łańcuchów wartości, z pewnością wpływa na przyspieszenie zmian strukturalnych.

Istotną wartością raportu powstałego pod auspicjami Międzynarodowej Organizacji Pracy jest także próba uporządkowania dyskusji na temat propo-

¹⁴ The internationalization of employment: a challenge for a fair globalization, Informal Meeting of EU Ministers of Labour and Social Affairs, ILO, Genewa, 9 June 2005.

nowanych rozwiązań mających na celu łagodzenie skutków przenoszenia produkcji. W raporcie wyróżniono trzy podejścia:

Pierwsze z nich koncentruje się wokół kwestii udziału w łańcuchu wartości. W tym przypadku priorytetowo traktowana jest kwestia przyspieszenia specjalizacji firm zarówno na początku, jak i końcu łańcucha: sektory z wyższymi wydatkami na B+R potencjalnie potrzebują promocji, podczas gdy w tym samym czasie niezbędne wydaje się wspieranie zatrudnienia (zwłaszcza nisko wykwalifikowanych pracowników) w sektorach nie dotkniętych bezpośrednio międzynarodową konkurencją. Jest to polityka, która próbuje spełnić ambicje zarówno w zakresie tworzenia wysoko zaawansowanych technologicznie przemysłów (Raport Beffa¹⁵), jak również wdrożenia polityki subwencjonowania wybranych przemysłów dostarczających miejsc pracy dla tanich, nisko wykwalifikowanych pracowników. Taką drogę wybrał rząd francuski. W swym stanowisku podkreślał, że procesu delokalizacji inwestycji europejskich nie uda się zatrzymać bez radykalnej zmiany polityki gospodarczej, korzystającej z wielu zachęt. Były premier Jean-Pierre Raffarin zapowiada zmniejszenie obciążeń finansowych w gałęziach, które dziś mają największe problemy, a także stworzenie możliwości konkurencji poprzez kształcenie i rozwój nowoczesnych badań. Zgodnie z deklaracjami premiera, w budżecie na rok 2005 zarezerwowano miliard euro na walkę z delokalizacją, która będzie realizowana głównie za pomocą planu upraszczania prawa pracy i walki z bezrobociem. Na ten cel przewidziano w budżecie blisko miliard euro. Podobnej wysokości wsparcie finansowe przewidziano także w zakresie badań naukowych.

Drugie podejście można scharakteryzować jako uwarunkowane geograficznie. W tym przypadku akcent położony jest bardziej na zasoby dostępne w re-

¹⁵ Na początku 2005 r. ukazały się dwa raporty poświęcone analizie pozycji przemysłu francuskiego oraz ocenie obaw o deindustrializację gospodarki w efekcie coraz częstszych przypadków przenoszenia produkcji poza granice Francji. Autorami pierwszego raportu pt. *Désindustrialisation, Délocalisations* są Lionel Fontagné i Jean-Hervé Lorenzi – ekonomiści francuskiej Rady Analiz Ekonomicznych przy Kancelarii Premiera (Conseil d'Analyse Economique, CAE). Drugi raport, noszący tytuł *Pour une nouvelle politique industrielle*, przygotował, na zlecenie prezydenta Jacques'a Chiraca, Jean-Louis Beff. Analizy i wnioski obu raportów koncentrują się wokół potrzeby powrotu do bardziej aktywnej polityki przemysłowej. Raporty te zostały bardzo przychylnie przyjęte przez francuskie związki zawodowe.

gionach niż w sektorach. Region pragnący się dostosować musi zaoferować nową infrastrukturę, zarówno fizyczną, jak i w zakresie zasobów ludzkich, przystosowaną do wymagań globalnej ekonomii. Z łatwością zatem można założyć, że rządy narodowe lub/oraz Unia Europejska poprzez fundusze strukturalne lub inny fundusz dostosowawczy będą chciały przeforsować różnego rodzaju rekompensaty dla regionów dotkniętych *offshoringiem*, aby pomóc im przezwyciężyć krótkookresowe trudności (utrata miejsc pracy, mniejsze dochody, słabsza infrastruktura i ogólne zmniejszenie atrakcyjności).

Trzecie podejście ma na celu wsparcie grup społecznych i jednostek dotkniętych zmianami strukturalnymi. Zgodnie z ogólną koncepcją handlu międzynarodowego, w wyniku coraz efektywniejszego międzynarodowego podziału pracy nastąpi przepływ pracowników zarówno między poszczególnymi państwami, jak i między sektorami. Takie podejście do problemu otwiera drzwi przed działaniami ukierunkowanymi jednostkowo na pracownika.

Które z wymienionych rozwiązań zostanie przyjęte? W raporcie MOP nie ma wskazówek ani sugestii w tej kwestii. Wydaje się jednak, że będzie to propozycja łącząca wszystkie trzy podejścia, ponieważ nie wykluczają się one wzajemnie.

Próbując uporządkować przedstawione wyżej istotniejsze opinie na temat skutków i skali delokalizacji w Europie, można dostrzec, że główny dylemat i przedmiot sporu w istocie dotyczy efektów stosowania logiki ekonomicznej, która prowadzi do przesuwania produkcji tam, gdzie jest ona tańsza. Czy delokalizacja jest naturalnym procesem ciągłego podnoszenia wydajności pracy, przechodzenia od sektorów schyłkowych do bardziej zaawansowanych technologicznie, kreatywną adaptacją do wyzwań i szans związanych z globalizacją? Czy też wręcz przeciwnie – i z tego też względu należy jej przeciwdziałać?

Cytowane wcześniej badania oraz raporty, zarówno te, które powstały pod auspicjami Komisji Europejskiej, jak i te opublikowane przez niezależne ośrodki badawcze, wskazują, że delokalizacja jest tylko jedną z wielu przyczyn procesów restrukturyzacji europejskich przedsiębiorstw i przenoszenia miejsc pracy, jakie obserwowane są od lat. Procesy dostosowywania firm europejskich do rosnącej presji konkurencyjnej mogą wynikać z konieczności podnoszenia wydajności dyktowanej postępem technologicznym. Delokalizację należy po-

strzegać jako równoznaczną z restrukturyzacją zatrudnienia w kierunku wydajniejszych, bardziej zaawansowanych sektorów gospodarki.

Ekspansja działalności przemysłowej oraz wzrost poziomu dochodów w krajach będących odbiorcami tych inwestycji także przyczynia się do zwiększenia sprzedaży (zbytu) przedsiębiorstw dokonujących delokalizacji produkcji. W ten sposób otwierają się, potwierdzone licznymi raportami, możliwości tworzenia miejsc pracy w państwie macierzystym. Niedawno został opublikowany raport, który powstał na podstawie badań wśród 1017 firm duńskich¹⁶. W świetle wyników raportu ekspansja inwestycyjna, nawet jeżeli związana jest z likwidacją miejsc pracy, przyczynia się zarówno do wzrostu aktywności pracowników, jak i do podnoszenia ich kwalifikacji. Spośród 258 tys. miejsc pracy, które w latach 2003 i 2004 zostały dotknięte zjawiskiem delokalizacji, jedynie 1800 uznano za stracone w wyniku przenoszenia produkcji. Istotne znaczenie przypisywać należy również transferom modeli dialogu społecznego oraz standardów socjalnych.

Polski punkt widzenia

W debacie na temat delokalizacji Polska wielokrotnie zabierała głos, wyrażając przede wszystkim zaniepokojenie dyskusją, w której jednoznacznie kojarzy się swobodny przepływ kapitału ze zjawiskiem delokalizacji i jej negatywnymi skutkami. Polska sprzeciwiała się takiemu podejściu, dowodząc, iż swobodny przepływ kapitału jest fundamentalną zasadą Unii Europejskiej i jako taki nie powinien być ograniczany. Używanie pojęcia „delokalizacja” w odniesieniu do przenoszenia produkcji w ramach rozszerzonej Unii Europejskiej jest błędne. Zdaniem Polski delokalizacja produkcji lub usług między krajami UE-25 jest wyrazem naturalnego procesu dostosowywania się do poszerzonych granic rynku wewnętrznego UE. Podkreślaliśmy również, iż zarówno sama skala delokalizacji, jak i jej konsekwencje są niezmiernie trudno mierzalne. Dlatego też twierdzenie, iż delokalizacja jest głównym powodem trudności ekonomicznych Unii Europejskiej i niektórych państw członkowskich było dla Polski nie

¹⁶ *Copenhagenpost, Job export a boost for domestic labour market, 19.05.2005.*

do przyjęcia. Polska podkreślała również, iż rozszerzenie Unii Europejskiej spowodowało możliwości alternatywnego lokowania inwestycji, co zapobiega przenoszeniu działalności gospodarczej poza UE.

Polska sprzeciwia się również działaniom, które wprowadzałyby ograniczenia w zakresie przepływu kapitału. Zapobieganie przenoszeniu produkcji do innych regionów Unii Europejskiej czy świata, jeżeli zostanie uznane za konieczne, powinno być dokonywane tylko poprzez podejmowanie reform wewnętrznych, np. podatkowych, socjalnych, czy też inwestycji infrastrukturalnych lub w kapitał ludzki, tak aby uatrakcyjnić dany region dla pozyskania inwestycji zagranicznych. W tym kontekście sama cena siły roboczej nie ma największego znaczenia. Polska uznaje konieczność prowadzenia debaty na temat skutków przenoszenia się firm poza terytorium Unii Europejskiej, szczególnie do krajów, w których nie obowiązują standardy społeczne uznane przez wszystkie państwa członkowskie UE. Wymaga to jednak włączenia do tej dyskusji partnerów społecznych, w szczególności przedstawicieli biznesu.

Spojrzenie w przyszłość

Problem delokalizacji jest także, chociaż w szcążkowej formie, aktualny w przypadku nowych krajów członkowskich. Coraz częściej nagłaśniane są przypadki przenoszenia produkcji do regionów o jeszcze niższych kosztach pracy. Polska na razie nie prowadzi takich statystyk, ale z szacunkowych wyliczeń wynika, że przykładów przenoszenia produkcji jest już kilka. Jednym z większych polskich inwestorów na Ukrainie jest producent krzesel Nowy Styl. Inną polską inwestycją za wschodnią granicą to fabryka foteli samochodowych Inter Groclinu. Od kilku lat w Chinach produkują odzież najbardziej dynamiczne polskie spółki odzieżowe: LPP, Atlantic, Redan czy Kan. Ostatnim przykładem jest Vistula, producent markowych garniturów, która przenosi szycie wielu wzorów do Chin. Z przenoszeniem produkcji związane jest też zwolnienie tysiąca pracowników w podwarszawskim Thomsonie, gdzie produkowano keneskopy.

Tak zarysowany przebieg debaty wskazuje na wiele jeszcze nie rozstrzygniętych kwestii. Zbliżające się wybory parlamentarne we Francji i Niemczech nie

wróżą, że dyskusja ta nabierze mniej emocjonalnego, a bardziej merytorycznego charakteru. Niedawno – 22 czerwca 2005 r. – Komisja Finansów francuskiego Senatu zdecydowała się na opublikowanie kolejnego raportu (pierwszy ukazał się w 1993 r.) na temat delokalizacji. W raporcie tym stwierdzono, że w ciągu najbliższych pięciu lat, a zatem w latach 2006–2010, należy się liczyć z likwidacją blisko 202 000 miejsc pracy w sektorze usług. Warto jednak wspomnieć, że w przeciwieństwie do dotychczas formułowanych rozwiązań (nakierowanych bardziej na zewnątrz, czyli w kierunku krajów przyjmujących inwestycje zagraniczne) raport senacki widzi konieczność głównie reform wewnętrznych. Proponuje się zmianę akcentów opodatkowania, tak aby w większym stopniu odciążyć przedsiębiorców, a w większym niż dotychczas zakresie opodatkować konsumpcję.

Fakt, że nadal brak zgodności co do jednoznacznej oceny bilansu korzyści i strat dla gospodarki europejskiej sprawia, że jeszcze przez długi czas delokalizacja pozostanie zagadnieniem nadzwyczaj kontrowersyjnym. Wydaje się, że w najbliższym czasie jedną z najważniejszych korzyści debaty wokół delokalizacji jest jej funkcja uświadamiania nieuchronności i konieczności wprowadzania reform. Rozszerzenie UE nie stało się wystarczającym impulsem do zapewnienia dynamicznego wzrostu w Unii Europejskiej i do zapobieżenia spadkowi udziału UE w światowej produkcji przemysłowej. Bez wątpienia jednak proces rozszerzenia o nowe kraje członkowskie wywołał niezbędną, dodatkową presję na wprowadzenie jak najszybszych zmian strukturalnych służących poprawie konkurencyjności gospodarki europejskiej. Zadanie jest szczególnie pilne, zwłaszcza ze względu na fakt, iż publikowane ostatnio wyniki badań wskazują na coraz wyraźniejszą tendencję bardziej do zamykania produkcji w tzw. starych krajach członkowskich niż do budowania nowych fabryk. Trudno obecnie wyrokować, w jakich proporcjach polityka ta będzie oparta na wariantcie obronnym, czyli zewnętrznym, na ile zaś na wariantcie reformatorskim, czyli wewnętrznym.

Do końca roku dyskusja na forum Unii Europejskiej na temat delokalizacji prowadzona będzie przez Wielką Brytanię. O tym, że temat ten będzie obecny w agendzie wielu spotkań, świadczy umieszczenie problemu konsekwencji globalizacji wśród najważniejszych priorytetów prezydencji. Odnotować jednak należy drobną modyfikację w stosunku do dotychczasowego formułowania problemu: delokalizacja przestaje być traktowana jako samodzielny przedmiot

dyskusji – na rzecz rozpatrywania jej ze znacznie szerszej perspektywy, czyli wpływu globalizacji na konkurencyjność gospodarki europejskiej.



W takim też duchu toczyła się ostatnia dyskusja na temat globalizacji, która miała miejsce podczas nieformalnego posiedzenia ECOFIN w Manchesterze w dniach 9–10 września 2005 r. Sygnalizowane wcześniej różnice w postrzeganiu efektów globalizacji dla poszczególnych gospodarek narodowych ujawniły się także w trakcie tego spotkania. Dyskusja kontynuowana będzie także podczas grudniowego posiedzenia ministrów finansów Unii Europejskiej. Debata grudniowa będzie oparta na wnioskach raportu, który opracuje specjalnie powołania do tego celu grupa robocza *ad hoc*, złożona z przedstawicieli poszczególnych krajów członkowskich¹⁷.

Trudno obecnie wyrokować o porozumieniu, jakie w kwestii potencjalnych korzyści procesów globalizacji osiągną państwa członkowskie. Prezydencja brytyjska sygnalizuje, że preferowanym rozwiązaniem byłby raport zawierający oprócz „przekonywujących faktów” co do korzyści globalizacji także przykłady najlepszych praktyk w zakresie konfrontowania związanych z nią wyzwań.



Dla debaty na temat delokalizacji decydujący był także koniec października. 20 października przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Manuel Barroso zaproponował korektę propozycji budżetu na lata 2007–2013. Korekta polegała m.in. na utworzeniu wartego miliard euro rocznie funduszu, z którego mogłyby być wspierane przedsiębiorstwa dotknięte efektami globalizacji. Ze środków funduszu skorzystać będzie mógł na przykład przemysł tekstylny, dotknięty wzrostem importu z Chin.

Należy się spodziewać, że podczas grudniowego spotkania ECOFIN kontrowersyjne odniesienia do efektów delokalizacji w kontekście ostatniego rozszerzenia UE nie zostaną przez Wielką Brytanię ograniczone. Nowe państwa członkowskie oraz wiele starych, otwartych na wzrost konkurencji wewnątrz UE będzie się temu sprzeciwiać. Z drugiej strony nie należy się spodziewać, że zostaną zaprezentowane rzetelne efekty procesów delokalizacyjnych, szczególnie w ramach UE. Nie pozwolą na to państwa, które opie-

¹⁷ Patrz. EPC Working Group on Globalisation, „A Mandate”, Economic Policy Committee, Brussels, 26 September 2005.



rają na procesie delokalizacji główną linię argumentacyjną w zakresie tłumaczenia problemów gospodarczych. Prawdopodobnie kwestia zarówno globalizacji, jak i delokalizacji będzie omawiana w pracach kolejnej prezydentury.



Rozdział II

LIBERALIZACJA SWOBODNEGO PRZEPŁYWU USŁUG

Wstęp

Jednym z tematów, które budzą najwięcej kontrowersji w debacie na temat podnoszenia konkurencyjności Unii Europejskiej, jest kwestia zasad dokończenia budowy rynku wewnętrznego. Szczególne miejsce w dyskusji zajmuje problem projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, która jest synonimem ścierania się różnych wizji dotyczących modelu ekonomiczno-społecznego UE i tak powinna być odbierana. W trakcie dyskusji zarówno politycznej, jak i eksperckiej na temat jej zapisów ujawniły się chyba wszystkie poglądy na przyszłość Europy oraz stereotypy na temat efektów wzrostu konkurencji. Wydaje się, iż ewentualne porozumienie, którego osiągnięcie jest jednak w najbliższym czasie bardzo wątpliwe, zadecyduje o kierunku polityki ekonomiczno-społecznej krajów UE na najbliższe lata.

W niniejszym rozdziale przedstawiono półtoraroczną, prowadzoną na szczeblu wspólnotowym debatę związaną z przygotowaniem projektu dyrektywy liberalizującej rynek usług. Dokument nie ma na celu przedstawienia uzasadnień i argumentacji dla potrzeby liberalizacji sektora usług, gdyż w kontekście wyzwań stojących przez Unię Europejską jest to oczywiste. Intencją autora jest przedstawienie głównych dylematów pojawiających się w trakcie prac nad projektem „dyrektywy usługowej” przedstawionym przez Komisję Europejską w styczniu 2004 r. Dylematy te związane są nie tylko z podstawowym pytaniem, w jaki sposób liberalizować rynek usług? Dotyczą one także konsekwencji przyjętych rozwiązań oraz stanu przygotowania społeczeństw do zmian w tym zakresie.

Kontekst powstania projektu dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym UE

Zagadnienie liberalizacji rynku usług było przedmiotem dyskusji i działań podejmowanych jeszcze w latach 80., kiedy rozpoczęto wdrażanie zasad rynku wewnętrznego. Jednak do dziś, głównie ze względu na brak konsensu wśród państw członkowskich, nie możemy mówić o pełnej swobodzie świadczenia usług w ramach państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednocześnie wśród ekonomistów istnieje zgoda, iż eliminacja barier w przepływie towarów, pracowników, kapitału i usług stanowi główny czynnik tworzenia wzrostu gospodarczego. Przyspieszony wzrost gospodarczy jest bowiem efektem bardziej efektywnego systemu alokacji zasobów przez podmioty gospodarcze, tak aby mogły one, opierając się na swojej wiedzy i wykorzystując przewagę komparatywne, dynamicznie się rozwijać, tworząc jednocześnie nowe miejsca pracy. To przekonanie było podstawą programu budowy rynku wewnętrznego. Program, którego realizację zakończono zgodnie z postanowieniami Jednolitego Aktu Europejskiego, w 1992 r. został uznany za sukces. Należy jednak podkreślić, że koncentrował się on w głównej mierze na zapewnieniu swobodnego przepływu towarów. Znikoma liczba działań dotyczyła swobody świadczenia usług, dlatego też większość barier w tym sektorze została utrzymana.

Istniejące bariery negatywnie wpływają na funkcjonowanie gospodarek, w szczególności poprzez ograniczenie transgranicznej konkurencji, rozprzestrzeniania się nowoczesnych rozwiązań technologicznych czy też najlepszych praktyk w zarządzaniu. Ponadto bariery te negatywnie wpływają na proces konwergencji wydajności pracy i ograniczają zdolność firm, w szczególności małych i średnich, do rozwoju. Wszystko to prowadzi do niewykorzystywania potencjału wzrostu gospodarczego oraz wstrzymuje poprawę konkurencyjności.

W ostatnich latach impulsem do dalszego liberalizowania wewnętrznego rynku usług było dążenie do budowy konkurencyjności gospodarki wspólnotowej, co zostało ujęte w polityczne ramy podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w 2000 r. Wówczas jedną z konkluzji było stwierdzenie konieczności stworzenia do końca roku 2000 strategii usuwania barier w świadczeniu usług w gospodarce¹⁸, które, jak później wykazała Komisja Europejska, w istotny sposób utrud-

¹⁸ *Presidency conclusions Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000*, punkt 17.

niają zarówno prowadzenie działalności gospodarczej, jak również ograniczają możliwość dostępu konsumenta do określonych usług. Komisja przedstawiła strategię budowy wewnętrznego rynku usług w styczniu 2001 r.¹⁹ Składała się ona z dwóch etapów: przedstawienia przez KE raportu na temat istniejących we Wspólnocie barier w swobodnym przepływie usług oraz, w zależności od wniosków zawartych w ww. raporcie, przedłożenia projektu aktu prawnego, który regulowałby transgraniczny przepływ usług w UE.

Dwa lata po szczycie Rady Europejskiej Komisja Europejska przedstawiła raport²⁰ prezentujący stan funkcjonowania swobody świadczenia usług i powiązanej z nią swobody prowadzenia działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym UE. Wyniki badań przedstawione w raporcie wskazywały, że mimo deklarowanego jeszcze w 1992 r. utworzenia rynku wewnętrznego, swoboda przepływu usług była ograniczana ponad dziewięćdziesięcioma różnymi barierami, które dotyczyły większości dziedzin działalności usługowej, m.in.: sprzedaży usług świadczonych przez agencje zatrudnienia, instytucje certyfikujące, agencje nieruchomości, usług budowlanych, usług turystycznych czy też usług świadczonych przez przedstawicieli tzw. wolnych zawodów.

Zidentyfikowane bariery dotyczyły głównie dwóch przypadków. Po pierwsze, jeśli podmiot usługowy chciał w celu świadczenia usługi założyć usługową działalność gospodarczą w innym państwie członkowskim, to napotykał bariery związane z nadmiernymi praktykami autoryzacyjnymi, rejestracyjnymi bądź musiał spełnić określone wymogi finansowe. Ponadto występowały sytuacje, w których osoba lub podmiot z innego państwa członkowskiego były dyskryminowane, co w istotnym stopniu ograniczało ich konkurencyjność.

Po drugie, podmiot chcący świadczyć usługę transgranicznie, tj. bez konieczności zakładania nowego przedsiębiorstwa, przemieszczając się z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego tylko w celu czasowego świadczenia usługi, również napotykał określone utrudnienia. W tym przypadku dotyczyły one, w szczególności, obowiązku utworzenia siedziby czy przedstawicielstwa w państwie, w którym usługa miała być świad-

¹⁹ *An Internal Market Strategy for Services*, COM 2000 (888), European Commission, 29.12.2000.

²⁰ *Report from the Commission to the Council and the European Parliament on the state of the Internal Market for Services – presented under the first stage of the Internal Market Strategy for Services* COM (2002) 441, 30.07.2002.

czona, a co za tym idzie – oznaczało to automatycznie objęcie ograniczeniami wymienionymi w punkcie pierwszym. Ponadto podmiot musiał często uzyskać dodatkowe zezwolenie dla firmy również w odniesieniu do kwestii delegowanych przez nią pracowników w celu świadczenia usługi.

Raport Komisji wskazał nie tylko sektory najeżone barierami oraz ich rodzaje, ale również przedstawił wstępne dane dotyczące ekonomicznego wpływu zidentyfikowanych barier.

Eliminacja barier w świadczeniu usług transgranicznych mogła nastąpić na kilka sposobów. Jedną z możliwości była deklaracja państw członkowskich o samodzielnej eliminacji części lub całości dyskryminacyjnych barier. Wspieraniem tej metody mogły być działania Komisji Europejskiej wymuszające na państwach członkowskich stosowanie zasady swobodnego świadczenia usług poprzez „procedury naruszenia” i wyroki Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Komisja Europejska mogła również liberalizować rynek usług poprzez przedkładanie projektów aktów prawnych o charakterze sektorowym. Możliwe było również przyjęcie horyzontalnego aktu prawnego (w postaci niewiążącej prawnie rekomendacji, szczegółowego rozporządzenia lub dyrektywy). Oczywiście istniała również możliwość zastosowania kombinacji poszczególnych rozwiązań.

Jeszcze w lutym 2003 r. do dyskusji nad problematyką liberalizacji rynku usług włączył się Parlament Europejski, który podkreślił konieczność potwierdzenia przez państwa członkowskie (na forum Rady ds. Konkurencyjności) akceptacji zasady państwa pochodzenia (możliwości działania na terytorium innego państwa na podstawie przepisów państwa, w którym podmiot ma siedzibę) oraz zasady wzajemnego uznawania (jeśli podmiot, spełniając określone wymogi, może działać na terytorium jednego państwa członkowskiego, to uznaje się, że może działać na terytorium innego państwa członkowskiego) jako podstawy do dokończenia budowy wewnętrznego rynku usług i towarów. Wówczas Parlament Europejski zaproponował przedstawienie horyzontalnego instrumentu legislacyjnego, który zapewniłby swobodę świadczenia usług na podstawie jak najszerszego zastosowania zasady wzajemnego uznawania, współpracy administracyjnej oraz harmonizacji prawa w określonych sytuacjach.

Odpowiedzią Komisji była deklaracja, że do końca 2003 r. zostanie przedstawiony projekt dyrektywy w sprawie usług na rynku wewnętrznym, który

ustanowi jasne i zrównoważone ramy prawne ułatwiające rozpoczynanie działalności gospodarczej i transgraniczne świadczenie usług.

Ostatecznie projekt dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym został przedstawiony przez Komisję Europejską 13 stycznia 2004 r.

Ekonomiczno-prawne uwarunkowania projektu dyrektywy horyzontalnej i zasady państwa pochodzenia²¹

Wraz z projektem aktu prawnego Komisja Europejska przedstawiła tzw. rozszerzoną ocenę skutków regulacji (*Extended Impact Assessment*), w której wyjaśniała uwarunkowania ekonomiczno-prawne przedstawionego aktu prawnego, tzn. jego formy (dyrektywa horyzontalna) oraz zawartych w nim rozwiązań szczegółowych (zasada państwa pochodzenia, współpraca administracyjna oraz zakres wyłączeń).

Grupa państw członkowskich pod przewodnictwem Szwecji, po dokonaniu przeglądu raportu Komisji pod względem zgodności z wytycznymi dla oceny skutków regulacji, stwierdziła, że część jego elementów nie została zrealizowana zgodnie z wytycznymi. Krytyka dotyczyła przede wszystkim braku szczegółowego oszacowania ilościowego wpływu barier w sektorze usług na gospodarkę wspólnotową, który Komisja uzasadniała brakiem odpowiednich modeli ekonometrycznych.

Uzasadnieniem negatywnego wpływu istnienia barier były opinie przedstawiane zarówno przez przedsiębiorstwa świadczące usługi, jak też przez ich odbiorców. Przeprowadzone konsultacje potwierdziły, że w zależności od sytuacji istniejące bariery uniemożliwiają wejście na rynki innych państw lub powodują istotne opóźnienia i utratę potencjalnych korzyści otwartego rynku ze względu na dodatkowe koszty. Raport Komisji wskazywał również na istotne ograniczenia dla konsumentów w zakresie dostępu do określonych grup usług lub wpływu barier na spadek ich atrakcyjności.

²¹ Na podstawie *Commission Staff Working Paper, Extended Impact Assessment of Proposal for a Directive on Services in the Internal Market*, COM (2004) 2 final, 13.01.2004 r.

Przedstawione przez Komisję Europejską rozwiązanie, mające gwarantować liberalizację sektora usług, zostało oparte nie na zasadzie wzajemnego uznawania, lecz na zasadzie państwa pochodzenia, gdyż w przekonaniu Komisji Europejskiej stanowiło najefektywniejszy środek prawny, który mógł zapewnić rzeczywistą realizację swobody świadczenia usług w UE oraz eliminacji istniejących na rynku wewnętrznym barier w szczególności w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług.

Zastosowanie zasady państwa pochodzenia oznaczałoby faktyczne zagwarantowanie usługodawcom świadczącym usługi transgranicznie swobody wyboru między prowadzeniem działalności gospodarczej w innych państwach członkowskich zgodnie z regułami dotyczącymi swobody zakładania przedsiębiorstw (w odniesieniu do której ma zastosowanie zasada kraju przeznaczenia) a regułami odnoszącymi się do swobodnego przepływu usług (dla których zastosowanie ma zasada kraju pochodzenia). Przedsiębiorca miałby możliwość wyboru świadczenia usług transgranicznie, np. jako niemiecka firma we Francji, lub też jako firma francuska, zakładając nowe przedsiębiorstwo w tym kraju. W celu umożliwienia realizacji zasady państwa pochodzenia zaproponowano określone działania administracyjne w postaci uproszczenia procedur, uznawania dokumentów pochodzących z innych państw członkowskich, uproszczenia i ograniczenia systemu zezwoleń na prowadzenie działalności usługowej oraz uruchomienie punktów pojedynczego kontaktu i wprowadzenie procedur elektronicznych.

Prezentację projektu dyrektywy poprzedziły wątpliwości dotyczące nie tylko zakresu i wagi barier dla świadczenia usług w ramach rynku wewnętrznego, ale również kwestia znalezienia najbardziej odpowiedniego instrumentu prawnego lub pozaprawnego dla eliminacji barier. W badaniu oceny skutków regulacji Komisja przedstawiła pięć możliwości realizacji jednolitego rynku w sektorze usług; niepodejmowanie żadnych działań (*no action*), dobrowolne podjęcie działań samoregulacyjnych przez państwa członkowskie, zastosowanie postępowań przeciwko państwom członkowskim dotyczących nieprzestrzegania traktatów, wprowadzenie rozwiązań sektorowych oraz legislację horyzontalną.

Ze względu na istnienie wielu barier horyzontalnych za najlepszą możliwość wskazano działanie na poziomie wspólnotowym, wsparte współpracą administracyjną, wprowadzeniem zasady państwa pochodzenia oraz harmonizację wybranych wymogów w sektorze usług. Współpraca administracyjna miała w szczególności dotyczyć wymiany informacji w zakresie ryzyka związane-

go ze świadczeniem określonych usług oraz kwestii nadzoru nad podmiotami danego państwa członkowskiego, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim. Harmonizacja miała natomiast dotyczyć głównie problematyki jakości usług oraz informacji, które świadczący usługę zobowiązani byłby przekazać konsumentowi.

Z tego też względu za instrument najlepiej spełniający powyższe wymagania i jednocześnie realizujący zasadę subsydiarności uznano dyrektywę horyzontalną.

Problematyczny był również harmonogram wprowadzania nowych rozwiązań. Eliminacja wszystkich barier jednoetapowo wymagałaby bardzo szybkiego wdrożenia systemu współpracy państw członkowskich w zakresie wymiany informacji dotyczących poszczególnych usług lub usługodawców. Działanie rozłożone w czasie (dyrektywa fazowa), nakładające na państwa członkowskie obowiązek eliminacji znacznej liczby istniejących barier poprzez transpozycję dyrektywy, a następnie określenie ram eliminacji pozostających jeszcze barier dawałoby więcej czasu na niezbędne zmiany i dostosowania, z drugiej jednak strony rodziłoby trudności w sytuacji zróżnicowania tempa wdrażania poszczególnych etapów przez państwa członkowskie.

Ostatecznie Komisja zaproponowała rozwiązanie fazowe, które polegało na wdrożeniu horyzontalnych rozwiązań jednocześnie. Natomiast określone rozwiązania szczegółowe, takie jak utworzenie punktów kontaktowych czy wprowadzenie procedur elektronicznych, przesunięto w czasie, uzasadniając to względami technicznymi. Przewidziano również okres przejściowy dla niektórych sektorów, polegający na czasowym wyłączeniu zasady kraju pochodzenia dla usług: transportu pieniędzy, gier losowych, w tym loterii i zakładów oraz sądowej windykacji długów.

Stan prac w Radzie ds. Konkurencyjności i grupie roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu

Przedstawiony przez Komisję Europejską projekt dyrektywy o usługach na Rynku Wewnętrznym został przyjęty przez większość państw członkowskich z zainteresowaniem. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że jeszcze przed

przełogdem srodokresowym Strategii lizbońskiej²² zdawano sobie sprawe, ze osiagniecie celu lizbońskiego do konca 2010 r. bedzie bardzo trudne. Przyjecie dyrektywy miało stanowić istotny bodziec na drodze do tego celu, poprzez poprawę konkurencyjności gospodarki wspólnotowej.

W pierwszym okresie byly prowadzone intensywne prace w ramach grupy roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu. Nastepnie projekt zostal przedstawiony Radzie ds. Konkurencyjności podczas posiedzenia w dniach 17–18 maja 2004 r.

Początkowo podczas prac nad projektem państwa członkowskie nie kwestionowały poszczególnych rozwiązań zawartych w projekcie dyrektywy, w tym w odniesieniu do zasady państwa pochodzenia. Zwrały jednak uwagę na konieczność dalszych wyjaśnień w zakresie ich stosowania. Jednocześnie większość państw członkowskich zgłaszała zastrzeżenia co do zasięgu wyłączeń spod zakresu dyrektywy i państwa pochodzenia. Wynikało to w dużej mierze z chęci ochrony poszczególnych sektorów przed nadmierną konkurencją innych państw członkowskich. Najwięcej państw domagało się wyłączenia z zakresu dyrektywy gier losowych (Austria, Francja, Luksemburg, Portugalia, Włochy, Hiszpania, Szwecja, Czechy i Polska) oraz usług zdrowotnych finansowanych ze środków publicznych (Wielka Brytania, Austria, Francja, Belgia, Portugalia, Szwecja i Polska). Pozostałe wnioski dotyczyły ponadto usług audiowizualnych (Francja, Belgia, Hiszpania), usług dystrybucji wody (Grecja, Austria), usług socjalnych (Belgia, Szwecja) oraz usług pocztowych (Belgia, Portugalia, Włochy).

Niemcy zgłosiły także postulat wyłączenia z zakresu art. 24 projektu dyrektywy usług budowlanych. Artykuł 24 projektu dyrektywy dotyczył zakazu nakładania na usługodawcę lub oddelegowanego pracownika (w przypadku oddelegowania pracownika do innego państwa członkowskiego w celu świadczenia usługi) dodatkowych obowiązków polegających na: uzyskaniu zezwolenia od własnych władz właściwych lub zarejestrowania, lub spełnienia jakiegokolwiek równoważnego obowiązku, złożenia deklaracji innych niż deklaracje dotyczące działalności określonej w aneksie do Dyrektywy 96/71/WE dotyczącej pracowników delegowanych, posiadania przedstawiciela na jego tery-

²² Przełogd srodokresowy Strategii lizbońskiej dokonany podczas szczytu Rady w marcu 2005 r. dotyczył stanu realizacji Strategii lizbońskiej. Skutkowal doprecyzowaniem glównych celów Strategii oraz aktualizacją poszczególnych działań i instrumentów jej realizacji.

torium lub utrzymywania i przechowywania dokumentów dotyczących zatrudnienia na jego terytorium bądź na warunkach mających zastosowanie na jego terytorium. Pozostałe zgłoszone postulaty dotyczyły precyzyjniejszego zdefiniowania zakresu poszczególnych usług podlegających wyłączeniu (usług finansowych, transportowych), podziału sektorów na usługi ekonomiczne i nieekonomiczne, np. sektor edukacyjny, lub definicji niektórych pojęć, np. *provider*.

Tak obszerny zakres wyłączeń spod dyrektywy oraz zasady państwa pochodzenia rodził dylemat związany z jakością liberalizacji sektora usług. Zastosowanie szerokiego wachlarza wyłączeń pozwalałoby na stosunkowo szybkie przyjęcie dyrektywy, ale podważało sens dyrektywy i efektywność osiągniętej dzięki niej liberalizacji sektora usług. Z drugiej strony chęć ograniczenia zakresu wyłączeń z pewnością spowodowałaby wydłużenie prac nad dyrektywą i odsunęła w czasie liberalizację sektora.

W trakcie trwania prezydencji irlandzkiej (styczeń–sierpień 2004) zakończono zasadniczy proces odpowiedzi na skierowane do Komisji przez państwa członkowskie pytania i wnioski. Nie osiągnięto kompromisu w zakresie branż, które mają podlegać wyłączeniom generalnym. Państwa członkowskie nie chciały się bowiem zgodzić na ograniczenie zakresu wyłączeń oraz obszarów nimi objętych.

W drugiej połowie 2004 r. (prezydencja holenderska) Dania, Belgia i Francja zaczęły zgłaszać zastrzeżenia do projektu dyrektywy, w szczególności w zakresie możliwości stosowania zasady państwa pochodzenia. Na dalszym etapie problem ten stał się na tyle istotny, że spowodował znaczne spowolnienie prac. Zastrzeżenia dotyczyły możliwości stosowania tzw. dumpingu socjalnego przez państwa członkowskie, w których siła robocza oraz usługi są relatywnie tańsze niż w ww. państwach. Kraje te, a później również Niemcy, zwracały uwagę na opór społeczeństw przez zalewem „tanich” usług, w szczególności z nowych państw członkowskich, i utratą miejsc pracy przez miejscowych usługodawców.

Wyjściem z impasu miała być debata polityczna podczas posiedzenia Rady ds. Konkurencyjności w dniach 25–26 listopada 2004 r. Okazało się jednak, że posiedzenie Rady pogłębiło różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi na tyle, że niemożliwe było przyjęcie wspólnego stanowiska w zakresie kierunków dalszych prac w grupie roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu. W szczególności Dania, Portugalia, Grecja, Francja i Belgia stwierdziły,

że na obecnym etapie i w obecnym brzmieniu projektu nie mogą poprzeć w dyrektywie zasady państwa pochodzenia. Ponadto Szwecja wskazała konieczność dalszej dyskusji w celu wyeliminowania przypadków „dumpingu socjalnego”. Polskie stanowisko podczas posiedzenia Rady było odmienne. Podkreśleniem tego, jak dużą wagę przywiązujemy do liberalizacji rynku usług, była decyzja o ograniczeniu polskich propozycji wyłączeń z zakresu dyrektywy do dwóch (gry losowe i zakłady wzajemne oraz świadczenia opieki zdrowotnej finansowane ze środków publicznych). Polska zdecydowanie poparła zasadę państwa pochodzenia zawartą w dyrektywie.

Prezydencja holenderska jako podsumowanie wyników prac nad projektem dyrektywy podczas jej przewodnictwa przygotowała skonsolidowany tekst projektu, który został przedstawiony 10 stycznia 2005 r.²³ W skonsolidowanym tekście projektu dyrektywy usługowej nie zostały jednak ujęte jakiegokolwiek strategiczne zmiany, wymagające decyzji politycznej. W dokumencie umieszczono natomiast dodatkowe wyjaśnienia oraz zmiany natury językowej uzgodnione w czasie dotychczasowych prac.

Prace w grupie roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu podczas prezydencji luksemburskiej prowadzone były na podstawie projektu ze stycznia 2005 r. Na tym etapie dyskusja nad projektem dyrektywy nabrała charakteru politycznego sprzeciwu Francji i Niemiec wspieranych przez Belgię wobec zagrożeń dumpingu płacowego oraz zagrożeń dla „europejskiego modelu społecznego” i utraty miejsc pracy w starych państwach członkowskich na rzecz nowych członków (delokalizacja).

Stanowiska tych państw nie miały uzasadnienia ekonomicznego wynikającego z faktycznych rozwiązań wprowadzonych w dyrektywie, ale były efektem gry politycznej przed zbliżającymi się referendum w sprawie traktatu konstytucyjnego we Francji oraz wyborami parlamentarnymi w Niemczech.

Zdaniem przeważającej liczby ekspertów obawy związane z destrukcją europejskiego modelu społecznego poprzez rzekome umożliwienie przez dyrektywę usługową stosowania przez usługodawców z nowych państw członkowskich niższych stawek płac, standardów BHP jest nieuzasadnione. Należy bowiem podkreślić, że w projekcie dyrektywy zasady i warunki pracy świadczących usługi na terytorium określonego państwa członkowskiego, w szczegól-

²³ 5161/05.

ności w zakresie przepisów BHP, płac minimalnych czy umów zbiorowych są wyłączone z zasady państwa pochodzenia (art. 17 projektu dyrektywy), gdyż kwestie te szczegółowo reguluje Dyrektywa 96/71/WE w sprawie pracowników delegowanych. Dyrektywa dotycząca usług wskazuje jedynie podział kompetencji w tym zakresie między państwem pochodzenia a państwem, w którym praca związana ze świadczeniem usługi jest wykonywana.

Oznacza to, że z formalnego punktu widzenia problem dumpingu społecznego nie znajduje potwierdzenia w przepisach projektu dyrektywy dotyczącej usług. W tym kontekście problemem wydaje się raczej nastawienie społeczeństw do kwestii dalszej liberalizacji rynku usług lub też sposób komunikacji elit politycznych ze społeczeństwem w tym zakresie.

Dodatkowym źródłem informacji o ekonomicznych skutkach barier jest raport Copenhagen Economics (CE) zrealizowany na zlecenie Komisji Europejskiej²⁴. Zdaniem jego autorów skutki braku liberalizowanego rynku usług wynoszą prawie 60% wszystkich dotychczasowych korzyści wynikających z budowy rynku wewnętrznego w ramach programu Rynku Wewnętrznego. Jednocześnie rozkład barier dla transgranicznego świadczenia usług nie jest jednakowy dla wszystkich państw członkowskich. Spośród państw objętych badaniem²⁵ największe bariery o charakterze dyskryminacyjnym występują we Włoszech, w Austrii, Grecji, Hiszpanii, Niemczech i Szwecji. Przy czym największe bariery występują w zakresie rachunkowości oraz usług IT.

Raport Copenhagen Economics²⁶ wskazywał również, że przyjęcie dyrektywy dotyczącej usług nie doprowadzi do dumpingu socjalnego. Co ciekawe, z raportu wynika, że największe korzyści z przyjęcia tej dyrektywy, opartej na zasadzie państwa pochodzenia, odniosą państwa, które obecnie są największymi przeciwnikami dyrektywy – Francja oraz Niemcy. Raport Copenhagen Economics nie przedstawiał wszystkich skutków liberalizacji sektora usługowego, ponieważ nie objął wszystkich sektorów. Wpływ dyrektywy oszacowano dla 2/3 całego sektora usług, który będzie regulowany przez dyrektywę. Ze względu

²⁴ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services*, Copenhagen Economics, styczeń 2005.

²⁵ UE-15 oraz Polska, Łotwa, Węgry, Estonia i Czechy.

²⁶ *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services, Final Report*, Copenhagen Economics, styczeń 2005 r.

na niedostępność danych badaniem nie objęto takich sektorów jak usługi budowlane, usługi rekreacyjne oraz zdrowotne i edukacyjne. Największe znaczenie w tym zakresie ma wyłączenie sektora budownictwa, w którym znaczącą przewagę komparatywną mają przedsiębiorstwa usługowe z nowych państw członkowskich, w szczególności z Polski. Zatem nieobjęcie tego sektora dyrektywą niesie kilka istotnych implikacji. Po pierwsze, przedstawione przez CE wyniki dotyczące korzyści z liberalizacji sektora są nieoszacowane. Po drugie, włączenie nieobjętych sektorów (w szczególności sektora budowlanego) wpłynęłoby na wzrost potencjalnych korzyści po stronie nowych państw członkowskich ze względu na rolę i konkurencyjność tych sektorów w tych krajach.

Ze względu na opór Francji, Niemiec i Belgii prace nad projektem dyrektywy w grupie roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu od stycznia 2005 r. koncentrowały się na rozdziałach najmniej kontrowersyjnych, a więc dotyczących zakładania przedsiębiorstw usługowych, jakości usług i współpracy administracyjnej (odpowiednio rozdziały II, IV–V projektu).

Zdecydowane naciski ze strony oponentów oraz wątpliwości poszczególnych komisarzy co do zasady państwa pochodzenia stwarzały możliwość wycofania się Komisji z projektu dyrektywy w pierwotnym kształcie i przedstawienia propozycji kompromisowej.

Komisja stanęła bowiem przed dylematem, czy nadal forsować przyjęcie kontrowersyjnego projektu, mając niewielkie szansę na osiągnięcie kompromisu, czy też przedstawić nowy, mniej kontrowersyjny projekt dyrektywy, który jednak nie mógłby zapewnić liberalizacji rynku usług. Ostatecznie jednak w oficjalnym stanowisku przed wiosennym szczytem Rady Europejskiej Komisja utrzymała zasadę państwa pochodzenia jako podstawę projektu liberalizującego rynek usług w UE.

Szczyt Rady Europejskiej i prace w Parlamencie Europejskim

Szczyt Rady Europejskiej w dniach 22–23 marca 2005 r. nie przyniósł ostatecznej akceptacji rozwiązań przedstawionych w projekcie Komisji. Udało się wprawdzie uzyskać zgodę na uznanie „pełnej funkcjonalności” rynku usług jako

sposobu na zwiększenie zatrudnienia i konkurencyjności gospodarki wspólnotowej, pod warunkiem jednak zachowania europejskiego modelu społecznego.

Jednocześnie Rada stwierdziła, że zaproponowany przez Komisję projekt dyrektywy nie spełnia powyższych wymogów w szczególności w zakresie zachowania europejskiego modelu społecznego. Rada podkreśliła również, że dalsze prace zmierzające do osiągnięcia porozumienia powinny się odbywać w ramach obecnej procedury legislacyjnej. Uwzględniając polityczny opór dotyczący projektu dyrektywy, za sukces należy uznać fakt, że nie zrezygnowano z zasady państwa pochodzenia²⁷.

Po decyzji podjętej na szczycie Rady uwagę skupiły prowadzone równolegle nad dyrektywą prace Parlamentu Europejskiego. Dyskusje odbywały się w poszczególnych komisjach PE, a ich wyniki zostały przekazane do Komisji Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta (IMCO), właściwej dla projektu dyrektywy usługowej. Natomiast największe znaczenie będzie miał raport przyjęty przez IMCO, który stanie się podstawą głosowania plenarnego w Parlamencie Europejskim.

W ramach dyskusji PE należy wspomnieć o projekcie raportu eurodeputowanej Evelyny Gebhardt²⁸, zawierającego propozycje zmian w projekcie dyrektywy usługowej, który został przedstawiony w dwóch częściach 8 kwietnia i 25 maja 2005 r. Proponowane zmiany do projektu Komisji, przygotowane przez posła E. Gebhardt, w szczególności dotyczą zastąpienia zasady państwa pochodzenia zasadą wzajemnego uznawania oraz zasadą państwa przyjmującego, a także wykreślenia zapisów art. 16 projektu dyrektywy związanych z delegowaniem pracowników. W założeniu raport E. Gebhardt miał zostać przyjęty jako raport IMCO i przedstawiony do głosowania plenarnego. Jednak swoją propozycję zmian przedstawiło również EPP-ED. Mimo rozmów uzgodnieniowych we wrześniu 2005 r. nie udało się osiągnąć kompromisu między EPS raport E. Gebhardt a EPP-ED.

²⁷ Na podstawie informacji MSZ o stanie debaty w sprawie projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym z czerwca 2005 r.

²⁸ E. Gebhardt, sprawozdawczyni komisji opiniodawczej, *Projekt sprawozdania w sprawie projektu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym*, [COM(2004)0002 – C6-0069/2004 – 2004/0001(COD)], Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumentów.

W opinii E. Gebhardt niedostateczne uregulowanie w dyrektywie kwestii wzajemnej pewności między państwami członkowskimi w zakresie jakości usług uniemożliwia zastosowanie zasady państwa pochodzenia. Dlatego konieczna jest pełniejsza harmonizacja, w szczególności w zakresie jakości, ochrony porządku publicznego, minimalnego poziomu kwalifikacji itp. Z tego też względu, jej zdaniem, zasada państwa pochodzenia nie spełnia wymogu proporcjonalności.

Modyfikacje projektu dyrektywy w opinii niektórych państw, w tym Polski, w zasadzie uniemożliwiają osiągnięcie pierwotnych celów dyrektywy, czyli liberalizacji rynku usług. Wręcz przeciwnie, nie tylko nie doprowadzą do usunięcia istniejących na rynku wewnętrznym barier, ale umożliwiają wprowadzenie nowych, często sprzecznych z prawem traktatowym utrudnień w swobodzie świadczenia usług i zakładania przedsiębiorstw usługowych na terytorium UE²⁹.

Podobnie krytyczny raport został przedstawiony przez Ann Van Lancker, sprawozdawcę Komisji Zatrudnienia i Spraw Społecznych PE. Zgodnie z procedurą „wzmocnionej współpracy” w PE raport A. Van Lancker po głosowaniu w Komisji Zatrudnienia zostanie bezpośrednio włączony do raportu E. Gebhardt. Połączone raporty – po głosowaniu w ramach IMCO, będą przedmiotem głosowania na forum plenarnym PE w styczniu 2006 r.

Rozwiązania zaproponowane przez EPP–ED w mniejszym stopniu modyfikują pierwotną propozycję Komisji Europejskiej, ale również zawierają wiele istotnych modyfikacji, m.in. w odniesieniu do zakresu dyrektywy, wymogów wobec państw członkowskich, zasady państwa pochodzenia, delegowania pracowników i nadzoru nad usługodawcami³⁰. Propozycje EPP–ED obejmują w szczególności:

- Zakres wyłączeń – nieekonomiczne usługi interesu ogólnego, usługi audiowizualne, zakłady i gry losowe, usługi wymienione w art. 45 TWE;
- Wykreślenie zakazu wprowadzania nowych wymogów określonych w dyrektywie;

²⁹ *Stanowisko Polski wobec I i II części projektu raportu na temat dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym UE przygotowanego dla Parlamentu Europejskiego przez Evelyne Gebhardt (Komisja Rynku Wewnętrznego i Ochrony Konsumenta – IMCO), czerwiec 2005.*

³⁰ *EPP-ED Group amendments Background note, 19 września 2005.*

- Zastąpienie zasady państwa pochodzenia przez „Internal Market Clause”, która oznacza, że zasada państwa pochodzenia funkcjonuje tylko w zakresie dostępu i wykonywania działalności usługowej, nie obejmuje natomiast stosunków umownych i pozaumownych między świadczącym usługę, klientem, pracownikami i podmiotami trzecimi oraz dotyczących zasad ochrony środowiska, bezpieczeństwa publicznego i zdrowia;
- Nowy system współpracy administracyjnej;
- Wyłączenie kwestii dotyczących pracowników delegowanych (art. 24 i art. 25).

Dylematy związane z liberalizacją rynku usług

Zasadniczym dylematem jest obecnie tempo prac nad projektem dyrektywy. Niektóre państwa członkowskie dążą do zwolnienia prac i argumentują, że opóźnienie może przynieść pozytywny skutek w postaci lepszego opracowania szczegółów, które będą do zaakceptowania przez wszystkie państwa członkowskie. W większości opinii jednak dalsze opóźnianie prac może skutkować ich zaniechaniem, czyli brakiem liberalizacji sektora usług. Będzie to miało niekorzystny wpływ na realizację założeń Strategii lizbońskiej, w ramach której dokończenie budowy rynku wewnętrznego jest jednym z priorytetów. Z drugiej strony nawet przyjęcie dyrektywy nie oznacza natychmiastowego pojawienia się efektów otwarcia rynku usług. Wynika to w dużej mierze z faktu, że od momentu przyjęcia dyrektywy państwa członkowskie będą potrzebować dwa–trzy lata na pełne jej wdrożenie. Uwzględniając jednocześnie charakter projektu dyrektywy (dyrektywa „fazowa”), część rozwiązań takich jak np. pojedyncze punkty kontaktowe będzie mogła zostać zrealizowana jeszcze później, co znacznie odsuwa w przyszłość pojawienie się pozytywnych efektów liberalizacji.

Uwzględniając postęp osiągnięty w pracach Rady podczas prezydencji brytyjskiej oraz wyniki głosowania IMCO, można oczekiwać, że szanse na jego przyjęcie w formie niewiele odbiegającej od propozycji Komisji są obecnie większe niż jeszcze we wrześniu czy październiku 2004 r. Prezydencji brytyjskiej udało się osiągnąć postęp w pracach nad częściami I, III i IV, z których

najistotniejsza jest część III, zawierająca art. 16 dotyczący zasady państwa pochodzenia, oraz przedstawić ujednoliconą wersję projektu dyrektywy uwzględniającą wyniki dotychczasowych prac w ramach grupy roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu. Głosowanie w IMCO również przyniosło zaskakująco pozytywne wyniki, gdyż utrzymano – pod inną nazwą – zasadę państwa pochodzenia, a cały projekt nie został istotnie zmodyfikowany.

Obecnie trudno jest jednak określić szansę na zakończenie prac nad projektem dyrektywy. Przede wszystkim nie są znane założenia prac podczas prezydencji austriackiej. Ponadto niektóre państwa członkowskie nie są skłonne podejmować debaty politycznej przed głosowaniem plenarnym w Parlamencie (wyniki głosowania w IMCO zaniepokoiły Francję i Niemcy). Zatem prezydencja austriacka może zająć pozycję wyczekującą do głosowania plenarnego, a nawet do przedstawienia przez Komisję opinii do poprawek przyjętych przez Parlament.

Należy zwrócić uwagę, że jakkolwiek ewentualna rezygnacja z projektu dyrektywy usługowej w obecnym kształcie czy też całkowite wycofanie się z dyrektywy horyzontalnej liberalizującej ten sektor są mało prawdopodobne, to można się spodziewać dalszych działań ze strony przeciwników dyrektywy ukierunkowanych na opóźnienie jej przyjęcia. W istotnym stopniu utrudni to realizację założeń Strategii lizbońskiej w zakresie dokończenia budowy rynku wewnętrznego i budowy konkurencyjnej gospodarki wspólnotowej.

Rozdział III

USŁUGI INTERESU OGÓLNEGO

Problematyka usług interesu ogólnego (UIO), a w szczególności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG), pozostaje co najmniej od kilku lat w centrum debaty politycznej prowadzonej na forum instytucji Unii Europejskiej. Wzrost zainteresowania rolą i miejscem tych usług w procesie integracji europejskiej jest pochodną procesów liberalizacji przeprowadzonych w UE od początku lat 80. Stopniowe otwieranie na konkurencję rynków w tradycyjnych sektorach użyteczności publicznej, takich jak telekomunikacyjny, transportowy, pocztowy i energetyczny, doprowadziło do likwidacji wielu monopolii oraz skłoniło do postawienia pytania o rolę władz publicznych w gospodarce rynkowej, gdy – z jednej strony – muszą one być gwarantem sprawnego funkcjonowania rynku, z drugiej zaś ciąży na nich obowiązek zapewnienia właściwej podaży dóbr publicznych³¹.

Niniejszy rozdział jest próbą syntetycznego ujęcia głównych wątków wspólnotowej dyskusji na ten temat UIO. Pierwsza część rozdziału zostanie poświęcona definicji usług interesu ogólnego stosowanej w praktyce wspólnotowej oraz pojęciu „usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym” występującemu w postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) i w przepisach Karty Praw Podstawowych. W drugiej części zostanie omówiony przebieg debaty na temat usług interesu ogólnego od momentu opublikowania przez Komisję Europejską w 2003 r. *Zielonej Księgi na temat usług*

³¹ Tradycyjnie większość UIO była świadczona przez firmy państwowe. Stopniowo jednak coraz więcej zadań o charakterze użyteczności publicznej przejmuje sektor prywatny. W przekonaniu zwolenników liberalizacji otwarcie rynków UIO prowadzi do wzrostu konkurencji, podniesienia jakości świadczonych usług oraz zwiększa przejrzystość ich finansowania.

*interesu ogólnego*³². W zakończeniu rozdziału podjęto próbę zarysowania perspektyw rozwoju debaty na ten temat.

Definicja i zakres pojęć:

usługi interesu ogólnego (UIO) oraz usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG)

Termin „usługi interesu ogólnego” jako taki nie występuje w prawodawstwie wspólnotowym. Wywodzi się on z praktyki i jest pochodną pojęcia „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”, które zostało użyte w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Z dokumentów Komisji Europejskiej³³ wynika, że zakres terminu „usługi interesu ogólnego” jest szerszy od pojęcia „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym” i obejmuje *„zarówno usługi rynkowe, jak i usługi nierynkowe, które władze publiczne klasyfikują jako usługi użyteczności publicznej/usługi świadczone w interesie powszechnym i które podlegają określonym zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych”*. Rozróżnienie między interesem ogólnym a ogólnym interesem gospodarczym jest zatem związane z rodzajem, charakterem działalności prowadzonej w celu świadczenia usług użyteczności publicznej. O ile w pierwszym przypadku mamy do czynienia zarówno z usługami rynkowymi, jak również nierynkowymi, o tyle w drugim – wyłącznie z usługami rynkowymi. Usługi rynkowe to – w rozumieniu Komisji – usługi świadczone w ramach działalności gospodarczej, natomiast usługi nierynkowe to takie, które nie mają charakteru gospodarczego i w związku z tym nie podlegają przepisom traktatowym dotyczącym konkurencji i rynku wewnętrznego.

Termin „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”, jak już wspomniano, pojawia się w postanowieniach TWE. Jest o nich mowa w art. 16 i art. 86 (2) TWE. Termin ten nie został zdefiniowany ani w treści Traktatu, ani w prawodawstwie wtórnym. W praktyce odnosi się on do usług o charakterze gospodarczym, które, według państw członkowskich lub Wspólnoty,

³² COM(2003) 270, Bruksela, 21 maja 2003.

³³ M.in. w komunikatach na temat usług interesu ogólnego, które Komisja opublikowała w 1996 i 2000 r.

podlegają określonym wymogom ze względu na kryterium użyteczności publicznej. Pod pojęciem UOIG rozumie się przede wszystkim usługi dostarczane przez wielki przemysł sieciowy (np. transport, usługi pocztowe, energetyka i telekomunikacja). Termin ten jest i może być stosowany także w odniesieniu do innych rodzajów działalności gospodarczej, które wiążą się z obowiązkami nakładanymi z tytułu świadczenia usług publicznych.

Do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym odwołuje się także art. 36 Karty Praw Podstawowych, przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 r. Przepis ten stanowi, że w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unia uznaje i respektuje dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w zakresie uregulowanym przez przepisy krajowe i zwyczaje, zgodnie z TWE.

Również w projekcie traktatu konstytucyjnego znalazł się zapis (artykuł III-6) podkreślający znaczenie UOIG wśród wspólnych wartości Unii i we wspieraniu jej spójności społecznej i terytorialnej oraz zapowiedź uregulowania zasad i warunków świadczenia UOIG, w szczególności ekonomicznych i finansowych, w drodze ustawy europejskiej.

Obowiązujące przepisy prawa wtórnego zawierają kilka elementów pozwalających na zdefiniowanie pojęcia UOIG. Należą do nich: koncepcja usługi uniwersalnej, obowiązek zapewnienia ciągłości świadczenia usług, wymóg wysokiej jakości usług, wymóg powszechnej dostępności usług oraz przepisy dotyczące ochrony konsumenta. Powyższe zapisy identyfikują wartości i cele przyświecające Wspólnocie w tym względzie.

Ponadto istnieją również specyficzne zobowiązania nałożone na podmioty gospodarcze działające w poszczególnych sektorach. Należy do nich wymóg zapewnienia bezpieczeństwa (np. w sektorze transportowym i energetycznym), zagwarantowanie ciągłości dostarczania usług w długim okresie (energetyka), wymóg dostępu do sieci (telekomunikacja) czy zapewnienie pluralizmu w mediach.

Powyższe zapisy nie wpływają *a priori* na prawo, jakie mają państwa członkowskie do swobodnego definiowania usług interesu ogólnego. A zatem to państwa członkowskie nakładają zobowiązania związane z pojęciem „usługi uniwersalnej”, wyznaczają standardy jakości, określają prawa konsumenta itp. Trzeba jednak zaznaczyć, że stopień otwarcia rynku czy też zasady konkurencji na

tym rynku zostały uregulowane w przepisach prawa wspólnotowego. Wspólnota ma także kompetencje w innych dziedzinach mających bezpośredni związek z usługami interesu ogólnego, takich jak: rynek wewnętrzny, polityka konkurencji, zasady przyznawania pomocy publicznej, swoboda przepływu usług, polityka społeczna, polityka konsumencka, polityka spójności, sieci transeuropejskie, przemysł, transport, badania naukowe, wymiana handlowa i podatki. Tak więc zapisy Traktatu nadają Komisji uprawnienia, które pozwalają na podjęcie działań mających na celu zapewnienie obywatelowi UE dostępu do wysokiej jakości usług interesu ogólnego. W praktyce obecne przepisy powodują, że w wielu przypadkach kompetencje Wspólnoty i państw członkowskich się na siebie nakładają.

Nie wnikając w zawłości interpretacyjne przedstawionych wyżej pojęć, można stwierdzić, że nie zostały one precyzyjnie zdefiniowane ani w prawie wspólnotowym, ani w praktyce instytucji Wspólnoty. Nieprecyzyjne pozostaje także rozróżnienie między usługami o charakterze gospodarczym a usługami nie mającymi takiego charakteru. Wynika to w znacznej mierze z tego, że omawiane pojęcia, wypracowane na gruncie wspólnotowym, są tak naprawdę próbą sprowadzenia do wspólnego mianownika różnych, a nierzadko bardzo odmiennych, rozwiązań prawnych stosowanych w poszczególnych państwach członkowskich, odzwierciedlających różnice historyczne, gospodarcze, kulturowe oraz polityczne. Obiektywne trudności w sprecyzowaniu tych pojęć wynikają też z faktu, że rzeczywistość, którą te pojęcia opisują, ma charakter dynamiczny. W warunkach szybkiego postępu technologicznego niektóre usługi, do niedawna jeszcze konieczne dla społeczeństwa, stopniowo tracą na znaczeniu, podczas gdy inne dopiero zyskują wymiar użyteczności publicznej, uzasadniony nowymi potrzebami obywateli (np. dostęp do sieci teleinformatycznych). Dlatego w obecnej debacie na temat usług interesu ogólnego pojawiają się pytania o celowość i możliwość doprecyzowania tych pojęć.

Przebieg i główne wątki debaty na temat usług interesu ogólnego

Początki inicjatywy na rzecz stworzenia wspólnotowej koncepcji usług interesu ogólnego sięgają pierwszej połowy lat 90. To wtedy CEEP (*European*

Center of Enterprises with Public Participation and of Enterprises of General Economic Interest) i rząd francuski zaproponowały opracowanie wspólnej europejskiej karty usług publicznych, której postanowienia powinny być respektowane przez państwa członkowskie UE oraz operatorów działających na rynku wewnętrznym. W czerwcu 1995 r. Rada Europejska obradująca w Cannes uznała, że usługi interesu ogólnego należą do wspólnych europejskich wartości. W uzgodnionym w 1997 r. Traktacie Amsterdamskim wprowadzono zmiany w treści art. 16 TWE. W nowym brzmieniu stanowi on, że usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym są jedną ze wspólnych wartości Unii i że powierza się Wspólnocie oraz jej państwom członkowskim, każdemu w ramach jego możliwości i kompetencji, odpowiedzialność za dobre funkcjonowanie tych usług. Prawo dostępu obywateli do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zostało również zapisane w Karcie Praw Podstawowych, przyjętej w Nicei w roku 2000.

Pierwszego zbiorczego przeglądu problematyki usług interesu ogólnego dokonała Komisja Europejska w komunikacie z 1996 r. Został on następnie zaktualizowany w roku 2000. Z kolei Parlament Europejski w raporcie przyjętym w roku 2001 zasugerował, aby Komisja przedstawiła projekt dyrektywy ramowej dotyczącej usług interesu ogólnego. Postulat ten podjęła m.in. Rada Europejska obradująca w Barcelonie w marcu 2002 r., zobowiązując Komisję do podjęcia prac nad projektem dyrektywy. W odpowiedzi na wezwanie Rady Europejskiej Komisja, uznając przygotowanie projektu dyrektywy za przedwczesne, opublikowała 21 maja 2003 r. *Zieloną Księgę w sprawie usług interesu ogólnego*.

Zielona Księga

Celem opracowania *Zielonej Księgi* było zainicjowanie zakrojonych na szeroką skalę konsultacji publicznych dotyczących tego, w jaki sposób najlepiej promować świadczenie wysokiej jakości usług interesu ogólnego w Unii Europejskiej. Komisja Europejska wyszła z założenia, że przedstawiony dokument pozwoli na uporządkowanie jak dotychczas fragmentarycznej debaty na ten temat, a rozpoznanie stanowisk państw członkowskich i innych zainteresowanych podmiotów ułatwi porozumienie co do celowości opracowania projektu dyrektywy ramowej, a w razie jej potwierdzenia – również jego zawartości.

W *Zielonej Księdze* podjęto cztery zasadnicze kwestie:

- Po pierwsze, czy istnieje potrzeba podjęcia działań na szczeblu wspólnotowym i jaki powinien być ich zakres przy pełnym poszanowaniu zasady subsydiarności;
- Po drugie, jakie zasady powinny zostać uwzględnione w dyrektywie ramowej lub w innym instrumencie ogólnym dotyczącym UIO oraz jaka miałyby być wartość dodana takiego instrumentu;
- Po trzecie, jak należałoby zdefiniować pojęcie „dobrych praktyk” w zakresie organizacji, regulacji prawnych, finansowania i oceny usług interesu ogólnego, tak aby zagwarantować, z jednej strony, poprawę konkurencyjności UE, z drugiej zaś wysoką jakość tych usług i ich powszechną dostępność;
- Po czwarte, jakie środki prawne powinny zostać wprowadzone, aby zwiększyć bezpieczeństwo prawne świadczenia usług interesu ogólnego oraz skorelować cele: (1) utrzymania wysokiej jakości usług interesu ogólnego i (2) ścisłego stosowania zasad dotyczących konkurencji i reguł rynku wewnętrznego.

Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie Zielonej Księgi o usługach interesu ogólnego

W odpowiedzi na *Zieloną Księgę* Parlament Europejski przyjął 14 stycznia 2004 r. poświęconą jej rezolucję. Jej projekt został opracowany przez francuskiego deputowanego Philippe’a Herzoga.

Parlament Europejski wezwał w niej Komisję do przedstawienia wniosków z konsultacji publicznych w sprawie *Zielonej Księgi* oraz do zajęcia jednoznacznego stanowiska w kwestii ustanowienia wspólnotowych ram prawnych (*legal framework*)³⁴. Sam Parlament opowiedział się za ich wprowadzeniem zgodnie

³⁴ W przyjętym przez Parlament tekście rezolucji (14.01.2004 r.) nie figuruje pojęcie „dyrektywy ramowej”. Deputowani stosunkiem głosów 291: 238 opowiedzieli się za formułą „ramy prawne” (*legal framework*). Jeśli chodzi o podstawę prawną tak określonego instrumentu, tekst rezolucji wskazuje na art. 95 TWE (rynek wewnętrzny), nie zaś nowy art. III-6 zaproponowany przez Konwent w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Tekst rezolucji zawiera ponadto odniesienia do art. 16 TWE (usługi świadczone w ogólnym interesie gospodar-

z procedurą kodecyzji i przy poszanowaniu zasady subsydiarności, gdy implementowane są reguły dotyczące rynku wewnętrznego i konkurencji. Parlament zażądał *de facto* prawa do współdecydowania również w odniesieniu do reguł konkurencji, które podlegają wyłącznym kompetencjom Komisji. W szczególności chodzi tu o pozbawienie Komisji (DG ds. konkurencji) możliwości ustanowienia zasad finansowania usług interesu ogólnego na podstawie art. 86 ust. 3 TWE, a więc bez kodecyzji. Co do treści postulowanego aktu prawnego, PE opowiedział się za: (1) ustanowieniem wspólnych zasad świadczenia usług interesu ogólnego, proponując przy tym kryteria uprawniające do wyłączenia niektórych rodzajów usług spod reguł konkurencji (rozdzielenie między usługami o charakterze ekonomicznym i nieekonomicznym) oraz (2) utrzymaniem różnych form finansowania UIO.

Spod zakresu stosowania reguł konkurencji powinny – zdaniem PE – zostać wykluczone podstawowe usługi interesu ogólnego (m.in. edukacja, opieka zdrowotna, opieka społeczna, podstawowe ubezpieczenia społeczne, społeczne budownictwo mieszkaniowe). Parlament sprzeciwił się poza tym liberalizacji sektorów zaopatrzenia w wodę i gospodarki odpadami oraz ich uregulowaniu w ramach dyrektyw sektorowych.

Zdaniem PE systematyczna ocena funkcjonowania UIO powinna być przeprowadzana w ramach procesu koordynacji polityk narodowych w obrębie Strategii lizbońskiej. Ocenie wpływu *ex ante* powinny natomiast podlegać działania liberalizacyjne, odpowiednio przed rozpoczęciem każdego kolejnego etapu liberalizacji.

Parlament przypomniał także o fundamentalnym znaczeniu zasady subsydiarności, zgodnie z którą określanie, organizacja oraz finansowanie usług interesu ogólnego należą do kompetentnych władz narodowych, regionalnych i lokalnych w państwach członkowskich. Działania podejmowane na poziomie Wspólnoty w odniesieniu do UIO powinny zmierzać do zagwarantowania sprawnego funkcjonowania tych usług na rynku wewnętrznym UE oraz do zapewnienia, by zasady konkurencji były zgodne z zasadami świadczenia usług publicznych (obowiązkami nałożonymi w związku ze świadczeniem usług publicznych). Unia Europej-

czym), do Karty Praw Podstawowych (prawo obywateli UE do dostępu do usług użyteczności publicznej), do art. I-3 projektu konstytucji (spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna jako jeden z celów UE) oraz art. I-5 (autonomia samorządowa i regionalna).

ska może również wspierać państwa członkowskie w ich działaniach oraz promować projekty służące realizacji interesu ogólnego Wspólnoty.

Biała Księga na temat usług interesu ogólnego

W przyjętej 12 maja 2004 r. *Białej Księdze na temat usług interesu ogólnego*³⁵ Komisja Europejska przedstawiła wnioski z publicznych konsultacji przeprowadzonych na podstawie *Zielonej Księgi* z 2003 r. Szczególny nacisk Komisja położyła na fakt, że w dziedzinie usług interesu ogólnego odpowiedzialność jest podzielona między Unię i państwa członkowskie, podkreśliła przy tym – w myśl zasady subsydiarności – pierwszorzędną rolę władz krajowych, regionalnych i lokalnych w definiowaniu, organizowaniu, finansowaniu i kontroli świadczenia tych usług.

W opinii Komisji polityka UE w omawianej dziedzinie powinna się koncentrować na zapewnieniu wszystkim obywatelom oraz przedsiębiorstwom dostępu do usług interesu ogólnego oraz na poprawie bezpieczeństwa prawnego w zakresie ich świadczenia. Wśród podstawowych zasad, na których powinna się opierać ta polityka, Komisja wymieniła m.in.: wysoki poziom jakości i bezpieczeństwa usług, poszanowanie praw użytkowników i konsumentów, zagwarantowanie powszechnego dostępu, respektowanie różnorodności usług, zapewnienie przejrzystości i bezpieczeństwa prawnego oraz wymóg oceny efektywności tych usług.

W odniesieniu do jednej z podstawowych kwestii będących przedmiotem publicznych konsultacji, a mianowicie potrzeby opracowania dyrektywy ramowej w sprawie usług interesu ogólnego Komisja stwierdziła, że zdania są podzielone, a niektóre państwa członkowskie oraz Parlament Europejski pozostają sceptyczne wobec takiej propozycji. W związku z tym Komisja uznała, że na obecnym etapie prac brakuje wystarczających podstaw do stwierdzenia, że dyrektywa ramowa stanowiłaby najlepsze rozwiązanie i wniosłaby wartość dodaną w stosunku do obowiązujących regulacji sektorowych. W konsekwencji Komisja postanowiła nie przedkładać propozycji dyrektywy ramowej i odło-

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions White Paper on services of general interest*, COM (2004) 374 final.

żyć ewentualną decyzję w tej sprawie do 2005 r. Do tego czasu zamierza natomiast kontynuować podejście sektorowe, przedkładając, w miarę potrzeb, odpowiednie regulacje.

Uwzględniając wyniki konsultacji publicznych, Komisja uznała ponadto za konieczne kontynuowanie prac nad uproszczeniem ram prawnych dotyczących finansowania usług interesu ogólnego.



W toku publicznej debaty nad usługami interesu ogólnego wyłoniła się również potrzeba ustanowienia jasnych i przejrzystych ram prawnych w zakresie wyboru przedsiębiorstw mających je świadczyć. Komisja zamierza dokonać przeglądu prawodawstwa wspólnotowego, zapewniającego przejrzyste zasady przyznawania koncesji na świadczenie ww. usług. W tym celu rozpoczęła konsultacje w sprawie tych aspektów partnerstwa publiczno-prywatnego, które wiążą się z problematyką zamówień publicznych.

Wreszcie, pod wpływem opinii wyrażonych w trakcie publicznych konsultacji, Komisja uznała za konieczne wypromowanie systematycznego podejścia do usług społecznych i zdrowotnych w celu rozpoznania ich specyfiki oraz ustanowienia bardziej przejrzystych ram prawnych regulujących funkcjonowanie i modernizację tego rodzaju usług. Komisja zamierza przedstawić wyniki swoich prac w tej materii w komunikacie na temat społecznych usług interesu ogólnego (w tym usług opieki zdrowotnej), który ma zostać przyjęty w 2005 r.

Polskie stanowisko w zakresie problematyki usług interesu ogólnego

Pierwsza wstępna wersja polskiego stanowiska w omawianej sprawie została opracowana w związku z konsultacjami zapoczątkowanymi po opublikowaniu przez Komisję *Zielonej Księgi*. Stanowisko to było i jest stopniowo rozbudowywane, w miarę postępu zarówno samej debaty na forum instytucji UE, jak i prac oraz konsultacji w kraju. Ostatnią zaktualizowaną jego wersję Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął w czerwcu 2005 r.



We wspomnianym projekcie stanowiska polski rząd uznaje wagę rozwoju wysokiej jakości usług interesu ogólnego w UE i zgadza się, że powinien on zostać zaliczony do celów Wspólnoty. Jednocześnie zachowuje dość powściągliwy stosunek np. w kwestii przyznania Wspólnocie dodatkowych uprawnień



w odniesieniu do UIO. Zasadniczo stanowisko polskiego rządu można uznać za umiarkowane w tym sensie, że opowiada się raczej za udoskonalaniem stosowanego obecnie podejścia sektorowego niż próbami horyzontalnego ujęcia tej problematyki na poziomie wspólnotowym. W szczególności polski rząd zwraca uwagę na brak jednoznacznych przesłanek wskazujących na potrzebę wprowadzenia ogólnej wspólnotowej regulacji dotyczącej usług interesu ogólnego oraz na obiektywne trudności w realizacji tego postulatu, wynikające z dużych różnic między poszczególnymi rodzajami UIO. W projekcie stanowiska rząd uznaje także, że nie ma obecnie potrzeby powoływania regulatorów europejskich w poszczególnych sektorach i opowiada się za rozwojem i zacieśnianiem współpracy między krajowymi organami regulacyjnymi.

Zamiast zakończenia – o przyszłości debaty na temat usług interesu ogólnego

Trudno przewidzieć, jak dalej potoczy się debata na temat usług interesu ogólnego. W *Białej Księdze* Komisja Europejska postanowiła nie przedkładać na obecnym etapie prac projektu dyrektywy ramowej, odkładając decyzję w tej sprawie do momentu ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, który dostarcza podstawy prawnej do przyjmowania ustaw europejskich dotyczących omawianej tu problematyki. Jednakże impas, w którym znalazł się proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy po odrzuceniu go w referendum we Francji i w Holandii, może perspektywę przedstawienia projektu takiej dyrektywy jeszcze bardziej odsunąć w czasie.



Rozdział IV

EUROPEJSKI MODEL SPOŁECZNY

Debata na temat modelu ekonomiczno-społecznego Unii Europejskiej toczy się już od dawna. Ostatnio nabiera ona jednak tempa, co wiąże się z poszukiwaniem odpowiedzi na wyzwania związane z procesem globalizacji i obniżającą się konkurencyjnością gospodarek państw członkowskich Unii Europejskiej. Staje się również elementem wewnętrznych debat, czego przykładem były przegrane referenda w sprawie traktatu konstytucyjnego. W części dotyczącej sfery socjalnej debata ta toczy się wokół tzw. europejskiego modelu społecznego i konieczności jego modernizacji lub też obrony. Niestety, nie ma jasnego zdefiniowania samego terminu „europejski model społeczny”, co w zasadniczym stopniu utrudnia, lub nawet uniemożliwia, znalezienie konsensu w tym zakresie³⁶. Elementem tej dyskusji był również nieformalny szczyt Rady Europejskiej, który odbył się 27 października 2005 r., a ściślej szeroka debata poprzedzająca samo spotkanie.

Z punktu widzenia konkurencyjności Unii Europejskiej wydaje się, że dalsze harmonizowanie standardów socjalnych byłoby niewskazane. Obecne różnice, chociażby w zakresie czasu pracy, wynikają głównie z różnic w zakresie efektywności zatrudnionych lub też przyjętych zasad w relacjach pracownik–pracodawca. Państwa członkowskie zbyt różnią się od siebie, aby możliwa była harmonizacja większości przepisów w zakresie polityki społecznej. Jednocze-

³⁶ Jedyna bardzo ogólna definicja, którą należy przypomnieć, została przyjęta przez Radę Europejską podczas posiedzenia w Barcelonie w 2002 r. i brzmi ona: „Europejski model społeczny oparty jest na wydajnej gospodarce, wysokim poziomie ochrony socjalnej, edukacji i dialogu społecznym”.

śnie różnice, jakie istnieją między państwami członkowskimi, pozwalają na porównywanie poszczególnych rozwiązań i ich modyfikację, z uwzględnieniem najlepszych wzorców. Nie bez znaczenia jest również fakt wprowadzania konkurencji między poszczególnymi modelami, co z kolei pozwala na ich dostosowywanie do wyzwań związanych z globalizacją.

W niniejszym rozdziale zostaną przedstawione różne modele społeczne, które występują w państwach członkowskich Unii Europejskiej, oraz ich elementy wspólne, które pozwalają odróżnić zasady, jakimi kierują się w polityce społecznej państwa członkowskie, od zasad stosowanych w państwach trzecich, szczególnie w USA i Japonii. Przedstawiona zostanie również debata, jaka się toczy na ten temat w różnych gremiach europejskich. Na zakończenie zostaną przedstawione wnioski i rekomendacje na przyszłość, szczególnie w zakresie konieczności modernizacji polityki ekonomiczno-społecznej.

Modele społeczne występujące w państwach członkowskich Unii Europejskiej

Na początku trzeba jasno stwierdzić, iż w Unii Europejskiej nie ma jednego powszechnie obowiązującego i akceptowanego modelu społecznego. Mamy tu do czynienia z co najmniej trzema (w literaturze przedmiotu można znaleźć nawet podział na pięć modeli społecznych, które funkcjonują w UE) modelami, które są charakterystyczne dla poszczególnych państw członkowskich³⁷. Są to:

- Model liberalny – charakterystyczny dla Wielkiej Brytanii i Irlandii (jednakże model stosowany w tych państwach nie jest „czystym” modelem liberalnym). Jego podstawą jest założenie, iż państwo ma obowiązek ingerowania tylko w przypadku, kiedy dana jednostka znalazła się w sytuacji wyjątkowej i bez pomocy sfery publicznej nie jest w stanie sama sobie poradzić. Do tego momentu odpowiedzialność za zaspokajanie potrzeb spoczywa na rynku prywatnym i rodzinie. Nie wyklucza to jednak funkcjonowania obowiązkowych ubezpieczeń społecznych, powszechnej służby zdrowia i zasiłków rodzinnych. Gwarantowane jest

³⁷ M. Książopolski, *Europejski model społeczny*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, czerwiec 2005 r.

również pewne minimum dochodu, które pozostaje jednak na poziomie o wiele niższym niż w innych krajach. Celem funkcjonowania tego modelu jest maksymalizowanie aktywności obywateli i niedopuszczanie do wykorzystywania systemów zabezpieczenia społecznego. Skutkuje jednak niskim poziomem bezpieczeństwa społecznego, znacznym zróżnicowaniem społecznym i niebezpieczeństwem szybkiego ubożenia.

- Model motywacyjny (konserwatywno-korporacyjny) – charakterystyczny dla Niemiec i Austrii oraz, w mniejszym zakresie, Francji. W modelu tym zakłada się, iż potrzeby społeczne powinny być zaspokajane zgodnie ze statusem danej osoby na rynku pracy oraz z uwzględnieniem wkładu, jaki wnosi ta osoba do systemu ubezpieczeniowego w czasie swej aktywności zawodowej. Istnieje tu powszechność obowiązkowych systemów ubezpieczeniowych reagujących na wszystkie rodzaje ryzyka społecznego. Ponadto osoby, które nie są w stanie same zapewnić sobie minimum socjalnego i pozostają poza systemem ubezpieczeniowym, otrzymują wsparcie ze sfery publicznej, które pozwala im funkcjonować w życiu społecznym. Powoduje to jednak zmniejszanie motywacji do aktywności społecznej.
- Model nordycki (socjaldemokratyczny) – charakterystyczny dla krajów skandynawskich, szczególnie dla Danii. W modelu tym powszechne jest zaangażowanie państwa we wszystkie sfery społeczne. Zdecydowana większość świadczeń przysługuje ze względu na obywatelstwo danego państwa. Zakłada się, iż przeniesienie odpowiedzialności za gwarantowanie poziomu życia na społeczeństwo wynika z założenia, iż zarówno rodzina, jak i rynek nie są w stanie zapewnić zaspokajania potrzeb na odpowiednim poziomie. Rolą polityki społecznej jest redystrybucja dochodów i gwarantowanie dostępu do świadczeń zgodnie z kryterium potrzeb. Realizacja tego modelu jest bardzo kosztowna i wymaga długookresowej stabilności systemu finansów publicznych. Bardzo często odpowiedzią na pogarszanie się sytuacji na rynku pracy jest tworzenie nowych miejsc pracy w sferze publicznej.

Te trzy modele są jeszcze uzupełniane o dwa dodatkowe: południowoeuropejski, charakterystyczny dla Włoch i Hiszpanii, oparty na szeroko pojmowanej zasadzie subsydiarności oraz wschodnioeuropejski, charakterystyczny dla „nowych” państw członkowskich znajdujących się w procesie transformacji;

opiera się on na gwarantowaniu jedynie minimum socjalnego, przy jednoczesnym jednak uprzywilejowaniu pewnych grup społecznych.

Elementy łączące poszczególne, wydawałoby się, na pierwszy rzut oka, sprzeczne modele, widać dopiero w porównaniu ze strategiami społecznymi realizowanymi poza UE – głównie przez USA, Japonię oraz inne kraje azjatyckie. W pewnym uproszczeniu można je utożsamiać z katalogiem wartości, którymi kierują się poszczególne państwa członkowskie UE w realizacji polityki społecznej i ekonomicznej, niż z określonymi i powszechnie obowiązującymi standardami (poza „widełkami”, które zostały wprowadzone przez prawo wspólnotowe, np. w przypadku maksymalnego wymiaru czasu pracy). Z oczywistych powodów niewskazane jest dokonywanie porównań z modelami krajów arabskich czy afrykańskich, które to albo nie prowadzą polityki społecznej, albo też ma ona szczątkowy charakter (wyjątkami są tutaj takie państwa jak Kuwejt, które realizują szeroką politykę społeczną, ale jej zakres wynika z praw obywatelskich i ich specyfiki ekonomicznej).

Wspólne wartości, którymi powinny się kierować państwa członkowskie Unii Europejskiej, wynikają bezpośrednio z zapisów Traktatu Amsterdamskiego (obecnie w brzmieniu nadanym przez Traktat Nicejski). Dotyczą one: swobody migracji siły roboczej, łącznie z zapewnieniem świadczeń socjalnych migrującym pracownikom, równego traktowania kobiet i mężczyzn w zakresie warunków pracy, popierania ścisłej współpracy między krajami członkowskimi w takich sferach, jak: zatrudnienie, prawo do pracy i warunki pracy, zabezpieczenie społeczne, kształcenie zawodowe, zapobieganie wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, ochrona zdrowia w procesie pracy, prawo zrzeszania się i zawieranie układów zbiorowych. Zostały one rozwinięte zarówno przez rozporządzenia i dyrektywy, jak również „miękkie” akty prawne, np. zalecenia i wytyczne. Ponadto poprzez tzw. metodę otwartej koordynacji na poziomie wspólnotowym realizowana jest Europejska Strategia Zatrudnienia oraz strategia przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu.

Można również wyodrębnić trzy ponadnarodowe wartości, które są charakterystyczne dla działań społecznych i socjalnych wszystkich państw członkowskich UE. Są to:

- Kierowanie się zasadą solidarności społecznej oznaczającej prawo obywatelskie do otrzymania pomocy w sytuacji, gdy dana jednostka znalazła się w trudnej sytuacji życiowej.

- Przekonanie, iż prowadzenie polityki społecznej uzupełnia działania gospodarcze ukierunkowane na osiągnięcie postępu ekonomicznego.
- Realizacja dialogu społecznego, zapewniającego realny udział obywateli w procesie podejmowania decyzji ich dotyczących.

Wydaje się, iż w przypadku tylko tych trzech wartości możemy mówić o wspólnych podstawach europejskich modeli społecznych.

Stan debaty w UE

Debata na temat „europejskiego modelu społecznego” toczy się praktycznie nieprzerwanie od czasu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Nie doprowadziła ona dotychczas do konkretnego zdefiniowania samego terminu „europejski model społeczny”. Wydaje się, iż wielu uczestników debaty używa tego terminu w znaczeniu całkowicie dowolnym, nie próbując nadać mu konkretnego charakteru. W pewnym uproszczeniu można powiedzieć, iż termin „europejski model społeczny” pojawia się w trzech płaszczyznach dyskusji, czyli:

- Ustalania wspólnych standardów, które będą obowiązywały w poszczególnych państwach członkowskich (głównie w zakresie wybranych aspektów prawa pracy, równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz bezpieczeństwa i higieny pracy).
- Szukania rozwiązań wprowadzania na poziom wspólnotowy dyskusji na temat najlepszych wzorców w tych dziedzinach polityki, w których Wspólnota nie ma bezpośrednich kompetencji, co czynione jest m.in. poprzez metodę otwartej koordynacji.
- Debaty politycznej na temat zasad, jakimi powinny się kierować państwa członkowskie w realizacji polityki społecznej i gospodarczej.

Pierwsza kwestia ma w większości przypadków charakter techniczny, związany z uchwalaniem poszczególnych aktów prawnych, przy zastosowaniu metody wspólnotowej. Stanowiska poszczególnych państw wynikają z ich preferencji w zakresie stosowania modelu, ale w wielu przypadkach udawało się, i nadal się udaje, znaleźć kompromis. Istnieją jednak również akty prawne,

które budzą wiele kontrowersji. Przykładem może być tutaj dyrektywa o niektórych aspektach czasu pracy. Równocześnie zdarzają się sytuacje, w których państwa członkowskie modyfikują swoje stanowiska wraz ze zmianą rządu, np. z socjaldemokratycznego na liberalny.

W drugim przypadku mamy do czynienia z przenoszeniem na poziom wspólnotowy dyskusji na temat stosowania najlepszych rozwiązań w zakresie polityk, których realizacja pozostaje domeną rządów państw członkowskich. Poziom wspólnotowy ma tutaj być jedynie polem wymiany informacji i koordynacji działań prowadzonych w poszczególnych państwach. Dotyczy to głównie polityki zatrudnienia i zapobiegania wykluczeniu społecznemu. W ostatnim czasie metodą otwartej koordynacji obejmowane są również polityka zdrowotna i systemy emerytalne. Wielokrotnie metoda otwartej koordynacji staje się także sposobem stosowanym przez Komisję Europejską na pozyskiwanie informacji o planowanych działaniach poszczególnych rządów oraz formą nacisku na nie. Budzi to uzasadnione protesty ze strony administracji państw członkowskich, które są obligowane do stałego przedstawiania raportów z podejmowanych działań, co powoduje również wzrost biurokracji. Pojawia się zarzut, iż samo raportowanie i chęć zadowolenia KE zastępuje realne działania reformatorskie.

Trzecia kwestia ma z całą pewnością najszerszy i najbardziej polityczny charakter. Chodzi o poszukiwanie rozwiązań, których zastosowanie pozwalałoby uzyskać dobrobyt społeczny dla wszystkich obywateli i we wszystkich państwach członkowskich. Jest to pewnego rodzaju licytacja rozwiązań uznawanych przez poszczególne państwa za najlepsze. Jednocześnie jednak w debacie tej używane są argumenty z innych dziedzin, w których to stosowane działania mają mieć pozytywny lub negatywny wpływ na sytuację społeczną danego państwa członkowskiego. Przykładem może być tutaj kwestia wpływu polityki monetarnej na poziom życia. Wydaje się, iż w dzisiejszej dyskusji właśnie aspekty polityczne wysuwają się na plan pierwszy. Toczy się ona wokół haseł konieczności obrony lub też modernizacji „europejskiego modelu społecznego”. Jednocześnie bez precyzyjnego zdefiniowania, co to jest „europejski model społeczny”, nie można określić, czego należy bronić lub też co należy modernizować.

Natężenie debaty na temat społecznych aspektów integracji europejskiej nastąpiło w latach 80., kiedy przewodniczącym Komisji Europejskiej był Jacques Delors, który za jeden z głównych celów uznał rozbudowę właśnie

społecznych aspektów integracji europejskiej. Wtedy też powstały pierwsze dyrektywy dotyczące głównie równouprawnienia kobiet i mężczyzn oraz bezpieczeństwa i higieny pracy. Kolejne dyrektywy, odnoszące się głównie do wybranych aspektów prawa pracy, zostały uchwalone w latach 90. Pierwsze zasadnicze starcie między zwolennikami różnych rozwiązań w zakresie polityki społecznej i praw pracowniczych nastąpiło w roku 1989, przy okazji uchwalania Europejskiej Karty Podstawowych Praw Pracowniczych. W wyniku weta Wielkiej Brytanii dokument stał się jedynie deklaracją, a nie zbiorem powszechnie obowiązujących zasad. Podobna dyskusja, choć o mniejszych emocjach, miała miejsce w trakcie debaty na temat Europejskiej Karty Praw Podstawowych w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w Nicei. Jedną z najdłużej omawianych kwestii był zapis, czy Unia Europejska będzie dążyć do pełnego, czy też „jedynie” wysokiego poziomu zatrudnienia. Ostatecznie uznano, iż celem powinno być dążenie do pełnego zatrudnienia, z zastrzeżeniem, iż jest to praktycznie nie do zrealizowania.

Polem obecnej dyskusji na temat „europejskiego modelu społecznego” jest Strategia lizbońska. W swoich pierwotnych założeniach miała ona niezbyt rozbudowany aspekt społeczny. Sytuacja zmieniła się podczas marcowego posiedzenia Rady Europejskiej w roku 2002 w Barcelonie, kiedy to zadecydowano o uzupełnieniu Strategii lizbońskiej o rozbudowany wątek społeczny³⁸. W owym czasie kwestia nie budziła praktycznie żadnych kontrowersji. Wydawało się, iż Unia Europejska przezwycięża recesję gospodarczą i jest przygotowana na sprostanie wyzwaniom związanym zarówno z rozszerzeniem, jak i z globalizacją. Dlatego też zadecydowano, iż Strategia lizbońska powinna dążyć do wzmocnienia „europejskiego modelu społecznego”, który prowadzi do zapewnienia wszystkim obywatelom UE zatrudnienia jako najlepszego sposobu na ograniczanie ubóstwa. Stwierdzono również, iż chodzi tu o odpowiedniej jakości miejsca pracy oraz o wzmocnienie wysiłków, które mogłyby zapobiegać wykluczeniu społecznemu.

Kolejnym ważnym dla dyskusji na temat „europejskiego modelu społecznego” wydarzeniem był śródkresowy przegląd Strategii lizbońskiej, który miał miejsce podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 22 i 23 marca 2005 r. Przygotowaniom do szczytu i przeglądu towarzyszyła ożywiona debata na te-

³⁸ Konkluzje Rady Europejskiej z posiedzenia w Barcelonie, 15–16 marca 2002 r.

mat aspektów społecznych integracji europejskiej oraz zasad, jakimi powinny się kierować państwa członkowskie w zakresie polityki społecznej i gospodarczej. Została ona zapoczątkowana opublikowaniem raportu Grupy Wysokiego Szczebla, która obradowała pod przewodnictwem Wima Koka³⁹. W żadnym miejscu tego raportu nie znalazł się zapis mówiący o konieczności rezygnacji czy też zasadniczego przeorientowania „europejskiego modelu społecznego”. Napisano jedynie, iż utrzymanie podstaw tego modelu, zapewniającego obywatelom UE wysoki standard życia, będzie wymagało wielu istotnych działań. Głównymi z nich miałyby być działania ukierunkowane na zmiany na rynkach pracy⁴⁰. Autorzy raportu zdecydowali się jednak na podanie bardzo klarownej rekomendacji, iż wszystkie działania powinny być ukierunkowane na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Reakcje na raport były zróżnicowane jedynie w niewielkim stopniu. Zdecydowana większość krajów poparła główne tezy raportu, zwracając uwagę na kwestie mniej istotne. Przykładowo kraje nordyckie wskazywały, że, ich zdaniem, w niewystarczającym stopniu uwzględnione zostały aspekty środowiskowe. Natomiast Wielka Brytania i Polska wskazywały na zbyt „miękkie” potraktowanie konieczności modernizacji relacji na rynku pracy w kierunku ich uelastycznienia.

Kolejnym dokumentem, który był szeroko omawiany na forum unijnym, był komunikat Komisji Europejskiej przygotowany na marcowe posiedzenie Rady Europejskiej w 2005 r.⁴¹ W swoim dokumencie KE powtórzyła główne przesłanie płynące z raportu Grupy Wysokiego Szczebla o konieczności skoncentrowania się na działaniach ukierunkowanych na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Jednocześnie jednak zdecydowano się na wprowadzenie zapisu o konieczności modernizacji, ale zarazem promowania „europejskiego modelu społecznego”. Zapis ten został poddany ostrożnej krytyce ze strony przedstawicieli Francji i Belgii. Nie dotyczyła ona jednak samej modernizacji, ale raczej konieczności utrzymania wysokiego poziomu zabezpieczenia społecznego, który, zdaniem tych krajów, zapewnia poczucie bezpieczeństwa obywatelom państw

³⁹ *Sprostac' wyzwaniom – Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, Raport Grupy Wysokiego Szczebla, listopad 2004.

⁴⁰ Powtórzono wiele zapisów z raportu *Jobs, Jobs, Jobs – creating more employment in Europe*, listopad 2003.

⁴¹ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – nowy start Strategii lizbońskiej*, Komisja Europejska, luty 2005.

członkowskich. Zdecydowanie bardziej ożywiona debata toczyła się nad innym komunikatem Komisji Europejskiej, mianowicie w sprawie agendy społecznej, wspierającej śródkresowy przegląd Strategii lizbońskiej⁴². Komisja Europejska zdecydowała o przedstawieniu projektu komunikatu, który wzbudził bardzo wiele kontrowersji. Wezwała w nim do szerokiej modernizacji systemów społecznych obowiązujących w państwach członkowskich, nadania priorytetu zatrudnienia nad korzystaniem z systemu zabezpieczenia społecznego oraz uelastycznienia prawa pracy. Spotkało się to z poparciem m.in. Wielkiej Brytanii, Polski oraz Irlandii. Zdecydowany sprzeciw wyraziły natomiast m.in. Szwecja, Belgia i Francja. Ostatecznie przyjęto wersję kompromisową, w której uznano za konieczne unowocześnienie „europejskiego modelu społecznego”, ale jednocześnie zrezygnowano z zapisów dotyczących bezpośrednio konieczności uelastycznienia relacji na rynkach pracy, uznając, iż poszczególne państwa członkowskie będą miały całkowitą swobodę w zakresie wyboru metod i środków w zakresie realizacji reform.

Dyskusja na temat „europejskiego modelu społecznego” toczona na początku 2005 r. nie zapowiadała emocji, jakie wystąpiły bezpośrednio przed posiedzeniem Rady Europejskiej w marcu 2005 r. Miało to bezpośredni związek z kampanią przed referendum na temat traktatu konstytucyjnego we Francji oraz projektu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym, którą uznano w niektórych środowiskach za główne zagrożenie dla „europejskiego modelu społecznego”. Francja, która przez dłuższy czas nie sprzeciwiała się co do zasady projektowi, w wyniku debaty publicznej przed referendum zaczęła go kwestionować (unaocznieniem obaw stał się „polski hydraulik”, który miał niby powodować masowe bezrobocie we Francji). Podczas posiedzenia Rady Europejskiej Francja zakwestionowała zapis dotyczący projektu dyrektywy uzgodniony wcześniej w ramach Rady Unii Europejskiej ds. Konkurencyjności i zaproponowała wykreślenie odniesienia do tej kwestii w konkluzjach z Rady Europejskiej. Ostatecznie jednak w podsumowaniu z prac Rady znalazło się odniesienie do konieczności kontynuowania prac nad projektem dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym. Dodano jednocześnie zapis o konieczności takiej jego nowelizacji, aby liberalizacja rynku usług nie powodowała perturbacji w realizacji „europejskiego mo-

⁴² Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie Agendy Społecznej, luty 2005.

delu społecznego”⁴³. Ponadto Rada Europejska zleciła Komisji Europejskiej przygotowanie jesienią 2005 r. specjalnego raportu, który miałby wskazać możliwości dalszego finansowania „europejskiego modelu społecznego”. Raport ten miał być podstawą dyskusji na październikowym, specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Ostatecznie jednak komunikat KE, który został wydany przed posiedzeniem Rady Europejskiej, odwołuje się głównie do wyzwań związanych z globalizacją, gdzie „europejski model społeczny” odgrywa jedynie drugorzędną rolę.

Dyskusja na temat „europejskiego modelu społecznego” toczyła się (i toczy nadal) w kontekście zapisów traktatu konstytucyjnego. Z jednej strony padają argumenty, iż projekt Traktatu w niewystarczającym stopniu uwzględnia wartości i zasady „europejskiego modelu społecznego”, z drugiej zaś pojawiają się głosy, iż Karta Praw Podstawowych, która została włączona do tekstu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, daje wystarczające prawa socjalne obywatelom UE i w tym zakresie już nic nie powinno się zmienić. Kwestię tę najdobitniej artykułowano podczas referendum we Francji, gdzie ostatecznie Traktat odrzucono.

Dokumentem szeroko dyskutowanym w kontekście „europejskiego modelu społecznego” było przemówienie komisarza odpowiedzialnego za sprawy socjalne i zatrudnienie, Vladimira Spidla. W swoim wystąpieniu podczas seminarium zorganizowanego przez Lizbon Council wezwał on do modernizacji „europejskiego modelu społecznego”, wskazując, iż bez tego niemożliwa będzie reakcja na zagrożenia wynikające z globalizacji, jak również ze starzenia się społeczeństwa. Jednocześnie bardzo jasno dał do zrozumienia, iż konieczne jest pozostawienie podstaw tego modelu jako pozytywnie wyróżniającego Unię Europejską spośród innych regionów świata. Jego zdaniem podstawą działań podejmowanych we wszystkich państwach członkowskich powinno być zapewnianie obywatelom państw członkowskich szans na pełny udział w życiu społecznym. Aby tego dokonać, należy szukać kompromisu między zabezpieczeniem społecznym a elastycznością.

Najszerszym opracowaniem przygotowanym w kontekście debaty na temat „europejskiego modelu społecznego” była analiza A. Sapira *Globalisation and*

⁴³ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 22 i 23 marca 2005 r.

the reform of european social models. Najważniejszym elementem opracowania była prezentacja różnic między poszczególnymi modelami, co miało udowodnić tezę, iż w UE nie ma jednego, powszechnie obowiązującego modelu społecznego. Autor skupił się na czterech modelach funkcjonujących w „starych” państwach członkowskich. Popęłił jednak błąd metodologiczny, nie uwzględniając w swoim opracowaniu specyfiki modelu wschodnioeuropejskiego (nazywanego czasem postsocjalistycznym). Co prawda, wnioski, jakie wysnuto z porównania, nie straciły na swojej aktualności, ale jednocześnie brak odniesienia do modelu, który z pewnymi różnicami funkcjonuje w 8 państwach członkowskich i obejmuje 80 mln ludzi, budzi uprawnione wątpliwości.

Stanowisko Polski



Polska w debacie na temat „europejskiego modelu społecznego” wskazywała na niejednoznaczność samego terminu, co w zasadniczym stopniu utrudnia osiągnięcie kompromisu co do zasad jego ewentualnej modernizacji. Jednocześnie w swoich stanowiskach zarówno wobec raportu Grupy Wysokiego Szczebla, komunikatów KE, jak również w trakcie posiedzeń poszczególnych gremiów Unii Europejskiej, przedstawiciele polscy wskazywali na konieczność promowania zatrudnienia nad korzystaniem z systemu zabezpieczenia społecznego czy też modernizacji stosunków na rynku pracy w kierunku ich uelastycznienia. Zdecydowany sprzeciw budziły również wszelkiego rodzaju pomysły dalszej harmonizacji przepisów socjalnych czy też przenoszenia odpowiedzialności za działania w sferze polityki społecznej na poziom wspólnotowy. W zakresie zarzutu dotyczącego negatywnego wpływu dyrektywy o usługach na rynku wewnętrznym na możliwość realizacji „europejskiego modelu społecznego” Polska postulowała o ich skonkretyzowanie w celu możliwości znalezienia sposobów rozwiązania tego problemu.

Wnioski i rekomendacje

Z obserwacji debaty na temat „europejskiego modelu społecznego” można wywnioskować, iż dyskusja toczy się nie na temat wartości wspólnych dla



wszystkich państw członkowskich UE, ale raczej na temat systemu zabezpieczenia społecznego. Nikt np. nie kwestionuje ani nie podaje pomysłów na radykalne zmiany w zakresie dialogu społecznego czy równouprawnienia kobiet i mężczyzn. Jednocześnie jednak dyskutuje się na temat rozwiązań, które pozwoliłyby na uelastycznienie relacji pracodawca–pracownik. Na marginesie można również wspomnieć, iż dyskusja na temat czasu pracy została wywołana przez wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i prawdopodobnie gdyby nie ten fakt, dzisiaj by jej nie było. Wydaje się, iż debata, prowadzona szczególnie w czasie francuskiego referendum na temat traktatu konstytucyjnego, sugerowała, iż model społeczny stosowany we Francji jest najbliższy „europejskiemu modelowi społecznemu”, co miałoby oznaczać, że wszelkie działania, które mogą zagrażać modelowi francuskiemu, są analogicznie groźne dla modelu europejskiego. Jest to jednak uproszczenie, szczególnie w kontekście typologii podanej na początku rozdziału. W żadnej mierze nie należy kojarzyć „europejskiego modelu społecznego” z modelem francuskim, brytyjskim, polskim czy żadnym innym.

Biorąc powyższe czynniki pod uwagę, należy jasno wskazać, iż dyskusja na temat „europejskiego modelu społecznego”, toczona obecnie na poziomie wspólnotowym, dotyczy *de facto* odpowiedzi na pytania o aktywność państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa socjalnego obywatelom. Główny problem to znalezienie modelu, który – z jednej strony – nie będzie „zabijał” aktywności obywatelskiej i przeciwdziałał bierności, szczególnie na rynku pracy, z drugiej zaś będzie przewidywał możliwość udzielania pomocy obywatelom, którzy w wyniku różnych czynników takiej aktywności ze strony państwa wymagają i oczekują. Nie bez znaczenia jest tutaj również fakt implikacji finansowych wynikających z funkcjonowania systemów zabezpieczenia społecznego. Należy jednak bardzo wyraźnie powiedzieć, iż debata taka powinna się toczyć na poziomie państw narodowych, a nie wspólnotowym. Próba narzucania przez jedno państwo innym swojego modelu społecznego czy też harmonizowanie poszczególnych działań jest ze wszech miar niewskazane. Państwa członkowskie powinny samodzielnie poszukiwać własnych rozwiązań, które pozwolą uwzględnić ich specyfikę oraz doświadczenia. Również tempo przeprowadzania zmian, o ile są one oczywiście konieczne (wydaje się jednak, że co do tego istnieje zgoda), musi być zależne od decyzji podejmowanych na poziomie narodowym.



Przeniesienie debaty na poziom wspólnotowy byłoby wskazane wtedy, kiedy kwestionowane byłyby naczelną wartości odróżniające modele stosowane w państwach członkowskich od modeli stosowanych w innych regionach świata. Wydaje się jednak, iż obecnie istnieje szeroki konsens co do wartości wspólnych i nie są one kwestionowane. Co prawda, od czasu do czasu słychać głosy wskazujące na konieczność rezygnacji z zasady solidarności, zgodnie z którą każdemu obywatelowi należy się pomoc, ale nie znajdują one poparcia i nie są poważnie brane pod uwagę.

W kontekście dyskusji na temat „europejskiego modelu społecznego” znaczenie miała debata podczas nieformalnego posiedzenia Rady Europejskiej w październiku 2005 r. Zgodnie z oczekiwaniami dyskusja nie dotyczyła katalogu wartości, lecz stanowiła raczej wymianę zdań na temat działań realizowanych w ramach polityk poszczególnych państw członkowskich, czyli *de facto* skupiała na kwestiach szczegółowych, a nie na samym „europejskim modelu społecznym”.



Rozdział V

HARMONIZACJA PODATKÓW DOCHODOWYCH OD PRZEDSIĘBIORSTW

Kwestia opodatkowania osób prywatnych i firm jest tematem poruszonym w licznych analizach dotyczących konkurencyjności poszczególnych państw świata, w tym członków Unii Europejskiej. Obciążenia podatkowe stanowią jeden z głównych czynników branych pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o lokowaniu inwestycji wewnętrznych i zagranicznych. Również poziom opodatkowania osób prywatnych podatkiem dochodowym jest elementem wyboru miejsca pobytu, szczególnie tych jednostek, które są w posiadaniu znacznych środków finansowych. Z punktu widzenia funkcjonowania państwa mamy do czynienia z poszukiwaniem takich rozwiązań podatkowych, które zapewnią możliwość realizacji przyjętych zadań, z drugiej zaś strony nie spowodują utraty atrakcyjności dla inwestycji bezpośrednich oraz ewentualnych przenosin przedsiębiorstw i, w mniejszej skali, osób prywatnych. Ostatnio coraz więcej państw decyduje się na znaczące uproszczenie systemu podatkowego i wprowadzenie stawki liniowej. Główna debata w tym zakresie toczy się o wysokość podatku liniowego. Jednocześnie w literaturze przedmiotu trwa dyskusja na temat ewentualnych skutków harmonizacji stawek podatkowych w integrujących się obszarach gospodarczych, szczególnie w UE. Zdecydowana większość ekonomistów jest zdania, iż w przypadku niepełnej integracji gospodarczej, czyli w przypadku istnienia zasadniczych różnic w zakresie rozwoju gospodarczego i np. efektywności zatrudnienia, wprowadzanie w kilku państwach takiego samego systemu podatkowego byłoby niewskazane z punktu widzenia konieczności utrzymywania konkurencji między poszczególnymi krajami. Mogłoby to skutkować również niewydolnością systemów finansów publicznych oraz znaczącymi wahaniami w zakresie dochodów państw, co z kolei wpływałoby na moż-

liwość realizacji przez nie obowiązków. Ponadto negatywnie wpływałoby na konkurencyjność całego obszaru gospodarczego.

W niniejszym rozdziale podjęto próbę przedstawienia głównych kwestii podejmowanych w toczącej się w Unii Europejskiej w ostatnich latach dyskusji nad harmonizacją przepisów dotyczących podatków dochodowych od przedsiębiorstw. Rozdział rozpoczyna się od krótkiego omówienia przyczyn niewielkiego, jak dotychczas, stopnia harmonizacji tych przepisów we Wspólnocie. Następnie dokonano krótkiej charakterystyki obecnej debaty na temat podatków dochodowych, wyróżniając w niej dwa nurty: pierwszy – związany z pracami nad przedstawioną przez Komisję Europejską propozycją wprowadzenia w UE wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania oraz drugi – związany z obawami przed wzrostem konkurencji podatkowej w obrębie UE ze strony nowych państw członkowskich oraz politycznymi reakcjami na te obawy. Opisowi pierwszego i drugiego nurtu debaty poświęcone są dwie kolejne zasadnicze części rozdziału. W zakończeniu wysunięto kilka przypuszczeń co do dalszego przebiegu procesu harmonizacji podatkowej w UE.

Krótki rys historyczny

Kwestia harmonizacji podatków dochodowych od przedsiębiorstw jest obecna w dyskusjach prowadzonych na forum UE od kilkadziesiąt lat. Mimo wielu inicjatyw i prób jej przeprowadzenia, podejmowanych począwszy od lat 60. (m.in. raport komisji Neumarka z 1962 r., memoranda Komisji Europejskiej z 1967 i 1969 r., raport Rudinga z 1992 r.), przepisy dotyczące podatków dochodowych pozostają w Unii Europejskiej nadal w bardzo niewielkim stopniu zharmonizowane⁴⁴.

⁴⁴ Dorobek prawny Unii Europejskiej w dziedzinie podatków dochodowych od przedsiębiorstw ogranicza się zasadniczo do trzech dyrektyw regulujących wybrane aspekty związane z przeszkodami o charakterze podatkowym, jakie napotykają podmioty prowadzące działalność gospodarczą w dwóch lub w większej liczbie państw członkowskich. Wspomniane trzy dyrektywy to: dyrektywa Rady o wspólnym systemie podatkowym dla fuzji, podziałów, wniesienia majątku i zamiany udziałów w odniesieniu do spółek różnych państw członkowskich [90/434/EWG]; dyrektywa o wspólnym systemie podatkowym w odniesieniu do spółek-matek i spółek-córek różnych państw członkowskich [90/435/EWG]; dyrektywa Rady o wspólnym systemie podatkowym

Przyczyn takiego stanu rzeczy należy upatrywać przede wszystkim w postanowieniach Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE). O ile art. 93 TWE jest podstawą prawną ujednoczenia na poziomie prawa wspólnotowego podatku obrotowego, podatku akcyzowego i innych podatków pośrednich, o tyle w odniesieniu do podatków bezpośrednich sytuacja wygląda odmiennie. W Traktacie nie ma bowiem wyraźnego, sformułowanego *expressis verbis* nakazu harmonizacji przepisów dotyczących podatków bezpośrednich. Dotychczasowe regulacje prawne w tym zakresie zostały przyjęte na podstawie ogólnie sformułowanego art. 94 Traktatu, zgodnie z którym ujednoczeniu powinny podlegać uregulowania prawne mające bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Z tego względu podatki bezpośrednie podlegają harmonizacji tylko w takim stopniu, jaki jest niezbędny do zapewnienia swobody przepływu kapitału między państwami członkowskimi. Poza tym istotnym czynnikiem ograniczającym rozwój wspólnotowego prawodawstwa w zakresie podatków bezpośrednich jest wymóg jednomyślności przy podejmowaniu przez Radę UE decyzji w sprawach podatkowych.

W konsekwencji zasadnicze aspekty związane z konstrukcją podatków dochodowych od osób prawnych (takie jak stawki i podstawa opodatkowania) nie stały się przedmiotem regulacji na poziomie wspólnotowym i pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich.

Dwa nurty w dyskusji nad harmonizacją podatków dochodowych

W ostatnich latach zagadnienie reformy podatkowej powraca w Unii ze zdwojoną siłą. Po pierwsze, jako jeden z wątków ogólnej debaty na temat konkurencyjności UE, prowadzonej w kontekście Strategii lizbońskiej. O potrzebie wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru podatku dochodowego od osób prawnych jest mowa zarówno w raporcie Grupy Wysokiego

w odniesieniu do wypłat odsetek i należności licencyjnych między spółkami powiązаныmi różnych państw członkowskich [2003/49/WE].

W dziedzinie podatków dochodowych od osób fizycznych przyjęto Dyrektywę Rady 2003/48/WE z 3 czerwca 2003 r. w sprawie opodatkowania zysków z oszczędności w formie odsetek z lokat bankowych.

Szczebla, która obradowała pod przewodnictwem Wima Koka⁴⁵, jak i w komunikacie Komisji Europejskiej na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej w 2005 r.⁴⁶ Ujednolicenie zasad opodatkowania przedsiębiorstw prowadzących działalność w kilku państwach członkowskich jest tu traktowane jako jedna z zasadniczych reform niezbędnych do dokończenia prac nad stworzeniem rynku wewnętrznego. Z kolei samo „rozszerzenie i pogłębienie rynku wewnętrznego” jest uznawane za jeden z warunków realizacji Strategii lizbońskiej, a zatem osiągnięcia wyższego wzrostu gospodarczego oraz wzmocnienia konkurencyjności gospodarki UE. Ten nurt debaty jest związany z pracami prowadzonymi przez Komisję Europejską, zapoczątkowanymi publikacją w październiku 2001 r. komunikatu w sprawie eliminacji barier podatkowych na rynku wewnętrznym UE⁴⁷.

Drugi nurt debaty w sprawie harmonizacji przepisów w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw wydaje się mieć charakter doraźnie polityczny i bierze swój początek w wypowiedziach czołowych europejskich polityków z okresu od kwietnia 2004 r., w których padały pod adresem „nowych” państw członkowskich zarzuty o stosowanie tzw. dumpingu podatkowego. W ślad za nimi pojawiły się propozycje harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw oraz powiązania wysokości stawek podatkowych z płatnościami z tytułu funduszy strukturalnych. Ten nurt debaty jest reakcją na zwiększenie się konkurencji podatkowej w UE w związku z przystąpieniem do Wspólnoty nowych państw stosujących niższe stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw niż „stare” państwa Unii.

Patrząc na te dwa nurty w dyskusji o harmonizacji opodatkowania przedsiębiorstw w UE, nie sposób nie zwrócić uwagi na występujące między nimi różnice w podejściu do problematyki podatkowej. Propozycje formułowane w pierwszym z nich dotyczą, a przynajmniej wydają się dotyczyć, wyłącznie ujednolicenia podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób praw-

⁴⁵ *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*; listopad 2004.

⁴⁶ *Communication to the Spring European Council. Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy* – COM(2005)24 of 2nd February 2005.

⁴⁷ *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the Economic and Social Committee: Towards an Internal Market without tax obstacles. A strategy for providing companies with a consolidated corporate tax base for their EU-wide activities* [COM(2001)582 final of 23 October 2001] oraz *Commission Staff working Paper: Company Taxation in the Internal Market* [(SEC 2001) 1681 of 23 October 2001].

nych i wynikają z przeświadczenia o potrzebie podjęcia kompleksowych działań na rzecz wyeliminowania przeszkód podatkowych utrudniających działalność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym. Z kolei propozycje sformułowane w ramach drugiego nurtu debaty wybiegają o wiele dalej, bo dotyczą harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw i wydają się być powodowane przede wszystkim dążeniem niektórych państw członkowskich do odgórnego ograniczenia konkurencji podatkowej wewnątrz UE.

Nurt pierwszy dyskusji – Wokół prac nad ujednoczeniem podstawy opodatkowania

Prace nad ustanowieniem wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania dla przedsiębiorstw zostały zapoczątkowane – jak już wyżej wspomniano – wraz z publikacją przez Komisję Europejską w 2001 r. komunikatu w sprawie eliminacji barier podatkowych na rynku wewnętrznym UE. Komisja przedstawiła w nim obszernie omówienie przeszkód o charakterze podatkowym, utrudniających działalność przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, oraz cztery koncepcje harmonizacji w dziedzinie opodatkowania przedsiębiorstw: 1) opodatkowanie w kraju macierzystym [*Home State Taxation*], 2) wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania [*Common Consolidated Base Taxation*], 3) europejski podatek dochodowy od przedsiębiorstw [*European Corporate Income Tax*] oraz 4) obowiązkową zharmonizowaną podstawę opodatkowania [*Compulsory Harmonised Tax Base*].

W trakcie teoretycznych i politycznych dyskusji, które miały miejsce po publikacji komunikatu, koncentrowano się na dwóch fakultatywnych rozwiązaniach: wspólnej skonsolidowanej podstawie opodatkowania oraz opodatkowaniu w państwie macierzystym. Dwie pozostałe koncepcje zostały w zasadzie odrzucone jako zbyt daleko idące i w związku z tym skazane ze względów politycznych na niepowodzenie.

W lipcu 2004 r., w znacznej mierze pod wpływem rozpętanej w kwietniu 2004 r. przez niektóre stare państwa członkowskie dyskusji na temat rzekomego dumpingu podatkowego stosowanego przez nowe państwa członkowskie, Komisja Europejska opracowała dwa nieoficjalne dokumenty (tzw. *non papers*) dotyczące odpowiednio *Wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania*

*przedsiębiorstw w UE (CCTB)*⁴⁸ oraz *Opodatkowania małych i średnich przedsiębiorstw według podstawy opodatkowania stosowanej w ich państwach macierzystych (rezydencji) (HST)*⁴⁹. Obydwa zostały przygotowane na nieformalne posiedzenie Rady ECOFIN w dniach 10–11 września 2004 r.

W kontekście niniejszego rozdziału istotny wydaje się przede wszystkim pierwszy dokument, dotyczący wspólnej skonsolidowanej podstawy wymiaru podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Zgodnie z zamysłem Komisji dokument ten miał posłużyć do przeprowadzenia rekonesansu, ustalenia, jak wiele państw członkowskich jest gotowych poprzeć – co do zasady – prace nad wspólną podstawą opodatkowania. Komisja wskazała w nim najważniejsze kwestie, głównie o charakterze technicznym, które będą wymagały rozstrzygnięcia w toku szczegółowych prac.

W opinii Komisji wspólna skonsolidowana podstawa wymiaru podatku dochodowego dawałaby przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w przynajmniej dwóch państwach członkowskich możliwość obliczania (skonsolidowanych) dochodów uzyskiwanych w obrębie rynku wewnętrznego UE zgodnie z zupełnie nowymi zasadami określonymi w ramach wspólnej unijnej podstawy opodatkowania. Rozwiązanie to pozwoliłoby na ograniczenie kosztów wynikających z konieczności dostosowania się do odmiennych zasad obowiązujących w systemach podatkowych poszczególnych państw członkowskich, a także skutecznie przeciwdziałałoby barierom utrudniającym prowadzenie działalności na rynku wewnętrznym UE (np. trudnościom w zakresie efektywnej regulacji cen transferowych oraz brakowi odpowiednich regulacji dotyczących kompensowania strat w działalności transgranicznej).

Wprowadzenie omawianego rozwiązania skutkowałoby odejściem od krajowych standardów rachunkowości stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do transakcji transgranicznych przeprowadzanych w obrębie grup przedsiębiorstw. Choć państwa członkowskie sądzą, że są w stanie zachować pełną suwerenność w decydowaniu o tym, które przepisy podatkowe stosować, to w rzeczywistości ich decyzje dotyczące własnych podstaw opodatkowania są, i to

⁴⁸ *Commission Non-paper to informal Ecofin Council, 10 and 11 September 2004: A COMMON CONSOLIDATED EU CORPORATE TAX BASE* [1 July 2004]

⁴⁹ *Commission Non-paper to informal Ecofin Council, 10 and 11 September 2004: HOME STATE TAXATION FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES* [1 July 2004].

już od wielu lat, wzajemnie od siebie zależne. Ta współzależność będzie się też zapewne coraz bardziej zwiększała. Co więcej, w obecnym stanie rzeczy systemy podatkowe państw członkowskich są w coraz większym stopniu narażone na takie szkodliwe zjawiska jak oszustwa podatkowe i unikanie opodatkowania, które „wykorzystują” właśnie słabości wynikające ze stosowania w obrębie rynku wewnętrznego UE odrębnych zasad rachunkowości. Funkcjonujący system jest kosztowny zarówno dla przedsiębiorstw, jak i władz podatkowych ze względu na generowane koszty administracyjne i dostosowawcze. Jako przykład Komisja przywołała zróżnicowane i złożone problemy w zakresie cen transferowych. Szczegółowe inicjatywy, takie jak Wspólne Forum ds. Cen Transferowych (*Joint Transfer Pricing Forum*), są bardzo przydatne, jednak nigdy nie będą mogły doprowadzić do pełnego rozwiązania tych problemów. Wymienione powody przesądzają – zdaniem Komisji – o pilnej potrzebie stworzenia wspólnej podstawy opodatkowania dla przedsiębiorstw, a przez to potwierdzenia, że ich rynkiem „krajowym” jest rynek wewnętrzny UE.

W omawianym dokumencie Komisji przedstawione zostały najważniejsze dylematy, które będą wymagały rozstrzygnięcia w trakcie prac nad ujednoczeniem podstawy opodatkowania. Oto najważniejsze z nich:

Obowiązkowy czy fakultatywny charakter wspólnej podstawy opodatkowania (WPO)

Z czysto ekonomicznego punktu widzenia wprowadzenie wspólnej podstawy opodatkowania jako mechanizmu obowiązkowego (mogącego docelowo zastąpić podstawy opodatkowania stosowane przez poszczególne państwa członkowskie) byłoby najrozsądniejszym i najbardziej efektywnym rozwiązaniem. Tym bardziej, że taki obowiązkowy mechanizm skuteczniej zapobiegałby zjawisku unikania opodatkowania. Komisja podkreśliła jednak, że ze względu na niepowodzenie wcześniejszych prób harmonizacji podstaw opodatkowania, trudno oczekiwać, że państwa członkowskie zgodzą się na tego rodzaju rozwiązanie, a jeśli nawet, to proces poszukiwania kompromisu będzie długotrwały i żmudny.

W porównaniu z pierwszym wariantem, bardziej „realistycznym” rozwiązaniem wydaje się zastosowanie wspólnej podstawy opodatkowania jako mechanizmu fakultatywnego, czyli pozostawienie przedsiębiorstwom możliwości wyboru między WPO a funkcjonującymi równoległe krajowymi podstawami

opodatkowania. Co więcej, ma ono wiele praktycznych zalet: pozwala uniknąć gwałtownej zmiany obowiązujących zasad i związanego z nią ryzyka oraz pozostawia państwom członkowskim większą kontrolę nad przebiegiem procesu harmonizacji. Poza tym mechanizm fakultatywny jest zgodny z założeniami wspólnej podstawy opodatkowania jako rozwiązania zaadresowanego do przedsiębiorstw prowadzących działalność transgraniczną.

Komisja stwierdziła też, że nie leży w jej intencji forsowanie powszechnej harmonizacji obejmującej swoim zasięgiem również krajowe przepisy podatkowe jedynie dla samego ich ujednoczenia. Prace nad wspólną podstawą opodatkowania można by rozpocząć bez konieczności uprzedniego podejmowania decyzji co do szczegółowych kwestii, takich jak określenie, które przedsiębiorstwa miałyby prawo wyboru WPO i na jakich warunkach, etc.

Wspólna podstawa opodatkowania – dla wszystkich przedsiębiorstw czy dla określonych ich grup?

Wspólna podstawa opodatkowania będzie atrakcyjnym rozwiązaniem przede wszystkim dla większych przedsiębiorstw. Twierdzenie to byłoby tym bardziej uzasadnione, jeśli jako punkt wyjścia do stosowania WPO wykorzystano by Międzynarodowe Standardy Rachunkowości (MSR). Jeśli chodzi o małe i średnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim, to skutecznym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie metody „opodatkowania w państwie macierzystym” (będącej tematem drugiego *non paper* Komisji).

Jeśli państwa członkowskie na to przystaną, można by – zdaniem Komisji – ograniczyć stosowanie wspólnej podstawy opodatkowania do większych przedsiębiorstw, np. tych notowanych na giełdzie lub osiągających określony pułap obrotów.

Wspólna podstawa opodatkowania czy wspólna skonsolidowana podstawa opodatkowania (WSPO)

Zdaniem Komisji to właśnie możliwość obliczania skonsolidowanych dochodów z działalności transgranicznej stanowi o atrakcyjności wspólnej podstawy opodatkowania. Stosowanie w każdym z państw członkowskich takich samych zasad określania podstawy opodatkowania bez możliwości konsolida-

cji dochodów podlegających opodatkowaniu (sama wspólna podstawa opodatkowania) przyniosłoby przedsiębiorstwom znacznie mniejsze korzyści; istotnym problemem pozostawałyby nadal ceny transferowe. Komisja przyznaje jednak, że wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania wiąże się z pewnymi trudnościami natury praktycznej: konsolidacja wymaga opracowania szczegółowych zasad oraz, co ważniejsze, osiągnięcia przez państwa członkowskie porozumienia w kwestii mechanizmu podziału podstawy opodatkowania. Wyzwanie jest tym większe, że wydaje się panować zgoda co do tego, że metody sporządzania skonsolidowanych sprawozdań finansowych według zasad określonych w MSR nie nadają się do wykorzystania w celach podatkowych. Co więcej, pełna konsolidacja oznacza natychmiastowe odczuwalne skutki w zakresie wpływów podatkowych państw członkowskich, chociaż z czasem zostaną one częściowo zrównoważone.

Z drugiej strony, nawet zastosowanie samej (nie skonsolidowanej) wspólnej podstawy opodatkowania przynosi znaczne korzyści w postaci redukcji kosztów dostosowawczych. Dlatego jeśli zaistnieje taka potrzeba, można byłoby wprowadzić wspólną skonsolidowaną podstawę opodatkowania przedsiębiorstw stopniowo: najpierw utworzyć wspólną podstawę opodatkowania, a dopiero potem wypracować metodę konsolidacji. Od postępu prac będzie zależać, czy implementacja WSPO powinna również przebiegać w dwóch etapach. Niezależnie od tego należy prowadzić prace nad mechanizmem repartycji podstawy opodatkowania (*formula apportionment*).

Mimo wskazanych trudności Komisja zdecydowanie opowiedziała się za konsolidacją, traktując ją – z uwagi na zakładane korzyści ekonomiczne – jako niezbędny cel do osiągnięcia w perspektywie długoterminowej i pozostający w ścisłej korelacji z procesem finalizacji rynku wewnętrznego.

Omówiony wyżej dokument Komisji w sprawie wprowadzenia wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania był przedmiotem dyskusji ministrów finansów UE-25 podczas nieformalnego posiedzenia Rady ds. Ekonomicznych i Finansowych w dniach 10–11 września 2004 r. Ministrowie finansów zgodzili się na wysuniętą przez Komisję Europejską propozycję powołania grupy studyjnej, która ma przeanalizować możliwości harmonizacji systemów podatkowych w Unii Europejskiej.

Grupa studyjna, powołana wstępnie na trzy lata, rozpoczęła swoje prace w listopadzie 2004 r. Biorą w nich udział eksperci ze wszystkich 25 państw

członkowskich. Grupa ma się spotykać 4 razy do roku. Spotkania podgrup mają być organizowane na zasadzie *ad hoc*. Prace grupy mają charakter techniczny i udział w nich przedstawiciele poszczególnych państw nie wiąże się z podejmowaniem przez te państwa jakichkolwiek politycznych zobowiązań.

Należy się spodziewać, że po zakończeniu prac przez grupę studyjną Komisja Europejska wystąpi z inicjatywą legislacyjną w sprawie ujednoczenia podstawy opodatkowania, adresowaną do wszystkich państw członkowskich.

Kwestia skonsolidowanej podstawy opodatkowania dla przedsiębiorstw powróciła również w komunikacie KE, który został przygotowany specjalnie na nieformalne posiedzenie Rady Europejskiej 27 października 2005 r. KE uznała w nim, że wzrost konkurencyjności UE wymaga osiągnięcia porozumienia i wprowadzenia we Wspólnocie jednolitej podstawy opodatkowania.

Nurt drugi dyskusji – Dumping podatkowy i propozycje harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw

Nurt drugi dyskusji o harmonizacji w UE podatków dochodowych od przedsiębiorstw został zapoczątkowany w kwietniu 2004 r., gdy w wypowiedziach kilku czołowych europejskich polityków pojawiły się zarzuty o stosowanie tzw. dumpingu podatkowego przez nowe państwa członkowskie UE. Kanclerz Niemiec Gerhard Schröder zwrócił uwagę na bardzo niski poziom opodatkowania przedsiębiorstw w nowych państwach członkowskich, który, jego zdaniem, grozi przenoszeniem produkcji znaną Renu do tych państw UE, w których obciążenia podatkowe przedsiębiorstw są najmniejsze. Przestrzegł również, że stosowaniem bardzo niskich podatków nie można tworzyć warunków sprzyjających przyciągnięciu inwestorów. Zaznaczył też, że jeśli nowe państwa członkowskie nadal będą stosowały niskie podatki, wykorzystując jednocześnie środki wspólnotowe na budowę infrastruktury, to konieczne będzie podjęcie poważnej dyskusji na ten temat w UE. Wielokrotnie na temat rzekomego dumpingu podatkowego wypowiadał się w tym okresie ówczesny minister finansów Francji Nicolas Sarkozy, który wskazywał na potrzebę zastanowienia się nad ograniczeniem wielkości pomocy strukturalnej dla nowych państw członkowskich, jeżeli te nie podniosą stawek podatku dochodowego. Jego zdaniem nie można

zaakceptować faktu, że, z jednej strony, nowe państwa członkowskie obniżają stawki podatku dochodowego, z drugiej zaś domagają się wyższych transferów z budżetu wspólnotowego. Stanowisko to poparł również premier Szwecji Göran Persson. Swój zdecydowany sprzeciw wobec zarzutów o dumping podatkowy i propozycji powiązania wielkości pomocy przyznawanej w ramach funduszy strukturalnych z poziomem opodatkowania przedsiębiorstw wyraziły: Irlandia, Wielka Brytania, Słowacja, Łotwa, Litwa, Estonia i Polska.

Kolejnym elementem w kampanii przeciwko rzekomemu dumpingowi podatkowemu był list wystosowany 26 maja 2004 r. przez ministrów finansów Niemiec i Francji Hansa Eichel'a i Sarkozy'ego do komisarza Fritsa Bolkesteina. W liście obaj ministrowie wezwali Komisję Europejską do możliwie szybkiego przedłożenia propozycji dotyczącej jednolitej podstawy obliczania podatków od przedsiębiorstw. Propozycje te powinny także dotyczyć wprowadzenia minimalnych stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw w UE. Do francusko-niemieckiej inicjatywy na rzecz harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw przyłączył się również minister finansów Holandii Gerrit Zalm. Żądał on ustalenia w UE minimalnego opodatkowania firm na poziomie 20%.

W omawianej dyskusji zabrała również głos Komisja Europejska, podkreślając, że jakkolwiek popiera ujednoczenie podstawy opodatkowania, gdyż uprościłoby to księgowość korporacji prowadzących działalność w całej UE, niemniej jednak jest zdecydowanie przeciwna harmonizacji stawek, ze względu na to, że różna jest w krajach członkowskich wydajność (w nowych krajach członkowskich kilkakrotnie mniejsza niż w Niemczech czy we Francji), gorsze zaplecze infrastrukturalne itd. We wspomnianym już w poprzedniej części rozdziału dokumencie przygotowanym na nieformalne posiedzenie Rady ECOFIN we wrześniu 2004 r. Komisja podkreśliła, że nie ma przekonujących powodów do zmieniania obranego kursu polityki podatkowej i wprowadzania minimalnej stawki podatku, a przez to poważnego naruszenia suwerenności państw członkowskich w dziedzinie podatków. Komisja przypomniiała, że Traktat przewiduje harmonizację przepisów państw członkowskich dotyczących podatków bezpośrednich jedynie wtedy, gdy jest to niezbędne do zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego UE. Jakkolwiek wiele państw członkowskich znacznie obniżyło nominalne stawki podatku dochodowego od przedsiębiorstw, to jednak nie odnotowano w związku z tym zna-

czącej obniżki efektywnych stawek opodatkowania ani spadku wpływów z tytułu podatku dochodowego. Wobec tego, że nie ma dowodów na zjawisko „równania w dół” stawek podatkowych (*race to the bottom*), Komisja uznała, że należy skupić wysiłki na tworzeniu wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania i obniżaniu w ten sposób kosztów dostosowawczych ponoszonych przez przedsiębiorstwa.

Polski rząd odniósł się do zarzutów o dumping podatkowy i do propozycji harmonizacji stawek podatku dochodowego od przedsiębiorstw (CIT), przyjmując 6 lipca 2004 r. dokument rozpatrzony wcześniej przez Komitet Europejski Rady Ministrów pt. *Stanowisko Polski w sprawie propozycji harmonizacji podatków bezpośrednich w UE oraz problemu tzw. dumpingu podatkowego*. Uzasadniając swój sprzeciw wobec idei harmonizacji stawek CIT, polski rząd przedstawił m.in. następujące argumenty:

- Obniżenie stawek podatku CIT dla działalności gospodarczej stanowi integralną część polityki gospodarczej państw zmierzających do stymulowania wzrostu gospodarczego, zdynamizowania rozwoju sektora przedsiębiorstw, szczególnie MSP, oraz aktywnego przeciwdziałania bezrobociu, co w dłuższej perspektywie przyczynia się do wzmocnienia wzrostu gospodarczego całej UE. Działania te są zgodne z celami Strategii lizbońskiej, sprzyjając podniesieniu konkurencyjności gospodarki europejskiej i umożliwiając osiągnięcie założonych w zakresie zatrudnienia celów. Wprowadzenie wysokich stawek podatkowych może natomiast spowodować pogłębienie niekorzystnych wpływów gospodarczych i zniwelować efekty innych działań zaproponowanych w ramach Strategii.
- Oceniając wysokość efektywnych stawek CIT, nie można abstrahować od charakterystyki całego systemu podatkowego (a więc również podatków pośrednich), a także obciążeń podmiotów gospodarczych o charakterze niepodatkowym. Ogromną rolę odgrywa również sposób liczenia podstawy opodatkowania i uwzględnianie w niej takich elementów jak ulgi i wyłączenia, możliwy do odliczenia katalog kosztów itp. Polska stosuje np. jedną z najwyższych podstawowych stawek VAT (22%). Dla porównania, w Niemczech stawka podstawowa VAT wynosi 16% (ostatnio obniżona z 18%), a we Francji obowiązuje 19,6% stawka podstawowa VAT. W innych krajach stawki podstawowe VAT kształtują się na poziomie:

25% – Węgry, 18% – Litwa, Łotwa, Estonia i Grecja, 15% – Cypr i Malta, 19% – Słowacja i Czechy, 20% – Słowenia i Portugalia.

Podobnie stawki podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) w Polsce należą do najwyższych w Unii Europejskiej, co przy znacząco niższych dochodach *per capita* stanowi wyższe obciążenie podatników w Polsce niż w większości krajów Unii Europejskiej.

Syntetyczną miarą obciążeń podatkami i innymi opłatami gospodarki jest współczynnik redystrybucji budżetowej (relacja zagregowanych dochodów sektora finansów publicznych do PKB), który w przypadku Polski (41,2%) jest wprawdzie niższy niż we Francji i w Niemczech, gdzie przekracza 50%, ale wyższy niż w wielu innych krajach członkowskich UE (np. Hiszpania 40,1%, Irlandia 33,7%, Wielka Brytania 39,2%)⁵⁰.

- Obok poziomu obciążeń podatkowych, kraje członkowskie UE dysponują wieloma innymi instrumentami wpływającymi na decyzje inwestycyjne przedsiębiorców, np. wielkość gospodarki, poziom rozwoju infrastruktury technicznej i finansowej, wydajność pracy, stabilność środowiska gospodarczego. (Kraje zamożne mają w tym zakresie przewagę nad nowymi państwami członkowskimi UE). Przeprowadzone sondaże dowodzą, iż wysokość obciążeń podatkowych nie jest najważniejszym czynnikiem brany pod uwagę przez przedsiębiorców przy podejmowaniu decyzji inwestycyjnych.
- Przenoszenie działalności gospodarczej wewnątrz Unii Europejskiej jest konsekwencją znoszenia barier w swobodnym przepływie czynników produkcji. Proces ten jest korzystny z punktu widzenia powiększania wartości dodanej Unii Europejskiej i służy interesom wszystkich państw członkowskich. Należy natomiast przeciwdziałać procesowi sztucznego przerejestrowywania działalności gospodarczej do innego kraju członkowskiego z uwagi na mniejsze obciążenia podatkowe, bez przenoszenia faktycznej działalności gospodarczej.

Polski rząd uznał w swoim stanowisku za całkowicie nieuprawnione stawiane nowym krajom członkowskim zarzuty o chęć rekompensowania niższych

⁵⁰ Za publikacją Komisji Europejskiej: *European Economy, Statistical Annex; Spring 2004; prognozy na 2005 r.*

wpływów podatkowych za pomocą środków pomocowych z budżetu UE. Podkreślił, że wyznacznikiem sytuacji, w której kraje członkowskie i ich regiony są uprawnione do korzystania ze środków strukturalnych UE, jest ich poziom rozwoju gospodarczego i specyficzne problemy strukturalne, a nie sytuacja budżetowa, w tym ewentualne ubytki budżetowe wynikające z niższych stawek podatkowych. Co więcej, to polityka dochodowa zorientowana na szybką konwersję realną jest czynnikiem ograniczającym w przyszłości wielkość i zakres transferów z budżetu UE do tych krajów w wyniku podniesienia poziomu gospodarczego.

Kwestią, która w opinii polskiego rządu powinna w tym kontekście zostać poddana bardziej wnikliwej analizie, jest wpływ obniżenia efektywnych stawek podatków bezpośrednich na wysokość dochodów budżetowych z tego tytułu. Wstępne dane dotyczące Polski i innych państw członkowskich wskazują na wyższe od oczekiwanych wpływy z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorstw stanowiących rezultat ożywienia gospodarczego wspieranego zmianami w systemie podatkowym.

Co dalej z harmonizacją podatków dochodowych od przedsiębiorstw w UE

Biorąc pod uwagę dotychczasowy przebieg dyskusji nad harmonizacją podatków dochodowych od przedsiębiorstw w UE, nie należy się spodziewać w najbliższym czasie istotnego przełomu. Wyniki prac grupy studyjnej będą znane najprawdopodobniej w 2007 r., w najlepszym wypadku pod koniec 2006 r. Nie należy jednak oczekiwać, że wtedy wszystkie państwa zgodzą się na wprowadzenie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania. Wielka Brytania i Irlandia, jakkolwiek uczestniczą w pracach grupy studyjnej, jasno dają do zrozumienia, że są przeciwne harmonizacji podstawy wymiaru podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Zważywszy, że zasada jednomyślności w sprawach podatkowych została zachowana w projekcie traktatu konstytucyjnego UE (którego losy są obecnie równie niepewne jak losy omawianej propozycji Komisji), w grę może wchodzić ewentualnie ustanowienie wzmocnionej współpracy w tym zakresie przez grupę zainteresowanych państw członkowskich.

Z drugiej jednak strony wypada zwrócić uwagę na coraz większą rolę Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) w kształtowaniu prawa podatkowego. W ostatnich latach ETS wiele razy orzekał w sprawie przepisów podatkowych państw członkowskich, wykazując w ogromnej większości przypadków ich niezgodność z podstawowymi zasadami rynku wewnętrznego. W 2005 r. należy się spodziewać orzeczenia ETS w głośnej sprawie dotyczącej prawa brytyjskiej spółki Marks & Spencer do odliczania strat jej spółek zależnych działających w innych krajach członkowskich UE. Rzecznik generalny ETS w swojej opinii potwierdził niezgodność zaskarżonych przez spółkę M&S brytyjskich przepisów z traktatową zasadą swobody prowadzenia działalności gospodarczej. Jeżeli sam Trybunał zajmie podobne stanowisko, to sprawa może mieć poważne konsekwencje finansowe, i to nie tylko dla brytyjskiego fiskusa. Być może takie negatywne (nie polegające na tworzeniu wspólnotowych regulacji prawnych, lecz na kwestionowaniu zgodności przepisów państw członkowskich z prawem wspólnotowym) „proharmonizacyjne” oddziaływanie ETS skłoni państwa członkowskie do większej aktywności i skuteczności w eliminowaniu przeszkód podatkowych utrudniających przedsiębiorstwom działalność na rynku wewnętrznym UE. Usunięcie tych przeszkód ma bowiem podstawowe znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności europejskich firm, a w rezultacie i samej Unii.

Rozdział VI

PRZEDSIĘBIORSTWA

W ciągu ostatnich dwóch dekad przedsiębiorczość ponownie pojawiła się jako jeden z najważniejszych punktów agendy reform ekonomicznych w Unii Europejskiej. Ten odpyły i dopływy zainteresowania należy przypisać zróżnicowaniu roli, jaką odgrywa przedsiębiorczość zarówno w czasie, jak i w przestrzeni (czyli perspektywie poszczególnych krajów). Do lat 70. liczba samozatrudnionych oraz małych przedsiębiorstw w większości krajów Unii Europejskiej systematycznie się zmniejszała. Warto odnotować, że był to także czas, kiedy problematyka przedsiębiorczości praktycznie nie była obecna w agendzie polityki gospodarczej, a centralne miejsce zajmowały efekty skali. W dobie boomu przemysłowego, skoncentrowanego wokół największych zakładów produkcyjnych, małe firmy postrzegane były jako „wymierający gatunek”. W trakcie ostatnich dwudziestu lat byliśmy jednak świadkami masowych upadłości i restrukturyzacji wielkich przedsiębiorstw tworzonych w warunkach stabilizacji i ekonomii skali oraz tworzenia milionów małych i średnich przedsiębiorstw. Przedsiębiorczość – a zwłaszcza dominujący sektor małych i średnich firm – stała się podmiotem i osią wielu reform gospodarczych. Jednocześnie zdecydowana większość analityków oraz ekspertów ekonomicznych uznała, iż małe i średnie przedsiębiorstwa są w stanie w o wiele lepszy, łatwiejszy i, co bardzo ważne, tańszy sposób sprostać wyzwaniom globalizacji. Decyduje o tym ich naturalna skłonność do dostosowań, wraz ze zmieniającą się sytuacją wewnętrzną i międzynarodową.

W rozdziale tym podjęta zostanie próba scharakteryzowania oraz usystematyzowania najistotniejszych stanowisk i argumentów, które pojawiają się w dyskusji wokół modelu wspierania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. Wy-

różnić tu należy przede wszystkim dwa zagadnienia, a w zasadzie pytania: kto w najbardziej efektywny sposób realizuje tę politykę (państwa członkowskie czy też Wspólnota), a także kto tak naprawdę powinien być jej beneficjentem (małe i średnie firmy czy też firmy największe i najsilniejsze, czyli tzw. championy europejskie)?

Patrząc na agendę realizowanych dziś działań na rzecz tworzenia w Unii Europejskiej sprzyjającego dla rozwoju przedsiębiorczości otoczenia, a także na opinie oraz stanowiska uczestników oraz podmiotów realizujących ten kierunek polityki mikroekonomicznej, można zauważyć obecność powszechnej zgody co do pryncypiów. Zarówno instytucje Unii Europejskiej (zwłaszcza Komisja Europejska), kraje członkowskie, jak również partnerzy biznesowi akceptują katalog rozwiązań służących poprawie klimatu prowadzenia działalności gospodarczej. Katalog ten – sformalizowany w postaci zaleceń i rekomendacji oraz opatrzony mechanizmami implementacji i weryfikacji postępu⁵¹ – obejmuje przede wszystkim inicjatywy służące poprawie jakości regulacji i upraszczania prawa gospodarczego, poprawie dostępu do źródeł finansowania, podniesienia stopnia innowacyjności, zwłaszcza zaś nakładów na badania i rozwój. Dysonans i znaczące różnice zdań pojawiają się jednak na dość istotnym polu, a mianowicie, na ile działania podejmowane z poziomu Unii Europejskiej są efektywne i czy wpływają na podniesienie konkurencyjności gospodarki europejskiej? Jaki poziom realizacji tej polityki jest bardziej adekwatny: poziom UE czy krajów członkowskich?

Wokół wartości dodanej polityki wspierania przedsiębiorstw

Spór o tzw. wartość dodaną inicjatyw podejmowanych na poziomie wspólnotowym szczególnie wyraźnie zarysował się jesienią 2004 r. podczas dyskusji nad kształtem nowej perspektywy finansowej. Dlaczego w tym właśnie mo-

⁵¹ Katalog działań służących wspieraniu przedsiębiorczości w Europie sformułowany został w Europejskiej Karcie Małych Przedsiębiorstw (Feira, 2000 r.), a następnie w *Zielonej Księdze na temat przedsiębiorczości i Planie Działań na rzecz Przedsiębiorczości* (2004), który jest przełożeniem propozycji z książki na konkretne zobowiązania adresowane do krajów członkowskich oraz instytucji europejskich. Coroczne raporty z implementacji postanowień Karty oraz *Planu Działań* służą jako mechanizm kontrolujący wykonywanie zobowiązań przez kraje członkowskie.

mencie? Przede wszystkim dlatego, że był to okres formułowania zasad ogólnych oraz sposobów określenia wielkości i proporcji środków, które w latach 2007–2013 będą przeznaczane na realizację poszczególnych polityk wspólnotowych. Była to zatem okazja do podjęcia dyskusji na temat efektywności podejmowania interwencji z poziomu Unii Europejskiej. Pojawiły się wówczas opinie⁵² – formułowane głównie przez Wielką Brytanię oraz Francję – iż receptą na aktywną i efektywną politykę wspierania przedsiębiorczości jest przeniesienie jej realizacji ponownie na poziomy krajowy, regionalny i lokalny. Państwa te wychodzą z założenia, że jedynie z poziomu narodowego możliwe jest odpowiednie reagowanie na specyfikę uwarunkowań wewnętrznych, a następnie zaprogramowanie pomocy rozwojowej. Kwestionowana jest głównie efektywność wieloletnich programów wspólnotowych. Najczęściej wykorzystywany argument wskazuje na to, iż instrumenty proponowane w programach wspólnotowych zasadniczo odbiegają od zasady podejmowania interwencji tylko w przypadku zaistnienia niedoskonałości na rynku. Panuje także przekonanie, że programy te nie przyczyniają się do uzyskania wartości dodanej, ponieważ są mniej efektywne niż działania podejmowane na poziomie państw członkowskich. Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw powinno być zatem realizowane za pomocą innych metod, do których zaliczono przede wszystkim regulacje, koordynację oraz reformy strukturalne. Podkreśla się także, że pomoc dla MSP, szczególnie udzielana w fazie tworzenia przedsiębiorstwa, jak również wspieranie innowacji są dziedzinami, w których niejako samoczynnie pojawia się konieczność podejmowania działań na poziomie możliwie najniższym oraz we współpracy ze środowiskami lokalnymi. Działania podejmowane przez Unię mogą zatem stanowić jedynie dopełnienie nadrzędnej roli, jaka na tym polu należy do organów państwowych i władz samorządowych.

Czy nie oznacza to, że od polityki wspierania przedsiębiorstw, realizowanej z poziomu wspólnotowego, należy oczekiwać przede wszystkim wspierania internacjonalizacji działalności przedsiębiorstw europejskich? Wiele wskazuje na to, że przyjęcie takiego rozwiązania zwiększyłoby skuteczność. Doświadczenia wynikające z gorących dyskusji o kolejnych wieloletnich programach wspierania przedsiębiorstw Komisji Europejskiej wskazują, że mimo do-

⁵² Wszystkie stanowiska oraz opinie wyrażane przez państwa członkowskie opracowane zostały na podstawie odpowiedzi krajów członkowskich na kwestionariusz prezydencji dotyczący Działu 1a „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia” udzielane we wrześniu 2004 r.

brej woli i elastyczności ze strony krajów członkowskich projekt wspierania przedsiębiorstw, który w efekcie powstaje, jest modelem wyraźnie uśredniającym zróżnicowane potrzeby przedsiębiorstw europejskich. Takie stanowisko reprezentują przede wszystkim nowe kraje członkowskie. Z kolei Komisja Europejska, argumentując wysoką efektywność programów wspólnotowych, posługuje się wynikami badań przeprowadzonych przez zewnętrzną firmę konsultingową. Badania te dowodzą, że 1 euro pomocy publicznej wydatkowanej z budżetu wspólnotowego dzięki efektowi dźwigni umożliwia uzyskanie przez banki 50 euro kredytu dla MSP. Ten współczynnik jest bardzo wysoki. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w przypadku kapitału wysokiego ryzyka. Współczynnik wynosi tutaj 1 do 4. Zdaniem KE jest to najlepszy dowód na potrzebę kontynuacji programów wspólnotowych.

O rezultatach tej dyskusji trudno obecnie wyrokować. Jesteśmy w trakcie prac międzyrządowych nad kształtem kolejnego wieloletniego programu wspierania przedsiębiorstw – programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (CIP)⁵³. Będzie on znaczącą i spójną podstawą prawną dla wspólnotowych działań, których nadrzędnym celem jest zwiększenie konkurencyjności i innowacji, uzupełniając przy tym działania na rzecz badań naukowych propagowanych przez wspólnotowy 7 Program Ramowy na rzecz Badań, Rozwoju Technologicznego i Demonstracji. Dyskusja wokół propozycji zawartych w programie dopiero się zaczyna, a jej wyniki z pewnością zadecydują o zaangażowaniu na najbliższe lata w realizację polityki wspierania przedsiębiorstw zarówno ze strony Komisji Europejskiej, jak i państw członkowskich.

„Europeizacja” przemysłu europejskiego

Brak rozstrzygnięcia i jasności co do tego, kto ma realizować politykę wspierania przedsiębiorczości, nakłada się na problem innej natury: do kogo ta polityka powinna być adresowana: do małych i średnich przedsiębiorstw czy też do liderów biznesu, firm najsilniejszych, tzw. championów europejskich? W tym

⁵³ W lipcu 2004 r., w związku ze swoimi propozycjami na następny okres budżetowy, Komisja Europejska przedstawiła projekt programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji: *Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013)*, COM(2005) 121, 6.4.2005.

jednak przypadku nakreślenie przedmiotu sporu, a także opinii i argumentów używanych w dyskusji należy przedstawić na znacznie szerszym tle – sporu wokół koncepcji prowadzenia polityki przemysłowej Unii Europejskiej, a w istocie konfliktu między podejściem protekcjonistycznym i liberalnym.

O uwadze, jaką Unia Europejska skupia na polityce przemysłowej, świadczy liczba oficjalnych komunikatów oraz zaleceń w tym zakresie formułowanych. Stanowisko wobec przemian i roli przemysłu w gospodarce Unii Europejskiej zostało wyrażone w następujących komunikatach: *Polityka przemysłowa w rozszerzonej Unii Europejskiej*, *Niektóre główne aspekty konkurencyjności Europy* oraz *Wzmacnianie zmian strukturalnych: polityka przemysłowa dla poszerzonej Unii Europejskiej*⁵⁴. Pierwszy z nich, opublikowany w grudniu 2002 r., kładzie fundamenty pod przyszłą politykę przemysłową, podnosząc jej rangę i znaczenie w aspekcie konkurencyjności gospodarki europejskiej. Stwierdza się w nim m.in., że bez konkurencyjnego sektora przemysłowego niemożliwe jest osiągnięcie założonych przez UE celów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych. Komisja Europejska po raz pierwszy formułuje w nim dwie główne linie realizacji polityki przemysłowej: optymalizację synergii między politykami wspólnotowymi na rzecz wzmocnienia konkurencyjności przemysłu oraz stworzenie jak najlepszych horyzontalnych warunków ramowych dla przedsiębiorstw, uwzględniających specyficzne potrzeby sektorów przemysłowych. Drugi ze wspomnianych komunikatów, z kwietnia 2004 r., został szczegółowo omówiony w rozdziale dotyczącym delokalizacji. W tym miejscu niezbędne jest podkreślenie, że w dokumencie tym dokonano pogłębienia wcześniejszych wytycznych w zakresie polityki przemysłowej, przede wszystkim zaś wskazano wiele konkretnych inicjatyw służących wzmocnieniu konkurencyjności przemysłu stojącego w obliczu zmian strukturalnych.

Czy prowadzenie aktywnej polityki i budowa silnej bazy przemysłowej w ramach Unii Europejskiej to najistotniejsze remedium? Z punktu widzenia Komisji Europejskiej – zdecydowanie tak. W świetle wypowiedzi Güntera Verheugena, wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej, komisarza ds. przedsiębiorstw i przemysłu, nowa polityka powinna się koncentrować wokół spo-

⁵⁴ *Industrial policy in an enlarged Europe*, doc.5078/03 – COM (2002) 714 final; *Some Key Issues in Europe's Competitiveness – Towards an Integrated Approach*, doc. 15287/03 – COM (2003) 704 final; *Fostering structural change: an Industrial policy for an enlarged Europe*, doc. 8875/04 – COM (2004) 274 final.

sobów rozwiązywania problemów konkurencyjności, na które napotykają najważniejsze sektory przemysłu europejskiego⁵⁵. Wzmocnienie polityki przemysłowej Unii Europejskiej będzie realizowane poprzez formułowanie europejskich strategii sektorowych, ustalanie narodowych strategii implementacyjnych, a także wprowadzanie specjalnych rozwiązań z zakresu pomocy publicznej (zwłaszcza na badania i rozwój) oraz fuzji i przejęć największych europejskich przedsiębiorstw przemysłowych, w tym tzw. championów europejskich⁵⁶. Bardziej aktywna polityka przemysłowa znalazła się więc na jednym z czołowych miejsc programu działania nowej Komisji Europejskiej.

Konieczności prowadzenia tak nakreślonej „aktywności” polityki przemysłowej nie dostrzegają jednak kraje członkowskie. Pierwsze tarcia już są widoczne. Co ważne, należą do tych o fundamentalnym znaczeniu, ponieważ dotyczą samej koncepcji polityki przemysłowej. Mamy do czynienia ze sporem między interpretacją horyzontalną (liberalną), zgodnie z którą polityka przemysłowa powinna się koncentrować na tworzeniu korzystnego otoczenia ekonomicznego i prawnego dla inwestycji (reprezentowaną głównie przez kraje skandynawskie oraz Wielką Brytanię), oraz interpretacją wertykalną, która przewiduje ochronę przez rządy narodowe istniejących struktur korporacyjnych oraz tworzenie „narodowych (ew. europejskich) championów”.

Krytycy podejścia protekcyjnego akcentują głównie ryzyko związane z prowadzeniem aktywnej polityki przemysłowej. Może ona polegać na przyznaniu priorytetów pewnym sektorom gospodarki kosztem pozostałych. Zasadnicze znaczenie ma wobec tego określenie kryteriów selekcji sektorów. Teoria ekonomii nie daje jednoznacznych kryteriów pozwalających wyznaczyć kierunki oddziaływania polityki przemysłowej na określone sektory przemysłu, co oznacza, że ryzyko rozstrzygnięć administracyjnych w tym zakresie jest bardzo duże i może prowadzić do decyzji nieefektywnych. Protekcyjizm w stosunku do dużej liczby sektorów prowadziłby do znacznych transferów i wywołałby koszty związane z odejściem od optymalnej struktury produkcji i konsumpcji⁵⁷.

⁵⁵ Günter Verheugen, Vice-President of the European Commission responsible for Enterprise and Industry „Making Europe more competitive”, UNICE Competitiveness Day, Brussels, 9 grudnia 2004.

⁵⁶ Por. *Brussels urges easing of rules on mergers*, Financial Times, 24 maja 2005.

⁵⁷ *Competition, Regulation & Trade*, Brussels Monitor: 3–7 January 2005.

Ryzyko prowadzenia aktywnej polityki przemysłowej wiąże się również z nadmiernymi oczekiwaniami, kierowanymi pod jej adresem. Oczekiwania te związane są z wieloma celami do realizacji, jakie ma realizować polityka przemysłowa. Nie dość, że w warunkach ograniczoności środków są one względem siebie konkurencyjne, to jeszcze często są między sobą sprzeczne. Polityka promująca rozwój konkurencyjności gospodarki i wzrost eksportu bywa sprzeczna z polityką podtrzymywania upadających dziedzin i przedsiębiorstw; polityka faworyzująca rozwój technologiczny, wymuszająca wzrost wydajności pracy kłóci się z polityką mającą na celu ochronę zatrudnienia. Również polityka w zakresie ochrony środowiska naturalnego jest sprzeczna z polityką przemysłową, która polegałaby na ochronie starej, nienowoczesnej technologicznie, a więc zanieczyszczającej środowisko struktury przemysłu.

„Championy europejskie” jako podmiot polityki wspierania przedsiębiorstw w UE

Zwolennicy zwiększenia protekcjonizmu w kreowaniu polityki przemysłowej na pierwszy plan wysuwają koncepcję tworzenia „europejskich championów”, czyli wyróżniających się firm z krajów europejskich, które powinny zostać otoczone szczególną opieką ze strony rządów oraz polityki wspólnotowej. Budową „europejskich championów” zainteresowane są przede wszystkim rządy Francji i Niemiec⁵⁸. W 2004 r. Francja przedstawiła wiele propozycji mających na celu fuzje oraz przejęcia francuskich i niemieckich przedsiębiorstw przemysłu obronnego oraz stoczniowego⁵⁹. Tego typu mariaże pozwoliłyby na stworzenie przedsiębiorstw, które nie tylko uzyskałyby przywództwo globalne, ale także możliwość skutecznego konkurowania z wyzwaniami płynącymi ze strony Stanów Zjednoczonych oraz Azji. W styczniu 2004 r. rząd francuski zaproponował połączenie francuskiego przedsiębiorstwa farmaceutycznego Sanofi z Aventisem, przedsiębiorstwem utworzonym kilka lat wcześniej w wy-

⁵⁸ Koncepcja tworzenia *European champions* sformułowana została przez byłego francuskiego ministra finansów Dominique Strauss-Kahn w raporcie pt. *Construire l'Europe Politique – 50 propositions pour l'Europe de demain*, kwiecień 2004.

⁵⁹ Por. *Will French and German Giants Ever Make it to the Altar?*, *Der Spiegel*, 19 listopada 2004 r.

niku fuzji Rhone-Pulenc i niemieckiego Hoechst. Początkowo rząd niemiecki zareagował na propozycję milczeniem, ale niemieccy pracownicy zatrudnieni w Aventisie głośno wyrażali swoje obawy przed utratą miejsc pracy. Następnie w maju rząd francuski ostatecznie przejął kontrolę nad gigantem przemysłowym – Alstomem. Dzięki temu ruchowi firma nie została przejęta przez niemieckiego konkurenta – Siemens. Konflikty i atmosfera wokół obu transakcji doprowadziły do jednego z poważniejszych napięć w stosunkach francusko-niemieckich. Mimo bowiem ogólnej zgody obu rządów co do konieczności prowadzenia aktywnej, protekcyjnej polityki przemysłowej w przypadku fuzji i połączeń rządy te traktować się będą jako rywale konkurujący o zachowanie jak największej części produkcji we własnym kraju. Zawsze aktualne pozostanie zatem pytanie, pod czyim przywództwem propozycje te będą realizowane.

Koncepcja stworzenia „championów europejskich” spotkała się ze zdecydowanym protestem. Kwestionowana jest przede wszystkim logika integracji przemysłu, forsowana przez państwa hołdujące starej szkole. Frits Bolkestein, były komisarz ds. rynku wewnętrznego, określił nawet wysiłki francusko-niemieckie jako „patetyczne”⁶⁰. Trzeba mieć świadomość, że wprowadzenie tej koncepcji w życie tak naprawdę powoduje unicestwienie polityki wspierania przedsiębiorczości. W przeciwieństwie bowiem do idei tworzenia sprzyjającego klimatu do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw w tym przypadku punktem wyjścia jest następująca konstatacja: bardziej efektywnym sposobem podniesienia konkurencyjności gospodarki jest udzielanie pomocy tylko największym przedsiębiorstwom. Były komisarz Mario Monti, pozytywnie odnosząc się do idei wspierania liderów przedsiębiorczości, podkreśla jednak, iż liderzy nie powinni powstawać w wyniku udzielanej im pomocy państwa i działań interwencyjnych: „Należy uzmysłwić zarówno przedsiębiorcom, jak i politykom-decydentom, iż tylko silna konkurencja może wzmocnić pozycję europejskiego biznesu na świecie. Rynek europejski nie stoi na przeszkodzie powstawania europejskich liderów”⁶¹.

⁶⁰ *Europe's dash for growth*, *The Economist*, 3 lutego 2005 r.

⁶¹ AmCham EU's 21st Annual Competition Policy Conference: Commissioner Mario Monti „Out With the Old, In With the New”, 15 czerwca 2004.

Polski punkt widzenia

W dyskusji wokół koncepcji tworzenia „championów europejskich” Polska wyrażała swój zdecydowany sprzeciw, uznając, że rządy państw członkowskich nie powinny ochraniać „liderów” czy też wybranych gałęzi przemysłu przed mechanizmami rynku, w celu zapewnienia im przewagi konkurencyjnej. Liderzy przedsiębiorczości nie powinni powstawać w wyniku udzielanej im pomocy państwa i działań interwencyjnych, lecz poprzez tworzenie odpowiednich warunków funkcjonowania dla całych sektorów oraz wolnej konkurencji. Polska podkreślała także swoje zaniepokojenie zmianą podejścia do problematyki małych i średnich przedsiębiorstw. O ile bowiem w ciągu ostatnich kilku lat panowało pełne zrozumienie dla ważnej roli, jaką dla przemysłu europejskiego odgrywają małe i średnie firmy, o tyle obecnie, poza wciąż obecną retoryką, polityka przemysłowa zdominowana jest przez interesy wielkiego przemysłu. Z tego też względu Polska deklarowała poparcie wszelkich inicjatyw mających na celu odwrócenie tej tendencji, uznając, że propozycje Komisji Europejskiej powierzające MSP rolę podwykonawców oraz uczestników klastrów budowanych wokół wielkiego przemysłu są niewystarczające.

Ustosunkowując się zaś do dyskusji na temat polityki przemysłowej, Polska akcentowała przede wszystkim potrzebę uwzględnienia odmienności struktury gospodarczej nowych państw członkowskich jako punktu wyjścia do opracowania ostatecznego instrumentarium europejskiej polityki przemysłowej, które sprzyjać będzie modernizacji oraz rozwojowi nowoczesnego przemysłu także w nowych krajach członkowskich. Ponadto wzrost dynamiki produktywności oraz konkurencyjności przemysłu europejskiego należy wiązać z pełnym wykorzystaniem potencjału rynku wewnętrznego, tak aby już na obecnym etapie zapewnić możliwie pełne wykorzystanie istniejących mechanizmów wspierania konkurencyjności (likwidacja istniejących barier na rynku wewnętrznym).

Wnioski

Stanowisku i opiniom wyrażanym przez Polskę nie towarzyszy dyskusja na płaszczyźnie polityki wewnętrznej, choć wypracowanie przez Polskę argumentów opartych na narodowych priorytetach polityki przemysłowej jest nie-

zbędne. Głównym powodem jest nie tyle stopień zaawansowania dyskusji na forum krajów członkowskich, ale przede wszystkim konieczność pobudzenia dyskusji wewnątrz kraju, ponieważ takiego swoistego „przewodnika” brakuje. Konieczne jest także uzyskanie pewności, w jakim zakresie powinniśmy uczestniczyć w budowie silnej, konkurencyjnej bazy przemysłowej Unii Europejskiej i czy – paradoksalnie – nie powinniśmy wspierać i włączyć się w budowę „championów europejskich”, bo może się okazać, iż jest to dla Polski korzystne?

Z pewnością coraz intensywniejsze procesy globalizacyjne wpływają na wzrost presji na podnoszenie konkurencyjności gospodarki europejskiej. Czy jednak wzrost konkurencyjności powinien się wiązać z budowaniem nowych podziałów i fragmentaryzacją obrazu gospodarczego Unii Europejskiej, na który składać się powinny wysoko zaawansowane technologicznie zagłębia przemysłowe i obszary peryferyjne? Wypracowaniu wewnętrznego konsensu towarzyszyć powinna wnikliwa obserwacja tendencji w unijnej polityce wspierania przedsiębiorczości.

W dużym uproszczeniu można przyjąć, że na tę politykę wpłynie rezultat ścierania się dwóch podejść. Cechą charakterystyczną pierwszego z nich jest przyzwolenie, aby wolny rynek kształtował zwycięzców i przegranych. Aby osiągnąć ten cel, należy zwiększać konkurencję i otworzyć rynki, stymulować prawo pracy, tak aby otwarcie rynków przyczyniało się do wzrostu miejsc pracy, a nie tylko było gwarancją pracy; przyspieszyć budowę rynku wewnętrznego we wszystkich sektorach, w szczególności zaś w sektorze usług. Podążanie w duchu drugiego podejścia oznacza otwarcie się na światową doskonałość – to konkurowanie z najbardziej wymagającymi rynkami i zapraszanie do udziału najlepszych graczy na rynku, którzy otoczeni będą szczególną troską ze strony rządowej polityki wspierania przedsiębiorstw oraz wzrostu innowacyjności. Jak długo nie zostanie rozwiązany ten właśnie podstawowy dylemat, tak długo będziemy mieć do czynienia ze sporami o sens tworzenia championów przemysłowych, czy też selekcji przedsiębiorstw na te „prowzrostowe”, którym należy się słuszna uwaga i pomoc, oraz resztę, naznaczoną w pewnym sensie „schyłkowością” i dotkliwością zmian strukturalnych.

Patrząc zaś bardziej pragmatycznie, w krótkiej perspektywie, trudno oczekiwać przełomu w rozwiązaniu tych problemów. Z pewnością ich temperatura zależy będzie od cyklu publikowania kolejnych dokumentów programowych Komisji Europejskiej oraz wytycznych i rekomendacji uzgadnianych na spotkaniach międzyrządowych.

Takim dokumentem jest z pewnością opublikowany 5 października 2005 r. komunikat Komisji określający kształt nowej polityki przemysłowej na najbliższe lata⁶². Polityka ta w intencji Komisji powinna być uzupełnieniem działań prowadzonych przez kraje członkowskie, a służących wsparciu budowy silnej i dynamicznej bazy przemysłowej. Co szczególnie istotne, Komisja Europejska wyraźnie zaznacza, że niemożliwy jest powrót do polityki przemysłowej z lat 70. XX wieku. Krytycznie odniesiono się także do francuskiej koncepcji wzmocnienia „championów europejskich”. Rola rządu została ograniczona do reagowania jedynie w sytuacjach, gdy ujawniające się niedoskonałości rynku usprawiedliwiają interwencje. Oznacza to także odejście od stosowania selektywnej polityki interwencjonistycznej.

O tym, że rozwiązania o charakterze protekcjonistycznym w debacie europejskiej nie będą tracić ani swojej siły, ani znaczenia (mimo wyraźnego sprzeciwu Komisji Europejskiej), świadczą chociażby ostatnie posunięcia rządu francuskiego. Na przełomie sierpnia i września 2005 r. francuskie ministerstwo gospodarki przedstawiło listę dziedzin gospodarki, które zostały uznane za strategiczne i zamknięte dla inwestycji zagranicznych⁶³. Tego typu propozycje specjalnego traktowania narodowych firm warto odnieść do szerszego kontekstu, zwłaszcza zaś ostatniej kampanii „ekonomicznego patriotyzmu” zapowiedzianej przez premiera Francji Dominique’a de Villepin służącej obronie największych francuskich przedsiębiorstw przed wrogimi przejęciami przez firmy zagraniczne.

Do końca 2006 r. nastąpi także intensyfikacja prac nad kształtem przyszłego wieloletniego programu wspierania przedsiębiorstw na lata 2007–2013 oraz nad zaprogramowaniem wykorzystania środków pochodzących z funduszy strukturalnych. Komisja Europejska zapowiada także publikację nowego komunikatu na temat roli i znaczenia małych i średnich przedsiębiorstw w Unii Europejskiej. W komunikacie zaakcentowana zostanie istotna rola, jaką odgrywają małe i średnie przedsiębiorstwa w kreowaniu długotrwałego wzrostu oraz tworzeniu miejsc pracy.

⁶² *Communication from the Commission, Implementing the Community Lisbon Programme: A Policy framework to strengthen EU manufacturing – towards a more integrated approach for industrial policy*, COM(2005)474 final, Brussels, 5.10.2005.

⁶³ Zgodnie z prawem wspólnotowym kraje członkowskie uzyskały prawo do ochrony tzw. strategicznych dziedzin, które mają największe znaczenie dla bezpieczeństwa państwa. Jednakże plany rządu francuskiego objęcia ochroną takich sektorów jak biotechnologie czy gry hazardowe uznać należy za nadinterpretację.

Rozdział VII

INICJATYWA *BETTER REGULATION*

„Czytanie zazwyczaj poprzedza pisanie. Impulsem do pisania jest niemal zawsze lektura”.

Susan Sontag, *Pisanie jako czytanie*

Przejrzystość oraz jakość prawa ma ogromne znaczenie dla konkurencyjności przedsiębiorstw oraz całej gospodarki. W żadnym wypadku zapewnianie właściwego otoczenia prawnego nie musi oznaczać, iż powinno obowiązywać niewiele aktów prawnych. W niektórych przypadkach właśnie precyzyjnie i szczegółowo uregulowane zagadnienia gwarantują dobre i konkurencyjne funkcjonowanie przedsiębiorstw. W dyskusji na temat wpływu prawa na konkurencyjność ekonomiczną rozważa się zasadniczo dwie kwestie: sposób tworzenia prawa oraz eliminowanie z już funkcjonującej legislacji przepisów, które to bądź się nie sprawdziły, bądź też nie przystają do realiów. W tym pierwszym przypadku chodzi o stworzenie metodologii tworzenia prawa, która będzie uwzględniała realne potrzeby uregulowania konkretnej kwestii, wpływ nowej legislacji na konkurencyjność i bezpieczeństwo konsumentów oraz nie będzie eliminowała możliwości stosowania innych sposobów unormowania danego problemu (np. poprzez samoregulację czy kodeksy dobrych praktyk). W drugim przypadku chodzi o stworzenie systemu, który będzie poddawał istniejącą legislację przeglądowi praktycznego i efektywnego funkcjonowania, tak aby nie nakładać na adresatów aktów prawnych niepotrzebnych obciążeń. Dlatego nieustannie trwa debata na temat znalezienia najlepszych sposobów dostosowania uregulowań prawnych do praktyki.

Polem takiej dyskusji jest inicjatywa Unii Europejskiej pod nazwą *Better Regulation*, stanowiąca jeden z priorytetów odnowionej Strategii lizbońskiej. Ma się ona przyczynić do stworzenia warunków umożliwiających zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Jakość regulacji prawnych ma wpływ na poziom innowacyjności i przedsiębiorczość, które w perspektywie długo-

terminowej napędzają wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Z tego powodu inicjatywa *Better Regulation* została uwzględniona w debacie na temat konkurencyjności Unii Europejskiej. Objętość prawa wspólnotowego wymusiła prace nad jego uproszczeniem, kodyfikacją oraz konsolidacją.

W tym rozdziale zostanie przedstawiona dyskusja nad realizacją inicjatywy *Better Regulation* w Unii Europejskiej oraz dylematy związane z jej kontynuacją w przyszłości. Historyczny rozwój inicjatywy został ograniczony do niezbędnego minimum. Została przedstawiona m.in. geneza inicjatywy *Better Regulation* oraz jej realizacja na poziomie wspólnotowym. Uwzględnione zostało również stanowisko Polski przedstawiane na forum Unii Europejskiej; podjęto też próbę określenia dylematów związanych z kontynuacją tej inicjatywy.

Geneza

Termin *Better Regulation* jest wykorzystywany do promowania podejmowania działań mających na celu ulepszenie procesu tworzenia prawa oraz poprawy ogólnej skuteczności i spójności aktów prawnych. W inicjatywie tej można wyróżnić dwa kierunki: poprawę procesu stanowienia nowego prawa oraz przegląd i poprawę jakości obowiązującej legislacji.

Można wymienić kilka czynników, które przyczyniły się do powstania i rozwoju inicjatywy *Better Regulation*, jest to m.in. budowa rynku wewnętrznego i związana z tym konieczność uporządkowania prawa wspólnotowego oraz kształtowanie świadomości, że tworzone prawo jest nie najlepszej jakości, przez co zmniejsza konkurencyjność przedsiębiorstw i gospodarki.

Pierwsze działania związane z poprawą tworzenia prawa wspólnotowego zostały podjęte w 1985 r., kiedy to przyjęto rezolucję Rady⁶⁴, w której „nowe podejście do harmonizacji technicznej i standaryzacji” zostało uznane za niezbędny warunek poprawy konkurencyjności przemysłu europejskiego. Okazało się ono efektywnym sposobem promocji innowacji produktów i swobodnego przepływu towarów w całej Unii Europejskiej. Jednocześnie jest to jeden z pierwszych przy-

⁶⁴ Rezolucja Rady z 7 maja 1985 r. w sprawie nowego podejścia do harmonizacji technicznej i standaryzacji, Dziennik Urzędowy C 136, 04/06/1985 P. 0001-0009.

kładów podejścia współregulacyjnego angażujący wszystkie zainteresowane strony w dążeniu do poprawy środowiska regulacyjnego.

W przeszłości regulacje zawierały cele, instrumenty, standardy, procedury, oceny zgodności. Z tego powodu były rozdrobnione, cząstkowe (przykładem jest 55 dyrektyw dotyczących pojazdów samochodowych), zbyt szczegółowe, o charakterze nakazowo-kontrolnym. Nie brano pod uwagę zasad pomocniczości i proporcjonalności. Tego typu podejście nie było elastyczne na tyle, aby uwzględniać zmiany społeczne i postęp technologiczny. Koszty egzekwowania i monitorowania tego typu regulacji były wysokie. Od skromnych początków w 1958 r., kiedy to wydano 20 rozporządzeń, ani jednej dyrektywy i 23 decyzje, łączna liczba aktów prawnych wydawanych w Brukseli gwałtownie rosła. Jako twórcza legislacji „Bruksela” osiągnęła szczyt w 1998 r., wydając 158 dyrektyw, 3008 rozporządzeń i 735 decyzji. Łącznie wydano wówczas 3725 aktów prawnych, co obrazuje wzrost biurokracji w porównaniu do roku 1958, kiedy to wydano zaledwie 43 akty prawne⁶⁵. Dla większości przedsiębiorstw 97 000 stron prawa wspólnotowego⁶⁶ (objętość prawa wtórnego stale się zwiększa do tego stopnia, że trudno jest ustalić liczbę stron *acquis communautaire*) jest źródłem zestawu obciążeń administracyjnych. Z badań wynika, iż firmy europejskie szacują koszty regulacji na 4% PKB Wspólnoty. Piętnaście procent tych kosztów (0,6% PKB wspólnoty) dałoby się uniknąć poprzez poprawę jakości regulacji. Oszczędności z tego tytułu wyniosłyby około 50 miliardów euro⁶⁷.

Istotne znaczenie w działaniach związanych z ulepszaniem prawa ma również fakt, iż elementy kosztów stałych związane ze zgodnością regulacyjną tworzą relatywnie wyższe obciążenia dostosowawcze dla małych firm. Z danych OECD wynika, że małe firmy (zatrudniające od 1–19 pracowników) ponoszą

⁶⁵ *Route map to reform: deregulation*, Tim Ambler, Keith Boyfield, Adam Smith Institute 2005.

⁶⁶ W komunikacie *Plan działań. Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*, COM (2002) 278, Komisja podała, iż objętość prawa wspólnotowego obejmuje 80 000 stron Dziennika Urzędowego Wspólnoty. W komunikacie *Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego*, COM (2003) 71, Komisja podała, iż w końcu 2002 r. objętość prawa obejmowała 97 000 stron Dziennika Urzędowego WE zawartych w 14 153 aktach prawnych.

⁶⁷ *Communication from the Commission, Simplifying and improving the regulatory environment*, COM (2001) 726.

ponadtrzykrotnie wyższe koszty regulacyjne na pracownika niż średnie firmy – liczące 20–49 pracowników – i ponad pięć razy wyższe niż duże firmy (50–500 pracowników). Inne źródła wskazują, że małe firmy, zatrudniające 1–2 pracowników, poświęcają prawie pięć razy więcej czasu na osobę na zajmowanie się przepisami prawnymi niż firmy zatrudniające 50 lub więcej pracowników. Z drugiej strony zauważono, że w przypadku sektora MŚP alternatywne sposoby regulacji, takie jak np. dobrowolne porozumienia, mogą być trudniejsze do dostosowania do praktyki niż w przypadku dużych firm. Duże przedsiębiorstwa doceniają regulacje, które określają cele i pożądany wynik, pozostawiając natomiast swobodę w wyborze metody ich osiągnięcia. Nie należy również zapominać, iż również państwa członkowskie zwiększają koszty regulacyjne i ograniczają korzyści, ponieważ wdrażają prawo wspólnotowe w sposób nieoptymalny (zjawisko *gold-plating*, czyli wprowadzania procedur, które nie są automatycznie wymagane przez dyrektywę, przekraczają minimum, które jest konieczne do spełnienia wymogów dyrektywy).

Dopiero od połowy lat 90. poprawę jakości regulacji charakteryzuje bardziej systematyczne podejście⁶⁸. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Edynburgu w grudniu 1992 r. uznano zadanie uproszczenia i poprawy jakości środowiska regulacyjnego za jeden z głównych priorytetów Wspólnoty⁶⁹. W 1995 r. jedynym zobowiązaniem wspólnotowym w zakresie inicjatywy *Better Regulation* była polityczna Deklaracja Komisji Europejskiej dołączona do Traktatu z Maastricht⁷⁰. Zasady dobrego prawa, które powinny być przestrzegane na poziomie wspólnotowym, zostały określone w Protokole w sprawie stosowania za-

⁶⁸ W 1986 r. Komisja Europejska wprowadziła system oceny wpływu aktów prawnych *Business Impact Assessment*, którego zadaniem było dostarczenie informacji o możliwych skutkach dla biznesu, oraz zapewnienie, że obciążenia nakładane przez nowy akt prawny na przedsiębiorstwa, a w szczególności na sektor małych i średnich przedsiębiorstw, zostały zminimalizowane.

⁶⁹ W komunikacie *Uproszczenie i poprawa jakości środowiska regulacyjnego* Komisja Europejska przyznała, że po dziewięciu latach od szczytu Rady Europejskiej w Edynburgu rezultaty są nadal dalekie od realizacji założonych przez Radę celów, z powodu złożoności zadania oraz braku wsparcia politycznego.

⁷⁰ Deklaracja nr 18 w sprawie szacunkowych kosztów wynikających z projektów Komisji – Konferencja przyjmuje do wiadomości zobowiązanie Komisji Europejskiej brania pod uwagę kosztów i korzyści, jakie związane są z jej projektami aktów prawnych dla władz publicznych państw członkowskich i wszelkich zainteresowanych stron.

sad pomocniczości i proporcjonalności załączonym do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 r.⁷¹

Decydującym dla obecnego znaczenia inicjatywy *Better Regulation* było uznanie reformy regulacyjnej za jeden z głównych elementów realizacji celów Strategii lizbońskiej. Rada Europejska podczas swoich obrad w 2000 r. zwróciła się z prośbą do Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej i państw członkowskich o przygotowanie do końca 2001 r. strategii dalszych skoordynowanych działań w celu uproszczenia środowiska regulacyjnego zarówno na poziomie Wspólnoty, jak i na poziomie państw członkowskich. W celu realizacji tych konkluzji ministrowie ds. administracji publicznej na posiedzeniu w Strasburgu w listopadzie 2000 r. przyjęli rezolucję w sprawie poprawy jakości regulacji w Unii Europejskiej. Na jej podstawie powołano grupę doradcą wysokiego szczebla (pod przewodnictwem Dieudonne'a Mandelkerna), której zadaniem było przygotowanie strategii, zgodnie z oczekiwaniami Rady Europejskiej. Raport końcowy „grupy Mandelkerna”, określający siedem głównych zasad poprawy jakości prawa, został przedstawiony w listopadzie 2001 r. Został on następnie wzmocniony przez *Białą Księgę* Komisji Europejskiej *European Governance* z 2001 r. Te dwa dokumenty stały się podstawą opublikowanego 5 czerwca 2002 r. komunikatu Komisji Europejskiej *Plan działań. Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*⁷². Komisja zobowiąza-

⁷¹ W drugiej połowie lat 90. Komisja podjęła wiele inicjatyw, która należy uznać za elementy poprawy otoczenia regulacyjnego, na podstawie których sformułowano konkretne działania. W 1998 r. w pełni wprowadzono inicjatywę *The Simpler Legislation for the Internal Market (SLIM)*, której celem była zmniejszenie barier legislacyjnych w obszarze prawa dotyczącego jednolitego rynku. Również w 1998 r. utworzono *A European Business Test Panel* w celu oceny reakcji przedsiębiorstw na proponowane działania legislacyjne. Między wrześniem 2000 r. a lutym 2002 r. Komisja Europejska przeprowadziła projekt pilotowy, którego zadaniem był przegląd funkcjonującej od 1986 r. oceny wpływu regulacji *the Business Impact Assessment*. Pilotaż dotyczył trzech kluczowych elementów oceny skutków regulacji: konsultacji zewnętrznych, analizy ekonomicznej oraz struktury organizacyjnej – propozycji legislacyjnych w obszarze detergentów, kompatybilności elektromagnetycznej, urządzeń elektrycznych i elektronicznych oraz towarów konfekcjonowanych. Wyniki tego projektu miały, z jednej strony, zbadać sposoby lepszego szacowania wpływu propozycji aktów prawnych na biznes. Z drugiej strony rezultaty tego projektu miały się przyczynić do dopracowania nowej spójnej metody oceny skutków regulacji stosowanej przez Komisję, która uwzględniałaby wpływ na środowisko, ocenę skutków społecznych i ekonomicznych, w tym wpływ na sektor przedsiębiorstw.

⁷² Komunikat Komisji Europejskiej *Plan działań. Uproszczenie i usprawnienie środowiska regulacyjnego*, COM (2002) 278.

ła się do podjęcia działań w ramach wypełniania jej traktatowych obowiązków, mających na celu polepszenie jakości regulacji już na etapie przedstawiania projektów aktów prawnych. Zaproponowała także działania, które w jej opinii powinny w tym zakresie podjąć Parlament Europejski i Rada UE. Zarazem podkreśliła, że upraszczaniu prawa na poziomie unijnym musi towarzyszyć równoległa aktywność państw członkowskich, zwłaszcza na etapie implementacji prawa wspólnotowego na poziomie krajowym.

Zgodnie z Planem działania i na podstawie wyników inicjatywa *Better Regulation* jest rozwijana poprzez takie działania jak zdefiniowanie minimalnych standardów konsultacji⁷³, uproszczenie obowiązującego prawa wspólnotowego⁷⁴, wprowadzenie od 2003 r., w formie wstępnych i rozszerzonych OSR systemu oceny skutków regulacji⁷⁵.

Dla intensyfikacji działań związanych z ulepszaniem prawa podstawowe znaczenie miały również zapisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), które przyczyniły się m.in. do wprowadzenia systemu oceny skutków regulacji w usystematyzowanej formie. Artykuł 157 TWE stał się podstawą do podejmowania działań zmierzających do poprawy środowiska działania przedsiębiorstw. Natomiast art. 127 TWE nakazuje Wspólnocie uwzględnianie celu, jakim jest wysoki stopień zatrudnienia przy definiowaniu i wykonywaniu polityk i działań Wspólnoty, a artykuły 152 i 153 TWE nakładają na Wspólnotę obowiązek zapewnienia wysokiego stopnia ochrony zdrowia i konsumentów przy określaniu polityk i działań. Ponadto we wspomnianej już deklaracji dołączonej do Traktatu o Unii Europejskiej Komisja zobowiązała się uwzględniać koszty i korzyści przy przygotowywaniu inicjatyw legislacyjnych.

⁷³ Komunikat Komisji Europejskiej *W kierunku wzmocnionej kultury konsultacji i dialogu – ogólne zasady i minimalne standardy konsultacji z zainteresowanymi stronami*, COM (2002) 704.

⁷⁴ Komunikat Komisji Europejskiej *Aktualizacja i uproszczenie prawa wspólnotowego*, COM (2003) 71.

⁷⁵ Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący oceny skutków regulacji, COM (2002)276.

Debata w Unii Europejskiej

Efektem raportu Mandelkerna oraz komunikatów Komisji było ogłoszenie 26 stycznia 2004 r. przez prezydencje: irlandzką, holenderską, luksemburską i brytyjską wspólnej deklaracji w celu uznania za priorytet reformy regulacyjnej w latach 2004 i 2005. Zaproponowano w niej m.in. nowe sposoby monitorowania i wspierania procesu reformy regulacyjnej, wyznaczenie w nowej Komisji Europejskiej jej wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za kierowanie reformą, poprawę jakości propozycji aktów prawnych, ustalenie między Radą i Komisją Europejską harmonogramu procesu uproszczenia na lata 2004 i 2005, bardziej aktywne i powszechne wykorzystywanie alternatyw regulacji oraz zobowiązanie się państw członkowskich do reformowania procesu stanowienia prawa i poprawy jakości aktów prawnych na poziomie narodowym.

7 grudnia 2004 r. do inicjatywy czterech prezydencji przyłączyły się również Austria i Finlandia, przedłużając w ten sposób intencję priorytetowego traktowania inicjatywy *Better Regulation* do końca 2006 r.

Deklaracja sześciu prezydencji postuluje konkretne działania i sugeruje termin ich realizacji. Uznano, że metodologia mierzenia obciążeń administracyjnych powinna zostać zaprezentowana i wdrożona przez Komisję jeszcze w 2005 r. Przed końcem 2005 r. ocenienie obciążeń administracyjnych powinno się stać elementem oceny skutków regulacji przeprowadzanych przez Komisję. Ponadto obciążenia administracyjne powinny być uwzględniane w procesie upraszczania prawa. Zaproponowano też, aby Rada dokonywała corocznego przeglądu zmian w zakresie obciążeń administracyjnych w przepisach unijnych.

W inicjatywie podkreślono, iż reforma regulacyjna jest długotrwałym i stałym procesem, a wzmocnienie otoczenia regulacyjnego powinno być traktowane horyzontalnie. Przede wszystkim wskazano na konieczność podjęcia działań, które pozwolą na ocenę i kontrolę wpływu kosztów administracyjnych na gospodarkę, w tym funkcjonowanie przedsiębiorstw i na konkurencyjność Unii Europejskiej. Podkreślono też kwestię opracowania wskaźników pomiaru postępu w zakresie jakości regulacji oraz reform na poziomie unijnym i poziomie państw członkowskich. Duże znaczenie nadano wzmocnieniu procesu konsultacji propozycji aktów prawnych ze wszystkimi zainteresowanymi partnerami społecznymi, w szczególności poprzez zapewnienie systematycznego sto-

sowania niezależnych metod konsultacyjnych propozycji wspólnotowych (*Zielone i Białe Księgi*). Zaproponowano także opracowanie systemu kontroli jakości (*ex post*) dobrych i złych praktyk w ocenach skutków regulacji. Istotne znaczenie przypisano również stosowaniu opcji nietworzenia nowych dodatkowych aktów prawnych, ale oparciu się na innych metodach regulowania otoczenia biznesu, w tym samoregulacji, a także opcji „zerowej”, czyli pozostawienia stanu obowiązującego.

Celem inicjatywy czterech prezydencji (a następnie sześciu) było przekazanie Komisji Europejskiej wyraźnego sygnału, że poprawa jakości regulacji będzie jedną z ważniejszych długoterminowych kwestii w programie prac Rady Unii Europejskiej. Państwa członkowskie dały tym samym ostrzeżenie Komisji, że nie powinna dążyć do opóźniania prac i oczekiwać na zmianę przewodnictwa w Radzie. Jednocześnie prezydencje potwierdziły, że *Better Regulation* nie jest procesem faworyzowanym wyłącznie przez jedno państwo członkowskie. Do irlandzkiego przewodnictwa w Unii przyjęto wiele konkluzji Rady Europejskiej i Rady ds. Konkurencyjności, które tylko ogólnikowo potwierdzały istotę problemu, bez formułowania szczegółów operacyjnych. Debata prowadzona w Radzie Unii Europejskiej była określana jako „lot na wysokości trzydziestu tysięcy kilometrów i opisywaniu, jak powinien wyglądać świat”. Istniała potrzeba szczegółowego podejścia do problematyki *Better Regulation*. Inicjatywa prezydencji oraz holenderskie przewodnictwo w Radzie przeorientowało i skonkretyzowało dyskusję w Unii⁷⁶.

W czasie prezydencji holenderskiej po raz pierwszy została przeprowadzona w Radzie ds. Konkurencyjności dyskusja nad aktami prawnymi, które w pierwszej kolejności powinny zostać uproszczone oraz wykonano badanie pilotowe oceny skutków poprawek Rady na przykładzie projektu dyrektywy w sprawie baterii i akumulatorów. W tej pierwszej kwestii państwa członkowskie – w tym

⁷⁶ Dyskusja nad sposobami rozwoju inicjatywy *Better Regulation* jest prowadzona również przez niezależne ośrodki w państwach członkowskich. Brytyjski niezależny zespół ds. lepszego prawa (*Better Regulation Task Force*) opublikował w grudniu 2004 r. raport pt. *Make it Simple – Make it Better – the benefits of simplifying EU legislation for citizens and business*, który odnosi się do procesu upraszczania prawa wspólnotowego. W 2005 r. *Better Regulation Task Force* wydał raport *Less is more* rekomendujący rządowi brytyjskiemu zastosowanie Standardowego Modelu Kosztowego w Wielkiej Brytanii. Na 2005 r. *Better Regulation Task Force* planuje wydanie dwóch raportów, pierwszy będzie dotyczył procesu konsultacji, a drugi stosowania alternatyw do regulacji.

Polska – przekazały łącznie 330 propozycji uproszczeń obejmujących 240 aktów prawnych. Propozycje te objęły wszystkie aspekty uproszczenia⁷⁷. Uzgodnienie wspólnego stanowiska napotkało na problemy wynikające z tempa prac i liczby propozycji, które należało przeanalizować, oraz doprowadziło do prowadzenia ciągłej dyskusji nad kryteriami wyboru. Ponadto kilka państw członkowskich i Komisja Europejska zdecydowanie sprzeciwiły się objęciu pewnych propozycji uproszczeniem. Sytuacja ta dotyczyła m.in. dyrektywy w sprawie zintegrowanego zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (IPPC) oraz dyrektywy o ochronie danych osobowych. Wątpliwości co do zasadności włączenia do priorytetowych aktów prawnych niektórych propozycji przez część państw zderzały się z pełnym poparciem ze strony innych państw. Ostatecznie Rada ds. Konkurencyjności uzgodniła 15 propozycji do uproszczenia.

Na polu *Better Regulation* zarysował się realny konflikt kompetencyjny między Komisją Europejską a Radą UE, co było szczególnie widoczne w zakresie upraszczania prawa wspólnotowego. Ćwiczenie w zakresie uproszczenia, przeprowadzone poprzez Radę ds. Konkurencyjności, nie było traktowane przez Komisję jako działanie komplementarne w stosunku do prowadzonych przez nią prac. Komisja traktowała aktywność Rady jako proces konkurencyjny, czemu dała wyraz poprzez dwa działania. Zaakceptowana przez Radę ds. Konkurencyjności w listopadzie 2004 r. lista 15 propozycji do uproszczenia została przekazana Komisji Europejskiej z prośbą o uwzględnienie jej w programie prac Komisji w 2005 r. Ostateczną decyzję co do ich uwzględnienia miała podjąć Komisja Europejska, która w planie prac na rok 2005 uwzględniła tylko 3 propozycje Rady.

Na początku 2005 r. państwa członkowskie zwróciły się z pytaniem do Komisji o powody nieuwzględnienia większej liczby propozycji Rady. Komisja argumentowała, że nie wszystkie propozycje wymagają inicjatywy legisla-

⁷⁷ Państwa członkowskie zgłosiły propozycje dotyczące:

- kodyfikacji i konsolidacji *acquis* (głównie w obszarze transportu),
- ograniczenia obowiązków informowania i raportowania (głównie w obszarze statystyka),
- eliminacji problemów związanych z przeregulowaniem i nawarstwianiem się przepisów (głównie w *e-commerce*),
- wyłączenia określonych typów działalności spod przepisów (głównie legislacja socjalna i ochrona środowiska),
- uproszczenia zasad dostępu do wspólnotowych programów pomocowych (funduszy strukturalnych czy programów edukacyjnych).

cyjnej. Wyjaśnienie to nie było wiarygodne, ponieważ w planie prac Komisji na rok 2005 zostały podane zarówno działania nielegislacyjne, jak i działania ustawodawcze. W kwietniu 2005 r. podczas dyskusji nad komunikatem Komisji *Poprawa jakości prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej* na posiedzeniu grupy roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu Francja ponownie wskazała na brak odniesienia do priorytetów Rady i poprosiła o wytłumaczenie braku informacji w tym zakresie. W dyskusji nad wykorzystaniem prac Rady Komisja podkreśla, że wiceprzewodniczący Günter Verheugen poinformował Radę ds. Konkurencyjności na początku marca i ponownie 18 kwietnia 2005 r., iż w Komisji trwają prace nad jej propozycjami. Komisja wskazała, iż w przypadku 7–8 propozycji muszą zostać podjęte badania, w jaki sposób należy się zająć tymi propozycjami przed podjęciem ostatecznej decyzji. Zdaniem Komisji lepsze byłoby również zastosowanie podejścia sektorowego, a propozycje Rady nie dotyczą sektorów, lecz konkretnych aktów prawnych. Komisja przy każdej okazji informowała, że jeszcze w 2005 r. ustosunkuje się do zgłoszonych propozycji.

Mimo że lista 15 propozycji przyjęta przez Radę ds. Konkurencyjności w listopadzie 2004 r. nie zawiera może najbardziej znaczących propozycji (przede wszystkim ze względu na dwa ograniczenia – jednomyślnie przyjmowanie konkluzji Rady oraz krótki okres pracy), to udało się jej zademonstrować, że jest możliwe stworzenie listy konkretnych propozycji, przy uwzględnieniu wkładu państw członkowskich. Kontynuowanie działań Rady jest możliwe, ale pod warunkiem że wyniki jej prac będą uwzględniane przez Komisję. Dyskusja nad uproszczeniem prowadzona w grupie roboczej ds. konkurencyjności została częściowo przeniesiona do nowo utworzonej grupy roboczej ds. horyzontalnych kwestii rolnych. Do tej grupy do dalszych prac skierowano propozycje uproszczenia legislacji rolnej. Jednak, zdaniem Komisji, celem uproszczenia jest znalezienie efektywnych sposobów osiągnięcia celów WPR, ale nie może ono prowadzić do obejścia wymagań czy otwierania dyskusji w dążeniu do osiągnięcia tych priorytetów, których nie udało się osiągnąć w trakcie dyskusji nad przygotowaniem uproszczonych przepisów.

Na posiedzeniu Rady ds. Rolnictwa i Rybołówstwa w dniach 21–22 grudnia 2004 r. komisarz Fischer Boel zwróciła uwagę, że budowany przez ostatnie 40 lat kształt WPR wymaga uproszczenia i odejścia od szczegółowości aktów prawnych. Zobowiązała się ona do przygotowania dokumentu, który

kompleksowo traktowałby problem uroszczenia legislacji rolnej, określając jego możliwości i granice. Komunikat został opublikowany 19 października 2005 r. Został w nim przedstawiony zarys planu upraszczania w zakresie Wspólnej Polityki Rolnej. W komunikacie podkreślono, że prace nad uproszczeniem WPR zostały podjęte przez Komisję Europejską ponad 10 lat temu i obecnie wchodzi w nową fazę. Komunikat jest częścią wkładu WPR w realizację celów Strategii lizbońskiej oraz koncepcji Komisji w zakresie poprawy zarządzania. Należy jednak podkreślić, że stosunkowo duża liczba zaplanowanych do realizacji działań została przedstawiona w formie deklaratywnej, tj. dotyczy zbadania możliwości podjęcia określonego działania bez zobowiązań do podjęcia prac. Może to sugerować, że do chwili obecnej Komisja nie zweryfikowała jeszcze dziedzin, w których uproszczenia mogą i powinny zostać dokonane. Jednym z tych obszarów, który nie został wskazany w omawianym komunikacie, jest zbiór przepisów wprowadzających zasadę współzależności (*cross-compliance*). Komisja nie jest pewna potencjału uproszczenia i poprawy jakości prawa w ramach WPR.

W grudniu 2004 r. Komisja Europejska przyjęła komunikat *Perspektywy dla uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego Wspólnej Polityki Rybołówstwa* oraz dokument roboczy *Analiza możliwości uproszczenia i poprawy środowiska regulacyjnego Wspólnej Polityki Rybołówstwa i jej skutki*. Przed końcem 2005 r. zapowiedziano przyjęcie przez Komisję wieloletniego planu uproszczenia tej polityki.

Zignorowanie przez Komisję prac Rady UE wpłynęło na plany prezydencji luksemburskiej i brytyjskiej, które zrezygnowały ze wspólnej inicjatywy przeprowadzenia drugiego przeglądu legislacji na forum Rady. Prezydencja luksemburska skupiła się głównie na przygotowywaniu konkluzji. W kwietniu, na etapie prac nad kolejnymi konkluzjami Rady, grupa państw członkowskich (Niemcy, Irlandia, Dania, Holandia oraz Portugalia) z rezerwą przyjęła konieczność przygotowania kolejnych konkluzji w sprawie *Better Regulation*. Ich wątpliwość budziła wartość dodana poprzednich wersji. Państwa te wyraziły obawę, że Rada przyjęła wiele dokumentów, ale Komisja nie podjęła żadnych działań. Wskazywało to na niską skuteczność działania oraz na słabą współpracę między Komisją oraz Radą. Zdaniem tych państw praca nad konkluzjami miałaby sens tylko wtedy, gdyby były one bardziej konkretne. Wskazały też zestaw działań do realizacji przez państwa członkowskie, Komisję Euro-

pejską oraz Parlament. Prezydencja uznała jednak przygotowanie kolejnych konkluzji za celowe. Jej zdaniem miały one pomóc w określeniu priorytetowych i istotnych działań. Prezydencja uzyskała poparcie Wielkiej Brytanii, Belgii, Polski, Francji, Malty oraz Finlandii. Wielka Brytania potwierdziła, że *Better Regulation* będzie głównym priorytetem jej przewodnictwa w Radzie i przyjęcie kolejnych konkluzji jest dla niej ważne.

Drugą akcją Komisji Europejskiej było całkowite przejście inicjatywy w projekcie *Better Regulation*. 16 marca 2005 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat pt. *Poprawa jakości prawa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w Unii Europejskiej*⁷⁸, który jest bezpośrednim nawiązaniem do przeglądu śródkresowego Strategii lizbońskiej i stanowi wkład do działań zgłoszonych w komunikacie Komisji *Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii lizbońskiej*⁷⁹. Załącznikiem do komunikatu był dokument roboczy Komisji Europejskiej pt. *Ograniczanie kosztów administracyjnych nałożonych przez legislację*⁸⁰, w którym zaproponowano model kosztów administracyjnych netto UE.

Komisja zastrzegła, że jej celem nie jest prezentacja nowych pomysłów w zakresie stanowienia prawa, gdyż prace w tym zakresie są już prowadzone. Zdobyła już w tej dziedzinie doświadczenie, przedstawiając w 2002 r. plan działania w zakresie poprawy prawa, a następnie rozwijając tę tematykę w międzyinstytucjonalnym porozumieniu o lepszym stanowieniu prawa (*Interinstitutional Agreement on better law making – IIA*). Celem politycznym Komisji jest zoptymalizowanie *Better Regulation* w celu osiągnięcia założeń Strategii lizbońskiej. Komisja podkreślała, że marcowy komunikat nie definiuje ani nie zastępuje planu działania z 2002 r., a jej zamiarem jest kontynuowanie zapro-

⁷⁸ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union*, COM (2005) 97.

⁷⁹ W komunikacie *Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii lizbońskiej* Komisja zaproponowała program działań Strategii lizbońskiej określający priorytety, które pomogą Unii Europejskiej i państwom członkowskim zwiększać wydajność i stworzyć więcej lepszych miejsc pracy. W ramach zadania „Uczynienie z Europy bardziej atrakcyjnego miejsca do lokowania inwestycji i podejmowania pracy” Komisja proponuje działania w zakresie poprawy jakości regulacji na poziomach europejskim i narodowym.

⁸⁰ *Commission Staff Working Document Annex to the Communication on Better Regulation for Growth and Jobs in the European Union, Minimising administrative costs imposed by legislation. Detailed outline of a possible EU Net Administrative Cost Model*, COM (2005) 97 final.

ponowanych w tym dokumencie działań. Natomiast nowy komunikat identyfikuje działania, które będą miały, jej zdaniem, wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Wiceprzewodniczącemu Komisji Europejskiej Günterowi Verheugenowi została powierzona odpowiedzialność za prowadzenie reformy regulacyjnej. Grupie komisarzy zajmujących się konkurencyjnością⁸¹ została powierzona odpowiedzialność jednocześnie za uproszczenie prawa wspólnotowego, przygotowanie pod kątem politycznym oceny propozycji aktów prawnych będących w toku prac legislacyjnych, przygotowanie wskaźników oceny reformy regulacyjnej oraz przegląd jakości ocen skutków regulacji prawnych i przygotowanie nowych wytycznych w tym zakresie. Przejęcie inicjatywy zostało potwierdzone listem komisarza Verheugena, w którym państwa członkowskie zostały poproszone o wskazanie aktów prawnych wymagających uproszczenia. Z porównania listu komisarza i wspólnego listu prezydencji irlandzkiej i holenderskiej wynika jego zaskakująca lakoniczność. Komisarz nie informuje, w jaki sposób wkład państw członkowskich zostanie wykorzystany, nie przedstawia harmonogramu prac i nie wskazuje kryteriów wyboru propozycji uproszczeń.

W ramach dyskusji na forum grupy roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu Holandia, Estonia, Włochy, Dania oraz Hiszpania prosiły o wyjaśnienie treści listu komisarza Verheugena. Państwa te oczekiwały na informację, jak szczegółowe powinny być zgłoszenia, czy powinny dotyczyć konkretnych aktów prawnych, czy też sektorów. Państwa te interesowała także informacja, czy mają zgłaszać nowe propozycje, czy mogą również przesłać te, które już zgłosiły prezydencji holenderskiej, a które nie zostały uwzględnione wśród 15 priorytetów do uproszczenia. Państwa te zwróciły Komisji uwagę, że ze wcześniejszych doświadczeń wynika, iż przekazywanie propozycji powinno następować wraz z sugestią rozwiązania danego problemu. Opowiedziały się również za przesyłaniem szczegółowych propozycji. Włochy i Portugalia podkreśliły, że to Komisja powinna najpierw wyjaśnić, co zamierza zrobić w sprawie 15 propozycji do uproszczenia i jakie działania zostaną w związku z tym podjęte. Państwa te wyraziły niezadowolony z dotychczasowych prac Komisji w sprawie priorytetów Rady.

Komisja ustosunkowując się do uwag, poinformowała, że nie chciała ograniczać państw członkowskich i sformułowała list, w sposób otwarty pozostawia-

⁸¹ Günter Verheugen, Janez Potočnik, Markos Kyprianou, Neelie Kroes, Cherlie McCreevy, Peter Mandelson.

wiając odpowiedzi i ich szczegółowość do decyzji państw członkowskich. Jednocześnie opowiedziała się za przesyłaniem jej szczegółowych propozycji identyfikujących akt prawny, problem oraz możliwości jego rozwiązania.

W marcowym komunikacie w sprawie poprawy jakości prawa Komisja Europejska zobowiązała się do opracowania zintegrowanego sektorowego planu w zakresie uproszczenia. Na nieformalnym posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności w lipcu 2005 r. został przedstawiony pierwszy nieformalny dokument Komisji Europejskiej *Reflection paper of the commission services on better regulation*, który jest w zasadzie projektem komunikatu Komisji. Zdaniem Komisji rozpoczęty w lutym 2003 r. ramowy program działań wygasł pod koniec 2004 r. i należy ponownie zdefiniować kierunki przyszłych prac uproszczeniowych. Dotychczas podejmowane działania są opóźnione w realizacji i można domniemywać, iż opóźnienie prac ma na celu wykorzystanie roku 2005 na odrobienie zaległości, konsultacje z zainteresowanymi stronami, odniesienie się do propozycji Rady ds. Konkurencyjności lub powstrzymanie pomysłów kontynuowania uproszczenia legislacji w poszczególnych formacjach Rady UE. Intencją Komisji było przygotowanie kolejnej fazy programu w zakresie uproszczenia spójnej z jej wizją polityki konkurencyjności, która powstanie we współpracy z zainteresowanymi stronami i całym sektorem przemysłowym. Komisja zidentyfikowała trzy priorytetowe sektory wymagające dokonania uproszczeń: motoryzacyjny, budowlany oraz sektor odpadów. Wybrano je ze względu na akumulację w nich tekstów legislacyjnych, ich znaczenie dla konkurencyjności gospodarki oraz rosnącą liczbę skarg zgłaszanych ze strony przemysłu. W *Reflection paper* Komisja poinformowała, że w 2005 r. jej prace obejmą 13 z 15 priorytetów Rady. *Reflection paper* był, niestety, kolejnym sprawozdaniem z realizowanych i planowych działań, nie wnosząc nowych elementów. Komisja zapowiedziała jedynie, że zamierza się przyjrzeć wstępnej liście 144 propozycji uproszczeniowych, nad którymi toczyły się prace w grupie roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu w październiku 2004 r. w trakcie przygotowań listy priorytetów państw członkowskich. Na posiedzeniu nieformalnej Rady ds. Konkurencyjności w Cardiff komisarz Verheugen nie przedstawił żadnych dodatkowych informacji na temat uproszczenia i, wbrew oczekiwaniom, nie omówił szczegółowo działań, które Komisja podjęła lub zamierza podjąć wobec propozycji Rady. Ze względu na ciągłe zapewnienia Komisji o trwających pracach nad listopadową listą priorytetów państwa członkow-

skie spodziewały się, że załącznikiem do nieformalnego dokumentu będzie aneks przedstawiający te prace.

W marcowym komunikacie Komisja zaproponowała stworzenie w 2005 r. grupy krajowych ekspertów wysokiego szczebla. Miałaby ona pełnić funkcję doradczą dla Komisji Europejskiej w sprawach związanych z realizacją projektu *Better Regulation*, w szczególności w zakresie uproszczenia i oceny skutków regulacji. Poprzez grupę miałyby być dokonywana także ocena wprowadzenia i funkcjonowania systemu poprawy jakości regulacji, na podstawie wskaźników jakości regulacji oraz poprzez *peer reviews* w zakresie zdolności zarządzania regulacyjnego w państwach członkowskich. Zdecydowana większość państw członkowskich ze sceptycyzmem przyjęła powołanie tej grupy przez Komisję Europejską, uważając, że w ramach już istniejących grup można ściśle współpracować z Komisją w sprawie *Better Regulation*. Informacja o określeniu mandatu wywołała zamieszanie wśród państw członkowskich, które spodziewały się doradczej roli grupy, bez jej wpływu na politykę państw członkowskich prowadzoną na poziomie krajowym. Komisji zależy jednak na mobilizacji państw członkowskich i wzmocnieniu inicjatywy poprawy jakości prawa na poziomie państw członkowskich poprzez udział w pracach grupy ekspertów. Działania te mogą oznaczać, że Komisja Europejska będzie chciała mieć wpływ na realizację tej polityki i opracowanie przez państwa członkowskie narodowych strategii w zakresie poprawy jakości prawa.

Upraszczenie prawa wspólnotowego będzie kontynuowane w ścisłym połączeniu zasad inicjatywy *Better Regulation* z poszczególnymi obszarami i sektorami. 28 września 2005 r. Komisja Europejska opublikowała dokument roboczy *Poprawa jakości prawa a strategie tematyczne w dziedzinie ochrony środowiska*. Intencją Komisji było uwzględnienie zasad lepszego stanowienia prawa i poprawy jakości legislacji w siedmiu strategiach tematycznych w dziedzinie ochrony środowiska. Dokument omawia sposób, w jaki poszczególne zasady inicjatywy *Better Regulation* będą stosowane w pracach nad strategiami tematycznymi w obszarze środowisko. Główne znaczenie dla procesu ma opublikowany 25 października 2005 r. komunikat *Wdrożenie wspólnotowego programu lizbońskiego: strategia uproszczenia środowiska regulacyjnego*, w którym zapowiedziano kompleksowy program uproszczenia prawa wspólnotowego.

Należy się jednak zastanowić, czy równoległe do procesu upraszczania działań Komisji wskazane jest prowadzenie programu upraszczania prac w Radzie Unii Europejskiej? Komisja zaproponowała pewne rozwiązanie w komunikacie z 25 października. Grupa komisarzy ds. konkurencyjności będzie koordynowała przygotowanie zasad współpracy między Komisją a pracami podejmowanymi przez Radę ds. Konkurencyjności w zakresie uproszczenia. Poszczególni komisarze zostaną zaproszeni do współpracy w tym zakresie, jeśli omówione propozycje legislacyjne będą należały do ich kompetencji.

Rada wykazała, że jest w stanie przeprowadzić ten proces, natomiast Komisja swymi licznymi działaniami pokazała, że jej wolą jest pozostawienie tego procesu w jej wyłącznej gestii. Współpraca z Komisją jest konieczna i możliwa, pod warunkiem że państwa członkowskie przyjmą dokonany przez nią harmonogram i wybór dziedzin wymagających uproszczenia. Komisja Europejska kładzie duży nacisk na poprawę jakości regulacji prawnych na poziomie narodowym, a jednocześnie nie korzysta z działań podjętych przez państwa członkowskie w tym zakresie. Nawet przy podejmowaniu działań na poziomie krajowym nie da się uniknąć współpracy z Komisją. Legislacja krajowa transponuje bowiem przepisy wspólnotowe i w przypadku zidentyfikowania aktów prawnych do uproszczenia konieczne jest wspólne działanie Komisji i państw członkowskich. Problemów związanych z transponowanymi przepisami nie można tłumaczyć jedynie zjawiskiem *gold-plating*. Na przykład w Holandii wymogi dotyczące produktów i ich bezpieczeństwa (kwestie związane ze znakowaniem środków spożywczych), które wynikają w 98% ze wspólnotowych przepisów, znajdują się w grupie 10 aktów prawnych stwarzających największe obciążenia administracyjne dla biznesu. Według szacunków koszt obciążeń administracyjnych związanych z wymogami dotyczącymi znakowania żywności wynosi 1 mld 200 mln euro rocznie. Ograniczenie obciążeń dla przedsiębiorców w tym zakresie będzie możliwe dopiero po wprowadzeniu uproszczeń na poziomie wspólnotowym. Problemy związane ze znakowaniem środków spożywczych są związane z rozbięciem przepisów wspólnotowych w wielu aktach prawnych (dyrektywa horyzontalna i szczegółowe przepisy wspólnotowe), jak również z różną formą tych aktów (dyrektywy i rozporządzenia). Powoduje to dodatkowe trudności z transpozycją przepisów, a wprowadzenie uproszczeń w zakresie znakowania środków spożywczych powinno objąć przede wszystkim opracowanie kompleksowego aktu prawnego w formie rozporządzenia.

Kolejną inicjatywą Komisji Europejskiej w ramach poprawy jakości prawa wspólnotowego była decyzja o przeprowadzeniu przeglądu propozycji ustawodawczych będących na etapie prac legislacyjnych. Wyniki przeglądu zostały przedstawione przez Komisję 27 września 2005 r. Celem tego działania było sprawdzenie, czy wszystkie propozycje legislacyjne są w pełni zgodne z priorytetami politycznymi i czy zmiana okoliczności nie uzasadnia rewizji podejścia zastosowanego przy ich tworzeniu. Jako pierwsze rozdanie zaproponowano szczegółowy przegląd wszystkich propozycji przyjętych przez Komisję przed 1 stycznia 2004 r., skupiając uwagę zwłaszcza na tych:

- w których postępy w procesie legislacyjnym są szczególnie powolne;
- w stosunku do których nie przeprowadzono oceny skutków regulacji (OSR) lub jej wykonania nie można uznać za całościowe, m.in. z powodu zmiany okoliczności, co stwarza konieczność jej powtórzenia.

Zastosowano merytoryczne kryterium oceny propozycji, które zostały przeanalizowane pod kątem ich spójności z celami Strategii lizbońskiej, a w szczególności z aspektem konkurencyjności. W tym przypadku zastosowano kryteria wyszczególnione w teście konkurencyjności, który jest częścią zrewidowanych wytycznych w sprawie oceny skutków regulacji⁸².

Łącznie zidentyfikowano 183 propozycje ustawodawcze czekające na realizację i przyjęte przed 1 stycznia 2004 r.

W wyniku przeglądu zdecydowano się na podjęcie dwóch typów działań:

- wycofania propozycji.

⁸² Czy dana opcja ma wpływ na pozycję konkurencyjną firm unijnych wobec ich rywali z innych państw? Czy wywołuje transgraniczne przepływy inwestycji (włączywszy w to przeniesienie działalności gospodarczej)? Czy proponowane działania są konieczne do skorygowania niepożądanych skutków procesów rynkowych na rynkach europejskich? Komisja rozwinęła te pytania w następujący sposób: propozycja ustawodawcza może mieć konsekwencje dla warunków, w których europejskie przedsiębiorstwa działają w porównaniu z ich konkurentami z państw pozaeuropejskich. W celu ustalenia, czy propozycja ma wpływ na konkurencyjność, należy ustalić, czy zwiększa, czy zmniejsza różnice między reżimami ustawodawczymi, w których działają przedsiębiorstwa unijne i ich konkurenci z innych państw. Czy proponowane ustawodawstwo daje przewagę, czy stawia unijne przedsiębiorstwa w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z ich zagranicznymi konkurentami? Czy propozycja ułatwia, czy utrudnia handel i przepływy inwestycji w ramach UE albo z UE do państw leżących poza Unią? Czy propozycja może spowodować przeniesienie działalności gospodarczej do lub z państw będących poza UE?

Komisja ma zamiar wycofać z prac legislacyjnych łącznie 68 projektów aktów prawnych. Uznano, że propozycje te nie są spójne z celami Strategii lizbońskiej, zasadami inicjatywy *Better Regulation* lub postępy prac legislacyjnych w odniesieniu do tych projektów nie są satysfakcjonujące. W przypadku części propozycji ich cele zostały zrealizowane innymi środkami. Niektóre propozycje mogą zostać ponownie rozważone w świetle wyników dalszych analiz. W tym przypadku Komisja Europejska ma zamiar ponownie rozważyć potrzebę interwencji legislacyjnej po przeprowadzeniu pełnej oceny skutków regulacji;

- utrzymanie propozycji w toku prac legislacyjnych, ale przeprowadzenie wobec nich dodatkowych analiz.

Działania te będą dotyczyć 5 aktów prawnych, m.in. dotyczących gazów zawierających fluor i przesyłu opadów.

W wyniku przeglądu zidentyfikowano łącznie 73 propozycje, które będą przedmiotem interwencji. W przypadku 31% wszystkich projektów aktów prawnych będących w toku prac legislacyjnych i przyjętych przed 1 stycznia 2004 r. zdecydowano o ich wycofaniu z procesu. Większość propozycji na liście Komisji jest w zdecydowanym stopniu nieaktualna. Prawdopodobnie i tak musiałyby one zostać wycofane z procesu legislacyjnego. W przypadku znacznej części propozycji do wycofania mamy do czynienia z przeglądem wyłącznie technicznym. Przeważnie są one nieaktualne i poza wpływem na łączną statystykę aktów do wycofania nie można się w nich doszukać powiązania z inicjatywą *Better Regulation*, a w szczególności negatywnego wpływu na konkurencyjność czy wzrost gospodarczy. W znacznej części eliminacja tych propozycji jest związana ze stanem zaawansowania prac w procesie legislacyjnym (np. brakiem porozumienia politycznego). Wartość dodaną prac Komisji można zauważyć jedynie w odniesieniu do projektów aktów prawnych wymienionych w części 2 i 3 komunikatu.

Z poprawą jakości oceny skutków regulacji związane jest również przeprowadzanie działań na różnych etapach procesu legislacyjnego wobec wybranych, znaczących poprawek wprowadzanych przez Radę UE i Parlament Europejski do propozycji legislacyjnej Komisji Europejskiej. Na podstawie pilotażu przeprowadzonego przez prezydencję holenderską zostały sformułowane wytyczne do praktycznego wdrożenia OSR wykonywanych przez Radę. Przed opracowaniem wspólnego stanowiska państwa członkowskie prezentowały różne opi-

nie na temat projektu pilotowego. Niektóre z państw członkowskich zwróciły uwagę, że nie mają doświadczenia w sporządzaniu OSR oraz że oczekują na metodologię ich przygotowywania przez Radę. Ich zdaniem jeden projekt pilotowy to za mało do wypracowania konkluzji i należy uruchomić dodatkowe badania. Jedno ćwiczenie nie daje również podstaw do stwierdzenia, że Rada ma doświadczenie i narzędzia do wykonywania OSR. Jednakże inne państwa członkowskie uznały projekt pilotowy za doświadczenie pożyteczne. Zaproponowały pilne przygotowanie niewiążących wytycznych do OSR Rady. Te ogólne wytyczne miały wyznaczać zakres odpowiedzialności za wykonanie ocen oraz procedury jej uruchamiania. Inna grupa natomiast opowiadała się za maksymalną elastycznością w tej sprawie i opieraniu się na OSR Komisji. Można było odnieść wrażenie, że państwa te w ogóle nie były zwolennikami przygotowywania OSR przez Radę. Państwa członkowskie były zgodne co do opracowania operacyjnego i pragmatycznego podejścia w zakresie OSR Rady. Zwróciły uwagę na trudności przy uznawaniu danej poprawki za „znaczącą”. Państwa były zgodne, że pomocne byłoby stworzenie kombinacji kryteriów lub wytycznych do „znaczących” poprawek.

Przy opracowywaniu konkluzji Rady w zakresie OSR państwom członkowskim udało się uzgodnić wspólne stanowisko. Zgodziły się, że przeprowadzając ocenę skutków regulacji, Rada nie powinna opóźniać procesu legislacyjnego, jednak sposób realizacji tego wniosku nie został sformułowany poprzez wprowadzenie harmonogramu czasowego.

Przyjęto, że ocena skutków regulacji Komisji powinna być podstawą każdej OSR Rady. Komisja powinna zostać poproszona o wyjaśnienie przeprowadzonych analiz oraz udostępnienie danych wykorzystywanych w oryginalnym badaniu (OSR Komisji). W celu ułatwienia i przyspieszenia procesu legislacyjnego Komisja powinna zostać poproszona o rozważenie różnych możliwości spełniających cele propozycji legislacyjnej w momencie przeprowadzania oryginalnej oceny skutków regulacji.

OSR Rady powinny być przeprowadzone przez grupę roboczą, odpowiedzialną za ocenę danej propozycji legislacyjnej. Wymiana doświadczeń między instytucjami powinna być kontynuowana w ramach międzyinstytucjonalnej grupy roboczej *ad hoc*, z myślą o wypracowaniu wspólnotowej metodologii. Powinna ona być również oparta na metodologii Komisji Europejskiej. Dzięki temu możliwe będzie porównanie oceny różnych opcji politycznego podejmo-

wania decyzji. W dyskusji brakuje wskazania, jak w praktyce realizować OSR na poziomie Rady.

Niezmiernie istotnym aspektem inicjatywy *Better Regulation* jest konieczność wypracowania wspólnej metodologii mierzenia obciążeń administracyjnych czy kosztów administracyjnych. Na przykład holenderskie Bureau for economic policy analyses (CPB) dokonało szacunków makroekonomicznego wpływu redukcji obciążeń administracyjnych o 25%. Obciążenia administracyjne zostały zdefiniowane jako koszty związane z wypełnianiem przez przedsiębiorcę obowiązku informacyjnego wynikającego z regulacji prawnej nałożonego przez władze. Szacuje się, że taka redukcja przyczyni się do wzrostu wydajności o 1,7% i wzrostu PKB o 1,5%. W Holandii została opracowana metodologia standardowego modelu kosztowego, która pozwala na identyfikację i zmierzenie obciążeń administracyjnych. W ramach holenderskiej strategii eliminacji tych obciążeń dla przedsiębiorców rząd zdecydował o zmniejszeniu obciążeń o 25% do 2007 r.

W kontekście dyskusji na temat obciążeń administracyjnych symptomatyczne jest również, iż komisarz Unii Europejskiej ds. handlu Peter Mandelson podczas corocznej konferencji przemysłu brytyjskiego powiedział, „że, co prawda, regulacje wdrażające wspólny rynek przyniosły dodatkowe 2% dla europejskiego wzrostu gospodarczego, ale koszty biurokratyczne (*red tape*) spowodowały straty w wysokości odpowiadającej 4% PKB”.

Model mierzenia i eliminacji obciążeń administracyjnych jest stosowany w kilku państwach w różnej skali. Całościowy przegląd legislacji i wyznaczenie wskaźnika, o który nastąpi obniżenie obciążeń, wykonują Dania, Norwegia, Republika Federalna Niemiec, Czechy oraz Wielka Brytania. Norwegia wprowadza nowy plan działania w zakresie uproszczenia *Action Plan for Simplifying Norway 2005–2009*, w którym zaplanowano redukcję obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorców o 25% do 2012 r. Jednocześnie zakończenie przeglądu legislacji, identyfikacja obciążeń oraz ich zmierzenie są planowane na rok 2008. Standardowy model kosztowy wykorzystywany jest w Szwecji w kilku dziedzinach. Belgia stosuje ten model w obszarze podatków (VAT) i zezwoleń związanych z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej, a Francja i Włochy – do zmierzenia obciążeń administracyjnych w zakresie zezwoleń dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej. Na Węgrzech i w Estonii model wykorzystywany jest w dziedzinie podatków (VAT). Ponadto Estonia wykorzystuje go do

zmierzenia obciążeń w obszarze statystyki. Polska przeprowadziła badanie pilotażowe w obszarze transportu drogowego i jest w trakcie realizacji projektów w dziedzinie podatku VAT i prawa bankowego. Zainteresowane modelem są również OECD, Australia i Nowa Zelandia.

Holandia zdecydowała się na rozszerzenie stosowania standardowego modelu kosztowego. W styczniu 2005 r. rozpoczęła projekt mierzenia obciążeń administracyjnych nakładanych na obywateli. Ministerstwo Edukacji wykorzystuje metodologię do redukcji obciążeń nakładanych na szkoły. Ministerstwo Finansów zamierza wykorzystać model do zmniejszenia obciążeń, jakie poszczególne resorty nakładają na siebie nawzajem. Zmierzeniu i redukcji podlegają także obciążenia administracyjne nakładane przez władze lokalne i regionalne.

Komisja opracowała tzw. model *EU net administrative cost model*, w którym obciążenia administracyjne są zdefiniowane jako koszty wynikające z obowiązków informacyjnych i sprawozdawczych nałożonych przez prawo. Ocenia on koszty netto obowiązków informacyjnych nałożonych na podmioty gospodarcze, sektor pozarządowy, władze publiczne i obywateli. Przewiduje ocenę kosztów netto, czyli kosztów nałożonych przez nowy akt prawny minus koszty wynikające z poprzedzającego go aktu prawnego: wspólnotowego lub narodowego.

Po fazie pilotowej Komisja chciałaby wprowadzić model mierzenia kosztów administracyjnych zarówno do procesu upraszczania prawa, jak i szacowania skutków nowych aktów prawnych. Nie rozważane jest jednak jego zastosowania w badaniach makroekonomicznych.

Zamiarem Komisji jest opracowanie wspólnej metodologii mierzenia kosztów administracyjnych, która byłaby na tyle elastyczna, aby mogła uwzględniać specyfikę poszczególnych państw członkowskich, w szczególności w zakresie gromadzenia danych. Według Komisji niektóre elementy modelu muszą być zdefiniowane i wystandardyzowane na obecnym etapie, tak aby zapewnić możliwości porównywalności danych (definicja kosztów administracyjnych), określić główne czynniki kosztowe, które mają być uwzględnione, oraz opracować arkusz raportu. Elastyczność powinna być zastosowana przy pozostałych aspektach, takich jak poziom szczegółowości danych czy możliwość wyboru między metodami zbierania danych (zogniskowane wywiady grupowe, konsultacje z zainteresowanymi podmiotami, próby w terenie, analizy doradcze, ekstrapolacje porównywalnych sytuacji, ekspertyzy).

Niektóre państwa członkowskie (Francja i Hiszpania) miały wątpliwości co do zasadności stosowania wspólnej metodologii mierzenia kosztów administracyjnych ze względu na różną strukturę administracyjną w państwach oraz różną kulturę tworzenia prawa. Uwagi zgłoszone przez te państwa wynikają prawdopodobnie z braku znajomości metodologii identyfikacji i mierzenia obciążeń administracyjnych. W przypadku stosowania modelu Komisji Europejskiej kultura i struktura administracyjna nie są przeszkodą w stosowaniu wspólnej metodologii mierzenia tego rodzaju barier.

Grupa państw stosująca model holenderski z aprobatą przyjęła podjęty przez Komisję temat kosztów administracyjnych. Państwa te współpracują obecnie z Komisją i dzielą się z nią swoimi doświadczeniami z zakresu stosowania metodologii holenderskiej. Debata na temat kosztów administracyjnych jest prowadzona na poziomie technicznym między Komisją a trzema państwami – Holandią, Wielką Brytanią i Danią. Kraje te przedstawiły szczegółowe uwagi do modelu kosztu administracyjnego netto.

Przede wszystkim zauważyły one, że ocena kosztów netto oznacza, że Komisja będzie musiała wykonywać dwa pomiary kosztów administracyjnych: pierwszy – dotyczący kosztów administracyjnych tworzonych przez obowiązujący przepis prawny i drugi – dotyczący kosztów administracyjnych tworzonych w propozycji legislacyjnej. Takie działanie będzie pracochłonne i w wielu przypadkach może mieć niską wartość dodaną. W modelu holenderskim analizowane są koszty obowiązków informacyjnych nałożonych na podmioty gospodarcze. Dokonuje się tam podziału na obowiązki wynikające z prawa krajowego i prawa pozakrajowego. Ma on zastosowanie w podejściu mikroekonomicznym – ocena wpływu *ex ante* i proces uproszczenia *ex post* oraz w podejściu makroekonomicznym – oszacowanie barier administracyjnych w całej gospodarce. Państwa te zauważyły, że model Komisji Europejskiej jest skomplikowany zarówno do testowania, jak i w stosowaniu, nie przewiduje bowiem zastosowania w skali makroekonomicznej, co przemawia za powszechnym wyborem modelu holenderskiego.

Prezentując wstępny raport z badań pilotowych⁸³, Komisja zgłosiła wątpliwości w zakresie zaangażowania się państw członkowskich i zwróciła uwagę

⁸³ *Opracowanie wspólnej metodologii UE w zakresie oceny kosztów administracyjnych nakładanych przez legislację unijną. Raport z przeprowadzonych projektów pilotowych (kwiecień-wrzesień 2005).*

na kilka problemów (m.in. brak danych). Komisja zastanawiała się, kiedy znacząca liczba państw członkowskich będzie w stanie i wyrazi wolę przyjęcia wspólnej metodologii. Komisja chciała wiedzieć, kiedy państwa członkowskie będą gotowe wdrożyć taką metodologię; odnotowała też, że część państw w różny sposób testuje standardowy model kosztowy lub przynajmniej obserwuje osiągnięcia w tym zakresie. W związku z tym Komisja chciałaby wiedzieć, jakie są krótko- i średniookresowe zamiary w zakresie stosowania modelu przez państwa członkowskie, które obecnie go testują.

W odpowiedzi na stanowisko Komisji i jej prośbę o komentarze większość państw wchodzących w skład międzynarodowej grupy państw stosujących standardowy model kosztowy przygotowały wspólny list. Holandia, Wielka Brytania, Włochy, Francja, Szwecja, Belgia, Austria, Węgry, Estonia, Czechy, Norwegia oraz Dania zwróciły uwagę, że występowanie kilku problemów metodologicznych nie powinno hamować wdrażania metodologii w tym roku. Doświadczenia państw wykorzystujących podobne modele wskazuje, że te problemy można rozwiązać w momencie stosowania metodologii w praktyce. Podręcznik, który będzie opisywał szczegółowo wytyczne dokonywania mierzenia kosztów administracyjnych, pozwoli na wyjaśnienie niejasności. Państwa te liczą również na to, że metodologia pomiaru kosztu administracyjnego będzie wdrożona do końca 2005 r. we wszystkich ocenach skutków regulacji Komisji. Uważają również, że należy wyraźnie podkreślić, że wprowadzenie metodologii Komisji Europejskiej nie wymaga stosowania przez wszystkie kraje członkowskie tego podejścia na poziomie narodowym.

21 października 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie stosowania wspólnej metodologii UE pomiaru obciążeń administracyjnych na podstawie wyników projektów pilotowych. Oceniając udział państw członkowskich, Komisja Europejska wyraźnie stwierdza, że w przypadku podejmowania decyzji w odniesieniu do poszczególnych aktów prawa wspólnotowego nie wydawało się konieczne uzyskanie wkładu od wszystkich państw. Jednocześnie nie wydawało się konieczne żądanie od państw członkowskich, które wniosły ów wkład, aby stosowały wspólną metodologię UE do szacowania kosztów administracyjnych nakładanych przez (wyłącznie) ich krajową legislację. Komisja chciałaby, aby państwa członkowskie dostarczały danych w ujednolicony sposób, co dotyczy kosztów pracy, czasu i liczby podmiotów objętych działaniem. Komisja przeprowadziła osiem projektów pilotowych, w tym trzy projekty *ex*

post w zakresie statystyki i materiałów budowlanych oraz pięć projektów *ex ante* dotyczących strategii tematycznych w obszarze środowisko.

Stanowisko Polski

Polska jest aktywna we wszystkich aspektach realizacji inicjatywy *Better Regulation*. Na przykład w odpowiedzi na wspólną inicjatywę prezydencji irlandzkiej i holenderskiej dotyczącej przedstawienia propozycji priorytetowych aktów prawnych do uproszczenia Polska przekazała kilka propozycji i zdecydowanie popierała proces upraszczania prawa wspólnotowego.

W styczniu 2005 r. Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął *non paper* dotyczący procesu upraszczania legislacji wspólnotowej. Ustosunkowano się w nim do działań prezydencji holenderskiej i prac grupy roboczej ds. konkurencyjności i wzrostu oraz zaproponowano zmiany. Propozycje dotyczyły przyjęcia jednolitej definicji uproszczenia, opracowania zestawu kryteriów wyboru aktów prawnych oraz wprowadzenia ram czasowych, które pozwoliłyby na pogłębioną analizę propozycji i konsultacje społeczne. Elementy te zostały uznane za najważniejsze, gdyż przyjęcie definicji i jasnych kryteriów wyboru zapewniłoby stworzenie efektywnego systemu upraszczania legislacji wspólnotowej w Radzie. Wykonane przez prezydencję holenderską ćwiczenie pokazało, że tempo prac nie pozwala na przeprowadzenie pogłębionych analiz propozycji uproszczeń i uniemożliwiło włączenie środowisk gospodarczych do tego procesu (konsultacji proponowanych uproszczeń).

Specyfika Polski stworzyła pewne ograniczenia identyfikacji obszarów prawa wspólnotowego pod kątem jego uproszczenia ze względu na brak średnio- i długookresowych doświadczeń z funkcjonowania *acquis*. Zrodziło to trudności z odwołaniem się do kryterium opartego na liczbie przykładów i znaczeniu naruszeń prawa, problemach wskazanych w skargach oraz wskazanych w ramach procesu konsultacji przez obywateli lub partnerów społecznych.

Jednym ze zidentyfikowanych problemów w Polsce, potwierdzanych przez inne państwa członkowskie, było uzyskanie wkładu od partnerów społecznych. W swoich opiniach krajowe środowiska gospodarcze niejednokrotnie wyrażały zdanie na temat *acquis*, wskazując na tworzenie dodatkowych barier dla

podmiotów gospodarczych. Jednakże przy bezpośrednim zwróceniu się do nich z prośbą o wskazanie konkretnych aktów prawnych do uproszczenia, trudno było liczyć na otrzymanie od nich stosownych przykładów.

Przyszłość

Nie ulega wątpliwości, że działania w zakresie poprawy otoczenia regulacyjnego będą kontynuowane na poziomie wspólnotowym przez wszystkie instytucje unijne. Można oczekiwać, że nadal będzie trwał spór kompetencyjny między Komisją Europejską a Radą Unii Europejskiej. Grupa państw członkowskich, która prowadzi aktywne prace w zakresie *Better Regulation* na poziomie krajowym, jest zainteresowana przeniesieniem tych prac na poziom wspólnotowy. W zakresie upraszczania prawa oraz zmniejszania obciążeń administracyjnych państwa te natrafiły na barierę prawa wspólnotowego. Dalsza poprawa jakości prawa na poziomie krajowym będzie możliwa dopiero po wprowadzeniu zmian do legislacji wspólnotowej. Wymaga to przyspieszenia prac prowadzonych na poziomie unijnym. Efektywność procesu poprawy jakości będzie zależała od rozwiązania sporu kompetencyjnego. Komisja wolałaby prowadzić prace samodzielnie i w określonym przez siebie tempie. Państwa członkowskie, na przykład Holandia, przypominają o konieczności kontynuowania prac uproszczeniowych przez Radę. Rada zaś zwróciła Komisji uwagę na opinię większości państw członkowskich wskazujących na potrzebę prowadzenia dalszych działań na forum Rady w zakresie upraszczania prawa wspólnotowego. Zdaniem Hiszpanii nie należy dublować prac, natomiast Komisja powinna pamiętać o koordynacji prac z Radą UE.

Dyskusja nad inicjatywą *Better Regulation* w coraz większym stopniu będzie dotyczyć wdrożenia i efektywnego stosowania poszczególnych jej elementów na poziomie wspólnotowym oraz krajowym. Przyjmuje się, że reforma regulacyjna sprzyja wzrostowi inwestycji, innowacyjności i produktywności i w następstwie jest ważnym napędem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W przyszłości nowe podejście będzie uwzględniane w coraz większym stopniu w procesie tworzenia prawa. Inicjatywą *Better Regulation* są obejmowane nowe obszary. Komisja planuje podjęcie działań na rzecz poprawy jakości prawa w obszarze rolnictwa. 28 września 2005 r. Komisja opublikowała dokument

roboczy *Inicjatywa Better Regulation a strategię tematyczne w dziedzinie ochrony środowiska*. Komisja została zobowiązana w ramach szóstego wspólnotowego programu działań w zakresie środowiska naturalnego do przygotowania siedmiu strategii tematycznych⁸⁴. W ramach strategii dotyczących powietrza, środowiska morskiego, pestycydów i gleby Komisja przeprowadza ocenę skutków, w tym identyfikację i mierzenie kosztów administracyjnych. Na forum Rady Unii Europejskiej prace w tym zakresie będą prowadzone przez Radę ds. Środowiska.

Przyszłość inicjatywy zależy w dużej mierze od sposobu kontynuacji podpisanego przez sześć prezydencji porozumienia. Największe oczekiwania wzbudziła prezydencja brytyjska ze względu na fakt, że Wielka Brytania jest jednym z liderów poprawy jakości prawa w Unii Europejskiej. Jej priorytetami w zakresie *Better Regulation* były: pełne stosowanie porozumienia międzyinstytucjonalnego oraz współpraca z Komisją Europejską w zakresie wdrożenia agendy określonej w marcowym komunikacie. Prezydencja chciała osiągnąć postęp w trzech dziedzinach. Po pierwsze, poprawić proces stanowienia prawa poprzez poprawę jakości konsultacji i oceny skutków regulacji, który powinien uwzględniać mierzenie obciążeń administracyjnych i testy wpływu na międzynarodową konkurencyjność Unii. Po drugie, chciała zredukować objętość i złożoność legislacji wspólnotowej. Po trzecie, zamierzała dokonać przeglądu wpływu i wyników obowiązującego prawa.

Prezydencja podkreśliła, że w jej rozumieniu realizacja inicjatywy *Better Regulation* nie polega na deregulacji, ale na opracowaniu legislacji wspólnotowej, która realizując wyznaczone cele, nie nakłada zarazem niepotrzebnych obciążeń. W zakresie upraszczania definicja przyjęta przez prezydencję wynika bezpośrednio z definicji przyjętej przez Komisję. Według prezydencji proces upraszczania oznacza stworzenie mniej uciążliwych regulacji, które są łatwiejsze do stosowania i dzięki temu bardziej efektywne, bez zmiany ich celów. Prezydencja zamierzała ściśle współpracować z Komisją Europejską, ale jednocześnie dając pozwolenie na całkowite przejście inicjatywy w podejmowaniu działań, uzależnia się od niej.

⁸⁴ Strategie tematyczne dotyczą zanieczyszczenia powietrza, zrównoważonego wykorzystania zasobów, środowiska morskiego, zrównoważonego wykorzystania pestycydów, zapobiegania odpadom i recyklingu, ochrony gleby i środowiska miejskiego.

Autorzy cytowanego już raportu *Route map to reform: deregulation* przypominają, że Komisja Europejska uczy się przeprowadzania ocen skutków regulacji od państw członkowskich – Holandii i Wielkiej Brytanii. Prawdopodobnie będzie ona również pobierać lekcje w zakresie mierzenia kosztów obciążeń administracyjnych. Komisja rozpoczęła konsultacje społeczne na temat obciążeń administracyjnych i regulacyjnych dla przedsiębiorców 1 czerwca 2005 r. Konsultacje będą prowadzone do końca 2005 r. Biorąc pod uwagę wprowadzanie systemu oceny skutków regulacji, opracowanie i pełne stosowanie metodologii szacowania kosztów administracyjnych może być wprowadzane nawet przez kilka lat.

Realizowany przez Komisję program uproszczenia i aktualizacji *acquis* również nie daje optymistycznego sygnału. Komisja dokonała przeglądu 30 sektorów, w których znalazła aż 60 aktów prawnych wymagających uproszczenia. Ponad 30 propozycji uproszczeniowych zostało przedstawionych Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE. Szesnaście z nich jest nadal na etapie procesu legislacyjnego. Należy podkreślić, iż Komisja nie zrealizowała zakładanych celów w procesie kodyfikacji i konsolidacji.

Argumentem na rzecz współpracy państw członkowskich z Komisją Europejską jest fakt, iż np. w 2004 r. 50% przepisów (według kategorii tworzenia kosztów dla przedsiębiorców) w Wielkiej Brytanii pochodziło z Brukseli. Jednocześnie z analiz holenderskich wynika, iż ponad 40% obciążeń administracyjnych w Holandii, których koszt wynosi około 7 mld euro, bezpośrednio wynika z prawa międzynarodowego, przede wszystkim z przepisów wspólnotowych. Biorąc pod uwagę fakt, że około połowa przepisów jest tworzona w Brukseli, poprawa jakości prawa musi się odbyć przy udziale i w ścisłej współpracy z Komisją Europejską. W przypadku obszarów, w których obciążenia administracyjne wynikają w dużej części z przepisów wspólnotowych, ograniczenie obciążeń dla przedsiębiorców nie będzie możliwe bez wprowadzenia uproszczeń na poziomie wspólnotowym. Państwa członkowskie powinny zwracać większą uwagę na zapisy w aktach prawnych na początkowym etapie procesu legislacyjnego, niż próbować je naprawiać na etapie implementacji.

Rozdział VIII

BADANIA I ROZWÓJ

Zmiany sektorowe w gospodarce obserwowane od dłuższego czasu pokazują, iż potencjał rozwojowy ma jedynie sektor usług. Innowacyjność tego sektora będzie decydowała o konkurencyjności poszczególnych krajów, jak i obszarów integracji gospodarczej w perspektywie najbliższych lat. Przyjęcie takiego założenia decyduje o wzroście nakładów na sektor badań i rozwoju (B+R), szczególnie w kierunku poszukiwania nowych technologii, które po wdrożeniu mogłyby zapewniać przewagę konkurencyjną przedsiębiorstw funkcjonujących w danym państwie. Jednocześnie wśród ekonomistów trwa debata na temat najlepszych sposobów wydatkowania środków na podnoszenie innowacyjności, tak aby przynosiły one największą wartość dodaną. Istnieje w tym zakresie zgoda, iż sam wzrost wydatków na badania i rozwój nie przekłada się od razu na wzrost konkurencyjności. Konieczne jest tutaj wyselekcjonowanie obszarów najbardziej prorozwojowych, jak i wypracowanie efektywnych i jasnych zasad inwestycji. Ważna jest tutaj współpraca między ośrodkami badawczymi a gospodarką, stąd płynie również postulat o konieczności większego niż obecnie angażowania się sektora prywatnego w inwestycje. W zakresie podnoszenia innowacyjności istnieje również konkurencja między poszczególnymi krajami zarówno w zakresie przyciągania najwybitniejszych badaczy, jak i inwestycji w infrastrukturę badawczą. W obu tych kwestiach Unia Europejska przegrywa rywalizację, co może być niebezpieczne dla jej przyszłego rozwoju.

Przyjęta w 2000 r. Strategia lizbońska wyeksponowała rolę i znaczenie B+R dla rozwoju gospodarczego (wzrostu wydajności i konkurencyjności) w Europie. Na potrzebę przewartościowania dotychczasowych priorytetów i zwiększenia znaczenia gospodarki opartej na wiedzy jako sposobu na poprawę kon-

kurencyjności gospodarki UE ponownie zwrócono uwagę podczas przeprowadzonego w 2005 r. przeglądu śródkresowego Strategii lizbońskiej. Obecna sytuacja w tym zakresie pozostawia wiele do życzenia. Powszechnie zwraca się uwagę, z jednej strony, na niedostateczny poziom inwestycji w badania i rozwój, w szczególności inwestycji sektora prywatnego, z drugiej zaś na dużą fragmentaryzację i niespójność prac badawczych zarówno w skali europejskiej, jak i w poszczególnych państwach członkowskich, oraz brak odpowiednich powiązań między sferą nauki a przemysłem. Jednocześnie instytucje badawcze w Europie sygnalizują niedobory odpowiednich ludzi. W rezultacie znaczny potencjał naukowy i technologiczny UE nie jest w pełni wykorzystywany, a Wspólnota pozostaje w tyle za swoimi największymi konkurentami – USA i Japonią.

Niniejszy rozdział ma przybliżyć najważniejsze wątki w debacie prowadzonej na poziomie wspólnotowym na temat kierunków rozwoju polityki w dziedzinie badań i rozwoju w UE. Dyskusja ta skupia się na kilku kwestiach dotyczących m.in.: podnoszenia wydatków na sektor B+R do poziomu 3% PKB, zasad finansowania projektów badawczych z budżetu wspólnotowego (głównie poprzez programy ramowe) i rozwoju sektora B+R oraz wykorzystywania potencjału ludzkiego (również w zakresie ułatwiania emigracji do Unii Europejskiej naukowców z państw trzecich).

Zwiększenie nakładów na B+R do poziomu 3% PKB

Debata na temat wzrostu nakładów na badania i rozwój oraz ich wpływu na wzrost konkurencyjności Unii Europejskiej była jednym z istotnych punktów posiedzenia Rady Europejskiej w Barcelonie (15–16 marca 2002 r.). Ostatecznie zdecydowano się na ustalenie celu dotyczącego zwiększenia nakładów na B+R do 3% PKB w roku 2010, przy czym 2/3 wydatków powinno pochodzić z sektora prywatnego, 1/3 ze środków publicznych. Przy jego określaniu wzięto pod uwagę, z jednej strony, wyniki największych konkurentów UE – USA i Japonii, z drugiej zaś najbardziej rozwiniętych pod względem technologicznym państw UE. Początkowo jednak nie określono, czy docelowy poziom ma dotyczyć Unii Europejskiej jako całości, czy też poszczególnych państw członkowskich. Dopiero po dyskusji na ten temat i przy formalnej niemożliwości zrealizowania

przez wiele krajów założonego celu ustalono, iż docelowy poziom 3% PKB odnosi się do nakładów na B+R w całej UE, nie zakłada więc, że każde z państw członkowskich indywidualnie dojdzie do takiego poziomu inwestycji.

Aby zobrazować skalę wyzwań stojących przed Unią Europejską, warto przytoczyć wyniki raportu Eurostatu na temat wydatków na B+R w UE, który został opublikowany 24 lutego 2005 r.⁸⁵ Według zawartych w nim danych, wydatki na B+R we Wspólnocie w 2002 r. wyniosły 1,93% PKB, w porównaniu do USA – 2,76% i Japonii – 3,12%. Luka, jaka dzieli UE od USA, przekracza 120 mld euro rocznie. Zdaniem Komisji jest to w znacznym stopniu pochodną gorszych – z punktu widzenia przedsiębiorstw – warunków inwestowania w badania naukowe w Europie, niższego poziomu i mniej efektywnej pomocy publicznej oraz różnych barier: prawnych, administracyjnych itp., zniechęcających do inwestowania w B+R. Sytuacja jest tym bardziej poważna, że, z jednej strony, różnica w poziomie wydatków na B+R w UE oraz USA zwiększa się, z drugiej zaś następuje spadek podejmowanych w Europie inwestycji na skutek ich przenoszenia w rejony bardziej atrakcyjne – do USA i krajów azjatyckich.

Dane statystyczne wskazują, że luka technologiczna dzieląca UE od USA i Japonii jest pochodną niskich nakładów na B+R sektora prywatnego – 1,3% PKB w UE, w porównaniu z 2,0% w USA i 2,3% w Japonii. Wynika ona głównie z bardzo niskich inwestycji w B+R sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), które stanowią 99% wszystkich przedsiębiorstw w UE, generują 2/3 zatrudnienia oraz wytwarzają 60% wartości dodanej. W przypadku dużych firm nie odnotowuje się znacznych różnic w poziomie finansowania B+R⁸⁶.

Odrębny problem stanowią dysproporcje między regionami UE, o czym świadczy średnia wydatków w sektorze przedsiębiorstw na badania – 1,7% PKB w Niemczech, 2,2% w Finlandii, 2,7% w Szwecji oraz poniżej 0,2% we wszystkich regionach Portugalii i większości regionów Grecji. *De facto* działania w zakresie B+R są skoncentrowane w kilku głównych regionach – połowa nakładów (prywatnych i publicznych) trafia do zaledwie 30 z 254 regionów⁸⁷.

⁸⁵ http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_OFFPUB/KS-NS-05-002/EN/KS-NS-05-002-EN.PDF

⁸⁶ Zob. *Innovation Scorecard 2003* oraz *UEAPME Position Paper on a successor to the 6th Framework Programme for R&D*.

⁸⁷ Zob. *EU Structural Funds are key to promoting EU R&D, says Huebner*, <http://www.eu-business.com/Rd/structural.2005-06-17>.

W 2002 r. Komisja Europejska (KE) przeprowadziła konsultacje w sprawie sposobu i środków osiągnięcia celu zdefiniowanego w Barcelonie⁸⁸. Ich uczestnicy – instytucje europejskie, państwa członkowskie, przedsiębiorstwa, ośrodki naukowo-badawcze i instytucje finansowe – zdecydowanie poparli wyznaczony przez Komisję cel 3% oraz potrzebę szybkiego podjęcia działań zmierzających do jego osiągnięcia. Wszystkie państwa członkowskie oraz ówczesne państwa kandydujące i akcesyjne przychyliły się do potrzeby zwiększenia inwestycji w B+R. Wiele państw, m.in. Francja, Niemcy, Słowenia, wyznaczyło narodowe cele zgodne z celem barcelońskim.

Propozycja Komisji zyskała również poparcie Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów, Parlamentu Europejskiego, a także sektora przemysłu. Wiele europejskich stowarzyszeń przemysłowych (np. UNICE) oraz Europejski Okrągły Stół Przemysłowców (ERT) uznało, że osiągnięcie celu barcelońskiego ma istotne znaczenie dla zwiększenia konkurencyjności UE, jednak będzie to wymagało radykalnych zmian w prowadzonej polityce, zmierzających do podniesienia atrakcyjności inwestowania w B+R (zalecenia ERT obejmują kwestie dotyczące zasobów ludzkich oraz działań finansowych, prawnych i regulacyjnych⁸⁹).

Wyniki przeprowadzonych przez KE konsultacji wskazują, że duże europejskie przedsiębiorstwa zamierzają utrzymać wysoki poziom inwestycji w badania, niezależnie od obecnego spowolnienia gospodarczego oraz dekonjunkury w niektórych sektorach *high-tech*. Jednak planują podejmowanie nowych inwestycji nie w UE, ale raczej w USA oraz w krajach azjatyckich, wskazując, że istniejące w UE uwarunkowania tego rodzaju inwestycjom nie sprzyjają. Przedsiębiorstwa małe i średnie z kolei uważają, że ich zdolność do inwestowania w badania i innowacje jest ograniczona z powodu niewielkich możliwości finansowych oraz trudności z dostępem do zewnętrznych źródeł finansowania.

Jak już wspomniano, zgodnie z ustaleniami szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie, przedsiębiorstwa mają ponosić 2/3 wszystkich wydatków na B+R (2% PKB). Zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia tego celu będzie miało zwiększenie aktywności inwestycyjnej MSP. Aby ten cel osiągnąć, należy przede

⁸⁸ *More research for Europe – Towards 3% of GDP*, COM(2002) 499.

⁸⁹ Zob. *Is the „3% R&D” for 2010 unrealistic? Can the dramatic reappraisal it implies be achieved?*, ERT, 22.10.2002, <http://europa.eu.int/comm/research/era/3pct/pdf/answer-ert.pdf>

wszystkim – jak wskazują same przedsiębiorstwa – wyeliminować istniejące przeszkody:

- przeregulowanie na poziomie UE oraz państw członkowskich, które zniechęca do podejmowania inwestycji w Europie,
- istniejące bariery, utrudniające handel na obszarze UE, które mają negatywny wpływ na konkurencję i innowacyjność,
- brak długoterminowego finansowania oraz dostępu do *venture capital* dla inwestycji prywatnych w Europie, w szczególności w porównaniu z USA,
- fragmentaryzacja i niedostateczne skoncentrowanie wysiłków badawczych w Europie,
- słabe powiązania między europejskim sektorem badawczym a gospodarką,
- brak wystarczającej ochrony własności intelektualnej,
- niezreformowany system kształcenia (uniwersytety) w kontekście promowania doskonałości,
- niewystarczające inwestycje w podnoszenie poziomu umiejętności oraz w kształcenie (*skills and training*).

Coraz częściej słyszy się opinie, że aby zwiększyć całkowite nakłady na B+R, trzeba zwiększyć pulę środków pochodzących z budżetów państw członkowskich oraz budżetu Unii Europejskiej – wzrost wydatków ze środków publicznych powinien pociągnąć za sobą (tzw. efekt dźwigni) wzrost wydatków ogółem.

Zgodnie z dostępnymi danymi, łączna wielkość tych nakładów w UE wynosi obecnie 0,7% PKB i jest porównywalna do nakładów USA i Japonii – 0,8% PKB. Dane te mogą sugerować, że to nie wielkość przeznaczanych środków stanowi główny problem, ale efektywność ich wydatkowania. Niewątpliwie zwiększenie poziomu środków publicznych mogłoby wpłynąć na wzrost łącznych nakładów na B+R, jednak samo podnoszenie poziomu wydatków bez zwiększenia efektywności ich wydatkowania przyniesie bardzo ograniczone korzyści.

Prawie wszystkie kraje szukają sposobów na poprawienie jakości i wydajności badań prowadzonych przez państwo. Trudno się temu dziwić. Zaledwie

3% europejskich przedsiębiorstw postrzega rządy i *non-profit research facilities* jako źródło wspierania innowacji. Od 1988 r. jedynie 30% przedsiębiorstw inwestujących w badania (*research intensive*) otrzymało publiczne środki na B+R. Jeśli wziąć pod uwagę, że 48% środków publicznych trafia do wielkich przedsiębiorstw, a wiele z nich to przedsiębiorstwa państwowe, to w istocie oznacza to, że w skali UE wydajność środków publicznych na B+R spada do mniej niż 2%, czyli 2 centów na euro. Na przykład Irlandia odnotowuje wysokie wydatki na naukowców zatrudnionych w sektorze publicznym i niskie nakłady na naukowców w sektorze prywatnym i w szkolnictwie wyższym. W konsekwencji państwo to charakteryzuje stosunkowo niska wydajność w sektorze B+R – plasuje się ono na szóstym miejscu pod względem zatrudnienia w sektorze B+R i dopiero na piętnastym pod względem znaczenia sektora B+R w gospodarce.

Można sądzić, że z wyznaczonym celem ilościowym (3% PKB) wiąże się pewne ryzyko zbytowego koncentrowania się na „stronie podażowej”, czyli dążeniu do zwiększenia puli środków na B+R, co z kolei odwraca uwagę od innych istotnych zmian o charakterze strukturalnym i strategicznym, niezbędnych do podniesienia jakości badań i innowacyjności w UE. To, co jest potrzebne, to raczej stworzenie zależności, w której inwestycje publiczne w B+R wspierają sektor innowacyjnych przedsiębiorstw, mających potencjał do zwiększania swojej wydajności i utrzymania konkurencyjnej pozycji, które z kolei wykorzystują wyniki inwestycji publicznych, generowane w postaci wiedzy i umiejętności. Priorytet taki nie zamyka jednocześnie drogi do inwestowania ze środków publicznych w projekty długookresowe, które z punktu widzenia okresu ich praktycznego wdrożenia pozostają poza zainteresowaniem sektora prywatnego (najlepszym przykładem są badania kosmiczne).

Jednym z promowanych rozwiązań mających na celu wzrost zaangażowania sektora prywatnego jest partnerstwo publiczno-prywatne (PPP). Ma ono również zasadnicze znaczenie dla poprawy dochodowości nakładów publicznych na badania. Przedsięwzięcia współfinansowane przez państwo i podmioty prywatne zapewniają lepsze wykorzystanie ograniczonych funduszy publicznych na prace badawczo-rozwojowe i duże zaangażowanie ze strony przemysłu. PPP ma coraz większy udział w publicznych nakładach na B+R. Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że współpraca taka powinna być starannie zaplanowana i zarządzana. Powodzenie przedsięwzięcia zależy m.in. od

zapewnienia zaangażowania ze strony przemysłu, przy zrównoważeniu celów publicznych i prywatnych⁹⁰.

Jednocześnie w debacie toczonej na poziomie wspólnotowym nie ma pogłębionych przemyśleń na temat przyczyn zmniejszania nakładów na B+R przez sektor prywatny. Wydaje się nawet, że propozycja wzrostu wydatków na B+R, zapisana w projekcie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, ma być pewnego rodzaju substytutem malejących wydatków sektora prywatnego. Takie podejście należy uznać za błędne. W pierwszej kolejności powinny zostać podjęte działania na rzecz wzrostu efektywności wydawanych obecnie środków i wyeliminowanie przyczyn spadku nakładów prywatnych, a dopiero w dalszej działaniu zmierzające do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania publicznego (więcej na ten temat w dalszej części rozdziału).

Analiza opracowań na temat postępów państw członkowskich oraz aktualnych tendencji w zakresie realizacji Planu działania⁹¹ przyjętego przez Komisję w 2003 r. nie pozostawia złudzeń co do możliwości osiągnięcia wyznaczonego w Barcelonie poziomu nakładów na B+R. W opublikowanym w 2004 r. raporcie Komisja Europejska wskazuje, że całkowita stopa wzrostu w zakresie finansowania B+R zarówno w przypadku finansowania ze środków publicznych, jak i prywatnych w UE-25 nie jest wystarczająca do osiągnięcia tego celu do 2010 r. Jeszcze mniej optymistyczne wydają się być dane Eurostatu, z których wynika, że przy skali wzrostu, jaką odnotowano w okresie 1999–2000, równej 4% rocznie, osiągnięcie wyznaczonego celu 3% nastąpiłoby dopiero w roku 2045.

W październiku 2005 r. Komisja Europejska przedstawiła „nowy” plan działania [*Implementing the Community Lisbon Programme: More Research and Innovation – Investing for Growth and Employment: A Common Approach*, COM(2005) 488 final], który stanowi uaktualnienie dotychczasowych inicjatyw oraz zawiera pewne nowe elementy. W dokumencie zamieszczono m.in. zestawienie obecnych i nowych inicjatyw oraz wyraźnie wskazano, czego oczekuje się od Komisji oraz państw członkowskich w celu ich zrealizowania. Szczególny nacisk położono na kwestię poprawy otoczenia dla inwestycji prywatnych w B+R oraz innowacyjność. Zdaniem Komisji działania wskazane w komunikacie mają się przyczynić do zapewnienia maksymalnej efektywności prowadzonej polityki i są zgodne z założeniami „odnowionej” Strategii lizbońskiej.

⁹⁰ *Przegląd OECD dotyczący nauki, techniki i przemysłu: rok 2004*, OECD, 2004.

⁹¹ *Investing in research: an action plan for Europe*, COM(2003) 226 final.

Mimo tych wszystkich zastrzeżeń założenia Strategii lizbońskiej dotyczące poziomu finansowania B+R są nadal aktualne. W marcu 2005 r. Rada Europejska po raz kolejny powtórzyła ustalony w Barcelonie cel, uznając za konieczne, w szczególności, wzmocnienie wysiłków mających na celu lepsze wykorzystanie tzw. efektu dźwigni w dziedzinie inwestycji publicznych, modernizację zarządzania instytucjami badawczymi i uczelniami oraz zapewnienie zachęt fiskalnych dla inwestycji prywatnych. Warto zauważyć, że jest to jedyny precyzyjnie określony procentowo cel, jaki został zamieszczony w konkluzjach – można przypuszczać, że jest to wyrazem istotnego znaczenia, jakie UE przypisuje omawianej kwestii.

Stanowisko polskiego rządu i polskich środowisk naukowych wobec przeznaczania na sektor B+R 3% PKB

Brak wystarczających funduszy jest najdobitniej sygnalizowanym problemem w dyskusji o nauce w Polsce. W roku 2005 wydatki budżetowe na badania stanowią zaledwie 0,31% PKB i plasują się znacznie poniżej średniej unijnej (0,7% PKB). Również finansowanie pozabudżetowe w ostatnim dziesięcioleciu utrzymywało się na bardzo niskim poziomie – ok. 0,3%. W konsekwencji osiągnięcie celów Strategii lizbońskiej wymagałoby trzykrotnego zwiększenia nakładów budżetowych i siedmiokrotnego zwiększenia nakładów pozabudżetowych na sferę B+R do 2010 r.⁹²

Analizując wypowiedzi przedstawicieli rządu oraz dokumenty rządowe, można odnieść wrażenie, że stanowisko Polski w omawianej sprawie nie jest do końca jednoznaczne. W dokumentach rządowych⁹³ mówi się o „celu pośrednim” – podniesieniu nakładów do 1,5% PKB; występują w nich jednak rozbieżności co do terminu jego realizacji. W przyjętej w 2004 r. *Strategii zwiększ-*

⁹² *Strategia zwiększania nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia celów Strategii lizbońskiej*, Warszawa, marzec 2004 r. Jeśli chodzi o nakłady przedsiębiorstw na B+R, to realizują one 14,3% łącznego celu Strategii i 21,5% celu Strategii przypadającego na przedsiębiorstwa (przy założeniu 30% udziału wydatków z budżetu państwa) http://www.mnii.gov.pl/_gAllery/48/11/4811.pps

⁹³ W *Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006* założono wzrost nakładów na B+R do wartości 1,5% PKB do roku 2006. Natomiast w przyjętych przez Radę Ministrów i wynegocjowanych z Komisją Europejską *Podstawach wsparcia Wspólnoty. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia* prognozuje się wzrost udziału nakładów na B+R w PKB do 1,5% w 2008 r.

szania nakładów na działalność B+R w celu osiągnięcia założeń Strategii lizbońskiej, podkreślono, że wzrost nakładów na B+R, nawet przy maksymalnym wykorzystaniu współfinansowania z funduszy strukturalnych, będzie dalece niewystarczający. W strategii stwierdza się, że „zakładane zwiększenie finansowania działalności naukowej i badawczo-rozwojowej z obecnego poziomu 0,64% PKB do 1,5% PKB będzie szczególnie trudne w okresie do 2006 r.” Mimo sygnalizowania tych trudności, w ustawie o finansowaniu nauki został zamieszczony zapis, który mówi o dojściu do poziomu finansowania wynikającego ze Strategii lizbońskiej, co można interpretować jako osiągnięcie celu 3% PKB w 2010 r.

Jeśli chodzi o środowisko naukowe i inne zainteresowane podmioty, to wykazują one dość sceptyczne podejście zarówno do możliwości osiągnięcia celu barcelońskiego, jak i do deklaracji zawartych w dokumentach rządowych. Na przykład PKPP Lewiatan jest zdania, że osiągnięcie postulowanego przez Komisję wskaźnika 3% PKB na B+R do 2010 r. jest nierealne, co – jak zaznaczają – należałoby jasno stwierdzić w stanowisku rządowym. Zdaniem Polskiego Forum Strategii Lizbońskiej trudno sobie wyobrazić wyjście poza deklaracje bez zasadniczej reformy systemu regulacji sfery badawczo-rozwojowej w Polsce. Przy obecnym systemie istnieje poważne ryzyko nieefektywnej alokacji większych wydatków budżetowych, a przy obecnym systemie ogólnego finansowania B+R (brak dźwigni ze strony finansowania budżetowego) nie ma co liczyć na samoczynny wzrost nakładów w przedsiębiorstwach⁹⁴.

Sceptyczne opinie co do możliwości osiągnięcia założonego poziomu nakładów na B+R wydają się być uzasadnione, biorąc pod uwagę przytoczone na wstępie dane. Pytanie o zwiększenie wydatków na B+R do 3% PKB należy uznać za pozorny dylemat, ponieważ i tak nie mamy na to szans. Ani rząd, ani środowiska naukowe nie kwestionują potrzeby zwiększenia puli środków na naukę. Pytanie, jakie należałoby postawić, brzmi: jak maksymalnie zwiększyć efektywność wykorzystania dostępnych środków? Dopiero potem można się zastanawiać nad sposobem i tempem zwiększania ogólnej puli środków na B+R, nie tracąc przy tym z pola widzenia efektywności i celowości ich wykorzystania.

⁹⁴ *Strategia lizbońska a możliwości budowania GOW w Polsce – wnioski i rekomendacje; Biała Księga 2004.*

Unijne źródła finansowania B+R

Drugą z ważnych kwestii omawianych na poziomie wspólnotowym w kontekście debaty na temat sektora B+R i jego znaczenia dla podnoszenia innowacyjności UE jest miejsce i rola, jaką powinny odgrywać środki z budżetu wspólnotowego.

Zasadniczo istnieje zgoda co do konieczności wspierania sektora B+R ze środków budżetu wspólnotowego i co do tego, że głównym instrumentem tego wsparcia powinny być programy ramowe. Poruszając tę kwestię, warto zauważyć, że pod względem ilościowym finansowanie wspólnotowe stanowi zaledwie 5% ogółu środków przeznaczanych obecnie w UE na B+R⁹⁵, co jest równe 0,1% w ujęciu do PKB. Nawet jeśli pula środków przeznaczonych na 7 Program Ramowy (7 PR) zostanie zwiększona w budżecie na lata 2007–2013, zgodnie z propozycją Komisji, to i tak nie wpłynie to na zmianę tych proporcji. Nie oznacza to jednak, że wspólnotowe wydatki na B+R mają marginalne znaczenie, gdyż zgodnie z podejściem Wspólnoty środki te nie mają zastępować finansowania przez państwa członkowskie. Ich rola polega bowiem na stymulowaniu zaangażowania w prace badawcze oraz pobudzaniu innych źródeł finansowania (efekt dźwigni). Unijne fundusze (mimo krytyki ich efektywności⁹⁶) pozwalają na wygenerowanie europejskiej wartości dodanej poprzez: (1) ułatwienie osiągnięcia masy krytycznej niezbędnej do realizacji projektów w tych dziedzinach, w których poszczególne państwa członkowskie nie dysponują odpowiednim potencjałem, (2) zwiększanie siły przyciągania najlepszych naukowców, (3) promowanie mobilności wysoko wykwalifikowanych naukowców oraz innych ekspertów.

⁹⁵ Nawet w przypadku zaproponowanego przez Komisję ich podwojenia nie przekroczą 10%.

⁹⁶ W ramach krytyki dotyczącej finansowania B+R zwraca się uwagę m.in. na:

- nadmiar biurokracji – system finansowania badań opiera się na zasadzie niskiego zaufania; preferowane są złożone kontrakty, a nie bezpośrednio przydzielane granty, co sprawia, że naukowcy toną w papierach,
- fakt, że wymóg osiągnięcia współpracy międzynarodowej przy realizacji projektów raczej hamuje, niż promuje efektywność prac badawczych,
- fakt, że koncentracja na badaniach stosowanych i na międzynarodowej konkurencji ogranicza, jeśli nie wyklucza, finansowanie badań podstawowych.

Wysuwane są propozycje przejścia od finansowania na podstawie kontraktów do grantów; wymaga to jednak zmiany sposobu pracy Komisji.

Obecna debata toczy się głównie wokół puli środków, jakie powinny być zarezerwowane w budżecie wspólnotowym na realizację programu ramowego (w szczególności jego priorytetów i instrumentów). Ponadto można zaobserwować tendencję do nakłaniania państw korzystających z funduszy strukturalnych do programowania wydatków w taki sposób, aby w maksymalnym stopniu zostały one wykorzystane na wsparcie rozwoju sektora B+R. Ostatnio pojawiła się również kwestia stymulowania wydatków na podnoszenie innowacyjności przedsiębiorstw w kontekście nowego zintegrowanego programu na rzecz konkurencyjności i innowacyjności (CIP).

7 Program Ramowy

7 Program Ramowy Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji WE⁹⁷ ma ukierunkować działania służące wspieraniu badań naukowych na poziomie

⁹⁷ W czerwcu 2004 r. Komisja przedstawiła komunikat, w którym zaproponowała wytyczne przyszłej polityki UE w dziedzinie B+R. Propozycja Komisji była przedmiotem szerokich konsultacji z udziałem instytucji UE (Rady, PE, Komitetu Regionów, EKES), środowisk naukowych, przedsiębiorców i innych zainteresowanych. Wnioski z konsultacji zostały uwzględnione w przedstawionym przez Komisję 6 kwietnia 2005 r. projekcie decyzji ustanawiającej 7 Program Ramowy Badań, Rozwoju Technicznego i Prezentacji WE [COM(2005) 119 final]. Projekt jest obecnie przedmiotem dyskusji w Radzie UE. Dyskusja ta obejmuje takie zagadnienia, jak: ustalenie struktury programu, określenie priorytetów badawczych i instrumentów finansowania oraz ustalenie zasad uczestnictwa, zarządzania, administrowania projektami i dysponowania rezultatami badań.

We wrześniu 2005 r. Komisja przyjęła następujące dokumenty (programy szczegółowe):

1. *Proposal for a Council Decision concerning the Specific Programme to be carried out by means of direct actions by the Joint Research Centre under the 7th Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007–2013)* (COM(2005) 439).

2. *Proposal for a Council Decision concerning the Specific Programme „Cooperation” implementing the 7th Framework Programme (2007–2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities* (COM(2005) 440).

3. *Proposal for a Council Decision concerning the specific programme: „Ideas” implementing the 7th Framework Programme (2007–2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities* (COM(2005) 441).

4. *Proposal for a Council Decision concerning the specific programme „People” implementing the 7th Framework Programme (2007–2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities* (COM(2005) 442).

5. *Proposal for a Council Decision on the Specific Programme: „Capacities” implementing the 7th Framework Programme (2007–2013) of the European Community for research, technological development and demonstration activities* (COM(2005) 443).

wspólnotowym oraz inspirować państwa członkowskie do podejmowania inicjatyw na poziomie narodowym. Nie będzie on jednak, jak wynika z propozycji Komisji, prostą kontynuacją dotychczasowej polityki badawczej UE. Jego zawartość, struktura, metody implementacji oraz instrumenty zarządzania zostały bowiem ukształtowane pod kątem realizacji założeń („ponownego ożywienia”) Strategii lizbońskiej.

W toku dotychczasowych prac osiągnięto porozumienie co do ogólnej struktury i priorytetowych tematów 7 PR. *De facto* z 10 tematów 8 jest powtórzeniem priorytetów realizowanych w ramach 6 PR. Nowe tematy to bezpieczeństwo i przestrzeń kosmiczna. Obecnie trwają dyskusje nad zawartością poszczególnych obszarów tematycznych. Dyskutuje się np. o możliwości włączenia w zakres obszaru tematycznego „Zdrowie” osteoporozy (propozycja Słowacji), chorób układu oddechowego (propozycja Austrii), zdrowia psychicznego (propozycja Wielkiej Brytanii)⁹⁸.

Zagadnieniem, które wzbudziło o wiele więcej kontrowersji, są kryteria selekcji projektów, postrzegane w szerszym kontekście ogólnej polityki Wspólnoty. Głównym założeniem programu ramowego jest promowanie badań naukowych najwyższej jakości w celu osiągnięcia jak najlepszych wyników prac badawczych, które następnie będą mogły znaleźć zastosowanie w praktyce. Naturalną konsekwencją takiego założenia było przyjęcie kryterium doskonałości jako podstawowej zasady selekcji projektów. Takie właśnie stanowisko zaproponowała w swojej propozycji Komisja Europejska. W toku rozwoju debaty na temat kształtu 7 PR wspomniane kryterium stało się przedmiotem ożywionej dyskusji, wzbudzając wątpliwości przede wszystkim wśród „nowych” państw członkowskich. Wydaje się, że wątpliwości te były związane nie tyle

6. *Proposal for a Council Decision concerning the Specific Programme to be carried out by means of direct actions by the Joint Research Centre implementing the 7th Framework Programme (2007–2011) of the European Atomic Energy Community (Euratom) for nuclear research and training activities* (COM(2005) 444).

7. *Proposal for a Council Decision concerning the specific Programme implementing the 7th Framework Programme (2007–2011) of the European Atomic Energy Community (Euratom) for nuclear research and training activities* (COM(2005) 445).

Ww. dokumenty zostały przekazane Polsce przez SG Rady UE w dniach 28–29.09.2005 r. Ostateczne teksty projektów stanowisk wobec tych dokumentów zostały przyjęte przez KERM w październiku 2005 r.

⁹⁸ Posiedzenie Grupy Roboczej ds. Badań 30.05.2005 r.

z zasadnością i celowością samego kryterium, co z finansowymi konsekwencjami jego zastosowania dla państw znajdujących się na niższym poziomie rozwoju technologicznego. Jasne było, że przy zastosowaniu kryterium doskonałości beneficjentami programu będą państwa zaawansowane pod względem technologicznym, a zatem nie „nowe” państwa członkowskie, ani inne państwa kohezyjne. Przyjęcie kryterium doskonałości jako jedynego kryterium oceny projektów sprowadza się, *de facto*, do koncentracji europejskiego finansowania B+R w niewielkiej liczbie krajów, najbardziej zaawansowanych pod względem rozwoju technologicznego. Wskazuje na to obecna sytuacja, kiedy największymi beneficjentami wsparcia z programów ramowych są największe państwa członkowskie: Niemcy, Wielka Brytania, Francja i Włochy. Z kolei w przeliczeniu na liczbę mieszkańców i pracowników najwięcej przypada krajom nordyckim, które charakteryzują się największym potencjałem absorpcyjnym i rozwiniętymi narodowymi politykami rozwoju B+R. W niewielkim stopniu z tego finansowania korzystają kraje kohezyjne – najuboższe kraje korzystające z Funduszu Spójności. W tych krajach głównymi beneficjentami pomocy z programów badawczych są instytucje naukowe i publiczne ośrodki badawcze, nie zaś przedsiębiorstwa prywatne.

Z tych właśnie względów państwa kohezyjne podkreślały w toku dyskusji, że 7 PR powinien przyczynić się nie tylko do promowania doskonałości naukowej, ale także likwidowania dysproporcji między stanem sektorów B+R w poszczególnych regionach UE. Dlatego też państwa te dowodziły, iż projekty powinny otrzymywać wsparcie ze strony budżetu UE również wtedy, kiedy oprócz spełnienia kryterium doskonałości przyczyniałyby się do tworzenia Europejskiej Przestrzeni Badawczej, czyli włączałyby do współpracy ośrodki badawcze z państw kohezyjnych („zasada zrównoważonego dostępu”).

Wydaje się, że impas związany ze sprzecznością między wymogami doskonałości a koniecznością zapewnienia zrównoważonego rozwoju technologicznego w całej UE został wstępnie rozstrzygnięty. Postanowiono pozostać przy kryterium doskonałości jak głównym kryterium brany pod uwagę w 7 PR, a uwzględniając sytuację i potrzeby państw kohezyjnych, uzgodniono, że część środków z funduszy strukturalnych zostanie skierowana na finansowanie sfery B+R w tych państwach. Rozwiązanie to pozwoli tym państwom nadrobić opóźnienia i zwiększy ich szanse na konkurowanie o środki z programów ramowych.

W początkowej fazie dyskusji Polska sprzeciwiała się dominacji zasady doskonałości w 7 PR, uważając, że powinna ona być uzupełniona o „zasadę zrównoważonego dostępu”⁹⁹. W trakcie prac nad wkładem Rady ds. Konkurencyjności na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej Polska zaproponowała uzupełnienie treści dokumentu o podpunkt: *Equal chances of access to FP7 funds for research teams from all EU Member States*¹⁰⁰. W wyniku licznych zastrzeżeń zgłoszona przez Polskę poprawka została odrzucona.

W trakcie dyskusji na forum instytucji unijnych Polska popierała stanowisko Hiszpanii, która postulowała wprowadzenie do tych konkluzji zapisu o „wyeliminowaniu luki technologicznej”¹⁰¹. Taki zapis znalazł się ostatecznie w tekście konkluzji Rady Europejskiej z marca 2005 r. W wyniku dalszego rozwoju debaty, kiedy pojawiły się nowe propozycje dotyczące zarezerwowania w ramach 7 PR określonej puli środków wyłącznie dla „nowych” państw członkowskich oraz propozycje wspierania infrastruktury badawczej bezpośrednio ze środków polityki spójności, a szanse na odejście od prymatu zasady doskonałości były niewielkie, stanowisko Polski uległo stopniowej modyfikacji. Obecnie Polska popiera (nie sprzeciwia się) zasadę doskonałości, ale jednocześnie zamierza wykorzystać środki z funduszy strukturalnych (projekt Narodowego Programu Rozwoju na lata 2007–2013) w sposób, który pozwoli jej w przyszłości skutecznie konkurować o środki z programów ramowych.

⁹⁹ W stanowisku Polski wobec przeglądu śródkresowego Strategii lizbońskiej stwierdza się, że z budżetu wspólnotowego powinny być finansowane przede wszystkim te projekty badawcze, które oprócz kryterium doskonałości spełniają kryterium równorzędnego dostępu do środków na realizację projektów badawczych.

¹⁰⁰ W trakcie omawiania podczas posiedzenia grupy roboczej (14.02.2005) dokumentu *Mid-term Review of the Lisbon Strategy. Facing the Challenge: Key Issues and Priorities. Input from the Competitiveness Council to the Spring European Council 2005* Polska zaproponowała wspomnianą wyżej poprawkę. Niektóre państwa członkowskie zgłosiły zastrzeżenia wobec tej propozycji. W trakcie dyskusji na kolejnym posiedzeniu grupy roboczej (21.02.2004) zastrzeżenia do przedstawionej przez Polskę propozycji zgłosiły FI i BE, które uzyskały poparcie CZ, NL, AT, IE, SE i EL. Wielka Brytania także chciała usunięcia tego tiret, lecz była skłonna go zaakceptować w zmienionej treści: *Equal opportunities for organisations from all Member States to compete for funding*. Zastrzeżenie do tej propozycji zgłosiły DE. COM zaproponowała następujące sformułowanie: *Equal conditions for competing for access to funding*. Tę propozycję poparła ES.

Ostatecznie prezydencja postanowiła, że ww. tiret zostanie usunięty, ale w przypisie będzie zaznaczone, iż za jego utrzymaniem opowiedziały się PT, ES i PL.

¹⁰¹ Zbliżone oczekiwania dotyczące kształtu 7 PR już wcześniej wpłynęły na nawiązanie między Polską a Hiszpanią bliższej współpracy, w ramach której podjęto prace nad wspólnym dokumentem w sprawie 7 PR.

Prace nad nowym programem ramowym stwarzają szansę odpowiednich korekt dotyczących zarówno kryteriów selekcji projektów, jak i stosowanych mechanizmów finansowania. Również te ostatnie nie wydają się być w wystarczającym stopniu dostosowane do specyfiki „nowych” państw członkowskich. Projekt Komisji niesie ryzyko koncentracji finansowania ze środków 7 PR wokół największych potentatów przemysłowych. Można przypuszczać, że podobnie jak ma to miejsce w obecnie realizowanym 6 PR, znaczna część środków z 7 PR zostanie przeznaczona na realizację dużych projektów. Budzi to pewne obawy państw znajdujących się na niższym poziomie rozwoju, których dostęp do finansowania byłby w tym przypadku znacznie utrudniony. Biorąc pod uwagę doświadczenia wynikające z dotychczasowej realizacji 6 PR, wydają się one uzasadnione. Przypuszczalne utrzymanie tej tendencji w 7 PR wiąże się z potencjalnym zagrożeniem odrzucenia części zgłoszeń ze względu na małą skalę projektów, nawet mimo ich satysfakcjonującego poziomu jakościowego czy wkładu w rozwój krajowego sektora B+R. Polityka nastawiona na finansowanie wyłącznie projektów mających istotny wkład w realizację interesów wspólnotowych oraz o wysokiej wartości dodanej jest niekorzystna dla MSP (a nawet sprzeczna z dotychczasowym priorytetowym traktowaniem sektora MSP, jako najszybciej i najefektywniej reagującego na zachodzące zmiany i związane z nimi wyzwania), które zwłaszcza w przypadku nowych państw członkowskich i tak mają kłopoty z efektywnym uczestnictwem w programach ramowych.

Z drugiej strony wydaje się, że KE dostrzega problemy, na jakie napotykają jednostki badawcze, o czym wydaje się świadczyć zaproponowane w projekcie decyzji ustanawiającej 7 PR zintensyfikowanie działań skierowanych do MSP¹⁰² oraz wypowiedzi komisarza Potočnika dotyczące „równych szans dostępu”. Do zwiększenia szans pozyskania grantów przez mniejsze jednostki badawcze, które nie mają czasu i pieniędzy na wielomiesięczne przygotowywanie szczegółowych kosztorysów i analiz, z pewnością przyczyni się również zaproponowane przez Komisję uproszczenie procedur ubiegania się o fundusze. Ważna jest również zapowiedź, że znacznie skróci się okres oczekiwania na pieniądze z Brukseli, który obecnie wynosi średnio 12 miesięcy od podpisania umowy między beneficjentem a Komisją Europejską.

¹⁰² KE uznała, że wprowadzone w obecnie realizowanym programie nie są wystarczające. Z drugiej strony kontrowersje wzbudził fakt, iż nie został wprowadzony zapis procentowy dotyczący uczestnictwa MSP w 7 PR.

Badania podstawowe

Oprócz wyżej omówionych wątków dyskusji dotyczących najbardziej kontrowersyjnych zagadnień w kontekście debaty nad 7 PR pojawiła się również kwestia badań podstawowych. Do tej pory polityka badawczo-rozwojowa UE była skoncentrowana na wspieraniu badań stosowanych i prac wdrożeniowych. Sektor badań podstawowych został częściowo pominięty, a wsparcie, jakie mógł uzyskać, zostało ograniczone (pewna pula środków z 6 PR: w ramach stypendiów Marie Curie; finansowanie aparatury badawczej oraz dostępu do niej; NEST– nauka i technika przyszłości; projekty badawcze zgodne z priorytetami tematycznymi). W ostatnim czasie społeczność naukowa ponownie zwróciła uwagę na braki polityki unijnej w zakresie badań podstawowych¹⁰³. Wysunięto propozycje dotyczące m.in. utworzenia specjalnego funduszu przeznaczonego na wspieranie badań podstawowych (*Basic Research Fund*) oraz powołania zarządzającej nim Europejskiej Rady ds. Badań (*European Research Council*, ERC). Impuls do przeniesienia dyskusji na temat badań podstawowych i utworzenia ERC na poziom polityczny dała rezolucja PE z listopada 2003 r. Komisja Europejska aktywnie włączyła się w tę dyskusję poprzez opublikowanie komunikatu *Europe and basic research*¹⁰⁴, który miał stanowić podstawę do podjęcia debaty politycznej, w szczególności na forum instytucji europejskich.

Ważnym wkładem w dyskusję był raport *Frontier Research: The European Challenge*¹⁰⁵. Grupa ekspertów wysokiego szczebla wskazała w nim korzyści płynące z powstania Europejskiej Rady ds. Badań oraz ustaliła, że ogólnoeuropejski mechanizm finansowania badań podstawowych pozytywnie wpłynąłby na poziom badań prowadzonych w Europie. Rada miałaby, w opinii ekspertów, przezwyciężyć słabości europejskiej nauki w badaniach z zakresu nowych technologii oraz w nowych, szybko rozwijających się dziedzinach. Zdaniem ekspertów, spodziewanych korzyści nie można osiągnąć w inny sposób niż poprzez utworzenie Rady, a bez wsparcia dla badań podstawowych Europa stanie przed niebezpieczeństwem przekształcenia się w kontynent imitatorów, a nie innowatorów.

¹⁰³ Koncepcja wspierania badań podstawowych ze środków UE oraz utworzenia ERC od początku była popierana przez międzynarodową społeczność naukową. Nieliczni jej przeciwnicy powoływali się na sprawnie funkcjonujące narodowe rady ds. badań.

¹⁰⁴ *Europe and basic research*, COM (2004) 9.

¹⁰⁵ *Frontier Research: The European Challenge*, HLEG report, April 2005 http://europa.eu.int/comm/research/future/pdf/hleg_fullreport_frontier_research_april2005.pdf

Zapis dotyczący wspierania badań podstawowych znalazł się w konkluzjach prezydencji z marca 2004 r. Jednak niektóre państwa członkowskie, a częściowo także Komisja Europejska były dość sceptycznie nastawione do tych planów¹⁰⁶. Powodem tej niechęci były oczywiście: brak kontroli ze strony KE nad częścią budżetu przeznaczoną na finansowanie badań podstawowych, obawy ministrów z państw członkowskich o skuteczne konkurowanie zespołów badawczych o fundusze, całkowite wyłączenie możliwości *juste retour*. Do omawianej kwestii nawiązały także konkluzje Rady Europejskiej z marca 2005 r. Ostatecznie projekt decyzji w sprawie 7 PR przedstawiony przez KE przewiduje wsparcie dla badań podstawowych w ramach komponentu Idee.

Finansowanie B+R w latach 2007–2013 w kontekście negocjacji nad NPF

Wstępny harmonogram prac nad projektem decyzji ustanawiającej 7 PR przewiduje ich zakończenie do połowy 2006 r., niemniej należy się liczyć z opóźnieniami z uwagi na to, że rozstrzygnięcie niektórych z rozpatrywanych kwestii będzie zależało od przebiegu negocjacji w zakresie nowej perspektywy finansowej (NPF). Wynik toczących się negocjacji będzie miał decydujące znaczenie dla przyszłości instrumentów wspierających sektor B+R. Od niego będzie zaś zależał budżet kolejnego programu ramowego oraz budżet polityki spójności. Określenie środków przeznaczonych na każdy z tych instrumentów będzie możliwe dopiero po podjęciu decyzji w sprawie całego budżetu UE.

Zgodnie z przewidywaniami, wielkość środków w ramach funduszy strukturalnych na B+R ma wzrosnąć w kolejnym okresie budżetowym UE, który jest obecnie przedmiotem negocjacji. Zgodnie z propozycją przedstawioną w komunikacie Komisji, zreformowana polityka spójności ma w większym stopniu uwzględniać cele Strategii lizbońskiej i przez to umożliwić finansowanie w większym zakresie z funduszy strukturalnych działań służących rozwojowi sektora B+R w mniej zamożnych państwach. Komisja zwróciła również uwagę na potrzebę komplementarności w wykorzystywaniu środków z programu

¹⁰⁷ W odniesieniu do finansowania badań podstawowych w ramach 7 PR i utworzenia Europejskiej Rady Badawczej zarówno polski rząd, jak i polskie środowiska naukowe przychylnie ustosunkowały się do propozycji Komisji. Rząd poparł przyjęcie „doskonałości naukowej” jako podstawowego kryterium oceny projektów, z zastrzeżeniem uwzględnienia *cost-benefit analysis*.

ramowego i funduszy strukturalnych¹⁰⁷. Przewiduje też możliwość dodatkowego zasilania z funduszy strukturalnych tych projektów badawczych, które korzystają już ze wsparcia finansowego programu ramowego, o ile projekty te są realizowane w ramach celu „Konwergencja”.

Dotychczasowy przebieg negocjacji w sprawie nowej perspektywy finansowej wskazuje, że zapewne nastąpią cięcia, które, z jednej strony, będą się wiązały z ograniczeniem całego budżetu UE, z drugiej – z utrzymaniem jak najwyższej puli środków na B+R, kosztem zmniejszenia środków na politykę spójności lub odwrotnie¹⁰⁸. Zamieszanie w tej kwestii przyniosło przemówienie Tony’ego Blaira, który opowiedział się za wzrostem wydatków na B+R kosztem Wspólnej Polityki Rolnej. Nie oznacza to jednak, że w przypadku decyzji o wzroście wydatków na B+R nie ucierpi na tym polityka spójności.

W propozycji kompromisu przedstawionej przez prezydencję luksemburską w czerwcu 2005 r. cięcia w dziale 1a wyjściowej propozycji Komisji (obejmującym VII PR) miały wynieść 41%, w dziale 1b (polityka spójności) – 9%. Prezydencja nie określiła wewnętrznej struktury cięć działu 1a, pozostawiając pole manewru Parlamentowi Europejskiemu. Biorąc pod uwagę, że 7 PR miał stanowić ok. 50% wydatków działu 1a, niewątpliwie zostałyby on dotknięty cięciami.

Niektóre państwa członkowskie dążą do ograniczenia budżetu polityki spójności i proponują cięcia w tej części, która zgodnie z propozycją KE ma służyć wspieraniu celów Strategii lizbońskiej. Im bardziej okrojona będzie bowiem polityka spójności, tym więcej środków przypadnie na politykę B+R.

Przeciwnicy zaproponowanego przez Komisję budżetu UE na lata 2007–2013 zarzucają jej projektowi, że zbyt duże wydatki przewiduje w nim na politykę spójności i wspieranie najsłabszych regionów, kosztem regionów rozwiniętych gospodarczo. Zdaniem zwolenników polityki spójności, ambitna europejska polityka regionalna przyniesie korzyści całej UE, nie tylko najsłabszym regionom, na których jest skoncentrowana. Uzasadniają to m.in. tym, że (1) zwiększenie równowagi gospodarczej na obszarze UE przyczyni się do lepsze-

¹⁰⁷ Uzupełniającą rolę funduszy na badania naukowe i funduszy strukturalnych popart w swojej opinii Komitet Regionów.

¹⁰⁸ Szczyt UE w czerwcu 2005 r. zakończył się fiaskiem i nie przyniósł oczekiwanych rozwiązań w sprawie NPF.

go wykorzystania zasobów i wyższego potencjalnego wzrostu gospodarczego całej UE, (2) 40% funduszy strukturalnych zainwestowanych w najbiedniejsze kraje i tak wraca do innych państw członkowskich w postaci kontraktów i zakupów sprzętu oraz różnego rodzaju ekspertyz. Na przykład szacunkowe obliczenia sugerują, że ok. ¼ FS w najbiedniejszych regionach jest wydawana na import sprzętu, wiedzy i technologii z innych państw członkowskich. W Grecji poziom tych wydatków wynosi 42% pomocy strukturalnej, w Portugalii 35%¹⁰⁹. Jednocześnie nie ma wątpliwości, iż polityka spójności przyczynia się do realizacji Strategii lizbońskiej, czyli również wzrostu innowacyjności.

Warto również odnieść się do domniemanego dylematu dotyczącego kwestii podziału odpowiedzialności za finansowanie sfery B+R między państwa członkowskie a UE. Wydaje się, że nie powinno być wątpliwości co do tego, że główna odpowiedzialność w tym zakresie spoczywa na państwach członkowskich, a wsparcie wspólnotowe może odgrywać jedynie rolę pomocniczą, wspierając i stymulując ich działania.

W odniesieniu do budżetu 7 PR na lata 2007–2013 Polska w swoim stanowisku zasadniczo opowiedziała się (nie sprzeciwia się) za jego zwiększeniem w porównaniu z 6 PR. Jednocześnie jednak z uwagi na toczącą się debatę nad NPF zastrzegła, że ewentualne zwiększenie środków na B+R nie powinno nastąpić kosztem cięć w wydatkach na politykę spójności.

Podobnie jak wiele innych państw członkowskich (np. Dania, Finlandia, Portugalia i Wielka Brytania), Polska postuluje tworzenie synergii między funduszami strukturalnymi UE a programami ramowymi¹¹⁰. W szczególności proponuje, aby wkład własny w projektach z udziałem funduszy strukturalnych mógł być obniżony do 10%, a wnioski dotyczące takiej redukcji podlegały każdorazowo akceptacji Komisji Europejskiej.

Polska będzie jednym z największych beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Wszystkie polskie regiony zaliczają się do celu 1, co oznacza, że otrzymują maksymalną pomoc strukturalną. Dlatego w nawiązaniu do przewidywanych trudności w zakresie pozyskiwania funduszy z ko-

¹⁰⁹ *Polityka regionalna służy wszystkim krajom członkowskim UE*, 20.06.2005 <http://brws.silesia-region.pl/index.php?wskaznik=2&idart=1119278437&idtematu=1087383811>

¹¹⁰ Łączeniu polityki B+R z zasadami spójności, jak i z finansowaniem wspólnotowym B+R na gruncie Strategii lizbońskiej sprzeciwiają się Niemcy.

lejnego programu ramowego należy pozytywnie ocenić propozycje Komisji dotyczące komplementarności wykorzystania środków pochodzących z budżetu 7 PR oraz funduszy strukturalnych. Na poparcie zasługują wszelkie inicjatywy zakładające wzmocnienie finansowania dużych przedsięwzięć badawczych z funduszy strukturalnych i programów ramowych. Konieczne jest zapewnienie powszechnego dostępu do tego typu przedsięwzięć, by mogli z nich korzystać naukowcy ze wszystkich państw członkowskich. Nie można jednak zaprzeczyć, że przeznaczenie dużej części funduszy strukturalnych na B+R może się okazać pewnym zagrożeniem.

Warto też przypomnieć, że prace nad 7 PR są prowadzone równolegle z pracami nad CIP¹¹¹. Nowy program na rzecz konkurencyjności i innowacyjności powinien znacząco pobudzić działania innowacyjne w całej UE poprzez nowy mechanizm finansowania innowacyjnych MSP o wysokim potencjale wzrostu, usprawnienie i wzmocnienie sieci technicznego wsparcia dla innowacji w przedsiębiorstwach oraz poprzez wspieranie rozwoju regionalnych centrów i europejskich sieci innowacji.

Potencjał ludzki w dziedzinie B+R

Trzecim bardzo istotnym czynnikiem wzmocnienia sektora B+R w Europie, a w konsekwencji wzrostu konkurencyjności UE, jest zwiększenie zatrud-

¹¹¹ Ramowy program na rzecz konkurencyjności i innowacji (*Competitiveness and Innovation Framework Programme – CIP*) na lata 2007–2013, ukierunkowany na inicjatywy dotyczące poprawy europejskiej wydajności, konkurencyjności, innowacyjności i trwałego wzrostu. Składa się z trzech komponentów: (1) programu na rzecz przedsiębiorczości i innowacji, który obejmuje sektor usług i sektor przemysłu, z ukierunkowaniem na działania dotyczące przedsiębiorczości, MSP, konkurencyjności w przemyśle oraz innowacji, (2) programu wsparcia polityki dotyczącej ICT – program opierał się będzie na wnioskach wyciągniętych z programu *eTEN*, *eContent* i *Modinis*; ma doprowadzić do szerszego wykorzystania technologii informacyjnych i komunikacyjnych przez obywateli, przedsiębiorstwa i rządy, a także zwiększenia inwestycji państwowych w te technologie oraz (3) programu na rzecz inteligentnej energii dla Europy – program ma charakter nietechnologiczny, koncentruje się na usunięciu nietechnicznych barier, tworzeniu nowych możliwości rynkowych i zwiększaniu świadomości; celem programu jest wspieranie stałego rozwoju w powiązaniu z nową energią i przyczynianie się do realizacji ogólnych celów ochrony środowiska, bezpieczeństwa dostaw i konkurencyjności.

CIP ma być uzupełnieniem/rozszerzeniem 7 PR, funduszy strukturalnych oraz rozwoju obszarów wiejskich [<http://www.6pr.pl/n/s/1/>].

nienia oraz podniesienie efektywności potencjału ludzkiego. Pod względem potencjału zasobów ludzkich w dziedzinie B+R sytuacja w Europie nie przedstawia się korzystnie, zwłaszcza w porównaniu z USA czy Japonią. Odsetek absolwentów kierunków ścisłych (*science graduates*) jest wprawdzie wyższy niż w USA, ale już pod względem liczby naukowców Europa pozostaje w tyle z odsetkiem 5,36 na 1000 osób czynnych zawodowo (USA – 8,66, Japonia – 9,72). Zaledwie nieliczne państwa europejskie (Finlandia, Szwecja, Norwegia) sytuują się pod względem odsetka pracowników naukowych na poziomie porównywalnym z USA i Japonią, przy czym państwa o największym potencjale ludności znajdują się niewiele powyżej średniej UE – Niemcy 6,55, Wielka Brytania – 5,49, Francja – 6,55. Wśród głównych przyczyn wskazanych niedoborów kadrowych należy wymienić m.in.: (1) sytuację demograficzną w Europie, (2) „cyrkulację mózgów”, (3) nieatrakcyjność UE z punktu widzenia rozwoju kariery naukowej i jej niezdolność do przyciągania naukowców z innych kontynentów.

Od czasu przyjęcia Strategii lizbońskiej wśród państw członkowskich panuje powszechne przekonanie o potrzebie znacznego zwiększenia liczby osób związanych zawodowo z nauką i technologią. Potwierdzają to dostępne dane, z których wynika, że osiągnięcie celów Strategii lizbońskiej będzie wymagało wzrostu liczby pracowników naukowych o 700 tys. osób. Skłania to do postawienia pytania o możliwość znalezienia wystarczającej liczby pracowników naukowych w przyszłości. Biorąc pod uwagę fakt, że w krajach uznawanych dotychczas za „kuźnie naukowców” (Niemcy, Francja, Wielka Brytania) liczba doktorantów zatrzymała się na niezmiennym poziomie¹¹², może się to okazać trudnym wyzwaniem.

Aby zmienić obecną niekorzystną sytuację, należy m.in.: (1) zwiększyć zainteresowanie młodych osób podejmowaniem kariery naukowej, (2) stworzyć atrakcyjne perspektywy jej rozwoju, (3) zwiększyć mobilność pracowników naukowych. Dodatkowym sposobem na podniesienie poziomu zatrudnienia w sektorze B+R w UE powinno się stać pozyskiwanie pracowników naukowych z państw trzecich¹¹³ i nakłonienie do powrotu badaczy europejskich pracują-

¹¹² *Biała Księga 2003* (cz. II), PFSL.

¹¹³ W 2002 r. jedynie dwa państwa członkowskie (Francja i Wielka Brytania) wprowadziły uregulowania dotyczące wjazdu obywateli państw trzecich.

cych na innych kontynentach¹¹⁴. W tym też kierunku zmierzają inicjatywy Komisji Europejskiej, m.in. komunikaty w sprawie strategii mobilności dla ERA¹¹⁵ oraz karier europejskich badaczy¹¹⁶.

Zgodnie z raportem OECD, zapewnienie wystarczających zasobów ludzkich w sferze B+R będzie wymagało podjęcia wysiłków w wielu obszarach. Sugierowane działania dotyczą m.in.: (1) przyciągnięcia większej liczby osób zainteresowanych karierą naukową lub karierą w branży technicznej poprzez zwiększenie zainteresowania naukami ścisłymi, poprawę szkolenia nauczycieli i programów nauczania, jak również zatrudnianie kobiet i osób ze środowisk dyskryminowanych, (2) zwiększenie funduszy dla doktorantów i badaczy na wyższych szczeblach naukowych, (3) wspieranie mobilności młodych naukowców, poprawianie perspektyw zawodowych pracowników naukowych sektora publicznego i lepsze informowanie studentów o możliwościach zatrudnienia w sektorze prywatnym.

Jednym ze zjawisk wzbudzających spore zaniepokojenie jest emigracja naukowców poza terytorium UE. Odpływ naukowców dotyczy nie tylko grupy wykwalifikowanych badaczy, ale również początkujących naukowców – 71% pochodzących z państw członkowskich UE naukowców, którzy uzyskali doktorat w Stanach Zjednoczonych w latach 1991–2000 nie planuje powrotu do Europy. Najważniejsze powody, dla których przenoszą się w inne rejony (głównie do USA), to lepsze środowisko pracy, perspektywy kariery i możliwość dostępu do nowoczesnych technologii. Co ciekawe, do głównych powodów emigracji nie zaliczono wyższych wynagrodzeń.

Zarówno instytucje europejskie, jak i większość państw europejskich zwraca uwagę na potrzebę podjęcia działań mających na celu przeciwdziałanie nasilającemu się odpływowi osób wysoko wykwalifikowanych. Jednym z proponowanych sposobów zatrzymania kadry naukowej w UE jest promocja i uła-

¹¹⁴ W rezolucji z 15 czerwca 2000 r. w sprawie utworzenia ERA Rada wezwała państwa członkowskie do podjęcia działań w celu uczynienia Europejskiej Przestrzeni Badawczej atrakcyjną dla państw trzecich. W konkluzjach z 23 listopada 2002 r. Rada z zadowoleniem przyjęła komunikat Komisji i wezwała państwa członkowskie, aby we współpracy z Komisją zintensyfikowały działania na rzecz rozwoju ERA, w szczególności poprzez ułatwienie przyjazdu i pobytu naukowcom z państw trzecich.

¹¹⁵ *A Mobility Strategy for the European Research Area*, COM(2001) 331 final.

¹¹⁶ *Researchers in the European Research Area: one profession multiple careers*, COM(2003) 436 final.

twienia mobilności badaczy, ich uczestnictwa w projektach międzynarodowych w różnych krajach. Przykładem takich projektów są cieszące się dużym powodzeniem stypendia Marie Curie. Z drugiej strony, jako sposób na zniwelowanie istniejących niedoborów proponuje się podjęcie działań zmierzających do zachęcenia najlepszych naukowców z państw trzecich do podejmowania pracy w Europie. Poważne utrudnienie w wypełnianiu luki w tym zakresie przez napływ kadry naukowej z krajów spoza Unii stanowi jednak restrykcyjna polityka imigracyjna UE i nadmierna biurokracja.

Warto także wspomnieć o działaniach podjętych przez poszczególne państwa członkowskie we własnym zakresie. Wiele z nich przyjęło np. rozwiązania mające na celu ułatwienie transferu naukowców między przedsiębiorstwami. Niemcy np. wprowadziły „zielone karty” sprzyjające rekrutacji specjalistów IT. Portugalia z kolei wspiera przyznawanie stypendiów w celu promowania prowadzenia przez obcokrajowców badań (*postdoctoral research*) w Portugalii.

Zdaniem środowiska naukowego, repatriacja naukowców oraz zwiększenie mobilności nie przyczynią się do rozwiązania problemu zasobów ludzkich w sferze B+R. Przedstawiciele tego środowiska podnoszą, że dominującym podejściem pozostaje dążenie do zwiększenia liczby naukowców, mimo że nie ma podstaw do twierdzenia, iż Europie rzeczywiście zagraża niedobór kadry naukowej. Poza tym większość dostępnych miejsc pracy to zatrudnienie w sektorze prywatnym (na obszarze OECD jest w nim zatrudnione ok. 2/3 badaczy).

Jednocześnie obecnie mamy do czynienia raczej ze zjawiskiem „cyrkulacji” niż „drenażu mózgow”. W tym przypadku pozytywne konsekwencje migracji osób wysoko wykwalifikowanych są pozytywne zarówno dla państw wysyłających, jak i przyjmujących. Dlatego też należy się zastanowić nad podjęciem szerokiej współpracy z USA w celu uzyskania dodatkowych korzyści z emigracji kadry naukowej do głównych ośrodków badawczych. Trzeba też zdać sobie sprawę, że przy obecnych różnicach w potencjale rozwojowym ośrodków naukowych w UE i USA prowadzenie działań mających na celu powstrzymanie naukowców nie będzie efektywne.

Innym, niezbyt wygodnym wyjaśnieniem dążenia do zwiększenia „podaży zasobów ludzkich”, na jakie wskazują naukowcy, jest fakt, że obecna sytuacja stwarza realne korzyści dla sektora nauki i technologii, a także zależnych od tego sektora instytucji akademickich i przedsiębiorstw. Generowanie większej liczby pracowników naukowych, tak że przekracza to możliwość ich zatrud-

nienia, doprowadzi do stworzenia gospodarki charakteryzującej się nadmiarem siły roboczej, gdzie koszty pracy są zaniżane, a wydajność wysoka¹¹⁷.

De facto, KE mówi o potrzebie zwiększenia liczby naukowców, ale nie wydaje się, aby było oczywiste gdzie i kto ich zatrudni, zwłaszcza że o zatrudnieniu w sektorze prywatnym nie decydują władze, tylko przedsiębiorcy. W tym kontekście obawy środowiska naukowego co do braku wystarczającej liczby miejsc pracy dla znacznie zwiększonej populacji naukowców nie są pozbawione podstaw, bo w konsekwencji może się to przyczynić do dalszego pogorszenia warunków ich pracy, a nawet wzrostu bezrobocia w tej grupie zawodowej.

Wnioski na przyszłość

Na zakończenie warto zastanowić się nad pewnymi zagadnieniami natury ogólnej, leżącymi u podłoża omawianej problematyki.

Pierwsze z nich dotyczy tego, czy polityka badawczo-rozwojowa UE oraz podejmowane w tej dziedzinie inicjatywy prowadzą, *de facto*, do wyrównywania dysproporcji rozwojowych w ramach UE-25, czy wręcz przeciwnie: do wzmocnienia „twardego jądra” Europy kosztem zwiększenia zróżnicowania w poziomie rozwoju. Jakie są założenia, do jakich efektów prowadzi praktyka w tym zakresie? Który z powyższych kierunków okazałby się korzystniejszy z punktu widzenia konkurencyjności UE w stosunku do jej najważniejszych konkurentów, patrząc z perspektywy średnio- i długookresowej?

Druga kwestia dotyczy założeń Strategii lizbońskiej z punktu widzenia Polski. Czy priorytety Strategii lizbońskiej (B+R) są dla Polski wyzwaniem i szansą, czy wręcz przeciwnie – należy je postrzegać w kategorii zagrożenia? Powszechnie podkreśla się, że Lizbona stanowi dla Polski szansę, ale w dyskusji pojawiają się też głosy, że nawet jeśli doprowadzi do zintensyfikowania podejmowanych działań, to nie skorzystamy z ich wyników z uwagi na brak zdolności absorpcyjnych.

¹¹⁷ W opinii autorów raportu OECD dostępność krajowej grupy naukowców i inżynierów jest wysoce nieprzewidywalna. Wzrost zatrudniania przyszłych absolwentów i uniknięcie niedoboru specjalistów lub niedopasowania potrzeb do zasobów będzie zależało od dobrze funkcjonujących rynków pracy.

Rozdział IX

ASPEKTY ŚRODOWISKOWE KONKURENCYJNOŚCI

Kwestia wpływu podwyższania standardów ochrony środowiska na konkurencyjność gospodarki budzi wiele kontrowersji. Z jednej strony, promowane są rozwiązania, które mają za zadanie poprawić jakość środowiska lub też zapobiec jego degradacji w przyszłości. Z drugiej zaś, przywoływane są argumenty dowodzące braku skuteczności takich działań, jeżeli nie są one realizowane przez wszystkie państwa świata. Do tego dochodzi jeszcze kwestia utraty konkurencyjności tych gospodarek, które decydują się na wprowadzanie technologii prośrodowiskowych, ale jednocześnie zwiększających koszty działalności gospodarczej, co z kolei może powodować wypieranie ich produktów z rynku. W dobie liberalizacji handlu światowego nieponoszenie kosztów związanych z ochroną środowiska może być istotną przewagą komparatywną przemawiającą na rzecz państw stosujących „brudne”, ale tańsze technologie produkcji. W debacie tej najbardziej istotną kwestię stanowi znalezienie odpowiedniego konsensu, który zapewni realizację zasady zrównoważonego rozwoju oraz pozwoli na utrzymanie konkurencyjności gospodarczej. Najważniejsze jest tutaj rozciąganie na wszystkie podmioty i wszystkich graczy na rynku światowym ogólnych standardów środowiskowych, które pozwolą na zapobieganie „dumpingowi środowiskowemu”.

Idea zrównoważonego rozwoju, niosąca szczytne przesłanie troski o standard życia przyszłych pokoleń, z oczywistych powodów zyskała szerokie poparcie w Unii Europejskiej. Łącząc w sobie zasady efektywnego gospodarowania z dbałością o środowisko oraz o zdrowie i życie ludzkie, została uznana za nadrzędny cel wszystkich polityk wspólnotowych, co z oczywistych względów nie jest kwestionowane. Jednakże ta powszechna zgoda dotyczy samej idei zrównoważonego rozwoju, a nie sposobów jej realizacji. Toczą się bowiem

dyskusje dotyczące możliwości pogodzenia i połączenia trzech filarów zrównoważonego rozwoju – ekonomicznego, społecznego i środowiskowego. Dotyczą one kwestii proporcji oraz wzajemnego przenikania się tych trzech filarów. Dyskusje toczą się również wokół kosztów finansowych ich realizacji oraz wpływu na podnoszenie konkurencyjności Unii Europejskiej.

Celem tego rozdziału jest próba ukazania, w jaki sposób standardy ochrony środowiska wpływają na wzrost gospodarczy i konkurencyjność. Czy są przeszkodą, czy może szansą na wzrost konkurencyjności gospodarki unijnej? A może prawda, jak zwykle, leży pośrodku? A jeśli tak, to gdzie jest ów środek, jak go odnaleźć, co go wyznacza?

Dyskusja nad związkami między rozwojem gospodarczym a ochroną środowiska toczy się od lat 60. minionego wieku. Pojawienie się idei trwałego i zrównoważonego rozwoju jest odpowiedzią na pogorszenie się warunków życia człowieka, wywołane intensywnym rozwojem gospodarczym oraz gwałtownymi przemianami demograficznymi, jakie następowały od rewolucji przemysłowej, a nasiliły się w drugiej połowie XX w. Nadmierna eksploatacja zasobów środowiska doprowadziła do ich wyczerpywania, stawiając jednocześnie pytanie o możliwości dalszego wzrostu gospodarczego, który zależy od dostępności i jakości zasobów naturalnych. Zauważono również, że postępująca degradacja środowiska rodzi poważne konsekwencje ekonomiczne.

Europejska Agencja Środowiska ocenia, że około trzech czwartych strat ekonomicznych w Europie wynika z katastrof związanych z pogodą lub klimatem (powódzie, burze, susze). W Europie wartość tych strat wzrosła znacząco w ciągu ostatnich dwudziestu lat do średnio 10 miliardów euro w latach 90., i kwota ta nadal rośnie. Liczba katastrofalnych wydarzeń związanych z pogodą w Europie podwoiła się w latach 90. w porównaniu z poprzednią dekadą. Cztery z pięciu lat, w których zanotowano największe straty gospodarcze, przypadły po roku 1997¹¹⁸. Natomiast koszty związane z zachorowaniami na alergię, które w znacznej mierze wynikają ze stosowania substancji chemicznych, wyceniono na 29 miliardów euro rocznie w samej Europie¹¹⁹.

¹¹⁸ Europejska Agencja Środowiska, *Sygnaty 2004 EAŚ Aktualizacja wybranych zagadnień, art. Europa w roku 2004: Perspektywa Ekologiczna*, str. 6. *Zmiany klimatu: kolejne dowody oddziaływania*, str. 22, Luksemburg, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2004.

¹¹⁹ *Communication from European Commission: Strategy for a future chemicals policy*, COM (2001) 88, za Deutsch Sachverständigenrat für Umweltfragen (Komitet doradczy ds. środowiska) 1999.

Tak więc pytanie o wpływ ochrony środowiska na konkurencyjność gospodarki jest w istocie pytaniem o ogólny bilans kosztów i korzyści zarówno dla samego środowiska, dla ludzi, jak i dla gospodarki, czyli o racjonalność podejmowanych działań. Spojrzenie na ochronę środowiska przez pryzmat ekonomii wcale nie jest błędne, gdyż przepisy ochrony środowiska ze względu na swój wpływ na gospodarkę muszą być również przedmiotem analiz pod tym kątem. Uwzględnianie w decyzjach dotyczących inwestycji ekologicznych wpływu na konkurencyjność powinno być standardową procedurą, gdyż pozwala to na poszukiwanie jak najbardziej efektywnych rozwiązań.

Stan debaty w UE

Obecnie związek ochrony środowiska z gospodarką jest szeroko dyskutowany oraz bardzo wyraźnie akcentowany w dokumentach oficjalnych Unii Europejskiej dotyczących zrównoważonego rozwoju i Strategii lizbońskiej. Podkreśla się, że mimo obserwowanego postępu technologicznego, możliwości wzrostu są wciąż determinowane przez dostępność zasobów naturalnych. Zatem zasady ochrony środowiska nakazujące racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi stanowią ważny element rozwoju gospodarczego. Ich rolą jest zapewnienie podstaw rozwoju w jak najdłuższej perspektywie.

Z drugiej jednak strony, przyglądając się odnowionej Strategii lizbońskiej, nie można nie zauważyć, że działania w zakresie ochrony środowiska zostały podporządkowane zagwarantowaniu kapitału rozwojowego. Wprawdzie uznane zostały za sposób na osiągnięcie wzrostu gospodarczego i przewagi konkurencyjnej gospodarki unijnej, nie są natomiast traktowane jako cel sam w sobie.

W obecnej debacie na temat wpływu środowiska na konkurencyjność gospodarczą próbuje się znaleźć pewnego rodzaju konsens, który pozwoliłby jednocześnie na wykorzystanie aspektów środowiskowych do kreowania wzrostu gospodarczego oraz przyczyniłby się do uniknięcia problemów, jakie mogą mieć miejsce w przypadku zbyt restrykcyjnego podejścia do ochrony środowiska i wpływu rozwoju gospodarczego na jego degradację. Próbę znalezienia takiego konsensu podjęto w związku z redefinicją celów Strategii lizbońskiej i położeniem nacisku na wzrost i zatrudnienie, kiedy to postanowiono skoncentro-

wać się na tych działaniach, które oprócz korzyści dla środowiska stymulują także wzrost gospodarczy. Dlatego też, zgodnie z rekomendacjami Raportu Koka¹²⁰, bardziej mają być wspierane ekotechnologie i ekoinnowacje. Zostały one uznane za szansę na realizację strategii podwójnej korzyści (*win-win strategy*), czyli gwarantowania korzyści dla środowiska i dla gospodarki. Ponadto zgodzono się, że technologie przyjazne środowisku są czynnikiem służącym tworzeniu synergii między celami ochrony środowiska a wzrostem gospodarczym.

Znaczenie technologii przyjaznych środowisku podkreślano już wcześniej. Na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w marcu 2004 r. wezwano do wdrożenia *Planu działania na rzecz technologii środowiskowych* (ang. ETAP)¹²¹ oraz zachęcano Komisję Europejską i Europejski Bank Inwestycyjny do zbadania możliwości stworzenia instrumentów finansowych w celu promowania ekotechnologii.

Plan działań w zakresie technologii środowiskowych (ETAP) ma na celu zaangażowanie całego potencjału do ograniczania presji na zasoby naturalne, poprawę jakości życia i stymulowanie wzrostu gospodarczego. Jest on oparty na założeniu, że istnieje dotąd niewykorzystany potencjał technologiczny umożliwiający poprawę stanu środowiska, przyczyniając się przy tym do konkurencyjności i wzrostu. Dlatego też w ETAP szczególny nacisk położono na usunięcie przeszkód uniemożliwiających pełne wykorzystanie potencjału technologii środowiskowych, uzyskanie przez UE głównej roli w rozwoju i wdrażaniu technologii środowiskowych, zapewnienie wspierania tych celów przez wszystkie grupy interesów. Należy zatem popierać działania na rzecz zwiększenia świadomości konsumentów i producentów. Ważnym kierunkiem działań jest także tworzenie instrumentów finansowych wspomagających wdrażanie ekotechnologii, szczególnie skierowanych do małych i średnich przedsiębiorstw.

Poparcie dla technologii środowiskowych potwierdziła także Rada Europejska podczas posiedzenia w marcu 2005 r. Wtedy też podkreśliła ich znaczenie w sektorze transportu i energetyce, czyli w gałęziach gospodarki, które

¹²⁰ Raport Grupy Wysokiego Szczebla ds. Strategii lizbońskiej: *Facing the challenge – The Lisbon Strategy for growth and employment*, listopad 2004.

¹²¹ *Komunikat Komisji: Stymulowanie technologii w kierunku zrównoważonego rozwoju: Plan działań dla Unii Europejskiej w zakresie technologii środowiskowych*, COM (2004) 38 wersja ostateczna.

najbardziej wpływają na emisję zanieczyszczeń i na wyczerpywanie się zasobów naturalnych.

Można zatem stwierdzić, że technologie środowiskowe potraktowano jako panaceum na wszelkie problemy ochrony środowiska. W tym kontekście jednak rodzi się pytanie, czy zabieg taki okaże się skuteczny, szczególnie w sytuacji, w której to stosowana do wdrażania ETAP metoda otwartej koordynacji w znacznej mierze przenosi ciężar odpowiedzialności za wdrażanie na państwa członkowskie. Ponadto czy sposoby wdrażania ETAP, najbardziej korzystne z punktu widzenia państwa członkowskiego, będą również korzystne dla całej gospodarki unijnej?

Oczywiście będzie to w znacznej mierze zależec od specyfiki rozwiązań przyjętych w danym państwie, a także od jego zaangażowania w rozwój nowych technologii, a co za tym idzie – odpowiedniego zaplecza finansowego. Dlatego należy zadać pytanie, czy szybki postęp w krajach przodujących w rozwoju ekotechnologii, ze względu na lukę finansową czy brak wiedzy w sprawie ich wykorzystywania, nie przyczyni się do powiększenia dystansu między nimi a krajami, w których technologie innowacyjne dopiero zaczyna się wprowadzać.

Rozwiązania na rzecz wspierania technologii środowiskowych przedstawione w Planie działania są zbieżne z polityką Polski w zakresie ochrony środowiska. Dlatego też polskie stanowisko dotyczące ETAP jest zgodne ze stanowiskiem Rady. Polska, tak jak inne kraje członkowskie, uważa, iż w sytuacji rosnącej konkurencji innowacje (w tym ekoinnowacje) stają się istotnym czynnikiem gospodarczym. Mają bowiem główne znaczenie dla poprawy konkurencyjności przemysłu oraz trwałego i zrównoważonego rozwoju gospodarki zarówno w aspekcie krajowym, jak i regionalnym. Jednak nie da się ukryć, że w krajach starających się doścignąć państwa rozwinięte pod względem technologicznym mogą występować trudności w wykorzystywaniu możliwości, jakie niosą zmiany technologiczne jako czynnik wzrostu gospodarczego.

Zastosowanie technologii innowacyjnych dla znacznej części przedsiębiorców może oznaczać konieczność znaczących zmian w zasadach prowadzenia działalności oraz poniesienia w krótkim czasie znacznych nakładów finansowych. Dotyczy to, w szczególności, tych przedsiębiorstw, w których w ostatnich latach zaniebdywano działania związane z ograniczaniem negatywnego wpływu na środowisko lub też nie unowocześniano metod produkcyjnych w ogóle.

Jednak, jeśli spojrzeć na problem z nieco innej perspektywy, uwzględnianie aspektów ochrony środowiska w strategii rozwoju firmy ze względu na wymogi prawne już stało się dla firm koniecznością. Zastosowanie nowych rozwiązań technologicznych, które zmniejszają materiało- i energochłonność produkcji może im to znacznie ułatwić. Coraz więcej firm zaczyna dostrzegać, że sprawniejsze dostosowanie się do wymogów ochrony środowiska daje przedsiębiorstwu przewagę na rynku, np.: koncern naftowy BP ograniczył emisje zanieczyszczeń do powietrza o 10% i dzięki lepszemu zarządzaniu użytkowaniem energii oszczędził 650 milionów dolarów. To samo dotyczy wielu europejskich firm, które przyjęły podobną politykę¹²².

Konieczne jest również uwzględnienie w dyskusji nad zrównoważonym rozwojem wpływu działań podejmowanych w zakresie ochrony środowiska na konkurencyjność poszczególnych sektorów gospodarki. Przy ostatecznym projektowaniu działań z zakresu ochrony środowiska konieczne jest branie pod uwagę ich wpływu na konkurencyjność danej branży, szczególnie w aspekcie konkurencyjności globalnej. Nie powinno dochodzić do sytuacji, kiedy w wyniku podnoszenia standardów w ochronie środowiska w ramach UE będzie dochodziło do eliminowania z rynku światowego przedsiębiorstw mających swoje siedziby w państwach członkowskich. Kwestie środowiskowe mają w wielu aspektach wymiar globalny, co oznacza, że wymagają wspólnych decyzji nie tylko państw członkowskich, ale również państw trzecich. Z pewnej perspektywy można sobie wyobrazić sytuację, w której konieczne będzie wstrzymywanie postępu w zakresie ochrony środowiska w Unii Europejskiej z powodu braku podobnych działań np. USA, Rosji czy państw azjatyckich. Jednostronne podejmowanie aktywności mogłoby prowadzić do braku pozytywnych efektów, przy jednoczesnym pogorszeniu konkurencyjności gospodarek państw członkowskich UE. Nie dotyczy to oczywiście przypadków skrajnych, gdy działalność przedsiębiorstwa stwarza zagrożenie skażenia środowiska czy wręcz katastrofy ekologicznej.

Dyskusja nad pakietem legislacyjnym w sprawie chemikaliów REACH¹²³ pokazała, iż takie analizy są konieczne w celu złagodzenia dostosowywania się przemysłu europejskiego do wymogów prawnych. REACH stanowi bowiem

¹²² *Foreign Affairs*, lipiec/sierpień 2004 za <http://www.przyrodnik.pl>

¹²³ Projekt rozporządzenia w sprawie rejestracji, ewaluacji, autoryzacji chemikaliów, ustanawiającego Europejską Agencję Chemikaliów i zmieniającego Dyrektywę 1999/45/WE i rozporządzenie w sprawie trwałych związków organicznych.

najbardziej jaskrawy przejaw zderzenia wymogów ochrony środowiska z koniecznością zachowania reguł konkurencji. Mimo iż celem systemu jest uporządkowanie rynku chemikaliów w Europie w celu poprawy ochrony zdrowia i środowiska, przy jednoczesnym zachowaniu konkurencyjności i zwiększeniu innowacyjności przemysłu chemicznego w Unii Europejskiej, to dyskusja, jaka się wokół niego toczy, dotyczy głównie konkurencyjności, co wynika ze stopnia złożoności systemu i wysokich kosztów jego wprowadzenia.

W trakcie dyskusji nad systemem REACH zarysowały się dwa podejścia. Kraje takie jak Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Francja skoncentrowały się na obawach i ryzyku, jakie niesie ze sobą zmiana całego pakietu chemicznego. W swoich wypowiedziach przedstawiciele tych państw dowodzili, iż proponowane zmiany wcale nie muszą się przyczynić do wzrostu konkurencyjności gospodarki, natomiast mogą wywołać „efekt negatywnego domina”, tzn. utratę miejsc pracy dla tysięcy obywateli UE, trudności w funkcjonowaniu małych i średnich przedsiębiorstw, kłopoty systemu zabezpieczenia społecznego. Zgoła odmienne stanowisko zajęły kraje skandynawskie, wyrażające poparcie dla proponowanych zmian i wskazujące na potrzebę uwzględnienia w dyskusji wszystkich aspektów, także związanych z ochroną konsumenta i środowiska.

Ze względu na istniejące rozbieżności w podejściu krajów członkowskich REACH jest dyżurnym punktem agendy kolejnych spotkań Rady Europejskiej. Dyskusja w tym zakresie toczy się bowiem już od wielu lat. W roku 2001 powstała tzw. *Biała Księga w sprawie chemikaliów*, a w październiku 2003 r. projekt rozporządzenia, do którego zgłoszono wiele propozycji mających na celu uproszczenie systemu. Szeroko dyskutowana jest propozycja Wielkiej Brytanii i Węgier „jedna substancja – jedna rejestracja”, która ma wykluczyć wielokrotne rejestrowanie substancji, czy propozycja Holandii mająca na celu umożliwienie zajęcia się w pierwszym okresie obowiązywania REACH substancjami priorytetowymi (tzw. hierarchizacja). Wiele kontrowersji, również w Polsce, budzi fakt, że REACH nie obejmuje swym zakresem rejestracji substancji w wyrobach gotowych. Jest to postrzegane jako faworyzacja przemysłu chemicznego spoza Unii, który nie ponosząc kosztów przygotowania informacji o substancjach chemicznych w nich zawartych, zyskiwałby przewagę konkurencyjną nad przemysłem unijnym.

To wszystko sprawia, że REACH jest postrzegany jako bariera dla gospodarki europejskiej, ale wynika to raczej nie z samych wymogów ochrony środowiska, lecz ze sposobu ich wprowadzania.

Państwa członkowskie oraz stowarzyszenia branżowe przeprowadziły w sumie ok. 40 analiz skutków regulacji. Szacunkowe koszty wyliczone w poszczególnych badaniach są różne, zależnie od tego, czy uwzględniają możliwości adaptacyjne rynku. Komisja ocenia łączny koszt programu na 2,8 do 5,2 mld euro w ciągu kolejnych 11 lat, co stanowi poniżej 0,1% rocznego obrotu branży chemicznej w Unii Europejskiej. Z drugiej strony Komisja wskazała także na korzyści wynikające z poprawy zdrowia ludzi, które oszacowano na co najmniej 50 miliardów euro¹²⁴.

W 2005 r. Komisja przeprowadziła kolejną ocenę wpływu regulacji, uwzględniającą m.in. wpływ REACH na małe i średnie przedsiębiorstwa (MSP). Z analizy jasno wynika, że MSP mogą szczególnie dotkliwie odczuć skutki wprowadzenia systemu, ze względu na ograniczone zasoby finansowe, które mogą przeznaczyć na wdrażanie nowego prawa. Może być to szczególnie uciążliwe, gdy mały lub średni przedsiębiorca będzie musiał zarejestrować kilka substancji jednocześnie¹²⁵. Badaniami objęto również nowe kraje członkowskie. W opinii Komisji Europejskiej wstępne wyniki badań nie potwierdzają jednak obaw dotyczących wpływu REACH na konkurencyjność sektora chemicznego w nowych krajach członkowskich. Jednakże wskazano, że REACH może silniej oddziaływać na przemysł w tych krajach niż w krajach UE-15 – ze względu na mniejszą skalę produkcji¹²⁶.

Jednak z analiz przeprowadzanych w Polsce jasno wynika, że REACH spowoduje znaczący (31–38 mln euro średniorocznie) wzrost kosztów wytwarzania dla przedsiębiorstw przemysłu chemicznego w Polsce. Średnio wzrost ten wyniesie ok. 0,4% wartości rocznej sprzedaży przemysłu chemicznego¹²⁷, jednak dla małych i średnich przedsiębiorstw może sięgnąć nawet do 80%. W tej sytuacji firmy te nie będą w stanie wprowadzać innowacji, a dla wielu z nich wprowadzenie REACH będzie równoznaczne z zakończeniem prowadzenia dzia-

¹²⁴ *Przyroda dla Europejczyków, Magazyn Dyrekcji Generalnej Środowisko*, nr 18, grudzień 2004, *Bezpieczeństwo chemiczne. System REACH znowu w centrum uwagi* (szacunki Komisji dotyczą EU-15).

¹²⁵ *Note of the studies undertaken in the framework of the memorandum of understanding on further work concerning the impact assessment on REACH*, 27.04.2005 dostępne w portalu internetowym UE www.europa.eu.int.

¹²⁶ *Chemicals: No certainty over impact on REACH on EU-10*, na www.euractiv.com

¹²⁷ Dla UE-15 wzrost ten kształtuje się na poziomie poniżej 0,1%.

łałości. Koszty wprowadzenia systemu nie będą rozłożone równomiernie ze względu na różne terminy rejestracji dla poszczególnych zakresów tonażowych. W pierwszych trzech latach po wprowadzeniu systemu REACH koszty wyniosą 65–77 mln euro rocznie, w latach następnych (4–6) odpowiednio 38,5 mln euro rocznie i wreszcie w latach 7–11 koszty spadną do 12–14 mln euro rocznie. Ponadto większość małych przedsiębiorstw będzie zmuszona zlecać wykonanie niezbędnych badań i analiz wyspecjalizowanym instytucjom lub jednostkom konsultingowym. Z tego powodu wystąpią dodatkowe koszty pośrednie, trudne obecnie do oszacowania¹²⁸. W analizie wskazano również na korzyści dla środowiska i zdrowia ludzkiego. Jednak nie zostały one oszacowane, co z oczywistych względów osłabia pozycję ochrony środowiska w dyskusji, jaka toczy się w kraju.

Prezydencja brytyjska zapowiedziała, że do grudnia 2005 r. zamierza doprowadzić do zgody politycznej¹²⁹, co jest równoznaczne z wprowadzeniem do REACH znacznych zmian upraszczających system i obniżających jego koszty. Jednak w związku z tym powstała obawa, czy zasada efektywności zostanie zachowana, czy ograniczenie kosztów nie nastąpi na skutek złagodzenia wymagań ochrony środowiska? Należy się również zastanowić nad sensownością wdrażania skomplikowanego i mało przejrzystego systemu.

Trzeba także zadać jeszcze jedno istotne pytanie: czy całkowita rezygnacja z systemu byłaby możliwa i, co więcej, czy byłaby to decyzja słuszna? Z pewnością nie. 35% mieszkańców Unii Europejskiej wymienia chemikalia zawarte w produktach codziennego użytku jako jeden z pięciu największych problemów ochrony środowiska¹³⁰, a wprowadzenie systemu REACH ma przywrócić zaufanie społeczeństwa do substancji chemicznych oraz zapewnić wysoki poziom bezpieczeństwa¹³¹.

¹²⁸ *Analiza skutków wdrożenia systemu REACH dla polskiego przemysłu chemicznego oraz przemysłów powiązanych*, na zlecenie Ministerstwa Gospodarki i Pracy, marzec 2005.

¹²⁹ *Operational Programme of the Council for 2005 submitted by the incoming Luxembourg and United Kingdom Presidencies*, grudzień 2004 (nie publikowane).

¹³⁰ *The special Eurobarometer*, n. 217, *Attitudes of Europeans towards the Environment*, realizowany przez TNS Opinion and Social między 27.10 a 29.11.2004 w EU-25 (www.europa.eu.int/comm/environmnet/barometer/index.htm).

¹³¹ *Przyroda dla Europejczyków, Magazyn Dyrekcji Generalnej Środowisko*, nr 18, grudzień 2004, *Bezpieczeństwo chemiczne. System REACH znowu w centrum uwagi*, www.europa.eu.int/comm/environmnet/news/efe/18/print_article_1919_pl.htm

Obserwując dyskusję, jaka toczyła się nad pakietem REACH w Parlamencie Europejskim, osiągnięcie kompromisu i zapowiadana przez prezydencję brytyjską zgoda polityczna w 2005 r. nie były pewne. 4 października 2005 r. zakończyły się obrady 10 komisji parlamentarnych zaangażowanych w prace nad projektem rozporządzenia. Punktem kulminacyjnym było głosowanie w komisji ds. środowiska, która odgrywała główną rolę w pracach nad REACH.

Komisja uchwaliła złagodzenie przepisów w stosunku do substancji produkowanych w ilości do 10 ton rocznie, co zaproponowała prezydencja brytyjska w swojej propozycji przedstawionej na początku września 2005 r. W Parlamencie Europejskim zostało to poparte przez komisję ds. przemysłu i, częściowo, przez komisję ds. rynku wewnętrznego¹³². Propozycję brytyjską zaczynają popierać nawet partie lewicowe, do tej pory podkreślające konieczność ochrony środowiska.

Jednocześnie eurodeputowani uchwaliли, że przyznawane zezwolenia na stosowanie szkodliwych substancji będą ważne tylko przez 5 lat, co ma być zachętą do rozwoju metod i substancji o mniejszym szkodliwym oddziaływaniu na środowisko.

Guido Sacconi, autor raportu przyjętego przez komisję ds. środowiska, stwierdził, iż mimo akceptacji raportu przed posiedzeniem plenarnym konieczne będą intensywne negocjacje w sprawie tego trudnego rozporządzenia.

Jednak mimo obaw i wątpliwości Parlament Europejski na posiedzeniu plenarnym 17 listopada 2005 r. przyjął pakiet REACH. Za pakietem głosowało 407 deputowanych, przeciw – 115, a 41 wstrzymało się od głosu. Przeciwno REACH głosowali m.in. „zieloni”, którzy uznali, że wciąż nie jest on wystarczająco rygorystyczny. Porozumienie osiągnęły również kraje członkowskie, które na posiedzeniu Rady ds. Konkurencyjności 13 grudnia 2005 r. jednomyślnie zawarły zgodę polityczną. Zgoda obejmuje kompromisową propozycję prezydencji brytyjskiej oraz m.in. propozycję wyłączenia klinkieru z zakresu REACH, czy propozycję Danii dotyczącą wykonywania w standardzie Good Laboratory Practice jedynie testów ekotoksykologicznych i toksykologicznych. W najbliższym czasie zostanie wypracowany tekst wspólnego stanowiska, który w maju 2006 r. powinien zostać przekazany do Parlamentu Europejskiego.

¹³² Komisja ds. rynku wewnętrznego proponuje złagodzenie wymagań dla substancji produkowanych w ilości nie większej niż 100 ton/rok.

Mówiąc o związkach ochrony środowiska z europejską gospodarką, nie można zapomnieć o tak istotnym zagadnieniu jak zmiany klimatu, które obok REACH są tematem numer 1 w tej dyskusji. Problem ten nabrał szczególnego znaczenia po wejściu w życie Protokołu z Kioto¹³³ 16 lutego 2005 r., po ratyfikacji przez Rosję.

Wypełnianie zobowiązań z Kioto, tj. realizacja działań prowadzących do ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, oprócz korzyści dla środowiska stwarza także szansę dla gospodarki, w szczególności dla gospodarki innowacyjnej.

Paradoksalnie Unii Europejskiej (UE-15), która stała się światowym liderem w walce ze zmianami klimatu (na skutek nieprzystąpienia Stanów Zjednoczonych do Protokołu), jak dotychczas udało się ograniczyć swoją emisję o 3% poniżej poziomu z roku 1990, podczas gdy cel określony w Protokole z Kioto to 8% do roku 2012. Wskazuje to na konieczność niezwłocznego i skutecznego wdrożenia uzgodnionej polityki, m.in. w zakresie energetyki, transportu i technologii przyjaznych środowisku.

Wiele technologii służących redukcji emisji gazów cieplarnianych (w tym wydajnego wykorzystywania energii) jest już wykorzystywanych lub znajduje się na zaawansowanym etapie prac pilotowych. Pełne wykorzystanie ich potencjału pozwoliłoby na uniknięcie znacznej części emisji przewidywanych do roku 2050. Szacunki wskazują, że z ekonomicznego punktu widzenia możliwe byłoby w UE-15 osiągnięcie w ciągu najbliższego dziesięciolecia oszczędności energii nawet do 15%¹³⁴.

Z tego samego powodu Unia Europejska tak duże znaczenie przywiązuje do uruchomionego oficjalnie w styczniu 2005 r. wspólnotowego systemu handlu emisjami. Szacuje się, że wykorzystanie tego mechanizmu wraz z innymi działaniami pozwoli na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 7,5% do 2010 r.¹³⁵ System ma jeszcze jedną, jakże znaczącą, zaletę: pozwoli na obniżenie kosztów

¹³³ Pełna nazwa: Protokół z Kioto do Ramowej Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu.

¹³⁴ Komunikat Komisji, *Powstrzymanie zmian klimatycznych na świecie*, COM (2005) 35 wersja ostateczna.

¹³⁵ Robert Zajdler, Agnieszka Jaworska, *Korzyści i zobowiązania dla polskich przedsiębiorców wynikające z działań na rzecz ochrony klimatu – wspólnotowy system handlu emisjami* (cz. I), na www.prawouniieuropejskiej.infor.pl

osiągnięcia celu z Protokołu z Kioto o 24% (oszczędności mogłyby wzrosnąć do 34%, gdyby system handlu obejmował wszystkie sektory przemysłowe)¹³⁶.

Stworzenie rynkowej wartości gazów cieplarnianych będzie bodźcem zachęcającym do szerokiego stosowania ekotechnologii i jednocześnie będzie wspierać dalszy rozwój technologiczny. Firmy, które będą produkować, powodując mniej zanieczyszczeń, m.in. na skutek zmniejszenia materiałochłonności produkcji, będą mogły czerpać korzyści finansowe ze sprzedaży niewykorzystanych uprawnień, co powinno pokryć koszty poniesionych inwestycji. Ponadto wpłynie to na poprawę ich pozycji na rynku. Natomiast firmy, które nie mają odpowiednich środków finansowych, dzięki zakupowi pozwoleń na emisję będą mogły zyskać czas na przystosowanie się do wymogów prawnych. Jednak ze względu na wymogi rynku, tj. istnienie na rynku tańszych produktów dostarczanych przez producentów stosujących „czystsze” metody produkcji, a także wymagania konsumentów mogą te firmy zostać zmuszone do stosowania ekoinnowacji.

Sama idea funkcjonowania systemu jest jasna i przejrzysta, ale już sposób jego funkcjonowania budzi pewne wątpliwości. Mimo iż od uruchomienia systemu minęło ponad pół roku, to nadal nie uczestniczą w nim wszystkie kraje członkowskie. Opóźnienie wynika m.in. z zastrzeżeń zgłaszanych przez Komisję Europejską w odniesieniu do krajowych planów rozdziału uprawnień. Komisja Europejska zażądała bowiem od pewnej grupy krajów, w tym od Polski, Słowacji, Czech i krajów bałtyckich, znacznej redukcji przydziałów uprawnień, sięgającej kilkunastu procent, co zostało przez nie odebrane bardzo negatywnie. Po ogłoszeniu przez Komisję Europejską swojej decyzji, w Polsce i w Słowacji mówiło się o podjęciu działań prawnych, a nawet o wycofaniu się z systemu. Ostatecznie kraje te zdecydowały się na przygotowanie nowych planów rozdziału uprawnień zgodnych z decyzją Komisji, co wiąże się z przesunięciem terminu włączenia się do systemu.

Natomiast działania prawne przeciwko Komisji podjęła Wielka Brytania, która nie uzyskała zgody na alokację dodatkowych 20 mln ton CO₂, ze względu na prognozy energetyczne i emisyjne. W listopadzie 2005 r. Sąd Pierwszej Instancji poparł pozew sądowy złożony przez Wielką Brytanię. Rozstrzygnię-

¹³⁶ E3M Lab, P. Capros, L. Mentozos, *The economic effects of EU – wide industry level emissions trading to reduce greenhouse gases*, May 2000.

cie w tej precedensowej sprawie będzie z pewnością miało ogromne znaczenie dla funkcjonowania systemu handlu emisjami, a zwłaszcza dla ustalania przydziałów uprawnień w II fazie funkcjonowania systemu.

Początkowo w Polsce podchodzono do handlu emisjami z wielkim entuzjazmem. Było to wynikiem występującej w Polsce rezerwy emisyjnej oraz związanej z tym nadziei na znaczne korzyści finansowe ze sprzedaży niewykorzystanych uprawnień. Jednak entuzjazm nieco ostygł, gdy Komisja Europejska w marcu 2005 r. zażądała ograniczenia liczby uprawnień o ponad 16%, argumentując to m.in. występowaniem w polskim planie rezerw, które powodują, iż alokacje przekraczają zaplanowane emisje, co jest niezgodne z dyrektywą¹³⁷. Decyzja Komisji Europejskiej jest przejawem obaw o destabilizację rynku uprawnień do emisji, co wiąże się z masową sprzedażą uprawnień przez polskie przedsiębiorstwa. Mogłoby to doprowadzić do spadku ceny do takiego poziomu, że nie zachęcałby on do inwestowania w technologie przyjazne środowisku.

Wprawdzie Polska po zebraniu i przeanalizowaniu informacji o emisjach w latach 2003–2004 zaakceptowała poziom alokacji uprawnień zaproponowany przez Komisję, to jednak zapowiedziała, że wystąpi o zmianę dyrektywy. Nie uwzględnia ona bowiem sytuacji „nowych” państw członkowskich, które (poza Słowenią) mają rezerwę emisyjną. Na wniosek Polski kwestia zmiany Dyrektywy 2003/87/WE oraz dalszego funkcjonowania wspólnotowego systemu handlu emisjami była dyskutowana na posiedzeniu Rady Unii Europejskiej ds. Środowiska 17 października 2005 r. Postulaty Polski dotyczące ujednoczenia zakresu podmiotowego systemu, wyłączenia małych instalacji, weryfikacji *ex post* dla wybranych sektorów i uwzględnienia zróżnicowanej sytuacji państw członkowskich zostały poparte przez Węgry, Portugalię, Włochy oraz częściowo przez Francję. Prezydencja wezwała Komisję Europejską do pilnego podjęcia działań związanych z poprawą funkcjonowania systemu handlu emisjami.

Istnieje także obawa, że powstała sytuacja może wpłynąć na zahamowanie wzrostu gospodarczego. Tendencje rozwojowe zaistniałe w ostatnim okresie nakazują przewidywać wzrost produkcji i konsumpcji w Polsce. Oznacza to również wzrost emisji gazów cieplarnianych, ale nie oznacza przekroczenia limitu emisji określonego w Protokole. Tak więc, paradoksalnie, może dochodzić do

¹³⁷ Dyrektywa 2003/87/WE ustanawiająca system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w ramach Wspólnoty i zmieniająca Dyrektywę 96/61/WE.

sytuacji, w której to Polska zostanie ukarana za wcześniejsze dostosowanie się do wymogów Protokołu z Kioto!

Komisja Europejska zamierza opracować raport, którego przedmiotem będzie m.in. dostosowanie wspólnotowego systemu do potrzeb poszerzonej Unii Europejskiej. Jednak do czasu sporządzenia raportu, tj. do 30 czerwca 2006 r., nie ma sprecyzowanych zasad postępowania w takich sytuacjach. A nie należy zapominać, że 30 czerwca 2006 r. jest jednocześnie datą sporządzenia planu rozdziału uprawnień na następny okres rozliczeniowy (lata 2008–2012)¹³⁸.

Obecnie Komisja rozpoczęła konsultacje dotyczące systemu handlu emisjami. W konsultacjach mają brać udział poszczególni przedsiębiorcy uczestniczący w systemie, jak również administracje rządowe i organizacje pozarządowe. Z jednej strony, może być to dobra okazja do wyrażenia opinii w sprawie dyrektywy, z drugiej strony zaś polscy przedsiębiorcy nie uczestniczą jeszcze w systemie i nie będą mieli możliwości wypowiedzenia się na temat praktycznych doświadczeń uczestnictwa w nim. Polska nie jest tu przypadkiem szczególnym, w podobnej sytuacji znajduje się Wielka Brytania czy Włochy.

Przyglądając się obecnemu, pierwszemu etapowi alokacji uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, można wskazać dwa obszary możliwe do ulepszenia, które leżą w centrum zainteresowań wspólnotowej polityki gospodarczej, tj.: tworzenie obszaru współpracy i regulacje efektywne kosztowo. Odmienne interpretowanie przez państwa członkowskie definicji „instalacji spalania” zakłóca konkurencję. W szczególności dotyczy to przemysłu chemicznego, którego znaczna część w niektórych krajach członkowskim nie została objęta systemem handlu emisjami. Ponadto małe instalacje (o rocznej emisji poniżej 25 tys. ton), które odpowiadają za mniej niż 3% całkowitej emisji, stanowią znaczną liczbę instalacji uczestniczących w systemie – ich udział wynosi 55%. W porównaniu z ich niską emisją koszty administracyjne związane z uczestnictwem w systemie przeważają nad korzyściami ekonomicznymi i korzyściami dla środowiska¹³⁹. Jednak wykluczenie z systemu małych instalacji też może nieść pewne zagrożenia. Może bowiem powodować, że zamiast jednej dużej instala-

¹³⁸ *Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji CO₂, pierwszy okres rozliczeniowy 2005–2007*, Ministerstwo Środowiska, Warszawa 2004.

¹³⁹ Paul van Slobbe i Jeroen Brinkhoff, *EU ETS needs improvements*, w: Carbon Market Europe, 20 maja 2005, dostępne na stronie internetowej www.pointcarbon.com

cji podlegającej systemowi powstaną np. dwie mniejsze, które nie będą musiały w nim uczestniczyć.

Plany na przyszłość

Dyskusja nad ochroną środowiska jest dość ożywiona i toczy się na wielu płaszczyznach. Przy czym nie ogranicza się tylko do przedstawionych zagadnień, które obecnie są w centrum tej debaty. Kwestia zrównoważonego rozwoju i połączenia wymogów ochrony środowiska i poprawy konkurencyjności będzie aktualna tak długo, jak długo rozwój gospodarczy będzie wpływał na pogorszenie stanu środowiska.

Jednak wiele spośród krajów UE, charakteryzujących się wysoką konkurencyjnością, osiąga też dobre wyniki w ochronie środowiska, co oznacza, że cele środowiskowe i cele ekonomiczne można realizować łącznie. W latach 1980–2000 w Europie nastąpił niewielki wzrost zużycia surowców. W tym samym okresie PKB wzrósł znacznie bardziej (o 56%), co wskazuje na przerwanie związku między zużyciem surowców a wzrostem gospodarczym, częściowo pod wpływem postępu technologicznego¹⁴⁰. Istnieje jeszcze jeden istotny powód, dla którego nie należy lekceważyć znaczenia wymogów ochrony środowiska, a jest nim opinia publiczna. Ogromna większość obywateli Unii Europejskiej (90%) uważa, że wymogi ochrony środowiska powinny być uwzględniane w procesie podejmowania decyzji gospodarczych oraz dotyczących zatrudnienia¹⁴¹.

Obecnie dyskutowane problemy, np. zmiany klimatu, nie zdezaktualizują się, choć dyskusja nad nimi może przybrać nieco inną formę i skoncentrować się na innych aspektach. Przewiduje się, że w ciągu najbliższych 100 lat zmiany klimatu będą nadal miały miejsce zarówno w skali globalnej, jak i w Europie. Pojawiają się kolejne dowody wpływu zmian klimatu na zdrowie ludzi

¹⁴⁰ Europejska Agencja Środowiska, *Sygnaty 2004 EAŚ Aktualizacja wybranych zagadnień*, art. *Europa w roku 2004: Perspektywa Ekologiczna*, str. 3–4. *Zmiany klimatu: kolejne dowody oddziaływania*, str. 22, Luksemburg, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, 2004.

¹⁴¹ *The Special Eurobarometer*, n 217, *Attitudes of Europeans towards the Environment*, realizowany przez TNS Opinion and Social między 27.10 a 29.11.2004 w EU-25 (www.europa.eu.int/comm/environmnet/barometer/index.htm).

i stan ekosystemów, jak również na rentowność przedsięwzięć ekonomicznych. Co można zatem jeszcze zrobić?

Jedną z obecnie analizowanych możliwości jest włączenie lotnictwa do systemu handlu uprawnieniami do emisji. Podczas gdy całkowita emisja gazów cieplarnianych w latach 1990–2002 spadła w Unii Europejskiej o ok. 3%, emisja dwutlenku węgla z samego lotnictwa wzrosła o 60%. Jednak na obecnym, wstępnym etapie dyskusji dominują pytania, a nie odpowiedzi. Dotyczą one m.in. metod alokacji, zasięgu geograficznego, metod monitoringu. Istotne jest także, w jaki sposób lotnictwo może zostać uwzględnione we wspólnotowym systemie handlu emisjami, zważywszy, że nie jest ono objęte Protokołem z Kioto. Niewątpliwym wpływem na przebieg dyskusji w kontekście działań globalnych będzie także miała już sygnalizowana niechęć Stanów Zjednoczonych do nakładania ograniczeń na amerykańskie linie lotnicze. I tu pojawia się kolejne pytanie, często zadawane w odniesieniu do konkurencyjności gospodarki wspólnotowej na rynku globalnym – jaki sens mają samotne działania Unii Europejskiej?

Rozpoczyna się także ożywiona dyskusja nad dalszą redukcją emisji gazów cieplarnianych po roku 2012. Dyskusja dotyczy m.in. przyjętych przez Radę na posiedzeniu w marcu 2005 r. proponowanych celów redukcji emisji w latach 2020 i 2050, które zostały określone na poziomie 15–30% dla roku 2020 i 60–80% dla roku 2050, w stosunku do roku bazowego ustalonego w Protokole.

Oczekuje się, że w najbliższych dziesięcioleciach udział UE-25 w światowej emisji gazów cieplarnianych spadnie do poziomu poniżej 10%, podczas gdy udział krajów rozwijających się wzrośnie do ponad połowy całości emisji¹⁴². Obecnie największymi emitentami dwutlenku węgla są (i będą w najbliższej przyszłości) Chiny i Indie – kraje o znacznym wzroście gospodarczym, które nie przystąpiły do Protokołu z Kioto i które są postrzegane jako największe zagrożenie dla gospodarki europejskiej. Tak więc czy Europa będzie miała wpływ na tendencje ogólnoświatowe? Czy samotne działania podejmowane przez Unię Europejską na rzecz klimatu będą miały znaczenie w skali globalnej? Jedynym możliwym rozwiązaniem problemu jest przekonanie krajów rozwijających się do podejmowania działań na rzecz przeciwdziałania zmianom klimatu. Tylko jak tego dokonać, skoro kraje rozwijające się nie chcą podej-

¹⁴² Komunikat Komisji Europejskiej, *Winning the Battle Against Global Climate Change*, COM (2005) 35 final.

mować działań ze względu na stanowisko Stanów Zjednoczonych, a Stany Zjednoczone ze względu na stanowisko krajów rozwijających się?

Ważny wątek w dyskusji stanowić będzie sposób rozliczania się Wspólnoty z celów redukcji w okresie post-Kioto. Wypełnienie obecnie przyjętych ogólnych celów redukcji emisji gazów cieplarnianych dla okresu post-Kioto będzie stanowiło problem dla państw z UE-15. Natomiast nowe kraje członkowskie, z celem ustanowionym na poziomie 15–30% dla roku 2020, nie powinny mieć większych problemów¹⁴³. Należy oczekiwać, że kraje UE-15, tak samo jak obecnie, będą dążyły do wspólnego rozliczania się w ramach UE-25 i do nierównomiernego rozdziału poziomu redukcji między siebie, proporcjonalnie do własnych możliwości redukcji emisji. Biorąc pod uwagę zasadę solidarności, jest to rozwiązanie jak najbardziej wskazane, ale może ono skutkować koniecznością dodatkowego ograniczania emisji w krajach, które już dokonały znacznej redukcji emisji i które osiągnęły cel Kioto ze znaczną rezerwą. W tym kontekście rodzi się fundamentalne pytanie dla Polski – czy nie będzie to pogłębiać możliwości rozwojowych między krajami takimi jak Polska, które wciąż znajdują się w okresie transformacji, a wysoko rozwiniętymi państwami UE?

System handlu emisjami, wspierający wdrażanie Protokołu z Kioto, jest pierwszym wprowadzanym w Unii na tak szeroką skalę mechanizmem rynkowym służącym realizacji celów ochrony środowiska. Prowadzone obecnie przez Komisję Europejską konsultacje dotyczą pierwszego etapu jego działania, który skupi się na rozpoznaniu możliwości uproszczenia systemu oraz wpływu systemu na konkurencyjność w sektorach przemysłowych objętych systemem. Wyniki tego badania mogą mieć wpływ na sposób regulowania aspektów ochrony środowiska w prawie wspólnotowym. Pozytywna ocena jego wpływu na konkurencyjność może skłonić do wprowadzania mechanizmów rynkowych w innych dziedzinach, które obecnie są zarezerwowane wyłącznie dla „twardych” norm prawnych.

W tym kontekście warto zadać również pytanie o przyszłość rozporządzenia REACH, mimo iż spór o to, czy je przyjąć i w jakiej formie, został w pewnym stopniu rozstrzygnięty w czasie prezydencji brytyjskiej. Prace nad REACH

¹⁴³ Analiza własna na podstawie danych zamieszczonych w portalu Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu www.ufccc.int

będą kontynuowane w czasie nadchodzących prezydencji austriackiej i fińskiej, choć prezydencja austriacka (I połowa 2006 r.) nie planuje intensywnych prac w tym zakresie. Należy się więc spodziewać, że przyspieszenie tempa prac nastąpi za prezydencji fińskiej (II połowa 2006 r.). Można się również zastanawiać, czy przewodnictwo Finlandii, prezentującej postawę prośrodowiskową, może wywrzeć wpływ na kształt REACH i spowodować położenie mocniejszego akcentu na wymagania ochrony środowiska. Otwarta pozostanie również kwestia wdrażania jego postanowień. Nie ulega bowiem wątpliwości, że wdrożenie tego kompleksowego systemu nie będzie zadaniem łatwym dla żadnej ze stron, zarówno dla administracji, jak i dla sektora prywatnego. Podobnie jak w przypadku handlu emisjami, z pewnością zostanie przeprowadzona ocena działania systemu, która wskaże mocne i słabe strony systemu, możliwości jego uproszczenia i jednocześnie ukáže rzeczywiste koszty działania systemu. Pozostaje tylko mieć nadzieję, że przegląd ten nie będzie początkiem kolejnej wieloletniej dyskusji.

Rozdział X

OTWARTOŚĆ ZEWNĘTRZNA

Stopień otwierania się poszczególnych gospodarek na konkurencję zewnętrzną jest wyznacznikiem polityki gospodarczej stosowanej przez dany rząd. Generalnie przyjmuje się, iż rządy stosujące w swojej polityce gospodarczej elementy liberalizmu decydują się na znoszenie ograniczeń w handlu i świadczeniu usług czy przepływie kapitału po to, aby dokonywać koniecznych i niezbędnych dostosowań. Pozwala im to łatwiej sprostać wyzwaniom wzrostu konkurencji ze strony innych państw czy przedsiębiorstw. Z drugiej strony, rządy stosujące działania protekcyjnistyczne decydują się na zamykanie swoich rynków w celu ich uchronienia przed konkurencją zewnętrzną, mając nadzieję na utrzymanie swoich rynków zbytu oraz na mniej drastyczne dostosowanie się do wyzwań. Z obserwacji sytuacji poszczególnych gospodarek światowych wynika, że w dobie globalizacji łatwiej radzą sobie gospodarki otwarte na konkurencję zewnętrzną. Stosowanie protekcyjizmu powoduje w większości przypadków utrwalanie niekorzystnych tendencji gospodarczych, a pozytywne skutki takich działań są krótkotrwałe.

Ostatnie cztery lata pokazały, iż sytuacja gospodarcza w Europie nie poprawiła się znacząco, a nieustannie rosnąca konkurencja ze strony Stanów Zjednoczonych czy krajów azjatyckich wciąż stwarza nowe wyzwania. W celu sprostanania im oraz wykorzystania możliwości, jakie niesie globalizacja, do debaty na temat Strategii lizbońskiej włączono element otwartości zewnętrznej. Liberalizacja handlu i znoszenie barier w wymianie handlowej zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym podnoszą produktywność gospodarki. Dlatego też zadecydowano, iż Unia Europejska wykorzysta fakt funkcjonowania Wspólnej Polityki Handlowej do osiągnięcia najważniejszego celu Strategii

lizbońskiej, czyli poprawy konkurencyjności gospodarczej. Główny wątek debaty nad włączeniem otwartości zewnętrznej do Strategii lizbońskiej dotyczy odpowiedzi na pytanie, jak różne instrumenty polityki handlowej wpisują się w realizację celów Strategii.

W niniejszym rozdziale omówiono debatę, jaka odbywa się w Unii Europejskiej w ramach nowego „zewnętrznego” elementu Strategii lizbońskiej oraz przedstawiono zależność między zewnętrzną polityką handlową Unii Europejskiej a celami Strategii lizbońskiej.

Otwartość zewnętrzna jako nowy element Strategii lizbońskiej

Otwartość zewnętrzna Unii Europejskiej nie została wyraźnie podkreślona w celach Strategii lizbońskiej w momencie jej powstawania oraz na wczesnych etapach programowania zmian. Dopiero na szczycie Rady Europejskiej w marcu 2004 r. zaproponowano, aby przegląd śródkresowy Strategii lizbońskiej zawierał ocenę środków i instrumentów dostępnych zarówno państwom członkowskim, jak i Unii Europejskiej, łącznie z zewnętrznymi czynnikami wzrostu, konkurencyjności i produktywności, które mogą służyć osiągnięciu głównego celu. W konkluzjach Rady zaznaczono, iż wzrost globalnej otwartości zewnętrznej Unii oraz poprawa dynamiki stosunków gospodarczych między partnerami handlowymi doprowadzi do szybszego wzrostu gospodarczego.

Również Komitet Polityki Gospodarczej (EPC) w swym rocznym raporcie na temat reformy strukturalnej 2004 r. podkreślił ważną rolę otwartości zewnętrznej w osiąganiu celów Strategii lizbońskiej. W raporcie stwierdzono, iż zmniejszanie barier w działalności gospodarczej w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej jest odpowiednikiem znoszenia barier w działalności gospodarczej w samej Unii. Dlatego też, według EPC, otwartość zewnętrzna może być postrzegana jako rozszerzenie programu rynku wewnętrznego oraz może stanowić silny katalizator w osiąganiu celów Strategii lizbońskiej.

18 lipca 2004 r. Komitet Polityki Gospodarczej opublikował projekt raportu dotyczący śródkresowego przeglądu Strategii lizbońskiej. W raporcie podkreślono, iż większa otwartość dla handlu oraz bezpośrednich inwestycji za-

granicznych może wzmocnić osiąganie celów Strategii poprzez działanie jako bodźce dla wzrostu, zatrudnienia oraz produktywności, dzięki wzrostowi konkurencji oraz obniżaniu barier wejścia na rynek.

Mimo pozytywnej reakcji na włączenie otwartości zewnętrznej do celów Strategii w raporcie EPC, temat ten budził wiele kontrowersji. Z jednej strony, Wielka Brytania i Polska przygotowały wspólne propozycje odzwierciedlające pozytywny stosunek do zagadnienia otwarcia zewnętrznego gospodarki UE, z drugiej zaś część krajów członkowskich, jak np. Finlandia czy Austria, zakwestionowało zasadność wprowadzenia w raporcie rozdziału dotyczącego tej kwestii. Jako uzasadnienie kraje te podały argument, iż w przypadku włączenia kolejnych elementów skomplikuje się ocena pierwotnych celów Strategii lizbońskiej. Podczas dyskusji przeciwnicy rozszerzania Strategii o wymiar zewnętrzny stwierdzili także, iż decyzja taka może być negatywnie odebrana przez europejską opinię publiczną, która z dystansem podchodzi do takich zagadnień jak globalizacja czy *outsourcing*.

W raporcie Grupy Wysokiego Szczebla, pracującej pod przewodnictwem Wima Koka¹⁴⁴, otwartość zewnętrzna pojawia się w kontekście podsumowania pierwszych czterech lat funkcjonowania Strategii lizbońskiej. W opracowaniu zwrócono uwagę na problemy, jakie wystąpiły w trakcie wypracowywania porozumienia w ramach negocjacji na forum WTO. Podkreślono również fakt zawierania większej liczby dwustronnych niż wielostronnych umów handlowych, co, zdaniem autorów raportu, nie jest szczególnie korzystne z punktu widzenia Unii Europejskiej.

Komunikat Komisji Europejskiej na wiosenny szczyt Rady Europejskiej w 2005 r.¹⁴⁵ był kolejnym dokumentem wskazującym na kwestie związane z otwartością zewnętrzną. Podkreślił on rolę otwartych i konkurencyjnych rynków w skali europejskiej i globalnej w zwiększaniu konkurencyjności gospodarki unijnej. Wymiar zewnętrzny Strategii lizbońskiej miałby być uzupełnieniem rynku wewnętrznego. Komisja stwierdza, iż w skali globalnej otwarte rynki zapewniają wyższe stopy wzrostu gospodarczego. Dlatego też niezbędne jest prowadzenie takiej polityki handlowej, która umożliwi przedsiębiorstwom

¹⁴⁴ *Sprostac wyzwaniom. Strategia lizbońska na rzecz wzrostu i zatrudnienia*, listopad 2004 r.

¹⁴⁵ *Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – nowy początek Strategii lizbońskiej*, COM (2005) 24 z 2.02.2005.

unijnym dostęp do rynków krajów trzecich oraz zapewni im uczciwą konkurencję na jasno określonych zasadach. Komisja popiera szybkie zakończenie negocjacji Rundy Rozwojowej Doha oraz wdrożenie jej postanowień. Jako uzupełnienie negocjacji multilateralnych proponuje zawieranie dwustronnych oraz regionalnych umów handlowych, np. z państwami Mercosur. W komunikacie podkreślono również znaczenie spójności standardów na poziomie międzynarodowym. Według Komisji, zbliżanie ustawodawstwa i reguł administracyjnych umożliwiłoby zmniejszenie kosztów działalności gospodarczej oraz wpłynęło na wzrost produktywności przedsiębiorstw unijnych. Spójność ta miałaby dotyczyć głównie transatlantyckiej wymiany handlowej, ale także wymiany z szybko rozwijającymi się rynkami azjatyckimi, jak Chiny czy Indie, oraz z państwami sąsiadującymi z UE.

Komunikat Komisji Europejskiej stał się podstawą dyskusji na spotkaniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 22 i 23 marca 2005 r. W konkluzjach prezydencji stwierdzono, iż otwarta gospodarka światowa oferuje nowe możliwości stymulowania wzrostu, konkurencyjności i przewartościowania priorytetów gospodarki europejskiej. Rada Europejska podkreśliła znaczenie osiągnięcia ambitnego i zrównoważonego porozumienia w negocjacjach Rundy Doha, jak również znaczenie wypracowania dwustronnych i regionalnych umów o wolnym handlu. Dążeniu do tego celu muszą jednak towarzyszyć ciągle starania o zapewnienie zbieżności standardów na poziomie międzynarodowym, w tym w kwestii poszanowania praw własności intelektualnej.

Główne pytanie, jakie łączy wymiar zewnętrzny z celami Strategii lizbońskiej, to sposób, w jaki otwartość zewnętrzna może wpłynąć na realizację celów Strategii. Czyli jak Wspólna Polityka Handlowa, głównie poprzez liberalizację handlu, może się przyczynić do wzrostu gospodarczego, a także poprawy konkurencyjności Unii?

Ważnym wkładem do debaty było seminarium dotyczące Strategii lizbońskiej, które odbyło się 15 lutego 2005 r. w Sztokholmie. Na konferencji wymieniono cztery główne kanały, poprzez które liberalizacja handlu przyczynia się do wzrostu gospodarczego, a mianowicie: bardziej efektywna alokacja zasobów; dyfuzja wiedzy, technologii oraz nowych metod produkcji; większe rynki zbytu; zwiększona konkurencja.

Wolny handel wpływa na wzrost gospodarczy oraz konkurencyjność zarówno z punktu widzenia eksportu, jak i importu. Eksport wpływa na wzrost go-

spodarczy i konkurencyjność poprzez dostęp do szerszych rynków zbytu czy też bodźce do wprowadzania innowacyjności w unijnych przedsiębiorstwach. Po stronie importu zaś liberalizacja handlu skutkuje niższymi cenami, zwiększoną presją konkurencyjną oraz skierowanym do wewnątrz zwiększonym rozprzestrzenianiem się wiedzy, nowych technologii i nowych metod produkcji.

Zwolennicy otwartości zewnętrznej wskazują na teorie ekonomii¹⁴⁶ oraz analizy uznanych ośrodków naukowych¹⁴⁷ czy organizacji¹⁴⁸, które ukazują zależności między liberalizacją handlu a wzrostem gospodarczym. Podstawowa zasada wolnego handlu mówi bowiem, iż wolny handel prowadzi do ukształtowania się takiej światowej struktury konsumpcji, w przypadku której następuje wzrost dobrobytu wszystkich jego uczestników. Według szacunków Banku Światowego, całkowite zniesienie barier w handlu zwiększyłoby światowy dobrobyt o 400–900 mld USD. Protekcjonizm zaś, czyli wprowadzanie barier dla handlu, eliminuje efektywność związaną ze specjalizacją i podziałem pracy. Cła bądź inne bariery pozataryfowe, jak np. kwoty importowe, powodują wzrost krajowych cen dóbr importowych, prowadząc do spadku konsumpcji i importu, a tym samym do wzrostu produkcji krajowej. Cła powodują, iż cała gospodarka ponosi straty ze względu na marnotrawstwo zasobów przeznaczonych na produkcję towarów, w których kraj nie dysponuje przewagą komparatywną. Modele ekonomiczne dowodzą też, iż straty te nie są rekompensowane przez korzyści, jakie rząd osiąga z pobierania opłat celnych.

Oczywiście z drugiej strony warto zadać pytanie, czy liberalizacja jest korzystna dla wszystkich uczestników rynku. Zakładając, iż liberalizacja handlu wpływa na wzrost ogólnego dobrobytu danego kraju, należy pamiętać o tym, iż oprócz grup społecznych, które skorzystają na bardziej swobodnym handlu, będą także grupy, które mogą w wyniku tego procesu stracić. Inaczej na wzrost protekcjonizmu zareagują importerzy i konsumenci, inaczej producenci danego towaru. Pojawia się dylemat, czy należy chronić sektory szczególnie wrażliwe i za jaką cenę. Często dyskutowanym obecnie tematem jest kwestia liberalizacji sektora tekstylnego czy rolnego. Mimo różnych poglądów na temat protekcjonizmu, wśród uczestników dyskusji przeważa pogląd, iż przedsiębior-

¹⁴⁶ Np.: teoria korzyści komparatywnych.

¹⁴⁷ M.in.: Centre for Economic Policy Research.

¹⁴⁸ M.in.: OECD, World Bank.

ców i rolników unijnych należy chronić przed nieuczciwą konkurencją. A jeżeli konkurencja odbywa się na uczciwych i jasnych zasadach? Czy w takim przypadku należy chronić branże, które często wymagają restrukturyzacji i przystosowania do nowych warunków na rynku?

Stan debaty w sprawie otwartości zewnętrznej na poziomie wspólnotowym dobrze obrazuje przykład sektora tekstylnego. Po wygaśnięciu z początkiem 2005 r. systemu limitów importowych w dostępie do rynku wspólnotowego wyrobów tekstylnych i odzieżowych zaobserwowano gwałtowny wzrost importu z Chin towarów niektórych kategorii. W związku z powyższym wprowadzony został system podwójnej kontroli importu (nadzór uprzedni licencyjny oraz monitoring graniczny), a Komisja Europejska przyjęła wytyczne w sprawie środków ochronnych w imporcie tekstyliów i odzieży z Chin¹⁴⁹. Wiele krajów członkowskich UE jest zaniepokojonych sytuacją w sektorze tekstylno-odzieżowym i domagało się jak najszybszego podjęcia przez Komisję Europejską formalnych konsultacji z Chinami oraz włączenia do postępowania ochronnego większej liczby kategorii tekstylnych. Według Francji, Włoch, Hiszpanii, Grecji i Portugalii, sektor tekstylno-odzieżowy jest zagrożony likwidacją. Jako argumenty przemawiające za wprowadzeniem ochrony rynku kraje te podały szczególne znaczenie przemysłu tekstylnego wielu krajów członkowskich UE oraz zagrożenie nieuczciwą konkurencją ze strony Chin. Kraje opowiadające się za większą protekcją zwracały uwagę na fakt, iż nastąpiły znaczne anomalie w imporcie do UE – wzrost 400–600% w imporcie w stosunku do roku poprzedniego (w odniesieniu do niektórych grup towarowych zanotowano nawet ok. 800% wzrost importu). Poparcie dla wprowadzenia środków ochronnych deklarowały także Belgia (zaznaczając jednak, iż środki ochronne powinny mieć charakter przejściowy), Cypr, Czechy, Litwa, Słowacja, Słowenia i Polska. Kraje te opowiadały się za zdecydowanymi i szybkimi działaniami Komisji Europejskiej zmierzającymi do ochrony wspólnotowego sektora tekstylno-odzieżowego. Z drugiej strony, niektóre państwa Unii Europejskiej dokonały w sektorze tekstylno-odzieżowym odpowiedniej restrukturyzacji

¹⁴⁹ Komisja Europejska określiła kryteria i procedurę zastosowania specjalnej klauzuli ochronnej w *Wytycznych* opublikowanych w Dz. U. UE nr 101 seria C z 27 kwietnia 2005 r. Postępowanie sprawdzające zaistnienie przesłanek zastosowania specjalnej klauzuli ochronnej zostało oficjalnie ogłoszone w Dz. U. UE nr 104 seria C i dotyczy dziewięciu kategorii towarowych: 4 (T-shirty), 5 (pulowery), 6 (spodnie męskie), 7 (bluzki), 12 (skarpety i rajstopy), 15 (płaszczki damskie), 31 (biustonosze), 115 (przędza lniana i z ramii), 117 (tkaniny lniane i z ramii).

i opowiadały się za wyważonymi działaniami Komisji Europejskiej oraz wprowadzaniem środków ochrony w imporcie tylko wtedy, kiedy będzie to uzasadnione. Argumentem przemawiającym za tym stanowiskiem jest fakt, iż Unia Europejska ma rozległe stosunki handlowe z Chinami i należy brać pod uwagę wszystkie relacje gospodarcze UE–Chiny, tak aby nałożone sankcje nie spowodowały poważnych zakłóceń w obustronnej współpracy. Dania i Szwecja, tradycyjnie przeciwnie polityce protekcyjnej, podkreśliły, iż jest ona niezgodna z nowymi priorytetami Strategii lizbońskiej. Poza tym przeciwnicy protekcyjizmu zwrócili uwagę na fakt, iż państwa członkowskie miały aż 10 lat na restrukturyzację przemysłu lekkiego i wiele państw zdołało się przygotować do liberalizacji handlu w tym sektorze.

Ważnym pytaniem w debacie pozostaje również, co konkretnie oznacza otwartość zewnętrzna oraz jakie instrumenty polityki handlowej wpływają na wzrost konkurencyjności i dobrobytu?

Większa otwartość dla handlu oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych może wzmocnić osiągnięcie celów Strategii lizbońskiej poprzez działanie jako bodźce dla wzrostu, zatrudnienia oraz produktywności dzięki wzrostowi konkurencji oraz obniżaniu barier wejścia na rynek. Większa otwartość dla handlu oznacza m.in.:

- zmniejszanie barier celnych dla handlu,
- zmniejszanie barier pozataryfowych dla handlu:
 - upraszczanie procedur w handlu,
 - znoszenie barier technicznych dla handlu,
 - przegląd środków antydumpingowych,
- promocję liberalizacji usług,
- ochronę praw własności intelektualnej na rynkach, do których eksportuje UE,
- przystosowania strukturalne – koszty przystosowawcze będące wynikiem liberalizacji handlu.

Dostępne instrumenty, które mogą mieć wpływ na wzrost gospodarczy i konkurencyjność, to instrumenty na poziomie multilateralnym (negocjacje WTO), regionalnym (umowy regionalne) czy też umowy unilateralne (EBA – *Everything-But-Arms initiative*). Liberalizacja handlu na poziomie multilateralnym

jest uważana za najbardziej skuteczny instrument wpływu na wzrost gospodarczy i wzrost konkurencyjności – jednocześnie stymuluje eksport i import ze wszystkimi głównymi partnerami handlowymi, przyczyniając się do wzrostu specjalizacji, wymiany handlowej i wzrostu gospodarczego. Dlatego też w debacie o otwartości zewnętrznej w ramach Strategii lizbońskiej dużo uwagi poświęca się negocjacom obecnej Rundy Rozwojowej Doha WTO. Z drugiej strony, zwolennicy instrumentów na poziomie regionalnym uważają, iż system multilateralny nie przynosi oczekiwanych efektów, ponieważ coraz trudniej jest osiągnąć kompromis między wieloma krajami o sprzecznych interesach.

Debata w Polsce

Na obecnym etapie debaty nad priorytetami Strategii lizbońskiej wymiar zewnętrzny jest kwestią nową. Polska generalnie popiera ideę otwartości zewnętrznej Unii Europejskiej, choć w ramach dyskusji pojawiły się dylematy, które wymagają bieżącej analizy i monitorowania.

W obliczu niezbędnych wewnętrznych reform Unii oraz toczących się negocjacji na forum WTO wydaje się, iż Polska musi stawić czoło kilku wyzwaniom. Należałoby szczególnie przyjrzeć się kwestiom liberalizacji rolnictwa. W przypadku niektórych towarów rolnych, takich jak banany, ryż czy niektóre gatunki ryb, Polska opowiada się za liberalizacją. Jednakże należy zwrócić uwagę na obszary, w których polskie rolnictwo może nie być gotowe do szybkiej i daleko idącej liberalizacji. Ważną kwestią z polskiego punktu widzenia może się okazać reforma rynku cukru. Perspektywa łatwiejszego dostępu cukru z krajów trzecich do rynku UE może doprowadzić do poważnych zakłóceń na polskim rynku z powodu niższej konkurencyjności polskich producentów. Kwestią problematyczną może być również odejście od wszelkich form subsydiów eksportowych. Jednym z priorytetów dla rozwoju polskiego rolnictwa jest wykorzystanie jego potencjału eksportowego, zwłaszcza na rynkach wschodnich. Należałoby zbadać, w jakim stopniu polski przemysł rolno-spożywczy będzie szybko mógł odbudować więzi gospodarcze z rynkami trzecimi, zanim dotacje na eksport zostaną całkowicie zlikwidowane. Polska powinna również wziąć pod uwagę możliwe naciski na Unię Europejską w celu otwarcia dotychczas szczególnie chronionych rynków mleka i mięsa wołowego. W ich wyni-

ku może dojść do sytuacji, w której rozwijające się przetwórstwo polskie nie będzie dobrze przygotowane do liberalizacji. Jeśli chodzi o towary nierolnicze, to Polska popiera redukcję czy nawet eliminację taryf oraz barier pozataryfowych w odniesieniu do towarów mających wpływ na ochronę środowiska, natomiast obawia się zbyt radykalnej liberalizacji handlu w przypadku sektora tekstylnego i odzieżowego.

W stanowisku Polski wobec przeglądu śródkresowego Strategii lizbońskiej ujęto także zagadnienie otwartości zewnętrznej. Otóż Polska popiera ogólne założenia otwartej i konkurencyjnej gospodarki wewnątrz i na zewnątrz Europy. Podkreślono jednak, iż stworzenie bardziej atrakcyjnych warunków do lokowania inwestycji w wyniku otwierania gospodarki musi być powiązane z tworzeniem odpowiednich rozwiązań regulacyjnych, które będą wspierać wdrożenie stosowanych zmian na rynku unijnym. Ponadto, w związku z postępującą liberalizacją w handlu międzynarodowym, która wystawia unijnych przedsiębiorców na większą konkurencję, Polska dostrzega potrzebę stałej analizy sytuacji na rynku wspólnotowym. Analiza taka mogłaby zapewnić możliwość szybkiej reakcji i eliminowanie zjawisk nieuczciwej konkurencji ze strony partnerów spoza UE.

Przyszłość otwartości zewnętrznej – inicjatywy na poziomie wspólnotowym: rozwój, pytania, dylematy

W czasie prezydencji brytyjskiej można się było spodziewać intensyfikacji dyskusji na temat otwartości zewnętrznej. Wielka Brytania zawsze zdecydowanie popierała ten aspekt polityki gospodarczej. Jednym z priorytetów prezydencji była problematyka Rundy Rozwojowej Doha. Wielka Brytania dążyła do osiągnięcia porozumienia podczas spotkania ministerialnego WTO w Hongkongu w grudniu 2005 r.

Spotkanie to, które miało miejsce w dniach 13–18 grudnia 2005 r., zakończyło się kompromisem. Unia Europejska zgodziła się na likwidację dopłat eksportowych do takich towarów jak cukier, mleko czy wołowina, jednakże reforma Wspólnej Polityki Rolnej w tym zakresie odbędzie się w roku 2013, a nie wcześniej jak postulowały kraje biedniejsze. Kraje rozwijające się zgodziły się natomiast na ustępstwa w sprawie znoszenia barier celnych dla towarów przemysłowych i usług. W większości komentarzy prasowych sukces konferencji



ministerialnej ocenia się jako umiarkowany, choć wszystko wskazywało na porażkę negocjacji.

Prezydencja brytyjska podkreślała również znaczenie szerszego dostępu do rynków krajów rozwiniętych przez kraje rozwijające się, zwłaszcza najbiedniejsze. Wielka Brytania planuje również przeprowadzić negocjacje porozumień o partnerstwie gospodarczym z państwami AKP w taki sposób, aby osiągnęły one realne korzyści. Ponadto celem prezydencji była liberalizacja rynku cukru. Niezbędne jest porozumienie państw członkowskich w kwestii reformy opartej na zasadach rynkowych. Integralną częścią tej reformy mają być w tej kwestii przejściowe porozumienia z krajami AKP.

Wydaje się, iż głównym tematem dyskusji w najbliższym czasie będą zagadnienia polityki rolnej, zwłaszcza liberalizacja rynku cukru. Warto zastanowić się nad tym, jak liberalizacja tego sektora wpłynie na unijnych, w tym polskich, przedsiębiorców. W debacie mogą się pojawić sprzeczne opinie – dążenie do liberalizacji przez prezydencję UE z jednej strony oraz próba ochrony rynku przez unijnych producentów cukru z drugiej. Podobna sytuacja może wystąpić w przypadku produktów mleczarskich.



Ponadto wciąż aktualnym tematem pozostaje kwestia nieuczciwej konkurencji. W perspektywie coraz dalej idącej liberalizacji handlu państwa członkowskie będą się musiały liczyć z możliwością wystąpienia zakłóceń na rynku wspólnotowym. Dlatego też ważna jest stała analiza sektorowa, która może być podstawą podjęcia odpowiedniej decyzji w przypadku wystąpienia zagrożenia dla przedsiębiorców unijnych. Jednak nie należy również zapominać o argumentach przeciwników protekcjonizmu, tak jak to przedstawiono na przykładzie sektora tekstylnego-odzieżowego. Warto pamiętać, iż w pewnych przypadkach nadmierny protekcjonizm może doprowadzić do spowolnienia reform strukturalnych danego sektora oraz spowodować zakłócenia na rynku.

W określeniu dylematów dotyczących otwartości zewnętrznej pomocna mogłaby się okazać identyfikacja przeszkód dla wzrostu konkurencyjności gospodarki unijnej. W tym celu należałoby zidentyfikować główne bariery w otwartości zewnętrznej dla handlu i inwestycji oraz oszacować korzyści z ich zniesienia dla poszczególnych sektorów gospodarki. Trudno mówić o wymiarze zewnętrznym, nie biorąc pod uwagę wymiaru wewnętrznego Unii Europejskiej. Dlatego też warto się skoncentrować na weryfikacji reform wewnętrznych.



wspólnotowych w celu zwiększenia korzyści z otwartości zewnętrznej. W szczególności zredukowane powinny zostać niekorzystne regulacje rynkowe, bo to ułatwi stworzenie bardziej konkurencyjnego środowiska zarówno dla produktów wspólnotowych, jak i importowanych oraz bariery dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych, włączając w to badania i rozwój, co z kolei pomoże zmaksymalizować korzyści wynikające z transferu technologii.

W debacie na temat roli otwartości zewnętrznej w osiągnięciu celów Strategii lizbońskiej warto również wysłuchać argumentów zarówno osób opowiadających się za liberalizacją handlu na poziomie multilateralnym, jak i tych opowiadających się za liberalizacją na poziomie regionalnym. Zdaniem zwolenników wielostronnych negocjacji handlowych liberalizacja przynosi najlepsze rezultaty na poziomie multilateralnym, gdyż obejmuje jak największą liczbę krajów i nie prowadzi do zakłóceń na rynku. Dlatego też Unia Europejska powinna się skoncentrować na osiągnięciu jak najlepszego wyniku negocjacji w ramach Rundy Rozwojowej Doha. Jednakże w przypadku trudności w osiągnięciu kompromisu nie można bagatelizować argumentów zwolenników bilateralnych czy regionalnych stosunków gospodarczych. Dlatego też Unia Europejska powinna wziąć pod uwagę wzmocnienie swoich relacji gospodarczych z rynkami wschodzącymi oraz z głównymi partnerami handlowymi, m.in. z USA, a także nie zapominać o rozwoju i dalszym wzmocnianiu stosunków handlowych ze wschodnimi i południowymi sąsiadami. Warto budować i uzupełniać to, co nie jest możliwe do osiągnięcia na poziomie multilateralnym, np. poprzez zwiększoną współpracę w zakresie regulacji.



Rozdział XI

SPOŁECZEŃSTWO INFORMACYJNE

Wzrost znaczenia nowoczesnych technologii związanych z tzw. społeczeństwem informacyjnym ma obecnie duży wpływ zarówno na podnoszenie poziomu życia obywateli, jak i konkurencyjność gospodarek. W ostatnim czasie, wraz z rozwojem Internetu oraz innych metod przesyłania danych, ten aspekt gospodarki stał się jednym z elementów poszukiwania przewagi konkurencyjnej poszczególnych państw. W tym kontekście została sformułowana ogólna teza, zgodnie z którą o poziomie rozwoju gospodarczego, a tym samym przygotowaniu na sprostanie wyzwaniom globalizacji, decyduje stopień zaawansowania w rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Wymaga to jednak znacznej relokacji środków w celu zbudowania powszechnego dostępu do źródeł informacji, co napotyka na wiele problemów. Ponadto przy budowie społeczeństwa informacyjnego konieczne jest również uwzględnianie kryterium efektywności, co w tym przypadku polega na adresowaniu inicjatyw do tych podmiotów, które są w stanie w pełni z nich skorzystać. Oznacza to jednocześnie warunek podnoszenia jakości kapitału ludzkiego w kierunku zwiększenia liczby obywateli aktywnie uczestniczących w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Budowa społeczeństwa informacyjnego stanowiła od początku jeden z głównych celów Strategii lizbońskiej, stanowiąc tym samym główny element wspierający rozwój gospodarki opartej na wiedzy. W kontekście inicjatyw podejmowanych na poziomie wspólnotowym społeczeństwo informacyjne obejmuje wiele różnych kwestii, począwszy od rozwoju infrastruktury i usług sieciowych oraz elektronicznych, wspierania przyjmowania technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych (ICT) przez przedsiębiorstwa w celu podnoszenia swojej konkurencyjności, poprzez aspekty społeczne związane z np. niwelowaniem

istniejącej przepaści cyfrowej (*digital divide*) czy wspieraniem zdolności cyfrowych (*digital literacy*), aż po rozwój elektronicznych usług publicznych (*eGovernment*).

Poniższy rozdział przedstawia dyskusje i najważniejsze dylematy dotyczące kształtowania się społeczeństwa informacyjnego w UE od początku realizacji Strategii lizbońskiej, zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i społecznym.

Rozwój technologii cyfrowych w latach 90. wpłynął w zasadniczy sposób na charakter funkcjonowania wspólnego rynku. Skok cywilizacyjny związany z coraz powszechniejszym zastosowaniem ICT, zarówno w sferze prowadzenia działalności gospodarczej, jak i w gospodarstwach domowych, przełożył się na konkretne działania podejmowane na poziomie politycznym. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w grudniu 1993 r. postanowiono bowiem zwrócić się do grupy ekspertów z prośbą o przygotowanie raportu na kolejny szczyt Rady, który miał się odbyć 24–25 czerwca 1994 r. na wyspie Korfu. Jego temat odnosił się do działań podejmowanych zarówno na poziomie wspólnotowym, jak i przez państwa członkowskie w zakresie tworzenia spójnego społeczeństwa informacyjnego. Wynik prac grupy ekspertów – zwany raportem Bangemanna¹⁵⁰ – *Europa i globalne społeczeństwo informacyjne. Zalecenia dla Rady Europejskiej (Europe and the Global Information Society. Recommendations to the European Council)* został opublikowany 26 maja 1994 r. Był to pierwszy dokument wspólnotowy, w którym poruszono tematykę rozwoju nowoczesnych technologii i społeczeństwa informacyjnego. Raport ten, stanowiący też *de facto* odpowiedź na inicjatywę Stanów Zjednoczonych w sprawie narodowej infrastruktury informacyjnej¹⁵¹, przyczynił się także do upowszechnienia pojęcia „społeczeństwa informacyjnego” w Europie. Dotyczył on jednakże szerszego *spectrum* problemów, a przede wszystkim uwzględniał obok problemów infrastrukturalno-gospodarczych także aspekty społeczne.

Wnioski płynące z dyskusji nad raportem Bangemanna zostały w pełni usystematyzowane w 1999 r. wraz z projektem Komisji Europejskiej w sprawie

¹⁵⁰ Nawa pochodzi od nazwiska jednego z komisarzy uczestniczących w pracach Grupy Roboczej – Martina Bangemanna.

¹⁵¹ Aktywna polityka Stanów Zjednoczonych w zakresie technologii informacyjnych datuje się od 1979 r., kiedy to amerykańska Narodowa Akademia Nauk opublikowała raport, w którym wskazała na początek nowego okresu w dziejach świata – cywilizacji informacyjnej.

Planu działań eEurope 2002, w którym zaprogramowano szczegółowe cele w obszarze „społeczeństwo informacyjne”, rozwinięte w późniejszym planie *eEurope 2005*. Początkowo największy nacisk w proponowanych działaniach położono na poprawę otoczenia infrastrukturalnego, a następnie rozwoju sieci szerokopasmowych i sieci transeuropejskich (*eTENS* w kontekście *Europejskiej Inicjatywy na rzecz Wzrostu*)¹⁵². Na podstawie priorytetu wpisanego do planu *eEurope 2002*, dotyczącego wzmocnienia otoczenia infrastrukturalnego w celu poprawy dostępu do Internetu, realizowane były kolejne wytyczne, przede wszystkim związane z podnoszeniem elektronicznych umiejętności (*e-skills*). Stanowisko to warunek *sine qua non* rozwoju czterech głównych horyzontalnych inicjatyw wpływających na kształt europejskiego społeczeństwa informacyjnego, do znaczenia których nawiązywał już częściowo raport Bangemanna, a mianowicie – e-biznesu, e-administracji, e-edukacji oraz e-zdrowia.

Reforma założeń Strategii lizbońskiej, przyjęta wiosną 2005 r., nie spowodowała odejścia od priorytetu budowy społeczeństwa informacyjnego. Zauważono bowiem, iż technologie informacyjne i komunikacyjne przeniknęły zarówno sferę gospodarczą, jak i społeczną. Wpływają one nie tylko na rozwój europejskiego modelu społecznego, lecz także kształtują różnorodne procesy zachodzące obecnie na wspólnym rynku, jak np. rozwój handlu elektronicznego, przyjmowanie nowych standardów technicznych, czy wpływają na model zrównoważonego rozwoju poprzez poszanowanie środowiska, dzięki np. miniaturyzacji produktów konsumenckich i tym samym oszczędności surowców oraz ograniczaniu ilości odpadów.

Wstępna dyskusja nad zakresem założeń nowego programu w obszarze „społeczeństwa informacyjnego” na lata 2005–2010 została powiązana ze śródkresowym przeglądem inicjatyw objętych *Planem działań eEurope 2005*, mającym miejsce jesienią 2003 r. Komisja Europejska w lutym 2004 r. opublikowała komunikat podsumowujący debatę publiczną¹⁵³, a następnie w maju wydała kolejny dokument stanowiący nieznaczną modyfikację programu *eEurope 2005*. W trakcie publicznych konsultacji trwających od lipca do września 2003 r.

¹⁵² *Europejska Inicjatywa na rzecz Wzrostu* została formalnie przyjęta na szczycie Rady Europejskiej w grudniu 2003 r. i odnosi się do transeuropejskich projektów infrastrukturalnych (transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych) oraz projektów inwestycyjnych w nowoczesne technologie.

¹⁵³ *eEurope Mid-term review*, COM(2004) 108 final, 18.02.2004.

zwrócono uwagę na konieczność położenia większego akcentu na rozwój infrastruktury – przede wszystkim sieci szerokopasmowych oraz wzmocnienia działań związanych m.in. z rozwojem e-zdrowia i e-administracji. Ponadto debata publiczna pokazała, że niezbędne jest podejmowanie kolejnych inicjatyw w zakresie bezpieczeństwa sieci oraz interoperacyjności standardów i platform komunikacyjnych. Właściwa debata nad przyszłymi priorytetami społeczeństwa informacyjnego rozpoczęła się jesienią 2004 r.¹⁵⁴ Punktem wyjścia stał się raport prezydencji holenderskiej, opracowany przez firmę PriceWaterhouseCoopers¹⁵⁵, który wskazywał na niepodważalne znaczenie ICT w rozwijaniu konkurencyjności UE.

Konieczność uwzględnienia roli ICT w europejskim modelu społeczno-ekonomicznym podkreśliła też w swoim raporcie z listopada 2004 r. Grupa Wysokiego Szczebla, pracująca pod przewodnictwem Wima Koka¹⁵⁶. Raport wymienił wśród pięciu głównych celów zreformowanej Strategii lizbońskiej priorytet budowania gospodarki opartej na wiedzy, który odnosił się także do zagadnień związanych ze społeczeństwem informacyjnym. Jedną z rekomendacji dotyczyła konieczności priorytetowego potraktowania implementacji *Planu działań eEurope 2005*, z głównym akcentem położonym na *eGovernment* (e-administrację), w celu wykorzystania potencjału ICT także w sektorze publicznym. Raport zalecił ponadto pełne wdrożenie przez państwa członkowskie przyjętych w 2002 r. aktów regulacyjnych w dziedzinie komunikacji elektronicznej oraz zwiększenie dostępności sieci szerokopasmowych, tak aby możliwe było osiągnięcie co najmniej 50% wskaźnika penetracji sieci w 2010 r. Raport podkreślił również, że Europa potrzebuje otoczenia regulacyjnego, które będzie stymulować rozwój wspólnych standardów oraz dyfuzję nowych technologii poza granice UE.

Komisja Europejska w odpowiedzi na potrzebę pogłębionej dyskusji na temat społeczeństwa informacyjnego, a mając także na uwadze zakończenie realiza-

¹⁵⁴ Komisja Europejska rozpoczęła debatę z państwami członkowskimi na przyszłość społeczeństwa informacyjnego po 2005 r. już w maju 2004 r. w ramach prac Grupy Doradczej ds. eEurope (*eEurope Advisory Group*).

¹⁵⁵ *Rethinking the European ICT Agenda*.

¹⁵⁶ Decyzja o powołaniu Grupy Wysokiego Szczebla została powzięta na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2004 r., w celu dokonania niezależnej oceny dotychczasowego wdrażania Strategii lizbońskiej. Raport końcowy podsumowujący prace tej Grupy, *Facing the Challenge – The Lisbon strategy for growth and employment*, został przedstawiony państwom członkowskim na nadzwyczajnym posiedzeniu Rady Europejskiej w listopadzie 2004 r.

cji programu *eEurope* w 2005 r. oraz konieczność zaprogramowania kolejnych działań, opublikowała 19 listopada 2004 r. komunikat¹⁵⁷, w którym wskazała osiem najważniejszych zagadnień (*clusters*), prosząc jednocześnie zainteresowane strony o zajęcie stanowiska¹⁵⁸. Zidentyfikowane w trakcie debaty publicznej wyzwania stojące przed przyszłością europejskiego społeczeństwa informacyjnego zostały następnie odzwierciedlone w nowym *Programie i2010* zaprezentowanym 3 czerwca 2005 r.¹⁵⁹, w którym Komisja Europejska przedstawiła nowe kierunki działań w zakresie ICT wspierające realizację zreformowanej Strategii lizbońskiej. Trzy zaprezentowane w komunikacie priorytety odzwierciedlają główne dylematy stojące przed efektywnym wykorzystaniem potencjału płynącego z funkcjonowania społeczeństwa informacyjnego w UE.

Równocześnie do procesu wypracowywania nowej strategii w zakresie społeczeństwa informacyjnego Komisja Europejska w raporcie z 2 lutego 2005 r., przygotowanym na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej¹⁶⁰ i będącym propozycją założeń zreformowanej Strategii lizbońskiej, podkreśliła znaczenie ICT w zakresie podnoszenia produktywności i innowacyjności UE. W tym kontekście zarekomendowała ona:

- wzmocnienie inwestycji w ICT i kontynuowanie wykorzystywania nowoczesnych technologii,
- podejmowanie działań w różnorodnych obszarach powiązanych z ICT, takich jak B+R, rozwój elektronicznych usług publicznych, budowa infrastruktury (przede wszystkim sieci szerokopasmowych), także w kontekście konieczności rozwoju obszarów wiejskich w tym aspekcie, oraz
- proponowanie wielu działań w zakresie stosowania ICT, np. w podnoszeniu kwalifikacji siły roboczej.

¹⁵⁷ *Challenges for European Information Society beyond 2005: starting point for a new EU strategy*, COM(2004) 757 final, 19.11.2004.

¹⁵⁸ W czasie trwania konsultacji, tzn. od daty opublikowania komunikatu do 7 lutego 2005 r., Komisja otrzymała 70 opinii (w tym tylko jedno z Polski, jako stanowisko osoby fizycznej).

¹⁵⁹ Komunikat Komisji Europejskiej: *i2010 – A European Information Society for growth and employment*, COM(2005) 229 final.

¹⁶⁰ Komunikat Komisji Europejskiej: *Working together for growth and jobs. A new start for the Lisbon Strategy*, COM(2004) 24, 2.02.2005.

Powyższe stanowisko zostało w pełni sformalizowane w konkluzjach Rady Europejskiej z 22–23 marca 2005 r., w których wskazano na znaczenie dokończenia budowy w pełni inkluzywnego społeczeństwa informacyjnego, opartego na szerokim korzystaniu z technologii informacyjnych i komunikacyjnych w sektorze usług publicznych, małych i średnich przedsiębiorstwach oraz w gospodarstwach domowych. Państwa członkowskie co do zasady zgadzały się, iż ICT stanowią jeden z elementów podnoszenia konkurencyjności UE, jednakże w kwestiach szczegółowych odzwierciedlały się wśród nich różnice w podejściu do kwestii związanych z podnoszeniem umiejętności elektronicznych (*e-skills*) oraz zapewnieniem dostępu do infrastruktury teleinformatycznej (*e-access*). W „nowych” państwach członkowskich istnieje bowiem nadal bariera natury infrastrukturalnej w dostępie do usług elektronicznych. Jednocześnie mają miejsce ograniczenia w zakresie rozwoju umiejętności w odniesieniu do pełnego wykorzystywania potencjału ICT.

Priorytet budowy społeczeństwa informacyjnego został utrzymany w ramach Strategii lizbońskiej także z powodu pogłębienia się przepaści cyfrowej między „starymi” państwami UE a „nowymi” jej członkami. Okazało się bowiem, iż z nielicznymi wyjątkami – a takim jest Estonia, nazywana cyfrowym tygrysem Europy Środkowej i Wschodniej¹⁶¹ – „nowe” państwa członkowskie osiągnęły gorsze wskaźniki w zakresie rozwoju infrastruktury i poziomu informatyzacji w porównaniu z UE-15. Do dnia przystąpienia do UE państwa akcesyjne realizowały agendę rozwoju społeczeństwa informacyjnego w ramach *Planu działania eEurope+* (opartego na celach *eEurope 2002*), przystosowanego do ich specyfiki rozwojowej. Natomiast priorytety programu *eEurope 2005* zostawały już w większym stopniu przekładane bezpośrednio na krajowe programy dotyczące rozwoju społeczeństwa informacyjnego¹⁶². Dzięki takiemu podejściu państwa członkowskie mogły zaprezentować efektywność inicjatyw podejmowanych na poziomie krajowym, zarówno w wymiarze legislacyjnym, jak i w zakresie realizacji celów związanych z poprawą wskaźników opisujących budowę społeczeństwa informacyjnego, takich jak: użytkowanie Internetu w gospodarstwach domowych i w przedsiębiorstwach, niwelowanie różnic w korzystaniu z Internetu ze względu na płeć czy stopień rozwoju handlu elektronicznego.

¹⁶¹ Według danych OECD eksport szeroko pojętych usług informatycznych i usług dla biznesu wzrósł w Estonii tylko w 2003 r. o 70% w porównaniu do roku poprzedniego, co plasuje ten kraj na pierwszym miejscu w rankingu, przed Chinami, Luksemburgiem czy Rosją.

¹⁶² Polska przyjęła własną strategię informatyzacji RP na lata 2004–2006 – *ePolska*, integrując na gruncie krajowym priorytety planu *eEurope 2005*.

W debacie nad koniecznością podnoszenia konkurencyjności UE, i tym samym rewitalizacji głównych założeń Strategii lizbońskiej, pojawiają się często głosy¹⁶³, że to właśnie inwestycje zarówno w sektor ICT, jak i w rozwój nowoczesnych technologii mają się stać jednym z głównych czynników wpływających na ożywienie gospodarki europejskiej. Szacuje się, że zastosowanie ICT przyczyniło się w ostatniej dekadzie do około 40-proc. wzrostu produktywności na poziomie europejskim i do około 25-proc. wzrostu PKB UE, co jednak nie stanowi pełnego wykorzystania potencjału sektora nowych technologii komunikacyjnych. W Stanach Zjednoczonych nowoczesne technologie przyczyniają się do wzrostu produktywności aż o 60%. Różnica znaczenia nowoczesnych technologii w podnoszeniu konkurencyjności gospodarki europejskiej i amerykańskiej jest uwarunkowana jej rolą w samej gospodarce. Na wspólnym rynku europejskim rola ICT jest bowiem o wiele mniejsza niż w Stanach Zjednoczonych. Znaczenie nowoczesnych technologii jest ponadto zróżnicowane w samych państwach członkowskich UE. Wysoki udział ICT w gospodarce odnotowuje Finlandia i Szwecja, które to kraje znajdują się w czołówce najbardziej konkurencyjnych państw na świecie według zestawienia opracowywanego przez *World Economic Forum*. Wskazywać to może na zależność między intensywnością wykorzystywania nowoczesnych technologii a podniesieniem konkurencyjności całej gospodarki. W Finlandii sektor ICT przyczynia się bowiem do wzrostu PKB o około 1% w ujęciu rocznym.

Biorąc pod uwagę znaczenie sektora ICT w podnoszeniu wydajności gospodarki, nie można pominąć także faktu, iż stanowi on także główną branżę wpływającą na kształtowanie się europejskiego rynku pracy. W ciągu ostatniej dekady sektor ICT stworzył najwięcej nowych miejsc pracy, odsuwając tym samym obawy związane z redukcją zatrudnienia w związku z trwającym nadal procesem liberalizacji europejskiego rynku telekomunikacyjnego, gdyż największy wzrost liczby miejsc pracy nastąpił właśnie w wyniku rozwoju rynku telefonii mobilnej. O znaczeniu sektora ICT w polityce zatrudnienia w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy świadczy też fakt, iż np. we Francji sektor ten odpowiada za około 7% ogółu zatrudnionych. Ponadto wpływ ICT na zatrudnienie wykracza

¹⁶³ Zob. przykładowo stanowisko przemysłu (*European Telecommunications Network Operators' Association* – ETNO czy *Brussels Round Table*, będącego forum największych europejskich przedsiębiorstw branży ICT) czy wykład wiceprezydenta Europejskiego Banku Centralnego Lucasa Papademosasa, wygłoszony w grudniu 2004 r. w The Lisbon Council.

poza tworzenie miejsc pracy powiązanych bezpośrednio z samą branżą, ale wpływa na ich powstawanie także w działach pokrewnych. Szacuje się, że około 20% ogółu zatrudnienia w nowoczesnej gospodarce można zakwalifikować jako miejsca pracy wymagające wykorzystywania umiejętności związanych ze stosowaniem ICT (*ICT-skilled employment*)¹⁶⁴. W UE wskaźnik obrazujący tworzenie tego typu miejsc pracy ma ponadto tendencję wzrostową ze względu na rozwój sektora usług z wykorzystaniem kapitału ludzkiego, w przeciwieństwie do gospodarki amerykańskiej, w której odnotowany jest jego spadek, będący konsekwencją automatyzacji gospodarki. Oznacza to tym samym, że wraz z nowym impulsem pro wzrostowym w sektorze usług, będącym skutkiem planowanego zniesienia wszelkich istniejących ograniczeń w ramach tej swobody, rola technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych na wspólnym rynku UE będzie sukcesywnie nabierała znaczenia.

Znaczenie sektora ICT na rynku pracy przekłada się także bezpośrednio na kształtowanie się europejskiego modelu społecznego. Znaczenie ICT w życiu codziennym mieszkańców UE bezsprzecznie rośnie. W 2004 r. prawie co drugi Europejczyk (UE-25: 49,8%) wykorzystywał Internet w ostatnich 12 miesiącach, a ponad 80% użytkowników korzysta z Internetu co najmniej raz w tygodniu¹⁶⁵. Oznacza to, że budowa społeczeństwa informacyjnego, jako realizacja celu zawartego w założeniu programu *Spółczesność informacyjna dla wszystkich (Information Society for All)*, stoi przed licznymi wyzwaniami natury społecznej. Tym samym znaczenie ekonomiczne ICT jest równoważone koniecznością uwzględnienia problemów związanych z tak zwanym wykluczeniem elektronicznym (*e-inclusion*) czy przepaścią cyfrową (*digital divide*) oraz ze zmianami w organizacji pracy, takimi jak rozwój telepracy i wprowadzanie nowych metod zarządzania zasobami ludzkimi.

Stanowisko Polski

Polska w dyskusji nad priorytetami społeczeństwa informacyjnego szczególnie uwagę przypisuje ograniczaniu problemu tzw. wykluczenia informatycz-

¹⁶⁴ Dane za OECD.

¹⁶⁵ Zob. więcej Demunter, Christophe, *Internet use in Europe: security and trust*, *Statistics in Focus* 25/2005.

nego (*e-inclusion*), zarówno w kontekście zapewnienia dostępu do usług elektronicznych dla wszystkich obywateli, niezależnie od barier geograficznych i społecznych, jak i umożliwienia przyswajania oraz ustawicznego podnoszenia umiejętności korzystania z usług elektronicznych w życiu codziennym i zawodowym. Debata ta odzwierciedla także szerszy dylemat związany z wypracowaniem zrównoważonego podejścia do priorytetowego traktowania dostępu do infrastruktury (*e-access*) i do rozwoju umiejętności elektronicznych (*e-skills*), jako głównych czynników kształtujących społeczeństwo informacyjne w rozszerzonej UE. Kwestia ta jest o tyle ważna, iż w „nowych” państwach członkowskich zasadniczą barierą nadal pozostaje ograniczony dostęp do infrastruktury teleinformatycznej. Na poziomie wspólnotowym ma miejsce natomiast stopniowa zmiana podejścia – obecnie większą uwagę poświęca się problemom związanym z podnoszeniem elektronicznych umiejętności obywateli. Problem ograniczonego dostępu do infrastruktury telekomunikacyjnej w państwach UE-15 zawężony jest bowiem do regionów oddalonych (*remote regions*) i przeżywających problemy strukturalne. Biorąc natomiast pod uwagę uwarunkowania Polski, gdzie wskaźnik obrazujący liczbę użytkowników Internetu jest jednym z najniższych w UE-25 (2004: 29% liczby mieszkańców), kwestia dostępu do infrastruktury rysuje się jako jedna z najdotkliwszych barier w rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Polska w stanowisku wobec śródkresowego przeglądu Strategii lizbońskiej, przyjętym przez Radę Ministrów 15 marca 2005 r., zwróciła uwagę (w kontekście eliminowania istniejących jeszcze barier w zakresie przepływu kapitału oraz towarów) na konieczność podejmowania dodatkowych działań na rzecz rozwoju i promocji transakcji handlowych, szczególnie o charakterze wspólnotowym, dokonywanych za pośrednictwem Internetu (tzw. *eCommerce*, zarówno B2B, jak i B2C oraz A2B). Stanowiłyby one dodatkowy bodziec do dalszego rozwoju społeczeństwa informacyjnego w UE, przynosząc wymierne korzyści konsumentom, wynikające m.in. ze spadku cen i poszerzenia oferty handlowej.

W stanowisku rządu wobec *Planu działań i2010*, przyjętym przez Komitet Europejski Rady Ministrów 21 czerwca 2005 r., zwrócono uwagę na trzy priorytetowe (z punktu widzenia Polski) obszary działań, a mianowicie: rozwój sieci szerokopasmowych (w tym dostępu do Internetu), wspieranie działań niwelujących wykluczenie cyfrowe oraz rozwój usług elektronicznych, zwłaszcza publicznych. Ponadto Polska zamierza realizować działania i2010 poprzez

dwa narzędzia, wykorzystując przede wszystkim Narodowy Plan Rozwoju na lata 2007–2013 i będący jego częścią Sektorowy Program Operacyjny *Nauka, nowoczesne technologie i społeczeństwo informacyjne*, a także projektowany plan informatyzacji państwa, który rząd polski jest zobowiązany przygotować, bo wynika to z ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, która weszła w życie 21 lipca 2005 r.

Przyszłość debaty

Budowa społeczeństwa informacyjnego w UE stoi obecnie przed nowymi wyzwaniami związanymi przede wszystkim ze zreformowaną Strategią lizbońską, ukierowaną na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy. Gospodarka oparta na wiedzy staje się bowiem gospodarką cyfrową, z akcentem położonym właśnie na technologie informacyjne i telekomunikacyjne, będące jednym z głównych czynników określających jakość życia europejskich konsumentów. W tym kontekście głównym problemem staje się walka z wykluczeniem cyfrowym i niwelowaniem przepaści w tym zakresie (*digital divide*). Aspekty społeczne budowy społeczeństwa informacyjnego powinny tym samym determinować jego wymiar ekonomiczny, związany m.in. z promowaniem inwestycji w ICT. Podstawowym celem jest obecnie zbudowanie jednolitej przestrzeni informacyjnej w UE i wyrównywanie istniejących dysproporcji wśród państw członkowskich, przy jednoczesnym podnoszeniu konkurencyjności całej UE. Oznaczać to powinno, iż efektywne wykorzystywanie kontekstu społecznego budowy społeczeństwa informacyjnego oraz odpowiednio ukierunkowana polityka spójności mogą pozwolić na osiągnięcie wymiernych korzyści gospodarczych płynących z jego rozwoju.

Pierwszym z trzech priorytetów przyjętego *Planu działań i2010* jest stworzenie wspólnej europejskiej przestrzeni informacyjnej, promującej otwarty i konkurencyjny rynek. W obrębie tego działania główny nacisk położono m.in. na poprawę ram regulacyjnych dla komunikacji elektronicznej, dalsze upowszechnianie elektronicznych treści europejskich i zagwarantowanie bezpieczeństwa obywateli UE w przestrzeni wirtualnej. Konieczność wzmocnienia jednolitej przestrzeni ICT w UE stanowi bowiem odpowiedź na rozwój innych regionalnych centrów, mających dobre zaplecze ICT, i tym samym jest reakcją na potencjalne zagrożenie

nie utraty atrakcyjności wspólnego europejskiego rynku, także w wymiarze elektronicznym. Państwa członkowskie w sferze regulacyjnej przyczyniają się bowiem do defragmentacji wspólnego rynku informacyjnego, poprzez opóźnione lub nieefektywne wdrożenie *acquis* z tego obszaru, jak ma to miejsce np. z implementacją prawa telekomunikacyjnego z 2002 r. Komisja Europejska 7 lipca 2005 r. wysłała jedenastu państwom członkowskim, także Polsce, ostrzeżenia dotyczące niewłaściwego wdrażania przepisów dotyczących rynku telekomunikacyjnego. Wezwania zostały powtórzone w stosunku do dziewięciu państw 11 października 2005 r. Głównie dotyczyły one wadliwego funkcjonowania numeru ratunkowego 112. O braku zaangażowania państw UE w tworzenie spójnego elektronicznego wymiaru rynku wewnętrznego świadczy również ogólna liczba spraw (80–90 przypadków) rozpatrywanych obecnie przez Komisję w zakresie komunikacji elektronicznej. Brak spójnego rynku informacyjnego przekłada się także na wymierne zachowania europejskich konsumentów. Faktyczne zagwarantowanie bezpieczeństwa sfery komunikacji elektronicznej powinno wzmocnić ich zaufanie do pełniejszego uczestnictwa w ekonomicznym wymiarze społeczeństwa informacyjnego, a przede wszystkim do wykorzystywania możliwości płynących z handlu elektronicznego oraz z usług oferowanych drogą elektroniczną. Z drugiej strony sam handel elektroniczny nie jest w pełni wykorzystywany przez europejskie przedsiębiorstwa. Tylko 32% (dane dla UE-25 za 2003 r.) firm realizowało transakcje kupna drogą elektroniczną, natomiast sprzedawało w ten sposób swe produkty i usługi jedynie 11% z nich¹⁶⁶. Ponadto z punktu widzenia europejskich przedsiębiorstw rozwój elektronicznego wymiaru zamówień publicznych ma zdynamizować ten rynek, generujący już obecnie około 16% PKB UE.

Drugim wskazanym przez Komisję Europejską priorytetem w ramach i2010 jest stymulowanie innowacji oraz inwestycji w badania w zakresie ICT. W kontekście dyskusji nad szczegółowymi założeniami kolejnego 7 Programu Ramowego UE ds. Badań, planowany budżet wsparcia wspólnotowego w ramach priorytetu związanego z ICT został zwiększony o ok. 80%. Ponadto zgodnie z projektem Programu Ramowego CIP¹⁶⁷ zostanie wyodrębniony podprogram wsparcia polityki dotyczącej ICT z planowanym budżetem około 800 mln euro. Nato-

¹⁶⁶ Ottens, Morag, *Internet usage by individuals and enterprises 2004*, *Statistics in Focus* 18/2005.

¹⁶⁷ CIP – *Competitiveness and Innovation Programme (2007–2013)* skierowany do małych i średnich przedsiębiorstw.

miast już w obecnym 6 Programie Ramowym cel związany z budową społeczeństwa informacyjnego znajduje swoje wyraźne odniesienie i ma największy budżet na tle innych działań (ok. 30% środków). Priorytet *European Information Society Technologies* ma na celu połączenie publicznych i prywatnych projektów badawczych i promowanie ich transgranicznego charakteru. Biorąc pod uwagę istniejącą przepaść cyfrową między „nowymi” a „starymi” państwami członkowskimi, wymogi związane ze stopniem złożoności i zaawansowania projektów mogą stanowić zagrożenie dla niesymetrycznego rozkładu beneficjentów wsparcia. Promowanie transgranicznego wymiaru projektów powinno służyć przede wszystkim zagwarantowaniu większej spójności w ramach UE i tworzeniu priorytetowo obecnie traktowanej jednolitej przestrzeni informacyjnej. UE nadal odbiega bowiem w poziomie inwestycji w badania w zakresie ICT. W UE wielkość inwestycji w przeliczeniu na mieszkańca wynosi 80 euro, a w Japonii i Stanach Zjednoczonych wskaźnik ten plasuje się na poziomie odpowiednio 350 i 400 euro. W tym kontekście pojawia się kwestia, w jaki sposób wzrost nakładów publicznych może się bezpośrednio przełożyć na zdynamizowanie wydatków w tym zakresie ze strony sektora prywatnego, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw. Według danych OECD dostępnych dla UE-15 inwestycje sektora prywatnego w ICT wyniosły w 2003 r. tylko 23 mld euro w porównaniu z wysokością inwestycji w USA i w Japonii (odpowiednio 83 mld i 40 mld euro), w porównaniu do inwestycji sektora publicznego w wysokości odpowiednio 8 mld (UE-15), 20 mld (USA) i 11 mld euro (Japonia). Udział ICT w całej puli środków przeznaczonych na B+R wyniósł w Europie w tym okresie 18%, podczas gdy w USA i w Japonii kształtował się on na poziomie 34–35%. Dyskusja nad wzmocnieniem polityki badawczej w zakresie ICT i jej aspektów finansowych wiąże się tym samym z kształtowaniem polityki przemysłowej, w szczególności z wyzwaniami wynikającymi z problemu delokalizacji, zarówno w sferze produkcji, jak i w sektorze usług (np. zakładanie ośrodków typu *call centres* w Indiach). Paradoksalnie jednak rozwój technologii, który wcześniej umożliwił przenoszenie pewnych dziedzin działalności gospodarczej do krajów trzecich, przyczynia się obecnie do ich częściowego powrotu do krajów głównej siedziby przedsiębiorstw¹⁶⁸. Na przykład wykorzystywanie w pełni zautomatyzowanych centrów obsługi klienta, bez konieczności zatrudniania konsultantów, powoduje, iż wiele przedsiębiorstw sektora bankowego podejmuje decyzje o tworzeniu takich ośrodków zlokalizowanych przy swoich centralach.

¹⁶⁸ Zob. *The Economist, Outsourcing. Getting the measure of it*, 2.07.2005, s. 63–64.

Trzecim i ostatnim priorytetem wpisanym w i2010 jest osiągnięcie spójności w ramach europejskiego społeczeństwa informacyjnego, opartej na wzroście gospodarczym zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz na poprawie jakości usług sektora publicznego. Największe wyzwanie stanowi w tym zakresie problem starzenia się społeczeństw¹⁶⁹, który diametralnie zmienia kontekst funkcjonowania gospodarki opartej na wiedzy, uwypuklając kwestie związane z elektronicznym wymiarem opieki zdrowotnej (e-zdrowie) czy wykorzystaniem technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych jako czynnika podnoszącego jakość życia na wielu płaszczyznach, począwszy od ułatwionego dostępu do dóbr kultury dzięki funkcjonowaniu internetowych bibliotek, po efektywnie działające elektroniczne usługi publiczne, tj. całą sferę e-administracji. Wykorzystanie Internetu przez osoby starsze w krajach UE-25 jest bardzo zróżnicowane i kształtuje się w przedziale 8–33%, przy czym najczęściej osób korzystających z ICT jest w Danii i Szwecji¹⁷⁰.

Jednocześnie nowego wymiaru nabiera bieżąca działalność przedsiębiorstw poprzez uwypuklenie jej społecznej sfery, tzw. społecznej odpowiedzialności biznesu (*corporate social responsibility*). Sektor prywatny staje się współodpowiedzialny za budowanie społeczeństwa informacyjnego, a przede wszystkim za reagowanie na problemy związane z wykluczeniem cyfrowym wrażliwych grup społecznych, jak osoby starsze, kobiety czy niepełnosprawni – ostatnia grupa stanowiąca około 10% europejskiej populacji. Według szacunków *British Telecom*, odnoszących się do problemu *digital divide*, grupy społeczne o najniższych dochodach mają średnio dziesięć razy więcej kontaktów ze sferą administracyjną niż przeciętny obywatel brytyjski. Oznacza to, że wraz z rozwojem elektronicznych usług publicznych sytuacja osób ubogich relatywnie się pogarsza¹⁷¹. Ponadto tempo rozwoju technologicznego i wykorzystywanie nowych rozwiązań typu telefonia trzeciej generacji (3G), bezprzewodowy dostęp do Internetu (np. Wi-Fi) czy telefonia wykorzystująca Protokół Interneto-

¹⁶⁹ *Zielona Księga Komisji Europejskiej dotycząca zmian demograficznych (Green Paper on Demographic Change)* z marca 2005 r. wskazała na dynamikę procesu starzenia się społeczeństwa europejskiego.

¹⁷⁰ Por. cytowany *Statistics in Focus* 25/2005.

¹⁷¹ Zob. James, Peter, *A Sustainable e-Europe: Can ICT Create Economic, Social and Environmental Value?*, An International Workshop organized by SustainIT on behalf of the European Commission, DG Enterprise, London, 22 May 2002.

wy (VoIP) spowodowało, iż rozwój społeczeństwa informacyjnego przeszedł z fazy pilotowej (*pilot phase*) do etapu powszechnego stosowania (*deployment*), powodując jednak niekorzystne zmiany społeczne przyczyniające się potencjalnie do pogłębiania się przepaści cyfrowej.

Trzy wyszczególnione w *Planie działań i2010* priorytety w zakresie kształtowania się społeczeństwa informacyjnego potwierdzają horyzontalny charakter nowych inicjatyw. Kontekst technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych przeniknął praktycznie w każdą z polityk wspólnotowych, stając się tym samym czynnikiem, który w bardzo wymierny sposób może wpłynąć na ich efektywność. O uznaniu znaczenia ICT świadczy też fakt, iż Komisja Europejska w strategii i2010 zobligowała państwa członkowskie do wpisania priorytetów związanych ze społeczeństwem informacyjnym, a przede wszystkim stosowania ICT, rozwoju infrastruktury i roli ICT na rynku pracy oraz w systemie edukacyjnym do krajowych programów reform realizujących nowe zintegrowane wytyczne wspólnotowe¹⁷². Z pewnością przyszłe działania państw członkowskich powinny zostać skierowane przede wszystkim na podniesienie poziomu zaawansowania rozwoju elektronicznych usług publicznych (e-administracja). Według ostatniego raportu CapGemini, przygotowanego na zlecenie Komisji Europejskiej i opublikowanego w marcu 2005 r.¹⁷³, średni poziom rozwoju eGovernment w UE-25 wynosi 68% (Polska 35%), natomiast interaktywność elektronicznych usług publicznych kształtuje się na poziomie zaledwie 40% (Polska 10%).

Komisja Europejska wraz z prezydentką brytyjską zorganizowały w dniach 24–25 listopada 2005 r. konferencję poświęconą aspektom e-administracji („Transforming Public Services”). W jej trakcie została jednomyślnie przyjęta *Deklaracja Ministerialna*, która podkreśliła kluczowe wyzwania w tym obszarze, takie jak wysoka jakość usług publicznych, ich dostępność dla każdego obywatela czy podniesienie efektywności funkcjonowania administracji publicznej poprzez zwiększenie wykorzystania ICT. Jednocześnie Komisja Europejska opubli-



¹⁷² Zintegrowane wytyczne wspólnotowe stanowią wyraz nowego podejścia we wdrażaniu zreformowanej wiosną 2005 r. Strategii lizbońskiej i integrują Ogólne Wytyczne Polityki Gospodarczej i Europejską Strategię Zatrudnienia.

¹⁷³ Capgemini, *Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? Web-based survey on electronic public services report on the fifth measurement*, październik 2004.

kowała ramy strategiczne funkcjonowania e-Komisji na lata 2006–2010, jako przykład dla innych administracji publicznych. Podczas konferencji rozdano także nagrody (eEurope Awards for e-Government). Jednym z czterech głównych zwycięzców był polski system informatyczny Zakładu Ubezpieczeń Społecznych.

Oprócz administracji państw członkowskich najważniejszymi innowatorami kształtującymi przyszłość społeczeństwa informacyjnego będą przedsiębiorstwa reprezentujące przemysł i usługi związane z ICT. 11 lipca 2005 r. miał miejsce szczyt dziesięciu liderów branży ICT z Komisją Europejską oraz prezydentką brytyjską, austriacką i fińską w celu wparcia inicjatywy i2010 i dalszego tworzenia cyfrowej gospodarki. Większe zaangażowanie sektora prywatnego w tworzenie społeczeństwa informacyjnego, oprócz wymiaru *stricte* ekonomicznego, powinno się także ujawnić w sferze społecznej, poprzez realizację inicjatyw związanych z tzw. społeczną odpowiedzialnością biznesu. Wysoka jakość kapitału ludzkiego i wzrost jego produktywności stanowi bowiem główny aspekt efektywnego podnoszenia konkurencyjności gospodarki europejskiej.

Ważnym wydarzeniem, nadającym dynamikę dyskusji na temat priorytetów inicjatywy i2010, była konferencja pod patronatem prezydencji brytyjskiej, która odbyła się 6 września 2005 r. w Londynie. W jej trakcie wskazywano na powiązania między nową Strategią lizbońską a budową europejskiego społeczeństwa informacyjnego i rozwojem polityki wobec mediów. Ponadto Komisja Europejska opublikowała nowy komunikat *eAccessibility* [COM(2005) 425 final, 13.09.2005] wskazujący na znaczenie dostępności usług elektronicznych dla obywateli państw UE. Inicjatywa ta jest częścią szerszego programu *eInclusion*, skierowanego na ograniczanie problemu przepaści cyfrowej. Jednym z jego głównych projektów będzie tworzenie europejskich bibliotek cyfrowych. Natomiast z punktu widzenia zwiększenia konkurencyjności europejskiego przemysłu ICT ważnym krokiem było powołanie zespołu zadaniowego (*Task Force on ICT competitiveness 2005/2006*), pracującego w ramach wytycznych wyznaczonych przez nową strategię w zakresie polityki przemysłowej, zaprezentowaną przez komisarza Verheugena 5 października 2005 r. Ponadto Komisja Europejska rozpoczęła realizację spójnej strategii w zakresie efektywnego zarządzania częstotliwościami radiowymi, której założenia zostały przyjęte pod koniec września 2005 r. W zakresie budowy społeczeństwa infor-



macyjnego UE aktywna jest także na forum międzynarodowym. Najważniejsze ostatnio wydarzenie w tej dziedzinie to *UN World Summit on Information Society*, który odbył się w Tunisie 16–18 listopada 2005 r. W trakcie szczytu przyjęto tekst porozumienia o konieczności podejmowania dalszych działań w zakresie międzynarodowego zarządzania kwestiami związanymi z funkcjonowaniem Internetu (*Internet governance*).

