

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych

(2005/C 267/04)

Dnia 29 listopada 2004 r. przyszła luksemburska prezydencja Rady Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie roli rozwoju zrównoważonego w ramach przyszłych perspektyw finansowych

Sekcja ds. Rolnictwa, Rozwoju Wsi i Środowiska Naturalnego, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 18 kwietnia 2005 r. Sprawozdawcą była **Ulla Brigitta SIRKEINEN**, współsprawozdawcami byli **Ernst Erik EHNMARK** i **Lutz RIBBE**.

Na 417. sesji plenarnej w dniach 11 i 12 maja 2005 r. (posiedzenie z dn. 11 maja 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 151 do 1, przy 8 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Wstęp

1.1 EKES już wcześniej przyjął opinie wszechstronnie omawiające strategię rozwoju zrównoważonego UE. W niniejszej opinii rozpoznawczej EKES omawia, zgodnie z życzeniem prezydencji luksemburskiej, relacje pomiędzy rozwojem zrównoważonym a perspektywami finansowymi; czyli wyzwania, które polityka budżetowa może i musi podjąć, aby zintegrować i wzmocnić rozwój zrównoważony. Niniejsza opinia jest zbudowana wokół działów — obszarów priorytetowych — komunikatu w sprawie perspektyw finansowych.

1.2 Relacja pomiędzy budżetem UE a celem zrównoważonego rozwoju jest złożona. W niniejszej opinii EKES próbuje zwrócić na to uwagę, nie może jednak szczegółowo zająć się wszystkimi aspektami. Jest zatem bardzo ważne, by na większą skalę analizować te zagadnienia i poszerzać wiedzę na ich temat.

1.3 EKES jest chętny i gotowy do odegrania aktywnej roli w dalszych działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju. Prace Komitetu mogą stanowić istotny wkład w realizowanie strategii lizbońskiej w ramach mandatu, jaki Rada UE powierzyła mu w marcu 2005 r. Interaktywna sieć obejmująca społeczeństwo obywatelskie i zainteresowane podmioty, którą ma on stworzyć, jest odpowiednią platformą dla wypracowania oceny miarodajnej, wielostronnej (gospodarczej, społecznej, ekologicznej) i przejrzystej, wzmacniającej jednocześnie proces przyswajania polityk wspólnotowych przez podmioty działające w terenie.

2. Komunikat Komisji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013

2.1 W swoim komunikacie „Budowanie wspólnej przyszłości — wyzwania dla polityki i środki budżetowe rozszerzonej Unii na lata 2007-2013”⁽¹⁾ z dnia 10 lutego 2004 r.,

⁽¹⁾ COM(2004) 101 wersja ostateczna

Komisja przedstawia swoje priorytety dla rozszerzonej Unii i swoje propozycje potrzeb finansowych, instrumentów, zarządzania i nowych ram finansowych, jak również systemu finansowania. Trzy priorytety przyszłych perspektyw finansowych to:

- ukończenie budowy wspólnego rynku wewnętrznego, będącego celem pośrednim dla rozwoju zrównoważonego,
- polityczna idea obywatelstwa europejskiego, opierającego się na przestrzeni wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do dóbr publicznych, oraz
- Europa jako partner na skalę światową, wspierający zrównoważony rozwój i przyczyniający się do poprawy bezpieczeństwa.

2.1.1 Propozycja nowych ram finansowych podzielona jest na następujące elementy (tabela w załączniku):

1. Zrównoważony wzrost
 - 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia
 - 1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia
2. Zrównoważone zagospodarowanie i ochrona zasobów naturalnych łącznie z rolnictwem
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość
4. UE jako partner globalny
5. Administracja.

2.1.2 Komisja proponuje większy wzrost wydatków na priorytet 1. Proponuje się, by całkowite środki przeznaczone na zobowiązania zwiększyć z 120,7 mln euro w 2006 r. do 158,4 mln euro w 2013 r. Powinno to zostać pokryte płatnościami w wysokości 1,24 % DNB, włączając margines 0,10 %.

2.1.3 W swojej opinii w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007-2013, EKES zasadniczo popiera komunikat ze względu na jego spójność, solidne dalekowzroczne założenia polityczne, jasne i konsekwentne praktyczne priorytety i kierunki polityki, jak również jego zrównoważenie. Jeśli chodzi o środki własne budżetu Wspólnoty, EKES jest zdania, że konieczne jest „opowiedzenie się za zwiększeniem własnych środków w budżecie wspólnotowym na nowy okres programowania 2007-2013 ponad obowiązujące aktualnie ramy budżetowe, do maksymalnej wysokości 1,30 % DNB”.

3. Uwagi ogólne

3.1 Niezmiernie ważne jest, by nowe perspektywy finansowe — ramy dla budżetów UE na lata 2007-2013 — wyraźnie odzwierciedlały priorytety Unii, a zwłaszcza cele strategii lizbońskiej i zrównoważonego rozwoju. W tym celu konieczna jest radykalna restrukturyzacja wydatków. Jeżeli perspektywy finansowe, biorąc pod uwagę ich długoterminowy charakter, nie nakierują właściwie rozwoju UE, to istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, że uda się to dzięki innym politykom i późniejszym dostosowaniom finansowym.

3.2 EKES w niniejszej opinii nie zajmuje się szczegółowo kwestią poziomu środków własnych, ponieważ zagadnienie to zostało dokładnie omówione we wcześniejszej opinii, o której mowa w punkcie 2.1. Należy jednak podkreślić, że Europa nie będzie mogła ani właściwie realizować swoich priorytetów, ani spełniać potrzeb i oczekiwań swoich obywateli, jeżeli nie będzie dysponowała odpowiednimi środkami finansowymi. Finansowanie określonych celów ze środków wspólnotowych może przynieść znaczący efekt mnożnikowy i ten potencjał należy w pełni wykorzystać. Obecnie można zaobserwować napięcia na czterech płaszczyznach: pomiędzy Państwami Członkowskimi będącymi płatnikami netto, po drugie, pomiędzy opiniami państw będących obecnie głównymi beneficjentami, po trzecie, pomiędzy politycznymi zobowiązaniami wobec nowych Państw Członkowskich i ich obywateli oraz po czwarte, pomiędzy potrzebami ponownego przypisania wydatków do nowych priorytetów UE. Komitet podkreśla, że restrukturyzacja wydatków, tak by były one przeznaczane na realizację priorytetów Unii, musi nastąpić niezależnie od ostatecznie przyjętego poziomu środków własnych.

4. Pojęcie zrównoważonego rozwoju

4.1 Strategia stałego i zrównoważonego rozwoju UE oparta jest na przenikaniu się, wzajemnej zależności i spójności pomiędzy „trzema filarami”, czyli względami ekonomicznymi, społecznymi i środowiskowymi. Rozwój zrównoważony obejmuje aspekty zarówno ilościowe jak i jakościowe. Decyzje dotyczące polityki powinny uwzględniać jednocześnie wszystkie trzy aspekty. Polityki skierowane głównie na jedną z tych dziedzin lub inne dziedziny, muszą być spójne z celami z innych obszarów.

4.2 Zrównoważony rozwój ma aspekt długoterminowy i globalny. Sprawiedliwość międzypokoleniowa oznacza, że

obecne pokolenia nie powinny żyć kosztem przyszłych. Z kolei globalna sprawiedliwość dystrybucji dóbr nie pozwala na życie kosztem innych społeczeństw, tłumienie ich rozwoju dążącego do dobrobytu oraz na osłabianie walki z ubóstwem na świecie.

4.3 Strategia zrównoważonego rozwoju różni się od tego, co zwykle postrzegamy jako strategię, ponieważ nie określa celu ani programu działań zmierzających do jego osiągnięcia, tylko wskazuje zrównoważenie i trwałość rozwoju jako główny kierunek. W przypadku zrównoważonego rozwoju nie ma ostatecznego celu, gdyż zrównoważony rozwój jest nie tyle celem, co procesem. Ważne jest, aby dalekosiężne zmiany były rzeczywiście spójne i wyraźnie dążyły do wypełnienia wyżej wspomnianych kryteriów (punkty 4.1 i 4.2). Jest to prawdziwe wyzwanie zrównoważonego rozwoju, gdyż nie da się go osiągnąć drogą pojedynczych celów i działań, nawet jeśli radykalne zmiany trendów (np. postępy w realizacji milenijnych celów rozwoju) powinny być wymierne.

4.4 Zrównoważony rozwój wymaga wysokiego poziomu spójności polityki, na poziomie wspólnotowym i narodowym. Ogólny wysiłek jest w dużym stopniu połączeniem działań na dużą i małą skalę, wraz z budowaniem procesu, który przeciwdziała niezrównoważonemu rozwojowi i promuje zmiany, które są zgodne z nadrzędnymi celami. Jednym z najtrudniejszych wyzwań w tym podejściu jest opracowanie wskaźników, które odpowiednio odzwierciedlają rozwój sytuacji.

4.5 Strategia zrównoważonego rozwoju UE koncentruje się obecnie na kilku najważniejszych nietrwałych tendencjach pojawiających się w naszych społeczeństwach — zmianach klimatu, transporcie, służbie zdrowia i zasobach naturalnych. Inne, takie jak walka z ubóstwem i starzenie się społeczeństwa, zostały odłożone na bok, jednak zostaną uwzględnione w strategii w późniejszym terminie.

4.6 W swoich wcześniejszych opiniach w sprawie zrównoważonego rozwoju EKES wzywał do działania w określonych obszarach polityki. Są to: wsparcie dla prywatnych i państwowych inwestycji w nowe i czyste technologie, nowe działania mające na celu poprawę jakości pracy, ustanawianie cen wykorzystania zasobów naturalnych, jak również strategie zmniejszenia zależności od paliw kopalnych.

4.7 Chociaż polityki obejmujące te obszary są bardzo ważne, to same w sobie nie wystarczają do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju. Cel i kryteria zrównoważonego rozwoju powinny znajdować odzwierciedlenie we wszystkich politykach, a ramy poszczególnych polityk UE powinny być bardziej spójne.

4.8 Być może już czas ponownie rozważyć podejście UE do zrównoważonego rozwoju. Przy najbliższej rewizji strategii zrównoważonego rozwoju konieczna będzie refleksja nad najlepszym sposobem wdrożenia nadrzędnej zasady zrównoważonego rozwoju.

5. Perspektywy finansowe a zrównoważony rozwój

5.1 Struktura i szczegółowa treść budżetu ma zasadniczy wpływ na kierunek rozwoju i zmian w UE. Odnowienie struktury budżetu, ustalenie nowych priorytetowych linii budżetowych pokazuje uznanie wagi zrównoważonego rozwoju. EKES oczekuje, że znajdzie to prawdziwe odzwierciedlenie we wdrażaniu budżetu, a nie będzie oznaczało jedynie wykonywania tych samych czynności w ramach nowych linii budżetowych.

5.2 EKES podziela opinię Komisji odnośnie nadania rangi priorytetu wzrostowi i zatrudnieniu w perspektywie lizbońskiej na okres do roku 2010. Wzrost należy rozumieć jako wzrost gospodarczy uwzględniający kluczowe europejskie wartości integracji społecznej, zdrowia i ochrony środowiska. Konkurencyjność i rozwój gospodarczy nie są celami samymi w sobie, lecz narzędziami promowania celów społecznych i środowiskowych. Problemem jest jednak to, że coraz wolniejszy wzrost i coraz mniejsza konkurencyjność UE w porównaniu z innymi ważnymi obszarami gospodarczymi może stanowić ryzyko dla europejskiego modelu społecznego i wartości związanych ze środowiskiem naturalnym.

5.3 Decyzje budżetowe powinny również brać pod uwagę fakt, że rozwój społeczny i środowiskowy także przyczynia się do wzrostu gospodarczego.

5.4 Poszczególne Państwa Członkowskie UE nie mają takich samych osiągnięć w zakresie zrównoważonego rozwoju, sytuacja może więc znacząco się różnić. Niewielu z nich udało się połączyć dość szybki wzrost gospodarczy z wysokim poziomem zabezpieczenia społecznego i ochrony środowiska. Wydaje się, że zmiany na poszczególnych obszarach korzystnie ze sobą współdziałają. Natomiast inne Państwa Członkowskie borykają się z zupełnie odwrotną sytuacją — połączeniem bardzo powolnego wzrostu, problemów społecznych oraz opóźnień w kwestiach związanych z ochroną środowiska. Nowe Państwa Członkowskie są w innej sytuacji niż „stare” — cechują się one szybkim wzrostem i wyraźnym rozwojem w porównaniu do niełatwego punktu wyjścia w pozostałych „filarach”.

5.5 Rozszerzenie to czynnik, który najbardziej przyczynił się do zmian w UE w ostatnich latach i nadal nim prawdopodobnie będzie w latach perspektywy finansowych 2007-2013. Ma to oczywiście znaczny wpływ na budżet, zwłaszcza na wydatki przeznaczone na cel spójności. EKES rozpatrywał zagadnienia rozszerzenia, spójności i finansowania w innych kontekstach. Jeżeli chodzi o zrównoważony rozwój, oczywiste jest, że przystąpienie do UE stanowi znaczne wyzwanie w odniesieniu do opracowywania polityk krajowych z uwzględnieniem zrównoważonego rozwoju oraz udziału w ogólnowspółnotowych działaniach i rozważaniach. Dorobek prawny Wspólnot (*acquis communautaire*) kieruje rozwój nowych Państw

Członkowskich w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ochrony zdrowia, polityki społecznej i w innych dziedzinach tak, by był on trwały i zrównoważony, na tyle na ile zrównoważony rozwój (nie włączony wyraźnie do *acquis*) promowany jest przez *acquis*. Jednak większość wysiłków w tym kierunku nadal pozostaje w sferze planów. Programy wsparcia, zarówno materialnego jak i merytorycznego, mogą i powinny pomóc społeczeństwom w wejściu na ścieżkę trwałego i zrównoważonego rozwoju.

5.6 Priorytetowe obszary strategii zrównoważonego rozwoju jak i inne obszary, w których widoczne są trendy nie będące zrównoważonymi — wspomniane w punktach 4.4 i 4.5 — muszą być traktowane priorytetowo również w politykach budżetowych.

5.7 Pozycja budżetowa jako taka nie jest ani „zrównoważona” ani „nie-zrównoważona”. Skutki dla zrównoważonego rozwoju zależą od szczegółowego sposobu opracowania programów, celów i kryteriów, na podstawie których projekty mają być finansowane.

5.8 Ważnym instrumentem zapewnienia spójności polityki ze strategią lizbońską i z celami zrównoważonego rozwoju jest ocena wpływu. Uznają ten fakt wszystkie zaangażowane podmioty, w tym również Komisja, ale działania w kierunku systematycznej, niezależnej i rzeczowej oceny wszystkich ważniejszych propozycji są opieszałe. EKES uważa, że przygotowanie i wdrażanie nowych perspektyw finansowych otwiera możliwość wprowadzenia w życie systematycznej oceny.

5.9 Oceny wpływu powinno się dokonywać w przypadku każdego programu w budżecie i jego celów. W tym kontekście należy zakończyć zwłaszcza udzielanie wsparcia dla działań niezgodnych z rozwojem zrównoważonym, powiązanych z obszarami zidentyfikowanymi w strategii rozwoju zrównoważonego i m.in. w opiniach EKES. Ocena wpływu w odniesieniu do skutków dla długotrwałego rozwoju zrównoważonego powinna być wprowadzona także w strategii lizbońskiej, zgodnie z tym, co EKES zalecał już wcześniej.

5.10 Jasne i przejrzyste kryteria należy stosować podczas selekcji projektów, które mają być finansowane z różnych budżetowych pozycji i programów. Powinny się wśród nich znaleźć kryteria związane ze zrównoważonym rozwojem, takie jak wpływ projektu na środowisko naturalne, zdrowie, tworzenie lub utratę nowych miejsc pracy oraz konkurencyjność unijnej gospodarki.

5.11 Szczególną uwagę należy zwracać na wykorzystanie zasobów funduszy strukturalnych, funduszu spójności oraz wydatków na rolnictwo, jak również programów sieci transeuropejskich (TEN). Działania UE, na które przeznaczonych jest większość wydatków UE, powinny być systematycznie kierowane tak, by maksymalnie spełniały kryteria zrównoważenia.

5.12 W przypadku tych działań, konieczne jest lepsze monitorowanie ich wyników oraz efektów poniesionych wydatków. Nie wystarcza tu monitorowanie wydawanych kwot ani zgodności z przepisami administracyjnymi. Aby działania mogły rozwijać się we właściwym kierunku, potrzebne są kompleksowe badania relacji pomiędzy ich wpływem a kryteriami zrównoważonego rozwoju.

5.13 Sama ocena wpływu zaproponowanych polityk nie jest wystarczającą podstawą do podejmowania decyzji. W niektórych przypadkach także wpływ braku działań powinien być analizowany i oceniany w porównaniu do wpływu różnych możliwych działań.

6. Uwagi dotyczące priorytetowych obszarów perspektyw finansowych

6.1 A) Zrównoważony wzrost — konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

6.1.1 EKES zgadza się z głównymi celami wniosku Komisji dotyczącego konkurencyjności na rzecz wzrostu i zatrudnienia: promowanie konkurencyjności przedsiębiorstw na w pełni zintegrowanym jednolitym rynku, wzmocnienie zaangażowania UE w badania, rozwój i technologię, tworzenie sieci obejmujących całą UE, podnoszenie jakości kształcenia ogólnego i zawodowego oraz strategia polityki społecznej, pozwalająca społeczności Europy zawczasu przewidzieć zmiany i poradzić sobie z nimi.

6.1.2 W tej dziedzinie, EKES chciałby szczególnie podkreślić kluczową rolę wiedzy, badań i rozwoju oraz najnowszych technologii. Podkreślając znaczenie tych celów, a także przeznaczając na nie znaczące środki, Europa ma niezwykle szansę na zwiększenie produktywności, konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia w obliczu zażartej konkurencji z innych stron globu, a także na zmniejszenie obciążenia dla środowiska i eksploatacji zasobów naturalnych poprzez wykorzystywanie bardziej ekologicznie wydajnych technologicznych sposobów zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, które zapewniają zdrowie i bezpieczeństwo.

6.1.3 Jak podkreślono na ostatnim Forum Interesariuszy Zrównoważonego Rozwoju w UE, zorganizowanym w dniach 14-15 lipca przez EKES przy współpracy z Komisją, rozwój zrównoważony stanowi nadrzędny cel polityki Unii Europejskiej. Wymaga on systematycznych i długoterminowych działań na rzecz badań i rozwoju, obejmujących trzy kluczowe aspekty: postęp ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Liczne uniwersytety i instytuty naukowe w UE utworzyły sieci dla koordynacji badań dotyczących zrównoważonego rozwoju. Perspektywy finansowe dają cenną możliwość, aby wesprzeć te oraz inne inicjatywy.

6.1.4 Wzrost światowej konkurencji w odniesieniu do surowców mineralnych i ropy naftowej — aby podać tylko dwa przykłady — oraz jego wpływ na koszty produkcji ilustrują potrzebę opracowania nowych materiałów, nowych

procesów produkcyjnych oraz ogólnie technologii bardziej wydajnych pod względem zużycia zasobów.

6.1.4.1 EKES konsekwentnie ponawia swoje wcześniejsze poparcie dla wniosków Komisji dotyczących Europejskiego Obszaru Badawczego, podwojenia nakładów finansowych na 7. Program Ramowy oraz uruchomienia planu działania na rzecz ekotechnologii. EKES uwzględni aspekt zrównoważonego rozwoju także w opiniach w sprawie 7. Programu Ramowego oraz szczegółowych programów, które wkrótce zostaną wydane.

6.1.5 W tym aspekcie perspektyw finansowych, dotyczących oprócz badań, rozwoju i innowacji również sieci transeuropejskich, powinno się położyć szczególny nacisk na energię i transport. Wsparcie dla rozwoju technologii i wprowadzania na rynek energii odnawialnych, dla efektywności energetycznej oraz rozwiązań czystej energii musi mieć najwyższy priorytet. Projekty dotyczące transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T), których skutkiem jest tylko zwiększenie transportu, nie są zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju.

6.1.6 EKES podkreśla w wielu opiniach, że zwłaszcza w obszarze transportu i energii konieczne są dodatkowe wysiłki, aby nakierować rozwój na drogę zrównoważonego. Komitet zaproponował także odpowiednią politykę dla osiągnięcia tego celu. Komunikat w sprawie perspektyw finansowych nie wyjaśnia dokładnie, czy istnieje zamiar udostępnienia wystarczających środków na ten cel.

6.1.7 Przygotowując UE do uczestnictwa w wysoce konkurencyjnej światowej wspólnotce, perspektywy finansowe będą musiały sprostać dwóm diametralnie różnym wyzwaniom, jakimi są: po pierwsze, wysoki wskaźnik bezrobocia w większości Państw Członkowskich UE, a z drugiej strony dająca się przewidzieć malejącą podaż pracy. W związku z tym Komitet poczynił już odpowiednie zalecenia w ostatnich opiniach w sprawach: „Polityka zatrudnienia: rola EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego”, „Konkurencyjność przedsiębiorstw” oraz „Skuteczniejsze wdrażanie strategii lizbońskiej”.

6.1.8 EKES oczekuje zwłaszcza nowego podejścia do kwestii kształcenia ustawicznego, ponieważ jest to instrument umożliwiający zarówno poprawę zatrudnienia jak i kształtowanie lepszej świadomości zagadnień pojawiających się w perspektywie zrównoważonego rozwoju. Kształcenie ustawiczne jest jednym z najważniejszych elementów, których nie uwzględniono podczas wdrażania strategii lizbońskiej. Zaangażowanie w zrównoważony rozwój wymaga, w tym obszarze, współpracy pomiędzy partnerami społecznymi, jak również dodatkowych nakładów finansowych ze strony Państw Członkowskich.

6.2 B) Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

6.2.1 Spójność jest konieczna dla pogłębienia procesu integracji. EKES uznaje próbę Komisji skoncentrowania się w działaniach dotyczących spójności na celach zrównoważonego rozwoju.

6.2.2 Polityka spójności powinna zmierzać do polepszenia wyników gospodarczych oraz stworzenia większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez mobilizację niewykorzystanych zasobów. Fundusze UE nie powinny być wykorzystywane na wspieranie nierentownych przedsiębiorstw, ponieważ zakłóca to konkurencję lub jedynie przenosi miejsca pracy z jednego miejsca na UE na inne. Działania powinny przede wszystkim koncentrować się na wspieraniu nowych, trwałych miejsc pracy, zwiększaniu konkurencyjności, kapitale ludzkim i fizycznym, konsolidacji rynku wewnętrznego oraz poprawie mobilności siły roboczej.

6.2.3 Należy wspierać koncentrację zasobów w regionach zacofanych gospodarczo (cel 1) i lepsze dopasowanie do ogólnych celów strategicznych UE w ramach zrównoważonego rozwoju. Zwiększenie nacisku na współpracę transgraniczną jest również niezmiernie istotne w celu głębszej integracji rynku wewnętrznego.

6.2.4 Konieczny jest okres przejściowy dla regionów, w których PKB na osobę jest wyższy niż 75 % średniego PKB we Wspólnocie wskutek efektu statystycznego rozszerzenia. Subwencje jednak powinny być stopniowo redukowane.

6.2.5 Także w tym przypadku powinny zostać wdrożone testy jakościowe. Ze względu na dostępność finansowania „z Brukseli”, znaczną ilość zasobów przeznaczono na planowanie, a mogły one zostać wykorzystane w znacznie bardziej efektywny sposób. Wsparcie regionalne również nie zawsze tworzyło w Europie ogółem nowe miejsca pracy, a często prowadziło jedynie do ich przeniesienia z jednego regionu do drugiego..

6.2.6 Należy dążyć do rozbudzenia na poziomie lokalnym i regionalnym większego poczucia odpowiedzialności za konkretne działania na rzecz zrównoważonego rozwoju. EKES zaleca, by projekty związane ze spójnością były oceniane nie tylko pod względem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ale także z uwagi na ich skutki dla zrównoważonego długoterminowego rozwoju regionu.

6.3 Ochrona i zrównoważone zagospodarowanie zasobów naturalnych

Wspólna Polityka Rolna (WPR)

6.3.1 W swojej opinii w sprawie przyszłości WPR⁽²⁾ EKES wyczerpująco opisał i przeanalizował różne kroki UE w kierunku reformy polityki w zakresie rolnictwa, zwracając uwagę na trudną sytuację zrównoważonego rolnictwa w Europie w kontekście globalizacji rynków. Stwierdził przy tym, że w zakresie wszelkich reform nadal pojawiały się krytyczne uwagi i dyskusje o społecznej słuszności oraz wyważeniu wydatków na rolnictwo oraz o ich ekologicznym oddziaływaniu. Reforma luksemburska nie rozwiązała tych kontrowersji.

6.3.2 Skłoniło to Komisję do opracowania propozycji lepszego dostosowania wydatków na rolnictwo do potrzeb zrównoważonego rozwoju. Przykładowo, w celu bardziej sprawiedliwego podziału środków wsparcia ówczesny komisarz ds. rolnictwa Franz Fischler zaproponował początkowo wprowadzenie górnej granicy dopłat, których wysokość następnie malałaby. Komisarze McSherry i Fischler dyskutowali też wielokrotnie nad obowiązkowym uzależnieniem przekazywa-

nych środków pomocowych od nakładów na cele ochrony środowiska naturalnego przekraczających ustawowy poziom, tak aby można było także ocenić wpływ tego finansowania na środowisko. Propozycje te jednak nie znalazły większościowego poparcia w Radzie.

6.3.3 Przyjęta latem 2003 roku reforma polityki rolnej daje Państwom Członkowskim zasadniczo dwie możliwości wspomagania producentów rolnych poprzez wprowadzenie nowych dopłat bezpośrednich, tzn. dopłat, których wysokość zależałaby od dotychczasowych płatności, ewentualnie płatności wyliczonych w całości lub częściowo na podstawie powierzchni gospodarstwa (tzw. „regionalizacja”).

6.3.4 Uzależnienie przyszłych dopłat od utrzymania i/lub tworzenia nowych miejsc pracy w dalszym ciągu nie zostało zapisane jako obowiązujące dla żadnego z przewidzianych rozwiązań. Fakt ten mógłby w świetle dyskusji o zrównoważonym rozwoju również wywołać nową dyskusję społeczną, podobnie jak kwestia aspektów ekologicznych, która jest powiązana z płatnościami.

6.3.5 Tzw. standardy współzależności (Cross Compliance Standards), które muszą zostać spełnione przez gospodarstwa rolne, nie wychodzą poza zgodność z istniejącymi ustawami, co już podczas transpozycji reformy do polityki krajowej w niektórych Państwach Członkowskich doprowadziło do poważnych nieporozumień.

6.3.6 Dla EKES jest jasne, że transfer środków rządowych zawsze będzie musiał być uzależniony od przyniesienia wspólnego pożytku. Dopłaty muszą być uzasadnione, usankcjonowane i mieć społeczną aprobatę. Wiele dałoby przejrzyste powiązanie Wspólnej Polityki Rolnej z celami zrównoważonego rozwoju w ramach strategii göteborgskiej i lizbońskiej (tworzenie miejsc pracy, promowanie sprawiedliwości społecznej, ochrona środowiska), jednak do tej pory przynajmniej większość społeczeństwa nie dostrzega tego powiązania. Mogłoby to wywołać dalsze dyskusje, czy dopłaty mają w ogóle sens i jak rolnicy mają te cele realizować. Aby dać reformie WPR, wprowadzonej wbrew woli większości przedstawicieli rolników i hodowców bydła, społeczne uzasadnienie, należy w śródkresowej ocenie jej realizacji na pierwszy plan wysunąć wzmocnienie rodzinnych zakładów rolnych i ich wkładu w rozwój zrównoważony w Europie.

6.3.7 Płatności z pierwszego filaru Wspólnej Polityki Rolnej, zwłaszcza dopłaty bezpośrednie, mają bez wątpienia kluczowe bytowe znaczenie dla wielu rolników. Ukierunkowanie polityczne na zrównoważoną produkcję nie będzie miało miejsca, jeżeli udzielane będą dopłaty bezpośrednie uniezależnione od uprawy określonych roślin; stanowią one w znacznym stopniu politykę zabezpieczania dochodów, która ponadto może nie dla wszystkich rolników być równie korzystna.

6.3.8 W drugim filarze — „wsparcie rozwoju regionów wiejskich” — pieniądze przeznaczone są wyłącznie na jasno określone „świadczenia wzajemne”, które zostały rozwinięte we wspólnie opracowanych programach. Są to między innymi programy agrośrodowiskowe, wspieranie gospodarstw ekologicznych, dywersyfikacja gospodarstw wiejskich (np. bardziej intensywne przetwórstwo i wprowadzanie na rynek produktów nie przetworzonych), a także małe i mikroprzedsiębiorstwa wiejskie.

(²) Dz. U. C 125 z 27.5.2002, str. 87-99.

6.3.9 Istotna jest w tym kontekście wypowiedź nowej komisarz ds. rolnictwa Mariann Fischer-Boel, która podkreśliła w swoim przemówieniu z okazji otwarcia Zielonego Tygodnia w Berlinie w dniu 20 stycznia 2005 r., że „rozwój obszarów wiejskich powinien stać się jednym z najważniejszych elementów strategii lizbońskiej”. Równie istotne są wypowiedzi na ten temat ze strony gabinetu pani komisarz, zgodnie z którymi nie należy oczekiwać utworzenia znacznych ilości miejsc pracy w odniesieniu do pierwszego filaru, niemniej w polityce rozwoju obszarów wiejskich tkwi duży potencjał. EKES uważa, że byłoby bardzo wskazane, gdyby Komisja możliwie szybko podparła badaniami oczekiwany wpływ obu filarów Wspólnej Polityki Rolnej na zatrudnienie, środowisko i kwestie społeczne.

6.3.10 Dyskutowany obecnie projekt nowego rozporządzenia w sprawie rozwoju obszarów wiejskich przewiduje przyporządkowanie dalszych zadań w tej dziedzinie (między innymi finansowanie obszarów NATURA-2000, wdrażanie ramowej dyrektywy wodnej). Rozwój obszarów wiejskich staje się coraz ważniejszym elementem nakierowania polityki na rozwój zrównoważony i EKES wita tę tendencję z zadowoleniem.

6.3.11 Jednak plany Komisji, na lata 2007-2013 przewidują utrzymanie budżetu przeznaczanego na rozwój obszarów wiejskich na dotychczasowym poziomie. Dla EKES oznacza to, że już w perspektywach finansowych UE rozwój obszarów wiejskich będzie niedofinansowany, biorąc pod uwagę ilość powierzonych zadań.

6.3.12 Uwzględniając zasadnicze znaczenie działań na rzecz „rozwój obszarów wiejskich” dla debaty na temat zrównoważonego rozwoju, prowadzona obecnie w Radzie dyskusja, zapoczątkowana przez sześciu płatników netto, na temat ewentualnych drastycznych cięć tej linii budżetowej, jest dla EKES zupełnie niezrozumiała.

6.4 Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

6.4.1 Aby zapewnić prawdziwy obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla Europejczyków, konieczne jest podjęcie działania na poziomie UE, zarówno w celu osiągnięcia skuteczności, jak i podzielenia się obciążeniami finansowymi. Pomyślna integracja imigrantów jest zarówno zagadnieniem spójności społecznej jak również warunkiem efektywności gospodarczej. EKES wspiera utworzenie Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach, wspólną politykę azyłową i imigracyjną, działania dotyczące osób legalnie przebywających w Państwach Członkowskich lub niedawno przybyłych obywateli państw trzecich, jak również zapobieganie nielegalnemu pobytowi i powracaniu osób nielegalnie przebywających w Państwach Członkowskich.

6.4.2 Zapobieganie i zwalczanie przestępczości i terroryzmu jest kluczowym wyzwaniem dla Unii. Środki wystarczające do zapewnienia bezpieczeństwa są warunkiem stabilności administracyjnej, społecznej i gospodarczej naszych społeczeństw.

6.4.3 Bezpieczeństwo życia codziennego, łącznie z codziennymi potrzebami, jest priorytetem dla Europejczyków. Obywatele oczekują od Unii wysokiego poziomu ochrony przed zagrożeniem klęskami żywiołowymi, kryzysami zdrowotnymi i środowiskowymi, jak również innymi katastrofami o dużej skali. Zagrożenia dla zdrowia wynikające z kontaktu z substancjami niebezpiecznymi znajdującymi się w środowisku lub żywności, jak również standardy bezpieczeństwa, zwłaszcza w zakresie energii i transportu, wymagają ciągłej uwagi i działań na poziomie Unii.

6.4.4 Należy zapewnić odpowiedni poziom podstawowych świadczeń takich jak ochrona zdrowia, edukacja, energetyka, transport czy usługi telekomunikacyjne. Fizyczne bezpieczeństwo dostaw w niektórych obszarach, takich jak energia i transport, jest ważnym czynnikiem rozwoju rynku wewnętrznego, jak również dwu- i wielostronnego handlu i innych stosunków zewnętrznych.

6.4.5 Idea zrównoważonego rozwoju przyjmuje się stopniowo dzięki świadomości, postawie i działaniu poszczególnych obywateli i grup społecznych, czego już nie można zastąpić tylko i wyłącznie ogólnymi działaniami organizacji i instytucji. Europa może się poszczycić dobrze zorganizowanymi i dobrze funkcjonującymi społeczeństwami, jak również dobrze wykształconymi i uczestniczącymi w życiu publicznym obywatelami oraz wysoce rozwiniętą strukturą organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jest to najlepsza możliwa kulturalna podstawa dla dalszego zrównoważonego rozwoju.

6.4.6 Rozszerzenie jeszcze bardziej zwiększyło różnorodność kultur w Europie. Może to wzbogacić życie wszystkich obywateli, ale potrzebne są starania promujące wzajemne zrozumienie. Wsparcie potrzebne jest także dla dzielenia się wiedzą i doświadczeniami życia codziennego, gospodarczego i politycznego, łącznie z wiedzą o tym, jak zmierzać w kierunku zrównoważonego rozwoju. Skorzystają na tym nie tylko nowe Państwa Członkowskie, ale również cała Europa i jej obywatele.

6.5 UE jako partner globalny

6.5.1 Na Światowym Szczycie Zrównoważonego Rozwoju zorganizowanym przez ONZ w Johannesburgu, UE zaprezentowała się jako uczestnik dynamiczny i nastawiony na efekty. Zainicjowanie takich projektów jak Woda i Energia (na zasadzie „partnerstwa dobrej woli”) przysporzyło Unii dobrej reputacji.

6.5.2 Na poziomie ONZ wdrażany jest 52-stronicowy plan działania opracowany w Johannesburgu. Jest to proces długotrwały, wymagający od państw w nim uczestniczących przewyżnienia wielu trudności związanych z realizacją zobowiązań i planów.

6.5.3 UE musi wypełnić zobowiązania i odegrać wiodącą rolę, jakiej się podjęła na Światowym Szczycie. Musi to znaleźć odzwierciedlenie w przydzielaniu środków w ramach perspektyw finansowych.

6.5.4 UE będzie musiała w szczególności zintensyfikować wysiłki podejmowane w najsłabiej rozwiniętych państwach, skupiając się na podstawowych potrzebach takich jak woda, energia, ochrona zdrowia, bezpieczna żywność, edukacja na poziomie podstawowym i kształcenie zawodowe, jak i rozwój rolnictwa.

6.5.5 Poszczególne kraje UE opracowały ambitne programy wsparcia dla najsłabiej rozwiniętych państw, a zwłaszcza dla Afryki. Istnieje potrzeba lepszej koordynacji pomiędzy poziomem UE a poziomem krajowym w odniesieniu do projektowania i wdrażania tych programów rozwoju. Program nawiązujący do porozumienia z Cotonou okazał się być wartościowym narzędziem dla zaangażowania również partnerów społecznych i zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego w krajach AKP (Afryki, Karaibów, Pacyfiku).

6.5.6 Rozwój zrównoważony jest do pewnego stopnia włączony w te programy rozwoju. Musi on zająć miejsce centralne, zgodnie z planem działania przyjętym w Johannesburgu.

6.5.7 W celu zwiększenia koordynacji wysiłków oraz wzmocnienia wymiarów rozwoju zrównoważonego, EKES zaleca dalsze inicjatywy ze strony UE, przede wszystkim w formie budowania „koalicji woli” dla konkretnych zagadnień rozwoju, takich jak woda, energia, bezpieczna żywność i ochrona zdrowia.

7. Podsumowanie

7.1 Odnowienie struktury budżetu, ustalające nowe, priorytetowe działy budżetowe, pokazuje uznanie wagi zrównoważonego rozwoju. EKES oczekuje, że znajdzie to prawdziwe odzwierciedlenie we wdrażaniu budżetu, a nie będzie to jedynie wykonywanie tych samych czynności w ramach nowych działów budżetowych. Komitet podkreśla, że restrukturyzacja wydatków, tak by były one przeznaczane na spełnienie priorytetów Unii, musi nastąpić niezależnie od ostatecznie przyjętego poziomu środków własnych.

7.2 Niezmiernie ważne jest, aby nowe perspektywy finansowe, ramy dla budżetów UE na lata 2007-2013, wyraźnie odzwierciedlały priorytety Unii, a zwłaszcza cele strategii lizbońskiej i zrównoważonego rozwoju. W tym celu konieczna jest znaczna restrukturyzacja wydatków. Jeżeli perspektywy finansowe, biorąc pod uwagę ich długoterminowy charakter, nie nakierują właściwie rozwoju UE, to małe jest prawdopodobieństwo, że uda się to dzięki innym politykom i późniejszym dostosowaniom finansowym.

7.3 EKES podziela opinię Komisji odnośnie nadawania rangi priorytetu wzrostowi i zatrudnieniu w perspektywie lizbońskiej na okres do roku 2010. Wzrost należy rozumieć jako wzrost gospodarczy uwzględniający kluczowe europejskie wartości

integracji społecznej, zdrowia i ochrony środowiska. Konkurencyjność i rozwój gospodarczy nie są celami samymi w sobie, lecz narzędziami promowania celów społecznych i środowiskowych. Problemem jest jednak to, że coraz wolniejszy wzrost i coraz mniejsza konkurencyjność UE w porównaniu z innymi ważnymi obszarami gospodarczymi może stanowić zagrożenie dla europejskiego modelu społecznego i wartości związanych ze środowiskiem naturalnym.

7.4 Priorytetowe obszary strategii zrównoważonego rozwoju jak i inne obszary, w których widoczne są trendy nie będące zrównoważonymi — zmiany klimatu, transport, zdrowie publiczne, zasoby naturalne, zwalczanie ubóstwa, starzenie się społeczeństwa oraz zależność od paliw kopalnych — muszą być traktowane priorytetowo również w politykach budżetowych.

7.5 Pozycja budżetowa jako taka nie jest ani „zrównoważona” ani „nie-zrównoważona”. Skutki dla zrównoważonego rozwoju zależą od szczegółowego sposobu opracowania programów, celów i kryteriów, na podstawie których projekty mają być finansowane.

7.6 Kluczowym instrumentem zapewniania spójności polityki ze zrównoważonym rozwojem jest ocena wpływu. Oceny wpływu powinno się dokonywać w przypadku każdego programu w budżecie i jego celów. W tym kontekście powinno się zaprzestać wspierania działań niezgodnych z zasadami rozwoju zrównoważonego.

7.7 Podczas selekcji projektów, które mają być finansowane z różnych budżetowych linii i programów powinno się stosować jasne i przejrzyste kryteria. Powinny się wśród nich znaleźć kryteria związane ze zrównoważonym rozwojem, takie jak wpływ na środowisko naturalne, zdrowie, tworzenie lub utratę miejsc pracy oraz konkurencyjność gospodarki unijnej.

7.8 Szczególną uwagę należy zwracać na wykorzystanie zasobów funduszy strukturalnych, funduszu spójności oraz wydatków na rolnictwo, jak również programów sieci transeuropejskich (TEN). Działania UE, na które przeznaczonych jest większość wydatków UE, powinny być kierowane tak, by maksymalnie spełniały kryteria rozwoju zrównoważonego.

7.9 W tej dziedzinie, EKES chciałby szczególnie podkreślić kluczową rolę wiedzy, badań i rozwoju oraz najnowszych technologii. Podkreślając ich znaczenie, a także przeznaczając na nie odpowiednie środki, Europa ma niezwykłą szansę na zwiększenie produktywności, konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia w obliczu żąrzartej konkurencji z innymi stron globu, ale także na zmniejszenie obciążenia dla środowiska i eksploatacji zasobów naturalnych poprzez wykorzystanie bardziej ekologicznie wydajnych technologicznych sposobów zaspokojenia potrzeb społeczeństwa, które zapewniają zdrowie i bezpieczeństwo.

Bruksela, 11 maja 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

ZAŁĄCZNIK 1

do opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Następujące poprawki, mimo że zostały poparte ponad jedną czwartą oddanych głosów, zostały odrzucone na sesji plenarnej:

Punkt 4.5

Zmienić następująco:

Strategia zrównoważonego rozwoju UE koncentruje się obecnie na kilku zdecydowanie najpilniejszych problemach społecznych ~~tendencjach pojawiających się prawdopodobnie w naszych społeczeństwach~~ — na zmianach klimatu, transporcie, służbie zdrowia i zasobach naturalnych. ~~Inne, takie jak walka z biedą i ubóstwem oraz starzenie się społeczeństwa, zostały obecnie odłożone na dalszy plan i zostaną uwzględnione w strategii w późniejszym terminie~~ Jednocześnie muszą być także podjęte problemy związane ze zwalczaniem biedy i ubóstwa oraz ze zmianą pokoleń. Jeden z ważniejszych przełomów w strategii zrównoważonego rozwoju wymaga i zarazem pozwala na to, aby zaprzestać myślenia w kategoriach priorytetów, działając w każdej z dziedzin.

Uzasadnienie

Wszystkie te propozycje mają jeden cel: w większym stopniu, niż czyni to opinia rozpoznawcza, wyjaśnić zmiany kulturowe, których wymaga i do których prowadzi strategia oraz koncepcja zrównoważonego rozwoju.

Należy pokreślić, iż omawiane zmiany kulturowe są już obecne zarówno w społeczeństwie jak i w przypadku poszczególnych osób i jeżeli polityki oraz instytucje (a zatem perspektywy finansowe) będą sprzyjać pojawianiu się takich zmian, wtedy strategia trwałego rozwoju zacznie rzeczywiście działać. W przeciwnym razie nasze największe obawy co do przyszłości mogą się urzeczywistnić.

Wynik głosowania:

Głosów za oddano: 51
Głosów przeciw oddano: 54
Od głosu wstrzymało się: 26
