

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress

COM(2009) 340 wersja ostateczna – 2009/0091 (COD)

(2009/C 318/16)

Sprawozdawca generalny: **Gabriele BISCHOFF**

Dnia 17 lipca 2009 r. Rada, działając na podstawie art. 152 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej decyzję nr 1672/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą wspólnotowy program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – Progress”

W dniu 14 lipca 2009 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Sekcji Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji.

Zgodnie z art. 20 regulaminu wewnętrznego, na 456. sesji plenarnej w dniach 30 września i 1 października 2009 r. (posiedzenie z 1 października) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Gabriele BISCHOFF na sprawozdawcę generalnego oraz jednomyślnie przyjął następującą opinię:

1. Podsumowanie wniosków i zaleceń Komitetu

1.1 EKES podkreśla znaczenie programu Progress dla wzmocnienia Europy społecznej, zwiększania liczby i poprawy jakości miejsc pracy, zmniejszania ubóstwa oraz dążenia do większej spójności społecznej. Program ten jest – obok Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) – jednym z głównych narzędzi wspierania agendy społecznej. Istotnym zadaniem programu Progress jest ponadto wspieranie dalszego rozwoju wymiaru społecznego.

1.2 Komitet przyjmuje z zadowoleniem fakt, iż wszystkie siły koncentruje się na pokonywaniu kryzysu oraz bada się w tym kontekście wszystkie linie budżetowe pod kątem stopnia, w jakim mogą się one przyczynić do przezwyciężenia kryzysu, a w szczególności do zapewnienia zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy.

1.3 Osoby bezrobotne i grupy społeczne znajdujące się w niekorzystnej sytuacji szczególnie potrzebują skutecznego wsparcia i doradztwa, jeżeli chcą się usamodzielnić. Środki na ten cel dostępne są m. in. w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Dlatego Komitet zaleca dokładniejsze przedstawienie punktów stycznych Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Instrumentu Mikrofinansowego „Progress”, tak aby zapewnić powstawanie ofert i możliwości kredytowych dostosowanych do potrzeb potencjalnych odbiorców, a także zapobiec powielaniu działań.

1.4 Jak stwierdzono w opinii EKES-u INT/494, Komitet zasadniczo popiera koncepcję udzielania mikrokredytów na korzystnych warunkach także mikroprzedsiębiorstwom w gospodarce społecznej, pod warunkiem że zatrudnią one

bezrobotnych lub osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji. Należałoby jednak dokładniej określić, co należy przez to rozumieć.

1.5 Komitet wyraża jednak wątpliwość, czy przesunięcie środków i związane z tym ich zmniejszenie o 25 mln EUR rocznie nie będą miały poważnych skutków dla skuteczności i zasięgu programu Progress w latach 2010–2013, także pod względem jego dalszego rozwijania i koncepcji strategicznej. Dlatego Komitet zwraca się do Komisji o dokładniejsze przedstawienie tych konsekwencji i o zbadanie ewentualnych innych możliwości. Ponadto należy przedstawić potencjalny wpływ na inne linie budżetowe i programy, zwłaszcza na EFS i niezależne linie budżetowe przeznaczone np. na cele związane z dialogiem społecznym.

1.6 Ponieważ Komitet żywi obawy, czy przesunięcie środków w budżecie nie odbije się niekorzystnie na skuteczności programu Progress w dziedzinie europejskiej polityki społecznej i polityki zatrudnienia, zwraca się do Komisji, by uzasadniła, że środki, które mają zostać przesunięte, lepiej posłużą realizacji celów programu niż procedura, którą przewidywano dotychczas. Należy również wykazać, w jaki sposób można będzie zapewnić dalsze kształtowanie Europy społecznej, zwłaszcza w kontekście rozwoju, nagłaśniania i realizacji strategii polizbońskiej po 2010 r.

1.7 Komitet zaleca ponadto, by Komisja określiła dokładniej, w jaki sposób można osiągnąć skuteczniejszą realizację programu Progress, bardziej strategiczne planowanie i lepiej ukierunkowane działania oraz w jakich dziedzinach i w przypadku jakich działań można poczynić oszczędności, nie narażając jednocześnie na szwank celów i założeń strategicznych programu w pozostałym okresie jego funkcjonowania.

1.8 Zwraca się także z prośbą o informację, jakie planuje się stworzyć zachęty rynkowe, by sektor bankowości faktycznie wywiązał się z zadania udzielania kredytów, które planuje się mu powierzyć.

2. Wprowadzenie oraz streszczenie wniosku Komisji

2.1 Nawiązując do komunikatu „Realizacja europejskiego planu naprawy”⁽¹⁾ oraz dyskusji na szczycie w sprawie zatrudnienia z 7 maja 2009 r., Komisja w dniu 3 czerwca 2009 r. opublikowała komunikat „Wspólne zobowiązanie na rzecz zatrudnienia”⁽²⁾, w którym zaproponowała różnorodne działania priorytetowe, takie jak:

- lepsze wykorzystanie ustaleń dotyczących skróconego czasu pracy;
- lepsze przewidywanie restrukturyzacji i zarządzanie nią;
- tworzenie większej liczby miejsc pracy;
- wspieranie młodych ludzi.

2.1.1 W komunikacie zalecono, aby państwa członkowskie wraz z partnerami społecznymi i przy wsparciu EFS pomagały bezrobotnym i młodzieży w podejmowaniu działalności gospodarczej opartej na trwałych podstawach, np. poprzez zapewnianie szkoleń z zakresu przedsiębiorczości i kapitału na rozruch⁽³⁾.

2.1.2 Środki ze wszystkich dostępnych linii budżetowych, w szczególności z Europejskiego Funduszu Społecznego, mają w większym stopniu służyć pokonywaniu kryzysu. Wsparcie finansowe z EFS ma koncentrować się głównie na promowaniu przedsiębiorczości i samozatrudnienia, łącznie z podejmowaniem działalności gospodarczej lub zmniejszaniem kosztów kredytu.

2.1.2.1 W komunikacie Komisja zapowiedziała ponadto, że wkrótce zaproponuje nowy instrument mikrofinansowy UE na rzecz zatrudnienia, aby dać nową szansę bezrobotnym i umożliwić prowadzenie działalności gospodarczej niektórym grupom znajdującym się w najbardziej niekorzystnej sytuacji, w tym osobom młodym.

2.1.2.2 Założyciele mikroprzedsiębiorstw, poza dopłatami do oprocentowania ze strony EFS, otrzymają również wsparcie w formie opieki, szkoleń, doradztwa i rozwijania zdolności⁽⁴⁾.

2.2 Ostatecznie w dniu 2 lipca 2009 r. Komisja zaproponowała ustanowienie Instrumentu Mikrofinansowego na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego – Progress⁽⁵⁾, który ma wspomagać tworzenie mikroprzedsiębiorstw przez bezrobotnych i grupy znajdujące się w niekorzystnej sytuacji oraz

wspierać dalszy rozwój gospodarki społecznej. Komisja proponuje przesunięcie w tym celu 100 mln EUR z obowiązującego budżetu, z wykorzystaniem wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress.

2.3 W ramach wspólnotowego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress (2007–2013) oferowane jest wsparcie finansowe na osiągnięcie celów UE w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych i równości szans. Obejmuje to także dalszy rozwój w tych dziedzinach. Program Progress przyczynia się ponadto do konkretnej realizacji i kształtowania europejskiej agendy społecznej. Misją programu Progress jest także wzmocnienie wsparcia dla zobowiązań i wysiłków państw członkowskich zmierzających do tworzenia lepszych i liczniejszych miejsc pracy oraz budowy bardziej spójnego społeczeństwa⁽⁶⁾.

2.3.1 Ze środków programu Progress finansuje się dotychczas:

- analizy i doradztwo polityczne;
- monitorowanie procesu wdrażania prawodawstwa i polityki UE;
- promowanie dzielenia się wiedzą na temat polityki przez różne podmioty;
- platformy wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi.

2.3.2 Zgodnie z logicznymi ramami strategicznymi programu Progress przewiduje się w tym celu następujące **produkty**⁽⁷⁾:

- szkolenia oraz inicjatywy edukacyjne dla osób praktycznie zajmujących się prawem i polityką;
- dokładne sprawozdania z monitorowania/oceny wdrażania i oddziaływania prawodawstwa oraz polityk UE;
- określanie i rozpowszechnianie dobrych praktyk;
- działania informacyjne i komunikacyjne, tworzenie sieci współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz organizowanie przedsięwzięć;
- odpowiednie narzędzia statystyczne, metody i wskaźniki;
- odpowiednie doradztwo, badania i analiza dotyczące polityk;
- wsparcie dla organizacji pozarządowych i sieci współpracy.

⁽¹⁾ COM(2009) 114 z 4.3.2009.

⁽²⁾ COM(2009) 257.

⁽³⁾ COM(2009) 257, s. 7.

⁽⁴⁾ Ibid. s. 14.

⁽⁵⁾ COM(2009) 333 oraz COM(2009) 340.

⁽⁶⁾ Zob. publikacja Komisji Europejskiej: „Gwarancja osiągnięcia wyników przez program Progress. Ramy strategiczne wdrożenia unijnego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej Progress (2007–2013)”, s. 5.

⁽⁷⁾ Ibid. s. 9.

2.3.3 Program Progress, zastąpił kilka dotychczasowych programów wspólnotowych w celu osiągnięcia synergii oraz większej przejrzystości i spójności poprzez połączenie działań.

2.4 W 2005 r. EKES przyjął z dużym zadowoleniem propozycję Komisji Europejskiej, stwierdzając w opinii 2005 SOC/188, że program Progress jest – obok Europejskiego Funduszu Społecznego (ESF) – jednym z głównych narzędzi wspierania agendy społecznej.

2.4.1 W tejże opinii Komitet apelował jednak także o udostępnienie na potrzeby tego programu wystarczających środków budżetowych oraz wyraził wątpliwość, czy środki przewidziane przez Komisję będą dostateczne. Nawoływał także do zagwarantowania, by „obwieszczane uproszczenia administracyjne nie tylko poprawiły techniczne zarządzanie programem, lecz również zaowocowały adekwatnym przyjaznym dla grup docelowych ustrukturyzowaniem treści”.

2.4.2 Ponadto Komitet zachęcał do wspierania – oprócz odpowiednich sieci pozarządowych działających na poziomie UE – także wymiany między krajowymi podmiotami społeczeństwa obywatelskiego.

2.5 Zgodnie z postanowieniami porozumienia międzyinstytucjonalnego z 2006 r. oraz w wyniku nacisku ze strony Parlamentu Europejskiego programowi Progress przyznana została dodatkowa kwota 114 mln EUR. W związku z tym program rozpoczął działanie, dysponując całkowitym budżetem 743 250 000 EUR na okres siedmiu lat (2007–2013) i zgodnie z tym został rozplanowany. Środki te mają zostać wykorzystane na wspieranie zmian lub modernizacji w pięciu dziedzinach działania programu Progress, którymi są: zatrudnienie, ochrona socjalna i integracja społeczna, warunki pracy, walka z dyskryminacją oraz równość płci.

2.6 Program Progress dostępny jest dla 27 państw członkowskich, krajów kandydujących do UE oraz państw należących do EFTA i EOG. Jest on skierowany do państw członkowskich, organów szczebla lokalnego i regionalnego, publicznych służb zatrudnienia oraz krajowych urzędów statystycznych. Uczestniczyć mogą w nim także wyższe uczelnie, instytuty badawcze, a także partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

2.6.1 Projekty, które mają być wspierane finansowo, wybiera Komisja w drodze przetargów publicznych lub zaproszeń do składania ofert.

2.7 Zdaniem Komisji przesunięcie części środków nie zagrozi realizacji celów programu Progress.

2.7.1 100 mln EUR ma zostać przesunięte do nowego Europejskiego Instrumentu Mikrofinansowego na rzecz Zatrudnienia i Włączenia Społecznego „Progress”. Oznacza to, że w pozostałym okresie funkcjonowania programu Progress (2010–2013) środki stojące do dyspozycji będą mniejsze o 25 mln EUR rocznie ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Według sporządzonej przez Komisję zaktualizowanej oceny skutków finansowych regulacji, do końca 2009 r. wykorzystane zostanie nieco ponad 280 mln EUR z całkowitego budżetu wynoszącego 745 mln EUR, tzn. z pozostałej kwoty odejmie się następnie bądź przesunie 100 mln EUR.

2.7.2 Komisja wnioskuje zatem, by art. 17 decyzji nr 1672/2006/WE ust. 1 otrzymał następujące brzmienie:

— „Koperta finansowa dla wdrażania działań wspólnotowych, o których mowa w niniejszej decyzji, w okresie od dnia 1 stycznia 2007 r. do dnia 31 grudnia 2013 r. wynosi 643 250 000 EUR.” ⁽²⁾.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet zasadniczo przyjmuje z zadowoleniem badanie wszystkich programów wspólnotowych pod kątem stopnia, w jakim mogą się one przyczynić do przezwyciężenia kryzysu, a w szczególności do zapewnienia zatrudnienia i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.1.1 Grupy znajdujące się w najbardziej niekorzystnej sytuacji – czy to bezrobotni, młodzież, osoby samotnie wychowujące dzieci, imigranci czy kobiety – szczególnie potrzebują skutecznego wsparcia. Nie wystarczy jednak umożliwić im dostęp do kredytów. Potrzebne im jest również odpowiednie doradztwo, szkolenie i wsparcie na wstępnym etapie działalności, zwłaszcza przy sporządzeniu dobrego biznesplanu. Należy tu przedstawić punkty styeczne z finansowaniem w ramach EFS, także w celu zbadania potencjalnego ryzyka i szans powodzenia koncepcji biznesowej.

3.2 Zasadniczo przy kształtowaniu Instrumentu Mikrofinansowego „Progress” należy w większym stopniu rozróżniać między grupami docelowymi, czyli:

- a) mikroprzedsiębiorstwami działającymi już w gospodarce społecznej i
- b) indywidualnymi wnioskodawcami.

3.3 Jak stwierdzono to w opinii EKES-u INT/494, Komitet zasadniczo popiera koncepcję udzielania mikrokredytów na korzystnych warunkach zarówno osobom indywidualnym, jak i mikroprzedsiębiorstwom działającym w gospodarce społecznej, pod warunkiem że w ten sposób zostaną zabezpieczone lub utworzone miejsca pracy. Komitet żywi jednak obawy, czy przesunięcie środków i związane z tym zmniejszenie środków dla programu Progress nie będą miały poważnych konsekwencji dla skuteczności i zasięgu tego programu ⁽³⁾. Pojawia się w szczególności pytanie, jak zapewnić dostateczną realizację celu programu Progress, którym jest wspieranie dalszego rozwoju Europy społecznej, także w kontekście strategii polizbońskiej. Dlatego Komitet zwraca się do Komisji, by dokładniej wyjaśniła tę kwestię w możliwie najkrótszym terminie. Aby uznać linie budżetowe programu Progress za odpowiednie, nie wystarczy przyjąć za główny argument (tak jak miało to miejsce w ocenie ex ante ⁽⁴⁾), że jedyną realistyczną możliwością jest przesunięcie środków z istniejącej linii budżetowej.

⁽²⁾ COM(2009) 340.

⁽³⁾ W ocenie ex ante wniosku Komisja stwierdza, że wprawdzie pożądanym byłoby wykorzystanie na potrzeby nowych instrumentów mikrofinansowych kwoty większej niż 100 mln EUR, jednak wprowadzenie sumy przekraczającej tę wartość miałyby negatywny wpływ na realizację celów i priorytetów programu „Progress”. Nie podano jednak uzasadnienia, dlaczego wpływ ten zaznaczy się dopiero powyżej kwoty 100 mln EUR.

⁽⁴⁾ „Jedynym realistycznym rozwiązaniem byłoby zatem przesunięcie środków z istniejącej linii budżetowej. Pod tym względem linia budżetowa programu „Progress” wydaje się jak najbardziej odpowiednia”. SEC(2009) 907, s. 12 [tłumaczenie własne].

3.3.1 Istnieją wszakże inne – częściowo o wiele bardziej obszerne – linie budżetowe i programy, w szczególności EFS. W jego ramach przewidziano już możliwość wykorzystania środków na mikrokredyty, z czego jednak państwa członkowskie jak dotąd nie korzystały.

3.3.2 Ponadto należy przedstawić potencjalny wpływ na niezależne linie budżetowe przeznaczone np. na cele związane z dialogiem społecznym.

3.4 Niejasne pozostaje także, jakie zachęty może widzieć sektor bankowości, by podjął się zadania udzielania kredytów, które planuje się mu powierzyć. Samo pomniejszenie budżetu programu Progress mające na celu udostępnienie środków na konkretne działania nie wnosi żadnej wartości dodanej do wspierania realizacji celów tego programu. Dlatego Komitet apeluje, by Komisja zaproponowała odpowiednie zachęty rynkowe, tak aby także po stronie podaży mógł powstać rynek mikrokredytów dla wspomnianych grup docelowych.

3.5 Jednocześnie Komitet zwraca się do Komisji o wyjaśnienie, czy nie można sfinansować programu dotyczącego instrumentów mikrofinansowania z innych środków budżetowych lub programów. Tylko w takim przypadku można by mówić, że wykorzystuje się dodatkowe środki na wspieranie zatrudnienia i włączenia społecznego. Wskutek kryzysu Europa będzie musiała zmierzyć się z takimi wyzwaniami, jak rosnące bezrobocie, spadek dochodów z podatków oraz znaczne deficyty budżetowe. Program Progress musi przyczynić się także do pokonania tych wyzwań. Dlatego należy zapewnić dostateczne środki finansowe na ten cel.

3.6 Jeżeli nowy instrument mikrofinansowy będzie finansowany poprzez przesunięcie środków przeznaczonych dla programu Progress, przez co budżet tego programu zmniejszy się o 25 mln EUR rocznie, należałoby konkretniej ustalić, z których działań lub produktów planuje się zrezygnować lub które ograniczyć. Zmniejszenie środków (wynoszące w odniesieniu do całego okresu trwania programu 2007–2013 nieco ponad 13 %, w rzeczywistości jednak większe, ponieważ owe 100 mln EUR, które ma zostać przesunięte, będzie pochodziło z budżetu pozostałego na lata 2010–2013), nie może

prowadzić do ograniczenia wsparcia dla np. europejskich sieci organizacji pozarządowych finansowanych w ramach programu Progress. Wskaźnikiem skuteczności w programie Progress jest, podobnie jak w przypadku ram strategicznych tego programu, wysokość środków finansowych przyznanych organizacjom pozarządowym i sieciom.

3.6.1 I tak w ramach strategicznych na 2009 r. podkreśla się zamiar zwiększenia inwestycji mających na celu pobudzenie zdolności sieci krajowych i unijnych do uczestniczenia w podejmowaniu decyzji oraz wdrażaniu polityk zarówno na szczeblu UE, jak i na poziomie krajowym, a także wywierania na nie wpływu⁽¹⁾.

3.7 Jednocześnie Komitet zwraca uwagę, że w żadnym wypadku nie jest także wskazane ograniczenie finansowania działań w dziedzinie wzajemnego uczenia się i przeglądów partnerskich, które stanowią kluczowe elementy otwartej metody koordynacji. Działania te należy rozwinąć, tak aby lepiej wspierać państwa członkowskie w pokonywaniu kryzysu, angażując także silniej partnerów społecznych i odpowiednie organizacje pozarządowe.

3.8 Komitet wyraża przekonanie, że ograniczenie poszczególnych obszarów programu Progress – równomiernie i bez jakiegokolwiek zróżnicowania – zagroziłoby realizacji celów i osłabiłoby oddziaływanie programu. Dlatego jeżeli nowy instrument mikrofinansowy ma być utworzony ze środków programu Progress, EKES zaleca zwołanie komisji programu Progress w celu przedyskutowania, z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego, koncepcji redukcji środków.

3.9 W okresie, który pozostał do końca programu Progress, celem jest także osiągnięcie porozumienia co do nowej strategii polizbońskiej, informowanie o tej strategii oraz jej wdrażanie z udziałem wszystkich zainteresowanych stron. Będzie to wymagało wydatnego wsparcia finansowanego w znacznym stopniu ze środków programu Progress. W rocznym planie prac programu Progress na 2009 r. przewidziano już odpowiednie działania. Od 2010 r. trzeba będzie w zwiększonym stopniu wykorzystywać na ten cel środki z budżetu tego programu.

Bruksela, 1 października 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Zob. publikacja Komisji Europejskiej: „Gwarancja osiągnięcia wyników przez program »Progress«. Ramy strategiczne wdrożenia unijnego programu na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej »Progress« (2007–2013)”, s. 18.