

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, określającego wytyczne dla drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczącej ponadnarodowej współpracy na rzecz promowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy– swobodny przepływ dobrych pomysłów

(COM(2003) 840 final)

(2004/C 241/09)

Dnia 5 stycznia 2004 r., Komisja postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, zgodnie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w sprawie Komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, określającego wytyczne dla drugiej rundy Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL dotyczącej ponadnarodowej współpracy na rzecz promowania nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności związanych z rynkiem pracy– „swobodny przepływ dobrych pomysłów”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, odpowiedzialna za przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła opinię dnia 5 maja 2004 r. Sprawozdawcą był Pan Sharma.

Na swojej 409. sesji plenarnej (posiedzenie w dniu 2 czerwca 2004 r.), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął następującą opinię stosunkiem 185 głosów „za”, jednym głosem „przeciw” oraz przy dziewięciu głosach wstrzymujących się.

1. Treść Komunikatu

1.1 Komunikat ma dwójaki cel. Przedstawia on niektóre z wcześniejszych rezultatów programu EQUAL, wskazując na dobre praktyki, które już na obecnym etapie mogą przyczynić się do wypracowania nowych sposobów postępowania w przypadku dyskryminacji i nierówności na rynku pracy – „swobodny przepływ dobrych pomysłów”. Przedstawia także ogólne założenia dla drugiej rundy Inicjatywy EQUAL, potwierdzając zasady i strukturę tego programu oraz wprowadzając jego szczegóły techniczne.

1.2 Na tym wczesnym etapie, najbardziej widocznym osiągnięciem Inicjatywy EQUAL jest partnerstwo, istotą którego jest zbliżenie do siebie podmiotów współpracujących w ramach Partnerstwa na rzecz Rozwoju (Development Partnerships – DP) celem wypracowania zintegrowanego podejścia do wielowymiarowych problemów.

1.3 Struktura programu EQUAL łączy w sobie zasadnicze elementy dobrego zarządzania (good governance), jako że Inicjatywa zajmuje się problemami przekrojowymi a prace w jej ramach wykraczają poza granice instytucjonalne.

1.4 Inicjatywa EQUAL przyjmuje podejście tematyczne a w wyniku konsultacji Państwa Członkowskie ustaliły, że zakres tematyczny programu EQUAL w drugiej rundzie pozostanie niezmienny.

1.5 Po raz pierwszy, w drugiej rundzie, program EQUAL uwzględni rozszerzenie UE. W rezultacie pomoc dla ludności romskiej oraz ofiar handlu ludźmi udzielana będzie w ramach wszystkich obszarów tematycznych, ponieważ skala tych wyzwań znacząco wzrasta.

1.6 EQUAL stwarza dobrą sposobność dla nowych Państw Członkowskich do współdziałania z dotychczasowymi krajami-

członkami UE celem określenia dobrych praktyk w odniesieniu do integracji społecznej oraz zawodowej osób ubiegających się o azyl.

1.7 Mimo iż prace w ramach pierwszej rundy programu EQUAL, zainicjowanej w roku 2001, nadal trwają i nie można jeszcze mówić o ostatecznych rezultatach prowadzonych działań, to jednak już teraz wskazuje ona na ukształtowanie się korzystnych praktyk w zakresie nowych metod postępowania w przypadku dyskryminacji oraz nierówności, między innymi odnośnie: niepełnosprawności, orientacji seksualnej, działań realizowanych celem utrzymania zatrudnienia pracowników, podejmowania własnej działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne lub bierne zawodowo, udziału imigrantów w zatrudnieniu i wzroście gospodarczym, działań wspierających zdolności przystosowawcze na rynku pracy, budowania strategii kształcenia ustawicznego, eliminowania segregacji ze względu na płeć w różnych branżach i zawodach, podziału obowiązków opiekuńczych i domowych, społecznej odpowiedzialności w biznesie, reintegracji na rzecz zwalczania wykluczenia społecznego oraz odnośnie gospodarki społecznej na rzecz wzrostu zatrudnienia i podniesienia jakości pracy.

1.8 Mimo że podejście tematyczne nie ulega zmianie, to jednak w drugiej rundzie Inicjatywa EQUAL będzie podejmować nowe wyzwania, które pojawiły się zwłaszcza po rozszerzeniu Unii, takie jak kwestia dyskryminacji społeczności romskiej czy też ofiary nielegalnego przemytu ludzi.

1.9 Współpraca pomiędzy Państwami Członkowskimi jest kluczowym elementem wdrażania Inicjatywy EQUAL i przebiega w sposób zadowalający, przejawiając się na wielu płaszczyznach: w ramach Partnerstwa na rzecz Rozwoju i w sieciach tematycznych.

1.10 Mainstreaming, tj. integrowanie i uwzględnianie nowych pomysłów i sposobów podejścia w polityce i praktyce, stanowi spore wyzwanie, jednakże w celu osiągnięcia maksymalnych korzyści z programu EQUAL, rezultaty należy poddać analizie, w tym ocenie porównawczej na zasadzie benchmarkingu, oraz upowszechnić, aby ich oddziaływanie było odczuwalne zarówno w poszczególnych Państwach Członkowskich jak i w całej Unii.

1.11 Ewaluacja obejmuje dwie części: przegląd średniookresowy i ocenę bieżącą. Przegląd ma zostać dokonany na podstawie narodowych średniookresowych raportów oceniających przedłożonych Komisji w grudniu 2003r., w oparciu o które przygotowano ocenę na poziomie UE. Ewaluatorzy na szczeblu unijnym nie sugerują żadnych zmian w ogólnej strukturze Inicjatywy EQUAL. Niemniej jednak na podstawie raportów przygotowanych przez ewaluatorów krajowych, ich własnych analiz i działań roboczych, zwrócono uwagę na wiele czynników mogących ograniczyć efektywność Inicjatywy EQUAL i sformułowano szereg rekomendacji służących zwiększeniu jej skuteczności. W następstwie tej ewaluacji średnioterminowej dotychczasowe Państwa Członkowskie będą nadal sporządzać roczne raporty okresowe.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet z zadowoleniem odnotowuje entuzjazm dla partnerstwa (rozdz. 3) i uznaje istotę faktu, jakim jest zachęcanie do partnerstwa pomiędzy grupami, które wcześniej ze sobą nie współpracowały. Jest to jeden z najważniejszych czynników determinujących sukces Inicjatywy EQUAL. Procesy administracyjne i wspierające należy zatem tak opracowywać, aby partnerstwo nadal funkcjonowało jako najwyższy priorytet.

2.2 Zamyśl leżący u podstaw Działania 1 (opisany w rozdz. 3 ust. 4) jest uzasadniony. Upraszczenie procesów przechodzenia do etapu realizacji pomoże utrzymać dynamikę i zapewni, że powodzenie programu nie będzie nadmiernie uzależnione od osób, które go pierwotnie zainicjowały.

2.3 Tak wielka różnorodność partnerów zaangażowanych w Inicjatywę EQUAL oznacza, że ich aktywne uczestnictwo zapewne będzie sprzyjać tworzeniu dobrego zarządzania (good governance). Zachęcanie do zaangażowania grup dyskryminowanych (empowerment) w zakresie zasad i struktury Inicjatywy EQUAL powinno mieć zasadnicze znaczenie dla kształtowania dobrego zarządzania (good governance); w rozdz. 3.1 przeoczone sposobność do podkreślenia tego faktu. Dalsze funkcjonowanie sieci utworzonych za pośrednictwem Inicjatywy EQUAL (rozdz. 3.1 ust. 4) polegać będzie na włączeniu poprzez empowerment wszystkich stron w kształtowanie polityki i praktyk innych interesariuszy (stakeholders). Warto dyskutować o włączeniu osób bezpośrednio dotkniętych dyskryminacją, ale należy stwierdzić, że realizacja Inicjatywy EQUAL na szczeblach europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym jest często zhierarchizowana i może spowodować zwiększenie biurokracji i ograniczyć poczucie osobistego zaangażowania, jeśli problemów takich nie przewidzi się zawczasu i nie zapobiegnie ich powstaniu. W szczególności należy wskazać na kontrolę finansowania jako mechanizm, który często ma wpływ na empowerment.

2.4 Z zadowoleniem przyjmuje się dyskusję na temat Europejskiej Strategii Zatrudnienia, Procesów Integracji Społecznej, Traktatu, Europejskiego Funduszu na rzecz Umiejętności i innych instrumentów polityki jako sposób na umieszczenie

Inicjatywy EQUAL w szerszym kontekście. Dyskusja taka daje także dobrą sposobność zrozumienia tego programu i włączenia w niego grup zazwyczaj niezaangażowanych w procesy kształtowania polityki europejskiej. Dodatkowa lektura, źródła informacji oraz bibliografia mogłyby być zachętą dla tych stron do zgłębienia tego tematu. Dyskryminacja i nierówność to główne czynniki wykluczenia społecznego, jednakże zaznajomienie się z biurokracją zmian jest ważne dla mainstreamingu Inicjatywy EQUAL przez grupy i osoby bez doświadczenia w kształtowaniu polityki. Dla pewnych grup wytyczne te mogą stanowić pierwszy punkt kontaktu.

2.5 Nacisk jaki kładzie Inicjatywa EQUAL na innowacyjność (rozdz. 5) jest omawiana w nawiązaniu do nowych sposobów podejścia do realizacji polityki. Wytyczne Inicjatywy EQUAL w zakresie innowacyjności (rozdz. 11.4 pkt 17) obejmują także procesy kształtowania nowej polityki. Nie powinno się pomijać zdolności i potencjału Partnerstwa na rzecz Rozwoju w mobilizowaniu grup dyskryminowanych (empowerment) oraz budowaniu dobrego zarządzania (good governance) w procesie wypracowywania i wdrażania polityk.

2.6 Wzmocnienie działań na rzecz mainstreamingu oznacza uznanie ich ważności. Umożliwienie tworzenia nowych przedsięwzięć przez „mnożników” (podmiotów zapewniających uzyskanie efektów mnożnikowych) mogłoby przyczynić się do zwiększenia innowacyjności. Ważne jest zdać sobie sprawę z tego, że proces innowacji podejmowany w ramach Partnerstwa na rzecz Rozwoju niekoniecznie angażuje ludzi właściwych z punktu widzenia mainstreamingu rezultatów (czyli włączania ich do polityk).

2.7 W procesie ewaluacji zalecany jest większy nacisk na utrzymanie miejsc pracy, jakości zatrudnienia i bezpośrednie tworzenie miejsc pracy. Aktywizowanie osób pracujących w małych i średnich przedsiębiorstwach do takich działań jak kształcenie ustawiczne i planowanie karier dla osób w wieku lat 30 lub 40 może wymagać innowacyjnych sposobów mobilizacji. Ważna jest współpraca z organizacjami związkowymi (związki zawodowe) oraz zarządzanie biurokracją pozwalające w jak największej mierze na scentralizowanie pracy „papierkowej”.

2.8 Znane są biurokratyczne utrudnienia związane z Inicjatywą EQUAL z jakimi spotykają się małe i średnie przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe, jednakże przed takimi samymi wyzwaniami stoją także władze lokalne, a nowe Państwa Członkowskie już wyrażają swoje obawy w kwestii zarządzania Funduszami Strukturalnymi. Prawdopodobne jest, że problemy administracyjne władz lokalnych zostaną zepchnięte na małe i średnie przedsiębiorstwa oraz organizacje pozarządowe (działające w charakterze partnera), co utrudni tym grupom orientację w sytuacji. Można oczekiwać, że znalezienie rozwiązań dla małych i średnich przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych przyniesie korzyści organizacjom funkcjonującym w całym systemie.

2.9 Moment podjęcia tej Inicjatywy jest dobry w kontekście informowania o kształtowaniu polityki i strategii europejskiej. Przegląd średniookresowy procesu lizbońskiego odbędzie się w lipcu 2005 r., a Strategia Zatrudnienia UE stanowi jego kluczowy element. Nowe Fundusze Strukturalne mają zostać zaproponowane w lipcu 2004 r., a raport dotyczący spójności europejskiej także przewiduje pewne możliwości mainstreamingu rezultatów Inicjatywy EQUAL.

3. Uwagi szczegółowe

3.1 Komitet popiera założenia, na których zasadza się Inicjatywa EQUAL. Uwagi szczegółowe dotyczą raczej mechanizmów.

3.2 W pierwszej rundzie Inicjatywy EQUAL przejście od etapu Działania 1 - budowanie partnerstwa - do etapu Działania 2 - realizacja - powodowało utratę dynamiki w niektórych programach. Proponuje się nowy „etap potwierdzenia”, który ograniczy czynności administracyjne w procesie zatwierdzania Działania 2 i zapewni, że wydatki pozostaną kwalifikowane przez ten cały okres przejściowy.

3.3 Najistotniejszym aspektem przy przechodzeniu od Działania 1 do Działania 2 jest sformułowanie Umowy Partnerstwa na rzecz Rozwoju wraz z jej celem, zadaniami i planem działania. Ważna jest tu ciągłość i partnerstwa powinny mieć świadomość jak ich działania na rzecz empowerment, procedury administracyjne oraz kadra personalna może utrzymać tę kontynuację. Istnieją znaczne różnice jeżeli chodzi o wsparcie udzielane przez instytucje zarządzające dla Partnerstwa na rzecz Rozwoju, które nie zawsze funkcjonują prawidłowo. Państwa Członkowskie powinny uczyć się od siebie nawzajem jaki rodzaj wsparcia jest potrzebny, aby tworzyć efektywne Partnerstwa na rzecz Rozwoju. Ciągłość obsady personalnej może stanowić szczególnie problem w nowych Państwach Członkowskich, gdzie może częściej mieć miejsce rotacja personelu wskutek pojawiania się nowych możliwości.

3.4 Budowanie partnerstw ponadnarodowych stanowi bardzo korzystny element Inicjatywy EQUAL. Partnerstwa należy zachęcać do elastyczności, do reagowania na nieuniknione zmiany w planach programowych wynikających z poczynionych innowacji i podejmowania w ich wyniku dalszych działań. Zasadnicze znaczenie w tym względzie ma elastyczność budżetowa.

3.5 Zasady finansowe są jednakowe dla wszystkich Funduszy Strukturalnych, jednakże należy starannie opracować procedury rozliczania się ze środków finansowych i podejmowanych działań, tak by obciążenia administracyjne nie zniechęcały podmiotów najlepiej dysponowanych do wdrażania zasady empowerment.

3.6 Z dotychczasowych doświadczeń Komisji wynika, że wydane zostanie tylko 85 % alokowanych funduszy. Sugeruje się, aby kwoty niewykorzystane zostały przeznaczone na proces dalszego mainstreamingu. Taka praktyka jedna nie powinna jednak być ze szkodą dla programów w których

występują opóźnienia lub zmiany albo przez fakt nadmiernej administracji, która negatywnie wpływa na proces realizacji, albo przez przedwczesne ograniczanie finansowania.

3.7 Katalog działań mainstreamingowych w rozdz. 9a nie jest wyczerpujący, ale wydaje się być szczególnie ważny ze względu na uznanie roli wsparcia ze strony przedsiębiorstw świadzonego równoległe z mentoringiem. Szczególnie istotne są takie podmioty jak partnerzy społeczni, w tym związki zawodowe. Formułowanie propozycji dla drugiej rundy Inicjatywy EQUAL stanowi także ważny element opracowania rezultatów rundy pierwszej, wszędzie tam gdzie jest to właściwe.

3.8 Mainstreaming to podejście lub strategia, a zatem nie należy go uważać za cel sam w sobie. Mainstreaming nie przynosi wartości dodanej, ale muszą go wspierać właściwe instrumenty w zakresie równości, takie jak ustawodawstwo na rzecz równego traktowania lub zasady polityki pozytywnego działania. Niedopuszczalne jest, że pewna liczba Państw Członkowskich wciąż jeszcze musi się dostosować do dyrektyw zwalczających dyskryminację poprzez ustanowienie praw określających w tych krajach powszechne standardy równości.

3.9 W wytycznych zwraca się uwagę na niską świadomość pojęcia „równości szans” (rozdz. 10.1 ust. 3) i rozumienie go w ograniczony lub tradycyjny sposób (rozdz. 10.1 ust. 6). Informowanie o różnych sposobach postrzegania i traktowania równości szans w Państwach Członkowskich byłoby korzystne dla tworzenia nowych programów. Na przykład kwestią nierówności ze względu na płeć w ramach jednego obszaru tematycznego zajmuje się niewielka liczba grup, choć w ramach całego programu pracuje nad nią większość grup.

3.10 Negatywny wpływ różnic w harmonogramach wdrażania/procesach pomiędzy Państwami Członkowskimi (rozdz. 10.1 ust. 5) wykracza ponad problem tworzenia partnerstw ponadnarodowych, gdzie został wzięty pod uwagę w rundzie 2. Ustanawianie procedur administracyjnych i monitoringowych, czas realizacji Działania 3 a także całkowity czas trwania przedsięwzięcia mogą się różnić w poszczególnych krajach, a zatem mogą przynieść efekt przeciwny do zamierzonego w aspekcie ponadnarodowym.

3.11 Przy procedurach selekcji dla programów w ramach drugiej rundy można byłoby wykorzystać doradztwo ze strony dwóch krajów wiodących dla każdego z tematów, tak by instytucje zarządzające mogły skorzystać z pewnej koordynacji pomiędzy Państwami Członkowskimi.

Bruksela, 2 czerwca 2004 r.

Przewodniczący

Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Roger BRIESCH