

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program wspólnotowy na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej — PROGRESS

COM(2004) 488 końcowy

(2005/C 255/13)

Dnia 9 września 2004 roku Rada, działając zgodnie z art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Wolfgang GREIF**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dn. 6 kwietnia 2005 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 127 do 2, przy 17 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Kontekst i podstawowe założenia wspólnotowego programu PROGRESS

1.1 W komunikacie ⁽¹⁾ dotyczącym prognoz finansowych na lata 2007-2013 Komisja podkreśliła decydujące znaczenie unijnego planu polityki społecznej (Social Policy Agenda — SPA) dla urzeczywistnienia Strategii lizbońskiej. W związku z tym, w lipcu 2004 roku Komisja przyjęła pakiet propozycji, które ukierunkowane są na uproszczenie i racjonalizację wydatków w dziedzinie zatrudnienia i spraw społecznych w Unii Europejskiej, w szczególności pod względem postanowień dotyczących finansowania.

1.2 Zaproponowana racjonalizacja — zdaniem Komisji — powinna podwyższyć zakres zewnętrznego oddziaływania, jasność i spójność instrumentów, a tym samym przynieść korzyści przede wszystkim końcowym użytkownikom. Powinno się to uzyskać w szczególności poprzez uproszczenie instrumentów z prawnego i techniczno-administracyjnego punktu widzenia, jak również poprzez zmiany struktury budżetu i unikanie pokrywania się jego elementów.

— W ten sposób, nowy Europejski Fundusz Społeczny (ESF) (2007-2013), dzięki zmniejszonym obciążeniom biurokratycznym, ograniczonej ilości uregulowań i większej decentralizacji, powinien być prostszy w zarządzaniu i lepiej wyposażony do tego, aby powiązać pomoc finansową ze strategią wspierania zatrudnienia oraz umocnieniem ekonomicznej i społecznej spójności w ramach Europejskiej Strategii na Rzecz Zatrudnienia (EBS) ⁽²⁾.

— Poza tym, opierając się o założenie ulepszonych podziału zasobów, Komisja zabiega o grupowanie istniejących programów w spójne programy ze zharmonizowanymi przepisami wykonawczymi. Powinno być to osiągnięte w drodze redukcji zarządzanych bezpośrednio przez Komisję linii budżetowych (z 28 do 2) w obszarze zatrudnienia i spraw społecznych.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Budowanie naszej wspólnej przyszłości – wyzwania polityczne i środki budżetowe rozszerzonej Unii w okresie 2007 – 2013” (COM(2004) 1001 końcowy).

⁽²⁾ Patrz m.in. przyjęta na sesji plenarnej z dnia 9 marca 2005 r. opinia EKES w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz związanych z nim programów (sprawozdawca: Ursula ENGELEN-KEFER).

1.3 W przypadku jednego z tych nowych instrumentów chodzi o zaproponowany w komunikacie COM(2004) 488 końcowy wspólnotowy program PROGRESS ⁽³⁾, z którym ma być scalony „Program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej”, dzięki któremu zestawiona powinna być razem pomoc finansowa dla licznych przedsięwzięć, które wspierają politykę Komisji w zakresie zatrudnienia i problemów społecznych. Z programu PROGRESS pozostaje wyłączone finansowanie zakresów tematycznych „Dialog społeczny” i „Swoboda przepływu pracowników” ⁽⁴⁾, jak również instytucje wspólnotowe związane z warunkami pracy ⁽⁵⁾ i nowotworzony Europejski Instytut ds. Równości Płci ⁽⁶⁾. W przypadku programu PROGRESS chodzi zatem o skomasowanie następujących programów działania Wspólnoty: „Zwalczanie dyskryminacji”, „Równouprawnienie kobiet i mężczyzn”, „Współpraca w zakresie zwalczania podziałów społecznych” i „Bodźce sprzyjające wzrostowi zatrudnienia”, jak również szeregu linii budżetowych, mających związek z warunkami pracy.

1.4 W ramach programu na lata 2007-2013, na realizację którego przeznaczono prawie 629 mln EUR, a który powinien uzupełnić przedsięwzięcia realizowane w ramach ESF, wspierane powinny być głównie trzy rodzaje przedsięwzięć (przy jednoczesnym różnicowaniu punktów ciężkości w obszarze poszczególnych sekcji programu):

— działania analityczne, jak gromadzenie i upowszechnianie danych, prac studyjnych, analiz, ocen skutków, jak również rozwój metod statystycznych i ocen, które podwyższają stopień zrozumienia problemu i efektywne wdrażanie w poszczególnych obszarach wsparcia, jak również ich powiązania z innymi obszarami polityki i strategii Unii Europejskiej;

⁽³⁾ PROGRESS = Program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej

⁽⁴⁾ Propozycje finansowego wsparcia dialogu społecznego, swobody przepływu pracowników (w szczególności europejskiej sieci współpracy między służbami zatrudnienia – EURES), jak również studiów i raportów branżowych w zakresie problematyki społecznej (w wysokości 480 mln EUR), będą przedłożone w późniejszym terminie, w oddzielnym komunikacie.

⁽⁵⁾ Europejska Fundacja Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dublin) i Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (Bilbao)

⁽⁶⁾ Nowotworzony Europejski Instytut ds. Równości Płci (European Gender Institute) powinien mieć na celu dostarczanie Unii i Państwom Członkowskim porównywalnych informacji i danych dotyczących problemów równouprawnienia płci oraz służyć jako katalizator w kwestii rozwoju, analiz i rozdziału informacji. Odpowiedni komunikat Komisja przedstawi na początku 2005 roku.

- działania związane z wzajemnym uczeniem się, wymianą informacji, podnoszeniem świadomości, ustalaniem i rozpowszechnianiem sprawdzonych metod i przedsięwzięć w zakresie monitoringu i ewaluacji, jak ocena przez niezależnych ekspertów (peer-review), które między innymi pomagają zapoznać się z sytuacją istniejącą w poszczególnych państwach, a tym samym ukierunkowane są na lepsze stosowanie przepisów Unii Europejskiej;
- wspieranie najważniejszych podmiotów w zakresie wspierania wymiany dobrych praktyk, rozpowszechniania informacji, przedsięwzięć prewencyjnych i uświadamiających, jak również procesów dyskusyjnych, np. przez organizację grup roboczych składających się z urzędników krajowych, dalszy rozwój sieci na płaszczyźnie Unii Europejskiej lub finansowanie sieci ekspertów w poszczególnych obszarach działania.

1.5 Program powinien być podzielony na pięć sekcji:

- **Zatrudnienie:** wspieranie Europejskiej Strategii na Rzecz Zatrudnienia (EBS), przede wszystkim przy ocenie i nadzorowaniu realizacji wytycznych i zaleceń w zakresie zatrudnienia, poszukiwania interakcji pomiędzy EBS i innymi obszarami politycznymi, podnoszenia świadomości w zakresie polityki zatrudnienia podmiotów uczestniczących w życiu politycznym na szczeblu lokalnym i regionalnym, na problemy związane z zatrudnieniem.
- **Ochrona socjalna i integracja społeczna:** wspieranie otwartej metody koordynacji w tym obszarze, jak również pogłębianie zrozumienia wszystkich kwestii związanych z ubóstwem i analiza zależności tego celu z innymi obszarami polityki.
- **Warunki pracy:** wspieranie działań mających na celu poprawę środowiska i warunków pracy, włącznie z bezpieczeństwem i higieną pracy.
- **Walka z dyskryminacją i różnorodność:** wspieranie efektywnego przetransponowania i skutecznego stosowania zasady niedyskryminacji wynikającej z art. 13 Traktatu UE, jak również wdrożenia tej zasady do wszystkich strategii Unii Europejskiej.

- **Równość płci:** skuteczne wdrożenie zasady równości płci i wspieranie włączenia tematyki płci do strategii Unii.

1.6 Program jest otwarty dla instytucji i osób publicznych oraz prywatnych. W szczególności odnosi się to do Państw Członkowskich, lokalnych i regionalnych władz terytorialnych, publicznych służb zatrudnienia oraz krajowych urzędów statystycznych. Poza tym, do uczestnictwa w nim uprawnione są przewidziane przepisami Unii Europejskiej organizacje branżowe, uniwersytety i instytuty naukowo-badawcze, jak również partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

Dofinansowanie unijne następuje albo w formie zlecenia usługi w wyniku przetargu, albo udzielane jest jako subsydlum (maksymalnie do 80 procent) do kosztów, w połączeniu z zaproszeniem do złożenia ofert projektowych.

Program PROGRESS powinien być pilotowany jedynie przez jeden komitet programowy, a nie jak ma to miejsce dotychczas, przez cztery (odpowiednio do czterech specyficznych programów działania).

1.7 Na 7-letni okres funkcjonowania programu przewidziano kwotę wynoszącą 628,8 mln EUR. Na poszczególne sekcje programu przypadają następujące części z całości tej kwoty:

- Zatrudnienie: 21 %
- Ochrona socjalna i integracja społeczna: 28 %
- Warunki pracy: 8 %⁽⁷⁾
- Walka z dyskryminacją i różnorodność: 23 %
- Równość płci: 8 %⁽⁸⁾

Na wydatki administracyjne, a w szczególności na funkcjonowanie komitetu programowego programu PROGRESS, przewiduje się maksymalnie 2 % całości środków. 10 % całości środków (62,9 mln EUR, ok. 9,2 mln EUR rocznie) nie będzie przydzielone do żadnej z sekcji planu. Będą one, z uwagi na występujące w trakcie trwania programu przyszłe potrzeby, stanowić roczne „środki manewrowe”, przydzielane przez komitet programowy na poszczególne filary programu.

Przegląd ogólnych celów programu PROGRESS

| | | | | | |
|--|--|--|--|--|--|
| Poprawa wiedzy i rozumienia sytuacji panującej w Państwach Członkowskich w drodze analizy, oceny i ścisłego monitorowania realizowanych przedsięwzięć. | Wspieranie rozwoju instrumentów, metod i wskaźników statystycznych | Wspieranie i monitorowanie wdrażania przepisów i celów strategicznych Unii w Państwach Członkowskich, jak również ocena skutków ich działania. | Promocja sieci, wzajemnego uczenia się oraz określania i upowszechniania dobrych praktyk na poziomie UE. | Zwiększanie świadomości grup interesów oraz ogółu obywateli w zakresie strategii określonych w programie PROGRESS. | Zwiększanie możliwości promowania i wspierania polityki UE przez najważniejsze sieci UE. |
|--|--|--|--|--|--|

⁽⁷⁾ Poza tym, w obszarze obejmującym warunki pracy, kwotę 266,4 mln EUR (na okres 2007-2013) szacuje się na finansowanie Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy (Dublin) i Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa i Higieny Pracy (Bilbao).

⁽⁸⁾ Ponadto, w obszarze równości płci, Komisja zapowiedziała w swoim uzasadnieniu do wniosku dotyczącego decyzji w sprawie programu PROGRESS przedstawienie w najbliższym czasie projektu utworzenia Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci, dla którego przewiduje budżet w wysokości 52,7 mln EUR na lata 2007-2013. Utworzenie Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci powinno nastąpić neutralnie dla budżetu, ponieważ ta kwota została już uwzględniona w przedłożonej dotacji programu PROGRESS.

2. Ogólne i szczegółowe uwagi do przedłożonej propozycji

2.1 Jeżeli — jak zostało to postanowione w strategii lizbońskiej — w UE wzrostowi konkurencyjności w gospodarce opartej na wiedzy ma faktycznie towarzyszyć trwały wzrost gospodarczy przyczyniający się do powstawania nowych miejsc pracy i ma to prowadzić do poprawy jakości pracy jak również do poprawy spójności społecznej, to decydujące znaczenie ma zapewnienie odpowiednich środków finansowych i instrumentów dla wszystkich istotnych obszarów polityki programu PROGRESS. W związku z tym EKES z wyraźnym zadowoleniem przyjmuje przedłożoną propozycję Komisji dotyczącą programu PROGRESS 2007-2013 i poświęca tej inicjatywie, zwłaszcza na tle aktualnych wypowiedzi w sprawie przeglądu śródkresowego strategii lizbońskiej, dużą uwagę, ponieważ w przypadku tego ramowego programu, podobnie jak w przypadku EFS, chodzi o jeden z głównych finansowych instrumentów wsparcia społeczno-politycznej Agendy 2006-2010, która obecnie także znajduje się na etapie podejmowania ostatecznych ustaleń. Mimo ogólnej pozytywnej oceny programu PROGRESS, Komitet oprócz paru ogólnych uwag do tego nowego wspólnotowego instrumentu, chciałby w kilku konkretnych punktach wyrazić swoje zastrzeżenia w stosunku do spraw zawartych w komunikacie Komisji, które jego zdaniem wymagają dalszego wyjaśnienia i doprecyzowania w projekcie.

2.2 Ogólne cele programu:

2.2.1 W świetle strategii lizbońskiej Komitet pozytywnie ocenia fakt, że propozycja (niezależnie od prowadzonych obecnie dyskusji wokół priorytetów oraz kształtu Prognozy Finansowej na lata 2007-2013) z całą stanowczością podkreśla konieczność kontynuacji finansowania przedsięwzięć realizowanych w obszarze zatrudnienia i problemów społecznych z istniejących funduszy wspólnotowych.

2.2.2 Ścisłejsze połączenie w jeden program ramowy wszystkich wspólnotowych instrumentów finansowych w obszarze polityki zatrudnienia i problemów społecznych, będących w bezpośredniej kompetencji Komisji, można niewątpliwie uznać za zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych na cel wzmocnienia społecznego wymiaru strategii lizbońskiej, a w szczególności również jako wkład do koordynacji społeczno-politycznych obszarów polityki w ramach planu społeczno-politycznego.

2.2.3 Komitet zasadniczo zgadza się z ogólnymi celami, jakie zostały ujęte w art. 2 projektu. Byłoby jednakże pożądane, gdyby wspieranie wymiany międzynarodowej pomiędzy istotnymi podmiotami działającymi w obszarze polityki społecznej zostało wyraźnie określone jako cel, ponieważ dla wielu potencjalnych wnioskodawców stanowi to główny punkt odniesienia dla ich udziału w projektach UE.

2.2.4 Dla EKES nie jest w tym kontekście jasne, dlaczego w przedłożonym projekcie decyzji w art. 2 ust. 4 mowa jest jedynie o „promowaniu rozwiązań sieciowych na poziomie UE”. Lista ogólnych celów programu PROGRESS powinna z dniem Komitetu zostać uzupełniona w celu zapewnienia, że wspierane przez program PROGRESS wzajemne uczenie się nie

pozostanie ograniczone do podmiotów na poziomie UE, ale obejmie również wspieranie międzynarodowej wymiany pomiędzy zainteresowanymi podmiotami na poziomie dwu- i wielostronnym pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi. Ponadto EKES uważa za konieczne wyraźne określenie w artykule 8 jako celu „lepszej wiedzy o wszystkich rodzajach dyskryminacji”.

2.3 Spójność i komplementarność z innymi obszarami polityki

2.3.1 Nowy program należy postrzegać w kontekście optymalizacji („streamlining”), do której Komisja od 2003 roku zmierza w obszarze polityki ekonomiczno-społecznej, a w niej w szczególności w polityce zatrudnienia. Na tym tle artykuł 15 przytaczanego projektu decyzji, w którym rozpatrywane są odpowiednie mechanizmy i działania Komisji oraz państw członkowskich zmierzające do koordynacji przedsięwzięć programu PROGRESS z innymi strategiami, instrumentami i działaniami Unii i Wspólnoty, wydaje się o tyle wadliwy, że poruszany jest tutaj jedynie jeden wąski obszar polityki. Wprawdzie wraz z przedsięwzięciami realizowanymi w obszarach badań naukowych, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, kultury, oświaty i młodzieży są wymienione ważne pola polityki, które niewątpliwie wymagają dopasowania do obszarów zatrudnienia, edukacji i kształcenia oraz bezpieczeństwa społecznego, jednakże inne obszary, jak np. polityka regionalna i spójności zostały tutaj całkowicie pominięte.

2.3.2 Z drugiej strony Komitet jest zdania, że program PROGRESS należy powiązać również z innymi obszarami polityki, które przynajmniej w takim wymiarze wpływają na sytuację w dziedzinie zatrudnienia, jak również na obraz reintegracji społecznej, równości szans itd. W związku z tym ustaloną powinna być oprócz priorytetu edukacji, kształcenia i kształcenia ustawicznego w szczególności koordynacja ze strategiami i działaniami w obszarze polityki gospodarczej, finansowej i konkurencji w celu zapewnienia, by na płaszczyźnie europejskiej i narodowej polityki te nie były sprzeczne z ogólnymi celami programu. Dlatego też Komitet zaleca wprowadzenie odpowiednich uzupełnień do artykułu 15 ust. 1 oraz 15 ust. 2 projektu.

2.4 Finansowanie

2.4.1 Wraz z globalnymi ramami finansowymi w wysokości 628,8 mln EUR na realizację przedsięwzięć wspólnotowych w okresie 7-let trwania programu Komisja określa również w art. 17 projektu decyzji minimalne udziały w środkach ogólnych przypadające na poszczególne sekcje programu. Według EKES w komunikacie Komisji pominięte zostało również wyraźne wyjaśnienie, jak się ma budżet na cały program do aktualnej sytuacji w istniejących dotychczas programach działania. W związku z tym dobrze byłoby dysponować porównawczymi danymi dotyczącymi bieżących programów działania, co pozwoliłoby na dokonanie oceny, w jakim stopniu została uwzględniona postępująca inflacja oraz w jaki sposób i w jakim stopniu swoje odzwierciedlenie w budżecie znalazło dokonane i planowane rozszerzenie Unii Europejskiej (25 państw plus Bułgaria, Rumunia). — W tym względzie Komisja podała dotychczas jedynie niewiążące informacje.

2.4.2 Na tle aktualnej oceny śródkresowej strategii lizbońskiej i wobec szerokiego zakresu programu EKES poważnie kwestionuje proponowane przez Komisję utrzymanie budżetowego status quo w obszarach polityki programu PROGRESS. W art. 2 ust. 3 uzasadnienia Komisji do programu PROGRESS mowa jest o „ograniczonych środkach finansowych”, które powinny zostać udostępnione na wspieranie planu społeczno-politycznego. Komitet nie może w żaden sposób zgodzić się z tą argumentacją, gdyż wielokrotnie podkreślał, że konieczne jest, by w ramach przeglądu finansowego o tyle uważać na „lizbonizację budżetu UE”, że w każdym wypadku musi zostać jasno powiedziane, że zapewniona zostanie odpowiednia baza finansowa potrzebna do osiągnięcia celów zarówno europejskiej strategii zatrudnienia jak i planu społeczno-politycznego^(*). W tym kontekście EKES zdecydowanie wypowiada się za tym, aby zapisać w projekcie dla programu PROGRESS wystarczające środki budżetowe.

2.4.3 Ponadto art. 17 ustanawia 2 % całości środków programu PROGRESS jako górną granicę wydatków administracyjnych (12,6 mln EUR) oraz 10 % (62,9 mln EUR lub ok. 9,2 mln EUR rocznie) jako roczne „środki manewrowe” przydzielane przez komitet programowy w ramach poszczególnych filarów programu. Mimo że dla Komitetu jest w związku z tym jasne, że przy planowaniu projektu obliczonego na siedem lat konieczna jest pewna elastyczność z uwagi na przyszłe wydarzenia, to jednak wydaje mu się ważne również dążenie do tego, by przy w ten sposób ustalonym, w dużym stopniu „autonomicznym” zarządzaniu zmiennymi środkami finansowymi przez Komisję i państwa członkowskie w każdym przypadku zapewniona była odpowiednia przejrzystość oraz współpraca Parlamentu Europejskiego w pełnym zakresie.

2.4.4 Ponadto Komitet jest zdania, że zaproponowany w projekcie podział środków finansowych na poszczególne sekcje programu PROGRESS wymaga dalszego doprecyzowania. Tak na przykład w artykule 8 wytyczony cel „Równość płci” określony został jako jeden z tematycznych filarów programu PROGRESS. Jednakże ta część programu jest wyraźnie słabiej dotowana w ramach finansowych (artykuł 17), aniżeli inne cele. Czym jest to uzasadnione? — Wyjaśnienie, że budżet mającego powstać Europejskiego Instytutu ds. Równości Płci (52,7 mln EUR) został wyłączony w trakcie ustalania budżetu, wydaje się mało przekonujące, między innymi dlatego, że brak jest mandatu, struktury organizacyjnej i regulaminu pracy tego instytutu. Lansowane w ten sposób zmniejszenie środków w obszarze polityki równouprawnienia i wyrównywania szans nie wydaje się Komitetowi w żaden sposób uzasadnione, między innymi również z uwagi na ustalenia z Lizbony w sprawie udziału kobiet w ogólnej liczbie zatrudnionych, dyskryminacji kobiet na rynku pracy, dyskryminacji pod względem płac i równouprawnienia płci. W tej sytuacji EKES zachęca do tego, by nie zmniejszać środków przewidzianych dla Instytutu ds. Równości Płci przy tworzeniu globalnych ram finansowych programu PROGRESS — tak jak najwidoczniej miało to miejsce w przedłożonym projekcie, lecz by stworzyć dla niego niezależny budżet.

2.5 Racjonalizacja na poziomie Komisji

2.5.1 Co się tyczy takich zamierzonych celów jak uproszczenie i racjonalizacja, należy stwierdzić, że Komisja konty-

nuje rozpoczęte w 2003 r. działania w obszarze ochrony społecznej i zatrudnienia również w obszarze polityki wsparcia. Komitet uważa te uproszczenia i racjonalizacje za działania z zasady pozytywne, jeżeli skutkuje to obniżeniem kosztów, uniknięciem dwutorowości działania, jak również uproszczeniem postępowania administracyjnego oraz zwiększeniem jego przejrzystości.

2.5.2 W związku z powyższym Komitet chciałby wskazać na kilka trudności, które wynikają z dokonanej przemiany precyzyjnie zdefiniowanych, specyficznych programów w jeden program nieporównywalnie większy i ewentualnie trudniejszy do zarządzania. Czy ze względu na znaczne merytoryczne rozszerzenie programu powodujące jego przeciążenie w ogóle możliwe i sensowne jest utrzymanie w każdej sekcji programu tych samych operacyjnych celów? Czy proponowane środki finansowe są wystarczające? Należy w każdym wypadku poczynić przygotowania, aby z uwagi na szeroki zakres programu wdrażaniu uproszczeń administracyjnych nie towarzyszyła utrata niezbędnego zogniskowania działań w różnych obszarach programu. Trzeba zapewnić, by obwieszczone uproszczenia administracyjne nie tylko poprawiły techniczne zarządzanie programem, lecz również zaowocowały adekwatnym przyjaznym dla grup docelowych ustrukturyzowaniem treści.

2.6 Komitet programowy i rola państw członkowskich

2.6.1 Artykuł 13 propozycji Komisji mówi, że przy realizacji programu Komisja wspierana będzie przez jeden komitet programowy, a nie przez cztery, jak to było dotychczas (po jednym na każdy program działania). Komitet programowy miałby zmienny skład i składałby się z odpowiednich przedstawicieli państw w zależności od charakteru omawianego problemu.

2.6.2 Powstaje pytanie, jak powinien funkcjonować taki komitet i jaki powinien być jego skład, by było zapewnione, że ogólne i szczególne cele każdej z pięciu sekcji zostaną uwzględnione w adekwatny sposób i w odpowiednim czasie. — Czy różnie spowoduje to ogromnych dodatkowych nakładów administracyjnych, a w szczególności znacznego zapotrzebowania na międzyresortowe działania koordynacyjne na płaszczyźnie państw członkowskich? — Co oznacza to przede wszystkim dla małych, a zwłaszcza nowych państw członkowskich? Ogólnie należałoby zwrócić uwagę na to, by z racjonalizacji na poziomie Komisji nie wynikły trudności administracyjne dla państw członkowskich, a partnerzy społeczni i inne organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie zostali w odpowiedni sposób uwzględnieni w zarządzaniu programem.

2.6.3 EKES wyraża w tej kwestii następujące przekonanie: racjonalizacja nie może doprowadzić do ograniczeń w realizacji programu, szczególnie jeśli chodzi o przejrzystość pracy Komitetu towarzyszącej programowi, jak również o wpływ Państw Członkowskich na procesy decyzyjne i wybór projektów. W każdym razie administracja, osiąganie celów, partycypowanie w projektach, ale również adekwatne monitorowanie i działania następcze ze strony Komisji muszą być zapewnione w odpowiedniej jakości i w istniejącym wymiarze.

(*) Patrz m.in. opinia EKES z dnia 9.2.2005 w sprawie polityki zatrudnienia: roli EKES po rozszerzeniu UE i w kontekście procesu lizbońskiego (Sprawozdawca: Wolfgang GREIF), punkt 6.8.

2.7 Ułatwienia dla użytkowników końcowych i dostęp do programu

2.7.1 Zdaniem Komisji zaproponowana racjonalizacja powinna poprawić takie aspekty, jak oddziaływanie na zewnątrz, jasność i spójność instrumentów, a tym samym przynieść korzyści użytkownikom końcowym. Standaryzowane procesy i zharmonizowane przepisy wykonawcze mają potencjalnym odbiorcom pomocy finansowej ułatwić procedurę składania wniosków o przyznanie środków pochodzących z różnych sekcji nowego programu. W ten sposób użytkownicy końcowi mają mieć dostęp do wszystkich możliwości w jednym miejscu („one stop shop”), co między innymi ma znaczenie wówczas, gdy dany projekt jest ukierunkowany na osiągnięcie celów kilku sekcji programu.

2.7.2 W przypadku wielu z przytoczonych idei odnoszących się do racjonalizacji i lepszego podziału funduszy trudno jest jednak — bez znajomości konkretnych przepisów wykonawczych — oszacować, jak daleko różne sposoby ustalania celów są zbieżne ze sobą: (a) większa, zcentralizowana struktura programu; (b) „okrojona”, skuteczna administracja na wszystkich poziomach (Komisji, państw członkowskich, projektodawców); (c) wymagania co do sprawozdawczości i bezpieczeństwa finansowo-technicznego; (d) możliwie najprostszy i otwarty dostęp do programu dla wszystkich grup docelowych. Wymaga to aktywnej strategii pod względem zasad wdrażania, tak by można było zapobiec powstaniu przewidywalnych konfliktów celu. Zdaniem Komitetu sukces nowego programu będzie zależał również od tego, czy proklamowane uproszczenie będzie również odczuwalne dla użytkowników. Komitet uważa zatem, iż od wydawanych przepisów wykonawczych (por. „one stop shop”) będzie w dużej mierze zależało, czy postulowane cele uproszczenia i racjonalizacji jako „wartości dodanej dla użytkownika” będą mogły być rzeczywiście osiągnięte.

2.7.3 „Bliskość do obywatela” w ramach wspólnotowego zaangażowania środków będzie można ocenić przede wszystkim w oparciu o potwierdzenie, w jakim stopniu dostęp do programu i projektów jest łatwiejszy dla awizowanych wnioskodawców, względnie w jakim zakresie można przeciwdziałać ograniczeniom w dostępności programu. Z uwagi na nowy zakres programu doświadczenia z innymi programami działań i inicjatywami wspólnotowymi jak i aktualne doświadczenia w zakresie nowych przepisów finansowych Komisji, okazuje się, że: należy podjąć odpowiednie środki, aby przepisy wykonawcze nie działały odstrasżająco na tak zwanych „małych wnioskodawców”. Powstaje tu zatem pytanie: jakie środki „kompensacyjne” należy w związku z powyższym podjąć, aby mimo rosnących wydatków administracyjnych (np. konieczność przedkładania gwarancji bankowych, ocen stanu finansowego przedsiębiorstwa, ocen biegłych rewidentów), program PROGRESS pozostał nie tylko przydatny, lecz także atrakcyjny i odpowiednio dostępny również dla podmiotów, które nie dysponują specjalistami ds. projektów i rozbudowaną infrastrukturą (w zakresie księgowości)?

2.8 Współpraca z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego

2.8.1 W artykule 9 ust. 2. — opis środków dla osiągnięcia celu — w odniesieniu do działań związanych z „wzajemnym uczeniem się, świadomością i upowszechnianiem” podaje się następujące kryteria: „wyraźny wymiar europejski”, „właściwa skala”, „rzeczywista wartość dodana na płaszczyźnie Unii Europejskiej”, jak również ograniczony zakres podmiotów: „organy

(sub)państwowe itd.”. — Podane kryteria są niejasne i pozostawiają duże pole manewru. Komitet zaleca zatem zapewnienie, że ścisłe stosowanie tych kryteriów przy rozpisanu przetargu/składaniu wniosków, nie spowoduje wyraźnego zawężenia na przykład do dużych projektów i tym samym określonych grup docelowych i podmiotów?

2.8.2 W artykule 2 ust. 5. propozycji decyzji wskazuje się na „zwiększanie świadomości grup interesów oraz ogółu obywateli w zakresie polityki UE” jako na ogólny cel programu PROGRESS. Może się to udać tylko wtedy, gdy całe spektrum podmiotów biorących udział w życiu politycznym na poziomie europejskim, krajowym i lokalnym w dziedzinie polityki społecznej będzie mogło nadal rozwijać swoją działalność. W związku z tym Komitet może przyjąć uproszczenie i racjonalizację z zadowoleniem przede wszystkim wówczas, gdy ułatwi to również dostęp wszystkim grup interesów, w szczególności partnerów społecznych oraz innych organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie i nie spowoduje to ograniczenia w dostępie do środków wspólnotowych.

2.8.3 W związku z tym, Komitet wyraża swoje zaniepokojenie, że na liście wyróżnionych podmiotów posiadających dostęp do programu PROGRESS ograniczono się do organizacji pozarządowych działających na poziomie UE. W artykule 10 („Dostęp do programu”) nie jest mowa o organizacjach pozarządowych działających na płaszczyźnie narodowej. Komitet wyraża przekonanie, że choć podmioty funkcjonujące na poziomie unijnym odgrywają istotną rolę, rzetelny dialog, tworzenie sieci powiązań, identyfikacja i rozpowszechnianie dobrych praktyk, podobnie jak wzajemna nauka zaistnieć może przede wszystkim pomiędzy organizacjami dysponującymi odpowiednimi doświadczeniami w określonej dziedzinie, działającymi na płaszczyźnie krajowej, regionalnej bądź lokalnej. Zdaniem Komitetu działania o charakterze transgranicznym oraz możliwość wymiany doświadczeń w ramach Unii Europejskiej są w tym kontekście równie istotne jak formalna współpraca takich podmiotów na poziomie europejskim. Komitet proponowałby zatem przeformułować brzmienie artykułu wnioskowane przez Komisję, tak by znalazł się w nim zapis definiujący podmioty posiadające dostęp do programu po prostu jako organizacje pozarządowe prowadzące działalność w obszarze europejskim.

2.8.4 Komitet zachęca zatem do zawarcia odpowiednich uszczegółowień i uzgodnień w artykułach 2, 9 i 10 projektu decyzji, tak by zagwarantować osiągnięcie jednego z nadrzędnych, podanych przez Komisję celów, a mianowicie współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

3. Podsumowanie

3.1 Ogólnie rzecz biorąc EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji dotyczący programu PROGRESS 2007-2013 i przykłada dużą uwagę do tej inicjatywy zwłaszcza w związku z aktualnymi pracami w zakresie oceny śródkresowej strategii lizbońskiej. W przypadku tego programu ramowego chodzi o jeden z głównych instrumentów wsparcia w obszarze zagadnień społecznych i zatrudnienia, który czasowo wychodzi poza przyjętą już agendę społeczno-polityczną 2006-2010. Już na podstawie wynikających stąd długookresowych ustaleń Komitet zgłasza w niektórych konkretnych punktach zastrzeżenia w odniesieniu do komunikatu Komisji, wymagające dalszych wyjaśnień i doprecyzowania we projekcie decyzji.

3.2 Chodzi tu przede wszystkim o kwestie dotyczące: a) spójności z innymi obszarami polityki Wspólnoty, b) wyposażenia w kapitał i podziału środków, c) szerokiego dostępu i przydatności dla użytkowników końcowych pomimo racjonalizacji na poziomie Komisji, d) przejrzystości i uczestnictwa w Komitecie programowym, e) udziału społeczeństwa obywatelskiego;

3.3 EKES ma nadzieję, że w obliczu realizacji celów lizbońskich i w szczególności przewidzianych dla nich ram finansowych rozważania przedstawione dla tych punktów znajdą odzwierciedlenie w dalszym procesie decyzyjnym odnośnie programu PROGRESS.

Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego zalecenia Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie dalszej europejskiej współpracy w zakresie zapewniania jakości kształcenia w szkolnictwie wyższym

(COM(2004) 642 końcowy — 2004/0239 (COD))

(2005/C 255/14)

Dnia 20 stycznia 2005 r. Rada Unii Europejskiej, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wspomnianej powyżej

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, sporządziła swą opinię 15 marca 2005 r. Sprawozdawcą był **Mário SOARES**.

Na 416 sesji plenarnej w dniach 6 i 7 kwietnia 2005 r. (posiedzenie z dnia 6 kwietnia), Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 144 do 2, przy 6 głosach wstrzymujących się, przyjął niniejszą opinię:

1. Wstęp

1.1 Art. 149 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską stanowi, że „Wspólnota przyczynia się do rozwoju edukacji o wysokiej jakości, poprzez zachęcanie do współpracy między Państwami Członkowskimi oraz, jeśli jest to niezbędne, poprzez wspieranie i uzupełnianie ich działalności, w pełni szanując odpowiedzialność Państw Członkowskich za treść nauczania i organizację systemów edukacyjnych, jak również ich różnorodność kulturową i językową.”

1.2 Dnia 24 września 1998 r. Rada Ministrów przyjęła zalecenie w sprawie współpracy europejskiej w zakresie zapewniania jakości w szkolnictwie, które „wzywa Państwa Członkowskie do wspierania lub stworzenia systemów zapewniania jakości i zachęcania instytucji szkolnictwa wyższego oraz właściwych władz do współpracy oraz wymiany doświadczeń”. Do Komisji należeć będzie „wspieranie takiej współpracy oraz sporządzanie sprawozdań na temat wdrażania celów zalecenia na poziomie europejskim, jak i Państw Członkowskich”.

1.3 W sprawozdaniu swym⁽¹⁾ Komisja odnotowuje istotne postępy poczynione „w tworzeniu systemów zapewniania jakości oraz wspierania współpracy”; podkreśla jednakże, że osiągnięcia te są niewystarczające, wskazując iż „niezbędne jest podjęcie bardziej dalekosiężnych kroków, aby osiągnąć lepsze wyniki w europejskim szkolnictwie wyższym i aby stało się ono bardziej przejrzyste i godną zaufania marką dla naszych własnych obywateli oraz studentów i uczonych z innych kontynentów”.

1.4 We wrześniu 2003 r. europejscy ministrowie edukacji spotkali się w Berlinie w ramach procesu bolońskiego oraz dążenia do stworzenia europejskiego obszaru szkolnictwa wyższego. Uznali oni, iż systemy zapewniania jakości budowane w oparciu o szereg ważnych elementów — takich jak zewnętrzna lub wewnętrzna ocena programów lub uczelni, uczestnictwo studentów, publikacja wyników oraz udział jednostek międzynarodowych — zostały generalnie wdrożone we wszystkich państwach członkowskich.

⁽¹⁾ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, COM 620 końcowy z 30.9.2004.