

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD)

(2012/C 143/17)

Sprawozdawca generalny: **Laure BATUT**

Parlament Europejski dnia 25 października 2011 r. i Rada dnia 16 listopada 2011 r. postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Programu Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych

COM(2011) 609 final – 2011/0270 (COD).

Dnia 25 października 2011 r. Prezydium Komitetu powierzyło Sekcji Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie (sprawozdawca generalny: Laure BATUT).

Zważywszy na pilny charakter prac, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił podczas 478. sesji plenarnej w dniach 22–23 lutego 2012 r. (posiedzenie z 23 lutego) wyznaczyć na sprawozdawcę generalnego Laure BATUT oraz stosunkiem głosów 168 do 2 – 7 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Konkluzje i zalecenia

1.1 EKES analizował już pojęcie innowacji społecznych, podkreślając, że jest to pojęcie dość mgliste, które otacza swoista niepewność⁽¹⁾, uznał już jednak znaczenie innowacji w miejscu pracy⁽²⁾. Każdego dnia zresztą wiele podmiotów wdraża w życie innowacje społeczne, co wynika z samego faktu dobrego wykonywania przez nie swojej pracy.

1.2 EKES zwraca się do Komisji o określenie celów „innowacji i przemian społecznych” w Programie Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych⁽³⁾. Pojęcia te są w fazie eksperymentalnej. Nie powinny one zastąpić krajowych systemów socjalnych ani przepisów prawa pracy. Zapewnienie miejsc pracy najprawdopodobniej sprzyja konkurencyjności, jednak zdaniem Komitetu kryzys nie powinien być pretekstem do zmian systemowych, które z wyjątku uczyniłyby zasadę.

1.3 EKES pragnie, by w analizowanym programie zapisane zostały klauzule na celu zagwarantowania, że działania z zakresu innowacji społecznych będą miały charakter uzupełniający, a nie konkurencyjny wobec praw i systemów socjalnych państw członkowskich ani nie będą zagrażać pewności prawa oferowanej członkom.

1.4 Komitet zaleca Komisji, by za cel swojego projektu uznała postęp⁽⁴⁾ w ujednoczeniu prawodawstwa krajowego w odniesieniu do polityki socjalnej, aby zaradzić rozbieżnościom i ułatwić w ten sposób mobilność.

1.5 EKES zaleca Komisji, by wyjaśniła oczekiwane skutki synergii między programami Progress, EURES i Europejskim Instrumentem Mikrofinansowym oraz związki z funduszami europejskimi (zwłaszcza z EFS i EFPS⁽⁵⁾), a także na czym polega spójność zasad zarządzania nimi, które nie zawsze są całkowicie przejrzyste.

1.6 Komitet pragnie, by rola partnerów społecznych i organizacji pozarządowych została wyraźnie podkreślona we wszystkich trzech częściach omawianego programu na rzecz przemian i innowacji społecznych.

1.7 EKES wnosi, by do omawianego programu włączono klauzulę elastyczności, by można go było dostosować po przeglądzie śródkresowym. Prowizoryczny bilans przemian społecznych mógłby zostać sporządzony i przedstawiony Parlamentowi oraz do zaopiniowania komitetom konsultacyjnym i związanym z nimi organizacjom przedstawicielskim w 2017 r.

1.8 EKES uważa, że jeżeli wszystkie trzy części składowe miałyby pozostać w ramach programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, należałoby zmienić jego nazwę na „Program wspierania postępu społecznego, mobilności i włączenia społecznego”.

1.9 Jeżeli chodzi o program Progress, EKES uważa, że należy:

- stwierdzić, jakiego rodzaju miejsca pracy utworzono dzięki programowi Progress;
- upublicznić dokonania oraz rozpowszechnić pozytywne wyniki i umożliwić ich wymianę dzięki internetowej bazie danych;

⁽¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 100 z 30.4.2009, s. 77.

⁽²⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 132 z 3.5.2011, s. 22.

⁽³⁾ Program Unii Europejskiej na rzecz przemian i innowacji społecznych, COM(2011) 609 final.

⁽⁴⁾ TFUE art. 151.

⁽⁵⁾ Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz na rzecz przedsiębiorczości społecznej

- zdefiniować „działania eksperymentalne” oraz ich zakres, podmioty, rodzaje i potencjalnych beneficjentów;
- utrzymać kwalifikowalność projektów obejmujących aspekt płci lub niedyskryminacji;
- zrezygnować z poświęcania największej części programu Progress na analityczne i rachunkowe prace administracyjne, by z większym pożytkiem działać w terenie;
- uprościć dokumenty i procedury kontrolne;
- lepiej określić rolę przedsiębiorstw społecznych w ramach usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym;
- wyjaśnić synergie między Programem na rzecz przemian i innowacji społecznych a funduszami EFS oraz EFPS i ściśle określić zasady zarządzania w zależności od znaczenia celu społecznego w przedsiębiorstwach społecznych.

1.10 Co do programu EURES, EKES zaleca, by:

- zachować początkowy zamysł towarzyszący temu programowi związany z kompetencjami regionalnymi i z udziałem partnerów społecznych;
- potwierdzić zasadę wyższości oferowania godnych miejsc pracy w stosunku do oferty w zakresie mikrokreduytów i krótkotrwałego zatrudnienia na czas określony;
- potwierdzić cel promowania mobilności przy jednoczesnym przeciwdziałaniu dumpingowi socjalnemu;
- zapowiedzieć zmianę podstawy prawnej w związku z otwarciem na prywatne agencje pośrednictwa pracy⁽⁶⁾ i wyjaśnić skutki tej zmiany, jeśli chodzi o EFS i przyznawanie środków;
- wyjaśnić kwestię podwójnego finansowania programu EURES (Program na rzecz przemian i innowacji społecznych oraz EFS) i skutki nakładania się budżetów oraz zasad kontroli;
- zdefiniować mobilność ukierunkowaną; stwierdzić, jakiego rodzaju umowy są podpisywane dzięki programowi EURES; wspomnieć o nowej centralizacyjnej roli Komisji, którą należy przedyskutować;
- potwierdzić konieczność umożliwienia przenoszenia wszystkich praw socjalnych oraz systemu uznawania umiejętności;
- dodać środki sprzyjające włączeniu cyfrowemu.

1.11 W odniesieniu do mikrofinansowania i przedsiębiorczości społecznej EKES zaleca, by:

- uwzględnić zasadę pomocniczości;

- zastanowić się nad możliwością zastosowania klucza podziału między państwa członkowskie;
- przewidzieć skalę pomocy dla dokładniej określonych beneficjentów (wielkość kwalifikowalnych przedsiębiorstw społecznych);
- nagłośnić projekt, by uchronić kwalifikujących się do niego obywateli przed nieuregulowanymi i pozbawionymi skrupułów formami mikrofinansowania, oraz by program mikrofinansowania znalazł się na pierwszych stronach wyników wyszukiwania odpowiednich portali internetowych, we wszystkich językach Unii;
- wyraźniej określić rolę EFI i EBI oraz ich stymulujące działanie;
- ustalić zasady dla pożyczkodawców, aby w pełni wzięli na siebie odpowiedni zakres odpowiedzialności.

2. Kontekst

2.1 Strategia dotycząca agendy społecznej na rzecz Europy XXI wieku jest częścią strategii „Europa 2020”. Wniosek dotyczący Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych wpisuje się w ten kontekst. Jak ustalił Komitet Ochrony Socjalnej (SPC), co piąta osoba w Europie zagrożona jest ubóstwem i wykluczeniem społecznym, a obecnie na tę stałą tendencję nakładają się skutki społeczne kryzysu. Działania UE i państw członkowskich mają na celu poprawę sytuacji co najmniej 20 mln osób żyjących w ubóstwie do 2020 r., a ich podstawowymi narzędziami na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego są m.in. EFS, Progress, EFRROW⁽⁷⁾, EFRR i mikrofinansowanie.

2.2 Cele ogólne Programu

2.2.1 Komisja proponuje, by połączyć trzy istniejące programy (Progress, Europejski Instrument Mikrofinansowy i EURES), by zrationalizować procesy decyzyjne i lepiej kontrolować wykorzystanie funduszy w czasach kryzysu budżetów krajowych.

2.3 Kierunki nowego programu

2.3.1 Program **Progress** z 2006 r. – program na rzecz zatrudnienia i solidarności społecznej – zakłada opracowanie tabel danych dotyczących sytuacji społecznej w Europie, aby umożliwić porównanie sytuacji w poszczególnych krajach.

2.3.1.1 Celem programu Progress **na lata 2014–2020** jest wspieranie zatrudnienia, gromadzenie porównywalnych danych, korzystanie z doświadczeń, by stosować podejście oparte na wynikach w celu budowania potencjału sieci europejskiego społeczeństwa obywatelskiego do realizowania unijnej polityki społecznej. Jego budżet to 575 mln euro, czyli 82,1 mln euro rocznie, z czego 17 % ma zostać przeznaczony na eksperymenty w dziedzinie socjalnej.

⁽⁶⁾ Program prac Komisji na rok 2012 r. COM(2011) 777 final.

⁽⁷⁾ Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.

2.3.2 **EURES** to europejska sieć łącząca Komisję z publicznymi służbami zatrudnienia. Jej źródłem były dawne działania związków zawodowych, a następnie partnerów społecznych, mające na celu ułatwienie mobilności w regionach przygranicznych. Od 2002 r. sieć ta ma trzy cele: prowadzić europejski portal mobilności, organizować partnerstwa transgraniczne między publicznymi służbami zatrudnienia a partnerami społecznymi, wdrażać plany działań kojarzące oferty zatrudnienia i oferty osób poszukujących pracy w państwach członkowskich (budżet 20 mln euro). EURES obejmuje swym zasięgiem całą Unię. Państwa członkowskie zużywają 70 % jego budżetu, realizując „plany działania”.

2.3.2.1. Celem **na lata 2014-2020** jest zapewnienie w ramach Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych, przy budżecie w wysokości 143 mln euro (20,5 mln euro rocznie), mobilności, zwłaszcza młodzieży, we wszystkich regionach Unii, a także zarządzanie na szczeblu europejskim statystykami i informacjami, sporządzanie rocznego podsumowania z uwzględnieniem wymiany informacji, wzbogacanie portalu poprzez wielojęzyczność, włączenie w najbliższej przyszłości podmiotów prywatnych w dziedzinie zatrudnienia, realizacja programu działań krajowych z budżetu EFS.

2.3.3 **Europejski Instrument Mikrofinansowy na rzecz zatrudnienia i włączenia społecznego (2010)** ma na celu ułatwianie dostępu do mikrokredytów tym, którzy znajdują się w trudnej sytuacji z punktu widzenia zatrudnienia lub kredytu. Do subwencji z tego tytułu kwalifikują się osoby zatrudnione na własny rachunek i mikroprzedsiębiorstwa społeczne. Programem tym zarządza Europejski Fundusz Inwestycyjny. Pozwala on instytucjom finansowym udzielającym pożyczek na uzyskanie gwarancji EFI i EBI dotyczących ryzyka ewentualnych strat i na zapewnienie dopływu gotówki. W ciągu trzech lat (2010–2013) instrument ten umożliwił uzyskanie 200 mln euro w 27 państwach członkowskich.

2.3.3.1. **W latach 2014–2020** jego celem będzie nadal ułatwianie dostępu do mikrofinansowania oraz przedsiębiorczości społecznej poprzez gwarantowanie pożyczek do wysokości 25 000 euro, przy budżecie wynoszącym 191,6 mln euro na 7 lat (27 mln euro rocznie).

2.4 Główne elementy wniosku

2.4.1 Proponowany budżet nowego Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych wynosi 958 mln euro, czyli jest tylko o 10 % wyższy niż w 2007 r. Został on wpisany w strategię „Europa 2020” i opiera się na tych samych zasadach: partnerstwo, koordynacja, warunkowość *ex ante*, zdrowe otoczenie budżetowe, wzmocnienie współpracy i spójności terytorialnej, dalsze uproszczenie.

2.4.2 Komisja, której głównym celem są strukturalne przemiany w sferze socjalnej w Unii poprzez „modernizację” polityki społecznej państw członkowskich⁽⁸⁾, proponuje, by:

- doprowadzić do synergii między trzema programami, a także między nimi a Europejskim Funduszem Społecznym;
- wprowadzić zharmonizowane procedury informowania, komunikowania się, rozpowszechniania, zarządzania i oceny;

- bardziej skoncentrować się na wielkich projektach o dużej europejskiej wartości dodanej i dążyć do jak najniższych kosztów.

2.4.3 Program ma pięć następujących celów:

- zwiększenie odpowiedzialności za osiągnięcie unijnych celów w obszarze zatrudnienia, spraw społecznych i wykluczenia;
- promowanie właściwego zarządzania, wzajemnego uczenia się oraz innowacji społecznych;
- modernizacja i skuteczne stosowanie prawodawstwa europejskiego;
- promowanie mobilności geograficznej;
- zwiększenie dostępu do mikrofinansowania.

3. Uwagi ogólne EKES-u

3.1 Komitet uważa, że propozycja zracjonalizowania działań pomocowych Unii Europejskiej na rzecz osób poszukujących pracy jest interesująca. Uwzględnia jednocześnie fakt, iż niełatwo jest przygotować program na 7 lat w chwili, gdy obecny program będzie realizowany jeszcze przez 2 lata.

3.2 Komitet wyraża żal, że cel ujednolicenia w duchu postępu krajowego prawodawstwa socjalnego, mający usunąć rozbieżności i ułatwić mobilność, nie został określony jako cel ogólny⁽⁹⁾.

3.3 Przypomina, że kompetencje Unii w dziedzinie polityki społecznej i polityki spójności są kompetencjami dzielonymi⁽¹⁰⁾. Unia musi uszanować we wszelkich działaniach ten fakt, jak też przepisy o ogólnym stosowaniu zawarte w art. 9 TFUE⁽¹¹⁾, a także w art. 8 i 10.

3.4 W związku z tym Komitet pragnie, by dwie istotne kwestie, jakimi są równość i walka z dyskryminacją, jak dotąd zawsze związane z polityką społeczną, a następnie powierzone DG ds. Sprawiedliwości, były nadal objęte programem Progress, ponieważ dyskryminacja często wyraża się poprzez nierówności płacowe i społeczne. W projekcie rozporządzenia w sprawie EFS jest mowa o tych sprawach w motywie 10 oraz w art. 7 i 8⁽¹²⁾, a kwestie równości pozostają w rozdziale poświęconym polityce socjalnej Traktatu.

3.5 EKES żałuje, że synergie, których oczekuje się w wyniku połączenia trzech części programu Progress, sieci EURES i instrumentu mikrofinansowego nie zostały lepiej naświetlone w Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych. Rola regionów mogła zostać wzięta pod uwagę. Nie przeanalizowano konkretnych możliwości synergii z innymi programami europejskimi, np. na rzecz edukacji i na rzecz pomocy młodzieży poszukującej pracy, czy z inicjatywą przewodnią dla młodzieży „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

⁽⁹⁾ TFUE, art. 151, pierwszy akapit.

⁽¹⁰⁾ TFUE, art. 4 ust. 2 lit. b, c.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 24 z 28.1.2012, s. 29.

⁽¹²⁾ COM(2011) 607 final.

⁽⁸⁾ COM(2011) 609 final: pkt 1 uzasadnienia oraz art. 4 ust. 1 lit. c.

3.6 EKES uważa, że niezbędna jest ocena rzeczywiście przyznanych funduszy, stopy ich wykorzystania, oraz ograniczeń napotkanych w realizacji projektów (patrz: mikrofinansowanie i tworzenie miejsc pracy), by rzucić właściwe światło na nowy program. Ponadto Komisja nie wskazuje, w jaki sposób określona zostanie znaczna europejska wartość dodana, decydująca o kwalifikowalności nowych działań. Określa ona zatem swe cele w oparciu o niepewne elementy, tym bardziej, że nie dokonano jeszcze oceny poprzedniego programu, a oszacowanie wartości dodanej nowego programu jest więcej niż subiektywne.

3.7 Porównując omawiany wniosek z projektem rozporządzenia w sprawie EFS Komitet uznaje, że miejsce i rola partnerów społecznych powinny być zostać wymienione w trzech częściach Programu; w tekście dotyczącym EFS uznano ich „kluczową rolę w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego”⁽¹³⁾.

3.8 Zauważa również, że rola organizacji pozarządowych powinna zostać wspomniana w Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych (częściowo finansowanym ze środków EFS); w projekcie rozporządzenia w sprawie EFS zaznacza się w motywie 9⁽¹⁴⁾, że „sprawna i skuteczna realizacja działań wspieranych przez EFS zależy od dobrego zarządzania i partnerstwa między wszystkimi właściwymi podmiotami lokalnymi i społeczno-ekonomicznymi, w szczególności między partnerami społecznymi oraz organizacjami pozarządowymi”.

3.9 Program na rzecz przemian i innowacji społecznych jest kierowany do organizacji społeczeństwa obywatelskiego⁽¹⁵⁾, dlatego EKES jest zdania, że należy określić ich funkcję. Mogłyby one dzięki temu odegrać rolę w procesie wdrażania strategii politycznych.

3.10 EKES jest zdania, że w ramach przewidzianych działań Komisja powinna zająć się kwestią włączenia cyfrowego⁽¹⁶⁾, gdyż nowe technologie informacyjne i komunikacyjne sprzyjają włączeniu społecznemu i zatrudnieniu w wielu dziedzinach.

4. Metoda

4.1. EKES zauważa, że projekt zatytułowano „Program na rzecz przemian i innowacji społecznych”, ale zaproponowano w nim kontynuację trzech wcześniejszych działań unijnych, bez innowacji. Komisja proponuje nakierować trzy części programu na przemiany i innowacje społeczne poprzez eksperymenty społeczne, nie określając ani w motywach, ani w tekście, ani w ocenie *ex ante*, czym jest cel „innowacji społecznych”.

4.2 Podstawą badań naukowych prowadzonych w różnych krajach na temat „innowacji społecznych” jest założenie, że model produkcja-konsumpcja wyczerpuje się, a wnioskiem, że

nadszedł czas, by wstrząsnąć strukturami społecznymi, rozbijając role między kategoriami podmiotów i interesów. Ponieważ definicja innowacji społecznych nie jest jeszcze ustalona, doprowadziłoby to do przypadkowości w wyborze modelu zarządzania przedsiębiorstwami – społecznymi lub nie – a także w określeniu miejsca przedstawicieli pracowników i formy dialogu społecznego⁽¹⁷⁾. Zdaniem naukowców przemiany społeczne dotyczyć będą również systemów zabezpieczenia społecznego. Chodzi o zmianę europejskiego „modelu społecznego” nie na drodze twardych przepisów, ale w sposób eksperymentalny. Oś Progress⁽¹⁸⁾ powinna promować „proces decyzyjny” oparty na konkretnych elementach i innowacjach, „we współpracy z partnerami społecznymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi zainteresowanymi stronami”.

4.3. Komisja Europejska promuje w swym projekcie „eksperymenty społeczne”, nie określając, w kierunku jakich innowacji i jakich przemian chciałaby podążać. Takie podejście socjologiczne mogłoby być mylące dla obywatela, któremu trudno będzie dostrzec, jaki jest ostateczny cel projektu. EKES uważa, że najpierw należałoby stwierdzić, dlaczego i w jaki sposób rynek, usługi społeczne i subwencje europejskie rozminęły się z potrzebami społecznymi i dlaczego nie przekierowano środków, aby zapewnić niezależność osobom w trudnej sytuacji, zgodnie z zasadami Karty praw podstawowych.

4.4. Zdaniem Komitetu należałoby określić, jakich przemian społecznych oczekuje się na skutek wszelkich innowacji, na co nie pozwalają metoda oddolna i do której odnosi się omawiany projekt rozporządzenia.

4.5. Systemy opieki społecznej, słynące wśród obywateli z trwałości, cieszą się dużym poparciem społecznym. Komitet uważa, że „eksperymentowanie, a następnie stosowanie na dużą skalę innowacyjnych rozwiązań na rzecz realizacji potrzeb społecznych”⁽¹⁹⁾ może prowadzić do ograniczenia solidarności, uznaniowego przyznawania przywilejów, fragmentacji działań społecznych i ich reprezentatywnych form.

4.6. Według EKES-u analizowany program powinien zagwarantować, że działania z zakresu innowacji społecznych będą miały charakter uzupełniający, a nie konkurencyjny wobec krajowych praw społecznych⁽²⁰⁾ i systemów zabezpieczeń społecznych. Komitet zaznacza, że innowacje społeczne nie powinny zastępować systemów opartych na obowiązującym prawie ani długoterminowej opieki socjalnej świadczonej na rzecz obywateli, w tym grup w najtrudniejszej sytuacji.

⁽¹³⁾ COM(2011) 607 final, zob. pkt 5 uzasadnienia.

⁽¹⁴⁾ COM(2011) 607 final, motyw 9.

⁽¹⁵⁾ COM(2011) 609, motyw 9.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 9.

⁽¹⁷⁾ *Social Innovation Review*, Stanford Graduate School of Business, jesień 2008, J.A. Phills, K. Deiglmeier, D.T. Miller; *Social Innovation*, J. Howaldt i M. Schwarz, IMO-Dortmund, maj 2010; *Transformations et Innovation sociale en Europe: quelles sorties de crise ?*, N. Richez-Battesti i D. Vallade, P.U de Louvain-Cahiers du CIRTES 5, wrzesień 2010, s.45; S. Bacq i F. Janssen, *ibid.*, s. 207.

⁽¹⁸⁾ Art. 3 lit. a) wniosku i opinii EKES-u, Dz.U. C 255 z 14.10.2005, s. 67.

⁽¹⁹⁾ Art. 9-1 i art. 3 obejmujące szereg aspektów – COM(2011) 609.

⁽²⁰⁾ TFUE, art. 151, pierwszy akapit.

4.7. Prawdziwymi zmianami społecznymi dla kategorii osób w trudnej sytuacji byłby w pierwszej kolejności – przed reformami społecznymi – dostęp do zatrudnienia, mieszkania i transportu. Osoby mieszkające w Unii potrzebują przede wszystkim godnych miejsc pracy. W programie należy wspomnieć o kwestii mieszkaniowej, gdyż dotyczy ona wszystkich podmiotów w dziedzinie zatrudnienia i włączenia społecznego ⁽²¹⁾.

4.8. EKES przypomina, że w dziedzinie ściśle pojętej ochrony socjalnej ⁽²²⁾, art. 153 ust. 4 TFUE zapewnia państwom członkowskim możliwość określenia podstawowych zasad ich systemu zabezpieczeń społecznych oraz możliwość utrzymania lub wprowadzenia dalej posuniętych środków ochrony, oczywiście zgodnych z traktatami.

5. Uwagi szczegółowe

5.1 Komitet uznaje za przydatne uwzględnienie w projekcie rozporządzenia wzmianki o zasadzie pomocniczości oraz wprowadzenie do tego projektu definicji „dużej wartości dodanej”, której należy się spodziewać.

5.2 Progress

5.2.1 Stopień określenia działań, podmiotów i potencjalnych beneficjentów projektu jest niewystarczający ⁽²³⁾. Tekst nie zawiera informacji o tym, czy elementy analizy uwzględniają punkt widzenia partnerów społecznych ⁽²⁴⁾ i organizacji pozarządowych, zwłaszcza jeśli chodzi o ustalenie zestawu wskaźników ⁽²⁵⁾.

5.2.2. Cele programu Progress są „trudne do zmierzenia” i zastosowano wobec nich „subiektywne zmienne”, natomiast ocena skutków finansowych projektu mówi o stosowaniu podejścia do zarządzania uzależnionego od wyników ⁽²⁶⁾. Wpływ na cel dotyczący zatrudnienia nie jest mierzony, a narzędzie wydaje się mało skuteczne. Zdaniem EKES-u zgromadzone już dane powinny umożliwić wyciągnięcie wniosków z przeprowadzonych działań i stworzenie bazy online pozytywnych doświadczeń. EKES zaleca, by przed podjęciem dalszych działań, zbadać które stanowiska pracy zostały stworzone dzięki subwencjom. Komisja uniknęłaby w ten sposób formułowania zaleceń co do reform strukturalnych w oparciu o mało wiarygodną ocenę.

5.2.3. Istnieje rozdźwięk między celem a środkami: zapowiadane środki na wszystkie trzy części programu na lata 2014–2020, o 10 % wyższe niż w roku 2007, a nie stwórzają żadnych nowych możliwości.

5.2.4. W projekcie zbyt wiele miejsca zajmuje zarządzanie ⁽²⁷⁾: pieniądze podatników powinny raczej bezpośrednio wspierać obywateli. Istotne byłoby wykazanie, jaka część

środków zostanie przekazana, na przykład, na walkę z ubóstwem.

5.2.5. Ocena subwencjonowanych projektów może, tak jak w przeszłości, powodować koszty z powodu udziału zewnętrznych przedsiębiorstw kontrolujących. EKES uważa, że należy uprościć i ujednolicić dokumenty i procedury.

5.2.6. Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa społeczne ⁽²⁸⁾, EKES pragnie:

- przypomnieć o zasadzie pomocniczości oraz obowiązkach państw członkowskich;
- określić ich rolę w dziedzinie usług socjalnych użyteczności publicznej;
- określić synergii między Programem na rzecz przemian i innowacji społecznych a wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie funduszu na rzecz europejskiej przedsiębiorczości społecznej z 7 grudnia 2011 r., które ma na celu rozwój przedsiębiorstw społecznych (przyznawanie odpowiedniego oznaczenia);
- określić zasady zarządzania stosownie do znaczenia celu społecznego, zasady dla inwestorów oraz wprowadzić wyjaśnienie co do roli banków, w tym, w razie potrzeby, ewentualnie wymagane zasady dotyczące wypłacalności;
- wyjaśnić kwestię kwalifikowalności osób samozatrudnionych.

5.3 EURES

5.3.1. EURES będzie finansowany przez 15 % Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych i w znacznej mierze przez EFS. Nakładanie się budżetów programów tworzy niejasną sytuację dla obywateli: fundusze strukturalne są zregionalizowane zgodnie z NUTS 2, a środki z Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych – nie.

5.3.2. Działania na szczeblu krajowym i działania transgraniczne finansowane będą z Europejskiego Funduszu Społecznego, a działania europejskie ⁽²⁹⁾ z budżetu Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych. Jedynie w części EFS – a nie w części dotyczącej Programu na rzecz przemian i innowacji społecznych – stosowane będą zasady udziału partnerów społecznych i organizacji pozarządowych.

5.3.3. EKES zastanawia się, czy użyteczne jest łączenie w jednym Programie na rzecz przemian i innowacji społecznych tak różnych elementów, wobec których kontrola budżetowa będzie trudniejsza niż w poprzedniej konfiguracji. Podział finansowania między EFS, Komisją a państwami członkowskimi powinien być wyraźniejszy. Wiąże się to ze stosowaniem innych przepisów w odniesieniu do komitologii oraz kontroli aktów wykonawczych Komisji ⁽³⁰⁾.

⁽²¹⁾ Art. 1, 7, 15, 24, 34 ust. 3 i 52 ust. 3 Karty praw podstawowych, art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz art. 30 i 31 zrewidowanej Europejskiej Karty Społecznej.

⁽²²⁾ COM(2011) 609, art. 4 ust. 1 lit. a i b.

⁽²³⁾ Np. ocena *ex ante*, s. 42.

⁽²⁴⁾ COM(2011) 609, art. 15 lit. a i c.

⁽²⁵⁾ COM(2011) 607, art. 6.

⁽²⁶⁾ „Ocena skutków finansowych dla wniosków”, pkt 1.4.3, załącznik do COM(2011) 609 final), s. 32.

⁽²⁷⁾ COM(2011) 609 final, art. 5 ust. 3.

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 24, 28.1.2012, s. 1.

⁽²⁹⁾ Portal i projekt dla młodzieży „Twoja pierwsza praca z EURES-em”.

⁽³⁰⁾ Rozporządzenie (UE) nr 182/2011.

5.3.4. EKES zastanawia się, czy trafny jest zamiar utworzenia przez Komisję scentralizowanego systemu i wyhamowania dynamiki regionalnej EURES-u. Długotrwałe funkcjonowanie tych dawnych „innowacji społecznych” dowodzi, że podmioty w terenie mają najlepszy ogłęd sytuacji. W 2007 r. Parlament miał nawet zamiar zwiększyć budżet EURES-u⁽³¹⁾. Komitet przypomina, że mobilność nie jest celem samym w sobie, lecz jedynie wsparciem w razie konieczności szukania zatrudnienia w państwie przyjmującym Unii.

5.3.5. EKES uważa, że w tekście należałoby poruszyć następujące kwestie:

- zasada wyższości oferowania godnych miejsc pracy w stosunku do oferty w zakresie mikrokreduytów i krótkotrwałego zatrudnienia na czas określony;
- cel promowania mobilności przy jednoczesnym przeciwdziałaniu dumpingowi socjalnemu;
- rodzaje umów o pracę uzyskane dzięki EURES-owi;
- definicja mobilności ukierunkowanej;
- zapowiedziana zmiana podstawy prawnej EURES-u⁽³²⁾;
- zapewnienie przenoszenia praw mobilnych obywateli oraz nowe teksty dotyczące uznawania umiejętności⁽³³⁾.

5.3.6. Zdaniem EKES-u istotne jest jasne potwierdzenie roli partnerów społecznych w ramach EURES-u.

5.4. Mikrofinansowanie i przedsiębiorczość społeczna

5.4.1. EKES pragnie, by obywatele byli szeroko informowani o tym programie i mogli uniknąć ofert w zakresie mikrofinansowania ze strony gospodarki nieformalnej po lichwiarskich kosztach za pośrednictwem internetu (konieczność włączenia cyfrowego). Nie należy zapominać, że osoby wymienione w art. 22 projektu należą do grupy osób szczególnie narażonych i że należy zapewnić im inne sposoby wsparcia niż mikrokreduyty i działalność na zasadzie konkurencji. Tego rodzaju wsparcie mogłoby być ryzykowne i okazać się pułapką zamiast przyczynić się do zapewnienia odpłatnego zatrudnienia.

5.4.2. EKES pragnie, by rozważono możliwość zastosowania klucza podziału funduszy tego programu między państwa członkowskie.

5.4.3. Komitet uważa, że niezbędne jest podkreślenie stymulujących skutków oczekiwanych od EFI i EBI oraz jasne określenie beneficjentów. W istocie, jeśli porównać osobę, która właśnie straciła pracę (art. 22 ust. 1 lit. a), przedsiębiorstwo społeczne (art. 22 ust. 3) z pracownikami i budżetem oraz osobę samozatrudnioną z jej mikroprzedsiębiorstwem, suma 25 000 EUR będzie miała bardzo różne skutki, a pożyczkodawcy będą postrzegać gwarancje w różny sposób. Należałoby zatem wyjaśnić:

- co w tej części jest „społeczne”;
- kim mają być beneficjenci, a zwłaszcza jaka ma być wielkość kwalifikowalnych przedsiębiorstw społecznych;
- czym jest „mikroprzedsiębiorstwo społeczne”;
- zasady realizacji pomocy i część pokrywanych kosztów (100 %?);
- kryteria ewentualnego wprowadzenia skali subwencji;
- środki upraszczające ocenę *ex post*, aby ułatwić sporządzenie bilansu i ograniczyć koszty kontroli.

5.4.4. W odniesieniu do pożyczkodawców należy:

- przedstawić im jaśniejsze zasady, aby odgrywali swą rolę, nie narzucając pożyczkobiorcom ewentualnych osobnych i ukrytych wymogów;
- przewidzieć środki oceny pozwalające na sporządzenie szybkiego bilansu.

5.4.5. EKES pragnie, by wartość dodana tych środków była wyższa niż szacunkowe oceny poprzedniego programu, według których na jeden przyznany mikrokreduyt przypada 1,2 utworzonego stanowiska pracy⁽³⁴⁾.

Bruksela, 23 lutego 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽³¹⁾ Rezolucja PE z 15.9.2007.

⁽³²⁾ Komunikat COM(2011) 777 final.

⁽³³⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy z 19.12.2011 (COM(2011) 883 final).

⁽³⁴⁾ „Ocena skutków finansowych wniosku”, pkt 2.1.2, wskaźniki efektywności, (załącznik do COM(2011) 609 final, s. 37).