

III

(Akty przygotowawcze)

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

479. SESJA PLENARNA W DNIACH 28 I 29 MARCA 2012 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Kreatywna Europa”

COM(2011) 785 wersja ostateczna – 2011/0370 (COD)

(2012/C 181/07)

Sprawozdawca generalny: **Dumitru FORNEA**

Parlament Europejski, w dniu 30 listopada 2011 r., oraz Rada Europejska, w dniu 15 grudnia 2011 r., postanowiły, zgodnie z art. 173 ust. 3 i art. 166 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Kreatywna Europa”

COM(2011) 785 wersja ostateczna – 2011/0370 (COD).

Dnia 6 grudnia 2011 r. Prezydium Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego powierzyło przygotowanie opinii w tej sprawie Komisji Konsultacyjnej ds. Przemian w Przemysle.

Mając na względzie pilny charakter prac, na 479. sesji plenarnej w dniach 28–29 marca 2012 r. (posiedzenie z 28 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyznaczył Dumitru FORNEĘ na sprawozdawcę generalnego oraz stosunkiem głosów 168 do 1 – 3 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Branżami kreatywnymi należy zajmować się w powiązaniu z nowym cyklem rozwoju przemysłowego i nie rozpatrywać ich w izolacji, lecz w ścisłym i interdyscyplinarnym powiązaniu z innymi usługami i procesami produkcyjnymi. W tym kontekście należy je postrzegać jako katalizator nowatorskich przemian w przemyśle i sektorze usług.

1.2 Sektory kultury i twórczości powinny zajmować ważne miejsce w strategii „Europa 2020”, jako że przyczyniają się do nowego rodzaju wzrostu w UE. Należy więc podkreślić, że obecne przemiany w branżach kreatywnych są pożądane w całej Europie i nie powinno się ich ograniczać do kilku krajów lub kilku regionów.

1.3 Komitet podkreśla znaczenie aspektów gospodarczych w programie „Kreatywna Europa” i popiera myśl, że powinien

on zachęcać wszystkie podmioty sektorów kultury i twórczości do aspirowania do niezależności ekonomicznej. Wydaje się jednak, że jest on zbyt mocno skoncentrowany na ogólnym celu konkurencyjności, nie kładąc wystarczającego nacisku na propagowanie różnorodności językowej i kulturowej Europy.

1.4 Komitet żarliwie popiera propozycję zwiększenia odpowiedniego budżetu i ocenia, że należy utrzymać łączną kwotę 1,8 mld EUR przeznaczoną na program „Kreatywna Europa”. Kwota ta stanowi znaczną podwyżkę, jednak jest stosunkowo skromna w porównaniu z budżetem UE lub zasobami, które niektóre państwa członkowskie przeznaczają na wspieranie działalności kulturalnej.

1.5 Można zaakceptować połączenie programów dotyczących kultury i mediów, o ile zaproponowane składowe zostaną wyraźnie opisane, a ich status będzie zagwarantowany. Można to osiągnąć, jeśli dokonując podziału w oparciu o podstawę

prawną, określi się procentowy udział, jaki w budżecie przypada na każdy element i minimalne udziały, jakie są im przypisane. Aby zwiększyć przejrzystość i czytelność, pożądane byłoby również ustalenie rocznych wytycznych.

1.6 EKES uważa, że powodzenie programu ramowego „Kreatywna Europa” zależy w dużej mierze od związku między jego komponentami dotyczącymi mediów i kultury oraz od opracowania przekrojowego podejścia, które przyczyni się do ustalenia wspólnych kierunków działań między różnymi programami finansowanymi przez Unię Europejską⁽¹⁾.

1.7 Komitet zauważa brak jasno określonych wskazówek dotyczących sposobu, w jaki Komisja zamierza włączyć przedstawicieli zainteresowanych stron do procedur wdrażania. Artykuł 7 jest niejasny⁽²⁾. Dostęp do finansowania powinien być łatwiejszy dla wszystkich organizacji prawa prywatnego, które, realizując działania kulturalne i kreatywne, objęte są zakresem stosowania rozporządzenia. Organizacje gospodarki społecznej działające w omawianych sektorach i inne odpowiednie organizacje społeczeństwa obywatelskiego również powinny mieć dostęp do tego mechanizmu ułatwień.

1.8 Należy uprościć procedury administracyjne poprzez wprowadzanie aplikacji i procedur *on-line*, które są szybsze, aby zapewnić monitorowanie programów i zarządzanie nimi⁽³⁾. Trzeba też poprawić procedury i możliwości techniczne dotyczące komunikacji, składania wniosków i dostarczania sprawozdań śródkresowych i końcowych, a także zagwarantować skuteczniejszą obsługę *dossiers* beneficjentów subwencji z tytułu tego programu.

1.9 Format rozporządzenia jest bardzo otwarty i elastyczny, a zaproponowana metoda komitetowa nie gwarantuje tego, że państwa członkowskie będą miały wystarczającą kontrolę nad procesem realizacji programu. Należy zmienić procedury komitetowe, aby eksperci z państw członkowskich mogli regularnie się spotykać i dyskutować o wybranych projektach. Podobnie należy też ustanowić uproszczoną procedurę, by dostosować szczegółowe parametry kierunków działania w wyniku oceny okresowej.

1.10 Ponadto otwarty i elastyczny format sprawia, że podręcznik do programu będzie szczególnie istotny, jako że to tam właśnie zawarte będą szczegółowe wskazówki odnośnie do tego, jakie działania należy podjąć, jakie są warunki realizacji, poziomy współfinansowania itp. Komitet zwraca się do Komisji o to, by opracować go w sposób otwarty i przejrzysty i zgłasza swoje zainteresowanie udziałem w tym procesie.

(1) Chodzi tu o programy wymienione szczegółowo w art. 13, ust. 1 lit. b) wniosku dotyczącego rozporządzenia.

(2) Artykuł 7 mówi o mechanizmie mającym na celu „ułatwienie dostępu do finansowania małym i średnim przedsiębiorstwom oraz organizacjom działającym w europejskim sektorze kultury i sektorze kreatywnym”.

(3) Procedura w obecnym kształcie wygląda na bardzo trudną, gdyż całość dokumentacji należy przesłać pocztą, a odpowiedź może nadejść dopiero po 3 lub 4 miesiącach.

1.11 Zdaniem Komitetu należy bardziej elastycznie podejść do propozycji Komisji dotyczącej połączenia punktów kontaktowych dla komponentów Kultura i MEDIA w ramach biur „Kreatywna Europa”, by uwzględnić specyficzną rzeczywistość regionalną w państwach członkowskich. Komitet podkreśla, że należy utrzymać bliski kontakt z podmiotami z obu tych sektorów, a także zachować odrębną wiedzę fachową dotyczącą komponentów Kultura i MEDIA ze względu na znaczne różnice między nimi, jeśli chodzi o realia i sposób prowadzenia działań w obu tych sektorach. Przy tworzeniu nowych biur programu „Kreatywna Europa” należy korzystać z doświadczeń zgromadzonych dotychczas przez punkty kontaktowe programu Kultura i biura programu MEDIA.

1.12 O ile proponowany mechanizm finansowy stanowi krok w dobrym kierunku, należałoby go popularyzować, aby doprowadzić do zmiany sposobu, w jaki instytucje finansowe postrzegają i oceniają przedsiębiorców z sektorów kultury i twórczości. Instrument powinien zapewnić wyrównane pokrycie geograficzne, a jego działanie nie powinno szkodzić działaniu mechanizmów pomocowych w formie subwencji.

1.13 Własność intelektualna stanowi kluczowy czynnik pobudzania kreatywności i inwestycji w produkcję treści kulturalnych i kreatywnych, oraz wynagradzania twórców i zwiększania możliwości zatrudnienia w tych dziedzinach działalności. Z tego względu EKES podkreśla znaczenie skutecznego wdrożenia praw do własności intelektualnej, zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i w skali światowej.

1.14 Wyboru i realizacji projektów finansowanych za pomocą programu „Kreatywna Europa” należy dokonywać w pełnym poszanowaniu zasad i wartości UE w zakresie demokracji, praw człowieka, praw pracowniczych i odpowiedzialności społecznej. Tym samym należy opracować mechanizm zapobiegania występowaniu przemocy i dyskryminacji podczas realizacji projektów finansowanych za pomocą tego instrumentu.

2. Wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia

2.1 Omawianym rozporządzeniem ustanawia się program „Kreatywna Europa” służący wspieraniu europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego na okres od dnia 1 stycznia 2014 r. do dnia 31 grudnia 2020 r. Program wspiera jedynie te działania i przedsięwzięcia, które mogą przynieść europejską wartość dodaną i przyczyniają się do realizacji celów strategii „Europa 2020” i jej inicjatyw przewodnich.

2.2 Do jego ogólnych celów należą ochrona i propagowanie różnorodności językowej i kulturowej Europy, a także wzmacnianie konkurencyjności sektora kultury i sektora kreatywnego, po to by stymulować inteligentny i zrównoważony wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu.

2.3 Cele szczegółowe są następujące:

- wspieranie zdolności europejskiego sektora kultury i sektora kreatywnego do funkcjonowania w wymiarze transnarodowym;
- propagowanie transnarodowego obiegu dzieł kultury i pracy twórczej oraz mobilności podmiotów działających w sektorze kultury i sektorze kreatywnym, a także zdobywanie nowej publiczności w Europie i poza nią;
- wzmacnianie zdolności finansowej sektora kultury i sektora kreatywnego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw i organizacji;
- wspieranie współpracy transnarodowej w celu stymulowania rozwoju polityki, innowacji, zdobywania publiczności i tworzenia nowych modeli biznesowych.

2.4 Program posiada następującą strukturę:

- komponent międzysektorowy, którego adresatem jest cały sektor kultury i sektor kreatywny (15 % całkowitego budżetu);
- komponent Kultura, którego adresatem jest sektor kultury i sektor kreatywny (30 % całkowitego budżetu);
- komponent MEDIA, którego adresatem jest sektor audiowizualny (50 % całkowitego budżetu).

3. Uwagi ogólne

3.1 W roku 2008 sektor kultury i sektor kreatywny zatrudniały 3,8 % europejskiej siły roboczej i wytworzyły 4,5 % PKB Unii Europejskiej. EKES jest przekonany, że program ramowy „Kreatywna Europa” przyczyni się do realizacji strategii „Europa 2020” i zgadza się z Komisją co do tego, że innowacje, kreatywność i kultura powinny odgrywać podstawową rolę w nowoczesnym kształtowaniu obywateli europejskich i przyczynić się w ten sposób do rozwoju przedsiębiorczości, inteligentnego i trwałego wzrostu oraz do realizacji celów dotyczących integracji społecznej w Unii Europejskiej.

3.2 Czynniki polityczne prowadzący do ponownej oceny roli kultury w ramach polityki krajowej i europejskiej powinny uwzględniać złożone relacje między kulturą a gospodarką, a także wkład sektora kultury i sektora kreatywnego w rozwój państw członkowskich, wzmocnienie spójności społecznej i konsolidację poczucia przynależności do przestrzeni europejskiej. W związku z tym nowy program wsparcia finansowego musi odzwierciedlać potrzeby sektora kultury i sektora kreatywnego w epoce cyfrowej, dzięki zastosowaniu bardziej pragmatycznego i bardziej całościowego podejścia.

3.3 Sektor kultury nie jest jednolity i obejmuje różne sposoby funkcjonowania. Działalność związana z produkcją muzyczną i płytową posiada własny model biznesowy i jest prowadzona w środowisku różniącym się diametralnie od świata spektaklu. Dlatego też program „Kreatywna Europa” powinien, dzięki swoim komponentom, pozwalać na elastyczne podejście, w ramach którego jego ewentualni beneficjenci określani we wniosku dotyczącym rozporządzenia będą mieli do niego łatwiejszy dostęp i będą mogli z niego skutecznie korzystać.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił już swoje stanowisko na temat przedsiębiorstw z branży kultury i branży twórczej w opinii pod takim właśnie tytułem przyjętej na sesji plenarnej w październiku 2010 r. (sprawozdawca: Claudio Cappellini, współsprawozdawca: Jörg Lennardt). Została ona opracowana w ramach konsultacji dotyczących zielonej księgi w sprawie uwalniania potencjału przedsiębiorstw z branży kultury i branży twórczej.

4.2 Tematem niniejszej opinii jest wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego program „Kreatywna Europa”. Nie obejmuje ona zagadnień, o których była mowa w opinii poświęconej zielonej księdze; jej celem będzie wsparcie Komisji za pomocą bezpośrednich uwag do tekstu, jaki zaproponowała ona w dniu 23 listopada 2011 r. w dokumencie COM(2011) 785 final.

4.3 Przedsiębiorcy działający w tym sektorze zgodzili się, by budżet programu został zwiększony do sumy 1,8 mld EUR w okresie 2014–2020, choć wzrost ten należy rozważyć w kontekście większej liczby krajów będących beneficjentami oraz poszerzenia zakresu przedsiębiorstw sektora kreatywnego objętych programem. W rozporządzeniu nie zdefiniowano jasno „przedsiębiorstw sektora kreatywnego”, a byłoby wskazane, by tekst dostarczał dokładnych informacji dotyczących zakresu objętych nim działań, a także zainteresowanych podmiotów.

4.4 Podmioty działające w sektorze kultury i w sektorze audiowizualnym uważają połączenie obecnych programów „Kultura 2007–2013”, „MEDIA” i „MEDIA Mundus” w jeden program ramowy zatytułowany „Kreatywna Europa” za pozytywną i konstruktywną inicjatywę ze strony Komisji Europejskiej. Należałoby jednak zwrócić większą uwagę na formę, jaką przyjmuje w programie każdy z dwóch elementów, a mianowicie polityka i procesy o charakterze ogólnym, gdyż trzeba uwzględnić specyficzne cechy tych sektorów, które różnią się między sobą co do głównych podmiotów, logiki finansowej, produkcji i dystrybucji.

4.5 Przede wszystkim podmioty działające w sektorze kultury muszą zwracać uwagę na rodzaje finansowania publicznego, warunki dostępu i kryteria kwalifikowalności przewidziane w programie. Od tych właśnie parametrów zależeć będzie w znacznej mierze stopień ich zaangażowania i wsparcia, jakie przyznają działaniom zaproponowanym w nowym programie ramowym.

4.6 Z punktu widzenia zawodowego okazuje się, że w sektorze audiowizualnym panuje ogólne zadowolenie ze skuteczności obecnego programu MEDIA oraz z nowych działań przewidzianych w programie ramowym „Kreatywna Europa”. Osoby związane zawodowo z tym sektorem cenią program MEDIA za jego wsparcie i za to, że odpowiada potrzebom rynku audiowizualnego. Komponent MEDIA proponowany w nowym programie ramowym nie różni się zasadniczo od obecnego programu. Tekst nowego rozporządzenia mógłby jednak dostarczać bardziej precyzyjnych informacji i omawiać szczegółowo w załącznikach każdy kierunek działań, a także budżet przewidziany na ich realizację.

4.7 EKES z zadowoleniem odnosi się do inicjatywy Komisji polegającej na uproszczeniu procedur zarządzania programami Kultura i MEDIA dzięki stosowaniu na większą skalę stawek zryczałtowanych, wykorzystaniu ramowych umów o partnerstwie i procedur elektronicznych, a także dzięki reformie narzędzi pracy Agencji Wykonawczej ds. Edukacji, Kultury i Sektora Audiowizualnego (EACEA).

4.8 Należy przewidzieć odpowiednio dostosowane środki służące „zapewnianiu bardziej wyrównanych szans w europejskim sektorze kultury i sektorze kreatywnym poprzez uwzględnianie sytuacji państw o niższej wydajności produkcyjnej lub państw bądź regionów o niewielkim obszarze geograficznym i językowym”⁽⁴⁾.

4.9 EKES uważa, że wśród priorytetów należy ponownie umieścić środki propagujące mobilność artystów, dialog międzykulturowy i edukację artystyczną; należy również skoordynować przepisy omawianego rozporządzenia z innymi dokumentami UE dotyczącymi tych sektorów, a także rozwijać mechanizmy obejmujące zachęty dla artystów uczestniczących w działaniach kulturalnych i odbywających *tournée* poza ich krajem.

4.10 We wniosku dotyczącym rozporządzenia zwraca się szczególną uwagę na MŚP i na indywidualnych twórców. Organizacje związkowe ubolewają jednakże nad faktem, iż w rozporządzeniu traktuje się twórców kultury, kreatywne osoby i przedsiębiorstwa w omawianym sektorze tylko jako zwykłych usługodawców. Ich zdaniem istnieje wyraźna potrzeba podporządkowania przyznawania subwencji finansowych zasadzie przestrzegania standardów ochrony społecznej, które powinny wyeliminować czynniki niepewności widoczne często w umowach krótkoterminowych charakterystycznych dla projektów w tej dziedzinie.

Wyzwania związane z nowym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia i jego słabe punkty

W ujęciu ogólnym:

4.11 Zwiększenie budżetu to dobra wiadomość, jednak trzeba pamiętać o następujących aspektach:

- wzrost liczby krajów beneficjentów;
- poszerzenie zakresu dziedzin finansowania;
- nowe potrzeby związane z przejściem do społeczeństwa cyfrowego;
- spadek wartości pieniądza;
- porównanie budżetu proponowanego w rozporządzeniu – 1,8 mld EUR na okres 2014–2020 – z rocznym budżetem Francji (7,5 mld EUR) czy Niemiec (1,1 mld EUR) oraz z całkowitym budżetem europejskim.

⁽⁴⁾ Art. 3 ust. 2 litera d) wniosku dotyczącego rozporządzenia.

4.12 Wielka różnorodność polityk prowadzonych przez państwa członkowskie prowadzi do zniekształceń między działającymi podmiotami, jeśli chodzi o możliwości dostępu do programów przeznaczonych dla sektora audiowizualnego i kulturalnego finansowanych ze środków publicznych.

4.13 Jeśli chodzi o przedsiębiorstwa sektora kreatywnego, to synergia między programami na rzecz innowacyjności i konkurencyjności przedsiębiorstw i MŚP oraz programem „Kreatywna Europa” są słabe, a nawet nieistniejące. Dzięki możliwościom wynikającym z postępu technologii cyfrowych łączenie ich powinno być łatwiejsze.

W ujęciu operacyjnym:

4.14 Zarządzanie programem i monitorowanie jego wdrażania przez odpowiednie podmioty jest bardzo złożone z administracyjnego punktu widzenia, co powoduje wysokie koszty administracyjne ograniczające w praktyce budżet przyznany na realizację i rozpowszechnianie projektów.

4.15 Jednym z powtarzających się problemów, o którym wspominają podmioty działające w omawianym sektorze i który dotyka zwłaszcza małych przedsiębiorstw jest okres czasu potrzebny na uzyskanie subwencji.

4.16 Jeśli chodzi o nowe narzędzie finansowe przygotowane z myślą o tym, by MŚP i inne podmioty miały łatwiejszy dostęp do środków, stosowanie tego rodzaju instrumentu finansowego w dziedzinie kultury nie jest częste. Istnieje ryzyko, że instytucje finansowe nie wykażą nim zainteresowania ze względu na niewielkie kwoty, brak wiedzy o specyficznych problemach sektora kultury i niską rentowność niektórych rodzajów projektów, które nie mogłyby zaistnieć bez udziału funduszy publicznych.

4.17 Monitorowanie operacyjne i zarządzanie gwarancjami przyznanymi z tytułu instrumentu finansowego prowadzone są przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI), który nie posiada szczególnej wiedzy fachowej w dziedzinie kultury.

4.18 Fundusz gwarancyjny MEDIA na rzecz produkcji, utworzony przez Komisję w 2010 r. i posiadający uznaną wiedzę fachową w tej dziedzinie, dowodzi, że konieczna jest większa synergia między nowym instrumentem finansowym a istniejącymi już mechanizmami⁽⁵⁾.

4.19 Teoretycznie dobrym pomysłem jest połączenie biur kontaktowych programu „Kultura” z biurami programu MEDIA w jedno biuro „Kreatywna Europa”. Celem tej zmiany jest zagwarantowanie centralizacji informacji o dostępnych programach i uzyskanie korzyści skali dzięki połączeniu zasobów.

⁽⁵⁾ Można tu przytoczyć przykład IFCIC we Francji lub Audiovisual SGR w Hiszpanii, utworzonego z inicjatywy hiszpańskiego ministerstwa kultury pod koniec 2005 roku, z udziałem Instytutu Kinematografii i Sztuk Audiowizualnych (ICAA) oraz organów zarządzających prawami producentów dzieł audiowizualnych w kraju.

4.20 Na poziomie operacyjnym możliwe są synergie, zwłaszcza w zakresie wspólnego zarządzania i komunikacji, ale trzeba pamiętać, że niektóre kraje, jak np. Francja czy Niemcy zorganizowały sieć biur regionalnych, które są odzwierciedleniem różnorodności kulturowej i które mają za zadanie utrzymywanie bliskich kontaktów z podmiotami w terenie. Ponadto podstawy działania sektora kultury i sektora audiowizualnego są dość odmienne: ich sieci produkcji i rozpowszechniania różnią się, a główne podmioty działające w ich ramach wymagają innego rodzaju wiedzy fachowej.

4.21 Z tego punktu widzenia centralizacja mogłaby mieć szkodliwe skutki w postaci niwelowania kompetencji. Uzyskane w ten sposób oszczędności mogą być niewielkie i mogą nie

usprawiedliwiać proponowanych zmian. Podobnie pewne wątpliwości budzi to, że dodatkowym zadaniem tych biur jest dostarczanie danych statystycznych i pomaganie Komisji w zapewnieniu odpowiedniej komunikacji, a także informowanie o wynikach i wpływie programu, choć nie przewidziano na ten cel niezbędnych środków finansowych.

4.22 Zmiany zaproponowane w zakresie komitologii mogą być trudne do zaakceptowania przez uczestników, jako że Komisja proponuje zmiany dotyczące procedury w komitetach wszystkich programów. Przedstawiciele państw członkowskich tracą bowiem na rzecz Komisji Europejskiej możliwość współdecydowania i współzarządzania, a ich rola ograniczy się do zatwierdzania wybranych wstępnie projektów.

Bruksela, 28 marca 2012 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON
