



Βρυξέλλες, 20.5.2019
COM(2019) 234 final

ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ

Ενδιάμεση αξιολόγηση του ευρωπαϊκού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI)

{SWD(2019) 182 final}

Έκθεση της Επιτροπής

Ενδιάμεση αξιολόγηση του ευρωπαϊκού προγράμματος για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία

1. Πλαίσιο του προγράμματος EaSI

Το πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την απασχόληση και την κοινωνική καινοτομία (EaSI)¹ —το οποίο υλοποιείται με άμεσες και έμμεσες μεθόδους διαχείρισης— αποσκοπεί στην προώθηση βιώσιμης και υψηλής ποιότητας απασχόλησης, στην εξασφάλιση επαρκούς και αξιοπρεπούς κοινωνικής προστασίας, στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού και της φτώχειας, καθώς και στη βελτίωση των συνθηκών εργασίας στα κράτη μέλη και στις συμμετέχουσες χώρες (τις χώρες της ΕΖΕΣ/του ΕΟΧ², τις υποψήφιες και δυνάμει υποψήφιες χώρες της ΕΕ).

Το συνολικό δημοσιονομικό κονδύλιο που θεσπίστηκε στον κανονισμό για το EaSI για την περίοδο 2014-2020 ανέρχεται σε 919 469 000 ευρώ. Το πρόγραμμα έχει τρεις άξονες:

- Ο άξονας PROGRESS στηρίζει τη χάραξη και την εφαρμογή πολιτικών με τα ακόλουθα μέσα: παραγωγή τεκμηρίωσης για τη χάραξη πολιτικής, διοργάνωση δραστηριοτήτων ανταλλαγής πληροφοριών και αμοιβαίας μάθησης, δημιουργία καλύτερων συνθηκών για κοινωνική καινοτομία, και συμβολή στη δημιουργία ικανοτήτων για ενωσιακούς και εθνικούς οργανισμούς.
- Ο άξονας EURES παρέχει πληροφορίες και υπηρεσίες σε άτομα που αναζητούν εργασία και σε εργοδότες και διοργανώνει στοχευμένα προγράμματα κινητικότητας τα οποία δίνουν τη δυνατότητα εύρεσης εργασίας σε άλλα μέρη της ΕΕ.
- Ο άξονας της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας στηρίζει αφενός την πρόσβαση ευάλωτων ατόμων και πολύ μικρών επιχειρήσεων σε μικροπιστώσεις και, αφετέρου, την οικοδόμηση της ικανότητας των παρόχων μικροπιστώσεων να λειτουργούν ως πιστωτικά ιδρύματα.

Οριζόντιοι στόχοι —όπως η ισότητα των φύλων, η απαγόρευση των διακρίσεων και η καταπολέμηση της φτώχειας και του κοινωνικού αποκλεισμού— υποστηρίζονται σε όλα τα επίπεδα.

2. Αντικείμενο της ενδιάμεσης αξιολόγησης

Σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1 του κανονισμού για το EaSI και τις κατευθυντήριες γραμμές για τη βελτίωση της νομοθεσίας³, στην ενδιάμεση αξιολόγηση εκτιμάται η πρόοδος που σημειώθηκε όσον αφορά την επίτευξη των στόχων του προγράμματος και η διαρκής σκοπιμότητά του, η αποτελεσματικότητα και η χρήση των πόρων του, η συνοχή των πολιτικών του σε σχέση με άλλα μέσα και η προστιθέμενη αξία του για την ΕΕ. Εξετάστηκε επίσης η διακυβέρνηση του EaSI. Στόχος της αξιολόγησης είναι να προτείνει προσαρμογές στον τρόπο εκτέλεσης του προγράμματος προκειμένου να βελτιωθούν οι επιδόσεις κατά τη μελλοντική εφαρμογή και να συμβάλει στην προετοιμασία για την περίοδο μετά το 2020.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0238:0252:EL:PDF>.

² Η Ισλανδία συμμετέχει και στους τρεις άξονες, η Νορβηγία συμμετέχει μόνο στο PROGRESS και στο EURES, το Λιχτενστάιν δεν συμμετέχει καθόλου στο EaSI, και η Ελβετία συμμετέχει μόνο στο EURES και μόνο με δικές της δαπάνες.

³ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.

Η αξιολόγηση κάλυψε τις δραστηριότητες του EaSI από τον Ιανουάριο του 2014 έως τον Δεκέμβριο του 2016. Κάλυψε το πλήρες γεωγραφικό πεδίο και τα ενδιαφερόμενα μέρη — ειδικότερα, την επιτροπή του EaSI, τις επιτροπές πολιτικής, τους κοινωνικούς εταίρους, τις εθνικές αρχές και οργανισμούς, καθώς και βασικές οργανώσεις της κοινωνίας των πολιτών στην ΕΕ.

Η έρευνα συνδύασε έξι βασικές μεθόδους για να δώσει απαντήσεις στα ερωτήματα της αξιολόγησης: ανάλυση δευτερογενών δεδομένων, ανοιχτή δημόσια διαβούλευση, ημιδομημένες συνεντεύξεις, ομάδα εστίασης, περιπτώσιολογικές μελέτες και έρευνα σχετικά με τους δικαιούχους.

Η ενδιάμεση αξιολόγηση παρουσιάζεται ως έγγραφο εργασίας των υπηρεσιών της Επιτροπής (SWD), το οποίο βασίζεται στα πορίσματα εξωτερικής μελέτης αξιολόγησης⁴ που ανατέθηκε από την Επιτροπή, καθώς και σε άλλες πηγές στοιχείων —ιδίως στις εκθέσεις παρακολούθησης επιδόσεων του EaSI, στις ετήσιες εκθέσεις διαχείρισης της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης (ΓΔ EMPL) της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και σε άλλες συναφείς αξιολογήσεις.

Σύμφωνα με το άρθρο 13 του κανονισμού για το EaSI, η παρούσα έκθεση συνοψίζει τα βασικά αποτελέσματα της ενδιάμεσης αξιολόγησης για το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, καθώς και για το κοινό.

3. Κύρια αποτελέσματα και διδάγματα

Στα ακόλουθα τμήματα παρουσιάζονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από τα έξι βασικά θέματα της αξιολόγησης: συνάφεια, αποτελεσματικότητα, αποδοτικότητα, συνοχή, προστιθέμενη αξία για την ΕΕ και διακυβέρνηση του προγράμματος.

Ωστόσο, η αξιολόγηση έχει προφανείς περιορισμούς. Λίγα έργα ολοκληρώθηκαν το 2016, γεγονός που περιόρισε τα διαθέσιμα στοιχεία, ενώ κάποια άλλα έργα που άρχισαν να υλοποιούνται δεν είχαν τον απαιτούμενο χρόνο για να παράγουν πλήρη αποτελέσματα και αντίκτυπο. Επίσης, τα διαθέσιμα σημεία αναφοράς ήταν ελάχιστα, δεδομένης της απουσίας άλλου προγράμματος συγκρίσιμου με το EaSI από την άποψη της κλίμακας και της κάλυψης. Συνεπώς, οι επιδόσεις του EaSI θα πρέπει να εκτιμηθούν στο πλαίσιο του ρόλου του στο ευρύτερο σύστημα στήριξης το οποίο περιλαμβάνει πρωτοβουλίες ενωσιακής και εθνικής πολιτικής. Για την αντιμετώπιση/τον μετριασμό των εν λόγω περιορισμών, η ενδιάμεση αξιολόγηση διασταύρωσε διάφορες πηγές στοιχείων αξιολόγησης, συνδύασε ποσοτικές και ποιοτικές μεθόδους και εργαλεία, διασφάλισε τη διαφάνεια των πηγών δεδομένων και διεξήγε συστηματικό έλεγχο των πορισμάτων με βάση στοιχεία που παρείχαν τα ενδιαφερόμενα μέρη.

Ένα σημαντικό πόρισμα που προέκυψε από την εν λόγω διαδικασία ήταν ότι η ενδιάμεση αξιολόγηση, όπως ορίζεται στον κανονισμό για το EaSI, ήταν εξαιρετικά πρόωρη. Ο προγραμματισμός των μελλοντικών αξιολογήσεων θα πρέπει να επιτρέπει την εξαγωγή περισσότερων συμπερασμάτων και την εκδήλωση ευρύτερου αντικτύπου τα οποία θα στηρίζουν την ανάλυση.

⁴ Η εξωτερική υποστηρικτική μελέτη που εκπονήθηκε από την εταιρεία ICF Consulting συντονίστηκε από τη Γενική Διεύθυνση Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, υπό την άμεση παρακολούθηση και εποπτεία μιας διυπηρεσιακής ομάδας καθοδήγησης (ISSG) η οποία απαρτίζεται από άλλες υπηρεσίες της Επιτροπής.

3.1. Συνάφεια

Η συνάφεια του EaSI αξιολογήθηκε σε συνάρτηση με τους γενικούς στόχους του, τους ειδικούς στόχους για τους τρεις άξονες και την κατανομή πόρων μεταξύ αυτών.

Η αξιολόγηση επιβεβαίωσε ότι το σκεπτικό του EaSI και οι πέντε γενικοί στόχοι του παρουσιάζουν μεγάλη συνάφεια, ιδίως στο πλαίσιο του χρονοδιαγράμματος της αξιολόγησης μετά τη χρηματοπιστωτική και οικονομική κρίση —με ικανοποιητική αλλά βραδεία ανάκαμψη— και τις τάσεις που ενδέχεται να επηρεάσουν την ΕΕ τα επόμενα έτη. Για παράδειγμα, ο αριθμός των ευάλωτων ατόμων έχει αυξηθεί δραματικά λόγω της μεγάλης εισροής προσφύγων και μεταναστών στα κράτη μέλη της ΕΕ, γεγονός που καθιστά την επιτυχημένη ένταξή τους μια από τις κύριες προτεραιότητες της ΕΕ.

Παρά τα περιορισμένα διαθέσιμα σύνολα στοιχείων, σημειώνεται πρόοδος όσον αφορά την επίτευξη όλων των γενικών και ειδικών στόχων του EaSI. Το EaSI συνέβαλε στην αύξηση της ευαισθητοποίησης όσον αφορά την πολιτική συνεισφορά της ΕΕ στην κοινωνική ένταξη και τη μείωση της φτώχειας, στη βελτίωση των αντιλήψεων για τη διασυνοριακή δυνατότητα απασχόλησης, στην ταχεία δοκιμή και εφαρμογή καινοτόμων μέτρων και στην αύξηση της πρόσβασης σε δάνεια μικροχρηματοδότησης και της στήριξης της επιχειρηματικότητας. Το EaSI διευκόλυνε επίσης την αλλαγή πολιτικής μέσω συγκριτικής έρευνας, ανταλλαγών και δημιουργίας ικανοτήτων, βοηθώντας με τον τρόπο αυτό διάφορα ενδιαφερόμενα μέρη να επηρεάσουν την κατάρτιση και υλοποίηση κοινωνικοοικονομικών πολιτικών στις συμμετέχουσες χώρες του προγράμματος.

Ωστόσο, η συνάφεια και ο αντίκτυπος του EaSI θα μπορούσαν να βελτιωθούν περαιτέρω. Τα αναλυτικά εργαλεία, οι εκδηλώσεις διάδοσης και τα καινοτόμα έργα θα πρέπει να επικεντρωθούν περισσότερο σε ζητήματα φύλου, στην ανεργία των νέων, σε ανισότητες (εισόδημα, εκπαίδευση, δεξιότητες) και στην καταπολέμηση του κοινωνικού αποκλεισμού, δίνοντας μεγαλύτερη έμφαση στη δυνατότητα μεταφοράς και αναβάθμισης των κοινωνικών καινοτομιών.

Ο άξονας PROGRESS και ο άξονας της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας μπορούν να διαδραματίσουν σημαντικό ρόλο στην εν λόγω διαδικασία, θέτοντας σε προτεραιότητα δραστηριότητες κοινωνικής ένταξης και την πρόσβαση ευάλωτων ομάδων σε χρηματοδότηση, δηλαδή ατόμων που διατρέχουν κίνδυνο κοινωνικού και οικονομικού αποκλεισμού. Ο άξονας EURES θα πρέπει να εξακολουθήσει να χρηματοδοτεί έργα που απευθύνονται σε ομάδες με σαφή οικονομική ανάγκη (όπως η περίπτωση του προγράμματος «Η πρώτη σου δουλειά μέσω του EURES» και οι διασυνοριακές εταιρικές σχέσεις).

Τα θέματα των δραστηριοτήτων αμοιβαίας μάθησης —π.χ. μέτρα για την ένταξη των νέων, των αιτούντων άσυλο και των μακροχρόνια ανέργων στην αγορά εργασίας, μελλοντικές ανάγκες σε δεξιότητες— ακολούθησαν πιστά τις προτεραιότητες που καθορίζονται στις κατευθυντήριες γραμμές για την απασχόληση και στις ειδικές συστάσεις ανά χώρα, στο πλαίσιο του κύκλου οικονομικού συντονισμού του Ευρωπαϊκού Εξαμήνου⁵. Το Ευρωπαϊκό Εξάμηνο αξιοποίησε επίσης στοιχεία από άλλες αναλυτικές δραστηριότητες που χρηματοδοτούνται από το EaSI, ειδικότερα, την *Employment and Social Development Report* (Εκθεση για την απασχόληση και την κοινωνική ανάπτυξη) και την *Έρευνα για το εργατικό δυναμικό*. Το πρόγραμμα, στο πλαίσιο των αναλυτικών δραστηριοτήτων του, θα πρέπει να θέσει σε προτεραιότητα την ανταλλαγή ορθών πρακτικών μεταξύ φορέων χάραξης πολιτικής σε όλες τις συμμετέχουσες χώρες, μέσω δραστηριοτήτων αμοιβαίας μάθησης, ευαισθητοποίησης και διάδοσης.

⁵ Βλέπε *Performance monitoring report 2015-2016*.

Ομοίως, η ευρύτερη διάδοση ορθών πρακτικών από διαφορετικές χώρες — συμπεριλαμβανομένου του κοινωνικού πειραματισμού— σε επιχειρησιακό επίπεδο επιτρέπει την ενημέρωση όσον αφορά καινοτόμες πρακτικές και βοηθά τους εθνικούς και τοπικούς φορείς να παρέχουν καλύτερες υπηρεσίες και προϊόντα. Συνεπώς, η διατήρηση δικτύων σε επίπεδο ΕΕ είναι αναγκαία για την ευθυγράμμιση των διαφόρων θεματολογίων πολιτικής σε διαφορετικά κυβερνητικά επίπεδα και στις συμμετέχουσες χώρες.

Στην πράξη, η περισσότερο ευέλικτη κατανομή πόρων στους τρεις άξονες του προγράμματος (αντί για τα υφιστάμενα ελάχιστα ενδεικτικά ποσοστά που ορίζονται στον κανονισμό για το EaSI) θα δημιουργήσουν μεγαλύτερα περιθώρια για τη μεταφορά κονδυλίων μεταξύ τους, εφόσον απαιτείται. Κάτι τέτοιο θα μπορούσε να βοηθήσει ιδίως τον άξονα της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, όπου οι δαπάνες καθορίζονται με γνώμονα τη ζήτηση. Η αύξηση της ευελιξίας θα ενισχύσει επίσης την ανταπόκριση σε αναδυόμενες ανάγκες (π.χ. νέες πρωτοβουλίες όπως το «Ευρωπαϊκό Σώμα Αλληλεγγύης»⁶, «New start for social dialogue» (Νέο ξεκίνημα για κοινωνικό διάλογο)⁷, «Νέα ατζέντα δεξιοτήτων για την Ευρώπη»⁸ ή η Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας - ELA⁹).

3.2. Αποτελεσματικότητα

Οι τρεις άξονες του προγράμματος διαφέρουν ως προς την αποτελεσματικότητά τους όσον αφορά την παραγωγή αποτελεσμάτων και την επίτευξη στόχων, καθώς και όσον αφορά την υλοποίηση αλλαγών. Συγκεκριμένα, ο άξονας PROGRESS είναι πλέον αποτελεσματικός όσον αφορά τη διευκόλυνση της ανταλλαγής πληροφοριών, της αμοιβαίας μάθησης και του διαλόγου, καθώς και όσον αφορά την ανάπτυξη και διάδοση συγκριτικών και αναλυτικών γνώσεων. Μια από τις πιο αποτελεσματικές δραστηριότητες του άξονα EURES συμβάλλει στην ανάπτυξη διαφανούς αγοράς εργασίας από την άποψη της ζήτησης και της προσφοράς. Στοιχεία σχετικά με τον άξονα της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας υποδεικνύουν ότι η χρηματοδότηση του EaSI έχει αυξήσει τη διαθεσιμότητα και την πρόσβαση στη χρηματοδότηση στις συμμετέχουσες χώρες.

Οι ενδιαμέσοι χρηματοπιστωτικοί οργανισμοί έχουν συμπεριλάβει ευάλωτες ομάδες στις δραστηριότητές τους, υπήρξαν όμως σημαντικές αποκλίσεις μεταξύ χωρών. Στις περισσότερες περιπτώσεις, μάλιστα, οι ευάλωτες ομάδες, δεν αντιπροσωπεύουν την πλειονότητα των τελικών δικαιούχων. Εξακολουθούν να αντιμετωπίζουν εμπόδια όσον αφορά την πρόσβαση σε χρηματοδότηση. Με βάση τα τελευταία ετήσια στοιχεία για τον αντίκτυπο (Σεπτέμβριος 2016), κατά μέσο όρο το 35 % των μικροδανειοληπτών είναι γυναίκες, περισσότερο από το 40 % είναι κάτω των 30 ετών ή άνω των 50 ετών, σχεδόν το 20 % είναι άνεργοι (έναντι των εργαζόμενων/επιχειρηματιών που ανέρχονται σε 62 %) και το 10 % προέρχονται από οικογένειες μεταναστών (τρίτες χώρες). Περισσότερες δράσεις πρέπει να επικεντρωθούν σε ευάλωτες ομάδες, και, ως εκ τούτου, να διερευνήσουν τη δυνατότητα θέσπισης ελάχιστων στόχων γι' αυτούς για την υπόλοιπη διάρκεια του προγράμματος EaSI. Τα χρηματοδοτικά μέσα έχουν ως γνώμονα τη ζήτηση, επομένως η εφαρμογή τους θα πρέπει να χαρακτηρίζεται από ευελιξία προκειμένου να ικανοποιηθεί η ζήτηση της αγοράς. Κατά τον σχεδιασμό των μελλοντικών μέσων μπορούν να λαμβάνονται υπόψη πολιτικά κίνητρα για το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ETE) προκειμένου να προωθηθεί περαιτέρω η απήχηση σε ευάλωτες ομάδες.

⁶ https://europa.eu/youth/solidarity_el.

⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=88&langId=en&eventsId=1028>.

⁸ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223&langId=el>

⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1414&langId=el>

Στο πλαίσιο της αξιολόγησης καθορίστηκαν διάφοροι τρόποι για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας. Ο άξονας PROGRESS θα πρέπει να βελτιώσει τις προσπάθειές του όσον αφορά τον πειραματισμό σε θέματα κοινωνικής πολιτικής, αφενός επανεξετάζοντας την εστίασή του σε αυτόν και τις οικείες διαδικασίες αξιολόγησης και επιλογής έργων, και αφετέρου καθιστώντας ευκολότερη την αναβάθμιση των εν λόγω έργων, διατηρώντας παράλληλα την εστίαση του σε θέματα πολιτικής που είναι σημαντικά και χαίρουν εκτίμησης από τους ενδιαφερόμενους φορείς (απασχόληση και συνθήκες απασχόλησης). Όσον αφορά τον άξονα EURES, θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο μεγαλύτερης περιόδου εφαρμογής (τουλάχιστον 2 έτη), σε συνδυασμό με μέτρα για τη μείωση του διοικητικού φόρτου που συνεπάγεται η διαχείριση της πρόσκλησης υποβολής προτάσεων, ώστε να δίδεται η δυνατότητα στα ενδιαφερόμενα μέρη να αναπτύσσουν με ορθό τρόπο τα έργα, να τα υλοποιούν, να μετρούν την αποτελεσματικότητά τους και να εξασφαλίζουν τη βιωσιμότητά τους. Όσον αφορά τον άξονα της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, προτείνεται μεγαλύτερη εστίαση σε ευάλωτες ομάδες για τη δεύτερη περίοδο εφαρμογής του EaSI, π.χ. ορίζοντας στόχο για το ποσοστό/τον αριθμό των ευάλωτων ομάδων στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων.

3.3. Αποδοτικότητα

Η αξιολόγηση παρέχει πληροφορίες για την αντιστοιχία μεταξύ των διαθέσιμων μέσων και των στόχων του προγράμματος. Ενώ τα διαθέσιμα χρηματοδοτικά μέσα ήταν επαρκή για την υλοποίηση των δραστηριοτήτων των αξόνων PROGRESS και EURES, ο προϋπολογισμός για το σκέλος μικροχρηματοδότησης του τρίτου άξονα ήταν πολύ χαμηλός. Η υψηλή αξιοποίηση του μηχανισμού εγγυήσεων του EaSI, ο οποίος αποτελεί μέρος του άξονα της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας, άσκησε πίεση στον προϋπολογισμό του και οδήγησε στην πλήρη αξιοποίηση του προϋπολογισμού μικροχρηματοδοτήσεων. Δεδομένου ότι το σκέλος της κοινωνικής επιχειρηματικότητας συνήθως απαιτεί πολύ μεγαλύτερα δάνεια σε σύγκριση με το σκέλος της μικροχρηματοδότησης, χορηγήθηκαν λιγότερα δάνεια. Το γεγονός αυτό είχε αντίκτυπο στον αριθμό των συμβάσεων που υπογράφηκαν¹⁰.

Ο ανεπαρκής προϋπολογισμός του τρίτου άξονα για την πρώτη περίοδο εφαρμογής διορθώθηκε στο μεταξύ μέσω προκαταβολικής κάλυψης των δαπανών του προϋπολογισμού του EaSI που προοριζόταν για τα μεταγενέστερα έτη 2017-2020, καθιστώντας εφικτή τη διάθεσή του νωρίτερα προκειμένου να καλυφθεί η υψηλή ζήτηση της αγοράς. Η προκαταβολική κάλυψη των δαπανών του προϋπολογισμού κατέστη εφικτή μέσω εγγύησης στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ταμείου Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΤΣΕ¹¹). Μάλιστα, στο πλαίσιο της μεγάλης ζήτησης για τον μηχανισμό εγγυήσεων του EaSI, ο άξονας της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας έλαβε τον Δεκέμβριο του 2017 συμπληρωματική πληρωμή ύψους 100 εκατ. ευρώ από το ΕΤΣΕ. Με τον τρόπο αυτό, θα αυξηθεί ο συνολικός αριθμός δράσεων που χρηματοδοτούνται από τον μηχανισμό εγγυήσεων

¹⁰ Το 2014 αναλώθηκε στη διαπραγμάτευση των νέων χρηματοδοτικών μέσων με το Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ΕΤΕ), ενώ έως τον Σεπτέμβριο του 2016, είχαν υπογραφεί 33 συμβάσεις με ενδιάμεσους οργανισμούς μικροχρηματοδοτήσεων για 50,3 εκατ. ευρώ, γεγονός που οδήγησε σε 13 021 μικροδάνεια συνολικού ύψους 152,288 εκατ. ευρώ. Επιτεύχθηκε παράγοντας μόχλευσης τριπλάσιος της αρχικής χρηματοδότησης. Εκτός από την παροχή στήριξης στον τομέα των μικροχρηματοδοτήσεων, το 2015-2016 το πρόγραμμα EaSI διέθεσε επίσης την πρώτη χρηματοδότηση για κοινωνικές επιχειρήσεις, και υπογράφηκαν οι πρώτες 7 συμβάσεις με ενδιάμεσους χρηματοπιστωτικούς οργανισμούς, ύψους 9 εκατ. ευρώ.

¹¹ Το ΕΤΣΕ αποτελεί κοινή πρωτοβουλία του Ομίλου ΕΤΕπ –[Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων \(ΕΤΕπ\)](http://www.eif.org/what_we_do/efsi/index.htm) και ΕΤΕ– και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με σκοπό να συμβάλει στην αντιμετώπιση του υφιστάμενου επενδυτικού κενού στην ΕΕ μέσω της κινητοποίησης ιδιωτικής χρηματοδότησης για στρατηγικές επενδύσεις. http://www.eif.org/what_we_do/efsi/index.htm

του EaSI και θα δοθεί η δυνατότητα στο Ευρωπαϊκό Ταμείο Επενδύσεων (ETE) να υλοποιήσει έναν σημαντικό αριθμό πρόσθετων δραστηριοτήτων.

Η αποδοτικότητα του άξονα PROGRESS θα μπορούσε να βελτιωθεί περαιτέρω με τη θέσπιση αλλαγών και τη μείωση του διοικητικού φόρτου στα στάδια της ανάθεσης και εφαρμογής των έργων. Επιπλέον, οι αιτούντες δεν έχουν πάντοτε σαφή άποψη για το αν η συγχρηματοδότηση αφορά το κόστος εργασίας ή την πραγματική τρέχουσα αξία. Αυτό θα πρέπει να διευκρινίζεται στους γενικούς όρους των προσκλήσεων.

Όσον αφορά το EURES, δεσμεύτηκαν μεγαλύτερα ποσά για τη διαφάνεια των κενών θέσεων εργασίας σε σχέση με τον αρχικό προγραμματισμό, προκειμένου να εισαχθούν νέες ΤΠ· ωστόσο, η ανάπτυξη και η παροχή υπηρεσιών παρέμεινε σχετικά σταθερή.

Σε γενικές γραμμές, ενώ ο συνολικός προϋπολογισμός του προγράμματος είναι επαρκής, θα πρέπει να υπάρξει περισσότερο ευέλικτη ανακατανομή μεταξύ των τριών αξόνων προκειμένου να ελαχιστοποιηθούν οι αποκλίσεις μεταξύ προγραμματισμένων και πραγματικών δεσμεύσεων, και να διασφαλιστεί βέλτιστη μεταφορά κονδυλίων μεταξύ των τριών αξόνων, εφόσον απαιτείται.

3.4. Συνοχή

Η συνολική εικόνα που προέκυψε από την αξιολόγηση σχετικά με τη συνοχή του προγράμματος έγκειται στο ότι τα τρία προηγούμενα προγράμματα συγχωνεύθηκαν στο πλαίσιο του EaSI ως απάντηση στη διαδικασία απλούστευσης. Ωστόσο, η αξιολόγηση κατέληξε στο συμπέρασμα ότι, παρά τις προσπάθειες να δημιουργηθούν συνέργειες μεταξύ των τριών αξόνων, αυτοί εξακολουθούν να λειτουργούν εντελώς ανεξάρτητα. Όλες οι δραστηριότητες του προγράμματος θα πρέπει να δώσουν μεγαλύτερη έμφαση στα πιθανά οφέλη μιας συνεκτικής διάρθρωσης του προγράμματος, προωθώντας διατομεακές λύσεις σε πολλαπλές προκλήσεις.

Όσον αφορά τη συνοχή με άλλα προγράμματα της ΕΕ, το EaSI παρουσιάζει μεγαλύτερη συνοχή με το EKT. Ο άξονας PROGRESS και άλλα ενωσιακά προγράμματα όπως το EKT, το Erasmus+, το Ορίζων 2020 και το COSME αλληλοσυμπληρώνονται ως προς τους ειδικούς στόχους, τις δραστηριότητες και τους δικαιούχους. Διαπιστώθηκε επίσης συμπληρωματικότητα μεταξύ του EURES και του προγράμματος ευρωπαϊκής εδαφικής συνεργασίας (Interreg). Φαίνεται επίσης ότι ο άξονας της μικροχρηματοδότησης και της κοινωνικής επιχειρηματικότητας συμβαδίζει με άλλα μέσα μικροχρηματοδότησης σε επίπεδο ΕΕ. Παρέχουν στήριξη είτε σε ΜΜΕ (όπως η χρηματοπιστωτική εγγύηση COSME) είτε σε εταιρείες έως και υψηλής κεφαλαιοποίησης (InnovFin), ενώ το πρόγραμμα EaSI στηρίζει μόνο πολύ μικρές ή κοινωνικές επιχειρήσεις. Παρέχουν επίσης μεγαλύτερα ποσά χρηματοδότησης (InnovFin και COSME) και μεγαλύτερη ποικιλία χρηματοπιστωτικών προϊόντων (όπως το πρόγραμμα InnovFin). Επικεντρώνονται μόνο σε ειδικές ομάδες δικαιούχων σε ορισμένες χώρες, ενώ η μικροχρηματοδότηση και η κοινωνική επιχειρηματικότητα απευθύνονται σε όλες τις συμμετέχουσες χώρες.

Ωστόσο, παρά τη συμπληρωματικότητα μεταξύ του EaSI και άλλων ενωσιακών μέσων, η περαιτέρω συνοχή παρεμποδίζεται λόγω της ποικιλίας των μέσων παρέμβασης και των κανόνων που διέπουν τα ταμεία. Η συνύπαρξη διαφόρων εγχειριδίων κανόνων (ο κανονισμός για τα χρηματοπιστωτικά μέσα, και ο κανονισμός περί κοινών διατάξεων για τα διαρθρωτικά ταμεία) αποτελεί πρόκληση για την αξιοποίηση της συμπληρωματικότητας μεταξύ διαφορετικών ταμείων. Πρέπει να θεσπιστούν ειδικοί μηχανισμοί για τη διευκόλυνση των συνεργειών μεταξύ διαφόρων ταμείων της ΕΕ, για παράδειγμα με τη δυνατότητα κλιμάκωσης ή πολλαπλασιασμού του κοινωνικού πειραματισμού που έχει δοκιμαστεί στο πλαίσιο του EaSI με χρηματοδότηση του EKT. Ο εξορθολογισμός των κανόνων θα μπορούσε να

συμβάλει στη μεγιστοποίηση των δυνατοτήτων της εν λόγω συμπληρωματικότητας και των συνεργειών.

Σε εθνικό επίπεδο, δεν εντοπίστηκαν σημαντικές αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των στόχων του EaSI και των στόχων των εθνικών μέσων/προγραμμάτων. Ειδικότερα, η διαβούλευση με τα ενδιαφερόμενα μέρη ανέδειξε τη συναίνεση όσον αφορά τη σημασία να διατηρηθεί κάθε τύπος μέσου σε επίπεδο ΕΕ, έστω κι αν παρατηρήθηκαν ασήμαντες αλληλεπικαλύψεις μεταξύ των μέσων σε ενωσιακό και σε εθνικό επίπεδο. Οι εν λόγω αλληλεπικαλύψεις θα μπορούσαν να αντιμετωπιστούν με περαιτέρω ενίσχυση της συμμετοχής εθνικών, περιφερειακών και τοπικών ενδιαφερόμενων φορέων σε δραστηριότητες του EaSI και με την παροχή εργαλείων, μεταβιβάσιμων/συγκρίσιμων γνώσεων και συναφούς στήριξης για τον σχεδιασμό και την υλοποίηση παρεμβάσεων που επιλύουν κοινωνικά ζητήματα.

3.5. Προστιθέμενη αξία για την ΕΕ

Το EaSI παρήγαγε αποδεδειγμένη προστιθέμενη αξία στην ΕΕ όσον αφορά το πεδίο εφαρμογής και την κλίμακα, σε σύγκριση με την εθνική και περιφερειακή στήριξη. Το ενδεχόμενο διακοπής του EaSI θα έχει επιπτώσεις σε πολλούς τομείς. Το πιθανότερο είναι πως άλλοι εθνικοί ή περιφερειακοί μηχανισμοί χρηματοδότησης δεν θα είναι σε θέση να στηρίξουν πειραματισμούς όσον αφορά την πολιτική σε διάφορες συμμετέχουσες χώρες και σε δίκτυα ΜΚΟ σε επίπεδο ΕΕ, όπως κάνει επί του παρόντος το EaSI. Επίσης, το EaSI είναι το πλέον κατάλληλο μέσο για παραδοτέα σε επίπεδο ΕΕ, όπως συγκριτικές βάσεις δεδομένων, μελέτες και δραστηριότητες αμοιβαίας μάθησης, τα οποία δεν αποτελούν κορυφαία προτεραιότητα σε άλλα επίπεδα διακυβέρνησης.

Επιπλέον, δεν διατίθενται άλλοι πόροι της ΕΕ ειδικά σχεδιασμένοι για διασυνοριακές εταιρικές σχέσεις, μολονότι τα προγράμματα Interreg του ΕΤΠΑ μπορούν να στηρίξουν πολιτικές απασχόλησης σε διασυνοριακές περιφέρειες εφόσον έχουν προγραμματιστεί από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Η παροχή στήριξης στην αγορά των κοινωνικών επενδύσεων πιθανόν να επιβραδυνόταν και χωρίς τη χρηματοδότηση του EaSI, οδηγώντας σε λιγότερες κοινωνικές επιχειρήσεις σε ολόκληρη την ΕΕ και σε λιγότερες ευκαιρίες απασχόλησης στους εν λόγω τομείς. Η ενωσιακή στήριξη αποτελεί ισχυρό μήνυμα για την προώθηση της αλλαγής σε εθνικό επίπεδο και συμβάλλει στη μεταφορά εμπειρογνωμοσύνης και τεχνογνωσίας μεταξύ των χωρών.

Το έργο που επιτελείται στο πλαίσιο του προγράμματος EaSI εκτείνεται πέρα από τη διαχείριση των χρηματοπιστωτικών μέσων: προωθεί σειρά μέτρων για την ανάπτυξη ενός οικοσυστήματος αγορών κοινωνικής χρηματοδότησης. Μεταξύ των παραδειγμάτων συγκαταλέγονται επιχορηγήσεις για την ανάπτυξη τόσο της προσφοράς όσο και της ζήτησης κοινωνικής χρηματοδότησης, καθώς και μη χρηματοοικονομικές πρωτοβουλίες όπως ο *Κώδικας καλής πρακτικής για τη χορήγηση μικροπιστώσεων*, ο οποίος συμβάλλει στη βελτίωση των προτύπων στον τομέα της μικροχρηματοδότησης. Αυτό συνάδει με έναν από τους στόχους της Επιτροπής: την αύξηση της χρήσης χρηματοπιστωτικών μέσων για την προσέλκυση ιδιωτικής χρηματοδότησης και την ενθάρρυνση νέων συστημικών εξελίξεων στις αγορές κοινωνικής χρηματοδότησης.

Ωστόσο, απαιτούνται συνεχείς προσπάθειες —κυρίως όσον αφορά την επικοινωνία των δραστηριοτήτων του EaSI και τη διάδοση των αποτελεσμάτων του. Οι ενδιαφερόμενοι φορείς επιθυμούν να λάβουν περαιτέρω πληροφορίες και πιστεύουν ότι μέσω της βελτίωσης της διάδοσης θα μπορούσαν να αποκομίσουν σημαντικά οφέλη, ιδίως όσον αφορά την πρόσβαση σε χρηματοδότηση, αποτελέσματα, παραδείγματα και ορθές πρακτικές ανά χώρα, επικαιροποιημένους δικτυακούς τόπους και βάσεις δεδομένων, ένα ευρύτερο φάσμα γλωσσών επικοινωνίας, και περιεχόμενο που είναι περισσότερο προσβάσιμο στο ευρύ κοινό.

3.6. Διακυβέρνηση EaSI

Το EaSI συντονίζεται από μια μονάδα στους κόλπους της Γενικής Διεύθυνσης Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής η οποία είναι αρμόδια για τη διαμόρφωση του πεδίου εφαρμογής και τη χρηματοδότηση του προγράμματος, καθώς και για την παρακολούθηση και αξιολόγηση της προόδου. Η μονάδα επικουρείται στο έργο αυτό από συντονιστές των επιχειρησιακών μονάδων της Γενικής Διεύθυνσης και από την επιτροπή του EaSI, η οποία αποτελείται από έναν εκπρόσωπο από κάθε συμμετέχουσα χώρα.

Στην αξιολόγηση εξετάστηκε, ιδίως, ο ρόλος της επιτροπής του EaSI και προέκυψε το συμπέρασμα ότι πρέπει να βελτιωθούν ο ρόλος και οι αρμοδιότητες των ενδιαφερόμενων μερών, καθώς και η συμμετοχή και επικοινωνία τους. Τα μέλη της επιτροπής θεώρησαν ότι απαιτείται μεγαλύτερη εξουσία στη λήψη αποφάσεων και περισσότερη οικειοποίηση της κατανομής των πόρων και του προγραμματισμού/των θεμάτων που περιλαμβάνονται στις προσκλήσεις υποβολής προτάσεων¹².

Η αξιολόγηση διαπίστωσε επίσης ότι οι θεματικές ομάδες εργασίας θα χρησιμεύσουν προκειμένου τα μέλη της επιτροπής του EaSI να εμβαθύνουν τη γνώση τους σε τεχνικά ζητήματα. Η καθοδήγηση από εμπειρογνώμονες θεωρείται επίσης δυνητικά χρήσιμη για ορισμένα θέματα. Στην αξιολόγηση επισημαίνεται επίσης ότι τα μέλη της επιτροπής δεν διαθέτουν επαρκή ενημέρωση για έργα που επιλέγονται και υλοποιούνται στις χώρες τους ή για έργα που απορρίπτονται μετά τη διαδικασία αξιολόγησης. Θα πρέπει να παρέχονται στους υποψηφίους περισσότερα εποικοδομητικά σχόλια σχετικά με τις απορριφθείσες αιτήσεις, τα οποία θα τους βοηθήσουν να βελτιώσουν τις αιτήσεις τους. Πρέπει να ανταλλάσσονται περισσότερες πληροφορίες με την επιτροπή εγκαίρως, ούτως ώστε οι πληροφορίες αυτές να διαβιβάζονται εύκολα σε οργανισμούς που μπορεί να ενδιαφέρονται να ανταποκριθούν σε προσκλήσεις υποβολής προτάσεων.

Ομοίως, θεωρείται αναγκαία αφενός η ενίσχυση της συνεργασίας με άλλες επιτροπές με σκοπό την ανταλλαγή πληροφοριών, και αφετέρου η διεξαγωγή συζητήσεων μεταξύ της επιτροπής του EaSI και της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

4. Γενικό συμπέρασμα

Στην ενδιάμεση αξιολόγηση επισημάνθηκαν ορισμένοι τρόποι για να βελτιωθεί η υλοποίηση του EaSI πριν από το τέλος του τρέχοντος πολυετούς δημοσιονομικού πλαισίου (ΠΔΠ), ιδίως μέσω της ενίσχυσης της εσωτερικής δημοσιονομικής ευελιξίας, με εστίαση σε ομάδες που χρήζουν ειδικής στήριξης, απλούστευση των διαδικασιών, βελτίωση της εσωτερικής συνοχής και σύνδεση του EaSI με άλλα ταμεία. Ειδικότερα, η βελτίωση του εξορθολογισμού της χρηματοδότησης θα μπορούσε να έχει απτά αποτελέσματα στη συνάφεια, την αποδοτικότητα, τη συνοχή και την αποτελεσματικότητα, καθώς και στην προστιθέμενη αξία για την ΕΕ. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί την περίοδο 2017-2020 μέσω κατάλληλων δεσμών ή νέων μηχανισμών σύνδεσης των διαφόρων ταμείων της ΕΕ.

Μετά το 2020 ένα «συλλογικό ταμείο» με την ονομασία Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+ (EKT+) το οποίο θα συγκεντρώνει όλα τα ταμεία που τελούν υπό τη διαχείριση της ΓΔ Απασχόλησης, Κοινωνικών Υποθέσεων και Ένταξης —συμπεριλαμβανομένου του EaSI¹³—

¹²Ο ρόλος της επιτροπής πρέπει να συμμορφώνεται με τις Συνθήκες, τους κανόνες του δημοσιονομικού κανονισμού για τα προγράμματα δαπανών και το νομικό πλαίσιο της επιτροπολογίας.

¹³ Στην ενδιάμεση αξιολόγηση υπογραμμίστηκε η ανάγκη να βελτιωθεί η εσωτερική και εξωτερική συνοχή του προγράμματος. Στο πλαίσιο του EKT+ θα επιτευχθεί καλύτερη επάρκεια μεταξύ των στόχων του σκέλους του EaSI και της χρηματοδότησής του. Εάν οι στόχοι και οι τύποι δράσεων που χρηματοδοτούνται στο πλαίσιο του υφιστάμενου άξονα PROGRESS παραμείνουν αμετάβλητοι, τα χρηματοπιστωτικά μέσα που εφαρμόστηκαν

θα παρέχει εύχρηστη διεπαφή με τους δικαιούχους, θα μειώσει τον κατακερματισμό και θα ενισχύσει τις συνέργειες μεταξύ των ταμείων, δημιουργώντας με τον τρόπο αυτό τις συνθήκες για αποτελεσματικότερη εφαρμογή των πολιτικών και προστιθέμενη αξία για την ΕΕ.

στον υφιστάμενο τρίτο άξονα του EaSI θα μεταφερθούν στο πρόγραμμα InvestEU το οποίο θα συγκεντρώσει το πλήθος των χρηματοπιστωτικών μέσων της ΕΕ που διατίθενται επί του παρόντος για τη στήριξη των επενδύσεων στην ΕΕ, ενώ οι δραστηριότητες που συνδέονται με τη διαδικτυακή πύλη EURES θα μεταφερθούν στην Ευρωπαϊκή Αρχή Εργασίας (ELA). Οι άμεσα διαχειριζόμενες δραστηριότητες (μη δανειοδοτικές δραστηριότητες και στήριξη στην επαγγελματική κινητικότητα) θα παραμείνουν στο σκέλος του EaSI στο EKT+.