

Становище на Европейския комитет на регионите — Средносрочен преглед на ЕСФ с оглед на подготовката за изготвяне на предложение за периода след 2020 г.

(2018/C 247/03)

Докладчик: Catuscia Marini (IT/ПЕС), председател на Изпълнителния съвет на област Умбрия

ПОЛИТИЧЕСКИ ПРЕПОРЪКИ

ЕВРОПЕЙСКИЯТ КОМИТЕТ НА РЕГИОНИТЕ

Политика на сближаване

1. насочва вниманието към значението на регионалната политика на сближаване, като основополагаща политика на Европейския съюз, тъй като тя е насочена към преследване на целите на Съюза, както са определени в Договорите на ЕС, с участието и отговорността на всички равнища на управление и при отчитане на териториалните особености;
2. подчертава, че политиката на сближаване е сред най-наблюдаваните и оценявани европейски политики, което лесно може да бъде проверено предвид извършените многобройни оценки и резултатите от докладите относно сближаването, които редовно се изготвят от Европейската комисия и се обсъждат на редица форуми;
3. насочва вниманието към повсеместния характер на тази политика, поради което тя е широко позната на европейските граждани, като по този начин допринася за положителното възприятие на Европа от страна на самите граждани в исторически момент, в който ЕС силно се нуждае от подобряване на имиджа си;
4. счита, че е важно наличието на правно обвързваща нова обща стратегическа рамка, която да обхване всички европейски политики, като се запазят съществуващите механизми за предоставяне на помощ на териториално равнище от няколко фонда (ВОМР и ИТИ); освен това смята, че наличието на стабилен Регламент за общоприложимите разпоредби, обхващащ всички ЕСИ фондове, е също толкова важно, тъй като е с основно значение за осигуряване на необходимите синергии между политиките, които преследват допълващи се цели;
5. препраща към неотдаващите си становища относно бъдещето на политиката на сближаване ⁽¹⁾, прието през май 2018 г., и относно опростяването ⁽²⁾, прието през февруари 2018 г., в които се очертават основните насоки за допълнително подобряване на тази политика, особено по отношение на по-силна насоченост към постигането на резултати и по-голямо опростяване;
6. все пак осъзнава недостатъчното представяне на резултатите и въздействието на политиката на сближаване и, тъй като то не води до подходящо насърчаване на тази политика, понякога се стига до отрицателни последици върху общественото възприятие за структурните фондове;
7. по тази причина призовава за разработването на по-значим и по-приобщаващ комуникационен механизъм, в състояние да създава положителна нагласа и ангажираност по отношение на използването на фондовете.

Ролята на Европейския социален фонд

8. припомня, че Европейският социален фонд (ЕСФ) беше първият инструмент за финансиране от Европейския съюз, създаден с Римския договор (1957 г.), и остава основният на Европейския съюз, насочен пряко към гражданите, във връзка с политиките по заетостта, социалното приобщаване и образованието, и играе значима роля за реформирането на публичните администрации и съдебната власт; като такъв ЕСФ насърча пълната заетост, стреми се да подобрява производителността на труда и равните възможности, насърчава социалното приобщаване, намалява разликите в равнището на заетост между европейските региони и в рамките на самите региони, както и между различните градове и селските райони;

⁽¹⁾ COR 1814/2016.

⁽²⁾ COR 4842/2017.

9. изтъква положителното въздействие от прилагането на програмите, финансирани от ЕСФ: смята се, че през периода от 2007 г. до 2014 г., благодарение на подкрепата на ЕСФ, 9,4 милиона европейски граждани са намерили работа, а 8,7 милиона са придобили професионална квалификация ⁽³⁾;

10. изразява съжаление, че много държави членки са намалили съфинансирането на мерките по ЕСФ, често в резултат на политиките за фискална консолидация, поради което приканва държавите членки да осигурят достатъчно национално съфинансиране;

11. все пак подчертава ролята на „автоматичен стабилизатор“ — нараснала през последните години от предходния програмен период — която ЕСФ изигра за подкрепата на мерките от Европейския план за икономическо възстановяване по време на икономическата криза, като по този начин показва достатъчна гъвкавост чрез увеличаване на процентите на съфинансиране от ЕС и на модулацията на предварителното финансиране за гарантиране на социалните инвестиции в регионите, засегнати от асиметрични икономически сътресения, както и в отговор на поставените предизвикателства и беше използван в полза на най-уязвимите и необлагодетелствани групи;

12. призовава за създаване на по-тясна връзка между дела на социално изключените лица и разпределението на средствата. Подчертава, че прилагането на подход, който е в по-голяма степен териториално насочен и акцентира силно върху местните условия при използването на фондовете, би повишил ефективността на изразходването на средствата и ефикасността на подкрепата;

13. освен това подчертава, че ролята на ЕСФ по отношение на общия дял на публичните инвестиции в социалните политики продължава да бъде изключително важна, тъй като недостигът на инвестиции в социална инфраструктура в ЕС се оценява минимално на 100—150 милиарда евро годишно, а за периода 2018—2030 г. възлиза общо на над 1,5 трилиона евро. Европейският фонд за стратегически инвестиции (ЕФСИ) компенсира този недостиг съвсем скромно, тъй като в момента едва 4 % от одобреното финансиране е за подкрепа на проекти за социална инфраструктура; подчертава, че е необходимо да се намери баланс и да се избегне дублиране между планираните инвестиции в социалния капитал, съфинансирани по ЕСФ, и инвестициите в социални умения и човешки капитал в рамките на евентуалния бъдещ фонд InvestEU;

14. приветства въведените в периода 2014—2020 г. мерки за засилване ролята на ЕСФ — както за активните трудови политики, така и за социалното приобщаване — като например въвеждането на гарантиран минимален дял за ЕСФ, специфичните мерки за младежка заетост (инициатива за младежка заетост — YEI), акцентът върху резултатите и ефикасността;

15. подчертава положителните резултати, постигнати до момента в рамките на текущия програмен период, посочени в стратегическия доклад за 2017 г.: 4,2 милиона безработни и 2,1 милиона неактивни лица, обхванати от действия за улесняване на достъпа до пазара на труда; 14,6 милиарда евро инвестиции в образованието и обучението, като 700 000 души са подобрили своите умения; на 634 000 души с увреждания е оказана помощ да получат работа;

16. отбелязва високата европейска добавена стойност на ЕСФ през предишния и настоящия програмен период, тъй като интервенциите на ЕСФ в много държави членки и региони оказаха осезаемо и количествено измеримо въздействие за справянето с проблеми като високата безработица, демографския спад и бедността, обозначени като европейски приоритети по стратегията „Европа 2020“;

17. отбелязва значението на факта, че значителна част от средствата е била предназначена за действия за укрепване и изграждане на капацитета на местните и териториалните публични администрации, за да им се помогне да извършват структурните реформи, в съответствие с плана за реформи на всяка държава членка;

18. изразява загриженост, обаче, от забавянията в прилагането на мерки, насочени към благоприятстване на интеграцията на маргинализираните и селските райони, като призовава за повече внимание към насърчаване на социалното приобщаване в градските и селските райони в по-лошо състояние, по-специално по отношение на икономическата и социална интеграция на младежите;

⁽³⁾ Работен документ на службите на Комисията относно последващата оценка на програмите на ЕСФ за периода 2007—2013 г. (SWD (2016) 452 final).

Социалното измерение на европейските политики

19. разглежда Европейския стълб на социалните права като важен за приноса, който ЕС може да даде за икономическия и социалния прогрес, за борбата с дискриминацията и социалното изключване, за помощта за гражданите да се приспособят към нуждите на пазара на труда, като им позволи да се възползват от цифровата революция, за предпазването им от непрестанно нарастващите заплахы и несигурност както във, така и извън нейните граници;

20. още веднъж подчертава, че за граничните региони е важно да се насърчава истинската трансграничната трудова мобилност, като се премахват препятствията от трудовоправно и социалноосигурително естество (премахване на пречките от данъчно естество, прехвърляне на обезщетенията за безработица в друга държава и въвеждане на преносимост на пенсионните права). Напомня още веднъж, че и местните и регионалните власти могат да играят важна роля в предоставянето на консултации за лицата, ежедневно пътуващи до работните си места, като използват услугите на EURES или съществуващи трансгранични структури⁽⁴⁾;

21. вследствие на това подчертава особено значение на Европейския стълб на социалните права, който поставя социалното измерение в центъра на европейския дневен ред; във връзка с това подчертава необходимостта от координиране на стратегиите и целите, което би трябвало да се провежда между социалния стълб и ЕСФ⁽⁵⁾, и настоява онези от 20-те ключови принципа на стълба, които се считат за релевантни, да бъдат отразени в програмите, подкрепяни от ЕСФ;

22. препоръчва прилагането на принципите на социалния стълб като част от планирането по ЕСФ да се извършва при надлежно отчитане на необходимостта от разработване на интегрирани действия, които да отразяват специфичните териториални характеристики и средносрочните тенденции на пазара на труда в ЕС, както са изразени от местните и регионалните равнища на управление и перспективите за заетост в Европейския съюз;

23. подчертава областите на съществена интеграция между социалния стълб и политиката на сближаване, като се има предвид, че последната — благодарение на своя единствен по рода си многостепенен модел на управление — може да съчетава осъществяването на проекти от европейски „формат“ със зачитането на „социалните договори“, типични за всяка държава членка;

24. счита, че е необходимо дебатът относно социалния стълб да бъде придружен от първоначална оценка, на европейско равнище, на процеса на осъществяване на тематична цел 9 (социално приобщаване и борба с бедността) и неговите резултати, разглеждани във връзка с моделите на социална закрила, характерни за различните държави членки, и кризите/трансформациите, през които преминават, тъй като би било трудно да се разбере какъв е приносът на тази цел за „стълба“ без позоваване на ситуацията по места.

25. предупреждава да се избегне евентуалното припокриване между бъдещата програма за подкрепа на структурните реформи и потенциалните области на подкрепа за структурните реформи, включени в Европейските структурни и инвестиционни фондове, чрез тематичната концентрация, която понастоящем се основава на целите на стратегията „Европа 2020“ и на по-късен етап на стратегията приемник. За тази цел призовава за определянето на обхвата на структурните реформи, за които може да се отпуска подпомагане от ЕС въз основа на компетентностите и добавената стойност за ЕС, както и за ясно очертано разграничение между възможността за отпускане на подпомагане въз основа на политиката на сближаване (член 175) и възможността за отпускане на подпомагане въз основа на административното сътрудничество (член 197);

Препоръки за периода след 2020 г.

26. призовава процесът за определянето на предложението за следващата многогодишна финансова рамка (МФР) да започне в срок, за да се даде възможност за подходящо участие на гражданите и ключовите заинтересовани страни, като по този начин се избегнат закъснения при приемането на регламентите и насоките, които забавиха началото на текущото планиране;

27. като се опира на проучването относно „Актуално състояние на Европейския социален фонд и предстоящи предизвикателства пред него при насърчаването на социалното сближаване на градовете и регионите в Европа“, припомня нарастващата роля, която ЕСФ трябва да изпълнява в следващите години, по-специално по отношение на предизвикателствата, поставени от: дългосрочната безработица, интеграцията на младите хора на пазара на труда, застаряването на населението и маргинализацията на вътрешните периферни и гранични райони, обезлюдяването на селските райони, демографските промени в резултат от миграцията, интеграцията на бежанците и мигрантите, борбата със социалното изключване в градските райони, недостига на определени умения и адаптирането на общото, професионалното и висшето образование към технологичния прогрес, борбата срещу социалното изключване на групите в неравностойно положение,

⁽⁴⁾ COR 1319/2014.

⁽⁵⁾ COR-03141/2017.

подкрепата за образованието (от предучилищното образование до продължаващото обучение за възрастни), мерките, насочени към възрастните хора с ниско равнище на знания и умения, както и адаптирането на образователните стандарти към потребностите на пазара на труда в ЕС;

28. настоява за взаимно допълване между ЕФПГ и ЕСФ като част от европейските структурни и инвестиционни фондове (ЕСИФ), тъй като ЕФПГ е механизъм, който осигурява краткосрочна помощ, докато европейските структурни и инвестиционни фондове подкрепят дългосрочни мерки и могат да действат като последващи действия в областите на ЕФПГ;

29. подчертава безпрецедентния обхват на настоящата цифрова революция и произтичащите от това силни смущения на пазара на труда, които в бъдеще ще нарастват дори още повече, като посочва предизвикателствата, които това явление поставя пред системите за образование и обучение по отношение на адаптирането към изискванията за нови умения и увеличаването на възможностите за обучение, предлагани за всички граждани на всяко образователно равнище, както общо, така и професионално и висше;

30. предлага в бъдеще в рамките на ЕСФ да се определи набор от основни мерки с цел да се гарантира на младите хора в неравностойно положение достъп до минимално равнище на образование и да им се предоставят необходимите средства, за да получат подходящи умения;

31. счита, че е много важно да се гарантира необходимата гъвкавост за адаптиране на програмирането по ЕСФ към новите предизвикателства, които биха могли да възникнат;

32. отново изтъква необходимостта от подпомагане на тази цифрова революция, като се насърчава интегрирането между инвестициите в цифровата област, от една страна, и мерките, насочени към хората, от друга, включително към тези, които работят в местните и регионалните публични организации;

33. вследствие на това счита, че за успешното посрещане на предизвикателствата, поставени от необходимостта от приспособяване към технологичните промени и глобализацията, е нужно различните европейски инструменти за стимулиране и подкрепа да се използват по взаимно допълващ се начин и в синергия за преследване на целите, определени в съответните стратегии за интелигентна специализация;

34. изразява убеждението си, че за адекватно посрещане на тези предизвикателства ЕСФ би трябвало да остане неотменна част от ЕСИ фондовете, както и основен елемент на регионалната политика на сближаване, така че да се използват всички възможни синергии за интеграция с действията, финансирани от другите структурни фондове, както и от фондовете за развитие на селските райони; всъщност ЕСФ трябва да взаимодейства с други структурни фондове, най-вече с ЕФРР, което ще позволи постигане на интегрирана регионална политика чрез общи действия на различни структурни фондове;

35. също така изразява убеждението си, че трябва да се запази възможността ЕСФ да бъде фонд със споделено управление, и поради това категорично отхвърля всяко предложение за свързване на ЕСФ с модел на пряко управление от страна на Европейската комисия, като също така отхвърля и всяка хипотеза за централизация под изключителната отговорност на държавите членки освен ако това не произтича изрично от институционалната уредба на държавата членка;

36. счита, че важен фактор за успех при прилагането на ЕСФ е именно подходът отдолу-нагоре, който дава възможност за по-добро адаптиране на действията към нуждите на бенефициерите, по метода на партньорството между европейските институции, държавите членки, регионалните и местните правителства, и икономическите и социалните сили на територията;

37. призовава за създаването на конкретни механизми на местно и регионално равнище за съгласуване между ЕСФ и други европейски структурни и инвестиционни фондове и инструменти. Те следва да дават възможност за взаимно допълване на равнището на операциите, включително възможности за подкрепа от различни източници на финансиране в рамките на една операция;

38. изразява съгласие с предположението за включване в ЕСФ на други фондове, които се използват в областта на социалната политика и политиките по заетостта (ЕСФ + или централен фонд), при условие че това ще доведе до постигане на очевидни синергии и че тези фондове също следват модела на споделено управление; Тези синергии биха били особено явни с фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ), който работи в режим на споделено управление;

39. отбелязва, че ЕСФ и занапред ще е важен на местно и регионално равнище за търсене на решения на проблемите с ранното отпадане от училище и прехода от образование и обучение към работа и за изграждане на капацитета на образователната система за решаване на тези проблеми;
40. отбелязва, че посредством регионалното адаптиране на ЕСФ може да се гарантира покриване на потребностите от квалификации на предприятията в различните региони посредством подходящи мерки за повишаване на квалификацията и осигуряване на контакт между търсещите работа и работодателите. ЕСФ е от съществено значение за мерките за повишаване на квалификацията на регионално равнище и за да се даде възможност за адаптация в някои сектори, например в такива, които са изправени пред големи предизвикателства във връзка с цифровизацията;
41. в същото време изразява опасения, че превръщането на ЕСФ в централен фонд би могло да доведе до цялостно намаляване на средствата, предназначени за заетост и социално приобщаване, и до отслабване на ролята на местните и регионалните власти в планирането и управлението на тези средства;
42. изразява съгласие с необходимостта от по-голяма видимост на ЕСФ в МФР, като счита, че е добре — в рамките на раздела за политиката на сближаване — да бъдат създадени съответно подразделения за икономическото, териториалното и социалното сближаване, като изразява желание, в общи линии, за по-прозрачна структурата на МФР, така че европейските граждани да получат по-добра възможност да „разчитат“ приоритетите на ЕС;
43. изразява съжаление, че в неотдашното съобщение на Европейската комисия относно „Нова, модерна многогодишна финансова рамка за Европейския съюз, с която ефикасно да постига резултати по своите приоритети след 2020 г.“⁽⁶⁾ липсва информация относно това как следващата МФР ще се използва за преодоляване на социалните предизвикателства пред Европейския съюз, а на заинтересованите страни е оставена ограничена възможност да участват в оформянето на предложението на Европейската комисия за следващата МФР, което трябва да бъде представено на 2 май 2018 г.;
44. отново заявява, че преследването на целите на икономическото развитие, както и на тези на социалното приобщаване, изисква широкообхватен и интегриран подход, който може да бъде постигнат най-добре чрез изпълнението на програми, за които допринасят повече фондове, или чрез един фонд с широк и гъвкав подход. Ето защо КР признава значението на инструментите за териториално развитие, финансирани от няколко фонда, като оперативните програми, финансирани от няколко фонда, ВОМР и ИТИ, отхвърляйки всеки опит за въвеждане на задължение за програми, финансирани само от един фонд;
45. по тази причина изразява желание за допълнително хармонизиране — в допълнение към опростяването — на Регламента за общоприложимите разпоредби, така че разликите, пропуските и дублирането в правилата за функциониране на фондовете да бъдат сведени до минимум и те да са определени просто и прозрачно, като се остави достатъчна гъвкавост за специално пригодени решения, които да бъдат разработени на национално и местно равнище, включително разширяване на инструментите за „плащане за резултат“, както и Съвместните планове за действие и Опростените варианти за разходите; затова призовава за повече насоки от Европейската комисия относно използването на Опростените варианти за разходите на всички равнища, без ограничения или изисквания за минимални нива;
46. припомня важната роля на ЕСФ за извършването на последващи действия във връзка с насоките в областта на заетостта, образованието и социалното приобщаване, включени в препоръките за отделните държави, като изразява желание за по-добро съгласуване между един реформиран европейски семестър и политиката на сближаване. Европейският семестър би трябвало наистина да се демократизира допълнително на европейско и национално равнище, и да бъде по-добре определен по отношение на европейската добавена стойност и връзката със сферите на компетентност на ЕС, а и да бъде по-ясно насочен към ангажираност, за което би могло да допринесе приемането на Кодекс за поведение, установяващ стандартите за участие на местните и регионалните власти, както и създаването на „структуриран диалог относно състоянието на сближаването в Европа“, който да бъде включен в процеса на европейския семестър;
47. по тази причина се противопоставя на подчиняването на политиката на сближаване на европейския семестър, което би било в ущърб на нейния статус, както е заложен в Договорите, като вместо това изразява желание за структурирано участие на местните и регионалните власти като партньори в процеса на европейския семестър, включването на териториален анализ в целия процес, както и при възможност въвеждането на териториално специфични препоръки.
48. предлага, в съответствие с приетите становища на КР относно „Показатели за териториално развитие — отвъд БВП“ и становището относно „Бъдещето на политиката на сближаване след 2020 г.“ да се проучи възможността за използване, в допълнение към БВП, на показатели, които отчитат демографски, социални и екологични данни, като например индексът за социалния напредък на регионите на ЕС (Social Progress Index — SPI).

Брюксел, 22 март 2018 г.

Председател
на Европейския комитет на регионите

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, публикувано на 14 февруари 2018 г.