

Det Europæiske Regionsudvalgs udtalelse om midtvejsevaluering af Den Europæiske Socialfond med henblik på udarbejdelse af forslaget for perioden efter 2020

(2018/C 247/03)

Ordfører: Catuscia Marini (IT/PES), formand for regionalrådet i Umbrien

POLITISKE ANBEFALINGER

DET EUROPÆISKE REGIONSUDVALG

Samhørighedspolitikken

1. Det Europæiske Regionsudvalg (RU) gør opmærksom på betydningen af samhørighedspolitikken, der som en af Den Europæiske Unions grundlæggende politikker skal fremme EU's mål som fastsat i EU-traktaterne gennem inddragelse og ansvarliggørelse af alle myndighedsniveauer og hensyntagen til særlige regionale forhold;
2. understreger, at samhørighedspolitikken som en af de EU-politikker, der overvåges og evalueres allermest, er nem at føre kontrol med på grundlag af de utallige evalueringer, der gennemføres, og konklusionerne af de samhørighedsrapporter, som Kommissionen regelmæssigt udarbejder, og som diskuteres i en række fora;
3. gør opmærksom på politikkens store rækkevidde, som betyder, at den er almindeligt kendt blandt borgerne i EU og dermed bidrager til deres positive opfattelse af EU i en skelsættende tid, hvor EU har hårdt brug for at forbedre sit image;
4. anser det for vigtigt med en ny retligt bindende fælles strategisk ramme omfattende alle EU-politikker, og som bibeholder de eksisterende flerfundsinstrumenter for territorial udvikling (CLLD og ITI'er). Ligeledes er det vigtigt med en solid forordning om fælles bestemmelser for samtlige ESI-fonde for derigennem at opnå de nødvendige synergier mellem politikker med komplementære målsætninger;
5. henviser til sine nylige udtalelser om samhørighedspolitikens fremtid ⁽¹⁾ (vedtaget i maj 2017) og om forenkling ⁽²⁾ (vedtaget i februar 2018), hvori det i hovedtræk beskrives, hvordan politikken kan forbedres yderligere, især ved at gøre den mere resultatorienteret og enklere;
6. er dog klar over, at samhørighedspolitikens resultater og virkning ikke i tilstrækkelig grad videreformidles, hvilket betyder, at politikken ikke anerkendes i det omfang, den burde, og undertiden indvirker negativt på offentlighedens opfattelse af strukturfondene;
7. opfordrer derfor til, at kommunikationen gøres skarpere og mere inkluderende, således at der skabes en positiv og engageret fortælling om brugen af fondene.

Den Europæiske Socialfonds rolle

8. Det Europæiske Regionsudvalg minder om, at Den Europæiske Socialfond (ESF) var EU's første finansieringsinstrument og blev oprettet i medfør af Romtraktaten (1957). Det er stadig EU's vigtigste instrument med direkte relevans for borgerne, når det gælder beskæftigelse, social inklusion og uddannelsespolitikker, og spiller en væsentlig rolle med hensyn til at reformere offentlige forvaltninger og retsvæsenet. ESF fremmer således fuld beskæftigelse, sigter mod at forbedre arbejdets produktivitet og lige muligheder, fremmer social inklusion og mindsker forskellene i beskæftigelsesfrekvens mellem og internt i de europæiske regioner og mellem byer og landdistrikter;

⁽¹⁾ COR 1814/2016.

⁽²⁾ COR 4842/2017.

9. understreger, at de programmer, der er blevet gennemført med midler fra ESF, har haft positive virkninger. Det anslås således, at 9,4 mio. EU-borgere fandt et arbejde og at 8,7 millioner opnåede erhvervs kvalifikationer takket være støtte fra ESF i perioden 2007-2014 ⁽³⁾;

10. beklager, at mange medlemsstater har reduceret medfinansieringen af ESF-foranstaltninger — i mange tilfælde blandt andet som følge af budgetkonsolideringspolitikker — og opfordrer medlemsstaterne til at sikre et tilstrækkeligt niveau af national medfinansiering;

11. fremhæver ikke desto mindre ESF's rolle som »automatisk stabilisator« i forbindelse med at yde støtte til foranstaltningerne inden for rammerne af den europæiske økonomiske genopretningsplan under den økonomiske krise — en rolle, som blev styrket i de sidste år af den forrige programmeringsperiode, og som viser, at fonden takket være en forhøjelse af EU medfinansieringssatserne og en graduering af forfinansieringen til sikring af sociale investeringer i regioner, der lider under asymmetriske økonomiske chok, har tilstrækkelig fleksibilitet til at kunne tackle de udfordringer, der er, og gribe ind til fordel for de mest sårbare og udsatte grupper;

12. efterlyser en større sammenhæng mellem andelen af socialt udstødt og tildelingen af ressourcer. Udvalget understreger, at en mere territorielt målrettet og stærkere stedbaseret tilgang til anvendelsen af fondene ville gøre støtten mere effektiv og forøge dens virkning;

13. fastholder endvidere, at ESF's rolle med hensyn til de offentlige investeringers samlede andel i de sociale politikker er så meget desto mere afgørende, eftersom forskellen i investeringer i social infrastruktur i EU anslås til mindst 100-150 mia. EUR årligt og svarer til en samlet forskel på mere end 1,5 billioner EUR i 2018-2030. Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer (EFSD) kompenserer kun i et begrænset omfang for denne forskel, idet kun 4 % af den godkendte finansiering på nuværende tidspunkt går til sociale infrastrukturprojekter. Udvalget understreger behovet for at finde en balance og undgå overlapning mellem planlagte investeringer i social kapital, der medfinansieres under ESF, og investeringer i færdigheder og social og menneskelig kapital under en mulig fremtidig InvestEU-fond;

14. bifalder de foranstaltninger, der er blevet iværksat i perioden 2014-2020 til såvel aktive arbejdsmarkedspolitikker som social inklusion for at styrke ESF's rolle, herunder øremærkningen af en garanteret mindsteandel til ESF, specifikke tiltag over for ungdomsarbejdsløsheden, fokus på resultater og effektivitet;

15. fremhæver de positive resultater, der indtil videre er blevet opnået under den igangværende programmeringsperiode, og som kan udledes af den strategiske rapport for 2017: 4,2 mio. arbejdsløse og 2,1 mio. ikkeerhvervsaktive er blevet omfattet af tiltag rettet mod at gøre det nemmere for dem at komme ud på arbejdsmarkedet; investeringer for 14,6 mia. EUR i almen og faglig uddannelse, hvorved 700 000 mennesker har forbedret deres kompetencer; 634 000 handicappede, der har fået hjælp til at finde arbejde;

16. peger på ESF's høje europæiske merværdi i den foregående og nuværende programmeringsperiode, idet ESF interventioner i mange medlemsstater og regioner har haft en håndgribelig og målbar effekt på tacklingen af problemer såsom høj arbejdsløshed, demografisk tilbagegang og fattigdom, der er fremhævet som europæiske prioriteter i Europa 2020-strategien;

17. gør opmærksom på betydningen af, at en væsentlig andel af midlerne er gået til tiltag for at styrke og opbygge de lokale og regionale offentlige myndigheders kapacitet med henblik på at støtte dem i at gennemføre strukturreformer i overensstemmelse med bl.a. de enkelte medlemsstaters reformprogrammer;

18. er imidlertid bekymret over den forsinkede gennemførelse af foranstaltningerne for at fremme integrationen af udkantsområder og landdistrikter og opfordrer til større fokus på at fremme den sociale inklusion i de mest nedslidte by- og landområder, navnlig hvad angår den økonomiske og sociale integration af unge.

⁽³⁾ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene — Ex-post evaluation of the 1-2013 ESF Programmes (SWD(2016) 452 final).

EU-politikkernes sociale dimension

19. Det Europæiske Regionsudvalg mener, at den europæiske søjle for sociale rettigheder er en vigtig del af EU's bidrag til at skabe fremskridt på det økonomiske og sociale område, bekæmpe diskrimination og social udstødelse, hjælpe borgerne med at tilpasse sig kravene på arbejdsmarkedet, sætte dem i stand til at udnytte den digitale revolution og beskytte dem mod de tiltagende trusler og usikkerheden inden for og uden for EU's grænser;

20. påpeger endnu en gang, at det for grænseregionerne er vigtigt at fremme reel arbejdskraftmobilitet på tværs af grænserne ved at ophæve hindringer i relation til arbejdsret og socialsikring (ved at fjerne skattemæssige hindringer og gøre det muligt at eksportere arbejdsløshedsunderstøttelse og overføre pensionsrettigheder). Som RU ligeledes har understreget flere gange, kan de lokale og regionale myndigheder også spille en vigtig rolle med hensyn til at rådgive pendlere, der anvender EURES-tjenesterne eller de eksisterende grænseoverskridende strukturer ⁽⁴⁾;

21. understreger derfor den særlige betydning af den europæiske søjle for sociale rettigheder, som sætter den sociale dimension i centrum for EU-dagsordenen. Udvalget gør i den forbindelse opmærksom på, at der er behov for at samordne strategierne og målsætningerne mellem den sociale søjle og ESF ⁽⁵⁾, og opfordrer til, at de principper blandt søjlens 20 hovedprincipper, der er relevante, afspejles i de programmer, der støttes af ESF;

22. anbefaler, at der ved gennemførelsen af den sociale søjles principper i ESF's programmer tages behørigt hensyn til behovet for at indføre integrerede foranstaltninger, som afspejler de særlige regionale forhold og udviklingen af arbejdsmarkedet i EU på mellemlang sigt — sådan som de lokale og regionale myndigheder allerede har givet udtryk for — samt beskæftigelsesudsigterne i EU;

23. fremhæver de store integrationsmuligheder mellem den sociale søjle og samhørighedspolitikken, da sidstnævnte på grund af den særlige flerniveauforvaltningsmodel på én og samme tid kan sikre gennemførelsen af projekter af europæisk tilsnit og respekten for de »sociale kontrakter«, der er typiske for de enkelte medlemsstater;

24. anser det for nødvendigt, at debatten om den sociale søjle ledsages af en første evaluering på EU-niveau af processen og de resultater, der er opnået i forhold til tematisk mål 9 (Social inklusion og bekæmpelse af fattigdom), og at denne evaluering foretages under hensyntagen til velfærdsmodellerne i de forskellige medlemsstater og de kriser/omstillinger, disse lande gennemgår, idet »søjleens« bidrag kan være svært at forstå uden disse realitetsindikatorer;

25. advarer mod eventuelle overlapninger mellem et fremtidigt program for strukturreformer og potentielle områder for støtte til strukturreformer inden for rammerne af de europæiske struktur- og investeringsfonde gennem en tematisk koncentration, der for indværende bygger på Europa 2020-strategiens målsætninger og — på et senere tidspunkt — dens afløser. I den sammenhæng opfordrer udvalget til, at man definerer rækkevidden af strukturreformer, der er berettigede til finansiel støtte fra EU på grundlag af kompetencer og europæisk merværdi, og foretager en klar sondering mellem støtte på grundlag af samhørighedspolitikken (artikel 175) og støtte på grundlag af administrativt samarbejde (artikel 197).

Anbefalinger for perioden efter 2020

26. Det Europæiske Regionsudvalg håber, at proceduren for fastlæggelse af forslaget til den næste FFR (flerårige finansielle ramme) sættes i gang i så god tid, at borgerne og de væsentligste interessenter kan inddrages i et hensigtsmæssigt omfang, således at man undgår, at vedtagelsen af forordninger og retningslinjer trækker i langdrag, hvilket forsinkede starten på den aktuelle programmeringsperiode;

27. gør med henvisning til RU-undersøgelsen »State of play and future challenges of the European Social Fund in promoting social cohesion in Europe's cities and regions« opmærksom på, at ESF forventes at spille en stadig større rolle i de kommende år, især i forhold til udfordringer som langtidsløshed, integration af unge på arbejdsmarkedet, en aldrende befolkning og marginalisering af perifert beliggende områder og grænseområder i EU, affolkning af landdistrikter, demografiske ændringer som følge af migration, integration af flygtninge og migranter, bekæmpelse af social udstødelse i byer, mangel på bestemte kompetencer og tilpasning af almene, erhvervsorienterede og videregående uddannelser til den teknologiske udvikling, bekæmpelse af social udstødelse af dårligt stillede grupper, støtte til uddannelse fra førskoleniveau

⁽⁴⁾ COR 1319/2014.

⁽⁵⁾ COR 03141/2017.

til efteruddannelse af seniorer, indsats i forhold til voksne med et lavt viden- og kompetenceniveau samt tilpasning af uddannelsesstandarder til behovene på arbejdsmarkedet i EU;

28. fastholder, at EGF og ESF supplerer hinanden som elementer i de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fondene), idet EGF er en mekanisme, som yder bistand på kort sigt, mens de langsigtede foranstaltninger støttes af ESI-fondene, som kan varetage opfølgende foranstaltninger på EGF's områder;

29. fremhæver den epokegørende karakter af den igangværende digitale revolution og de store omvæltninger på arbejdsmarkedet, som den fører med sig, og som der vil blive endnu flere af fremover. Det fremhæver de udfordringer, der følger heraf for uddannelsessystemerne, idet de skal tilpasse sig de nye kompetencer, der efterspørges, og udvide udbuddet af læringsmuligheder for alle borgere på alle niveauer af såvel almen som erhvervsrettet og videregående uddannelse;

30. foreslår, at der fremover fastlægges en række grundlæggende foranstaltninger under ESF for at sikre, at dårligt stillede unge får adgang til et minimumsuddannelsesniveau, og for at give dem de nødvendige midler til at opnå et passende kvalifikationsniveau;

31. anser det for yderst vigtigt at sikre den fleksibilitet, der er nødvendig for, at man kan tilpasse ESF-programmeringen til de nye udfordringer, der måtte opstå;

32. gentager, at det er nødvendigt at understøtte denne digitale revolution ved at fremme integrationen mellem på den ene side investeringer på det digitale område og på den anden side den personorienterede indsats, herunder over for dem, som er beskæftiget i lokale og regionale offentlige organisationer;

33. mener derfor, at de udfordringer, der følger af behovet for tilpasninger til den teknologiske udvikling og globaliseringen, kun vil kunne tackles med succes, hvis EU's forskellige incitaments- og støtteinstrumenter integreres og anvendes, så der skabes synergieffekter i forbindelse med opfyldelsen af de mål, der er fastlagt i de respektive strategier for intelligent specialisering;

34. er overbevist om, at ESF fortsat bør høre til blandt ESI-fondene og være en af grundstenene i den regionale samhørighedspolitik, hvis disse udfordringer skal kunne tackles hensigtsmæssigt, således at der kan skabes alle de mulige synergier fra integrationen med de aktioner, der finansieres med midler fra de øvrige strukturfonde og fondene til landdistriktudvikling. ESF bør reelt interagere med andre strukturfonde, navnlig med EFRU, med henblik på at nå frem til en integreret regionalpolitik i kraft af fælles aktioner mellem forskellige strukturfonde;

35. er endvidere overbevist om, at muligheden for at lade ESF være under delt forvaltning bør bevares, og afviser derfor på det bestemteste ethvert forslag om at tilbageføre ESF til en model, hvor den forvaltes direkte af Kommissionen, ligesom det også er imod enhver tanke om centralisering under medlemsstaternes eneansvar, medmindre dette er et krav i henhold til en medlemsstats institutionelle system;

36. mener nemlig, at en vigtig succesfaktor i gennemførelsen af ESF er dens bottom-up-tilgang, der muliggør en bedre tilpasning af foranstaltningerne til støttemodtagernes behov, idet der anvendes en metode med partnerskaber mellem EU-institutioner, medlemsstater, lokale og regionale myndigheder, det lokale erhvervsliv og de lokale arbejdsmarkedsparter;

37. opfordrer til indførelse af særlige mekanismer på lokalt og regionalt plan, der kan sikre koordination mellem ESF og andre ESI-fonde og -instrumenter. Disse mekanismer bør muliggøre komplementaritet på aktionsniveauet, herunder muligheder for støtte fra flere finansieringskilder inden for én aktion;

38. bakker op om, at andre fonde, der yder støtte på det sociale område og til arbejdsmarkedspolitikker, integreres i ESF (ESF+ eller paraplyfond), forudsat at man hermed vil opnå åbenlyse synergier, og at der bliver tale om en fond med delt forvaltning. Disse synergier vil komme til at fremstå klart med Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF), der er under delt forvaltning;

39. henviser til, at ESF fortsat vil spille en rolle på lokalt og regionalt niveau med hensyn til at tackle problematikken med skolefrafald og overgangen fra uddannelse til arbejde samt styrke uddannelsessystemets evne til at løse disse problemer;
40. gør opmærksom på, at en regional tilpasning af ESF kan sikre, at virksomhedernes kvalifikationsbehov i forskellige regioner opfyldes med den rette efteruddannelse og matchning af jobsøgende. ESF er af afgørende betydning for de bestræbelser, der gøres på regionalt niveau for at skabe kvalifikationer, og for omstillingen i brancher, der f.eks. står over for store udfordringer i forbindelse med digitaliseringen;
41. udtrykker samtidig bekymring for, at etablering af en paraply-ESF kunne resultere i, at der samlet set afsættes betydeligt færre midler til beskæftigelse og social inklusion og i, at de lokale og regionale myndigheder får en betydeligt svækket rolle i programmeringen og forvaltningen af disse fonde;
42. er enig i, at ESF skal være mere synlig inden for FFR, og mener, at det under afsnittet om samhørighedspolitikken vil være hensigtsmæssigt at oprette underafsnit for henholdsvis økonomisk, territorial og social samhørighed, idet det gerne ser, at FFR's struktur generelt bliver mere gennemsigtig, så det bliver nemmere for borgerne at tyde, hvad der er EU's prioriteter;
43. beklager, at Kommissionens nylige meddelelse om »En ny, moderniseret flerårig finansiel ramme for en Europæisk Union, der effektivt lever op til de valgte prioriteter for perioden efter 2020«⁽⁶⁾ ikke siger noget om, hvordan de sociale udfordringer for Den Europæiske Union bør tackles i den næste FFR, og kun giver aktørerne begrænsede muligheder for at påvirke Kommissionens forslag til den næste FFR, der skal forelægges den 2. maj 2018;
44. understreger, at realisering af målene for økonomisk udvikling og social inklusion kræver en helhedsorienteret og integreret tilgang, som bedst opnås gennem programmer, der finansieres med midler fra flere fonde eller en enkelt fond med et bredt og fleksibelt anvendelsesområde. Udvalget anerkender derfor betydningen af flerfundsinstrumenter for territorial udvikling såsom operationelle flerfundsprogrammer, integrerede territoriale investeringer (IT'er) og lokaludvikling styret af lokalsamfundet (CLLD) og afviser ethvert forsøg på at indføre krav om enkeltfundsprogrammer;
45. ser derfor gerne, at forordningen om fælles bestemmelser ikke blot forenkles, men harmoniseres yderligere, således at forskellene, kløfterne og overlapningerne mellem reglerne for fondenes drift reduceres til et minimum, og at reglerne gøres enkle og gennemsigtige, så der bliver tilstrækkelig fleksibilitet til skræddersyede løsninger, som udarbejdes på det lokale, regionale og nationale niveau, herunder en udvidelse af værktøjet for »resultatbaserede« betalinger som fælles handlingsplaner og forenklede omkostningsoptioner. Udvalget opfordrer i denne forbindelse til yderligere vejledning fra Kommissionen om anvendelsen af forenklede omkostningsoptioner på alle niveauer uden begrænsninger eller krav vedrørende minimumstærskler;
46. gør opmærksom på ESF's vigtige rolle i at følge op på de retningslinjer for beskæftigelse, uddannelse og social inklusion, der er formuleret i de landespecifikke henstillinger, og efterlyser en bedre afstemning mellem et reformeret europæisk semester og samhørighedspolitikken. Det europæiske semester bør demokratiseres yderligere på europæisk og nationalt niveau, defineres bedre med hensyn til den europæiske merværdi og EU's kompetencer samt i højere grad rette fokus på medansvar. En adfærdskodeks for inddragelsen af lokale og regionale myndigheder og en »strukturel dialog om samhørighedens tilstand i Europa«, der integreres i det europæiske semester, kunne bidrage hertil;
47. er derfor imod, at samhørighedspolitikken blot får en sekundær rolle under det europæiske semester, hvilket ville være en krænkelse af politikkenes traktatfæstede status, og håber i stedet på, at de lokale og regionale myndigheder på struktureret vis inddrages som partnere i processen omkring det europæiske semester, at der indarbejdes en territorial analyse i hele processen, og at der indføres regionspecifikke henstillinger, når dette er muligt;
48. foreslår, at det i tråd med udvalgets vedtagne udtalelser om »Indikatorer for territorial udvikling — BNP og mere« og om »Samhørighedspolitikken fremtid efter 2020« undersøges, om der — ud over BNP — er mulighed for at anvende andre indikatorer, der tager hensyn til demografiske, sociale og miljømæssige data som f.eks. indekset for sociale fremskridt i EU's regioner.

Bruxelles, den 22. marts 2018.

Karl-Heinz LAMBERTZ

*Formand for
Det Europæiske Regionsudvalg*

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, offentliggjort den 14. februar 2018.