

HU

HU

HU



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2010.3.31.
COM(2010)110 végleges

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A
TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A
RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK**

**Kohéziós politika: 2010. évi stratégiai jelentés a 2007–2013 közötti időszak
programjainak végrehajtásáról**

SEC(2010)360

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Kohéziós politika: 2010. évi stratégiai jelentés a 2007–2013 közötti időszak programjainak végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

Ez a közlemény első alkalommal nyújt teljes körű áttekintést a 2007 és 2013 közötti időszakra szóló kohéziós politikai programok megvalósításáról. Elsősorban a 27 nemzeti stratégiai jelentés alapján készült; e jelentések az ismertetett időszakra szóló kohéziós politika új elemét képezik¹.

A nemzeti stratégiai jelentéseket azért kezdeményezték, hogy a kohéziós politika közös irányítása keretében nemzeti szinten javítsák az átláthatóságot, és ösztönözzék az elszámoltathatóságot. A nemzeti stratégiai jelentések ezért kulcsfontosságú eszközök a tagállamok arra irányuló stratégiai kötelezettségvállalásai megvalósulásának nyomon követésében, hogy a kohéziós politikával magas szintű uniós célkitűzéseket teljesítsenek.

E közlemény célja, hogy elősegítse a vitát az uniós intézményekkel, tekintettel a kohéziós politikának az európai régiókban és a tagállamokban a fenntartható gazdasági és társadalmi fejlődés támogatása terén játszott jelentős szerepére. Mindezt szem előtt tartva a közlemény záró szakasza ajánlásokat tesz arra, hogy miként biztosítható a hatékonyabb végrehajtás annak érdekében, hogy maximalizálni lehessen a 2007–2013-as időszakra szóló programoknak a megerősített szakértői értékeléshez és a szakpolitika megismeréséhez adott hozzájárulását, többek között az Európa 2020 stratégiához nyújtható hozzájárulás érdekében.

A tagállamok beszámolóai szerint a strukturális változásokba történő beruházásra irányuló eredeti kötelezettségvállalások megvalósítása folyamatban van. Az aktív végrehajtás mintegy 18 hónapja alatt sor került az adott időszakra előirányzott teljes pénzügyi keret 27 %-át (vagyis több mint 93 milliárd EUR-t) elérő értékű projektek kiválasztására. Ezen átfogó tendencián belül ugyanilyen gyorsan vagy még gyorsabban kerülnek kiválasztásra az EU által prioritásként kezelt projektek. Ez nagyrészt annak tudható be, hogy a kohéziós politikai programok az új kihívásokra a pénzeszközök hatékonyabb felhasználása érdekében az irányítás rugalmasabbá tételével és egyszerűsítésével reagáltak, beleértve a Bizottság által javasolt, a Tanács és a Parlament által 2009-ben elfogadott szabályozási változások alkalmazását.

Sok uniós prioritású beruházás kapcsán számoltak be megfelelő haladásról; a tervezett beruházás teljes értékének legalább egyharmadát olyan projekteknek ítélték oda, amelyek például a következő területeket érintik: kutatás- és innovációösztönzés a kkv-knál, pénzügyi tervezés a kkv-k tőkével való ellátása érdekében (Pl. a JEREMIE kezdeményezés), a környezetbarát városi közlekedés ösztönzése, aktív munkaerő-piaci politikák és élethosszig

¹ Jogalap: Az 1083/2006/EK tanácsi rendelet 29. és 30. cikke (HL L 210., 2006.7.31., 25. o.). A nyilvánosság számára hozzáférhető jelentések a következő weboldalon olvashatók: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/reporting/index_en.htm

tartó tanulási politikák végrehajtása, valamint az oktatási és egészségügyi infrastruktúra megújítása. A tagállamok jelentései olyan területekre is kitérnek, ahol lassabb haladás tapasztalható, és egyértelmű a nyomon követés igénye.

A tagállamok jelentős erőfeszítéseket tettek annak érdekében, hogy olyan stratégiai jelentéseket készítsenek, amelyek a végrehajtás vonatkozásában egyaránt tartalmaznak releváns minőségi és számszerűsíthető elemeket is. A 2007–2013 közötti időszakra szóló programok sikeresen elindultak, de a helyi szintű kiadások még korai szakaszban járnak. Egyelőre még nem állnak rendelkezésre átfogó adatok a kimenetekről, eredményekről és a hatásokról. E tekintetben a 2012-ben benyújtandó stratégiai jelentések hoznak majd változást, melyek várhatóan átfogóbb beszámolót tartalmaznak majd, tanúsítva az eredményeket és az intézkedések első hatásait.

E közleményhez külön szolgálati munkadokumentumot² mellékeltek, amely beszámol az egyes projektek esetében elért eredményekről, röviden kommentálja a főbb tendenciákat, valamint bemutat 40 kiválasztott gyakorlatot a nemzeti jelentésekben szereplő bevált gyakorlatok közül.

2. GAZDASÁGI-TÁRSADALMI FEJLEMÉNYEK ÉS TENDENCIÁK

A 2008-ban kezdődő pénzügyi és gazdasági válság drasztikus változást hozott az EU gazdasági életében. Míg 2006-ban és 2007-ben – a nemzeti stratégiai referenciakeretek³ előkészítése során – a gazdasági növekedés 3 % körül volt, 2008 nyara óta a GDP nagymértékben csökkent, amit kezdetben a pénzügyi válság okozott. Az említett időszakot követően a foglalkoztatás visszaesett, a munkanélküliség mértéke pedig több mint egy évtizede nem volt ennyire magas. Emellett a fogyasztásban és a beruházásokban tapasztalt visszaesés is jelentős volt, és számos tagállamban drámai mértékben nőtt az államadósság is. Ebben az összefüggésben nem meglepő, hogy a legtöbb nemzeti jelentés a nemzeti stratégiai referenciakeretek elkészítésének idejére jellemző helyzetet veti össze a 2008-at követő helyzettel. Csaknem valamennyi jelentés a regionális vagy helyi különbségekre is kitér, míg több mint felük arra világít rá, hogy e változások hogyan befolyásolták a programokat.

A GDP növekedése az EU-ban már 2008-ban is nagyon alacsony volt (0,8%), 2009-ben pedig átlagosan több mint 4 %-kal csökkent. A recesszió különösen súlyosan érintette a balti államokat, ahol a visszaesés mértéke 14 % és 18 % közötti volt. 2009-ben csak Lengyelországban volt tapasztalható gazdasági növekedés (1,2 %). Az előrejelzések azonban a gazdasági fellendülés első jeleit mutatják. 2010-ben már újra gazdasági növekedés várható az EU-ban, bár mértéke még alacsony lesz, 2011-re pedig valamennyi tagállamban növekedni fog a GDP.

A munkanélküliség mértéke 2009 decemberében 9,6 %-ot mutatott, míg 2008 decemberében ez az arány 8,2 % volt⁴ volt. Egyes országokat különösen súlyosan érintett a válság. A munkanélküliség aránya mintegy duplájára nőtt az elmúlt egy év alatt Írországban és Spanyolországban, a balti államokban pedig megháromszorozódott. 2009 végén Lettországban (22,8 %) és Spanyolországban (18,8 %) mérték a legkiugróbb adatokat. A

² COM(2010)360., 2010.3.31.

³ A nemzeti stratégiai referenciakeretek olyan keretdokumentumok, amelyek az uniós stratégiai iránymutatásokat nemzeti szintre ültetik át.

⁴ Az Eurostat munkanélküliségre vonatkozó statisztikái, 2009. december, szezonálisan kiigazítva.

válság emellett a munkaerőpiac regionális különbségeit is felerősítette. Mivel várható, hogy a munkanélküliség aránya bizonyos ideig még magas marad, fennáll a tartós munkanélküliség és a szociális kirekesztődés veszélye.

A gazdasági válság az üzleti környezet és a fogyasztói bizalom erős romlását is kiváltotta. Az előző évhez viszonyítva a beruházások összértéke 2009-ben mintegy 15 %-kal, a fogyasztás körülbelül 3 %-kal csökkent. A termékek és szolgáltatások exportja drámaian, mintegy 20 %-kal visszaesett, a külföldi közvetlen beruházás pedig több közép- és kelet-európai országban csökkent⁵. Az állami kiadások anticiklikus szerepet játszva nőttek. Ez a növekedés elsősorban a nemzeti jóléti rendszerek kínálta védelemből és a tagállamok által az európai gazdasági fellendülési terv keretében elfogadott gazdaságélénkítési tervekből származott. A foglalkoztatás csökkenésének és a szociális kiadások növekedésének együttes hatása várhatóan jelentősen különbözni fog az egyes tagállamokban. 2007 és 2010 között a szociális kiadások az EU GDP-je viszonylatában várhatóan 27,5 %-ról 30,8% -ra nőnek.

A 2010 során elfogadásra kerülő ötödik kohéziós jelentés átfogóbb képet fog adni a gazdasági-társadalmi különbségekben végbement változásokról.

3. KIHÍVÁSOK ÉS A VÉGREHAJTÁSBAN ELÉRT ELŐRELÉPÉSEK

A nemzeti programok betekintést nyújtanak azokba az egymástól rendkívüli módon helyzetekbe, amelyek a 2007–2013-as programok megvalósításának háttéréül szolgálnak.

A tagállamok a gyors végrehajtást megnehezítő rendszerszerű akadályok tekintetében az alábbi fő problémákat említették:

- az uniós költségvetésre vonatkozó megegyezés késlekedése, a rendeletek és közösségi stratégiai iránymutatások⁶ elhúzódó elfogadása, valamint a programokra vonatkozó, ezt követő hosszadalmas tárgyalások⁷
- a pénzügyi ellenőrzés terén végbemenő változásokat tekintik a végrehajtást késleltető leggyakoribb oknak, mivel a tagállamoknak igazodniuk kell az új ellenőrző rendszerhez⁸
- az egymást átfedő programozási időszakok irányításának összetettsége⁹
- a feladatok nemzeti szinten való elosztásának átláthatatlansága, hiányzó tapasztalat, az igazgatási kapacitás hiánya mind az irányító hatóság, mind a kedvezményezettek részéről, valamint a közigazgatások belső átszervezési folyamatai¹⁰.

Számos jelentés kimondottan hivatkozik a 2008 őszen kezdődő globális gazdasági válságra mint a teljesítés nehezebbé válásának és a várható kereslet megváltozásának okára¹¹. A

⁵ Magyarország, Lettország, Szlovákia

⁶ HL L291., 2006.10.21., 11. o. - http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

⁷ Ausztria, Németország, Spanyolország, Litvánia

⁸ Ausztria, Belgium Ciprus, Cseh Köztársaság, Németország, Dánia, Észtország, Görögország, Spanyolország, Írország, Olaszország, Portugália, Szlovákia, Egyesült Királyság

⁹ Ausztria, Észtország, Görögország, Spanyolország, Finnország, Írország, Olaszország, Magyarország, Portugália, Egyesült Királyság

¹⁰ Bulgária, Románia, Litvánia

¹¹ Ausztria, Németország, Spanyolország, Írország, Portugália, Szlovénia, Egyesült Királyság

tagállamok egy csoportja a nemzeti vagy helyi közfinanszírozásban jelentkező fokozódó korlátozások hatását említette¹². Két tagállam számolt be arról, hogy EBB-kölcsönt vett igénybe a nemzeti társfinanszírozás biztosításához (Litvánia, Magyarország). A Cseh Köztársaság és az Egyesült Királyság is beszámolt arról, hogy az árfolyamváltozás további kihívást jelent. Egyes tagállamok viszont arról számoltak be, hogy a programjaik hasonló gyors ütemben indultak be, mint a múltban¹³.

A kohéziós politika gazdaságélénkítési intézkedései

A „Kohéziós politika: reálgazdasági beruházások” című közlemény¹⁴ (és az ezt támogató jogalkotási reformok) részletesen kidolgozta az európai gazdaságélénkítési terv¹⁵ lényeges elemeit, beleértve a tagállamoknak szóló ajánlásokat is. A tagállamok üdvözölték a gazdaságélénkítési csomagot. Mivel a válság a tagállamokat különbözőképpen érinti, a javasolt intézkedések igénybevétele tagállamonként változik.

- A legtöbb tagállam határozottan megerősíti, hogy az elfogadott stratégiák továbbra is relevánsak. A nemzeti stratégiai referenciakeretek, ahogy a programok többsége is, megfelelő rugalmasságot biztosítanak a változó gazdasági-társadalmi helyzet okozta kihívások kezeléséhez.
- Sok tagállam megvizsgálta, hogy van-e igény új szükségletek teljesítésére vagy a végrehajtás felgyorsítására. A válaszok között szerepelnek egyszerűsítési intézkedések (a kedvezményezettekre háruló terhek csökkentése), a prioritások között belső rugalmasság alkalmazása, a prioritásokra meghatározott keretösszegek módosítása más prioritások javára vagy a társfinanszírozási arányok megváltozása).
- A leggyakrabban igénybe vett intézkedések közé a munkaerőpiac aktiválását célzó intézkedések tartoztak, melyek a válság által leginkább érintettek irányultak (Európai Szociális Alap, ESZA), valamint a pénzügyi tervezési eszközök nagyobb arányú igénybevétele az eredetileg tervezett 3 milliárd EUR összegben – nem számítva a magántőke hozzájárulását – túlmenően (pl. JEREMIE és mikrofinanszírozási pénzeszközök a válság által érintettek számára, Németország). Néhány programot módosítottak új intézkedések, pl. energiahatékonysági beruházások lehetővé tétele érdekében.
- A további uniós előlegkifizetések 2009-ben a tagállamok számára 6,25 milliárd EUR-t jelentettek az előzetes finanszírozás arányának növelésére és a beruházások felgyorsítására. A legtöbb nemzeti jelentés részletesen beszámol ezek alkalmazásának módjáról, mely gyakran a nemzeti politikákban és eljárásokban eszközölt változtatásokkal járt.
- A Bizottság 2010 közepéig összefoglaló jelentést nyújt be a kohéziós politikai programozásnak a recesszióval összefüggésben történő mozgósításáról.

A 2009 júliusi, további szabályozási változtatásokra irányuló javaslataival kapcsolatban a Bizottság felkéri a Tanácsot és az Európai Parlamentet, hogy a minél korábbi döntés

¹² Németország, Spanyolország, Finnország, Litvánia, Lettország, Málta

¹³ Ausztria, Belgium, Németország, Svédország

¹⁴ COM(2008) 876, 2008.12.16..

¹⁵ COM(2008) 800, 2008.10.29..

érdekében gyorsítsák fel a javaslat vizsgálatát.

A legtöbb nemzeti jelentés erőssége abban rejlik, hogy bemutatja a végrehajtás nehézségei leküzdésére vagy ellensúlyozására hozott intézkedéseket is. A tagállamok bevált gyakorlatokra is hoztak fel példákat¹⁶, amelyek az alábbi tényezőket emelik ki mint a végrehajtás sikerének kulcstényezőit:

- szoros együttműködés a tagállamok és a Bizottság között a rendeletek és iránymutatások véglegesítése során;
- pozitív kapcsolatok a kohéziós politikai célkitűzések és az ágazati reformok között például az oktatás, tudomány/kutatás, egészségügy és üzleti környezet terén;
- az információs és kommunikációs technológiák alkalmazása;
- a beruházási tervek és szélesebb nemzeti reformok (regionális vagy helyi önkormányzati reform, államháztartási reform, környezetvédelmi vagy közbeszerzési szabályok reformja) pozitív hatásai, bár az egyes reformok megvalósítása terén mutatkozó késedelmek negatív hatást is kifejtenek;
- az igazgatási eljárások (nemzeti és/vagy regionális) egyszerűsítése;

a vállalkozások támogatása, a munkaerő-piaci különbségek csökkentésére irányuló intézkedések az alkalmazkodó képesség elősegítésével.

A 2004 óta az EU-hoz csatlakozott tagállamok számára egyértelmű, hogy a programozás szorosan összefügg a társadalmi befogadás terén jelentkező fő kihívások kezelésével, a gazdaság korszerűsítésével és az intézmények és kapacitások kiépítésével. Több stratégiai jelentésben szerepel a többszintű irányításnak és partnerségnek a programozásban betöltött szerepe az irányítás különböző szintjeinek mozgósítása és koordinálása, a civil társadalom és üzleti érdekek bevonása, valamint a különböző ágazati célkitűzések integrálása terén.

4. AZ ELFOGADOTT STRATÉGIÁK VÉGREHAJTÁSA ÉS A CÉLKITŰZÉSEK MEGVALÓSÍTÁSA TERÉN ELÉRT EREDMÉNYEK

Két bizottsági közlemény már betekintést nyújtott a 2007–2013-ra szóló programok elfogadott prioritásaiba az uniós növekedési és foglalkoztatási célok¹⁷, tágabb értelemben pedig a programokkal kapcsolatos tárgyalások eredményei¹⁸ terén. Röviden összefoglalva, a konvergencia-célkitűzés alá tartozó kevésbé fejlett régiók (a források 81 %-a) és a regionális versenyképesség és foglalkoztatás célkitűzése alá tartozó régiók (a források 15 %-a) esetében a pénzeszközök 65 %-át, illetve 82 %-át fordítják uniós prioritású területekre. A lisszaboni napirend keretében meghatározott magas szintű uniós prioritásokkal összhangban összesen mintegy 230 milliárd EUR-t különítettek el az uniós gazdaság korszerűsítésére irányuló beruházásokra.

¹⁶ A szolgálati munkadokumentum 3. szakasza bemutat 40-et a tagállamok által ismertetett 220 bevált gyakorlati projektből.

¹⁷ COM(2007) 798, 2007.12.11.

¹⁸ COM(2008) 301, 2008.5.14.

Az eredetileg a közösségi stratégiai iránymutatásokon, a nemzeti stratégiai referenciakereteken és a növekedésről és a foglalkoztatásról szóló integrált iránymutatásokon¹⁹ keresztül meghatározott célkitűzések megvalósításában elért haladást a projektszámokra vonatkozó, a nemzeti jelentésekben szereplő információk (kölségvetési juttatás a kiválasztott projekt számára), a kiadásokban mutatkozó korai tendenciák és az ellenőrzésből és értékelésből származó első adatok alapján az alábbiak mutatják be.

4.1. A végrehajtás felgyorsítása

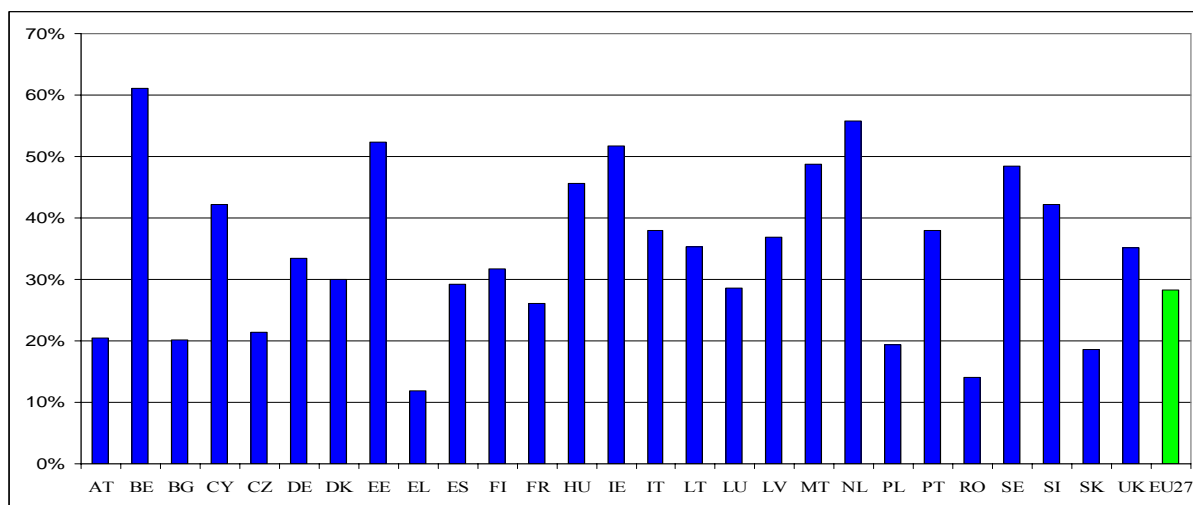
A kiválasztott projektek összértéke a jelentések szerint 93,4 milliárd EUR, ami az adott időszakra rendelkezésre álló uniós források több mint 27 %-át teszi ki. A projektkiválasztás ezen átlagos ütemét – amely a lisszaboni célkitűzések keretében kiválasztott kategóriák esetében is megvalósul a kiválasztás üteme tekintetében – mindhárom célkitűzés (konvergencia, regionális versenyképesség és foglalkoztatás, európai területi együttműködés) esetében betartják. A lisszaboni célkitűzés projektjeire a jelentések szerint összesen 63 milliárd EUR jut.

A végrehajtásban elért előrehaladás azonban tagállamonként eltérő, ahogy azt az 1. ábra is mutatja. Azon tagállamok esetében, ahol a haladás nem éri el az átlagos ütemet, fennáll a kockázata annak, hogy késni fog a megvalósítás, hacsak a projektkiválasztás és végrehajtás üteme fel nem gyorsul. A csatolt szolgálati munkadokumentum részletesebben is bemutatja a kiválasztott projekteket.

A beruházási szükségletek tekintetében az ezen időszakra már megállapított, meghatározott rendeltetésű uniós prioritások szorosan kapcsolódnak az Európa 2020 keretében megfogalmazott stratégiákhoz. A kategorizáló információs rendszer előnye, hogy a 86 meghatározott prioritási téma vizsgálható a kulcsfontosságú tematikus prioritások (közlekedés, energia) vagy a több területre is átnyúló szakpolitikai prioritások (innováció vagy éghajlatváltozás) szerint is.

¹⁹ COM(2007) 803, 2007.12.11.

1. ábra: A projektkiválasztás összesített arányszámai a jelentések alapján, tagállamonként



Az alábbi 1. táblázat a nemzeti jelentésekben szereplő kiválasztott projektek pénzügyi volumenére vonatkozó adatokat foglalja össze a közösségi stratégiai iránymutatásokban meghatározott prioritások alapján. Az adatok bemutatják a relatív előrehaladást a projektkiválasztás terén a különböző célkitűzések keretében.

1. táblázat: A 2007–2013-ra szóló lisszaboni prioritások megvalósításában elért haladás célkitűzés szerint

Lisszaboni prioritások			Külön nem kijelölt projektek		
Tervezett uniós beruházás (milliárd EUR)	A kiválasztott projektek juttatott összeg (milliárd EUR)	%	Tervezett uniós beruházás (milliárd EUR)	A kiválasztott projekteknek juttatott összeg (milliárd EUR)	%

I. Konvergencia

Beruházások és munkaerő számára vonzerővel bíró helyek	65,883	16,235	24,6%	76,579	20,340	26,6%
A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése	64,599	19,727	30,5%			
Több és jobb munkahely	42,860	11,020	25,7%	3,878	0,697	18,0%
Nemzeti szinten kijelölt cél	7,972	3,262	40,9%			
Területi dimenzió				11,095	3,036	27,4%
	181,315	50,244	27,7%	91,552	24,074	26,6%

II. Regionális versenyképesség és foglalkoztatás

Beruházások és munkaerő számára vonzerővel bíró helyek	2,531	0,827	32,7%	7,032	1,695	24,1%
A növekedést szolgáló tudás és innováció fejlesztése	18,601	4,740	25,5%			
Több és jobb munkahely	21,614	6,318	29,2%	0,463	0,076	16,3%
Nemzeti szinten kijelölt cél	0,714	0,193	27,0%			
Területi dimenzió				2,533	0,556	21,9%
	43,460	12,078	27,8%	10,027	2,327	23,2%

III. Európai területi együttműködés

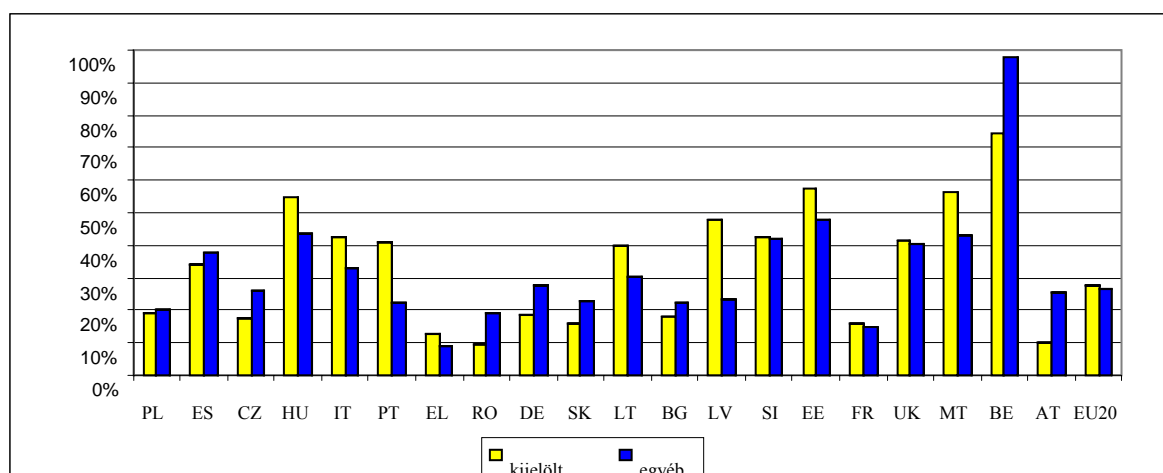
Beruházások és munkaerő számára vonzerővel bíró helyek	0,947	0,168	17,7%	2,913	0,745	25,6%
Improving knowledge and innovation for growth	1,971	0,462	23,4%			
More and better jobs	0,540	0,079	14,6%	0,505	0,137	27,2%
Területi dimenzió				0,482	0,138	28,7%
	3,458	0,709	20,5%	3,900	1,020	26,9%

Technikai támogatás				10,594	2,993	28,3%
---------------------	--	--	--	--------	-------	-------

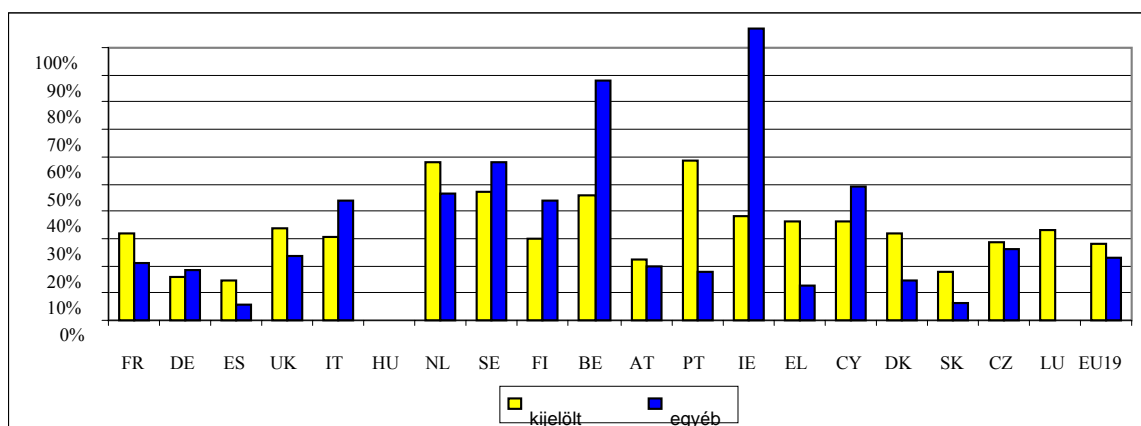
Összesen	228,233	63,031	27,6%	116,072	30,413	26,1%
-----------------	----------------	---------------	--------------	----------------	---------------	--------------

Sok tagállam megerősítette, hogy a meghatározott célra történő kijelölés követelménye révén a programozás célirányosabbá vált, és minősége javult. A tagállamok által szolgáltatott adatok lehetővé teszik annak elemzését is, hogy tagállamonként milyen haladás történt a meghatározott célokra kijelölt és nem kijelölt prioritásokat összehasonlítva. A 2. és 3. ábra a konvergencia-célkitűzés, illetve a regionális kompetencia célkitűzése tekintetében mutatja be a projektkijelölés viszonylagos haladást. Az ábra az abszolút pénzügyi jelentőség csökkenése (balról jobbra) szerint mutatja be a adatokat.

2. ábra: Lisszaboni prioritások – konvergencia-célkitűzés: a kiválasztott projektek száma az összes projekt százalékában kifejezve



3. ábra: Lisszaboni prioritások – regionális versenyképességi és foglalkoztatási célkitűzés: a kiválasztott projektek száma az összes projekt százalékában kifejezve

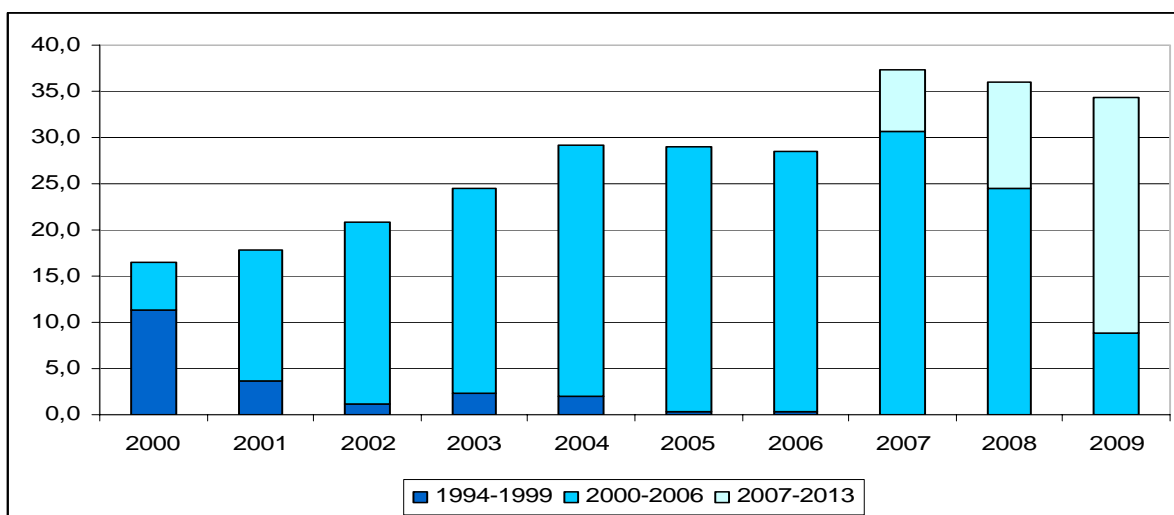


4.2. Kiadási tendenciák

A uniós finanszírozás kifizetése tekintetében a tagállamok 108 milliárd EUR-ban részesültek 2007 és 2009 között. 64 milliárd EUR a 2000–2006 közötti programok tényleges kiadásaira vonatkozott, míg 44 milliárd EUR az előlegekre és a 2007–2013 közötti programok tényleges kiadásaira (4. ábra).

A nemzeti jelentések a kiadásokról az egyes programok bontásában adnak információt, és kizárólag az utóbbi időszakra számolnak be. Mindaddig 23,3 milliárd EUR-t jelentettek be köztes költségként a 2007–2013 közötti időszakra vonatkozóan²⁰. 2009-ben a megelőző programok lezárását követően az új programok keretében az igazolt kiadások terén egyértelmű felgyorsulás következett be.

4. ábra: Uniós kifizetések a tagállamoknak, 2000-2009 (ERFA, ESZA és Kohéziós Alap – milliárd EUR folyó áron)



²⁰

Mivel a kifizetésre vonatkozó adatokról a tagállamok nem prioritási témák szerinti bontásban számolnak be, hanem az elfogadott programfinanszírozási táblázatok szerint, ebben a szakaszban a bevallott kiadások nem vehetők össze a kiválasztott projektekre vonatkozó adatokkal. Ezen oknál fogva a kifizetések tovább elemzése nem történt meg.

4.3. Ellenőrzés és értékelés

A különféle nemzeti és regionális irányító hatóságok számos mutatót használnak a megosztott irányítási rendszeren belül, ezek többségét azonban nem lehet uniós szinten összesíteni²¹. Uniós szinten a Bizottság csak bizonyos alapmutatók esetében tud adatokat összesíteni. Habár nem minden jelentés nyújtott információt a mutatók tekintetében, 19 tagállam jelentett az ERFA és a Kohéziós Alap alapmutatóiról. Az ajánlott alapmutatókról szóló jelentés biztató első lépés annak az irányába, hogy a kohéziós politika helyi szintű eredményeiről világos képet lehessen alkotni. Például 13 tagállam számolt be arról, hogy olyan programjaik indultak, vagy olyan projektcélokat hagytak jóvá, amelyek összesen bruttó 351 300 munkahely teremtésére irányulnak²², míg 8 tagállam²³ összesen bruttó 55 900 munkahely létrehozásáról számolt be.

2007-ben és 2008-ban az Európai Szociális Alap jelenlegi programjai csaknem 6 millió személyt értek el, akiknek 52%-a nő. Az intézkedések körülbelül egyharmada a munkavállalók segítésére irányult. Egyes intézkedések emellett a munkanélküliekre (a kedvezményezettek 33 %-a, akik közül 7 % tartósan munkanélküli), valamint kiszolgáltatott csoportokra, pl. migránsokra és kisebbségekre (13 %) irányultak.

20 nemzeti stratégiai jelentés számolt be a nemzeti és regionális értékelésekből szerzett tapasztalatokról. A Bizottság számára a nemzeti stratégiákról készített előzetes értékelés is arra a következtetésre jut, hogy a pénzeszközök jelentős mértékben járulhatnak hozzá az uniós magas szintű célokhoz, és rámutat arra, hogy a kohéziós politikai programozásban az uniós prioritások központi szerepet töltenek be²⁴.

A 2000–2006-ra szóló programok utólagos értékelése

A strukturális változásokba történő beruházások hatása csak idővel mutatkozik meg. A Bizottság folyamatban lévő, a 2000–2006-os programozási időszakra szóló utólagos értékelései a kohéziós politika helyi szinten elért eredményeiről tanúskodnak²⁵.

Az adatok azt mutatják, hogy az ERFA által támogatott vállalatoknál a beruházások növelésére került sor. A tagállamok arról számoltak be, hogy a 2. célkitűzés régióiban legalább bruttó 730 000 munkahelyet hoztak létre, a modellszámítások szerint pedig körülbelül nettó 612 000 munkahely jött létre az 1. célkitűzés régióiban.

A kohéziós politika hatására Európa régiói jobban kapcsolódnak egymáshoz: csak az ERFA 2000 km autópálya megépítését – az adott időszakban végbement összes autópálya-építés 24 %-a –, továbbá 4000 km hosszúságú vasútvonal felújítását vagy megépítését támogatta.

²¹ A végrehajtásról szóló éves jelentések részletes információval szolgálnak az egyes programoknak a megállapított mutatók és célok tekintetében elért haladásáról. Az 1828/2006/EK végrehajtási rendelet XXIII. melléklete adatokat tartalmaz az ESZA-műveletek résztvevőiről prioritásonkénti bontásban.

²² Ezen tagállamok: Ausztria, Belgium, Bulgária, Cseh Köztársaság, Németország, Finnország, Magyarország, Írország; Luxemburg, Hollandia, Lengyelország, Spanyolország, Szlovénia. A programcélok a kiválasztott projekteken alapuló programcélok összesítésének felelnek meg. Egyes tagállamok nem tettek jelentést ilyen programcélokról, hanem az adott időpontig jóváhagyott projektcélokat tüntették fel jelentésükben.

²³ Cseh Köztársaság, Németország, Finnország, Írország, Lengyelország, Spanyolország, Szlovénia

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/rado_en.htm

²⁵ Az ERFA és a Kohéziós Alap értékelései: http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/impact/index_en.htm az ESZA értékelései: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=701&langId=en>

Az ESZA megfelelő támogatást nyújtott a munkaerő-piaci reformok végrehajtása érdekében nemzeti és regionális szinten egyaránt. Az ESZA hatékony eszköznek bizonyult, amely hozzájárult ahhoz, hogy elmozdulás történjen a passzív munkaerő-piaci politikák alkalmazásától az aktív, sőt megelőző jellegű politikák felé azáltal, hogy a reformoknak pénzügyi és a koncepció kidolgozását elősegítő támogatást nyújtott, és lehetővé tette az intézkedések volumenének és hatókörének növelését.

Az ESZA által finanszírozott műveletek több mint 75 millió embert érintettek. A különböző aktív munkaerő-piaci politikai intézkedések csaknem 28 millió uniós polgárt érintettek, akik 50 %-a nő, csaknem háromnegyede munkanélküli és több mint egyharmada fiatal – 26 éven aluli – volt. Az oktatási és az egész életen át tartó tanulási tevékenységek csaknem 33 millió embert érintettek. Az érintettek 71%-a rendelkezett munkahellyel, 23 %-uk munkanélküli, 6 %-uk pedig inaktív volt. 62 %-uk fiatal, és csaknem egyharmaduk 26 és 54 év közötti volt.

A kohéziós politika az uniós irányelvekkel összhangban környezeti szempontból is javulást eredményezett: további 14 millióan részesültek vízellátási projektek eredményeiből, és még 20 millió embert érintettek az ERFA által társfinanszírozott szennyvízkezelési projektek, különösen az 1. célkitűzés alá tartozó területeken.

Végezetül az utólagos értékelés tanulságokat hordoz a szakpolitika számára az általa most és a jövőben elérhető hatás optimalizálása érdekében. E munka által a tagállamok és a Bizottság szolgálatai felismerhetik, milyen akadályok nehezítik az uniós szakpolitikák végrehajtását helyi szinten, és munkálkodhatnak azon, hogy a kohéziós politika finanszírozásán és mechanizmusain keresztül megszüntessék ezeket.

5. KÖVETKEZTETÉSEK ÉS AJÁNLÁSOK

A stratégiai jelentéstétel fontos előrelépés az elszámoltathatóság terén a projekt célkitűzéseinek megvalósítása tekintetében...

A tagállamok eleget tettek kötelezettségüknek, és jelentős erőfeszítést tettek, hogy beszámoljanak a haladásról. Várható, hogy az ezen első gyakorlattal szerzett tapasztalatok alapján a 2012. évi nemzeti jelentések már lényegre törőbbek lesznek, és sokkal inkább az eredményekre és a stratégiai fejlesztésekre koncentrálnak majd. Jóllehet a nemzeti jelentéseket az adott irányító hatóságokkal szoros együttműködésben készítették el, célszerű lett volna a nyilvános bemutatók és viták szisztematikusabb igénybe vétele.

...habár az első jelentéstételnek megvoltak a maga korlátai, de ígéretes kiindulópontot jelent a teljesítmény alaposabb szakértői értékeléséhez, ami ösztönzőleg hat az eredményorientáltabb megközelítésre.

A konkrét jogalap és meghatározott stratégiai célkitűzések következtében a stratégiai jelentések hatóköre a 2007–2013-ra szóló programokra korlátozódott. Ez mindössze részleges képet ad a szakpolitika hatásáról. Most, hogy a 2000–2006-ra szóló programok lezárultak, és a 2007–2013-ra szóló programokkal kapcsolatos kiadások üteme egyértelműen felgyorsult, a helyi kimenetekre és eredményekre vonatkozó adatok várhatóan hamarabb rendelkezésre állnak majd.

A kiválasztott projektekről történő jelentéstétel közös rendszere hasznosnak bizonyult, mivel a projektszatórnákon „valós idejű” adatokat bocsátott rendelkezésre. A tagállamoknak biztosítaniuk kell, hogy az éves programjelentéseket pontos és hiánytalan adatok kísérjék,

melyek lehetővé teszik az előrehaladás folyamatos ellenőrzését és a program tartalmának jobb megértését.

Biztató, hogy sok tagállam szolgáltatott adatokat az ERFA és a Kohéziós Alap fellépéseire vonatkozó, uniós meghatározású alapmutatók tekintetében, jóllehet ez nem volt kötelező. Erősíteni kell a közös mutatókról szóló jelentéstételt. A 2010 közepére elkészítendő specifikus programjelentéseknek és a következő, 2012. évi nemzeti stratégiai jelentéseknek elemezniük kell, hogy a programok milyen előrehaladást értek el a célkitűzések megvalósításában, és egyértelműen el kell mozdulniuk a befektetett eszközökről szóló jelentéstételtől az eredmények és első hatások bemutatása felé.

Ez a jelentéstétel fontos és időszerű mondanivalóval járul hozzá az arról szóló vitához, hogy a válságból való kilábalást gyorsíthatja-e a kohéziós politika azáltal, hogy fejlesztési szükségletek felé fordul, miközben reagál a válság hatásaira....

A nemzeti jelentések hangsúlyozták, hogy a 2007-ben elfogadott stratégiák alapvetően továbbra is helytállóak, és kiemelték, hogy a kohéziós politika milyen értékes szerepet tölt be a hosszú távú gazdasági fejlődés biztosítása érdekében.

Általánosságban az elfogadott stratégiák és célkitűzések megvalósítására irányuló intézkedések végrehajtása megfelelő ütemben zajlik, alkalmazkodva a gazdasági környezetben végbement drasztikus fordulathoz is. Az átlagosan 18 hónapja folyamatban lévő helyi szintű végrehajtás alatt a projektek 27,1 %-át kiválasztották, és a haladást a kiadások felgyorsulása is jelzi. Az elfogadott uniós prioritások végrehajtására irányuló projektek kiválasztása ugyanolyan gyors ütemben zajlik, mint azok a prioritások, amelyek nincsenek ily módon kijelölve Ezek közé az uniós prioritások közé többek között az alábbiak tartoznak: intelligens, környezetbarát, a társadalmi befogadást elősegítő beruházások az infrastruktúrába (energiahatékonyság, szélessávú hozzáférés, szociális infrastruktúrák), vállalkozástámogatás (ökoinnováció, pénzügyi tervezés) és rugalmas munkaerőpiacok.

Ez a pozitív előrelépés részben azzal magyarázható, hogy a tagállamok a programokon belül az elfogadott prioritások keretében rugalmas megközelítést alkalmaznak a változó szükségletek kezeléséhez. A 2008 végén született kohéziós politikai gazdaságélénkítési csomagot, amelybe megnövekedett előfinanszírozás, a kifizetések felgyorsítását segítő új szabályok és egyszerűsítések tartoztak, nagy arányban kezdték alkalmazni, emellett pedig a tagállamok maguk is egyszerűsítették saját szabályaikat.

Nincs ok azonban önelégültségre. Az e jelentéstétel keretében megosztott adatokkal a tagállamok lemérhetik előrehaladásuk ütemét a különböző uniós prioritásokon belül, összemérve az uniós átlaggal, és megállapíthatják, mely területeken tapasztalható megfelelő mértékű vagy lassú haladás.

A Bizottság ezért felkéri a tagállamokat a következőkre:

- hajtsák végre minél gyorsabban a már kiválasztott projekteket,
- gyorsítsák fel a minőségi projektek kiválasztását, hogy hozzájáruljanak az elfogadott programcélkitűzésekhez, különösen a jelenlegi gazdasági válságból való kilábalásra irányuló stratégia elősegítéséhez,

- biztosítsák azt, hogy a nemzeti költségvetésekre irányuló nyomás fokozódása közepette rendelkezésre álljon az elfogadott beruházások finanszírozásához szükséges társfinanszírozás, és így az uniós források teljes mértékben mozgósíthatók legyenek.

A Bizottság a maga részéről 2010-es közleményeiben ki fog térni arra, hogy véleménye szerint a 2007–2013-ra szóló kohéziós politika miként támogathatja az Európa 2020 számára kijelölt célkitűzéseket. Ezek a dokumentumok különösen azzal foglalkoznak majd, hogy a jelenlegi programok hogyan erősíthetik a foglalkoztatáspolitikákat, a társadalmi fellendülést és befogadást; hogyan támogathatják nemzeti és regionális szinten a fenntartható fejlődést és az innovációt. A Bizottság elkötelezett amellett, hogy tovább dolgozzon a tagállamokkal a programok végrehajtásának javításán, és megszüntesse a szűk keresztmetszeteket a különböző tematikus területeken.

...ugyanakkor értékes ellenőrzési eszközt nyújtva rámutat arra, hogy mely területek igényelnek további erőfeszítést...

A nemzeti jelentésekből is kitűnik, hogy a jelentős beruházási területeken induló projektek kiválasztása sokszor késedelmes. A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy fordítsanak figyelmet e prioritási területekre, szükség esetén azzal, hogy cselekvési tervvel korrigálják a késlekedéseket, amíg még rendelkezésre áll e célra idő. A Bizottság a következő prioritási területeken tárt fel késedelmet vagy a tagállamok összességét tekintve egyenlőtlen előrehaladást:

- Az elért haladásról szóló jelentés és az értékelések eredményei alapján **a vasúti ágazatban** a tagállamok egy központi csoportja esetében nehézségekbe ütközik a jelentős beruházások előkészítése.
- **Egyes energetikai és környezeti beruházások** a vártnál lassabban haladnak. Ezt a tagállamoknak és régióknak korrigálniuk kell, hogy a projektek teljes mértékben hozzájárulhassanak az EU-nak a fenntartható fejlődéssel kapcsolatos célkitűzéseéhez;
- A **digitális gazdaság** területének beruházásai – a szélessávú hozzáférés elterjesztése és az ikt-eszközök kiaknázása az állami és az üzleti szférában – a többi területen tapasztaltnál átlagosan lassabb ütemben valósulnak meg, a teljesítmény ingadozó, bár vannak bevált gyakorlatok;
- A **társadalmi befogadás** prioritásának teljesítésében tapasztalt előrehaladás viszonylag lassú, és nem jelentkezik egyenlően az alapok és programok tekintetében. Intézkedésekre van szükség az uniós források mozgósításához annak érdekében, hogy a projektek hozzájárulhassanak az Európa 2020 stratégiában a szegénység felszámolása tekintetében meghatározott célkitűzés teljesítéséhez.
- Az **irányítási és kapacitásépítési** intézkedések megvalósításában szintén késedelem figyelhető meg, amire figyelmet kell fordítani az állami szféra teljesítményének javítása érdekében, különösen a válságra való tekintettel.

...az Európa 2020 stratégiához való első hozzájárulások érdekében.

A számos prioritási területen már elért haladást követve és figyelmet fordítva a késedelmekre, a tagállamok, régiók és a programok érdekelt felei felelősséget vállalva képesek lesznek megvalósítani a 2007–2013-ra szóló programok célkitűzéseit. A Bizottság felkéri a

tagállamokat, hogy nagyobb átláthatósággal, fokozott hálózatszervezéssel és a bevált gyakorlatok cseréjével, valamint a kohéziós politikai prioritásokkal kapcsolatos tapasztalatokból tanulva javítsák a programok végrehajtását, így nyújtva rendkívül fontos, kezdeti támogatást az Európa 2020 stratégiához, úttörő kezdeményezéseihez és számszerűen meghatározott célkitűzéseikhez.