



Brüsszel, 2014.7.23.
COM(2014) 473 final

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

**Hatodik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról: a növekedést és a
munkahelyteremtést szolgáló beruházások**

{SWD(2014) 242 final}

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

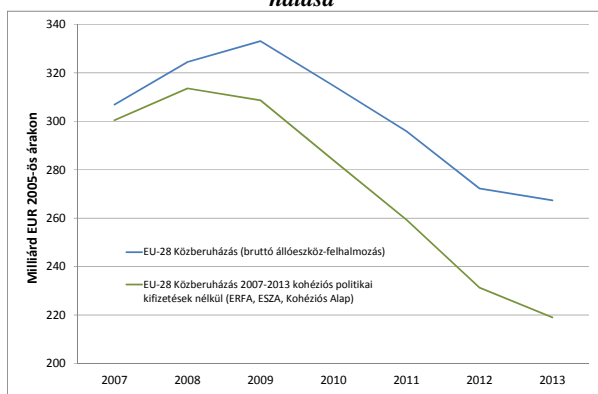
Hatodik jelentés a gazdasági, társadalmi és területi kohézióról: a növekedést és a munkahelyteremtést szolgáló beruházások

1. BEVEZETÉS

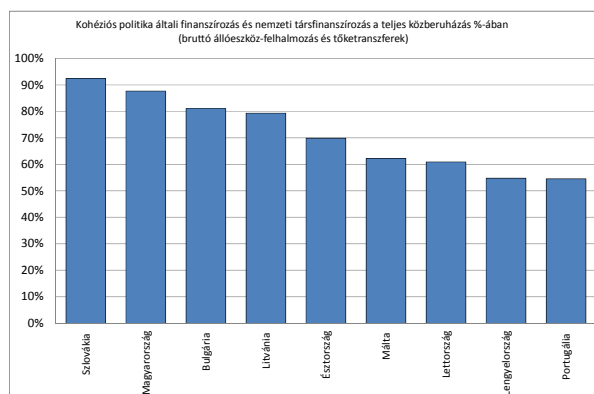
Jóllehet az elmúlt években a nemzeti kormányoknak kiadáscsökkentést kellett alkalmazniuk költségvetéseik kiegyensúlyozására, és a magánfinanszírozás forrásai kimerültek, a tagállamok és a régiók a kohéziós politika keretében továbbra is hozzáfértek a növekedésre és munkahelyteremtésre irányuló fontos beruházásokat finanszírozó támogatásokhoz.

A válság mélyrehatóan érintette a nemzeti és a regionális költségvetéseket és az összes beruházási területen korlátozta a rendelkezésre álló finanszírozást. Az EU egészére vetítve a közberuházások 2008 és 2013 között reálértékben 20 %-kal estek vissza. Görögországban, Spanyolországban és Írországban ez a visszaesés mintegy 60 %-os volt. A közép- és kelet-európai országokban – ahol jelentős mértékű a kohéziós politika keretében nyújtott finanszírozás – a közberuházások (bruttó állóeszköz-felhalmozásban mérve) harmadával csökkentek. A kohéziós politika nélkül a válság által leginkább sújtott tagállamokban a beruházások további 50 %-kal estek volna vissza. Ezekben az országokban a kohéziós támogatás jelenleg a beruházási költségvetés több mint 60 %-át teszi ki.

1. ábra: A kohéziós politika közberuházásokra gyakorolt hatása



2. ábra: A kohéziós politika aránya a közberuházásokban



A gazdasági válság megfordította a GDP és a munkanélküliségi ráta konvergenciájának hosszú ideje tartó uniós tendenciáját. A válság a szegénységben vagy társadalmi kirekesztettségben élők számának emelkedésével is járt. Ezáltal nehezebbé vált az Európa 2020 stratégia számos célkitűzésének a teljesítése.

Például a 277 uniós régió közül 210-ben emelkedett a munkanélküliség 2007 és 2012 között. Ez az emelkedés e régiók közül 50-ben a munkanélküliségi ráta több mint kétszeresére emelkedését jelentette. A helyzet kifejezetten aggasztó a fiatalok körében, hiszen 2012-ben a régiók mintegy felében az ifjúsági munkanélküliség aránya 20 % felett volt. Ennek eredményeképpen sok régió nem tudott még hozzájárulni az Európa 2020 stratégia azon kiemelt céljának teljesítéséhez, hogy 2020-ig 75 %-ra emelkedjen a 20 és 64 év közöttiek foglalkoztatása.

A Bizottság és a tagállamok mellett, hogy továbbra is központi szerepet biztosítottak a fejlődés hosszú távú strukturális akadályai kezelésének, a válságra válaszul néhány kohéziós beruházást olyan területekre irányítottak, ahol a gazdasági tevékenységre és foglalkoztatásra gyakorolt hatás közvetlenül és azonnal jelentkezik. Így 2013 végéig több mint 45 milliárd EUR-t – vagyis a teljes pénzügyi forrás 13 %-át – átcsoportosították. A források átcsoportosítása a növekvő munkanélküliség és a társadalmi kirekesztettség enyhítését, valamint az innováció és a kutatás-fejlesztés (K+F), a vállalkozástámogatás, a fenntartható energia, továbbá a társadalmi és oktatási infrastruktúra terén megvalósuló beruházások fenntartását célzó intézkedések támogatására irányult.

A Bizottság emellett javaslatot tett a válság által leginkább érintett tagállamok likviditásának növelésére vonatkozó intézkedésekre is. Ezen intézkedések Európai Parlament és Tanács általi elfogadása lehetővé tette a nemzeti hozzájárulások csökkentését és több mint 7 milliárd EUR összegű pótlólagos előlegkifizetést eredményezett. A nemzeti társfinanszírozás további, mintegy 2,1 milliárd EUR összegű csökkentését ugyancsak jóváhagyták.

A tények azt mutatják, hogy a kohéziós politika beruházásai jelentős hatást gyakorolnak.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) 2007 és 2012 között közel 600 000 munkahelyet teremtett. Ez a szám az ugyanezen időszakban, a pénzügyi válság beállta óta elvesztett munkahelyek becsült számának mintegy 20 %-át teszi ki. Az ERFA támogatást nyújtott 200 000, kis- és középvállalkozással összefüggő projekt és 80 000 induló vállalkozás számára, finanszírozásban részesített 22 000, kutatásra és üzleti együttműködésre irányuló projektet, széles sávú hozzáférést biztosított 5 millió ember számára és további 5,5 millió ember részére lehetővé tette a szennyvízkezelő rendszerhez való csatlakozást. Emellett a kohéziós politikán belüli uniós beruházások révén a főbb európai közlekedési hálózatokból megépült 3 000 km (a TEN-T teljes hálózatának 15 %-a), és a kevésbé fejlett tagállamokban megduplázódott a K+F-re fordított állami finanszírozás mértéke.

Az Európai Szociális Alap (ESZA) 2007 és 2012 között 68 millió egyéni projektrésztvevőt támogatott. Az ESZA támogatását követően 5,7 millió munkanélküli vagy inaktív személy talált munkahelyet, és az ESZA-ból kapott támogatásnak köszönhetően mintegy 8,6 millió képesítést szereztek. Több mint 400 000 új induló vállalkozást vagy önálló vállalkozóvá válást jelentettek. Mindezek hozzájárultak egyfelől a GDP esésének visszafogásához számos országban, másfelől a munkanélküliség további növekedésének megakadályozásához.

E beruházások hatásai a következő pár év során erősödni fognak, mivel a tagállamok 2015 végéig használhatják fel a 2007–2013 közötti programok forrásait, és időeltolódás van aközött a két időpont között, amikor egy beruházás megvalósul és hatása mérhetővé válik.

A kohéziós politika a 2014–2020 közötti programozási időszak 450 milliárd EUR-t kitevő (a nemzeti társfinanszírozást is tartalmazó) teljes költségvetésével az EU legfontosabb beruházási területe lesz. A kohéziós politika biztosítja a legnagyobb hozzájárulást a kkv-k, a K+F és innováció, az oktatás, az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság, a környezetvédelem, a munkanélküliséggel és a társadalmi kirekesztéssel szembeni küzdelem támogatására, az uniós polgárokat összekötő infrastruktúra fejlesztésére, valamint a közigazgatások korszerűsítésére. Strukturális reformokkal kísért beruházásai kulcsszerepet játszanak majd a növekedés és a munkahelyteremtés támogatásában és az Európa 2020 stratégia intelligens, fenntartható és inkluzív növekedésre irányuló célkitűzéseinek teljesítésében.

A kihívást e források legeredményesebb és leghatékonyabb felhasználásának biztosítása, hatásuk maximalizálása, a fellendülés megszilárdítása és az EU abban való segítése jelenti, hogy megerősödve és versenyképesebben kerüljön ki a válságból.

Az új kohéziós politika teljesen összhangban áll az Európa 2020 stratégiával és annak a foglalkoztatással, a kutatással-fejlesztéssel, az éghajlattal, az energiával, az oktatással, a szegénység és a társadalmi kirekesztettség elleni küzdelemmel kapcsolatos kiemelt céljaival, valamint illeszkedik az európai szemeszterhez és az uniós gazdasági kormányzás folyamatához. Ezért a kohéziós politika keretében megvalósuló beruházásokat a tagállamok által az integrált iránymutatás és a nemzeti reformprogramok keretében követett szakpolitikák támogatása, valamint a vonatkozó tanácsi országspecifikus ajánlások figyelembevételére céljára is felhasználják. A Bizottság emellett felkérheti a tagállamokat, hogy az országspecifikus ajánlásokban beazonosított új feladatok teljesítése érdekében módosítsák partnerségi megállapodásaikat és operatív programjaikat.

Ez a közlemény összefoglalja a kohéziós finanszírozás előző programozási időszakban véghezvitt teljesítményeit, továbbá ismerteti a kohéziós politika reformja kapcsán a 2014–2020 közötti időszakra bevezetett főbb elemeket¹, valamint a Bizottság és a tagállamok között jelenleg folyó tárgyalásokból kirajzolódó tendenciákat. A közleményt szolgálati munkadokumentum kíséri, amely elemzést nyújt a tagállamok és a régiók előtt álló társadalmi-gazdasági és irányítási kihívásokról, illetve értékeli a kohéziós politika és a közberuházások gazdasági és társadalmi egyenlőtlenségekre kifejtett hatását.

2. FORMÁLÓDÓ POLITIKA: BERUHÁZÁS A RÉGIÓK VERSENYKÉPESSÉGÉBE AZ EMBEREK ÉLETKÖRÜLMÉNYEINEK JAVÍTÁSA ÉRDEKÉBEN

Az EUSZ a kohéziós politika célkitűzéseiként a gazdasági, társadalmi és területi egyenlőtlenségek csökkentését határozza meg, méghozzá a kevésbé fejlett régiók számára nyújtott külön támogatás biztosítása révén.

A kohéziós politika az idők során a készségek fejlesztése és a munkaerő-piaci esélyek növelése, a régiók elérhetőségének javítása, az adminisztratív kapacitás kiépítésének támogatása, a kutatási intézmények, egyetemek és az üzleti szféra közötti kapcsolatépítés, valamint a kis- és középvállalkozások számára nyújtott szolgáltatások révén járult hozzá az életszínvonal és a gazdasági lehetőségek uniós régiókon belüli javításához. A kohéziós politika a gazdasági növekedés fő mozgatórugóinak támogatása révén hozzájárul az uniós régiók növekedésének felgyorsításához.

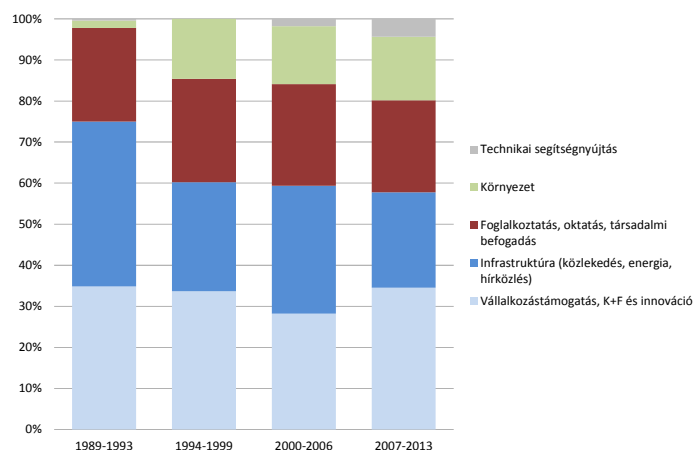
Gyökereihez hűen az idők folyamán a kohéziós politika is fejlődött és alakult. A politika a kezdeti időszakban csupán nemzeti célokra fókuszált és olyan előre meghatározott tagállami projekteket finanszírozott, amelyek csekély európai befolyással rendelkeztek. Az idők során bevezetésre kerültek a többéves programozásra, a nagyobb stratégiai jelentőséggel bíró beruházásokra és a regionális, illetve helyi partnerek nagyobb fokú bevonására irányuló alapelvek.

A politika keretében biztosított támogatás zöme következetesen a kevésbé fejlett régiókra és tagállamokra összpontosult, ugyanakkor a beruházások terén elmozdulás történt az infrastruktúráról a kkv-k támogatása, az innováció, az innovatívabb foglalkoztatás- és szociálpolitika irányába. Ezt az elmozdulást a (mind a 2004 után csatlakozott, mind a régebbi) tagállamok korábbi időszakok kohéziós politikája által támogatott infrastrukturális fejlődése tette lehetővé.

A 3. ábra a beruházások összetételének 1989 óta végbement változását ismerteti.

¹ Lásd a 2013. december 20-i HL L 347. lapszámot.

3. ábra: A kohéziós politika kevésbé fejlett régiókra irányuló beruházásainak összetétele (1989–2013)



A nehéz infrastruktúrára (főleg közlekedésre) irányuló beruházások aránya a politika indulásakor, majd a 2004-es bővítést követően volt kiemelkedő, amikor is egyértelmű infrastrukturális hiányokkal rendelkező országok csatlakoztak az EU-hoz. A Kohéziós Alap 1990-es években történő létrehozásával a környezetvédelmi beruházások fokozottan relevánssá váltak, és segítették a tagállamok és a régiók megfelelését az ezen a területen hozott uniós irányelveknek és rendeleteknek. A termelőágazatra és főként a kkv-kra irányuló beruházások viszonylag állandóak maradtak.

Az emberekbe történő befektetés (oktatás, foglalkoztatás társadalmi befogadás) szintje viszont relatív értelemben némileg csökkent. Ennek ellenére az ESZA szerepe – mint a humántőkébe való befektetés eszköze – jelentősen erősödött, legutóbb a gazdasági válság tagállami munkaerőpiacokra gyakorolt drámai hatásának eredményeként. Ezt kezelendő új intézkedésként a 2014–2020-as időszakra szóló szabályozási keret a kohéziós politika költségvetésének egy minimumként meghatározott részét (23,1 %) az ESZA számára különíti el. Erre azért van szükség, hogy biztosítani lehessen a humántőkére, foglalkoztatásra, társadalmi befogadásra, közigazgatási reformra és intézményi kapacitásépítésre irányuló befektetéseknek az Európa 2020 stratégia célkitűzései teljesítéséhez szükséges szintjét.

A kohéziós politika a 2007–2013 közötti időszakban első alkalommal nyújtott támogatást – elsősorban az ESZA-n keresztül – a közigazgatás és az igazságszolgáltatás – korszerűsítésére és reformjára a konvergenciaországokban. E támogatás célja a közszolgáltatások működésének, elérhetőségének és minőségének javítása, a tényeken alapuló politikai döntéshozatal előmozdítása, valamint a szociális partnerekkel és a civil társadalommal közösen folytatott politika megvalósítása.

Végezetül a források technikai segítségnyújtásra szánt aránya jelentősen emelkedett a 2000–2006-os időszak óta, ami azt tükrözi, hogy az intézmények megfelelő működése kritikus fontosságú a kohéziós politika keretében megvalósuló programok eredményes irányítása szempontjából.

A beruházásoknak a gazdasági fejlettség szintjéhez igazítása révén a kohéziós politika az idők során alkalmazkodni tudott az egyes régiók változó szükségleteihez. Ennek ellenére a politika formálódása nem volt olyan egyértelmű, mint amire számítani lehetne. A tények azt mutatják például, hogy előremutató lépés volt 2007–2013-ban a finanszírozás egy részének uniós prioritásokra történő kötelező elhatárolása, de az eredmények vegyesek, és a források továbbra is szétaprózódnak.

Az is egyre egyértelműbbé vált, hogy a kohéziós politika eredményessége stabil makrogazdasági politikák, kedvező üzleti környezet és erős intézmények függvénye. A nem

megfelelő politikák, valamint a közigazgatási és intézményi hiányosságok egyes esetekben korlátot szabtak a finanszírozás eredményességének. A kohéziós politikához közvetlenül kapcsolódó területek uniós szabályozásának nemzeti jogba történő átültetése terén is maradtak hiányosságok. Jóllehet voltak kísérletek a működő stratégiai, intézményi és közigazgatási keretek rögzítésére, alkalmazásuk továbbra is mérlegelési jogkörön alapuló és rendszertelen maradt.

Végezetül az alapok végrehajtása nagyobb mértékben összpontosított a kiadásokra és az irányítási szabályoknak való megfelelésre, mint a célkitűzések teljesítésére. A programcélkitűzések esetenként homályosak voltak, ami megnehezítette az eredmények nyomon követését és értékelését. A célok kitűzése összetett feladat, és néhány tagállam olyan célokat határozott meg, amelyek nem voltak kellően ambiciózusak. Mindez korlátozta a beavatkozások hatásainak értékelésére és az annak a megértésére irányuló kapacitást, hogy melyik intézkedések voltak a legeredményesebbek és miért.

3. AZ EREDMÉNYESSÉG AZ ÚJ KOHÉZIÓS POLITIKA KÖZPONTI ELEME

A kohéziós politika reformjával kapcsolatos, 2013 decemberében véget ért tárgyalások nyomán sikerült megoldást találni ezekre a hiányosságokra.

A reform a beruházási politika megvalósítására összpontosít. A kohéziós politikai célkitűzések összhangba kerültek az Európa 2020 stratégiával, és a beruházások tervezésekor rendszeresen figyelembe veszik a vonatkozó országspecifikus ajánlásokat. Öt fő elképzelés mentén a kohéziós politika működési kereteit is megújították.

3.1. A kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak kedvező környezetben kell működniük

Az új kohéziós politika illeszkedik az uniós gazdasági kormányzás folyamatához és az európai szemeszterhez, mivel a keretében megvalósuló beruházásokat nem lehet függetleníteni attól a gazdasági környezettől, amelyben megvalósításukra vállalatok születnek.

A 2014–2020 közötti időszakban az uniós támogatás eredményességét aláásó, nem fenntartható költségvetési és gazdasági politikák elkerülése érdekében a finanszírozás felfüggeszthető, ha a tagállam nem teljesíti az uniós gazdasági kormányzás folyamatában kapott ajánlásokat.

Nem szabad, hogy bizonytalan politikák vagy szabályozási, igazgatási és intézményi akadályok aláassák a beruházás eredményességét. Ezért a tagállamoknak és a régióknak egy sor előfeltételnek kell megfelelniük. Ezek az előfeltételek úgy vannak kialakítva, hogy biztosítsák a beruházások olyan egyértelmű stratégiai szakpolitikai keretbe épülését, amely előmozdítja a kohéziós finanszírozás, a megfelelő közigazgatási kapacitás és például a megkülönböztetésmentességgel, a nemek közötti egyenlőséggel, a fogyatékkal élőkkel, a közbeszerzéssel és az állami támogatással kapcsolatos minimumkövetelmények tiszteletben tartásának végrehajtására irányuló európai uniós jog gyors átültetését.

Különösen fontos, hogy minden beruházási területnek pontosan meghatározott stratégiára kell épülnie. Például nem lehet beruházást végezni a közlekedés területén addig, amíg nem fogadnak el átfogó nemzeti vagy regionális közlekedési stratégiát. Hasonlóképpen, a K+F és innováció területén megvalósuló beruházásokat olyan „intelligens szakosodási stratégia” keretében kell foglalni, amelynek része az elképzelés kialakítására, a versenyelőnyök azonosítására, a stratégiai prioritások megállapítására és az egy adott régió tudásalapú fejlesztési potenciáljának maximalizálását célzó intelligens politikák kihasználására irányuló folyamat. Összefoglalva: a projekteknek kell a stratégiákat követniük és nem fordítva.

3.2. A kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak a forrásokat kisszámú prioritásokra kell összpontosítaniuk és maximalizálniuk kell e prioritások hozzáadott értékét

A tagállamoknak és a régióknak korlátozott számú, uniós jelentőséggel bíró területre kell összpontosítaniuk a finanszírozást. Az ERFA nagy részét az Európa 2020 stratégia középpontjában álló négy prioritásra: az innovációra és kutatásra, a digitális menetrendre, a kkv-knak nyújtott támogatásra és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra fogják fordítani.

Az ESZA forrásainak legfeljebb öt beruházási prioritásra való koncentrálása támogatni fogja a teljesítmények és eredmények európai szintű megszilárdulását. Emellett egyértelműbb kapcsolatot fog biztosítani az európai foglalkoztatási stratégiával és a foglalkoztatásra vonatkozó integrált iránymutatással. Az ESZA költségvetésének legalább 20 %-a a társadalmi befogadás előmozdítására, valamint a szegénység és a megkülönböztetés elleni küzdelem támogatására lesz elkülönítve.

Az ifjúsági munkanélküliség rendezésének sürgető szükségére tekintettel elindult a 6 milliárd EUR-t kitevő ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés, amelyen keresztül célzott finanszírozást nyújtanak az ifjúsági garancia Unión belüli megvalósításához. Ennek révén minden fiatal számára megfelelő foglalkoztatást vagy képzést ajánlanak az iskola befejezését vagy a munkanélkülivé válását követő négy hónapon belül. Az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés olyan régiókra irányul, amelyek esetében kiemelkedően magas az ifjúsági munkanélküliség aránya.

A régióknak és a tagállamoknak egyértelmű választást kell tenniük a célkitűzéseik terén. Ennek révén a források kritikus tömege érhető el, ami érzékelhető hatást biztosít és garantálja, hogy a beruházások olyan területeken valósuljanak meg, amelyek közvetlen és azonnali hatással vannak a növekedésre és a munkahelyteremtésre.

3.3. A kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak egyértelmű célkitűzéseket és eredményeket kell meghatározniuk

A kohéziós politika sikerét eredményeinek és hatásának mérése révén lehet majd megállapítani. A reformok ezért arra összpontosítanak, hogy a jobb teljesítménymutatókon, jelentéstételen és értékelésen keresztül nagyobb figyelem forduljon az eredmények felé.

A tagállamoknak és a régióknak a programok kidolgozása során meg kell határozniuk a programidőszak végére elérni kívánt eredményeket. A programoknak meg kell határozniuk, hogy a javasolt tevékenységek miként fognak hozzájárulni e célkitűzések eléréséhez és az előrehaladás mérésére teljesítménymutatókat kell megállapítaniuk egyértelmű viszonyítási alapokkal és célokkal. Az átláthatóság és az elszámoltathatóság növelése céljából minden programnak eredményességmérési kerettel kell rendelkeznie.

Kiegészítő ösztönzésként mintegy 20 milliárd EUR-t (azaz a kohéziós politika költségvetésének 6 %-át) elkülönítették arra, hogy 2019-ben azon programok között osszák el, amelyek bizonyították, hogy jó úton haladnak célkitűzéseik teljesítésében.

3.4. A kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak előtérbe kell hozniuk a városokat

A városok kulcsszerepet játszhatnak a kohéziós politikában és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítésében. Az európaiak több mint kétharmada városban él. A városok produktívak és innovatívok, továbbá vezető szerepet vállalhatnak az intelligens növekedés megvalósításában. Erőforrás-hatékonyabbak lehetnek (például a területelvonás, a talajlezáródás és az energiahasználat minimalizálása révén) és például környezetbarát

infrastruktúra révén részt vehetnek a fenntartható növekedés megvalósításában. Tekintettel arra, hogy a városokban jelentősek a jóléti egyenlőtlenségek, valamint fokozottan van jelen a társadalmi kirekesztés és a szegénység, azok alapvető szerepet töltenek be az inkluzív növekedés előmozdításában.

Ezen okokból kifolyólag az ERFA forrásainak mintegy fele a városokra fog irányulni a 2014–2020 közötti időszakban. Az új kohéziós politika céljai között szerepel a városok arra való felkészítése is, hogy az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek teljesítését előmozdító politikákat dolgozzanak ki és hajtsanak végre. A kohéziós politika ehhez kapcsolódóan minimumösszeget (az ERFA 5 %-a) állapít meg a fenntartható városfejlesztésre irányuló integrált beruházásokra és garantálja, hogy a projektek kiválasztásában a városoké lesz a főszerep.

A Bizottság emellett pályázatokat fog kiírni az innovatív várospolitikai fellépésekre irányuló új program keretében megvalósuló projektek támogatására olyan városok számára, amelyek hajlandók új ötleteket kipróbálni a városfejlesztés terén.

3.5. A kohéziós politika keretében megvalósuló programoknak minden szinten nagyobb mértékben kell bevonniuk a partnereket

A 2014–2020 közötti időszakra szóló politikai keret abból indul ki, hogy valamennyi nemzeti, regionális és helyi szintű partner – a többszintű kormányzásra és a szociális partnerek és civil társadalmi szervezetek bevonására irányuló alapelvek mentén – be lesz vonva a programozás minden szintjén. Az európai partnerségi magatartási kódex² Uniós szinten elsőként tervvel szolgál a tagállamok számára ahhoz, hogy miként éri el és vonják be ezeket a partnereket a programok kidolgozásába, majd végrehajtásába, nyomon követésébe és értékelésébe. A partnerségek különösen eredményesek lehetnek a közösségek irányította helyi fejlesztési stratégiák megvalósításában. Az új szabályozás a szociális és civil társadalmi partnerek kapacitásépítésére irányuló intézkedéseket is tartalmaz.

4. AZ ELMÉLET ÁTÜLTETÉSE A GYAKORLATBA: A TÁRGYALÁSOK SORÁN FELSZÍNRE KERÜLŐ TÉNYEK

A Bizottság e közlemény elfogadása idején már kézhez kapta mind a 28 partnerségi megállapodást, és addig az időpontig mintegy 150 operatív programot nyújtottak be hozzá³. Jelenleg folynak a tárgyalások a tagállamokkal és a régiókkal, ezért a következők csak jelzésértékűek arra nézve, hogy a tagállamok milyen mértékben építették be az új stratégiákba és programokba a reform főbb elemeit.

A rendelkezésre álló információkból néhány nagyon bátorító tendencia és néhány kihívás rajzolódik ki.

Összességében mintegy 336 milliárd EUR-t allokáltak a növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások cél keretében a nemzeti és regionális programok számára. A források a következőképpen oszlanak meg: 187,5 milliárd EUR az ERFA, 63 milliárd EUR a Kohéziós Alap, és 85 milliárd EUR az ESZA számára, amely utóbbi összeg magasabb az ESZA számára a szabályozás alapján elkülönítendő, 80 milliárd EUR-t kitevő minimumösszegnél⁴.

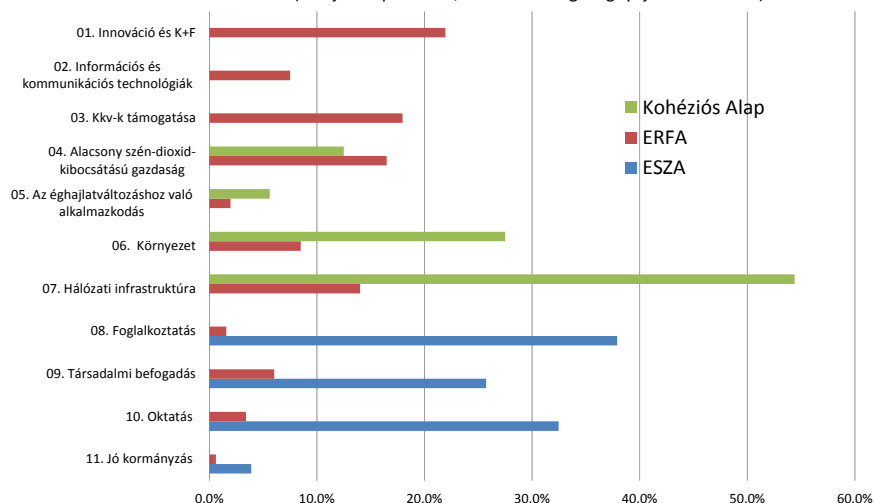
4. ábra: A finanszírozási prioritásokhoz rendelt források alaponként (2014–2020) a teljes alap %-ában

² Lásd a 2014. január 7-i, felhatalmazáson alapuló bizottsági rendeletet (C(2013) 9651 final).

³ A Bizottság négy partnerségi megállapodást már elfogadott.

⁴ A növekedést és munkahelyteremtést szolgáló beruházások cél pénzügyi forrásai az ERFA-ból (a területi együttműködés támogatása kivételével), az ESZA-ból és a Kohéziós Alapból származnak. Az ábrák a június 1-jei helyzetet tükrözik, amely a programtárgyalások fényében még változhat.

A finanszírozási prioritásokhoz rendelt források alaponként, 2014–2020
(a teljes alap %-ában, a technikai segítségnyújtás kivételével)



Mintegy 124 milliárd EUR-t rendeltek a K+F és innováció, az IKT, a kkv-k és az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság prioritásokhoz. Ez a 2007–2013 közötti időszakhoz képest közel 22 %-os növekedést jelent. Ennek az összegnek a legnagyobb részét az ERFA finanszírozza (116,5 milliárd EUR), a fennmaradó részt pedig a Kohéziós Alap.

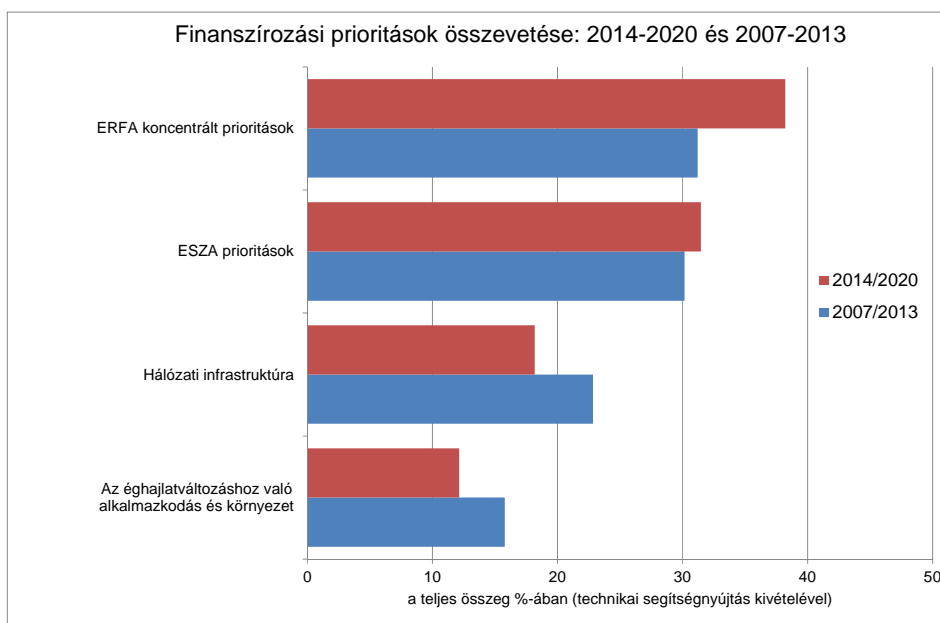
98 milliárd EUR-t fordítanak majd a foglalkoztatással, társadalmi befogadással és oktatással kapcsolatos intézkedésekre. Ennek az összegnek a legnagyobb részét az ESZA finanszírozza: foglalkoztatás (30,7 milliárd EUR), társadalmi befogadás (20,9 milliárd EUR) és oktatás (26,3 milliárd EUR).

59 milliárd EUR-t különítettek el a közlekedési és energiahálózati infrastruktúra számára, amely 21 %-os csökkenést jelent a 2007–2013 közötti időszakhoz képest.

Közel 4,3 milliárd EUR-t szánnak a hatóságok intézményi kapacitásépítésére és a közigazgatás és a közszolgáltatások hatékonyságának növelésére (jó kormányzás). Ez az összeg az elmúlt időszakhoz képest 72 %-os növekedést jelent.

Az új programozási időszakban így egyértelműen megváltozott a finanszírozási prioritások súlya a 2007–2013 közötti időszakhoz képest. A tagállamok és a régiók többet fordítanak majd az ERFA prioritásaira (K+F és innováció, IKT, kkv-k és alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaság) és az ESZA prioritásaira (foglalkoztatás, társadalmi befogadás, oktatás és kormányzás). Ennek fejében kevesebb pénz jut a hálózati és környezeti infrastruktúrára. Az infrastrukturális beruházások visszaesése különösen a fejlettebb tagállamok esetében szembeszökő.

5. ábra: A finanszírozási prioritásokhoz rendelt források 2014–2020 és 2007–2013 között, a teljes összeg %-ában



A Bizottság által az alacsony szén-dioxid-kibocsátású gazdaságra helyezett hangsúly eredményeként láthatóan megnövekedtek az erre a területre irányuló beruházások: több mint 38 milliárd EUR támogatást fog kapni az alacsony szén-dioxid-kibocsátású és az éghajlatváltozás hatásaival szemben ellenállóképes gazdaságra való áttérés. Számos ország különös hangsúlyt fektetett az energiahatékonyságra és a megújuló energiák fejlesztésére. Egyes esetekben azonban a beruházás és az éghajlatváltozással kapcsolatos célkitűzés tekintetében várt eredmények közötti kapcsolatot egyértelműbbé kell tenni.

A magas munkanélküliség és a növekvő szegénység jelentette kihívások fényében egyes partnerségi megállapodásokban nagyobb hangsúlyt kaphatott volna az inkluzív növekedés. A Bizottság továbbá úgy véli, hogy az oktatásra szánt finanszírozás mértéke jelenleg nem megfelelő a kijelölt prioritások megvalósításához. Egyes partnerségi megállapodásokban alacsony prioritást kaptak a társadalmi befogadást szolgáló aktív intézkedések. A jobb társadalmi eredmények és a társadalmi változásokra jobban reagáló beruházások biztosítása érdekében a programozásba jobban bele kell ágyazni a szociálpolitikai reformot.

Emellett néhány partnerségi megállapodásban és operatív programban az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésre vonatkozó információk túlságosan általánosak, és nem határozzák meg, hogy miként valósul meg ez az új kezdeményezés, illetve hogy támogatja-e az ifjúsági garanciák végrehajtását, és ha igen, hogyan. Néhány program esetében az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezés által támogatott tevékenységeket fokozottabban a munkahelyteremtésre kell irányítani.

Mindamellet, hogy léteznek a roma kisebbség integrációjára irányuló országspecifikus ajánlások, néhány tagállam nem irányoz elő kifejezetten a marginalizálódott közösségekre vonatkozó prioritást, ami megnehezíti annak értékelését, hogy mennyi finanszírozást szánnak erre a szakpolitikai területre. Egyes tagállamok nem kezelik megfelelően e célcsoport szükségleteit, vagy részletesebben ki kell fejteniük stratégiájukat és beavatkozási logikájukat.

A közigazgatás korszerűsítését és az igazságszolgáltatás minőségét a versenyképesség és az inkluzív növekedés kulcstényezőjeként tartják számon. Sok tagállam tervez olyan intézkedéseket hozni, amelyek megszilárdítják közintézményeiket és az eredményesebb politikák végrehajtása, a jobb adminisztratív szolgáltatások, a gyorsabb bírósági eljárások, a

közintézmények fokozottabb átláthatósága és integrációja, valamint a politikai döntéshozatal különböző szakaszaiban biztosított nagyobb nyilvánosság érdekében javítják azok kapacitását. Ennek ellenére számos olyan tagállamnak, ahol kihívást jelent a közigazgatási reform, nincs egyértelmű stratégiája, és a célkitűzések hiányosak és zavarosak, noha e reform a munkahelyek, a növekedés és a versenyképesség támogatásához elengedhetetlen lenne. Továbbá e tagállamok némelyike esetében nem is született egyértelmű politikai kötelezettségvállalás a reformmal kapcsolatban.

Tisztán látható, hogy a tagállamok komolyan vették azt a kitételt, hogy a beruházás előkészítésekor a programvégrehajtást megelőzően kell egyes feltételeket teljesíteni. Nem volt azonban zökkenőmentes a folyamat, és a Bizottságnak sok esetben akcióterveket kell elfogadnia a követelmények jól meghatározott határidőn belül történő teljes körű teljesítésére vonatkozóan. A tagállamok számára kifejezett nehézségeket okozó feltételek olyan területeket érintenek, ahol át kell ültetni az uniós irányelveket, vagy ahol az uniós szabályozást a gyakorlatban kell alkalmazni.

A gazdasági átalakulás felgyorsítása és az ismeretbeli hiányosságok felszámolása céljából intelligens szakosodási stratégiák születtek nemzeti és regionális szinten. Nagyobb hangsúlyt kell fektetni a támogatás puha formáira, a piacvezérelt kutatás és az üzleti szférával folytatott együttműködés támogatására. Fennáll a veszélye annak, hogy nem történik változás a kv-k támogatását illetően, jöhetnek a támogatásokat igényeikre és növekedési potenciáljukra kellene szabni ahhoz, hogy jelentős tőkeáttételi hatást és gyors elterjedést lehessen biztosítani.

Néhány tagállam olyan programokat is kidolgozott, amelyek egyértelmű kapcsolatot létesítenek a digitális gazdaság és az innováció között. Ez azért fontos, mert a konkrét akadályok felszámolása és a piacvezérelt megoldások ösztönzése beruházásokat tesz szükségessé a nagy sebességű széles sáv és az IKT terén. Például a kevésbé fejlett régiók lemaradásának megakadályozása érdekében alapvetően fontos, hogy a széles sávra irányuló beruházások új generációs hálózatokra összpontosuljanak. A kohéziós politika, a Horizont 2020 és más uniós programok közötti szinergia a nemzeti és regionális szintű intelligens szakosodási stratégiák szempontjából is kritikus fontosságú.

2014 és 2020 között 16 ország mintegy 88 programja fog több alap keretében finanszírozást kapni, egyítve az ERFA, a Kohéziós Alap és az ESZA forrásait. Mindez várhatóan a különböző politikákat, alapokat és prioritásokat együttesen kezelő integrált megközelítést fog előmozdítani.

A politika eredményesebbé, eredményorientáltabbá és még inkább teljesítményalapúvá tétele érdekében a tagállamoknak és a régióknak részletes célkitűzéseket és célokat kell meghatározniuk. Fontos, hogy a programok ne túl általánosan fogalmazzák meg a célokat és ne tartalmazzanak nagyszámú lehetséges tevékenységet annak érdekében, hogy maximális rugalmasság álljon fenn a projektek későbbi szakaszban történő kiválasztása során. Fontos szempont, hogy amennyiben a célkitűzések és a célok nem kellően ambiciózusak és részletesek, nagyon nehéz lesz értékelni a politikát és jelentőségteljes nyilvános vitát folytatni róla. A tárgyalási folyamat során a Bizottság ezekre a kockázatokra fog összpontosítani.

A partnerségi megállapodások tervezete jórészt a partnerekkel folytatott ésszerű párbeszéd eredményeként jött létre, jöhetnek utalnak arra jelek, hogy egyes esetekben ez a párbeszéd nem volt megfelelő, nem voltak be fontos érdekeltek, vagy a dokumentumok későbbi verziójában nem jelentek meg a kapott megjegyzések. A Bizottság körültekintően meg fogja vizsgálni, hogy a tagállamok miként alkalmazták a partnerségi magatartási kódexet az érdekeltek valódi részvételének biztosításához.

Végül, de nem utolsó sorban az új időszak szilárd kormányzási és koordinációs mechanizmusokat tesz szükségessé nemzeti és regionális szinten egyaránt a programok közötti összhang biztosítása, az Európa 2020 stratégia és az országspecifikus ajánlások támogatása, valamint az átfedések és a hiányosságok elkerülése érdekében. Ez különösen fontos a regionális programok számának átfogó növekedése fényében (az ESZA programok esetében ez a növekedés közel 60 % a 2007–2013 közötti időszakhoz képest).

5. KÖVETKEZTETÉS

A növekedés és munkahelyteremtés, valamint a gazdasági és társadalmi különbségek csökkentésére irányuló célok elérését segítő a 2014–2020 közötti időszakban az EU költségvetésének egyharmadát a kohéziós politika keretében megvalósuló beruházásokra fordítják. A kohéziós politika emellett az Európa 2020 stratégia célkitűzéseit segítő legnagyobb uniós szintű beruházási eszköz, amely számos területen a legjelentősebb hozzájárulást biztosítja. A támogatott területek között vannak például a kkv-k, a K+F és innováció, a képzett és versenyképes munkaerőbe való befektetés, a munkanélküliséggel és a társadalmi kirekesztéssel szembeni küzdelem, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodás és a környezetvédelem.

A makrogazdasági hatást gazdasági modellek jelzik. Például a várakozások szerint a kohéziós politika fő kedvezményezett országokban a GDP átlagosan akár 2 %-kal, míg a foglalkoztatás körülbelül 1 %-kal lehet magasabb a végrehajtási időszakban.

A kohéziós politika termelékenységösztönző hatásai azonban a programok lezárása után is folyamatosan erősödni fognak. A becslések szerint ezen országok GDP-je 2030-ig több mint 3 %-kal meg fogja haladni azt a szintet, amely támogatás nélkül állna fenn. Ez azt jelenti, hogy a 2014–2030 közötti időszakban a fő kedvezményezett országokban elköltött minden euró után várhatóan több mint három euróval lesz magasabb a GDP.

E hatások valóra váltása érdekében azonban elengedhetetlenül fontos, hogy a tagállamok és a régiók véghezvigyék a reformokat és a politikát eredményes befektetési eszközként vegyék igénybe. Ezért döntő fontosságúak a jelenleg folyó tárgyalások, amelyek szilárd stratégiák kialakítására, kisszámú fő beruházási prioritás beazonosítására, ambiciózus célok megállapítására és annak biztosítására irányulnak, hogy a mikro- és makrogazdasági feltételek maximalizálják a kohéziós politika keretében társfinanszírozott beruházások hatását.

A Bizottság 2017-ben eredményjelentést nyújt be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak a programok kezdeti előrehaladásáról. Ez áttekintést nyújt majd arról, hogy az egyes tagállamok és régiók milyen előrelépést tettek a programjaikban meghatározott célkitűzések teljesítése terén, és jelezni fogja, hogy jó úton haladnak-e a tervezett eredmények elérésében.