

A Régiók Európai Bizottsága véleménye – Az ESZA félidej, a 2020 utáni időszakra vonatkozó javaslatot előkészítő értékelése

(2018/C 247/03)

Előadó: Catuscia Marini (IT/PES), Umbria régió elnöke

POLITIKAI AJÁNLÁSOK

A RÉGIÓK EURÓPAI BIZOTTSÁGA

Kohéziós politika

1. felhívja a figyelmet a regionális kohéziós politika mint az Európai Unió alapvető szakpolitikája fontosságára, amennyiben az az uniós szerződésekben rögzítetteknek megfelelően – minden kormányzati szintet bevonva és felelőssé téve, valamint figyelembe véve a területi sajátosságokat – az Európai Unió céljainak elérését szolgálja;
2. hangsúlyozza, hogy a kohéziós politika az európai szakpolitikák egyik leginkább figyelemmel kísért és vizsgált területe, ahogyan az könnyen látható a számos elvégzett vizsgálatból, valamint az Európai Bizottság által rendszeres időközönként elkészített és több fórumon megvitatott kohéziós jelentések eredményeiből;
3. felhívja a figyelmet e szakpolitika átfogó jellegére, melynek köszönhetően azt az uniós polgárok széles körben ismerik, ez pedig elősegíti Európa pozitív megítélését a polgárok körében egy olyan történelmi időszakban, amikor az Uniónak nagy szüksége van a róla kialakult kép javítására;
4. fontosnak véli, hogy új, minden európai politikát érintő, jogilag kötelező érvényű, közös stratégiai keret jöjjön létre, amely megtartja a meglévő, több forrásból finanszírozott területi végrehajtási eszközöket (az integrált területi beruházást (ITI) és a közösségvezérelt helyi fejlesztést (CLLD)). Az egymást kiegészítő célokra irányuló szakpolitikák közötti szinergiák biztosítása érdekében hasonlóan fontosnak tartja egy hatékony, minden esb-alapra kiterjedő, közös rendelkezésekről szóló rendeletet kidolgozását;
5. emlékeztet a kohéziós politika jövőjéről 2017 májusában elfogadott, aktuális véleményére⁽¹⁾, valamint a 2018 februárjában, az egyszerűsítés tárgyában elfogadott véleményére⁽²⁾, amelyben ismertette azokat a fő irányvonalakat, amelyek lehetővé teszik e politikának az elsősorban a hangsúlyosabb eredményorientáltság és a további egyszerűsítés érdekében történő további javítását;
6. mindazonáltal tisztában van azzal, hogy a kohéziós politika eredményei és hatásai nem kapnak elég hangsúlyt, így e politikát nem értéklik megfelelően, ami kedvezőtlenül érintheti a strukturális alapok közvélemény általi megítélését;
7. következőképpen egy olyan hatékonyabb és inkluzívabb kommunikációs eszköz kialakítását szorgalmazza, amely az alapok felhasználásával kapcsolatosan pozitív és vonzó narratívát képes létrehozni;

Az Európai Szociális Alap szerepe

8. emlékeztet arra, hogy az Európai Szociális Alap (ESZA) volt az Európai Unió első finanszírozási eszköze, melyet az 1957-es Római Szerződés hozott létre, és továbbra is ez a legfontosabb uniós eszköz, amely a foglalkoztatáspolitikára, a társadalmi befogadással kapcsolatos politika és az oktatáspolitikára közvetlenül a polgárokra irányul, és amely fontos szerepet játszik a közigazgatások és az igazságszolgáltatás megreformálásában; az ESZA ugyanis támogatja a teljes foglalkoztatottságot, a munka termelékenységének és az esélyegyenlőségnek a javítását célozza, előmozdítja a társadalmi befogadást, és csökkenti az egyes európai régiók közötti, továbbá az azokon belüli, valamint az egyes városok és vidéki térségek közötti foglalkoztatási ráták közötti különbséget;

⁽¹⁾ CdR 1814/2016.

⁽²⁾ CdR 4842/2017.

9. kiemeli az ESZA-finanszírozású programok megvalósításából eredő pozitív hatásokat: a becslések szerint a 2007 és 2014 közötti időszakban 9,4 millió uniós polgár talált munkát, és 8,7 millió jutott szakképzéshez az ESZA-támogatásnak köszönhetően ⁽³⁾;
10. sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy számos tagállam korlátozta az ESZA-intézkedések társfinanszírozását, gyakran a költségvetési konszolidációs politikákból fakadóan, és arra kéri a tagállamokat, hogy gondoskodjanak elegendő nemzeti társfinanszírozásról;
11. mindazonáltal kiemeli az ESZA – az előző programozási időszak utolsó éveiben megerősödött – egyfajta „automatikus stabilizáló” szerepét az európai gazdaságélénkítési terv intézkedéseinek támogatásában a gazdasági válság során, a gazdaságélénkítési terv ugyanis így, az uniós társfinanszírozási ráták növelésével és az előfinanszírozás modulálásával kellőképpen rugalmasnak mutatkozott egyrészt az aszimmetrikus gazdasági sokkhatásokat elszenvető régiókban megvalósuló szociális beruházások biztosítása, másrészt az adott kihívásokra való reagálás, valamint a legveszélyeztetettebb és a válság hatásainak leginkább kitett csoportok érdekében való beavatkozás tekintetében;
12. szorosabb kapcsolatot sürget a szociálisan kirekesztett személyek aránya és a források elosztása között. Hangsúlyozza, hogy egy még inkább területileg célirányos és markánsabban helyalapú megközelítés elősegítené a hatékonyabb forrásfelhasználást és az eredményesebb támogatást;
13. azt is hangsúlyozza, hogy továbbra is alapvető fontosságú az ESZA szerepe a szociális politikákba irányuló közberuházások teljes részarányának szempontjából, hiszen a szociális infrastruktúrára irányuló beruházásokkal kapcsolatos elmaradásokat évente legalább 100–150 milliárd euróra becsülik az EU-ban, a 2018–2030-as időszakra vetítve pedig összesen 1,5 billió euróról van szó. Az Európai Stratégiai Beruházási Alap (ESBA) csak nagyon korlátozottan kompenzálja ezeket a hiányosságokat, mivel jelenleg csupán az elfogadott finanszírozás 4%-a támogat szociális infrastruktúrával kapcsolatos projekteket; hangsúlyozza, hogy meg kell találni az egyensúlyt, és el kell kerülni az átfedéseket az ESZA keretében társfinanszírozott társadalmi tőkébe való tervezett beruházások és egy jövőbeli lehetséges InvestEU Alap keretében finanszírozott szociális, készségfejlesztési és humántőke-beruházások között;
14. üdvözli a 2014 és 2020 közötti időszakban az ESZA szerepének megerősítése érdekében bevezetett intézkedéseket – mind az aktuális foglalkoztatáspolitikák, mind pedig a társadalmi befogadás terén –, köztük az ESZA garantált minimális részarányát, az ifjúsági foglalkoztatási kezdeményezésre (IFK) irányuló egyedi intézkedéseket és az eredményekre és a hatékonyságra fektetett hangsúlyt;
15. kiemeli a jelenlegi programozási időszakban a 2017. évi stratégiai jelentés szerint eddig elért pozitív eredményeket: 4,2 millió munkanélkülit és 2,1 millió inaktív személyt érintenek a munkaerőpiacra való bejutást megkönnyítő intézkedések; 14,6 milliárdos oktatási és képzési beruházás, 700 000 ember részvételével, akik továbbfejlesztették készségeiket; 634 000 fogyatékkal élő személy kapott segítséget az álláshoz jutásban;
16. rámutat az ESZA magas európai hozzáadott értékére a korábbi és a jelenlegi programozási időszakokban, mivel az ESZA-fellépések számos tagállamban és régióban kézzelfogható és számszerűsíthető hatást fejtettek ki az olyan kérdések kezelését illetően, mint például a magas munkanélküliségi ráták, a demográfiai hanyatlás és a szegénység, melyeket európai prioritásként határoztak meg az Európa 2020 stratégia keretében;
17. megállapítja annak fontosságát, hogy a források jelentős részét a helyi és területi önkormányzati hatóságok megerősítésére és kapacitásépítésére fordították, hogy azokat – többek között az egyes tagállamok reformterveivel összhangban – a strukturális reformok végrehajtásában támogassák;
18. aggodalmát fejezi ki ugyanakkor a peremterületek és a vidéki területek integrációjának elősegítésére irányuló intézkedések késedelmes végrehajtása miatt, és sürgeti, hogy a leghátrányosabb helyzetű városi és vidéki területeken fordítsanak nagyobb figyelmet a társadalmi befogadás előmozdítására, különösképpen ami a fiatalok társadalmi és gazdasági integrációját illeti;

⁽³⁾ Bizottsági szolgálati munkadokumentum: Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes (SWD(2016) 452 final).

A szociális dimenzió az európai szakpolitikákban

19. úgy ítéli meg, hogy a szociális jogok európai pillére fontos elemét képezi mindannak, amivel az EU hozzájárul a gazdasági és szociális fejlődéshez, a megkülönböztetés és a társadalmi kirekesztés elleni küzdelemhez, a polgárok munkaerőpiaci igényekhez való alkalmazkodásának elősegítéséhez, a polgároknak a digitális forradalomban rejlő lehetőségek kihasználására való felkészítéséhez, illetve védelmezésükhöz az uniós határokon belüli és kívüli, egyre növekvő fenyegetettséggel és bizonytalansággal szemben;

20. újfent hangsúlyozza, hogy milyen fontos a határregiók számára, hogy a munkajogi és egészségbiztosítási akadályok megszüntetésével (adózási akadályok felszámolása, álláskeresői járadék exportálása és nyugdíjjogosultságok átvitele) megkönnyítsék a munkavállalók számára a határokon át történő mozgást. Azt is megismétli, hogy a helyi és regionális önkormányzatok az EURES-szolgáltatásokat igénybe vevő ingázók számára nyújtott konzultációval és a létező, határokon átnyúló struktúrákkal kapcsolatban is jelentős szerepet játszhatnak⁽⁴⁾;

21. következképpen hangsúlyozza, hogy különösen fontos a szociális jogok európai pillére, amely az európai napirend középpontjába helyezi a szociális dimenziót. Ezzel kapcsolatban hangsúlyozza, hogy a szociális pillér és az ESZA között össze kell hangolni a létrehozandó stratégiákat és célkitűzéseket⁽⁵⁾, és úgy véli, hogy a pillérben meghatározott 20 alapelv közül az ebből a szempontból releváns elveket tükrözni kell az ESZA által támogatott programokban;

22. javasolja, hogy a szociális pillér elveinek az ESZA-programozás keretében történő megvalósítása annak megfelelő figyelembevételével történjen, hogy területi sajátosságokat és az uniós munkaerőpiac középtávú tendenciáit tükröző integrált intézkedéseket kell kidolgozni, ahogyan azt a regionális és helyi önkormányzatok hangoztatják, illetve az uniós foglalkoztatási kilátások is indokolják;

23. kiemeli a szociális pillér és a kohéziós politika közötti erős integrációs területeket, tekintetbe véve, hogy ez utóbbi – sajátos többszintű kormányzási modelljének köszönhetően – képes összeegyeztetni az európai „formátumú” projektek megvalósítását az egyes tagállamok sajátos „társadalmi szerződéseinek” tiszteletben tartásával;

24. szükségesnek tartja, hogy a szociális pillérről folytatott vita során a 9. tematikus célkitűzés (A társadalmi befogadás előmozdítása és a szegénység elleni küzdelem) folyamatát és alkalmazási eredményeit előzetesen európai szinten értékeljék, a különböző tagállamok saját jóléti modelljeit, és az általuk átéltséget/átalakulást figyelembe véve, mivel a „pillérhez” való hozzájárulást ilyen konkrétumok hiányában nehéz lenne értékelni.

25. figyelmeztet arra, hogy nemkívánatos átfedések jöhetnek létre egy jövőbeli strukturális reformprogram és a strukturális reformoknak az európai strukturális és beruházási alapok keretében biztosított potenciális támogatási területei között amiatt a tematikus koncentráció miatt, amely jelenleg az Európa 2020 stratégia céljaira, később pedig az azt felváltó stratégiára fókuszál. Azt kéri ezért, hogy határozzák meg, hogy a illetékességek és az uniós hozzáadott érték alapján mely strukturális reformok jogosultak uniós támogatásra, valamint egyértelműen határolják el egymástól a kohéziós politika alapján (175. cikk) és az igazgatási együttműködés alapján (197. cikk) igényelhető támogatások körét;

Ajánlások a 2020 utáni időszakra

26. reméli, hogy a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslat meghatározására irányuló folyamatot időben megkezdik ahhoz, hogy az uniós polgárok és a főbb érdekelték megfelelő módon bevonhatók legyenek, és elkerülhető legyen a rendeletek és irányelvek hosszadalmas elfogadása, amely a jelenlegi programozás megindulását is késleltette;

27. „Az Európai Szociális Alap helyzete és az előtte álló jövőbeli kihívások az európai városok és régiók társadalmi kohéziójának előmozdítása terén” című RB-tanulmányra támaszkodva emlékeztet arra, hogy az ESZA növekvő szerepet hivatott játszani a következő években, különös tekintettel a következő kihívásokra: tartós munkanélküliség, a fiatalok munkaerőpiaci integrációja, a népesség elöregedése, a belső, a határ menti és a peremterületek elszigetelődése, a vidéki térségek elnéptelenedése, a migráció eredményeképpen bekövetkező demográfiai változások, a menekültek és migránsok integrációja, a városi területeken zajló szociális kirekesztés, bizonyos készségek hiánya, valamint az alap-, a szakmai és a felsőoktatás technológiai fejlődéshez való igazítása, a hátrányos helyzetű csoportok szociális kirekesztése elleni küzdelem,

⁽⁴⁾ CdR 1319/2014.

⁽⁵⁾ CdR 3141/2017.

az oktatás támogatása az óvodától egészen az idősök továbbképzéséig, illetve az alacsony tudás- és készségszintű felnőttek támogatása, valamint a szakképzési normáknak az uniós munkaerőpiac igényeihez történő igazítása;

28. újfent hangsúlyozza az EGAA és az ESZA közötti komplementaritást az európai strukturális és beruházási alapok (esb-alapok) részeként, mivel az EGAA egy olyan mechanizmus, amely rövid távú segítséget nyújt, míg a hosszú távú intézkedéseket az esb-alapok támogatják, amelyek nyomonkövetési intézkedések az EGAA támogatási területein;

29. kiemeli a folyamatban lévő digitális forradalom korszakos jelentőségét, valamint e forradalomnak a munkaerőpiacra kifejtett erőteljes és a jövőben még nagyobb változásokat hozó hatásait, hangsúlyozva azokat a kihívásokat, amelyek elé ez a jelenség az oktatási és képzési rendszereket állítja az új készségigényekhez való alkalmazkodás szempontjából és a mindenki számára elérhető tanulási lehetőségek bővítése terén az általános és szakképzés minden szintjén, illetve a felsőoktatásban;

30. javasolja, hogy a jövőben az ESZA keretében kerüljön kidolgozásra egy olyan alapsomag, amely biztosítja a hátrányos helyzetű fiatalok számára a minimális szintű tanulmányokhoz való hozzáférést és az ehhez szükséges eszközöket a megfelelő szintű készségek elsajátítása céljából;

31. célszerűnek tartja, hogy garantálják az ahhoz szükséges rugalmasságot, melynek révén az ESZA programozását hozzá lehet igazítani az esetlegesen felmerülő új kihívásokhoz;

32. ismételten megerősíti a digitális forradalom előmozdításának szükségességét, egyrészt a digitális területen végrehajtott befektetések, másrészt a személyeknek – többek között a helyi és regionális állami szervezetek munkatársainak – a támogatása közötti integráció elősegítésével;

33. ezért úgy véli, hogy a technológiai fejlődéshez és a globalizációhoz való alkalmazkodás szükségessége által támasztott kihívások sikeres kezelése több európai ösztönző és támogató eszköz integrált alkalmazását teszi szükségessé, amelyeket szinergikusan kell alkalmazni az intelligens szakosodás erre vonatkozó stratégiáiban meghatározott célkitűzések eléréséhez;

34. meg van győződve arról, hogy az e kihívásoknak való megfelelés érdekében az ESZA-nak továbbra is az esb-alapok és a regionális kohéziós politika szerves részét kellene képeznie, hogy így ki lehessen aknázni az egyéb strukturális alapokból, valamint a vidékfejlesztési alapokból finanszírozott intézkedésekkel való integrációból eredő minden lehetséges szinergiát. Az ESZA-nak kölcsönhatásban kell lennie a többi strukturális alappal, különösen az ERFA-val, hogy a különböző strukturális alapok közötti közös intézkedéseknek köszönhetően integrált regionális politika jöhessen létre;

35. meg van győződve arról is, hogy meg kell őrizni azt a lehetőséget, hogy az ESZA-t megosztottan irányítsák, és így határozottan elutasít minden arra irányuló javaslatot, amely az ESZA-t az Európai Bizottság általi közvetlen irányítás modelljének vetné alá, mint ahogy elutasít minden, a tagállamok kizárólagos hatáskörébe való utalásra irányuló központosítási elképzelést is, kivéve, ha az szükségszerűen következik a tagállam intézményrendszeréből;

36. úgy véli ugyanis, hogy az ESZA megvalósításának egyik fő sikertényezője éppen az alulról építkező megközelítés, amely jobban lehetővé teszi a beavatkozásoknak a kedvezményezettek igényeihez való hozzáigazítását, az európai intézmények, a tagállamok, a regionális és helyi önkormányzatok, valamint a területi gazdasági és társadalmi erők közötti partnerség módszerének alkalmazásával;

37. sürgeti, hogy specifikus mechanizmusokat vezessenek be helyi és regionális szinten, amelyek az ESZA és az egyéb esb-alapok és eszközök közötti koordinációt szolgálják. Ezeknek komplementaritásokat kellene lehetővé tenniük operatív szinten, ideértve azt a lehetőséget is, hogy egy projekten belül többféle finanszírozási forrásból is támogatást nyújthassanak;

38. egyetért a szociális és a foglalkoztatáspolitikai területén támogatást nyújtó egyéb alapok (ESZA+ vagy átfogó alap) ESZA-ba való integrálására irányuló elképzeléssel, feltéve, hogy ez a művelet nyilvánvaló szinergiákat eredményez, valamint hogy ezekre az alapokra is a megosztott irányítás modellje vonatkozik. Különösen a megosztott irányítási rendszerben működő Menekültügyi, Migrációs és Integrációs Alap vonatkozásában lehetne ilyen szinergiákat elérni;

39. hangsúlyozza, hogy az ESZA regionális és helyi szinten továbbra is fontos szerepet játszik abban, hogy kezelni tudjuk a korai iskolaelhagyással, valamint az oktatásból és képzésből a munka világába való átmenettel kapcsolatos problémákat, és bővítsük az oktatási rendszer e problémák megoldására irányuló kapacitását;
40. felhívja a figyelmet arra, hogy az ESZA regionális adaptálásával fedezni lehetne a vállalkozások készségigényét a különböző régiókban, ha biztosítjuk a megfelelő képzési intézkedéseket, illetve a munkakeresők és a munkaadók összekapcsolását. Az ESZA alapvetően fontos szerepet játszik abban, hogy regionális szintű képzési intézkedésekkel képzett munkaerő-kínálatot lehessen biztosítani, illetve hogy segíteni lehessen az átállást egyes ágazatokban, amelyek például komoly kihívásokkal szembesülnek a digitalizáció miatt;
41. ugyanakkor aggódalmát fejezi ki amiatt, hogy az átfogó ESZA-alap létrehozása a munkaügyre és a társadalmi befogadásra szánt források általános csökkenéséhez, továbbá a területi autonómiák programozásban és ezen alapok irányításában játszott szerepének gyengüléséhez is vezethet;
42. egyetért azzal, hogy a többéves pénzügyi kereten belül fontos az ESZA nagyobb láthatósága, és helyénvaló, hogy – a kohéziós politikának szentelt címen belül – a gazdasági, területi és társadalmi kohézió számára megfelelő számú alcímet hozzanak létre, remélve általánosságban a többéves pénzügyi keret szerkezetének nagyobb átláthatóságát, hogy így az uniós polgárok könnyebben megismerhessék az Európai Unió prioritásait;
43. sajnálatát fejezi ki amiatt, hogy „Az Európai Unió új, korszerű többéves pénzügyi kerete a 2020 utáni prioritások megvalósításának hatékony szolgálatában” című, új keletű európai bizottsági közleményből⁽⁶⁾ hiányoznak az arra vonatkozó információk, hogy a következő többéves pénzügyi keret hogyan birkózzon meg az Európai Unió előtt álló szociális kihívásokkal, és kevés mozgásteret hagy az érdekelt feleknek arra, hogy ők is hozzájárulhassanak a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozó európai bizottsági javaslatához, amely 2018. május 2-án kerül bemutatásra;
44. ismételtelen kijelenti, hogy a gazdasági fejlődés és a társadalmi befogadás céljainak elérése átfogó és integrált megközelítést igényel, amely leginkább olyan programok megvalósításával érhető el, amelyeket több alapról vagy egyetlen, átfogó és rugalmas alkalmazási körű alapról finanszíroznak. Ezért az RB elismeri a több forrásból finanszírozott területi fejlesztési eszközök (például több forrásból finanszírozott operatív programok, integrált területi beruházások és közösségvezérelt helyi fejlesztések) fontosságát, elutasítva minden arra irányuló kísérletet, hogy a programokat kötelező jelleggel csak egyetlen alapról lehessen finanszírozni;
45. ezért kívánatosnak tartja a közös rendelkezésekről szóló rendelet további harmonizációját – annak egyszerűsítésén túl –, olyan módon, hogy az alapok működési szabályainak eltérései, hiányosságai és átfedései minimálisra csökkenjenek, és a szabályokat egyszerű és átlátható módon határozzák meg, megfelelő rugalmasságot hagyva a nemzeti, regionális és helyi szinten kidolgozandó testre szabott megoldásoknak, ideértve az eredményorientált kifizetésekre épülő eszközök kibővítését, valamint a közös cselekvési terveket és az egyszerűsített költségelszámolási módszereket; ebben a tekintetben további iránymutatást sürget az Európai Bizottságtól az egyszerűsített költségelszámolási módszerek alkalmazásával kapcsolatban valamennyi szinten, az alsó küszöbértékre vonatkozó bármilyen korlátozás vagy követelmény nélkül;
46. emlékeztet arra, hogy az ESZA kiemelkedő szerepet játszott az országspecifikus ajánlások foglalkoztatásra, oktatásra és társadalmi befogadásra vonatkozó iránymutatásainak követése tekintetében, egy megreformált európai szemeszter és a kohéziós politika jobb összehangolását szorgalmazva. Az európai szemesztert valóban demokratikusabbá kellene tenni európai és nemzeti szinten, jobban definiálva azt az európai hozzáadott érték és az uniós kompetenciák szempontjából, és erősíteni kellene vele kapcsolatban a saját felelősségvállalást is. Ehhez hozzájárulhatna egy olyan magatartási kódex elfogadása, amely normákat határozna meg a helyi és regionális önkormányzatok bevonására, valamint az, ha lenne egy „strukturális párbeszéd az európai kohézió helyzetéről”, és azt beépítenék az európai szemeszter folyamatába;
47. ezért ellenzi a kohéziós politika európai szemeszternek való pusztá alárendelését, amely sértené annak a szerződésekben rögzített státuszát, ugyanakkor bízik a regionális és helyi önkormányzatoknak az európai szemeszter folyamatába partnerként való strukturált bevonásában, valamint abban, hogy az egész folyamatba beépítenek egy területi elemzést, és amennyire lehetséges, bevezetnek területspecifikus ajánlásokat is;
48. javasolja annak vizsgálatát, hogy – összhangban az RB „Területfejlesztési mutatók – A GDP-n innen és túl” és „A kohéziós politika jövője 2020 után” című véleményeivel – az esb-alapok elosztási kritériumai tekintetében nem lehetne-e a GDP helyett más olyan mutatókat alkalmazni, amelyek figyelembe veszik a demográfiai, társadalmi és környezeti adatokat. Ilyen lehet például az európai társadalmi fejlődési index (Social Progress Index – SPI).

Kelt Brüsszelben, 2018. március 22-én.

*a Régiók Európai Bizottsága
elnöke*

Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, közzététel: 2018. február 14-én.