

Az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság véleménye – Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapra, az Európai Szociális Alap Pluszra, a Kohéziós Alapra, a Méltányos Átállást Támogató Alapra és az Európai Tengerügyi és Halászati Alapra vonatkozó közös rendelkezések, valamint az előbbiekre és a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyre vonatkozó pénzügyi szabályok megállapításáról

(COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD))

Módosított javaslat európai parlamenti és tanácsi rendeletre az Európai Regionális Fejlesztési Alapról és a Kohéziós Alapról

(COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD))

(2020/C 429/29)

Előadó: **Mihai IVAȘCU**

Felkérés:	az Európai Unió Tanácsa, 2020.6.8., 2020. 06. 10. Európai Parlament, 2020.6.17.
Jogalap:	az Európai Unió működéséről szóló szerződés 177., 178. és 304. cikke
Illetékes szekció:	„Gazdasági és monetáris unió, gazdasági és társadalmi kohézió”
Elfogadás a szekcióülésen:	2020.7.20.
Elfogadás a plenáris ülésen:	2020.9.18.
Plenáris ülés száma:	554.
A szavazás eredménye:	217/0/2
(mellette/ellene/tartózkodott)	

1. Következtetések és ajánlások

1.1. A Covid19-világjárvány okozta külső eredetű, szimmetrikus, eddig nem tapasztalt mértékű sokkhatást követően az előrejelzések szerint drámai növekedés várható a munkanélküliség és a szegénység terén, amit jelentős számú vállalkozás csődje kísér majd.

1.2. Az EGSZB teljes mértékben támogatja az Európai Bizottság azon kezdeményezését, hogy az uniós költségvetés felhasználásával élénkítse a beruházásokat, és nyújtson pénzügyi támogatást a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás során.

1.3. A Covid19-válságra a tagállamok koordinálatlanul, nemzeti és regionális kapacitásaiktól függően reagáltak. Az EGSZB úgy ítéli meg, hogy a közös rendelkezésekről szóló rendeletre irányuló javaslatot (CPR-javaslat) annak bizonyos elemeiben feltétlenül módosítani szükséges, továbbá üdvözli az egyszerűsítés és a nagyobb rugalmasság szándékát a hét megosztott irányítású alap kapcsán.

1.4. Az EGSZB megítélése szerint a javasolt rugalmassági elemek a bonyolult gazdasági és társadalmi helyzetben követendő helyes megközelítést tükrözik, és lehetővé teszik a tagállamok számára, hogy ott használják fel a rendelkezésre álló forrásokat, ahol azokra a legnagyobb szükség van. A Covid19-világjárvány utáni helyreállítás során szem előtt kell tartani a fenntarthatóság elveit, továbbá össze kell hangolni az ERFA, a kohéziós alapok és más európai programok keretében tett erőfeszítéseket.

1.5. Az EGSZB azonban kifogásolhatónak tartja az abban tapasztalható egyenlőtlenségeket, hogy a különböző tagállamokban a szociális partnerek és a civil társadalmi szervezetek milyen részvételi és szerepvállalási lehetőségekhez jutnak a partnerségi megállapodások előkészítésében, a programok kialakításában és végrehajtásában, valamint a monitoringbizottságok munkájában.

1.6. Az EGSZB megítélése szerint kiemelt figyelmet kell fordítani a Covid19-válságtól különösen sújtott térségekre, amelyek a legnagyobb nehézségekkel szembesülnek majd gazdaságuk tartós helyreállítása terén. A kohéziós alapok számára a társadalmi befogadás elősegítése, valamint a tagállamok és a különböző régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése az elsődleges, és ez nem is lehet másként.

1.7. Az EGSZB egyetért azzal, hogy feltétlenül szükség van a határidők nagyobb rugalmasságára, és támogatja az arra irányuló javaslatot, hogy átcsoportosításokra a programozási időszak elején vagy a végrehajtási időszak során bármikor lehetőség legyen.

1.8. Ezenkívül az olyan átmeneti intézkedések megléte, amelyek keretében az alapok rendkívüli körülmények esetén felhasználhatók, növeli a bizalmat, egyúttal korrigálja a gazdaság egyensúlyhiányait is. A szükséges támogatási eszközök hiányában a várható magas államadósság számottevő hatással lesz a gazdaságra.

1.9. Az Európai Bizottság véleménye szerint elkerülhetetlen, hogy az uniós költségvetés nagyobb rugalmasságot kapjon a kedvezőtlen sokkhatások kezelése során, különösen akkor, ha azok nem gazdasági eredetűek.

1.10. Az EGSZB azt ajánlja, hogy az EU folytasson olyan szakpolitikákat, amelyek révén válság idején javítható a nemzetközi együttműködés. Jobb eljárásmodokkal és fokozottabb együttműködéssel Európa képes lenne észszerűen és azonnal reagálni bármilyen katasztrófára.

2. Bevezetés és a jogalkotási javaslat

2.1. Több mint két évvel ezelőtt az Európai Bizottság javaslatot fogadott el a közös rendelkezésekről szóló rendeletről (CPR) ⁽¹⁾, amely a kohéziós politikai alapok 2021–2027 közötti felhasználására vonatkozó jogszabályi normákat tartalmazta. A javasolt jogalkotási keretben célként fogalmazódik meg az egyszerűsítés, a felmerülő igények rugalmasabb kezelése, valamint a pénzügyi eszközök hatékonyabb felhasználása. A szöveget a tagállamok és az érdekelt felek bevonásával megvitatták.

2.2. A rendeletjavaslat egyrészt olyan rendelkezéseket tartalmaz, amelyek mozgásteret engednének az Európai Regionális Fejlesztési Alap, valamint az Európai Szociális Alap Plusz, a Kohéziós Alap, a Méltányos Átállást Támogató Alap és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap felhasználásában. Másrészt módosítja az említett alapokra, valamint a Menekültügyi és Migrációs Alapra, a Belső Biztonsági Alapra és a Határigazgatási és Vízügyeszközre vonatkozó pénzügyi szabályokat. Az EGSZB üdvözli az egyszerűsítés és a nagyobb rugalmasság szándékát a hét megosztott irányítású alap kapcsán.

2.3. A Covid19-világjárvány okozta külső eredetű, szimmetrikus, eddig nem tapasztalt mértékű sokkhatást követően az európai egészségügyi rendszerek fokozott nyomás alá kerültek, majd közvetlenül ezután súlyos társadalmi és gazdasági nehézségek jelentkeztek. Az előrejelzések szerint drámai növekedés várható a munkanélküliség és a szegénység terén, amit jelentős számú vállalkozás csődje kísér majd.

2.4. A pénzügyi keret hátralévő idejére (az év végéig) terjedő hatállyal két jogalkotási javaslat haladéktalan elfogadására került sor a világjárvány lehetséges hatásaira adott azonnali válaszlépésként: az 1303/2013/EU európai parlamenti és tanácsi rendelet ⁽²⁾ két, 2020. március 30-án, illetve 2020. április 23-án elfogadott módosítása a Covid19-válság jobb kezelése érdekében megpróbálta rugalmassá tenni a tagállamok számára a programjaik irányítását.

2.5. A tartós kilábalási stratégiáról szóló egyeztetések középpontjában két pillér áll: az Európai Helyreállítási Alap, valamint egy erős, megnövelt többéves pénzügyi keret. A rendeletjavaslat a kohéziós politikai beruházások közép- és hosszú távú támogatására irányul.

2.6. Az EGSZB teljes mértékben támogatja az Európai Bizottság azon kezdeményezését, hogy az uniós költségvetés felhasználásával élénkítse a beruházásokat, és nyújtson pénzügyi támogatást a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás során. Mindennek elő kell segítenie az európai gazdaság versenyképesebbé és fenntarthatóbbá tételére, valamint a szociális jogok európai pillérének végrehajtására irányuló átfogóbb tervek megvalósulását.

2.7. A jelenleg zajló Covid19-válság megmutatta, hogy a rugalmasság mellett a gyors és összehangolt tagállami és uniós válaszlépések egyaránt fontosak. E tanulságoknak érvényesülniük kell az új jogi és pénzügyi keretben is, amelynek be kell bizonyítania rugalmasságát, valamint azt, hogy képes reagálni a jövőbeli rendkívüli körülményekre.

3. Általános megjegyzések

3.1. A Covid19-válságra a tagállamok koordinálatlanul, nemzeti és regionális kapacitásaitól függően reagáltak. Ez aszimmetriát eredményezhet a helyreállításban, ugyanakkor a regionális különbségek és egyenlőtlenségek kiegyenlítéséhez is hozzájárulhat, ami viszont hosszabb távon alááshatja az egységes piacot és az Európai Unió pénzügyi stabilitását. Az EGSZB létfontosságúnak tartja az azonnali cselekvést, amellyel megelőzhető az egységes piac további elaprózódása, ugyanakkor a konvergencia előmozdítására és az egyenlőtlenségek csökkentésére vonatkozóan a Szerződésben rögzített célkitűzés tiszteletben tartása is biztosítható.

⁽¹⁾ COM(2018) 375 final, 2018/0196(COD).

⁽²⁾ HL L 347., 2013.12.20., 320. o.

3.2. A gazdaság helyreállításához erőteljes állami beruházások szükségesek, amelyeket az államháztartásra nehezedő jelentős nyomás akadályozhat, ezáltal pedig a visszaesés elhúzódhat. Ezért a következő többéves pénzügyi keretre vonatkozóan feltétlenül szükséges a CPR-javaslat bizonyos elemeinek módosítása.

3.3. Az európai szemeszter szorosan kapcsolódik a kohéziós politikai beruházásokhoz, amelyek viszont alkalmasak az európai szemeszter folyamatában meghatározott szükségletek kielégítésére, és tevékenyen hozzájárulnak a gazdaság helyreállításához. Az EGSZB több ízben is sürgette, hogy *„el kell indítani egy közös európai keretet – hasonlóan az uniós strukturális alapokhoz kapcsolódó partnerségi megállapodáshoz –, amely biztosítja a lehetőséget arra, hogy a szociális partnerek és általában véve a civil társadalom érdemi módon, valóban részt tudjanak venni az uniós szemeszter tervezésének és végrehajtásának valamennyi szakaszában”* ⁽³⁾.

3.4. A hét alpra vonatkozó közös rendelkezéseket megállapító rendelet 6. cikke rögzíti annak módját, ahogyan az egyes tagállamok partnerséget szervezhetnek az illetékes regionális és helyi hatóságokkal úgy, hogy ennek során bevonják legalább a városi és más hatóságokat, a gazdasági és szociális partnereket, továbbá a civil társadalmat képviselő egyéb releváns szervezeteket, a környezetvédelmi partnereket, az alapjogokat képviselő szervezeteket stb. A tagállamok bevonják az említett érdekelteket a partnerségi megállapodások előkészítésébe, a programok kidolgozásába és végrehajtásába, valamint a monitoringbizottságok munkájába.

3.4.1. Noha a rendelkezések egyértelműek, az EGSZB kifogásolhatónak tartja az abban tapasztalható egyenlőtlenségeket, hogy a különböző tagállamokban a szociális partnerek és a civil társadalmi szervezetek milyen részvételi és szerepvállalási lehetőségekhez jutnak. Az EGSZB korábban már rámutatott: *„[a]z ideai országspecifikus ajánlások keretében számos tagállam kapott a szociális párbeszéd erősítésére vonatkozó ajánlásokat. A szociális partnerek részvételének ösztönzése érdekében minimumszabályokat kellene bevezetni arra vonatkozóan, hogy a nemzeti kormányoknak az európai szemeszter különböző szakaszaiban konzultálniuk kell a nemzeti szociális partnerekkel.”* ⁽⁴⁾

3.5. A jelenlegi végrehajtási időszak kapcsán az EGSZB elismeri, hogy bizonyos körülmények megnehezítik a kedvezményezettek számára a jóváhagyott programok időben történő véglegesítését. A rugalmasság kulcsfontosságú a végrehajtási időszak sikeres kijelöléséhez és esetleges meghosszabbításához, ugyanakkor biztosítja a műveletek helyes ütemezését.

3.6. Az EGSZB megítélése szerint a javasolt rugalmassági elemek a követendő helyes megközelítést tükrözik egy olyan bonyolult gazdasági és társadalmi helyzetben, amikor a következő megvalósítási időszakban rendkívüli körülmények várhatók. Egyre inkább nyilvánvaló, hogy a Covid19-világjárványnak tartós gazdasági hatása lesz a tagállamokra, a fenntartható kilábalás egyetlen eszköze pedig az adósság lesz. Ennélfogva rendkívül hasznos egy olyan keret azonnali létrehozása, amelyben minden ország rugalmas kilábalási stratégiát követhet, és a rendelkezésére álló forrásokat ott használhatja fel, ahol azokra a legnagyobb szükség van.

4. Részletes megjegyzések

4.1. Az EGSZB véleménye szerint kiemelt figyelmet kell fordítani a Covid19-válságtól különösen sújtott térségekre, amelyek a legnagyobb nehézségekkel szembesülnek majd gazdaságuk tartós helyreállítása terén.

4.2. A kohéziós alapok számára a társadalmi befogadás elősegítése, valamint a tagállamok és a különböző régiók közötti egyenlőtlenségek csökkentése az elsődleges, és ez nem is lehet másként. A Covid19-válságnak az idegenforgalmat és a kultúrát érő erőteljes hatására tekintettel ezeket az ágazatokat kiemelt támogatásban kell részesíteni. A társadalmi befogadás ugyanakkor nem korlátozódik az említett ágazatokra: minden megközelítésben alapvetően érvényesülniük kell a szociális jogok európai pillérében foglalt elveknek. Az EGSZB ezért támogatja egy önálló célkitűzés létrehozását az ERFA 4. politikáján belül.

4.3. Az EGSZB üdvözlí annak szándékát, hogy a tagállamok az általuk szükségesnek tartott esetekben bármikor rugalmasabban csoportosíthatassanak át bizonyos összegeket a különböző uniós alapok között. A kohéziós politika jogi keretét minél előbb az új helyzethez kell igazítani annak érdekében, hogy a külön e célból kialakított mechanizmusok egyszerűen elfogadhatók és végrehajthatók legyenek. A mostanihoz hasonló nehéz gazdasági és társadalmi körülmények között a rugalmasság és a meglévő szabályoktól való eltérés elsődleges fontosságúnak bizonyulhat. Az EGSZB ezért támogatja az Európai Bizottság felhatalmazását a szükséges végrehajtási jogi aktusok elfogadására.

4.4. A javasolt módosítások célja, hogy a tagállamok közvetlen és közvetett irányítás esetén is rugalmasabb feltételekkel kérelmezhessenek átcsoportosítást az alapok között, valamint az alapokból más eszközbe. Az EGSZB egyetért azzal, hogy feltétlenül szükség van a határidők nagyobb rugalmasságára, és támogatja az arra irányuló javaslatot, hogy átcsoportosításokra a programozási időszak elején vagy a végrehajtási időszak során bármikor lehetőség legyen.

⁽³⁾ Lásd az EGSZB „Az európai szemeszter és a kohéziós politika – A 2020 utáni új európai stratégia felé” című saját kezdeményezésű véleményét (HL C 353., 2019.10.18., 39. o.).

⁽⁴⁾ HL C 47., 2020.2.11., 113. o.

4.5. A Stabilitási és Növekedési Paktum támogatja a költségvetési politikák koordinációját és rendezett államháztartások megvalósítását, ami elengedhetetlen a gazdaság fenntartható helyreállításához és növekedéséhez. Az EGSZB megítélése szerint az olyan átmeneti intézkedések megléte, amelyek keretében az alapok rendkívüli körülmények esetén felhasználhatók, növelné a bizalmat, egyúttal korrigálná a gazdaság egyensúlyhiányait is. A szükséges támogatási eszközök hiányában a várható magas államadósság számottevő hatással lesz a gazdaságra.

4.6. Az EGSZB véleménye szerint egyértelmű mechanizmusokkal kell biztosítani a különböző európai finanszírozási csatornák egymást kiegészítő jellegét. Ezzel együtt a Covid19-világjárvány utáni helyreállítás során szem előtt kell tartani a fenntarthatóság elveit, továbbá össze kell hangolni az ERFA, a kohéziós alapok és más európai programok keretében tett erőfeszítéseket.

4.7. Az EGSZB üdvözlöi a gondos gazdasági kormányzáshoz kapcsolódó intézkedésekkel összefüggésben a kivételes és szokatlan körülmények szerepeltetését. Azzal összhangban, hogy a rendkívüli körülmények kezelése, mint amilyen a Covid19-válság is, nagyobb rugalmasságot igényel, az EGSZB indokoltnak tartja a III. fejezet címének 2. címére történő javasolt módosítást.

4.8. Az EGSZB teljes mértékben támogatja a 15a. cikk javasolt beillesztését. Az EGSZB véleménye szerint elkerülhetetlen, hogy az uniós költségvetés nagyobb rugalmasságot kapjon a kedvezőtlen sokkhatások kezelése során, különösen akkor, ha azok nem gazdasági eredetűek. A rugalmasság továbbá azt a helyes megközelítést jeleníti meg, hogy az időközi kifizetések kivételes esetben növelhetők az alkalmazandó társfinanszírozási rátát legfeljebb 10 %-kal meghaladó, de 100 %-ot meg nem haladó mértékig.

4.9. Az EGSZB relevánsnak tartja az átcsoportosítások indokolásának szerepeltetését a 8. cikk d) pontjában, mivel az lehetővé teszi a jobb felügyeletet és átláthatóságot.

4.10. Ezenkívül a (71) preambulumbekzdés módosításával az Európai Bizottság bizottsági eljárások nélkül kaphatja meg az alapok felhasználására irányuló átmeneti intézkedésekkel kapcsolatos végrehajtási hatásköröket. A javaslat nagyobb rugalmasságra törekszik azzal, hogy bármely tagállam az egyes alapok teljes allokációja akár 5 %-ának másik alapba történő átcsoportosítását kérelmezheti. A „Beruházás a munkahelyteremtésbe és növekedésbe” célkitűzés keretében az allokáció további legfeljebb 5 %-ának átcsoportosítása kérelmezhető az ERFA, az ESZA+ és a Kohéziós Alap között.

4.11. Az EGSZB egyetért a kkv-k fontos gazdasági szerepével, és üdvözlöi a rájuk fordított nagyobb figyelmet. Emellett kiemelten kell kezelni azokat a kkv-kat, amelyek növekedést generálnak és minőségi munkahelyeket teremtenek, mert mindez szükséges az egyenlőtlenségek és különbségek mérsékléséhez.

4.12. A Covid19-világjárvány megmutatta, hogy a digitális oktatás számos kihívással jár. A hátrányos helyzetű tanulók számára az IKT- és digitális eszközökhöz biztosított hozzáférés önmagában nem elegendő. Az EGSZB ajánlja, hogy a tagállamok vizsgáljanak lehetséges megoldásokat digitális platformok hozzáférhetővé tételére. Ezenfelül a hátrányos helyzetű tanulók, valamint egyes idősebb pedagógusok nem rendelkeznek a digitális eszközök és tartalmak megfelelő használatához szükséges készségekkel. Az EGSZB ezért további azonnali beruházásokat sürget a továbbképzés terén.

4.13. Az EGSZB támogatja a szakaszolva végrehajtott műveleteknél a 10 millió eurós értékhatár 5 millió euróra csökkentését, amennyiben a 111. cikkben meghatározott minden egyéb feltétel teljesül.

4.14. Az orvosi berendezések és fogyóeszközök megnövelt ellátási kapacitása mellett az EGSZB azt ajánlja, hogy az EU folytasson olyan szakpolitikákat, amelyek révén válság idején javítható a nemzetközi együttműködés. A katasztrófák és a természeti csapások nem ismernek országhatárt. A világjárvány alatt a tagállami koordinációra és közös válaszlépésekre igen korlátozottan és szervezetlenül, befelé forduló tendenciák mentén került sor. Jobb eljárásmodokkal és együttműködéssel kiküszöbölhető számos kezdeti szűk keresztmetszet, és Európa képes lenne észszerűen és azonnal reagálni bármilyen katasztrófára.

Kelt Brüsszelben, 2020. szeptember 18-án.

az Európai Gazdasági és Szociális Bizottság
elnöke
Luca JAHIER