

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przegląd śródkresowy EFS i przygotowanie propozycji na okres po 2020 r.

(2018/C 247/03)

Sprawozdawczyni: Catuscia Marini (IT/PES), przewodnicząca regionu Umbria

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Polityka spójności

1. Zwraca uwagę na znaczenie regionalnej polityki spójności, która jest podstawą Unii Europejskiej, gdyż zmierza do realizacji zapisanych w Traktatach celów UE z udziałem wszystkich szczebli sprawowania rządów i z uwzględnieniem specyfiki terytorialnej, i która także zwiększa ich poczucie odpowiedzialności w tym zakresie.
2. Podkreśla, że polityka spójności należy do najściślej monitorowanych i ocenianych polityk europejskich, o czym świadczą liczne przeprowadzone oceny, a także wyniki sprawozdań dotyczących spójności sporządzane okresowo przez Komisję Europejską i omawiane na licznych forach.
3. Zwraca uwagę na wszechobecność tej polityki, która powoduje, że jest ona szeroko znana europejskim obywatelom i przyczynia się do ich pozytywnego postrzegania Europy właśnie teraz, gdy UE bardzo potrzebna jest poprawa jej własnego wizerunku.
4. Uważa, że ważne są nowe, prawnie wiążące wspólne ramy strategiczne dotyczące wszystkich nurtów polityki europejskiej i zachowujące istniejące narzędzia terytorialnego wdrażania finansowane z wielu funduszy (rozwój lokalny kierowany przez społeczność oraz zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)). Ponadto uważa, że potrzebne jest również solidne rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów, obejmujące wszystkie europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne, aby zapewnić niezbędną synergię polityk zmierzających do realizacji komplementarnych celów.
5. Odsyła do przyjętej w maju 2017 r. opinii w sprawie przyszłości polityki spójności ⁽¹⁾ i do przyjętej w lutym 2018 r. opinii w sprawie uproszczenia ⁽²⁾, w których przedstawił główne wytyczne dotyczące dalszej poprawy tej polityki, zwłaszcza w celu jej bardziej zdecydowanego ukierunkowania na wyniki i większego uproszczenia.
6. Ma niemniej świadomość, że w niewystarczającym stopniu przedstawia się wyniki i wpływ polityki spójności, co powoduje jej nieodpowiednią promocję i czasami negatywnie wpływa na społeczne postrzeganie funduszy strukturalnych.
7. Domaga się w związku z tym opracowania bardziej skutecznego i sprzyjającego włączeniu społecznemu narzędzia komunikacji, które mogłoby dać początek pozytywnej i angażującej narracji na temat wykorzystania funduszy.

Rola Europejskiego Funduszu Społecznego

8. Przypomina, że Europejski Fundusz Społeczny (EFS) był pierwszym instrumentem finansowania UE utworzonym na mocy traktatu rzymskiego w 1957 r. i pozostaje głównym instrumentem Unii Europejskiej przynoszącym bezpośrednio korzyści obywatelom w zakresie zatrudnienia, włączenia społecznego i polityki edukacyjnej oraz odgrywa istotną rolę w reformowaniu administracji publicznej i sądownictwa. Jako taki przyczynia się do pełnego zatrudnienia, większej wydajności pracy, równych szans i włączenia społecznego oraz zmniejsza różnice we wskaźniku zatrudnienia między regionami europejskimi, a także w obrębie samych regionów oraz między różnymi miastami i obszarami wiejskimi.

⁽¹⁾ COR 1814/2016.

⁽²⁾ COR 4842/2017.

9. Podkreśla pozytywne skutki realizacji programów finansowanych z EFS. Szacuje się, że w latach 2007–2014 dzięki wsparciu z EFS 9,4 mln obywateli europejskich znalazło zatrudnienie, a 8,7 mln obywateli uzyskało kwalifikacje zawodowe⁽³⁾.

10. Wyraża ubolewanie, że wiele państw członkowskich zmniejszyło współfinansowanie środków EFS – często częściowo wskutek polityki konsolidacji budżetowej – i apeluje, by państwa członkowskie zadbały o wystarczające współfinansowanie krajowe.

11. Podkreśla rolę EFS jako automatycznego stabilizatora – która zwiększyła się jeszcze w ostatnich latach poprzedniego okresu programowania – we wspieraniu środków europejskiego planu naprawy gospodarczej podczas kryzysu gospodarczego. Dowiedziono w ten sposób odpowiedniej elastyczności EFS – poprzez zwiększenie poziomu współfinansowania ze strony UE oraz modulację płatności zaliczkowych – w odniesieniu do ochrony inwestycji publicznych w regionach dotkniętych asymetrycznymi wstrząsami gospodarczymi. EFS wykazał także swoją elastyczność, jeśli chodzi o reagowanie na wyzwania oraz wspieranie najbardziej narażonych grup znajdujących się w szczególnie niekorzystnej sytuacji.

12. Wzywa do ściślejszego uzależnienia przyznawanych środków od odsetka osób wykluczonych społecznie. Podkreśla, że bardziej ukierunkowane terytorialnie i oparte na lokalizacji podejście do wykorzystania funduszy zwiększyłoby skuteczność i efektywność wsparcia.

13. Podkreśla również, że rola EFS w odniesieniu do całkowitego udziału inwestycji publicznych w polityce społecznej jest wciąż niezbędna, tym bardziej że według szacunków obecna luka infrastrukturalna w odniesieniu do inwestycji w infrastrukturę społeczną wynosi co najmniej 100–150 mld EUR rocznie w UE, a w ujęciu ogólnym ponad 1,5 bln EUR w latach 2018–2030. Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) kompensuje ten niedobór jedynie częściowo, gdyż obecnie tylko 4 % zatwierdzonego finansowania wspiera projekty z zakresu infrastruktury społecznej. Podkreśla potrzebę znalezienia odpowiedniej równowagi i unikania powielania planowanych inwestycji w kapitał społeczny współfinansowanych przez EFS oraz inwestycji społecznych, inwestycji w umiejętności i inwestycji w kapitał ludzki w ramach ewentualnego przyszłego funduszu InvestEU.

14. Odnosi się przychylnie do środków wdrożonych w latach 2014–2020 w celu wzmocnienia roli EFS zarówno w dziedzinie aktywnej polityki zatrudnienia, jak i włączenia społecznego, takich jak zapewnienie minimalnego odsetka gwarantowanego dla EFS, konkretne działania na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI) oraz nacisk na wyniki i wydajność.

15. Zwraca uwagę na dotychczasowe pozytywne wyniki obecnego okresu programowania, które wykazano w sprawozdaniu strategicznym za 2017 r.: 4,2 mln osób bezrobotnych i 2,1 mln osób biernych zawodowo objęto działaniami na rzecz ułatwienia dostępu do rynku pracy, 14,6 mld EUR zainwestowano w kształcenie i szkolenie, dzięki czemu 700 tys. osób podniosło swoje kompetencje i 634 tysiącom osób niepełnosprawnych udzielono pomocy w znalezieniu zatrudnienia.

16. Odnotowuje wysoką europejską wartość dodaną środków EFS w poprzednim i obecnym okresie programowania, gdyż interwencje EFS w wielu państwach członkowskich i regionach miały konkretny i wymierny wpływ w zakresie rozwiązywania takich kwestii jak wysoka stopa bezrobocia, niż demograficzny i ubóstwo, które zostały wskazane jako europejskie priorytety w ramach strategii „Europa 2020”.

17. Podkreśla, że istotne jest, by znaczna część zasobów została przeznaczona na działania wzmacniające i budujące zdolność lokalnej i terytorialnej administracji publicznej w celu wsparcia jej we wdrażaniu reform strukturalnych. Należy przy tym uwzględnić między innymi plan reform każdego państwa członkowskiego.

18. Wyraża niemniej zaniepokojenie w związku z opóźnieniem wdrażania środków wspierających integrację obszarów peryferyjnych i wiejskich i domaga się większej dbałości o promowanie włączenia społecznego na bardziej podupadłych obszarach miejskich i wiejskich, zwłaszcza jeśli chodzi o integrację ekonomiczną i społeczną młodzieży.

⁽³⁾ Dokument roboczy służb Komisji w sprawie oceny ex post programów EFS na lata 2007–2013 (SWD(2016) 452 final).

Wymiar społeczny polityki europejskiej

19. Uważa, że europejski filar praw socjalnych jest zasadniczym elementem wkładu UE w rozwój gospodarczy i społeczny, a także przyczynia się do zwalczania dyskryminacji i wykluczenia społecznego oraz ułatwia obywatelom dostosowanie się do wymogów rynku pracy, pomaga im w wykorzystaniu rewolucji cyfrowej i chroni ich przed coraz większymi zagrożeniami i niepewnością w obrębie UE i poza jej granicami.

20. W odniesieniu do regionów przygranicznych ponownie podkreśla wagę promowania rzeczywistej transgranicznej mobilności zawodowej dzięki usunięciu przeszkód w dziedzinie prawa pracy i zabezpieczenia społecznego (wylimitowanie przeszkód podatkowych, przenoszenie zasiłków dla bezrobotnych i możliwość przenoszenia uprawnień emerytalnych). Ponownie wskazuje, że władze samorządowe mogą również odgrywać ważną rolę w doradzaniu osobom dojeżdżającym do pracy, wykorzystując w tym celu usługi EURES-a czy istniejące struktury transgraniczne⁽⁴⁾.

21. Podkreśla w związku z tym szczególne znaczenie europejskiego filaru praw socjalnych, zgodnie z którym wymiar społeczny jest zasadniczym elementem programu europejskiego. Zwraca tu uwagę na potrzebę koordynacji strategii i celów między europejskim filarem praw socjalnych a EFS⁽⁵⁾ i apeluje, by wśród wszystkich dwudziestu kluczowych zasad przewidzianych w ramach filaru te, które mają zastosowanie, znalazły odzwierciedlenie w programach wspieranych z EFS.

22. Zaleca, by założenia filaru społecznego w ramach programowania EFS realizowano przy odpowiednim uwzględnieniu konieczności opracowania zintegrowanych działań odzwierciedlających specyfikę terytorialną i średnio-terminowe tendencje dotyczące unijnego rynku pracy, których wyrazicielami są lokalny i regionalny szczebel sprawowania rządów, jak również unijne perspektywy dotyczące pracy.

23. Podkreśla, że filar społeczny i polityka spójności są w pewnych obszarach silnie ze sobą powiązane, gdyż dzięki swemu szczególnemu modelowi wielopoziomowego sprawowania rządów polityka spójności może pogodzić realizację projektów europejskiego formatu z poszanowaniem umów społecznych typowych dla każdego państwa członkowskiego.

24. Uważa, że debacie w sprawie filaru społecznego musi towarzyszyć przeprowadzona na szczeblu europejskim ocena wstępna procesu i wyników wdrażania 9. celu tematycznego (promowanie włączenia społecznego i zwalczanie ubóstwa). Ocenę tę należy zinterpretować w świetle modeli opieki społecznej różnych państw członkowskich i kryzysów lub zmian, którym one podlegają, zważywszy że zrozumienie wkładu w ten filar bez konkretnego odniesienia do rzeczywistości wydaje się trudne.

25. Ostrzega przed ewentualnym powielaniem działań między przyszłym programem reform strukturalnych i potencjalnymi obszarami wspierania reform strukturalnych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych poprzez koncentrację tematyczną opartą obecnie na celach strategii „Europa 2020”, a w przyszłości na nowej strategii. Wzywa w tym kontekście do określenia zakresu reform strukturalnych kwalifikujących się do wsparcia UE na podstawie przyznanych kompetencji i unijnej wartości dodanej, a także do wyraźnego rozróżnienia między wsparciem kwalifikującym się na podstawie polityki spójności (art. 175) oraz wsparciem kwalifikującym się na podstawie współpracy administracyjnej (art. 197).

Zalecenia na okres po 2020 roku

26. Ma nadzieję, że proces opracowywania wniosku dotyczącego następnych wieloletnich ram finansowych (WRF) rozpocznie się na tyle wcześnie, by umożliwić stosowne zaangażowanie obywateli i najważniejszych zainteresowanych stron i zapobiec zwłoce w przyjmowaniu rozporządzeń i wytycznych i w efekcie opóźnionemu rozpoczęciu obecnego programowania.

27. W oparciu o badanie KR-u „Aktualna sytuacja i przyszłe wyzwania Europejskiego Funduszu Społecznego w propagowaniu spójności społecznej w europejskich miastach i regionach” przypomina rosnącą rolę, jaką EFS ma odgrywać w następnych latach, ze szczególnym uwzględnieniem wyzwań związanych z długotrwałym bezrobociem, integracją ludzi młodych na rynku pracy, starzeniem się społeczeństwa i marginalizacją obszarów wewnętrznych na obrzeżach miast i obszarów przygranicznych, wyludnianiem się obszarów wiejskich, zmianami demograficznymi na skutek migracji, integracją uchodźców i migrantów, zwalczaniem wykluczenia społecznego na obszarach miejskich, brakiem określonych umiejętności i dostosowaniem kształcenia ogólnego, zawodowego i wyższego do rozwoju technologii, walką z wykluczeniem społecznym grup znajdujących się w niekorzystnym położeniu, wsparciem edukacji, począwszy od form

⁽⁴⁾ COR 1319/2014.

⁽⁵⁾ COR-03141/2017.

przedszkolnych na dokształcaniu seniorów kończąc, oraz działaniami na rzecz osób dorosłych o niskim poziomie wiedzy i kompetencji, jak również z dostosowaniem standardów nauczania do potrzeb rynku pracy UE.

28. Kładzie nacisk na znaczenie wzajemnego uzupełniania się EFG i EFS w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, zważywszy na to, że EFG jest mechanizmem zapewniającym pomoc krótkoterminową a europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne wspierają długoterminowe działania, które mogą funkcjonować jako środki następcze w obszarach objętych EFG.

29. Podkreśla epokowe znaczenie bieżącej rewolucji cyfrowej oraz jej obecny i przyszły wpływ na przemiany na rynku pracy. Zwraca uwagę na wyzwania, które stawia ona przed systemami kształcenia i szkolenia pod względem konieczności dostosowania się do nowych wymogów dotyczących kompetencji i zwiększenia możliwości uczenia się oferowanych wszystkim obywatelom na każdym poziomie edukacji – zarówno ogólnej, jak i zawodowej oraz w szkolnictwie i kształceniu wyższym.

30. Proponuje, by w przyszłości w ramach EFS określono pakiet podstawowych środków w celu zapewnienia młodzieży znajdującej się w niekorzystnej sytuacji dostępu do minimalnego poziomu wykształcenia i możliwości zdobycia odpowiednich kompetencji.

31. Uważa za niezwykle istotne, by zapewnić elastyczność konieczną do dostosowania programowania EFS do nowych wyzwań, które mogą się pojawić.

32. Przypomina, że konieczne jest wsparcie rewolucji cyfrowej za pomocą połączenia inwestycji w dziedzinie cyfrowej z działaniami na rzecz osób, w tym pracowników lokalnych i regionalnych organizacji publicznych.

33. Uważa w związku z tym, że aby skutecznie sprostać wyzwaniom związanym z koniecznością dostosowania się do przemian technologicznych i globalizacji, należy w zintegrowany sposób zastosować różne europejskie instrumenty zachęt i wsparcia, w synergii z realizacją celów wytyczonych w poszczególnych strategiach inteligentnej specjalizacji.

34. Jest przekonany, że aby odpowiednio zmierzyć się z wyzwaniami, EFS powinien pozostać integralną częścią europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych oraz zasadniczym elementem regionalnej polityki spójności, tak by wykorzystać wszelką możliwą synergię wynikającą ze zintegrowania z działaniami finansowanymi z innych funduszy strukturalnych oraz funduszy na rzecz rozwoju obszarów wiejskich. EFS powinien rzeczywiście współdziałać z innymi funduszami strukturalnymi, zwłaszcza z EFRR, z myślą o zintegrowanej polityce regionalnej realizowanej dzięki wspólnym działaniom w ramach różnych funduszy strukturalnych.

35. Jest ponadto przekonany, że należy zachować możliwość zarządzania EFS w sposób dzielony, i tym samym stanowczo odrzuca wszelką propozycję zmierzającą do zastosowania wobec EFS modelu bezpośredniego zarządzania przez Komisję Europejską. Odrzuca także wszelką możliwość centralizacji, gdzie odpowiedzialność leżałaby wyłącznie w rękach państw członkowskich, chyba że będzie tego absolutnie wymagać porządek instytucjonalny danego państwa członkowskiego.

36. Uważa bowiem, że istotnym czynnikiem powodzenia we wdrażaniu EFS jest właśnie podejście oddolne, które umożliwia lepsze dostosowanie działań do potrzeb beneficjentów z zastosowaniem metody partnerstwa między instytucjami europejskimi, państwami członkowskimi, samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz siłami gospodarczymi i społecznymi na obszarze lokalnym.

37. Apeluje o wprowadzenie specjalnych mechanizmów na szczeblu lokalnym i regionalnym na rzecz koordynacji między EFS oraz europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi i innymi instrumentami. Powinny one umożliwiać komplementarność na poziomie operacyjnym, w tym oferować możliwość wsparcia z różnych źródeł finansowania w ramach jednego działania.

38. Zapatruje się przychylnie na możliwość włączenia do EFS innych funduszy obejmujących obszary polityki społecznej i polityki zatrudnienia (EFS+ lub tzw. fundusz parasolowy), pod warunkiem że taki manewr doprowadziłby do osiągnięcia widocznej synergii i że fundusze te byłyby wykorzystywane również z zastosowaniem modelu zarządzania dzielonego. Synergie te byłyby szczególnie widoczne w kontekście Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, który funkcjonuje na zasadach zarządzania dzielonego.

39. Zwraca uwagę, że na poziomie lokalnym i regionalnym EFS nadal będzie ogrywać istotną rolę w rozwiązywaniu problemu przedwczesnego kończenia nauki i w ułatwianiu przejścia od etapu edukacji i nauki zawodu do zatrudnienia, a także w zakresie budowania potencjału systemu edukacji, by mógł on faktycznie stawić czoła tym wyzwaniom.
40. Odnotowuje, że regionalne dostosowanie EFS stworzyłoby w poszczególnych regionach możliwość wyjścia naprzeciw potrzebom przedsiębiorstw, jeśli chodzi o kwalifikacje pracowników. Trzeba do tego odpowiednich inicjatyw szkoleniowych oraz umożliwienia kontaktu osób szukających pracy z pracodawcami. Rola EFS jest decydująca dla inicjatyw szkoleniowych na poziomie regionalnym i udostępnienia wykwalifikowanych pracowników. Równie istotna jest jego funkcja w związku z transformacją niektórych sektorów, np. tych stojących przed wyzwaniami cyfryzacji.
41. Jednocześnie obawia się, że stworzenie parasolowego EFS może doprowadzić do ogólnego zmniejszenia środków przeznaczonych na pracę i włączenie społeczne, a także do osłabienia roli samorządów terytorialnych w programowaniu tych funduszy i zarządzaniu nimi.
42. Zgadza się, że konieczne jest zapewnienie większej widoczności EFS w ramach WRF. Uważa, że niezbędne jest stworzenie w tytule poświęconym polityce spójności takiej samej liczby podtytułów dotyczących spójności gospodarczej, terytorialnej i społecznej, i wyraża nadzieję, że ogólnie większa przejrzystość struktury WRF umożliwi obywatelom europejskim lepsze zrozumienie priorytetów Unii Europejskiej.
43. Ubolewa nad faktem, że niedawny komunikat Komisji Europejskiej „Nowe, nowoczesne wieloletnie ramy finansowe dla Unii Europejskiej, która skutecznie realizuje swoje priorytety po 2020 r.”⁽⁶⁾ nie zawiera informacji na temat tego, w jaki sposób następne WRF mają stawić czoła społecznym wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską, a ponadto pozostawia niewielkie pole działania dla zainteresowanych stron, które chciałyby mieć wpływ na ostateczny kształt wniosku Komisji dotyczącego kolejnych WRF, który ma zostać przedstawiony 2 maja 2018 r.
44. Przypomina, że osiągnięcie celów rozwoju gospodarczego i włączenia społecznego wymaga całościowego i zintegrowanego podejścia, które można by lepiej urzeczywistnić poprzez wdrożenie programów obejmujących większą liczbę funduszy lub za pomocą jednego funduszu o szerokim i elastycznym zakresie stosowania. Dlatego KR uznaje znaczenie finansowanych z wielu funduszy instrumentów rozwoju terytorialnego, takich jak wielofunduszowe programy operacyjne, ZIT i rozwój lokalny kierowany przez społeczność, odrzucając wszelkie próby wprowadzenia obowiązku programów jednofunduszowych.
45. Opowiada się zatem za dalszą harmonizacją – a nie tylko usprawnieniem – rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów, tak by różnice, luki i przypadki powielania między zasadami funkcjonowania funduszy zostały ograniczone do minimum, a zasady określone w prosty i przejrzysty sposób. Należy pozostawić odpowiedni margines elastyczności dla dostosowanych do indywidualnych potrzeb rozwiązań, które powinny zostać opracowane na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym i obejmować rozszerzenie narzędzi „płatności w zależności od wyników” oraz wspólne plany działania i opcję kosztów uproszczonych. W tym kontekście apeluje o dalsze wytyczne Komisji Europejskiej w sprawie korzystania z opcji kosztów uproszczonych na wszystkich poziomach, bez żadnych ograniczeń lub wymogów dotyczących progów minimalnych.
46. Przypomina istotną rolę EFS w realizacji zawartych w zaleceniach dla poszczególnych krajów wytycznych dotyczących pracy, kształcenia i włączenia społecznego. Ma nadzieję, że zreformowany semestr europejski i polityka spójności zostaną lepiej do siebie dostosowane. Europejski semestr należy faktycznie jeszcze bardziej zdemokratyzować na poziomie europejskim i krajowym, lepiej go zdefiniować w odniesieniu do europejskiej wartości dodanej i kompetencji UE oraz skupić go w większym stopniu na kształtowaniu poczucia odpowiedzialności za niego. W tym celu pomocne mogłoby okazać się przyjęcie kodeksu postępowania wytyczającego zasady zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, a także wprowadzenie dialogu strukturalnego na temat stanu spójności w Europie i włączenie go do procesu semestru europejskiego.
47. Sprzeciwia się zatem zwykłemu podporządkowaniu polityki spójności europejskiemu semestrowi, co byłoby niekorzystne dla jej statusu zapisanego w Traktatach, i ma nadzieję, że władze lokalne i regionalne zostaną w sposób ustrukturyzowany włączone jako partnerzy procesu semestru europejskiego. Ma także nadzieję, że uwzględni się analizę terytorialną w całym procesie oraz wprowadzi w miarę możliwości konkretne zalecenia terytorialne.
48. Zgodnie z opiniami KR-u „Wskaźniki rozwoju terytorialnego – wyjść poza PKB” i w sprawie przyszłości polityki spójności po 2020 r. proponuje rozważyć wykorzystanie, oprócz PKB, jeszcze innych wskaźników, które uwzględniałyby dane demograficzne, społeczne i środowiskowe, jak np. wskaźnik postępu społecznego w regionach Unii.

Bruksela, dnia 22 marca 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽⁶⁾ COM(2018) 98 final, dokument opublikowany dnia 14 lutego 2018 r.