



EURÓPAI BIZOTTSÁG

Brüsszel, 2012.3.14.
SWD(2012) 61 final

I. rész

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

**Az Európai Regionális Fejlesztési Alap,
az Európai Szociális Alap,
a Kohéziós Alap,
az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és
az Európai Tengerügyi és Halászati Alap**

2014–2020 közötti közös stratégiai keretének elemei

BIZOTTSÁGI SZOLGÁLATI MUNKADOKUMENTUM

**Az Európai Regionális Fejlesztési Alap,
az Európai Szociális Alap,
a Kohéziós Alap,
az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap és
az Európai Tengerügyi és Halászati Alap**

2014–2020 közötti közös stratégiai keretének elemei

Ezt a bizottsági szolgálati munkadokumentumot az Európai Bizottság által 2011. október 6-án, 2011. október 12-én és 2011. december 2-án elfogadott rendeletjavaslatok alapján dolgozták ki. Sem a jogi aktusok végleges jellegét, sem a Bizottság által esetlegesen kidolgozandó, felhatalmazáson alapuló vagy végrehajtási aktusok tartalmát nem befolyásolja.

1. BEVEZETÉS

Európának újra a fenntartható növekedés útjára kell terelnie gazdaságát. Ehhez költségvetési konszolidációra, szerkezeti reformokra és környezeti szempontból fenntartható növekedést ösztönző beruházásokra van szükség.

Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA), az Európai Szociális Alap (ESZA), a Kohéziós Alap (KA), az Európai Mezőgazdasági Vidékfejlesztési Alap (EMVA) és az Európai Tengerügyi és Halászati Alap (ETHA) egymást kiegészítő szakpolitikai célkitűzéseket fogalmaznak meg, és irányításukat a tagállamok és a Bizottság egymás között megosztva végzik. Ezek az alapok jelentik az európai szintű beruházások elsődleges forrásait, amelyek az Európa 2020 stratégia célkitűzéseivel összhangban támogatást nyújtanak a tagállamok számára a növekedés helyreállításához és fokozásához, valamint a sok új munkahellyel járó fellendülés, és ezzel egyidejűleg a fenntartható fejlődés biztosításához.

Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSZ) egyértelmű célkitűzéseket határoz meg ezekkel az eszközökkel kapcsolatosan. A Bizottság úgy véli, hogy ezek a célok hatékonyabban elérhetők, ha az átfedések elkerülése és a minél nagyobb mértékű szinergiák elérése érdekében jobban összehangoljuk az öt alapot, és teljes mértékben integráljuk azokat az Európai Unió gazdasági kormányzásába, továbbá a nemzeti, helyi és regionális érdekelteket is bevonjuk az Európa 2020 stratégia megvalósításába.

Ezért a Bizottság olyan közös rendelkezésekről szóló rendeletre tett javaslatot, amelyek mind az öt alapra vonatkoznak. A javaslat az alapok szorosabb összehangolásáról rendelkezik, az alábbi célok elérése érdekében:

- a forrásoknak az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek megvalósítása érdekében történő csoportosítása az alapok által támogatandó, közös tematikus célkitűzések felállításán keresztül;
- koherensebb tervezési és végrehajtási rendelkezések révén megvalósuló egyszerűsítés;
- teljesítmény-keretrendszer és eredményességi tartalékok a fokozott eredményközpontúság érdekében;
- a támogathatósági szabályok harmonizációja és az egyszerűsített költségelszámolás lehetőségének kiterjesztése a kedvezményezettekre és az irányító hatóságokra háruló adminisztrációs teher csökkentése érdekében.

Ezenkívül a javaslat olyan partnerségi szerződések elfogadását írja elő, amelyek nemzeti és regionális szinten határozzák meg a partnerek kötelezettségvállalásait. Ezek a szerződések az Európa 2020 stratégia és a nemzeti reformprogramok célkitűzéseikhez fognak kapcsolódni. Meghatározzák az összes KSK-alap által támogatott területfejlesztés integrált stratégiáját.¹

A javaslat a partnerségi szerződések és programok előmozdítása érdekében közös stratégiai keret (KSK) elfogadását irányozza elő. A közös stratégiai keretnek növelnie kell az

¹ A Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának, Az Európa 2020 stratégia költségvetése – II. rész: A szakpolitikai területek áttekintése, COM(2011) 500 végleges, II. rész, 5. o.

összhangot az Európa 2020 stratégia keretében tett szakpolitikai kötelezettségvállalások és a helyszínen megvalósuló beruházások között. Az integráció elősegítése érdekében meg kell határozni, hogyan működhetnek együtt ezek az alapok. Stratégiai iránymutatással fog szolgálni, amelyet a tagállamoknak és régióknak a saját igényeikhez, lehetőségeikhez és kihívásaikhoz kell igazítaniuk a közös stratégiai keretbe tartozó alapok programozása során.

Ennek a bizottsági szolgálati dokumentumnak a célja, hogy meghatározza a közös stratégiai keret főbb elemeit, amelyek az Európai Parlamenttel és a Tanáccsal folytatott viták alapját fogják képezni. Ezek többek között:

- minden, a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslatban szereplő tematikus célkitűzésre nézve:
 - az Európa 2020 stratégia legfontosabb céljai és szakpolitikai célkitűzései, amelyekre a tagállamoknak nemzeti reformprogramjaikhoz szorosan kapcsolódó partnerségi szerződéseikben ki kell térniük,
 - továbbá azok a beruházási prioritásokhoz és uniós prioritásokhoz kapcsolódó legfontosabb intézkedések, amelyek a programok végrehajtása során várhatóan a legnagyobb hatást gyakorolják a növekedésre, a foglalkoztatásra és a fenntarthatóságra;²
- az európai szemeszter irányítási folyamatával való kapcsolódási pontok;
- a KSK-alapok koordinációja és integrációja;
- a KSK-alapok végrehajtásánál alkalmazott horizontális elvek és szakpolitikai célkitűzések;
- partnerségi szerződések és programok kialakítása az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés területi kihívásainak kezeléséhez;
- az együttműködési tevékenységek prioritásai.

A dokumentum az alábbi pontokban minden egyes elemre kitér.

2. TEMATIKUS CÉLKITŰZÉSEK ÉS A LEGFONTOSABB INTÉZKEDÉSEK

2010 júniusában az Európai Tanács elfogadta az Európa 2020 stratégiát, amelynek célja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés ösztönzése. A stratégia 2020-ig elérendő, kiemelt európai uniós célokat határoz meg a kutatás és innováció, az éghajlatváltozás és energia, a foglalkoztatás, az oktatás, valamint a szegénység elleni küzdelem tekintetében,

² A közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat a célkitűzések olyan hierarchiáját állítja fel, amely az Európa 2020 stratégia alapján mind az öt, a KSK-alap vonatkozásában közös tematikus célkitűzéseket határoz meg. Ezeket a célkitűzéseket alaponként konkrét (és az ERFA, ESZA, KA, EMVA és ETHA működésére vonatkozó rendeletjavaslatokban meghatározott) beruházási prioritásokká (az ERFA, ESZA, KA esetében) és uniós prioritásokká (az EMVA és ETHA esetében) alakítják. Minden programnak be kell mutatnia az egyes KSK-alapok tekintetében meghatározott beruházási prioritások és uniós prioritások elérésére irányuló cselekvéseket. A programoknak azokat a legfontosabb intézkedéseket kell figyelembe venniük, amelyek várhatóan a leginkább hozzájárulnak a növekedés, a munkahelyteremtés és a fenntarthatóság ösztönzéséhez az egyes konkrét tagállamok vagy régiók vonatkozásában.

amelyek alapján nemzeti célokat kell kitűzni. Az Európa 2020 integrált iránymutatás³ és a hét kiemelt kezdeményezés részletesen bemutatja a fenntartható és munkahelyteremtő növekedés felé vezető utat.⁴ A KSK-alapok lehető leghatékonyabb hozzájárulása érdekében ugyanakkor nemzeti és regionális szempontokat szem előtt tartva tovább kell fejleszteni a stratégiát. Így válhat az Európa 2020 stratégia központi elemévé a gazdasági, társadalmi és területi kohézió biztosítása annak érdekében, hogy minden energiát és képességet a stratégia prioritásainak szolgálatába állíthassunk.

A közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat tizenegy tematikus célkitűzést határoz meg. Az Európa 2020 stratégia KSK-alapok által megvalósítandó fő célkitűzéseinek és az e tizenegy tematikus célkitűzés keretében végrehajtandó legfontosabb intézkedéseknek a meghatározása révén a közös stratégiai keret további iránymutatással szolgálhat azt illetően, hogyan állíthatók leghatékonyabban a növekedés szolgálatába a KSK-alapok a partnerségi szerződésekben és programokban:

- az ERFA mindegyik tematikus célkitűzéshez hozzájárul, és elsősorban a vállalatok működéséhez (infrastruktúra, üzleti szolgáltatások, a vállalkozások támogatása, innováció, ikt és kutatás) vagy a polgároknak bizonyos területen nyújtott szolgáltatásokhoz (energia, online szolgáltatások, oktatás, egészségügy, szociális és kutatási infrastruktúrák, a hozzáférhetőség biztosítása, a környezet minősége) kapcsolódó beruházási területekre fog összpontosítani. A Kohéziós Alap a környezet, a fenntartható fejlődés és a transzeurópai közlekedési hálózat (TEN-T) javítását fogja szolgálni;
- az Európai Szociális Alapot négy tematikus célkitűzésre irányozzák elő: foglalkoztatottság és a munkavállalók mobilitása; oktatás, készségek elsajátítása és az egész életen át tartó tanulás; társadalmi befogadás és a szegénység elleni küzdelem; valamint igazgatási kapacitásépítés. Ugyanakkor az ESZA által támogatott tevékenységek egyéb tematikus célkitűzésekhez is hozzájárulnak;
- az EMVA hat prioritása a mezőgazdasági, élelmiszer-ipari és erdészeti ágazatban, valamint a vidéki területek egészét tekintve fogja az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósítását célozni. Ezek között szerepel a tudástranszfer és innováció, a mezőgazdaság versenyképessége, a természeti erőforrásokkal való gazdálkodás és az éghajlatváltozás elleni fellépés, továbbá a vidéki területek inkluzív fejlesztése;
- az ETHA prioritásai – a közös halászati politika reformjával összhangban – a halászat és akvakultúra életképességére és versenyképességére, és ezzel egyidejűleg annak környezeti fenntarthatóságára fognak összpontosítani. Az ETHA a gazdasági tevékenységeknek a tengeri gazdaság más ágazatai felé történő diverzifikációjával, valamint az integrált tengerpolitika területén tett lépésekkel fogja előmozdítani a társadalmi kohéziót és a munkahelyteremtést a halászatotól függő közösségekben.

³ A 2010. július 13-i tanácsi ajánlás a tagállamok és az Unió gazdaságpolitikáira vonatkozó átfogó iránymutatásokról (HL L 191., 2010.7.23., 28. o.) és a 2010. október 21-i tanácsi határozat a tagállamok foglalkoztatáspolitikáira vonatkozó iránymutatásokról (HL L 308., 2010.11.24., 46. o.).

⁴ „Európai digitális menetrend”, „Innovatív Unió”, „Mozgásban az ifjúság”, „Erőforrás-hatékony Európa”, „Iparpolitika a globalizáció korában”, „Új készségek és munkahelyek menetrendje” és „Szegénység elleni európai platform”.

Az I. melléklet az egyes tematikus célkitűzések vonatkozásában külön-külön, integrált módon mutatja be a legfőbb megvalósítandó célokat, az egyes KSK-alapok legfontosabb intézkedéseit, valamint az alapok hatékony és eredményes felhasználása érdekében betartandó általános végrehajtási elveket.

3. KOHERENCIA ÉS KÖVETKEZETESSÉG AZ EU GAZDASÁGI KORMÁNYZÁSÁVAL

Ebben az évtizedben az Európa 2020 stratégia adja az Európai Unió szakpolitikai keretét: az öt kiemelt célkitűzés kijelöli, hova kíván eljutni az EU 2020-ig, míg az integrált iránymutatások középtávú szakpolitikai irányvonalakat határoznak meg. Az eredmények elérése érdekében az EU határozottabb gazdasági irányítást vezetett be. Az Európa 2020 stratégia tematikus prioritásait és célkitűzéseit évente ismétlődő, többoldalú felügyeleti ciklusban valósítja meg, amely nemzeti jelentések és országspecifikus ajánlások köré összpontosul.

2011 januárjában, az éves növekedési jelentés bemutatásával elindult a gazdaságpolitikai koordináció első európai szemesztere. Minden évben az éves növekedési jelentés jelöli ki, melyek legyenek a következő 12 hónapban az Európai Unió elsőbbséget élvező intézkedései – ideértve a növekedést ösztönző intézkedéseket – a teljes Európa 2020 stratégiával összefüggésben és a hosszú távú prioritásokkal összhangban. A tagállamok minden tavasszal bemutatják nemzeti reformprogramjaikat, amelyek felvázolják a növekedési jelentésben megjelölt szakpolitikai prioritásokhoz és az Euró Plusz Paktum keretében tett vállalásokhoz kapcsolódó szakpolitikai intézkedéseket, amelyek célja a növekedés és foglalkoztatottság ösztönzése, valamint a kiemelt európai célkitűzésekkel kapcsolatosan felállított nemzeti célok elérése. A stabilitási és konvergenciaprogramok célja a rendezett államháztartások biztosítása. A nemzeti reformprogramok és a stabilitási konvergenciaprogramok részleges értékelése alapján a Bizottság országspecifikus ajánlásokat tesz, amelyeket később az Európai Tanács júniusi ülése fogad el. Az országspecifikus ajánlásoknak az év második felében be kell épülniük a nemzeti gazdasági és költségvetési döntésekbe, majd a rákövetkező évben a stabilitási konvergenciaprogramokba.

A KSK-alapokhoz kapcsolódó országspecifikus ajánlások hosszú távra vonatkoznak, és olyan mögöttes strukturális kihívásokra világítanak rá, amelyek kezelése többéves beruházási stratégiákat igényel. Az ajánlások némelyike szabályozási vonatkozású, más ajánlások viszont közvetlenül érintik a KSK-alapok beavatkozási területeit, így jogszabályi rendelkezéseket és költségvetési – ezen belül állami beruházásokkal kapcsolatos – döntéseket igényelnek.

Néhány példa a fontosabb országspecifikus ajánlások közül

- Az átfogó gazdaságpolitikai iránymutatásokhoz kapcsolódóan megfogalmazott ajánlások a nemzeti reformprogramokban meghatározott, növekedést ösztönző intézkedésekre vonatkozóan: különösen a kutatáshoz és innovációhoz, az ikt-infrastruktúrához és szolgáltatásokhoz kapcsolódó intézkedések; a kkv-k növekedésre és nemzetközivé válásra irányuló kapacitásának növelése, beleértve a nem banki finanszírozáshoz való hozzáférés lehetőségeinek bővítését; új növekedési lehetőségek, például az alacsony szén-dioxid-kibocsátású technológiák, energiahatékonyság vagy megújuló energiaforrások kiaknázásával; a hulladék- és vízgazdálkodás támogatása, árképzési rendszerek, a természeti erőforrások fenntartható kiaknázása és az ezekkel való fenntartható gazdálkodás; többéves terv a vasúti hálózatba és más infrastruktúrákba történő beruházások számára; az egészségügyi rendszerek reformja.
- A foglalkoztatási iránymutatásokon alapuló ajánlások, különösen az aktív munkaerő-piaci politikák hatékonyságának növelésére és az állami foglalkoztatási szolgálatok kapacitásának növelésére, a nemek közötti egyenlőség, valamint a szakmai és a családi élet összeegyeztethetőségének fokozására, a lakosság kiszolgáltatott helyzetben lévő csoportjának fokozottabb munkaerő-piaci integrációjára, az

oktatási eredmények javítására, a képzések munkaerő-piaci igényekhez való igazítására, az egész életen át tartó tanulás átfogó stratégiáinak elfogadására és végrehajtására, az iskolai lemorzsolódás felszámolására, az oktatáshoz való hozzáférés javítására irányulóan.

A KSK-alapok központi szerepet játszanak az országspecifikus ajánlások által meghatározott intézkedések támogatásánál, amelyek a szükséges szerkezeti változtatások végrehajtására és az Európa 2020 stratégia kiemelt céljainak megvalósításában mutatkozó hiányosságok orvoslására irányulnak. A Bizottság a 2012-es növekedési jelentésben rávilágított, hogy a tagállamoknak különös hangsúlyt kell fektetniük a növekedésbarát kiadások előnyben részesítésére, például az oktatás, kutatás, innováció és energia terén, valamint az ilyen jellegű kiadások eredményességének biztosítására. Különös figyelmet kell fordítani továbbá a foglalkoztatási szolgáltatások alkalmazási körének és hatékonyságának, valamint az aktív – a fiatalok körében jelentkező munkanélküliségre összpontosító – munkaerő-piaci politikáknak a fenntartására vagy megerősítésére, valamint a kkv-k finanszírozáshoz való hozzáféréseinek elősegítésére.

Partnerségi szerződéseik előkészítésekor a tagállamoknak és a régióknak a KSK-alapok programozásánál figyelembe kell venniük a Tanács által az EUMSZ 121. cikkének (2) bekezdése és 148. cikkének (4) bekezdése alapján legutóbb kiadott, rájuk vonatkozó országspecifikus ajánlásokat, és nemzeti reformprogramjaiknak is meg kell felelniük. Ezenkívül a tagállamoknak a Stabilitási és Növekedési Paktumon alapuló tanácsi ajánlásokat is szem előtt kell tartaniuk. A partnerségi szerződésben minden tagállamnak ismertetnie kell, hogyan járulnak hozzá a különböző nemzeti és európai uniós finanszírozási források az adott tagállamra vonatkozó országspecifikus ajánlásokban kiemelt kihívások kezeléséhez.

Mivel a KSK-alapok globális környezete folyamatosan változhat, és új prioritások kerülhetnek előtérbe, a KSK-alapok tervezési mechanizmusának eléggé rugalmasnak kell lennie ahhoz, hogy a pénzügyi forrásokat adott esetben új kihívások kezelésére lehessen átcsoportosítani. A Bizottság javaslata értelmében, ha az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés uniós stratégiájának vonatkozó elemei megváltoznak, a közös stratégiai keret és a partnerségi szerződések felülvizsgálhatók. Ezenkívül a Bizottság az országspecifikus ajánlások végrehajtásának támogatása érdekében kérheti a tagállamot a partnerségi szerződésének felülvizsgálatára, illetve javaslatot tehet a szerződés és az érintett programok módosítására.

4. A KOORDINÁCIÓ ÉS AZ INTEGRÁCIÓ MEGERŐSÍTÉSE

A többéves pénzügyi keretre vonatkozó javaslataiban a Bizottság nagyszabású terveket tűzött napirendre az európai uniós költségvetés egyszerűsítésére és ésszerűsítésére vonatkozóan.⁵ E megközelítéssel összhangban a közös rendelkezésekről szóló rendeletben olyan keretre tett javaslatot, amely biztosítja az ágazatok közötti összhangot és koordinációt, valamint erősíti a potenciális szinergiákat. Ezeknek az ésszerűsítő intézkedéseknek az a célja, hogy megkönnyítsék a pénzügyi támogatásra irányuló pályázatok benyújtását és feldolgozását, valamint csökkentsék a KSK-alapok pályázóira és kedvezményezettjeire háruló adminisztrációs terhet. Ezzel egyidejűleg az egyszerűsítés és a koordináció előmozdítása érdekében mind a költségvetési rendeleten belül, mind az ágazatspecifikus rendeletek között a szabályok fokozottabb összehangolására törekszik.

⁵ Egyszerűsítési menetrend a 2014–2020 közötti többéves pénzügyi kerethez, COM(2012) 42 végleges.

4.1. A KSK-alapok közötti koordináció mechanizmusai

A KSK-alapok közötti koordináció alapját a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslatban meghatározott közös eredményességmérési keret képezi. A KSK-alapok közötti koordinációt és összhangot felhatalmazáson alapuló és végrehajtási aktusok fogják tovább erősíteni. A KSK-alapoknak a tagállamok partnerségi szerződéseibe történő integrációja közös keretrendszert teremt a szoros együttműködéshez annak érdekében, hogy a finanszírozott intézkedések elősegítsék a szinergiákat, és hogy az ésszerűsítés csökkentse a helyszínen jelentkező adminisztrációs költségeket és adminisztrációs terheket.

Alapvető fontosságú a tagállamok részéről annak biztosítása, hogy minden, a KSK-alapok végrehajtásáért felelős minisztérium és irányító hatóság szorosan együttműködjön a partnerségi szerződések és programok előkészítése, végrehajtása, figyelemmel kísérése és értékelése során. A partnerségi szerződésekben meg kell határozni, mely intézkedések biztosítják e koordinációt, és milyen konkrét lépésekkel tartják azt fenn a teljes programozási időszak alatt. A koordináció az alábbiakat foglalja magában:

- azon beavatkozási területek meghatározása, amelyeken a KSK-alapok egymást kiegészítve működhetnek együtt a javasolt közös rendelkezésekről szóló rendelet tematikus célkitűzéseinek elérése érdekében. Ez a különböző egyalapú programok programozásának szoros koordinációjával érhető el. A tagállamoknak lehetőségük van arra is, hogy olyan többalapú programokat készítsenek elő és hajtsanak végre, amelyek egyetlen programban egyesítik az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot és a Kohéziós Alapot;
- a szinergiák biztosítása és az átfedések elkerülése érdekében az egyes KSK-alapokért felelős irányító hatóságok más irányító hatóságokat és kapcsolódó minisztériumokat is bevonnak a támogatási rendszerek kialakításába;
- adott esetben közös támogatásfelügyelő bizottságok felállítása a KSK-alapokat végrehajtó programok figyelemmel kísérésére, valamint egyéb közös irányítási és ellenőrzési intézkedések a KSK-alapok végrehajtásáért felelős hatóságok közötti koordináció megkönnyítése érdekében;
- jelentősen hozzájárulhat a kedvezményezettekre háruló adminisztrációs terhek csökkentéséhez, ha egyrészt fokozottabban használják a pályázókat és kedvezményezetteket célzó összevont e-kormányzati megoldásokat, másrészt szélesebb körben alkalmazzák az egyablakos ügyintézés az arra irányuló tanácsadásra, hogyan lehet az összes KSK-alapból támogatást igényelni;

4.2. A KSK-alapok és más európai uniós politikák és eszközök közötti koordináció mechanizmusai

Feltétlenül összhangot kell biztosítani a KSK-alapokból finanszírozott tevékenységek és más európai uniós politikák között. Az EMVA és ETHA különösen fontos részét képezik a közös agrárpolitika, a közös halászati politika és az integrált tengerpolitika általános szakpolitikai keretének. Ezenkívül az összes KSK-alap hozzájárulásával finanszírozott beruházások közvetlenül hozzájárulhatnak a más uniós politikák által meghatározott célkitűzések eléréséhez az olyan területeken, mint a környezetvédelem, az éghajlatváltozás elleni fellépés, az oktatás és a foglalkoztatás, de közvetett módon is segíthetik azokat, például az egységes piac megvalósításának terén. A programozás és a végrehajtás szakaszában a tagállamoknak

biztosítaniuk kell a KSK-alapok által támogatott tevékenységek összhangját e politikák célkitűzéseivel.

Számos terület vonatkozásában több uniós eszköz is biztosíthat forrásokat az Európa 2020 stratégia célkitűzéseinek eléréséhez. Előfordulhat, hogy ezek az eszközök a tagállamokkal megosztott igazgatás alá tartoznak – például a bel- és igazságügy területén –, de a Bizottság közvetlen igazgatása alatt is állhatnak, mint például az infrastruktúra területén az Európai Hálózatfinanszírozási Eszköz, a kutatás és innováció területén a Horizont 2020 keretprogram, az oktatás és képzés területén az Erasmus mindenkinek program, a Leonardo da Vinci szakképzési program, a foglalkoztatottság és társadalmi befogadás területén a társadalmi változásra és innovációra irányuló program, illetve a környezetvédelem és az éghajlatváltozás elleni fellépés területén a LIFE program. Ezeknél a szakpolitikáknál fontos, hogy a tagállamok és régiók egyrészt mind nemzeti, mind regionális szinten, másrészt a tervezés és a végrehajtás szakaszában egyaránt meghatározzák és kiaknázzák a különböző európai eszközök egymást kiegészítő jellegét.

Olyan struktúrákat kell kialakítaniuk, amelyek a nemzeti szintű koordináció vonatkozásában megkönnyítik a különböző eszközök és struktúrák stratégiai prioritásainak meghatározását. Ezeknek a struktúráknak a munka felesleges megkettőzésének elkerülésére is törekedniük kell, és meg kell határozniuk azokat a területeket, ahol további pénzügyi támogatásra van szükség. Ezeket a struktúrákat a partnerségi szerződésekben és adott esetben a programokban kell meghatározni.

Ezenkívül a tagállamoknak maradéktalanul ki kell használniuk a lehetőséget arra, hogy az egyedi műveletek támogatására irányulóan egyesítsék a különböző eszközökből származó támogatásokat. Ezt a különböző uniós eszközökre alkalmazott szabályok uniós szintű harmonizációja teszi lehetővé. Különösen fontos továbbá, hogy a KSK-alapok végrehajtásáért felelős nemzeti és regionális hatóságok szorosan együttműködjenek a más nemzeti eszközök végrehajtásáért felelős hatóságokkal, hogy koherens és ésszerű finanszírozási lehetőségeket kínálhassanak a kedvezményezettek számára.

Az I. melléklet részletesen ismerteti a KSK-alapok és más uniós politikák és eszközök egymást kiegészítő jellegében rejlő lehetőségeket az egyes tematikus célkitűzésekre vonatkozóan.

4.3. Integrált megközelítés ösztönzése a KSK-alapok eredményessége érdekében

A közös rendelkezésekről szóló rendelet a végrehajtás során megvalósuló koordináció és a szinergiák megvalósítása céljából számos mechanizmust javasol a programozás integrált megközelítésének ösztönzésére. A tagállamoknak partnerségi szerződésekben ismertetniük kell, hogyan kívánják alkalmazni ezeket az integráció megvalósítása érdekében.

A területfejlesztés integrált megközelítése érdekében a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat két mechanizmussal kívánja megkönnyíteni a helyi és szubregionális megközelítések kialakítását. Ez a két mechanizmus az Európai Regionális Fejlesztési Alap, az Európai Szociális Alap és a Kohéziós Alap vonatkozásában a közösségi szinten irányított helyi fejlesztés és az integrált területi beruházások. Mindkét mechanizmusnak az a célja, hogy regionális és helyi szereplőket, illetve helyi közösségeket vonjon be a programok végrehajtásába.

Közösségi szinten irányított helyi fejlesztés

A közösségi szinten irányított helyi fejlesztés (a LEADER program vidékfejlesztési tapasztalata alapján) az összes KSK-alap esetében kiegészítheti és fokozhatja az állami szakpolitikák sikerességét. Célja, hogy azáltal javítsa a területfejlesztési stratégiák hatását és hatékonyságát, hogy a döntéshozatal és a végrehajtást az állami és a magánszféra, valamint a civil társadalom szereplőinek helyi partnerségeire ruházza át. A közösségi szinten irányított helyi fejlesztés az állami döntéshozók által követett stratégiai megközelítés során alkalmazandó annak érdekében, hogy a helyi igények alulról felfelé való meghatározása során a magasabb szinten kijelölt prioritásokat is szem előtt tartásuk. Ezért a tagállamoknak kell meghatározniuk, hogy a KSK-alapok felhasználása során milyen megközelítést alkalmaznak a közösségi szinten irányított helyi fejlesztéssel kapcsolatban, és a partnerségi szerződésekben hivatkozniuk kell a közösségi szinten irányított helyi fejlesztésre. A partnerségi szerződéseknek részletesen be kell mutatniuk, melyek a tagállamok előtt álló legfőbb kihívások, melyek a legfontosabb célkitűzések és prioritások, továbbá ki kell jelölniük, mely területeken kell alkalmazni ezt a megközelítést, és hogy milyen konkrét szerepet szánanak a helyi akciócsoportoknak a célkitűzések elérésében. Ezenkívül fel kell tüntetniük, hogyan fogják összehangoltan használni a KSK-alapokat, és ismertetniük kell, milyen szerepet szánanak a különböző alapoknak a különféle (városi, vidéki stb.) területeken. Az EMVA keretében a LEADER továbbra is kötelező elem lesz minden vidékfejlesztési programban.

Integrált helyi beruházások az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap vonatkozásában

Az integrált területi beruházás olyan eszköz, amely a beruházások integrált módon történő megvalósítását irányozza elő egy vagy több operatív program egynél több prioritási tengelyén belül. A több prioritási tengelyből és programból történő finanszírozás integrált beruházási stratégiává alakítható egy adott térség vagy működési terület vonatkozásában. Ez megvalósulhat integrált városfejlesztési stratégia, vagy bizonyos területeken folytatott, települések közötti együttműködések formájában. Lehetővé teszi az irányító hatóságok számára, hogy a különböző prioritási tengelyek egyes részeinek végrehajtását egy szervre (helyi hatóságra) ruházzák át, és így a beruházásokat egymás kiegészítőiként lehessen végrehajtani. Az integrált területi beruházás néhány eleme végrehajtható közösségi szinten irányított helyi fejlesztésen keresztül, a két megközelítés kombinálásával.

A közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat az integrált műveletek ösztönzésére irányulóan is új mechanizmusokat vezet be. Ez lehetővé teszi, hogy egyetlen kedvezményezett számos projektet együttesen, különböző KSK-alapok, és néhány esetben egyéb európai uniós eszközök forrásainak felhasználásával hajtsa végre.

Integrált műveletek

A mostani időszaktól eltérően egy művelet egy vagy több KSK-alapból és egyéb uniós eszközökből is kaphat támogatást. Ennek feltétele, hogy egy adott kiadási tétel nem finanszírozható kétszer a KSK-alapok vagy egyéb uniós eszközök keretén belül. Ily módon például lehetőség nyílik arra, hogy egy adott művelet az ERFA-ból és az ESZA-ból, vagy az ERFA-ból és a Horizont 2020 keretprogramból is támogatást kapjon.

Közös cselekvési tervek

A közös cselekvési terv egy újfajta, eredményalapú megközelítéssel végrehajtott integrált művelet, amely az adott tagállam és a Bizottság által közösen meghatározott konkrét célkitűzések elérésére irányul. Projektek csoportjából áll, amelyek végrehajtása egy kijelölt kedvezményezett felelősségi körébe tartozik. A közös cselekvési terv pénzügyi irányítása a gyakorlatban kizárólag az általa elérni kívánt kimeneteken és eredményeken alapul majd. A közös cselekvési tervek az ESZA-ból és az ERFA-ból finanszírozhatók, nem használhatók azonban infrastrukturális támogatására. A közös cselekvési terv egy vagy több operatív programnak is része lehet, így hasznos eszköznek bizonyulhat a különböző alapoknak egy közös cél érdekében megvalósuló fokozottabb integrációjához.

5. HORIZONTÁLIS ELVEK ÉS SZAKPOLITIKAI CÉLKITŰZÉSEK

A közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslat horizontális rendelkezéseket és szakpolitikai célkitűzéseket tartalmaz a KSK-alapok végrehajtására vonatkozóan.

A férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása és a megkülönböztetés tilalma

A tagállamoknak törekedniük kell az EUMSZ 8. cikkében foglalt, a nők és férfiak közötti egyenlőség célkitűzésének elérésére, és minden, a KSK-alapok keretén belül végrehajtott tevékenység előkészítése, végrehajtása, ellenőrzése és értékelése során biztosítaniuk kell e célkitűzés általános érvényesítését. Az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap által finanszírozott programokban a célkitűzések és az eszközök részletes ismertetésével kell meghatározni ezen alapoknak a nemek közötti egyenlőséghez való várható hozzájárulását. Az intézkedés célkitűzéseiről készült elemzésnek a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó elemzést is tartalmaznia kell. Biztosítani kell, hogy a partnerségekben a nemek közötti egyenlőség előmozdításáért felelős szervek is részt vegyenek. A KSK-alapok előkészítéséhez, figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez szükséges szakértelem biztosítása érdekében fokozottan ajánlott olyan állandó struktúrákat létrehozni, illetve a meglévő struktúrákban kifejezetten kijelölni olyan funkciókat, amelyek tanácsadást nyújtanak a nemek közötti egyenlőséggel kapcsolatban.

Az ellenőrző rendszerek és az adatgyűjtés is alapvető fontosságúak ahhoz, hogy világos képet kapjunk arról, hogyan valósítják meg a programok a nemek közötti egyenlőség célkitűzéseit. Mivel általános követelmény, hogy minden értékelést célzó tevékenység foglalkozzon ezekkel a kérdésekkel, ebben a tekintetben ajánlott, hogy az irányító hatóságok a felügyelő bizottságokkal közösen általános önértékelési akciók és konkrét értékelő tanulmányok, illetve strukturált értékelés keretén belül ellenőrizzék a nemek közötti egyenlőség elvének alkalmazását. A felügyelő bizottságok összetételének meg kell felelnie a nemek közötti egyensúly elvének, és a bizottságokban a nemek közötti egyenlőséggel foglalkozó szakértői/felelősi funkciót is létre kell hozni.

A tagállamoknak meg kell tenniük a szükséges lépéseket, hogy megelőzzenek valamennyi, a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetést⁶, továbbá hozzáférést kell

⁶ Ettől függetlenül bármelyik tagállam elfogadhat vagy fenntarthat pozitív intézkedéseket az ezen okok valamelyikéből származó hátrányok elkerülésére vagy kompenzálására (a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról szóló, 2000. június 29-i 2000/43/EK tanácsi irányelv 5. cikke [HL L 180., 2000.7.19., 22. o.] és a foglalkoztatás és a munkavégzés

biztosítaniuk a KSK-alapok által társfinanszírozott programok és műveletek előkészítése és végrehajtása során, és kifejezetten ismertetniük kell, milyen lépéseket tesznek a programokban ezen elvek figyelembevételére érdekében.

Az egyenlőséggel foglalkozó szervezeteknek az ERFA, az ESZA és a Kohéziós Alap programjaival kapcsolatban kiadott véleménye a szükséges rendelkezések betartásának biztosítására irányul. A KSK-alapok előkészítéséhez, figyelemmel kíséréséhez és értékeléséhez szükséges szakértelem biztosítása érdekében fokozottan ajánlott, hogy egyenlőséggel foglalkozó szervezeteket és más, a megkülönböztetés elleni küzdelemben aktív szervezeteket is bevonjanak a programokba.

Az előkészítés és végrehajtás során minden programnak küzdenie kell a megkülönböztetés ellen, támogatnia kell a férfiak és nők egyenlő lehetőségeit és hozzáférést kell biztosítani a fogyatékosokkal élők számára. Minden, a KSK-alapokból társfinanszírozott és nyilvánosan kínált terméknek és szolgáltatásnak hozzáférhetőnek kell lennie. Az irányító hatóságoknak különösen az épített környezethez, a közlekedéshez, az információhoz és kommunikációhoz, és ezen belül az új technológiákhoz való hozzáférést kell előírniuk. A nemek közötti egyenlőség érvényesítésének alapelve mellett a tagállamoknak az ESZA által támogatandó, a férfiak és nők egyenlő lehetőségeit elősegítő pozitív intézkedéseket kell végrehajtaniuk.

Fenntartható fejlődés

A fenntartható fejlődés érdekében biztosítani kell a környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelést. Mivel a KSK-alapok jelentik a környezetvédelem európai uniós finanszírozásának legfontosabb forrását, az alapoknak a környezet megerősítéséhez is lényegesen hozzá kell járulniuk, és a 2014–2020 közötti időszakban az európai uniós költségvetés legalább 20 %-át az éghajlatváltozás elleni küzdelem célkitűzéseire kell fordítani. Ezért alapvető fontosságú, hogy a tagállamok a közös rendelkezésekről szóló rendeletben foglalt módszernek megfelelően időszzerű és átfogó tájékoztatással szolgáljanak az éghajlat-politikákhoz kapcsolódó kiadások összegéről. A tagállamoknak a javasolt jelentéstételi rendelkezések alapján nyomon kell követniük a biológiai sokféleséghez kapcsolódó kiadásokat.

A fenntartható fejlődés horizontális integrációjának biztosítása érdekében az Európai Unió működéséről szóló szerződés 192. cikkében foglalt, a „szennyező fizet” elv előírja, hogy a környezeti kár okozójának kell viselnie a kár megelőzésének vagy helyreállításának költségeit. Általános szabályként ez annyit jelent, hogy a finanszírozás nem használható fel a meglévő jogszabályok betartásával járó költségek fedezésére. A „szennyező fizet” elvet minden program és projekt során módszeresen alkalmazni kell. A „szennyező fizet” elv a környezetre potenciálisan ártalmas tevékenységek finanszírozására is alkalmazandó, különös tekintettel az infrastruktúra finanszírozására. Ezekben az esetekben csak akkor biztosítható finanszírozás, ha a használati díjak és külső költségek internalizálása nem fedezi a beruházás és az okozott kár költségét. Ugyanakkor be kell mutatni, hogy a beruházás általában véve társadalmi előnyöket eredményez.

A „felhasználó fizet” és a „szennyező fizet” elv bizonyos esetekben nem, vagy csak részben alkalmazható:

szórán alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról szóló, 2000. november 27-i 2000/78/EK tanácsi irányelv 7. cikke [HL L 303., 2000.12.2., 16. o.].

- ha a környezetvédelmi intézkedések költségei a tagállamok állami hatóságainak lehetőségeihez mérten aránytalanok minősülnek, az Európai Unió működéséről szóló szerződés alapján pénzügyi támogatás biztosítható a Kohéziós Alapból;
- ha a szennyezés forrása, illetve a természeti erőforrások felhasználója a lakosság, az alacsony jövedelmű régiók esetleg nem képesek a felhasználói díjakon keresztül teljes mértékben fedezni a környezeti kár elkerülésének és az erőforrás helyreállításának költségét (például a szennyvíztisztítás vagy a hulladékkezelés esetében, amelyeknél az európai uniós jogszabályok lehetővé teszik a szociális szempontok figyelembe vételét);
- ha nem azonosíthatók a szennyezők, és ha a szennyező vagy az egyéb érdekelt jogilag nem vonható felelősségre a környezeti kárért (például az olyan szennyezett földek esetében, amelyeknél a szennyezést nem lehet egyértelműen a szennyezőnek tulajdonítani)⁷.

Az EMVA-ból támogatás biztosítható az olyan földek kezelőinek, akiket a kötelező környezetvédelmi előírások miatt területspecifikus hátrányok érnék.

A KSK-alapok támogatásával végrehajtott beruházásoknak ellenállónak kell lenniük az éghajlatváltozás és a természeti katasztrófák hatásaival szemben (fokozott árvízveszély, hóhullámok, rendkívüli időjárási események stb.).

6. AZ INTELLIGENS, FENNTARTHATÓ ÉS INKLUZÍV NÖVEKEDÉS TERÜLETI KIHÍVÁSAINAK KEZELÉSE

Az Európai Unió előtt jelenleg álló legnagyobb társadalmi kihívások – a globalizáció, a demográfiai változások, a környezetkárosodás, a migráció, az éghajlatváltozás és az energiafelhasználás, valamint a válság gazdasági és társadalmi következményei kezelésének szükségessége – eltérő hatásokkal fognak járni a különböző régiókban.⁸ A tagállamok képessége az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés megvalósítására egyéni fejlődési lehetőségeiktől, valamint az emberi, fizikai és természeti tőke, tudás, intézmények és hálózatok által alkotott erőforrásaiktól függ. Ezért a KSK-alapok programjainak tükrözniük kell az európai régiók sokféleségét, legyen szó a foglalkoztatási és munkaerő-piaci jellemzőkről, az ingázási szokásokról, a népesség előregedéséről és a demográfiai változásokról, a kulturális, földrajzi és történelmi adottságokról, az éghajlatváltozással kapcsolatos veszélyekről és hatásokról, a föld- és erőforrás-használat korlátairól, az intézményi és kormányzati felépítésről, az összeköttetésekről és a megközelíthetőségről, valamint a vidéki és városi területek közötti kapcsolatokról. A tagállamoknak és a régióknak ezért öt elemet kell figyelembe venniük a partnerségi szerződések és programok megtervezése során:

- az első elem a tagállam vagy régió növekedési lehetőségeinek és képességének elemzése, különösen az Európa 2020 stratégiában, a nemzeti reformprogramokban és a kapcsolódó országspecifikus ajánlásokban meghatározott legfontosabb kihívások tükrében. Ehhez az illetékes hatóságoknak részletes elemzést kell készíteniük a nemzeti, regionális és helyi sajátosságokról;

⁷ Lásd különösen a környezetvédelem állami támogatásáról szóló közösségi iránymutatás 132. pontját (HL C 82., 2008.4.1., 1–33. o.)

⁸ Regions 2020 — An assessment of future challenges for EU regions (Régiók 2020-ban – az EU régiói előtt álló jövőbeli kihívások értékelése) című bizottsági szolgálati munkadokumentum, 2008. november.

- a második elem – amely közvetlenül az elsőre épül – a régió vagy tagállam előtt álló legnagyobb kihívások felmérése. E folyamat középpontjában az olyan szűk keresztmetszetek, hiányzó kapcsolatok és innovációs hiányosságok – így a tervezési és kivitelezési kapacitáshiányok – beazonosítása áll, amelyek gátolják a hosszú távú növekedési és munkahely-teremtési lehetőségeket. Az eljárás rávilágít a szakpolitikai prioritások, beavatkozások és fókusz lehetséges területeire és ezzel kapcsolatos tevékenységekre;
- az európai uniós régiók és tagállamok előtt álló társadalmi és környezeti kihívások gyakran több közigazgatási térséget és több országot érintenek. A harmadik elem ezért a több ágazatra, joghatóságra vagy akár több országra kiterjedő kihívások figyelembe vételét követeli meg, különösen a makroregionális és a tengeri medencékre vonatkozó stratégiák összefüggésében;
- negyedszer, az Európa 2020 stratégiát, illetve a regionális és helyi szereplőket összekötő integrált megközelítés sok esetben fokozottabb együttműködést kíván a különböző területi szintek és finanszírozási források között. E megközelítés kidolgozása során fontos elemet jelent a partnerségi szerződés;
- az ötödik elem a közös rendelkezésekről szóló rendeletjavaslatban meghatározott tematikus célkitűzéseken alapuló partnerségi szerződések és programok kidolgozása az eredmények elérése érdekében. Az egyes programok konkrét célkitűzéseit ezért megfelelő eredménymutatókon keresztül kell megfogalmazni, amelyek segítségével rögzíthetők a program által előidézendő változások.

A felsorolt elemeket figyelembe vevő partnerségi szerződések és programok kidolgozása lehetővé teszi a tagállamok és a régiók számára, hogy a helyi kihívásokra, tudásra és lehetőségekre szabott módon építsenek az Európai Unió sokféleségére. Ez a megközelítés szilárd alapot teremt annak megállapításához, hogyan lehet a legjobb módon együtt működtetni a KSK-alapokat az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedés érdekében.

A Lisszaboni Szerződés a gazdasági és társadalmi kohézió elvei mellett a területi kohézióra is hangsúlyt helyez, és a földrajzi és demográfiai jellemzők egyértelműen felerősíthetik a fejlesztési problémákat⁹. Az intelligens, fenntartható és inkluzív növekedést elősegítő átfogó megközelítésnek ezért tükröznie kell a sajátos földrajzi vagy demográfiai problémákkal küzdő városok, vidéki térségek, halászfaluak és part menti térségek szerepét. Ezenkívül figyelembe kell vennie a Lisszaboni Szerződésben kifejezetten említett legkülső régiók, a legészakibb, rendkívül gyéren lakott régiók, valamint a szigeti, a határon átnyúló és a hegyvidéki régiók kihívásait. Végül, a területi kohézió alatt a város és a vidék közötti kapcsolatok kérdése is értendő, a magas színvonalú, megfizethető infrastruktúrához és szolgáltatásokhoz való hozzáférés, valamint az olyan területek problémáinak vonatkozásában, amelyekre a társadalmilag perifériára szorult közösségek erőteljes koncentrációja jellemző.

7. AZ EGYÜTTMŰKÖDÉSI TEVÉKENYSÉGEK PRIORITÁSAI

A tagállamok és régiók kihívásai gyakran az egyes országok több térségét vagy több országot is érintenek. A hatékony válasz érdekében közös, együttműködő cselekvésre és megfelelő

⁹ A Bizottság közleménye – A gazdasági, szociális és területi kohézióról szóló ötödik jelentéssel kapcsolatos következtetések: a kohéziós politika jövője, COM(2010) 642 végleges, 7. o.

területi szinten történő tudásmegosztásra van szükség. Az ESZA-nak és az ERFA-nak egyaránt támogatnia kell ezt a cselekvést. A makroregionális és a tengeri medencékkel kapcsolatos stratégiák végrehajtását minden KSK-alapnak támogatnia kell.

Az európai területi együttműködési programokhoz és az Európa 2020 stratégia célkitűzéseihez való hatékony hozzájárulás, továbbá a rendelkezésre álló finanszírozás széttördelésének elkerülése érdekében egyesíteni kell az ERFA forrásait, és más, uniós forrásból finanszírozott programokkal is össze kell hangolni azokat. Különös hangsúlyt kell fektetni a legkülsőbb régiókat és a gyéren lakott területeket érintő, határokon átívelő kihívásokra.

Az ESZA által támogatott szakpolitikák hatékonyságának kölcsönös tanulás általi növelése érdekében fontos a nemzeti és/vagy regionális szinten tevékenykedő partnerek közötti transznacionális együttműködés előmozdítása.

A II. melléklet részletesebben kifejti, mely területekre kell összpontosítaniuk a területi együttműködési tevékenységeknek.