ET

Euroopa majandus- ja sotsiaalkomitee

Töötajate rühma panus

Ametiühingute ja sotsiaalpartnerite osa majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika kavandamisel ja järelevalves uues 2014.–2020. aasta finantsraamistikus

Kokkuvõte

1. Majandus- ja sotsiaalkriisi taustal ELi 2014.–2020. aasta eelarve kohta tehtud otsustega seotud küsimused võrreldes eelmise perioodiga 2007–2013

Euroopa Liidu institutsioonid (komisjon, nõukogu ja parlament) võtsid pärast kuudepikkusi keerulisi arutelusid ja läbirääkimisi ELi liikmesriikide enneolematus finants-, majandus- ja sotsiaalkriisi kontekstis 2013. aasta juuli alguses vastu mitmeaastase finantsraamistiku ehk ELi eelarve 2014.–2020. aastaks. Lõpuks lepiti kokku, et ELi 2014.–2020. aasta eelarve väheneb eelmise perioodiga (2007–2013) võrreldes u 7 % (977 miljardi euro asemel kaetakse nüüd kulusid 908 miljardi euro ulatuses), isegi kui kokkuleppes nähakse ette teatud paindlikkus ressursside kasutamisel.

Samas nähtub Euroopa Komisjoni 2007.–2013. aasta majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika rakendamise strateegilisest aruandest (avaldatud 18. aprillil 2013), et Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF) ja Ühtekuuluvusfondist rahastatud investeeringud aitasid kriisi ületada ja majanduskasvu hoogustada, võimaldades eelkõige märkimisväärselt suurendada nende inimeste arvu, kes saavad tööhõivega seotud toetust (enne 2010. aastat anti seda toetust 10 ja nüüd pea 15 miljonit eurot aastas), ja saavutada alates 2010. aastast märkimisväärselt kiiremini tulemusi VKEde toetamisel: loodi u 400 000 töökohta (neist pooled 2010.–2011. aastal), sh 15 600 töökohta teadusuuringute valdkonnas ja 167 000 töökohta VKEdes.

Nende kolme fondi – Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi ja Ühtekuuluvusfondi – vahendusel investeeriti ELi majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitika raames 27 liikmesriiki 2007.–2013. aastal 347 miljardit eurot (sellest 76 miljardit eurot tuli ESFist). See summa moodustab 35 % sama perioodi ELi kogueelarvest (975 miljardit eurot).

Tuletagem meelde, et 2007.–2013. aasta programmi eesmärgid, eelarve ja toetuse peamised põhimõtted ning 2014.–2020. aasta programmis tehtud muudatused olid järgmised: ühtekuuluvuspoliitikaga pakutakse investeeringutele raamistik ja rakendussüsteem, mis on vajalikud selle perioodi Euroopa poliitiliste strateegiate eesmärkide saavutamiseks (Lissaboni strateegia XXI sajandi esimesel kümnendil ja strateegia „Euroopa 2020” teisel kümnendil). Ühtekuuluvuspoliitika on läbi vaadatud, et seda tõhusamini rakendada ja viia see rohkem kooskõlla strateegia „Euroopa 2020” eesmärkidega. Selleks, et piirkondliku ühtekuuluvuse poliitikat sidusalt struktureerida, keskendutakse 2007.–2013. aasta programmiperioodil kolmele ELi eesmärgile: lähenemine, piirkondlik konkurentsivõime ja tööhõive ning Euroopa territoriaalne koostöö. Neid eesmärke rahastatakse ühest või mitmest fondist, mis on omakorda jagatud liikmesriikide ja/või piirkondade rakenduskavadeks.

2014.–2020. aasta programmi viis peamist eesmärki on strateegia „Euroopa 2020” kohaselt järgmised:

1. Tööhõive: saavutada 20–64-aastaste seas 75 %line tööhõive
2. Teadus- ja arendustegevus: investeerida 3 % ELi SKPst teadus- ja arendustegevusse
3. Kliimamuutus ja energia: vähendada 1990. aastaga võrreldes kasvuhoonegaase 20 % võrra, tagada, et energiakasutuses tuleks 20 % taastuvatest energiaallikatest, ja suurendada energiatõhusust 20 % võrra
4. Haridus: tagada, et koolist väljalangemise määr oleks alla 10 % ja vähemalt 40 % 30–34-aastastest oleks kõrgharidusdiplom
5. Vaesus ja sotsiaalne tõrjutus: vähendada vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ohus elavate inimeste

arvu vähemalt 20 miljoni võrra

Veel tasub ELi 2014.–2020. aasta eelarve eesmärkidest mainida Euroopa Komisjoni soovitust (millega nõukogu ja Euroopa Parlament on nõustunud) eraldada vähemalt 20 % ELi eelarvest Euroopa energia- ja kliimapaketi projektidele (Euroopa 20-20-20 direktiivid), kasutades selleks ka Euroopa Investeerimispanga toetust. See pakub võimaluse ületada kriis ja avaldada märkimisväärset mõju tööhõivele ning sotsiaalse ja ametialase ülemineku (kus põhiküsimus seisneb koolitusvajaduste rahuldamises) juhtimisele. Hispaanias on seda tüüpi projektidega (nt programm Empleaverde ja projekt Informa-Ambiental) kogemusi ametiühinguid kaasavate heade partnerluse tavadega (perioodil 2007–2013).

2. Uue määruse artikli 5 rakendamisega seotud proovikivid sotsiaalpartnerite kaasamisel, arvestades 2007.–2013. aastal saadud kogemusi

Samas kehtestatakse Euroopa Komisjoni ettepanekutes (millega nõukogu ja Euroopa Parlament nõustusid) 2014.–2020. aasta ühisesse strateegilisse raamistikku kuuluvate fondide kohta liikmesriikidele selgelt kohustus kaasata majandus- ja sotsiaalpartnerid ning seega ka ametiühingud kõigisse uuringus käsitletud fondide, s.t ELi majandusliku ja sotsiaalse ühtekuuluvuse poliitikale pühendatud struktuurifondide (ESF ja ERDF) ja Ühtekuuluvusfondi haldamisse.

Ühissätete määruse ettepaneku artiklile 5 tugineva partnerluse põhimõtte (sh Euroopa partnerluse toimimisjuhendi) üldine rakendamine teenib mitut eesmärki.

Selle eesmärk on optimeerida ELi rahaliste vahendite haldamist, edendades tõhusat kasutust nii, et see vastab sihtrühma vajadustele ja ootustele. See peab võimaldama kasutada asjaomases huvivaldkonnas tegutsevate partnerite teadmisi ja kogemust ning optimeerima nii järgitava poliitika rakendamist. Lisaks peab see võimaldama levitada uuendusi ja dialoogikultuuri, kuid ka rohkem väärtustada võetud meetmeid (suurem legitiimsus).

Uuringuga hõlmatud 12 liikmesriigis läbi viidud partnerluse tava kriitiline analüüs perioodil 2007–2013 näitab selgelt partnerluse eeliseid.

Uuringu valimis analüüsiti heade tavade näiteid ning need puudutasid struktuurifondide haldamise kõiki etappe: kavandamine, elluviimine, järelevalve ja rahaliste vahendite kasutuse hindamine. Kuid partnerluse sisukuses leiti liikmesriikide või isegi sama liikmesriigi piirkondade vahel (näiteks Saksamaa liidumaade puhul) väga suuri erinevusi: vahel kaasati partnerid vaid formaalselt (eelkõige Kesk- ja Ida-Euroopa riikides).

On oluline rõhutada, et partnerluse tõhusaks elluviimiseks tuleb täita mõned eeltingimused.

Esiteks tuleb partnerid kaasata kõikidesse struktuurifondide haldamise etappidesse ja teha seda võimalikult varakult. Osalemine kavandamise etapis on oluline eelkõige selleks, et partnerid saaksid sõna sekka öelda järgitavate eesmärkide ja nende saavutamiseks kasutatavate vahendite osas.

Hindamine on sama oluline, kui seda tehakse asjakohaselt ja kui tulemusi kasutatakse selleks, et parandada rahaliste vahendite haldamist järgmise mitmeaastase finantsraamistiku elluviimisel. See võimaldab võetud meetmeid pidevalt optimeerida ja on otsustav nende jätkusuutlikkuse tagamisel.

Selleks, et partnerid kõikidesse etappidesse kaasata, tuleb siiski tagada, et neil oleksid vahendid neile antud ülesannete täitmiseks. Struktuurifondide mitmetasandiline haldamine on nimelt väga

keeruline. Suutlikkuse arendamiseks ei pea partneritel olema mitte ainult tingimata vajalik teave, vaid neile tuleb eraldada ka toetus-, kooskõlastamis- ja esindusstruktuuridena toimivaid vahendeid.

Pealegi ei ole partnerlus võimalik ilma haldamise ametlikuks muutmiseta. Mitmesuguste partnerite kaasamiseks, kooskõlastamiseks, teabe liikumiseks ja läbipaistvuse tagamiseks tuleb määrata kindlaks selged eeskirjad.

3. See, mil määral suudetakse ametiühingute esindajaid kavandamismenetluse alguses kaasata, sõltub suures osas sotsiaaldialoogi pidamise tavast

Struktuurifondide haldamise kavandamise etapp on väga oluline, kuna selles etapis määratakse kindlaks eesmärgid, strateegiad ja rakendatavad meetmed. Euroopa tasandil on ametiühingud üldiselt kaasatud riiklike strateegiliste võrdlusraamistike ettevalmistamisse ja rakenduskavade koostamisse, kuigi nad võivad osaleda riigi eripärast sõltuvalt eri vormis. Kõigis uuringus osalenud riikides osalevad ametiühingud nõuandvates organites ja nad on esindatud kolmepoolsetes sotsiaaldialoogi organites, millel on oluline mõju riiklike strateegiliste võrdlusraamistike ja rakenduskavade sisu üle. Osalemise sisukus võib aga varieeruda ja see sõltub suures osas konkreetse riigi sotsiaaldialoogi kultuurist. Nimelt võib näha suuri erinevusi selles, kuidas on partnerid kaasatud sellistes riikides nagu Prantsusmaa, Saksamaa või Itaalia (kus on juba ammune, mõtteviisis juurdunud dialoogikultuur) ja Ida-Euroopa riikides (eelkõige Poolas ja Tšehhi Vabariigis). Erinevusi on ühelt poolt dialoogi sisus, kuid ka formaalsemates aspektides, nagu koosolekute pidamise sagedus ja juurdepääs dokumentatsioonile. Samuti tuleks tagada sidusrühmade tasakaalustatud esindatus, kuna see ei ole alati nii (näiteks Ungaris).

Kavandamise etapp pakub ka võimaluse analüüsida konteksti ja kontrollida, kas partnerlus on asjakohane ning kas sidusrühmad mõistavad õigesti selle eesmärki. Samuti saab ühiselt analüüsida vajadusi ja teha täpselt kindlaks sihtrühmad ning (regulatiivsed või õiguslikud) takistused ja tõkked. Lõpuks pakub see ka võimaluse teha kokkuvõte varasematest partnerluskogemustest ja on suurepärane hetk teha kindlaks sünergia. Nii analüüsiti 2007.–2013. aasta kavandamise etapis heade tavade kogemusi Saksamaal, Prantsusmaal, Itaalias ja Rumeenias (kõige ebasoodsamas olukorras olevate rühmade toetamisega seotud vajaduste ja aktiivsete tööturumeetmete konteksti uuring) ning Ungaris (mitme tuhande organisatsiooniga konsulteerimine). Samuti tasub mainida Iirimaa näidet. Iirimaal lepiti läbirääkimiste käigus kokku ulatuslikus ja paljusid teemasid hõlmavas partnerluslepingus, mis rakendati enne riikliku arengukava koostamist (ulatuslik, rohkem kui 180 miljardi euro suurune investeerimiskava), millest osa oli pühendatud struktuurifondide kasutusele.

4. Partnerluse lisaväärtus on kahtlemata kõige nähtavam projektikonkursside ettevalmistamisel ja projektide väljavalimisel

Rakendatava menetluse kindlaks määramisse ja eeskirjade koostamisse kaasatakse ametiühinguid üldiselt harva. Neid on sellesse etappi keeruline kaasata etapi tehnilise olemuse ja avalikule haldusele antud ülesande tõttu. Kuid neil on siiski oma ülesanne, eelkõige seoses võimalike tõkete tuvastamisega (vt Tšehhi Vabariigi hea tava).

Projektikonkursside korraldamisel ja projektide väljavalimisel sõltub ametiühingute osalemine suurel määral sotsiaaldialoogi tasandist riigis. Kaasamise ulatus varieerub alates algsest etapist konsulteerimisest kuni lihtsalt teavitamiseni. Üldiselt rõhutavad ametiühingud, et nad osalevad rohkem ESFi kui ERDFi rahaliste vahendite haldamisel.

On heade tavade näiteid, mis näitavad selgelt selle eeliseid, kui partnerid haldavad ise ELi rahalisi vahendeid. Nii on see Prantsusmaa (koolitusprojektid ametiühinguliikmetele piirkondlikul tasandil) ja Hispaania puhul (piirkondlik projekt, mille eesmärk on hoida ära koolist väljalangemist). Sama suundumust võib näha Saksamaal. Saksamaal oli tänu ametiühingute sellesse etappi kaasamisele võimalik muuta võetud meetmed jätkusuutlikuks (nn hea töö (*gute arbeit*) kriteeriumi kasutuselevõtmine, Weiter Bildeni algatus). Samas näitab Poola näide ametiühingute vähesest kaasamisest tulenevaid nõrkusi.

5. Palju on veel teha partnerlusmenetluste ametlikuks muutmisel, eelkõige järelevalve ja hindamise etapis

Mis puutub järelevalvesse ja hindamisse, siis on kõigis uuringus osalenud riikides ametiühingud järelevalvekomiteedes eri viisil esindatud. Euroopa Sotsiaalfondi haldamisel osalevad ametiühingud tavaliselt hääleõiguslike täisliikmetena, Euroopa Regionaalarengu Fondi ja Euroopa Maaelu Arengu Põllumajandusfondi haldamisel osalevad nad aga harvemini. Eelkõige tuleb teha tööd partnerluse ametlikuks muutmisega. Isegi Saksamaa puhul on rõhutatud seda, kui raske on eelnevalt kõiki vajalikke dokumente saada ja et rahaliste vahendite kasutamine ei ole piisavalt läbipaistev.

Lisaks sellele on ametiühinguid, nagu ka teisi sotsiaalpartnereid, vähe kaasatud struktuurifondide haldamise hindamisse. Nende kaasamine piirdub vahel lihtsalt teabe edastamisega. Ometigi on see etapp oluline, kuna see võimaldab parandada kavandamist ja õppida varem tehtud vigadest. Samamoodi ei tohiks rahaliste vahendite haldamise vahehindamisel alahinnata sotsiaalpartnerite potentsiaalset rolli (vt hea tava Itaalias, kus sai ühe osa struktuurifondidest suunata ümber majanduskriisi tagajärgede vastu võitlemisse).

6. Tehnilise toe arendamine on ELi struktuurifondide haldamisel üks ametiühingute peamisi nõudeid

Enamikus uuritud riikides tuntakse muret ametiühingute tehnilise võimekuse laiendamise ja parandamise pärast. Sotsiaalpartnerite tehniline võimekus on esmatähtis, kuna sellest sõltub, kui hea kvaliteediga on nende panus partnerluse arendamisse programmiperioodil 2014–2020. Meie soovitused ametiühingutele ja sotsiaalpartneritele pakutava tehnilise toe kohta puudutavad vajadust omandada tehnilised oskused ühelt poolt struktuurifondide kavandamise ja haldamise valdkonnas ning teiselt poolt vajaduste kindlakstegemise etapil tõstatatud probleemide analüüsi valdkonnas. Samuti on hädavajalik operatiivne tugi, millega kompenseerida seda, et ametiühingute käsutusse ei ole antud piisavalt vahendeid (vt nt olukord Poolas, Tšehhi Vabariigis või Soomes).

Euroopa struktuurifonde haldamine on keeruline mehhanism. Selle mõistmiseks on vaja kohapeal töötavatele ametiühingute juhtidele pakkuda sihtotstarbelist koolitust ja seda mitte ainult riigi tasandil, vaid eelkõige piirkonna tasandil, kus vahendeid tihtipeale napib (siinkohal on suurepärane näide Itaalias läbiviidud projekt Speslab).

Teine aspekt, mida tehnilise toega seoses rõhutati, oli see, et paljudel ametiühingutel ei ole piisavalt organisatsioonilisi vahendeid, et saata struktuuri- ja ühtekuuluvusfondide haldamise kavandamise, järelevalve ja hindamise eest vastutavatesse organitesse pädevad esindajad (nt Poolas või Soomes).

7. Tehnilise toe pakkumise üldlevimine on eriti vajalik seetõttu, et partnerluse põhimõtet tuleb laiendada

Vahendite suurendamise küsimus on eriti oluline seetõttu, et partnerluse laiendamine peaks suurendama ametiühingute kaasatust ja nõuab neilt seetõttu suuremat panust. Lisaks mainitakse Euroopa Komisjoni esitatud käitumisjuhendi kavandis vajadust valida partnerid välja vastavalt nende võimele ja pädevusele partnerluses osaleda. Küsimus ei ole ainult töökoormuses või nende tehnilises panuses, vaid ka selles, kuivõrd nad tunnevad vajadusi ja millised on nende eksperditeadmised kõnealuses valdkonnas. See tõstatab ka kooskõlastamise ja teabe liikumise küsimuse. Sellega seoses tuleks probleemi kaaluda kahest seisukohast: ühelt poolt horisontaalsete suhete seisukohast teiste partneritega ja teiselt poolt vertikaalse kooskõlastamise seisukohast (riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud struktuurid).

Seetõttu tasub arendada edasi asjakohaste struktuuride (nt partnerluse kooskõlastamise keskuste) loomise ideed (heade tavade näiteid võib leida Saksamaalt ja Iirimaalt, kus organisatsioon Pobal pakub partneritele asjakohast tehnilist tuge). Samuti on vaja teha tööd avaliku halduse personali koolitamisega. Seetõttu rõhutatakse Itaalia riiklikus strateegilises võrdlusraamistikus vajadust tutvustada neile partnerluskultuuri ja -tavasid.

Käesoleva uuringu koostas Syndex Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee töötajate rühma taotlusel

Aruande koostajad

Koostajad: Andrzej Jakubowski ja Alain Mestre
Kaastöötajad: Maria-Angeles Romero, Marcel Spatari ja Katarzyna Szczepanik
Taustadokumendid: Annick Boico

LEPING NR CES.19018 (EESC/COMM/15/2012)
September 2013