

Srijeda, 28. listopada 2015.

P8\_TA(2015)0385

**Europski strukturni i investicijski fondovi i dobro ekonomsko upravljanje****Rezolucija Europskog parlamenta od 28. listopada 2015. o europskim strukturnim i investicijskim fondovima i dobrom ekonomskom upravljanju: smjernice za primjenu članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama (2015/2052(INI))**

(2017/C 355/06)

*Europski parlament,*

- uzimajući u obzir Komunikaciju Komisije o smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova i dobro ekonomsko upravljanje u skladu s člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 (COM(2014)0494) (dalje u tekstu „Smjernice“),
- uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije (UFEU), a posebno njegov članak 4., članak 162., članke od 174. do 178. i članak 349.,
- uzimajući u obzir Uredbu (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 <sup>(1)</sup> (dalje u tekstu „Uredba o zajedničkim odredbama“),
- uzimajući u obzir izjavu Komisije o članku 23. navedenu u Izjavama o Uredbi (EU) br. 1303/2013 <sup>(2)</sup>,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 8. listopada 2013. o učincima proračunskih ograničenja na regionalna i lokalna tijela u vezi s rashodima strukturnih fondova EU-a u državama članicama <sup>(3)</sup>,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 20. svibnja 2010. o doprinosu kohezijske politike u ostvarivanju ciljeva Lisabonske strategije i strategije EU-a do 2020. <sup>(4)</sup>,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 26. veljače 2014. o sedmom i osmom izvješću Europske komisije o napretku na području kohezijske politike EU-a i strateškom izvješću iz 2013. o provedbi programa za razdoblje 2007. – 2013. <sup>(5)</sup>,
- uzimajući u obzir svoju Rezoluciju od 22. listopada 2014. o Europskom semestru za usklađivanje ekonomske politike: provedba prioriteta za 2014. <sup>(6)</sup>,
- uzimajući u obzir šesto izvješće Komisije od 23. srpnja 2014. o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji naslovljeno „Ulaganje u radna mjesta i rast: promicanje razvoja i dobro upravljanja u regijama i gradovima EU-a“,
- uzimajući u obzir izvješće Komisije naslovljeno „Kohezijska politika: Strateško izvješće iz 2013. o provedbi programa u razdoblju 2007. – 2013.“ od 18. travnja 2013. (COM(2013)0210),
- uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija od 12. veljače 2015. o smjernicama o primjeni mjera kojima se povezuju učinkovitost europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) i dobro ekonomsko upravljanje,

<sup>(1)</sup> SL L 347, 20.12.2013., str. 320.<sup>(2)</sup> SL C 375, 20.12.2013., str. 2.<sup>(3)</sup> Usvojeni tekstovi, P7\_TA(2013)0401.<sup>(4)</sup> SL C 161 E, 31.5.2011., str. 120.<sup>(5)</sup> Usvojeni tekstovi, P7\_TA(2014)0132.<sup>(6)</sup> Usvojeni tekstovi, P8\_TA(2014)0038.

**Srijeda, 28. listopada 2015.**

- uzimajući u obzir studiju Parlamenta iz siječnja 2014. naslovljenu „Europsko gospodarsko upravljanje i kohezijska politika” (Glavna uprava za unutarnju politiku, Odjel B: strukturna i kohezijska politika),
  - uzimajući u obzir kratko izvješće Parlamenta iz prosinca 2014. naslovljeno „Europski strukturni i investicijski fondovi i dobro ekonomsko upravljanje: smjernice za primjenu članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama” (Glavna uprava za unutarnju politiku, Odjel B: strukturna i kohezijska politika),
  - uzimajući u obzir članak 52. i članak 132. stavak 2. Poslovnika,
  - uzimajući u obzir izvješće Odbora za regionalni razvoj i mišljenja Odbora za proračune i Odbora za zapošljavanje i socijalna pitanja (A8-0268/2015),
- A. budući da je kohezijska politika zapravo politika utemeljena na Ugovoru o funkcioniranju Europske unije i izraz europske solidarnosti, usmjerena na jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije EU-a te posebno na smanjenje razlika među regijama promicanjem uravnoteženog i skladnog socioekonomskog razvoja; budući da je to također investicijska politika kojom se pridonosi postizanju ciljeva strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast;
- B. budući da trenutačni zakonodavni okvir za kohezijsku politiku ipak podliježe specifičnim zadaćama, ciljevima i horizontalnim pravilima, premda se njime uspostavljaju veze sa strategijom EU-a za pametan, održiv i uključiv rast, Europskim semestrom i integriranim smjernicama strategije Europa 2020., kao i relevantnim preporukama za pojedine zemlje i preporukama Vijeća;
- C. budući da je trenutačni pravni okvir europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) usmjeren na jačanje koordinacije, komplementarnosti i sinergija s drugim politikama i instrumentima EU-a;
- D. budući da postoje dokazi o tome da su dobro upravljanje i učinkovite javne institucije osnovni preduvjeti za održiv i dugoročan gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta te za socijalni i teritorijalni razvoj, iako nije dostupno mnogo dokaza o makroekonomskim čimbenicima koji utječu na način funkcioniranja kohezijske politike;
- E. budući da gospodarska i financijska nepredvidivost te pravna nesigurnost mogu dovesti do sve manjih stopa javnog i privatnog ulaganja te tako ugroziti postizanje ciljeva kohezijske politike;
- F. budući da se Smjernice odnose na prvi niz mjera kojima se u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama povezuju učinkovitost ESI fondova i dobro ekonomsko upravljanje; budući da je to povezano s reprogramiranjem i obustavom plaćanja koja nisu obvezna, za razliku od drugog niza mjera iz članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama kojim se traži obustava obveza ili plaćanja u slučajevima u kojima države članice nisu poduzele korektivne mjere u okviru postupka gospodarskog upravljanja;
- G. budući da je ocjenjivanjem postupka provedbe 279 preporuka za pojedine zemlje iz 2012. i 2013. koje je provela Komisija utvrđen nizak postotak uspješnosti te se pokazalo da je u vezi s 28 preporuka za pojedine zemlje postignuta puna provedba ili znatan napredak (10 %), dok je u 136 slučajeva (48,7 %) ostvaren određeni napredak, ali je u vezi sa 115 preporuka (41,2 %) ustanovljen ograničen ili nikakav napredak;

***Povezivanje učinkovitosti ESI fondova s dobrim ekonomskim upravljanjem***

1. ističe važnost instrumenata i resursa kohezijske politike u održavanju razine ulaganja s dodanom europskom vrijednošću u državama članicama i regijama te u poticanju otvaranja radnih mjesta i unapređenju socioekonomskih uvjeta, osobito u područjima gdje je stopa ulaganja znatno pala zbog gospodarske i financijske krize;

Srijeda, 28. listopada 2015.

2. vjeruje da se postizanje ciljeva politika povezanih s ESI fondovima ne bi trebalo ugroziti mehanizmima ekonomskog upravljanja i ujedno priznaje da su ti mehanizmi važni jer pridonose stabilnom makroekonomskom okružju te učinkovitoj i djelotvornoj kohezijskoj politici usmjerenoj na rezultate;
3. smatra da se članak 23. Uredbe o zajedničkim odredbama smije primjenjivati samo kao krajnja mjera za postizanje učinkovite provedbe ESI fondova;
4. naglašava višegodišnju i dugoročnu prirodu programa i ciljeva u okviru ESI fondova u usporedbi s godišnjim ciklusom Europskog semestra; u tom kontekstu, ističe da je potrebno zajamčiti jasnoću mehanizama za provedbu Europskog semestra te poziva na blisku suradnju između tih dvaju procesa, kao i između tijela nadležnih za njihovu provedbu;
5. naglašava da bi Komisija trebala predstaviti bijelu knjigu o dugoročnim učincima javnog ulaganja u kojoj bi se utvrdila tipologija kvalitetnih ulaganja, kako bi se jasno utvrdilo koja ulaganja imaju najbolje dugoročne učinke;
6. podsjeća na to da kohezijska politika igra važnu ulogu te da je pokazala značajnu prilagodljivost makroekonomskim i fiskalnim ograničenjima u kontekstu trenutne krize reprogramiranjem više od 11 % raspoloživih proračunskih sredstava od 2007. do 2012., a u cilju podupiranja najhitnijih potreba i jačanja određenih intervencija; s tim u vezi ističe da je u nekoliko država članica kohezijska politika obuhvaćala više od 80 % javnih ulaganja u razdoblju između 2007. i 2013.;
7. traži od Komisije da stavi na raspolaganje dodatne analitičke podatke o važnosti makroekonomskih mehanizama i njihovom učinku na regionalni razvoj, učinkovitost kohezijske politike te na međusobno djelovanje između europskog okvira za ekonomsko upravljanje i kohezijske politike, kao i konkretne informacije o načinu na koji se kohezijskom politikom doprinosi relevantnim preporukama za pojedine zemlje i preporukama Vijeća;
8. poziva države članice da do kraja iskoriste fleksibilnost omogućenu pravilima u okviru Pakta o stabilnosti i rastu;

### **Reprogramiranje u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama**

#### *Opća razmatranja*

9. podsjeća na to se odluke u vezi s reprogramiranjem ili obustavom u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama smiju primjenjivati samo u iznimnim situacijama, moraju biti odmjerene i temeljito opravdane te ih se mora provesti oprezno, uz jasnu naznaku na koje se programe ili prioritete odnose, kako bi se zajamčila transparentnost i omogućilo provjeravanje i revizija; nadalje naglašava da takvim odlukama ne bi trebalo pogoršati poteškoće s kojima se susreću regije i države članice zbog socioekonomskog okružja ili zbog geografskog položaja i posebnosti u smislu članaka 174. i 349. UFEU-a;
10. smatra da su se sporazumima o partnerstvu i programima usvojenima u aktualnom programskom razdoblju uzele u obzir relevantne preporuke za pojedine zemlje i relevantne preporuke Vijeća čime bi se, načelno, trebalo izbjeći reprogramiranje u srednjoročnom razdoblju ako se gospodarski uvjeti znatno ne pogoršaju;
11. naglašava da bi često reprogramiranje bilo kontraproduktivno te da ga treba izbjeći kako se ne bi ometalo upravljanje fondovima ili potkopala stabilnost i predvidivost višegodišnje strategije ulaganja te kako bi se izbjegli bilo kakvi negativni učinci, između ostalog i oni na iskoristivost ESI fondova;
12. pozdravlja oprezan pristup Komisije kad je riječ o reprogramiranju te njezinu namjeru ograničavanja reprogramiranja na nužni minimum; poziva na primjenu pristupa ranog upozorenja kako bi se predmetne države obavijestile o pokretanju postupka reprogramiranja u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama te naglašava da bi svakom zahtjevu za reprogramiranje trebalo prethoditi savjetovanje s odborom za praćenje;

**Srijeda, 28. listopada 2015.**

13. traži od Komisije da, u uskoj suradnji s predmetnom državom članicom, provede sveobuhvatnu analizu ostalih raspoloživih opcija, osim primjene članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama, za rješavanje pitanja koja mogu biti razlog za podnošenje zahtjeva za reprogramiranje;

14. žali zbog svakog nerazmjernog povećanja administrativnog opterećenja i pripadajućih troškova na svim razinama uprave, imajući u vidu kratke rokove i složenost postupka reprogramiranja iz članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama; upozorava da treba izbjeći svaki oblik preklapanja postupaka reprogramiranja iz članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama s kasnijim ciklusima Europskog semestra; poziva Komisiju da razmotri mogućnost ponovne procjene primjene rokova u skladu s preispitivanjem predviđenim u članku 23. stavku 16. Uredbe o zajedničkim odredbama;

*Horizontalna načela iz Uredbe o zajedničkim odredbama*

15. izražava zabrinutost zbog toga što se u Smjernicama izravno ne spominju općenita i horizontalna načela predviđena u člancima od 4. do 8. Uredbe o zajedničkim odredbama te podsjeća da se u tekstu članka 23. te Uredbe treba voditi računa o tim načelima te da ih treba poštovati, a osobito ona koja se odnose na partnerstvo i upravljanje na više razina, kao i Uredbu i zajednički strateški okvir u cijelosti; u tom kontekstu, poziva Komisiju da pojasni na koji će se način ta načela posebno uzeti u obzir prilikom primjene odredaba članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama;

*Podnacionalna dimenzija članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama*

16. naglašava činjenicu da povećanje javnog duga većinom proizlazi iz politika koje provode vlade država članica te je ozbiljno zabrinut mogućnošću da zbog nesposobnosti primjerenog rješavanja makroekonomskih pitanja na nacionalnoj razini posljedice snose podnacionalna tijela te korisnici i potencijalni korisnici ESI fondova;

17. podsjeća na to da je prema pravilima o tematskoj koncentraciji utvrđenima u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. dopušten određeni stupanj fleksibilnosti pri odgovaranju na potrebe država članica i regija te napominje da bi se primjenom članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama ta fleksibilnost mogla ograničiti; podsjeća da je potrebno voditi računa o teritorijalnim izazovima, kao i o načelu supsidijarnosti u skladu s člankom 4. stavkom 3. Uredbe o zajedničkim odredbama;

18. traži od Komisije da u uskoj suradnji s državama članicama i partnerima, kako je navedeno u članku 5. Uredbe o zajedničkim odredbama, ocijeni regionalni i lokalni učinak i isplativost svih mjera donesenih u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama;

19. naglašava da lokalna i regionalna tijela trebaju biti aktivno uključena u svako reprogramiranje te smatra da je, s obzirom na to da su ESI fondovi usko povezani s dobrim gospodarskim upravljanjem, Europskom semestru važno dati teritorijalnu dimenziju uključivanjem spomenutih tijela;

20. traži od Komisije da članak 23. Uredbe o zajedničkim odredbama tumači u skladu s načelom proporcionalnosti tako da se na primjeren način uzme u obzir stanje onih država članica i regija koje se suočavaju sa socioekonomskim poteškoćama i u kojima ESI fondovi predstavljaju znatan udio ulaganja, što još jače dolazi do izražaja u kontekstu krize; naglašava da se na države članice i regije, osobito one koje zaostaju, ne bi smjelo dodatno utjecati;

*Institucijska suradnja, transparentnost i odgovornost*

21. podsjeća na to da je snažna institucijska suradnja ključna kako bi se zajamčile ispravne političke komplementarnosti i sinergije, te uredno i stabilno tumačenje okvira dobrog ekonomskog upravljanja i njegove interakcije s kohezijskom politikom;

22. poziva na primjeren protok informacija između Komisije, Vijeća i Parlamenta te na održavanje javne rasprave na prikladnoj političkoj razini kako bi se zajamčio zajednički stav u vezi s tumačenjem uvjeta primjene članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama; u tom kontekstu, podsjeća da bi Vijeće trebalo osmisliti poseban sustav za donošenje odluka u području kohezijske politike u skladu s člankom 23. Uredbe o zajedničkim odredbama;

Srijeda, 28. listopada 2015.

23. smatra da je ključno zajamčiti transparentnost i odgovornost na način da se Parlamentu omogući demokratski nadzor sustava upravljanja u kontekstu članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama kojim se uvode važna ograničenja u pogledu pristupa odozdo prema gore, a koji je važan sastavni dio kohezijske politike;

### **Obustava plaćanja**

24. podsjeća na to da je obustava plaćanja pitanje o kojem odlučuje Vijeće na temelju prijedloga koji Komisija može usvojiti ako dotična država članica ne poduzme učinkovite mjere; ističe važne pravne zaštitne mjere utvrđene u članku 23. Uredbe o zajedničkim odredbama čiji je cilj osigurati da se mehanizam obustave koristi samo u iznimnim slučajevima;

25. ističe da svaka obustava plaćanja ima karakter kazne i traži od Komisije da se koristi svojom diskrecijskom ovlašću i predlaže obustavu plaćanja uz krajnji oprez i strogo u skladu s člankom 23. stavkom 6. Uredbe o zajedničkim odredbama te nakon razmatranja svih relevantnih informacija i elemenata proizišlih iz mišljenja izraženih u okviru strukturnog dijaloga;

26. pozdravlja oprezan pristup usvojen u Smjernicama u kontekstu kriterija za određivanje programa koji će se obustaviti i razine obustave u okviru prvoga dijela, pri čemu će se voditi računa o gospodarskim i društvenim okolnostima država članica razmatranjem olakšavajućih čimbenika sličnih onima predviđenima u obustavama prema članku 23. stavku 9. Uredbe o zajedničkim odredbama;

27. poziva Komisiju da odredi vremenski okvir za prekid obustave u skladu s člankom 23. stavkom 8. Uredbe o zajedničkim odredbama;

### **Uloga Parlamenta u okviru članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama**

28. žali zbog toga što se u Smjernicama ne spominje uloga Parlamenta unatoč tome što je Uredba o zajedničkim odredbama usvojena u okviru redovnog zakonodavnog postupka te unatoč neprestanim pozivima Parlamenta na jačanje demokratske odgovornosti i kontrole u kontekstu ekonomskog upravljanja;

29. smatra da bi se uključenost Parlamenta kao glavnog demokratskog jamca pravilne provedbe članka 23. stavka 15. Uredbe o zajedničkim odredbama trebala formalizirati putem jasnog postupka kojim se omogućuje savjetovanje s Parlamentom u svim fazama u vezi s usvajanjem zahtjeva za reprogramiranje ili bilo kojih prijedloga i odluka o obustavi obveza ili plaćanja;

30. naglašava potrebu za kontinuiranom, jasnom i transparentnom suradnjom na međuinstitucijskoj razini te smatra da bi takav postupak trebao obuhvaćati barem sljedeće korake:

- Komisija bi trebala odmah obavijestiti Parlament o preporukama za pojedine zemlje i preporukama Vijeća koje su relevantne u kontekstu ESI fondova, kao i o programima financijske pomoći ili pojedinim izmjenama, koji mogu dovesti do zahtjeva za reprogramiranje u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe o zajedničkim odredbama;
- Komisija bi trebala odmah obavijestiti Parlament o svim zahtjevima za reprogramiranje u skladu s člankom 23. stavkom 1. Uredbe o zajedničkim odredbama ili o prijedlozima odluka o obustavi plaćanja u skladu s člankom 23. stavkom 6. iste Uredbe, čime bi se omogućilo Parlamentu da izrazi svoje stajalište u obliku rezolucije prije poduzimanja daljnjih koraka;
- Komisija bi trebala uzeti u obzir stajalište Parlamenta i sve elemente koji proizlaze iz strukturnog dijaloga u skladu s člankom 23. stavkom 15. Uredbe o zajedničkim odredbama, odnosno mišljenja izraženih u tom okviru;
- Parlament bi trebao pozvati Komisiju da objasni jesu li u tom postupku uzeta u obzir njegova mišljenja te eventualne daljnje aktivnosti u vezi sa strukturnim dijalogom;
- Odbor regija i Europski gospodarski i socijalni odbor trebali bi biti obaviješteni o svakom zahtjevu za reprogramiranje te bi se s tim u vezi trebali saslušati njihovi stavovi;

Srijeda, 28. listopada 2015.

— Parlament, Vijeće i Komisija trebali bi uspostaviti dijalog u kontekstu primjene članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama na način da se zajamči međuinstitucijska suradnja i primjeren protok informacija, što bi omogućilo nadzor nad primjenom svih postupaka iz članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama;

31. poziva Komisiju da izvijesti o rezultatima postignutima primjenom članka 23. Uredbe o zajedničkim odredbama i njezinu učinku u kontekstu revizije njegove primjene u skladu sa stavkom 17. istog članka, uključujući pružanje detaljnijih informacija o tome u kojoj su mjeri zahtjevi za reprogramiranje bili utemeljeni na provedbi relevantnih preporuka za pojedine zemlje i preporuka Vijeća ili su unaprijedili utjecaj ESI fondova koji državama članicama stoje na raspolaganju u okviru programa financijske pomoći na rast i konkurentnost, kao i pružanje podataka o svim obustavljenim iznosima i relevantnim programima;

o

o o

32. nalaže svojem predsjedniku da ovu Rezoluciju proslijedi Vijeću i Komisiji te državama članicama i njihovim regijama.

---