

I.

(Rezolucije, preporuke i mišljenja)

MIŠLJENJA

EUROPSKI GOSPODARSKI I SOCIJALNI ODBOR

519. PLENARNO ZASJEDANJE EGSO-A ODRŽANO 21. I 22. RUJNA 2016.

Mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora o „Novim mjerama za upravljanje i provedbu orijentiranim na razvoj – Ocjena europskih strukturnih i investicijskih fondova i daljnje preporuke”

(samoinicijativno mišljenje)

(2016/C 487/01)

Izvjestitelj: **Etele BARÁTH**

Odluka Plenarne skupštine:	21.1.2016.
Pravni temelj:	pravilo 29. stavak 2. Poslovnika samoinicijativno mišljenje
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	8.9.2016.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	21.9.2016.
Plenarno zasjedanje br.:	519
Rezultat glasovanja (za/protiv/suzdržani):	171/1/4

1. Zaključci i preporuke

1.1. EGSO smatra da je potrebno uspostaviti koordinirani europski okvir upravljanja usmjerenog na razvoj kojim bi se nastojalo pridonijeti izgradnji preporođene, snažne i mirne Europe. Potrebno je ojačati koordinaciju, eventualno uvođenjem novog načina organizacije u sustav upravljanja.

1.2. Uz pomoć koordiniranog napretka treba ponovno uspostaviti dinamičan gospodarski razvoj, konsolidirati temelje socijalnog blagostanja i demokracije, suživot različitih kultura te uzornu zaštitu okoliša.

1.3. EGSO naglašava da je svrha dosljedne primjene partnerstva potaknuti sudjelovanje dionika u planiranju i provedbi ulaganja iz fondova Europske unije. To će sudjelovanje ojačati zajednički angažman u pogledu ulaganja te će omogućiti bolje iskorištavanje stručnosti, a zahvaljujući njemu provedba projekata postat će učinkovitija, povećat će se transparentnost i doprinijet će se sprečavanju prijevara i zlouporabe.

1.4. Potrebni su nam jednostavni i dostupni ciljevi i strategija te jedinstveni plan za Europu (strategija EU-a za razdoblje 2030. – 2050.). Valja potvrditi da stvaranje inovativne, održive i uključive Europe ostaje važan strateški cilj Unije. U tu svrhu ciljevi konferencije COP21 (ciljevi održivog razvoja) također bi se trebali uključiti u projekt.

1.5. Razvojni programi moraju biti bolje koordinirani. Razrada kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih programa i alata za razvoj mora se temeljiti na skupu sažetih ciljeva. „Alatima” se smatra skup političkih, pravnih, organizacijskih i financijskih instrumenata.

1.6. Radi bolje koordinacije i u interesu ostvarivanja zajedničkih europskih ciljeva EGSO preporučuje oslanjanje na tradicionalne europske strukturne i investicijske fondove (ESIF), kao i na projekte usmjerene na tržište koji mobiliziraju privatni kapital u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU). U tu svrhu važno je koordinirati ciljeve i propise koji se odnose na njihovu primjenu.

1.7. Odbor predlaže da glavni instrument u službi ojačanog središnjeg sustava upravljanja usmjerenog na razvoj bude europski semestar koji se oslanja na godišnji pregled rasta te u okviru kojeg se trebaju osigurati sredstva za kontinuirano usmjeravanje europskog projekta i praćenje njegovog razvoja. Na taj bi se način europskim semestrom istodobno mogle obuhvatiti i zadaće sustava čiji je cilj osigurati socijalno okruženje u kojem je zajamčeno blagostanje.

1.8. Usporedno s pokazateljem uspješnosti utemeljenom na BDP-u, koji je već usvojen i u suštini je gospodarske prirode, pokazatelj rezultata (bruto rezultat razvoja) – koji je komplementaran prvom pokazatelju, u obzir uzima i održivost te se uglavnom temelji na socijalnim i okolišnim čimbenicima – mogao bi poslužiti kao osnova za kontrolu učinkovitosti upravljanja usmjerenog na razvoj.

1.9. Nužna je tijesna koordinacija i uvođenje Otvorene metode suradnje među državama članicama. Potrebno je prilagoditi iskustvo dosad stečeno u procesu razvoja.

1.10. Moraju se konsolidirati pravni i financijski instrumenti. Uspješnost upravljanja usmjerenog na razvoj ovisit će o dinamičnosti gospodarstva, većoj količini mobiliziranog kapitala, povećanoj učinkovitosti sustava ulaganja, povišenoj razini kvalificiranosti radne snage te stupnju inovativnosti poduzeća. No, glavni dugoročniji cilj tog upravljanja jest stvoriti blagostanje i preporučiti društvo te osigurati bolji i održiviji okoliš.

1.11. Nameće se potreba za podijeljenom, višerazinskom provedbom. Usporedno s tekućom reformom (program REFIT) treba razvijati pravne i administrativne instrumente upravljanja usmjerenog na razvoj. U tom je smislu potrebno znatno ojačati instrumente srednje razine, odnosno instrumente koordinacije makroregionalnog razvoja. Povrh toga, uloga funkcionalnih regija, gradova, urbanih zona, aglomeracija, velegradskih područja i mreža u sklopu europskog projekta dobiva na važnosti.

1.12. Kontinuitet je među ključnim elementima upravljanja usmjerenog na dugoročni razvoj. Valja koordinirati uvjete ciklične naravi politika, postupaka izrade programa i razvojnih postupaka te proračunskih predviđanja. Razvoj podrazumijeva stalno provođenje analiza, kontrolu i ispravke.

1.13. Posebno je važno točno informirati javnost, poticati angažman građana, razviti komunikaciju i politički marketing te na odgovarajući način predstavljati konkretne rezultate i slabosti.

1.14. EGSO se oduvijek zalaže za jačanje demokratskog sudjelovanja. Što se tiče Otvorene metode suradnje, treba zajamčiti sudjelovanje ekonomskih i socijalnih partnera i nevladinih organizacija na svim razinama, što na europskoj razini podrazumijeva pridavanje veće važnosti ulozi EGSO-a.

1.15. Kao što je to naveo u svom mišljenju iz 2012. ⁽¹⁾ godine, EGSO podržava inicijativu Europske komisije o uvođenju takozvanog kodeksa europskog ponašanja za partnerstvo čiji je cilj državama članicama osigurati okvir za partnerstvo na polju planiranja i provedbe. Način na koji partneri doživljavaju Europu pridonijet će definiranju ciljeva, potaknut će identifikaciju s potonjima te poboljšati učinkovitost provedbe planova.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a „Načelo partnerstva pri provedbi fondova Zajedničkog strateškog okvira – elementi za europski kodeks ponašanja za partnerstvo”, SL C 44 od 15.2.2013., str 23.

1.16. EGSO ističe da je potrebno otići korak dalje od zakonodavstva o partnerstvu utemeljenog na prijedlozima i dobrim praksama te jasno utvrditi najmanja očekivanja koja tijela država članica moraju ispuniti ili u suprotnom biti kažnjena.

1.17. EGSO preporučuje da bi se od država članica trebalo tražiti da uvedu učinkovite sustave financiranja u cilju jačanja kapaciteta partnera. Ti bi sustavi trebali obuhvaćati više od osposobljavanja ili prenošenja informacija te pokrivati također razvoj mreža partnerstava i uvođenje instrumenata za učinkovito sudjelovanje.

1.18. EGSO poziva Komisiju da odmah pojača suradnju s mrežama europskih partnerstava. Potrebno je da Europska komisija uvede sustav financiranja kojim bi se doprinijelo funkcioniranju europskih mreža nevladinih organizacija aktivnih u regionalnoj politici, posebice kad je riječ o nadzoru nad postupcima na nacionalnoj razini i jamčenju povratnih informacija.

2. Za preporođenu i snažnu Europu

2.1. *Trenutačno stanje i obrazloženje*

2.1.1. Europska unija je snažna, ali se i dalje suočava s višeslojnom krizom koja se obnavlja, kao što to jasno pokazuje Brexit. Gospodarska kriza iz 2008. prekinula je euforiju potaknutu proširenjem s početka 20. stoljeća te je u brojnim zemljama postupak nadoknađivanja zaostatka krenuo u suprotnom smjeru.

2.1.2. Gospodarska kriza, a posebice pad ulaganja do kojeg je dovela, narušila je jedinstvo utemeljeno na rastu koje je postojalo među državama članicama te je uzrokovala sve veće političke, ekonomske i socijalne napetosti. Usprkos temeljnom cilju Unije, razlike u razvoju između država članica sve su veće.

2.1.3. Nastavak nametanja strogih politika štednje zemljama koje pate od visoke razine javnog i vanjskog duga i proračunskog deficita pridonosi stvaranju još veće razlike između najnaprednijih zemalja i zemalja koje se bore sa strogim mjerama štednje. Nužne su nove politike koje kombiniraju s jedne strane gospodarski rast i kontrolu nad proračunskim deficitom, a s druge strane učinkovite mjere za socijalnu uključenost.

2.1.4. Siromaštvo, nesigurnost zaposlenja i nezaposlenost dosegli su neprihvatljivu razinu. Nedostatak prilika za mlade predstavlja veliku prepreku za preporodnu budućnost Europe.

2.1.5. Europska unija izgubila je status privlačnog odredišta za ulagače i stekla je reputaciju pretjerane rigidnosti. Što se tiče produktivnih ulaganja, postepeno gubi položaj pred Sjedinjenim Američkim Državama i određenim državama članicama, kao što su Njemačka i Ujedinjena Kraljevina. Države koje zaostaju koče dinamičnije države. Smanjuje se potreba za uzajamnom ovisnošću. U određenim zemljama, usprkos znatnom proračunskom suficitu, jaz se povećava zbog pada produktivnih ulaganja što, povrh toga, još više naglašava zaostajanje najsiromašnijih regija. Reakcija je spora i birokratizirana.

2.1.6. Temeljne stečevine Unije, kao što su europodručje ili schengenski prostor, u današnjim okolnostima migrantske krize i terorizma čine se čimbenicima podjele, a ne kohezije. U brojnim se državama EU upotrebljava u svrhe unutarnje političke borbe.

2.1.7. Ne dolazi do konvergencije u razini razvoja regija. Odnos BDP-a između naprednijih i najslabije razvijenih regija iznosi 14:1. Određene države, koje su među velikim korisnicima europskih fondova, upotrebljavaju dodijeljena sredstva umjesto svojih državnih instrumenata i ulaganja, pri čemu je njihov nacionalni doprinos sveden na najmanju razinu, znatno nižu od prvotnih ciljeva. Novoosnovani odbori za konkurentnost mogli bi iskoristiti svoje instrumente za ostvarenje većeg doprinosa konvergenciji razine razvoja u regijama.

2.1.8. Europski građani i gospodarski subjekti, socijalni i nevladini, više nemaju perspektivu, udaljili su se od političkog procesa i sve se više povlače u sebe. EU doživljavaju kao krutu instituciju koja nema dovoljno fleksibilnosti i nije sposobna za preporod.

2.1.9. Prvenstveno zbog slabih rezultata i svojeg institucionalnog sustava u području razvoja, Europska unija nije u mogućnosti aktivirati dostatna sredstva za postizanje svojih ciljeva, koji su povrh svega i fragmentirani.

2.1.10. Ne postoji jedinstvenost u viziji budućnosti, kao ni politička volja ili sposobnost upravljanja. Metoda koordinacije nedostatna je i zastarjela, pravni instrumenti nemaju nikakav učinak ili ih je teško upotrijebiti, a sudjelovanje organizacija i društvena potpora slabi su, posebice zbog loše komunikacije.

2.1.11. Osim što je fragmentirana i ne omogućava usmjeravanje postupaka zbog tvrdih metodoloških okvira, dugoročna razvojna strategija Unije do 2020. ne obuhvaća dovoljno dugo razdoblje i više nije realna. U međuvremenu, prihvaćanje 17 velikih ciljeva održivog razvoja omogućilo je Europskoj komisiji da u okviru dugoročne složene strategije započne preispitivanje sustava i instrumenata upravljanja.

2.2. *Novi putovi*

2.2.1. U tim je okolnostima nova Europska komisija uz potporu Europskog parlamenta pokrenula novu paradigmu ekonomskog razvoja. Utvrđeni ciljevi – stvaranje radnih mjesta i poticanje rasta, ostvarenje jedinstvenog europskog tržišta, pojednostavljenje sustava ekonomske regulacije, konsolidacija prioritetnih točaka razvoja Unije, energetska tržišta, podrška ulaganjima u digitalno tržište i usluge, davanje prioriteta intelektualnim i fizičkim mrežama za povezivanje Europe i jačanje odgovornosti prema okolišu – mogu dovesti do nove značajne ekonomske dinamike.

2.2.2. Europski semestar i njegove sastavnice predstavljaju sustav koji izlazi iz okvira ekonomskog upravljanja. Potrebno je ojačati ulogu dugoročnih socijalno-okolišnih ciljeva u okviru mehanizma europskog semestra.

2.2.3. Prioritetni program kojim se nastoji u potpunosti konsolidirati financijski sustav europodručja s jedne strane nije zadovoljavajući, a s druge strane povećava realnu bojazan da će se jaz među europskim državama dodatno povećati. Ciljevima razvoja na razini Europe moglo bi se ublažiti trenutačno paralizirajuće stanje u kojem se Europa kreće u dvije brzine.

2.2.4. Proces razvoja trenutno određuju dva velika, izrazito različita skupa ekonomsko-financijskih instrumenata, od kojih svaki ima vlastitu proceduru. Valja ojačati komplementarnost između tih skupova već u fazi koordinacije ciljeva.

2.2.5. S jedne strane radi se o tradicionalnim europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF) koji čine dio Ugovorâ, a čiji je cilj poticanje socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije. Ti se fondovi konkretiziraju u obliku potpora ulaganjima i razvoju, koje se neprestano moderniziraju, ali čija narav ostaje nepromijenjena i dostupni su zahvaljujući preraspodjeli proračunskih sredstava Unije osiguranih doprinosima država članica. U određenom broju slučajeva korisnici ne priznaju stvarnu vrijednost tih fondova, nego ih smatraju svojim pravom. Tijekom takozvane revizije sredinom provedbenog razdoblja koje traje do 2020. godine nameće se potreba donošenja novih propisa kojima bi se poticala prethodno navedena komplementarnost.

2.2.6. Drugi skup instrumenata jest Europski fond za strateška ulaganja, koji mora omogućiti provedbu novog Junckerova plana. Taj fond predstavlja novi financijski instrument usmjeren na tržište koji pruža mogućnost potpore poduzetničkom kapitalu i pokretanja javnih, bankarskih i privatnih sredstava te čija se sredstva mogu dodatno povećati. Postojeći mehanizam upravljanja mora postati sastavni element upravljanja usmjerenog na razvoj. Usklađivanje tih dvaju sustava financiranja također bi se trebalo provoditi na razini svake države članice.

2.2.7. U uspoređi s tim sustavima financiranja, drugi financijski instrumenti koji dobro funkcioniraju diversificirani su instrumenti prilagođeni svojoj svrsi, ali koji imaju ograničeno područje djelovanja i određene ciljeve. Okviri europskog projekta mogli bi biti predmetom uske i sustavne koordinacije.

2.2.8. Dosad nisu upotrebljena izravna sredstva kojima bi se moglo potaknuti ostvarenje malobrojnih i međusobno nepovezanih ciljeva strategije Europa 2020. kojima se želi povećati koordinacija. Možemo se pitati je li bez tih sredstava moguće na primjeren način koordinirati razvoj Europske unije. Stoga planiranje interakcije između različitih instrumenata također treba biti jedan od zadataka novog plana za razdoblje nakon 2020.

2.2.9. Jedanaest tematskih ciljeva višegodišnjeg financijskog plana koji određuju europske strukturne i investicijske fondove, kao i 10 glavnih ciljeva Junckerova plana (koji se tek djelomično preklapaju s tematskim ciljevima), te njihova regulatorna i financijska pravila trebala bi već sad doprinostiti ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. Navedenom treba pridodati 17 referentnih kriterija ciljeva održivog razvoja u području održivosti, koji su presudni za budućnost. Zadaci u sklopu postupka izrade plana za razdoblje nakon 2020. trebali bi se temeljiti na manjem broju jasnih i sažetih ciljeva.

2.2.10. Trenutačno zbog različitih mehanizama povezanih s ciljevima, različitih rokova i datumā početka i završetka ciljevi nisu transparentni, pa ih ekonomski i socijalni dionici te civilno društvo ne mogu jednostavno razumjeti i pratiti. Nepostojanje sinergija ili interakcije između različitih ciljeva značajno smanjuje učinkovitost instrumenata i ulaganja. Potrebno je ojačati sinergiju između EFSU-a i obnovljene strategije Europa 2020. izradom nove strategije EU-a za razdoblje 2030. –2050. (europski projekt).

2.2.11. Dok su strukturni fondovi popraćeni izrazito birokratiziranim mehanizmima pripreme, izvršenja, kontrole i analize, koji su istodobno centralizirani i decentralizirani, te na razini Europske unije postoji veliki broj agencija koje nadziru njihovu provedbu, novi mehanizam upravljanja nedavno uspostavljenim Europskim fondom za strateška ulaganja izlazi iz okvira Europske komisije te se njegova nova organizacijska struktura temelji na potrebama povezanim s financijskom i ulagačkom klimom. Koordinacija tih dvaju velikih skupova pretpostavlja uvođenje strateškog instrumenta i novog sustava upravljanja ⁽²⁾.

2.2.12. Uvođenje novog sustava upravljanja usmjerenog na razvoj može dovesti do ojačane koordinacije i otvorene suradnje među zainteresiranim partnerima.

2.2.13. Kako bi se unaprijedila djelotvornost i učinkovitost ESIF-a potrebno je ojačati institucijsku strukturu partnerstva i, na temelju prava sudjelovanja javnosti, partnerstva otvoriti svim europskih građanima. Potonjima bi se trebala zajamčiti mogućnost pristupa bitnim informacijama i sudjelovanja u odlukama o planiranju i provedbi. Građani bi također trebali imati priliku dati svoje mišljenje o nacrtima programa, poziva za podnošenje ponuda i izvješća o ocjenjivanju.

3. Jačanje partnerstva

3.1. EGSO je već obradio pitanje načela partnerstva te je u nekoliko mišljenja iznio detaljne prijedloge u vezi s time.

3.1.1. U mišljenju usvojenom 2010. godine ⁽³⁾ EGSO je istaknuo da uredbe koje su na snazi ostavljaju prevelik prostor za tumačenje pojma partnerstva na nacionalnoj razini te da bi stoga Europska komisija trebala imati veću ulogu i pokazati više angažmana kao zastupnik načela partnerstva. Odbor smatra nužnim da se svim operativnim programima partnerima zajamče resursi za tehničku potporu koji su potrebni za jačanje njihovih kapaciteta. Također se založio za ponovno uvođenje programa inicijative Zajednice za socijalne inovacije i lokalni razvoj.

3.1.2. U mišljenju iz 2012. godine ⁽⁴⁾ EGSO je izrazio potporu inicijativi Europske komisije čiji je cilj uvođenje europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo. Iznio je zabrinutost organiziranog civilnog društva u vezi s nepoštovanjem načela partnerstva te je predložio da se uvede sustav kontrole partnerstva koji bi provodili sami partneri. Također je predložio da se zaključivanje sporazuma o partnerstvu s državama članicama uvjetuje uvođenjem odgovarajućeg kodeksa ponašanja te da se u tu svrhu sredstva operativnih programa nadopune s pomoću financijskih poticaja. Povrh toga ponovio je svoje preporuke u vezi s jačanjem kapaciteta partnera.

3.2. Zakonodavstvo o kohezijskoj politici propisuje uvođenje takozvanog europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo koji sadrži glavna načela i dobre prakse.

3.3. Iz iskustva stečenih provedbom Kodeksa ponašanja za partnerstvo proizlazi da su određene države tek formalno primijenile odredbe Kodeksa u okviru nacionalnih postupaka izrade planova i transformacije institucijske strukture za provedbu ESIF-a.

⁽²⁾ Mišljenje Povjerenstva za teritorijalnu kohezijsku politiku i proračun EU-a – „Pojednostavljenje ESIF-a iz perspektive lokalnih i regionalnih vlasti”, izvjestitelj: Petr Osvald (CZ/PSE).

⁽³⁾ Mišljenje EGSO-a o temi „Kako potaknuti učinkovita partnerstva na području upravljanja programima kohezijske politike, oslanjajući se na dobre prakse iz razdoblja 2007. – 2013.”, SL C 44 od 11.2.2011., str. 1.

⁽⁴⁾ Vidjeti bilješku 1.

3.4. U nekoliko država partnerima nije ostavljeno dovoljno vremena da iznesu svoje mišljenje o relevantnim dokumentima. Nisu bili suštinski uključeni u donošenje glavnih strateških odluka, kao primjerice onih koje se tiču određivanja prioriteta i dodjele financijskih sredstava. Nije uveden nikakav poseban mehanizam ili instrument za komunikaciju i sudjelovanje kojim bi se potaknulo aktivno sudjelovanje.

3.5. Analize koje su provele brojne nevladine organizacije ⁽⁵⁾ pokazale su da su u određenom broju država zahtjevi koji se odnose na odabir partnera pozvanih u članstvo u nadzornim odborima službeno ispoštovani, iako reprezentativnost i tematska pokrivenost nisu bile osigurane u svim slučajevima. Razmjena informacija među upravljačkim tijelima i članovima nadzornih odbora i dalje nije savršena.

3.6. Primjerice, tijela nadležna za horizontalna pitanja, kao što su ministarstva zaštite okoliša, nisu postala članovima nekoliko relevantnih nadzornih odbora. Upravljačka tijela ne trude se uključiti partnere iz civilnog društva koji predstavljaju horizontalna načela u planiranje poziva na izradu projekata i ocjenjivanje prijedloga.

3.7. U određenim zemljama intervencije za jačanje sposobnosti partnera nisu dovoljne. U tim su zemljama intervencije u velikoj mjeri ograničene na programe osposobljavanja i naknadu putnih troškova, dok brojni prijedlozi Kodeksa, primjerice prijedlozi o razvoju mreža i koordinaciji ili pokrivanju troškova stručnjaka potrebnih za osiguranje djelotvornog sudjelovanja partnera, ostaju mrtvo slovo na papiru.

3.8. Tijekom prve polovine proračunskog razdoblja Europska komisija i države članice nisu obratile dovoljno pozornosti korištenju instrumenata metode lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice.

3.9. EGSO smatra da je nužno općenito preispitati prakse na polju partnerstva, što uključuje ocjenu provedbe postupaka planiranja i institucionalne strukture za provedbu te je istodobno potrebno ocijeniti u kojoj je mjeri postojeći regulatorni sustav sposoban iznjedruti učinkovito partnerstvo. Partneri bi trebali biti aktivno uključeni u postupak ocjenjivanja.

Bruxelles, 21. rujna 2016.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Georges DASSIS

⁽⁵⁾ Analize mreže CEE Bankwatch i SFteam for Sustainable Future.