

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize

(COM(2020) 450 final – 2018/0196 (COD))

i o izmijenjenom prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu

(COM(2020) 452 final – 2018/0197 (COD))

(2020/C 429/29)

Izjavitelj: **Mihai IVAȘCU**

Zahtjev za savjetovanje:	Vijeće Europske unije, 8.6.2020., 10.6.2020. Europski parlament, 17.6.2020.
Pravni temelj:	članci 177., 178. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te gospodarsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	20.7.2020.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	18.9.2020.
Plenarno zasjedanje br.:	554
Rezultat glasovanja	217/0/2
(za/protiv/suzdržani):	

1. Zaključci i preporuke

1.1. Nakon dosad neviđenog egzogenog simetričnog šoka uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 prognoze pokazuju da će nezaposlenost i siromaštvo drastično porasti, a veliki broj poduzeća bankrotirati.

1.2. EGSO u potpunosti podupire inicijativu Komisije da iskoristi proračun EU-a za mobilizaciju ulaganja i pružanje financijske potpore u razdoblju oporavka nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19.

1.3. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 dovela je do neusklađenih odgovora u državama članicama, ovisno o nacionalnim i regionalnim kapacitetima. EGSO smatra da su određene izmjene prijedloga Uredbe o zajedničkim odredbama u potpunosti nužne te pozdravlja namjeru da se za sedam fondova s podijeljenim upravljanjem uvede dodatno pojednostavljenje i fleksibilnost.

1.4. EGSO smatra da su predložene fleksibilnosti ispravan pristup u složenoj gospodarskoj i socijalnoj situaciji te da će se pomoću njih državama članicama omogućiti upotreba dostupnih sredstava tamo gdje su ona najpotrebnija. Oporavak nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 trebao bi biti u skladu s održivim načelima i međusobno povezanim naporima EFRR-a, Kohezijskog fonda i drugih europskih programa.

1.5. S druge strane, EGSO nije zadovoljan razlikama u tome na koji način države članice uključuju socijalne partnere i organizacije civilnog društva u pripremu sporazuma o partnerstvu, u uspostavljanje i provedbu programâ te u odbore za praćenje.

1.6. EGSO smatra da se treba posebno posvetiti regijama koje su snažno pogođene krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 i koje imaju najviše poteškoća u nastavljanju održivog gospodarskog oporavka. Socijalna uključenost i smanjenje razlika među državama članicama i među različitim regijama jesu i trebaju biti najveći prioritet pri dodjeli sredstava za kohezijsku politiku.

1.7. EGSO se slaže da je povećana fleksibilnost vremenskog okvira u potpunosti nužna te podupire prijedlog da se prijenosi izvršavaju na početku programskog razdoblja ili u bilo kojem trenutku tijekom faze provedbe.

1.8. Nadalje, osiguravanjem privremenih mjera za omogućavanje upotrebe fondova u izvanrednim okolnostima povećat će se povjerenje i ispraviti neravnoteže u gospodarstvu. Očekivani visoki javni dug imat će velike posljedice na gospodarstvo ako mu se ne pruži potpora svim potrebnim sredstvima.

1.9. Odbor vjeruje da je ključno omogućiti veću fleksibilnost u proračunu EU-a za rješavanje posljedica negativnih šokova, posebno onih koji nisu gospodarske prirode.

1.10. EGSO preporučuje da bi EU trebao provoditi politike za poboljšanje prekogranične suradnje u vremenima krize. Bolji protokoli i poboljšana suradnja omogućili bi pojednostavljen i brz europski odgovor na katastrofu bilo koje vrste.

2. Uvod i zakonodavni prijedlog

2.1. Europska komisija je prije više od dvije godine podnijela prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama (CPR) ⁽¹⁾ koji se sastoji od zakonodavnih normi za upotrebu fondova kohezijske politike u razdoblju 2021.–2027. Predloženim zakonodavnim okvirom uvodi se dodatno pojednostavljenje i fleksibilnost za odgovore na hitne potrebe te djelotvornija upotreba financijskih instrumenata. O tekstu se raspravljalo s državama članicama i odgovarajućim dionicima.

2.2. Predloženom Uredbom uvode se određene odredbe kojima se omogućuje manevarski prostor za upotrebu Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda plus, Kohezijskog fonda, Fonda za pravednu tranziciju i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo. Njome se isto tako izmjenjuju financijska pravila za navedene fondove kao i pravila za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost te Fond za upravljanje granicama i vize. EGSO pozdravlja namjeru dodatnog pojednostavljenja i fleksibilnosti sedam fondova s podijeljenim upravljanjem.

2.3. Nakon dosad neviđenog egzogenog simetričnog šoka uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19, povećani pritisak na europske zdravstvene sustave popraćen je ozbiljnim socijalnim i gospodarskim poteškoćama. Prognoze pokazuju da će nezaposlenost i siromaštvo drastično porasti, a veliki broj poduzeća bankrotirati.

2.4. Za preostali financijski okvir (kraj godine) odmah su podnesena dva zakonodavna prijedloga kao hitan odgovor na moguće učinke pandemije: dvije izmjene Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća ⁽²⁾ usvojene 30. ožujka 2020. i 23. travnja 2020., kojima se državama članicama nastoji pružiti fleksibilnost u njihovu pokušaju upravljanja programima za odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19.

2.5. Trenutačne rasprave o održivoj izlaznoj strategiji usmjerene su na dva stupa, a to su Europski fond za oporavak i snažan i ojačan višegodišnji financijski okvir. Predloženom se Uredbom ide u smjeru srednjoročnog i dugoročnog podupiranja ulaganja u kohezijsku politiku.

2.6. EGSO u potpunosti podupire inicijativu Komisije da iskoristi proračun EU-a za mobilizaciju ulaganja i pružanje financijske potpore u razdoblju oporavka nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Time bi se poduprla šira planovi povećanja konkurentnosti i održivosti europskog gospodarstva te provedbe europskog stupa socijalnih prava.

2.7. Trenutačna kriza uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je važnost fleksibilnosti i brzog usklađenog odgovora država članica i EU-a. Stečena iskustva trebalo bi pretočiti u novi pravni i financijski okvir koji mora dokazati svoju fleksibilnost i mogućnost odgovora na izvanredne okolnosti koje iskrsnu u budućnosti.

3. Opće napomene

3.1. Kriza uzrokovana bolešću COVID-19 dovela je do neusklađenih odgovora u državama članicama, ovisno o nacionalnim i regionalnim kapacitetima. To bi moglo rezultirati asimetričnim oporavkom, a istodobno pridonijeti većim regionalnim razlikama i nejednakosti, što bi dugoročno moglo narušiti jedinstveno tržište i financijsku stabilnost Europske unije. EGSO smatra da je hitno djelovanje ključno za sprječavanje daljnje rascjepkanosti jedinstvenog tržišta i za ispunjavanje cilja Ugovora koji se odnosi na promicanje konvergencije i smanjenje nejednakosti.

⁽¹⁾ COM(2018) 375 final, 2018/0196(COD).

⁽²⁾ SL L 347, 20.12.2013., str. 320.

3.2. Za gospodarski oporavak potrebna su snažna javna ulaganja koja bi mogla biti ograničena zbog velikog pritiska na javne financije, što bi produljilo gospodarski pad. Stoga su za sljedeći višegodišnji financijski okvir u potpunosti nužne određene izmjene Uredbe o zajedničkim odredbama.

3.3. Europski semestar usko je povezan s ulaganjima u kohezijsku politiku koja su pak primjerena za zadovoljavanje potreba utvrđenih procesom europskog semestra i aktivno pridonose gospodarskom oporavku. EGSO je u više navrata naglasio „potrebu za uspostavljanjem zajedničkog europskog okvira, sličnog sporazumu o partnerstvu u okviru strukturnih fondova EU-a, kojim se jamči da socijalni partneri i civilno društvo mogu snažno i konstruktivno sudjelovati u svim fazama izrade i provedbe europskog semestra”⁽³⁾.

3.4. Člankom 6. Uredbe o utvrđivanju zajedničkih odredbi o sedam fondova utvrđen je način na koji bi svaka država članica trebala organizirati partnerstva s nadležnim regionalnim i lokalnim tijelima uključivanjem barem gradskih i drugih javnih tijela, gospodarskih i socijalnih partnera te odgovarajućih tijela koja predstavljaju civilno društvo, partnera s područja zaštite okoliša i tijela koja zastupaju temeljna prava itd. Sve bi države članice trebale uključiti te dionike u pripremu sporazuma o partnerstvu te u izradu i provedbu programa, kao i u odbore za praćenje.

3.4.1. Iako je tekst jasan, EGSO nije zadovoljan razlikama u načinu na koji države članice uključuju socijalne partnere i organizacije civilnog društva. EGSO je već naglasio da je „u kontekstu ovogodišnjih preporuka po državama članicama nekoliko država članica primilo preporuke u pogledu jačanja socijalnog dijaloga. Kako bi se potaklo sudjelovanje socijalnih partnera, potrebno je da nacionalne vlade u različitim fazama europskog semestra uvedu minimalne norme u pogledu savjetovanja s nacionalnim socijalnim partnerima”⁽⁴⁾.

3.5. Što se tiče trenutnog razdoblja provedbe, EGSO priznaje da korisnici imaju određene poteškoće u dovršavanju odabranih programa na vrijeme. Fleksibilnost je ključ za omogućavanje uspješnog učinka i mogućeg produljenja provedbenog razdoblja, a pritom jamči ispravnu postupnu provedbu operacija.

3.6. EGSO smatra da su predložene fleksibilnosti ispravan pristup u složenim gospodarskim i socijalnim prilikama u kojima se u sljedećem provedbenom razdoblju očekuju izvanredne situacije. Sve je jasnije da će gospodarske posljedice pandemije uzrokovane bolešću COVID-19 imati dugotrajne učinke na države članice te da je zaduživanje jedini način osiguravanja održivog izlaza. Stoga je izrazito korisno odmah osmisliti okvir kako bi sve države mogle dodati fleksibilnost u svoje izlazne strategije i upotrijebiti dostupne sredstva tamo gdje su najpotrebnija.

4. Posebne napomene

4.1. EGSO vjeruje da se treba posebno posvetiti regijama koje su snažno pogođene krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 i koje imaju najviše poteškoća u nastavljanju održivog gospodarskog oporavka.

4.2. Socijalna uključenost i smanjenje razlika među državama članicama i među različitim regijama jesu i trebaju biti najveći prioritet kohezijskih fondova. S obzirom na to da su turistički i kulturni sektor snažno pogođeni krizom uzrokovanom bolešću COVID-19, potrebno im je pružiti posebnu potporu. Istodobno, socijalna uključenost nije ograničena na te sektore pa bi načela iz europskog stupa socijalnih prava trebala biti temelj svakog pristupa. Stoga EGSO podupire stvaranje posebnog cilja u okviru 4. strateškog cilja EFRR-a.

4.3. EGSO pozdravlja namjeru da se državama članicama pruži veća fleksibilnost u pogledu prijenosa određenih iznosa između različitih fondova EU-a kad god misle da je to potrebno. Pravni okvir kohezijske politike trebalo bi brzo prilagoditi novoj stvarnosti u cilju jednostavnog donošenja i provedbe posebno osmišljenih mehanizama. Fleksibilnost i odstupanja od postojećih pravila mogli bi se pokazati kao najvažniji u ovako teškoj gospodarskoj i socijalnoj situaciji. Stoga EGSO podupire davanje ovlasti Europskoj komisiji da donosi potrebne provedbene akte.

4.4. Državama članicama se predloženim izmjenama daje određena fleksibilnost da zatraže prijenose između fondova ili iz fondova u bilo koji drugi instrument u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja. EGSO se slaže da je povećana fleksibilnost vremenskog okvira u potpunosti nužna te podupire prijedlog da se prijenosi izvršavaju na početku programskog razdoblja ili u bilo kojem trenutku tijekom faze provedbe.

⁽³⁾ Vidjeti samoinicijativno mišljenje EGSO-a „Europski semestar i kohezijska politika – Ususret novoj europskoj strategiji za razdoblje nakon 2020.” (SL C 353, 18.10.2019., str. 39.).

⁽⁴⁾ SL C 47, 11.2.2020., str. 113.

4.5. Paktom o stabilnosti i rastu podupire se koordinacija fiskalnih politika i primjena dobrog javnog financiranja, što je ključno za održivi gospodarski oporavak i rast. EGSO smatra da bi se osiguravanjem privremenih mjera za omogućavanje upotrebe fondova u izvanrednim okolnostima povećalo povjerenje i ispravile neravnoteže u gospodarstvu. Očekivani visoki javni dug imat će velike posljedice na gospodarstvo ako mu se ne pruži potpora svim potrebnim sredstvima.

4.6. EGSO smatra da bi trebali postojati jasni mehanizmi komplementarnosti među različitim europskim izvorima financiranja. Međutim, oporavak od krize uzrokovane bolešću COVID-19 trebao bi biti u skladu s održivim načelima i povezanim naporima EFRR-a, Kohezijskog fonda i drugih europskih programa.

4.7. Kad je riječ o mjerama povezanih s dobrim gospodarskim upravljanjem, EGSO pozdravlja dodavanje izvanrednih i neuobičajenih okolnosti. U skladu s potrebom za većom fleksibilnošću u odgovoru na izvanredne okolnosti kao što je kriza uzrokovana bolešću COVID-19, EGSO smatra da je predložena izmjena naslova glave II. poglavlja III potrebna.

4.8. EGSO se u potpunosti slaže s predloženim umetanjem članka 15.a. Odbor vjeruje da je ključno omogućiti veću fleksibilnost u proračunu EU-a za rješavanje posljedica negativnih šokova, posebno onih koji nisu gospodarske prirode. Nadalje, fleksibilnost omogućava ispravan pristup po kojemu se međuplaćanja mogu izvanredno povećati za najviše 10 % iznad primjenjive stope sufinanciranja, ne premašujući 100 %.

4.9. EGSO smatra uključivanje obrazloženja za prijenose u članak 8. točku (d) važnim jer se time omogućava bolji pregled i transparentnost.

4.10. Nadalje, izmjenom uvodne izjave 71. osigurava se dodjela provedbenih ovlasti u pogledu privremenih mjera za upotrebu fondova Europskoj komisiji bez odborskih postupaka. Predlaže se dodatna fleksibilnost do najviše 5 % ukupno dodijeljenih sredstava za svaki prijenos iz bilo kojeg fonda u bilo koji drugi fond koji država članica može zatražiti. Dodatni prijenos do najviše 5 % može se zatražiti između EFRR-a, ESF-a plus i Kohezijskog fonda u okviru cilja „Ulaganje za radna mjesta i rast”.

4.11. EGSO potvrđuje važnost MSP-ova u gospodarstvu i pozdravlja dodatnu pažnju koja im je posvećena. K tome, potrebno je usmjeriti se posebno na MSP-ove koji ostvaruju rast i stvaraju visokokvalitetna radna mjesta koja su potrebna za smanjenje nejednakosti i različitosti.

4.12. Pandemija uzrokovana bolešću COVID-19 pokazala je da digitalno obrazovanje donosi brojne izazove. Nije dovoljno učenicima u nepovoljnom položaju samo osigurati pristup informacijsko-komunikacijskim tehnologijama i digitalnoj opremi. EGSO preporučuje da države članice analiziraju načine omogućivanja pristupa digitalnim platformama. Nadalje, učenici u nepovoljnom položaju i neki stariji nastavnici ne posjeduju potrebne vještine za pravilan rad s digitalnim alatima i sadržajem. Stoga EGSO poziva na dodatno hitno ulaganje u razvijanje vještina.

4.13. EGSO podupire predloženo sniženje praga s 10 milijuna EUR na 5 milijuna EUR za operacije koje se postupno provode, pod uvjetom da su ispunjeni svi drugi uvjeti iz članka 111.

4.14. Uz povećanje kapaciteta medicinske opreme i zaliha, EGSO preporučuje da EU provodi politike za poboljšanje prekogranične suradnje u vremenima krize. Katastrofe i prirodne krize ne zaustavljaju se na granicama. Koordinacija država članica i njihovi zajednički odgovori tijekom pandemije bili su vrlo ograničeni i neorganizirani, te je svaka država članica bila okrenuta prema sebi. Boljim protokolima i suradnjom uklonili bi se brojni početni nedostaci i omogućio usklađen i hitan europski odgovor na bilo koju vrstu katastrofe.

Bruxelles, 18. rujna 2020.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Luca JAHIER