

III

(Pripravljalni akti)

EVROPSKI EKONOMSKO-SOCIALNI ODBOR

480. PLENARNO ZASEDANJE 25. IN 26. APRILA 2012

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006

(COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD))

(2012/C 191/06)

Poročevalec: **Ioannis VARDAKASTANIS**

Evropski parlament in Svet sta 25. oziroma 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 177 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006

COM(2011) 615 final – 2011/0276 (COD).

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 3. aprila 2012.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 480. plenarnem zasedanju 25. in 26. aprila 2012 (seja z dne 25. aprila) s 162 glasovi za, 9 glasovi proti in 9 vzdržanimi glasovi.

1. Sklepi in priporočila

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) meni, da trenutne gospodarske politike v EU (varčevanje, omejevanje nacionalnih proračunov in proračuna EU, fiskalni pakt, omejevanje pristojnosti ECB itd.) vodijo v recesijo z nepredvidljivimi posledicami v času, ko je potrebno ravno nasprotno, tj. da se z bolj pogumnim in učinkovitim predlogom hkrati ali celo predhodno sprejmejo ukrepi za podporo **rasti in delovnim mestom**. K temu bi lahko pomembno prispevali s strukturnimi

skladi (deloma in začasno tudi iz skladov SKP), kot je bilo predlagano že na zasedanju Evropskega sveta 30. januarja 2012, čeprav zgolj v omejeni obliki.

1.2 Treba bi bilo začeti izvajati evropski načrt za rast, t. i. *New Deal*, ki bi vključeval obsežne ciljne projekte, v katerih bi sodelovalo nekaj najpomembnejših sektorjev, ki lahko pomagajo oživiti gospodarstvo EU. Tak načrt bi lahko financirali s takojšnjo uporabo preostanka sredstev iz programskega obdobja 2007–2013, k temu pa bi takoj, ko je to mogoče, in za določen čas dodali še del predvidenih sredstev za obdobje 2014–2020.

Tak sklad bi morali podpreti in spodbuditi prek EIB z izdajo obveznic ⁽¹⁾ (člen 87 nove uredbe); to bi imelo multiplikacijski učinek na naložbe, saj bi s tem privabili zunanji kapital ter pozitivno vplivali na državni dolg in euro, ki bi se s tem okrepil.

1.3 EESO je prepričan, da **partnerstvo**, v katerega so vključeni vsi partnerji, opredeljeni v členu 5(1) uredbe o skupnih določbah, ki sodelujejo pri pripravi, izvajanju in naknadnem ocenjevanju projektov v okviru kohezijske politike EU, neposredno prispeva k uspehu te politike. Odbor pozdravlja napredek v členu 5 predloga Evropske komisije – v njem je namreč horizontalno partnerstvo predpisano; ponovno opozarja, da bi morali biti partnerji, vključno s temi partnerji z glasovalno pravico v odborih za spremljanje, dejansko udeleženi v vseh fazah izvajanja skladov. Glede na to EESO meni, da bi bilo treba besedilo člena 5 uredbe o skupnih določbah pregledati in preoblikovati tako, da bi se določbe o partnerstvu, zlasti iz odstavka 2, lahko učinkovito uporabljale na vseh upravnih ravneh: nacionalni, regionalni in lokalni.

1.3.1 EESO je pripravljen sodelovati pri pripravi kodeksa dobre prakse iz člena 5, močno pa je zaskrbljen zaradi signalov s Sveta, da želijo države članice omejiti izvajanje načela partnerstva; Evropsko komisijo in Evropski parlament poziva, naj to preprečita. Kodeks dobre prakse bi moral vsebovati jasno, vključujočo opredelitev nevladnih organizacij, pa tudi predstavniških organizacij ranljivih skupin prebivalstva v skladu s členoma 10 in 19 PDEU (kot so ženske, starejši, mladi, drugače spolno usmerjeni, invalidi, pripadniki verskih skupnosti in etničnih manjšin). V kodeksu bi bilo treba določiti tudi jasna pravila za izvajanje projektov in programov, predpisati pravočasno obdelavo in predvideti postopek pritožb, s čimer bi omogočili učinkovito in nebirokratsko izvajanje ter uporabo programov kohezijske politike. EESO meni, da bi bilo treba dodatna merila držav članic za odobritev najprej dati v vpogled javnosti, da bi se tako izognili dodatnemu upravnemu bremenu (in pretirano natančnemu izvajanju (*gold-plating*) na nacionalni ravni).

1.4 EESO podpira večjo uporabo predhodne in naknadne **pogojenosti** v strukturnih skladih EU, saj bi bili tako rezultati bolj usmerjeni, stvarni in trajnostni; vendar pa Odbor nasprotuje makroekonomski pogojenosti, s katero bi kaznovali regije in državljane, ki niso odgovorni za makroekonomske odločitve, sprejete na nacionalni ali evropski ravni.

1.5 EESO se zaveda prizadevanj Evropske komisije za **poenostavitev postopkov**, vendar meni, da ne zadostujejo; postopki so še vedno preveč zapleteni. Organi na nacionalni in evropski ravni s pretiranim poudarkom na reviziji in

postopkih še vedno onemogočajo MSP in nevladnim organizacijam, da bi imele lažji dostop do finančnih sredstev EU. Upravno breme je treba zmanjšati, zlasti v državah, kjer zvezni teritorialni sistemi pomenijo različne plasti birokracije.

1.6 EESO v razmislek predlaga, da se za upravičence uporabi pristop „vse na enem mestu“, kar bi omogočilo oblikovanje take kohezijske politike, ki se bolj ravna po upravičencih (pristop, ki temelji na stranki). Odbor tudi meni, da bi bilo treba mejno vrednost, do katere se projekti revidirajo samo enkrat, kot to določa člen 140, dvigniti s trenutnih 100 000 EUR na 250 000 EUR. Omenjeni znesek bi moral veljati za sredstva, ki jih za projekt prispeva Skupnost, s čimer bi še bolj poenostavili pravila.

1.7 EESO pozdravlja predloge Evropske komisije za **tematsko osredotočenost**, s katero naj bi bolj povezali razpršena prizadevanja; v tej zvezi Odbor spodbuja boljše usklajevanje različnih strukturnih skladov, da bi tako vzpostavili enotno kohezijsko politiko, ki lahko polno prispeva k uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020. Meni, da bi morala (i) povečanje dostopnosti in (ii) povečanje zmogljivosti akterjev kohezijske politike (partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah) postati posebni tematski področji.

1.8 EESO ponovno opozarja, da bi bilo treba člen 7 uredbe o skupnih določbah spremeniti in v njem dostop do skladov združiti z **dostopnostjo za invalide**, v skladu s konvencijo Združenih narodov o pravicah invalidov.

1.9 EESO izpostavlja pomen **krepitev zmogljivosti** partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, ter poziva, da se v člen 2 vključi opredelitev tega izraza. Razumeti bi jo bilo treba kot večjo udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v vseh fazah priprave, izvajanja in spremljanja strukturnih skladov.

1.10 EESO poziva Evropsko komisijo, naj pripravi **skupni strateški okvir**, kar bo institucijam in političnim telesom EU omogočilo, da sodelujejo pri pogajanjih o tem okviru in njegovem sprejetju.

1.11 EESO priporoča razjasnitev udeležbe akterjev **socialnega gospodarstva** pri uresničevanju različnih ciljev skladov.

1.12 EESO meni, da s pogojenostjo ne bi smeli ogroziti sposobnosti za **prilaganje** strukturnih ukrepov, saj nobena rešitev ne ustreza vsem regijam, hkrati pa vztrajati pri skupnih ciljih o večji koheziji z uporabo skupnih pravil.

⁽¹⁾ Bolj podrobno v mnenjih EESO o ponovni oživitvi rasti, UL C 143, 22.05.2012, str. 10), in o Kohezijskem skladu, (Glej stran 38tega Uradnega lista).

1.13 Odbor močno podpira predlog, da se vsaj 20 % skupnih nacionalnih odobrenih sredstev iz ESS nameni za socialno vključevanje in boj proti revščini.

1.14 EESO pozdravlja prizadevanja za bolj ciljno usmerjeno uredbo o skupnih določbah in meni, da s **kazalniki**, ki temeljijo zgolj na makroekonomskih podatkih, kot je BDP, seveda ni mogoče opredeliti stopnje kohezije.

1.15 EESO poziva k okrepitvi zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v členu 51 navedene uredbe. Vključitev teh partnerjev v ta proces podpore, študij, ovrednotenj, strokovne podpore ter vseh drugih ukrepov, ki se izvajajo ob **tehnični pomoči**, bo omogočila bolj smiselno udeležbo in zmožnost udeležbe vseh partnerjev v strukturnih skladih, kar bo prispevalo tudi k učinkovitemu izvajanju kohezijske politike. EESO obžaluje predlagano izvzetje tehnične pomoči za okoljske ukrepe, enake možnosti ter enakost moških in žensk iz operativnih programov. To izvzetje bi morali iz člena 87 črtati.

1.16 EESO je prepričan, da bi bilo treba z inteligentnim **finančnim inženiringom** čim bolj izkoristiti omejena finančna sredstva, ki so na voljo, ter poskrbeti, da z vsakim evrom kohezijskih sredstev dosežemo čim večji učinek. Odbor poudarja, da je treba skrbno usklajevati dejavnosti različnih strukturnih skladov, in opozarja na potrebo po pregledu stopenj sofinanciranja, da bi bile v sedanjih krizi bolje prilagojene potrebam upravičencev.

1.17 Kohezijska politika je v skladu s členom 174 PDEU v središču delovanja EU in naj bi omogočila krepitev njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Za države članice, katerih povprečna rast v obdobju 2007–2009 je bila negativna in za katere je v sedanjem obdobju značilna visoka stopnja črpanja, se zgornja meja dodeljenih sredstev določi vsaj na stopnji za sedanje obdobje. Zgornja meja sredstev za kohezijsko politiko se ne uporablja za Sklad za ribištvo in Sklad za razvoj podeželja.

2. Izziv, s katerim se EU sooča zaradi krize: novi strukturni skladi za obdobje preizkušenj

2.1 Stopnja brezposelnosti v EU je zaradi gospodarske krize narasla vse do 10,3 % (od tega več kot pet milijonov mladih – „izgubljena“ generacija), odstotek ljudi, ki jim grozi socialna izključenost, pa se je v nekaterih državah EU povečal za več kot 4 %, za močno materialno prikrajšane osebe pa za 3 %.

2.2 Kljub dosedanjim prizadevanjem politik EU na področju kohezije, razvoja podeželja in ribištva se neenakosti med regijami spet poglobljajo. Po podatkih iz petega kohezijskega poročila so se razlike v splošnem povečale, zlasti razlike znotraj držav (prestonice so vse bogatejše/manj razvita območja vse

revnejša) – v nekaterih primerih prav pretresljivo. Iz poročila pa so razvidne tudi velike razlike v stopnji razvoja mest in podeželja⁽²⁾.

2.3 EESO na podlagi dogovora z zasedanja 30. januarja 2012 poziva Komisijo in Svet, naj sprejmeta „poseben postopek“, s katerim bi za pet let začasno razveljavili sedanje uredbe, s tem pa omogočili takojšnjo in pospešeno uporabo skladov ter odpravili nepotrebne ovire in upravno diskrecijsko pravico. To bi koristilo predvsem MSP, ki se ukvarjajo z inovacijami in izboljšavami proizvodnje, ter projektom za mlade.

2.4 Kohezijska politika je v središču delovanja EU; v skladu s členom 174 PDEU Unija razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki omogočajo izboljšanje njene ekonomske, socialne in teritorialne kohezije. Unija si še zlasti prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij ter zaostalost regij z najbolj omejenimi možnostmi.

2.5 Odbor ob upoštevanju navedenega poudarja, da bo za države članice, katerih povprečna rast v obdobju 2007–2009 je bila negativna in za katere je v sedanjem obdobju značilna visoka stopnja črpanja, zgornja meja dodeljenih sredstev določena vsaj na stopnji za sedanje obdobje. Zgornja meja sredstev za kohezijsko politiko se ne uporablja za Sklad za ribištvo in Sklad za razvoj podeželja.

2.6 EESO je izrecno opozoril, kako pomembna je povezanost strukturnih skladov s strategijo Evropa 2020; cilji te strategije bi zato morali biti tesno usklajeni s kohezijsko politiko⁽³⁾, iz njih bi morale biti tudi jasno razvidno, kako bodo prihodnji strukturni skladi prispevali k doseganju ciljev, ki so bili zastavljeni v okviru vodilnih pobud navedene strategije. Te cilje bo treba v bližnji prihodnosti ponovno preveriti, če jih želi EU uresničevati v času globoke krize.

2.7 EESO je v številnih mnenjih⁽⁴⁾ poudaril, da so cilji strukturnih skladov širši od strategije Evropa 2020. Zato bi morali biti strukturni skladi mehanizem za pomoč gospodarstvu EU pri okrepitvi politik zaposlovanja in izobraževanja, da bi ohranilo in utrdilo svoj človeški kapital in potrebne naložbe za zagotavljanje rasti, delovnih mest in socialne vključenosti. Prispevati bi morali tudi k uresničevanju drugih strategij in politik v EU, med drugim strategije za enakost žensk in moških za obdobje

⁽²⁾ Glej mnenji EESO o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020, UL C 376, 22.12.2011, str. 7, in o kmetijstvu in obrtništvu, UL C 143, 22.05.2012, str. 35.

⁽³⁾ Glej mnenja EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, o vlogi in prednostnih nalogah kohezijske politike v okviru strategije Evropa 2020, UL C 248, 25.8.2011, str. 1, ter o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020, UL C 376, 22.12.2011, str. 7.

⁽⁴⁾ Mnenji EESO o regionalni politiki in pametni rasti, UL C 318, 29.10.2011, str. 82, in o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

2001–2005, Akta za mala podjetja, energetske strategije za Evropo, evropske strategije o invalidnosti za obdobje 2010–2020, okvira EU za nacionalne romske strategije in strategije trajnostnega razvoja.

2.8 EESO je izredno zaskrbljen zaradi posledic krize in meni, da bi strukturni skladi lahko prispevali k izhodu iz nje, in sicer pod pogojem, da se ob pregledu gospodarskega upravljanja EU, ki trenutno ne zagotavlja rasti, delovnih mest in socialne vključenosti, poudari, kako pomembno je, da varčevalni ukrepi, sprejeti zaradi makroekonomske stabilnosti, ne ogrozijo prizadevanj za doseganje večje kohezije v EU; strukturni ukrepi morajo omogočiti večjo rast in socialno vključenost ter izboljšanje stopenj zaposlenosti.

2.9 Resnost gospodarske krize kaže, da sredstva (376 milijard EUR), ki jih Komisija predlaga za strukturne sklade v obdobju 2014–2020, ne bodo zadoščala za doseganje večje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU. Zato EESO poziva Evropsko komisijo in Evropski parlament, naj ponovno razmisli o sedanjem predlogu za strukturne sklade v večletnem finančnem okviru; institucije naj sredstva EU usmerijo v manj razvite regije, ne pa, da povzročijo še več birokracije in razdrobljenosti.

2.10 Kriza ne bi smela ovirati EU pri izvajanju njenih mednarodnih zavez in konvencij, kot sta Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja in Konvencija ZN o pravicah invalidov.

3. Za učinkovite strukturne sklade so potrebna trdna načela

3.1 Strateško načrtovanje programov

3.1.1 EESO vidi skupni strateški okvir kot pomemben instrument, s katerim je mogoče zagotoviti boljše usklajevanje ukrepov za izvajanje kohezijske politike z različnimi strukturnimi skladi.

3.1.2 EESO odobrava skupni strateški okvir, vendar poziva k uporabi pristopa, ki se ravna po upravičencih. Danes imajo potencialni upravičenci opraviti z različnimi postopki za subvencije (npr. razlike med Evropskim skladom za regionalni razvoj in Evropskim kmetijskim skladom za razvoj podeželja), kar ustvarja upravna bremena za možne upravičence. Skupni strateški okvir v sedanjih predlagani obliki je zgolj upravljen niz meril, ki mu manjka element „vse na enem mestu za upravičence“. Skupni strateški okvir bi moral zagotoviti tudi jasno dokumentacijo in enotno tolmačenje pravil, ki jih je treba izvajati v vseh državah članicah. S slednjim bi poskrbeli, da bi skupni strateški okvir postal instrument za povečanje učinkovitosti pri uporabi skladov brez dodatnih upravnih obremenitev.

3.1.3 EESO meni, da bi moral skupni strateški okvir vsebovati podrobnosti prednostnih naložb, ki izhajajo iz ciljev

strategije Evropa 2020, pa tudi ne izpustiti načinov, kako se lahko doseže socialna vključenost oseb, ki so najtežje zaposljive (kot npr. ženske, mladi, priseljenci, starejši in invalidi).

3.1.4 Poleg tega je EESO prepričan, da bi se morali o skupnem strateškem okviru dogovoriti v sodelovanju z vsemi institucijami in posvetovalnimi organi EU, saj bi tako zagotovili najvišjo možno stopnjo odgovornosti vseh.

3.1.5 Priporočljiva je tudi vključitev pogodb o partnerstvu, s katerimi bi zagotovili uresničevanje skupnih evropskih, nacionalnih in regionalnih ciljev.

3.1.6 EESO opozarja, da mora biti vsaka pogodba o partnerstvu, vključno s pripadajočim programom, povezana z nacionalnimi programi reform. V teh se morajo odražati vsi cilji iz strategije Evropa 2020 pa tudi druge obveznosti, ki izhajajo iz mednarodnih zavez in konvencij, kot sta Okvirna konvencija ZN o spremembi podnebja in Konvencija ZN o pravicah invalidov.

3.1.7 Vključitev partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v pripravo in sprejetje pogodb o partnerstvu bo ključni dejavnik uspeha strukturnih skladov, kar velja tudi za predloge sprememb pogodb o partnerstvu (člen 15); zato je treba v skladu s tem ustrezno dopolniti predlagano uredbo o skupnih določbah.

3.1.8 EESO predlaga, da se člen 14 predlagane uredbe o skupnih določbah v skladu s členoma 10 in 19 PDEU oblikuje drugače, tako da bi v odstavku c) vključili ustrezno navedbo ranljivih skupin prebivalstva, kot so ženske, starejši, mladi, drugače spolno usmerjeni, invalidi, pripadniki verskih skupnosti in etničnih manjšin.

3.2 Tematska osredotočenost in poenostavitev

3.2.1 EESO odobrava, da predlagana uredba o skupnih določbah določa skupen niz pravil, ki naj veljajo za strukturne sklade; to bo v kohezijsko politiko EU vneslo skupno perspektivo EU ter več koherentnosti in učinkovitosti.

3.2.2 Odbor se tudi strinja z 11 tematskimi področji. Vendar meni, da bi morali dodati še druga, npr. (1) povečanje dostopnosti in (2) povečanje zmogljivosti akterjev kohezijske politike (partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah). EESO predlaga, da se jih vključi v člen 9 predlagane uredbe o skupnih določbah.

3.2.3 Poudarja, da bi morale vse države usmeriti svoja prizadevanja na področja, določena v uredbi o skupnih določbah, s čimer bi ustvarile sinergije ter zagotovile bolj kohezivno in vključujočo rast.

3.2.4 EESO želi spomniti, da se je že zavzel za poenostavitev upravnih, računovodskih in revizijskih postopkov

– „poenostavitev bi morala postati glavni cilj kohezijske politike“⁽⁵⁾ – in zato pozdravlja prizadevanja za vključitev tega načela v sedanjem predlogu. Treba je preprečiti prekomerno birokracijo in narediti več, da bi imeli končni upravičenci res koristi od ukrepov. Poenostavitev bi morala omogočiti več jasnosti glede upravičenosti, revizij, plačil in uporabe informacijskih in komunikacijskih tehnologij. To pa pomeni, da je treba poenostaviti tudi besedilo uredbe in zmanjšati število njenih členov.

3.2.5 Za projekte iz člena 140, ki se revidirajo samo enkrat, bi bilo treba omejitev za uporabo poenostavljenih pravil s 100 000 EUR dvigniti na 250 000 EUR, ko gre za delež financiranja Skupnosti. Večina projektov ima zaradi prekomerne upravne obremenitve višji proračun od predlaganega zneska financiranja iz osnutka uredbe o skupnih določbah. Ta poenostavitev z novim pragom bi lahko pozitivno vplivala na uporabo tega pravila pri mehanizmi za globalna nepovratna sredstva.

3.2.6 EESO v razmislek predlaga, da se za upravičence uporabi pristop „vse na enem mestu“, kar bi omogočilo oblikovanje take kohezijske politike, ki se bolj ravna po upravičencih (pristop, ki temelji na stranki).

3.2.7 Odbor pozdravlja tudi uporabo številnih možnosti povračila in e-upravljanja. EESO opozarja, da je pri uporabi e-upravljanja zelo pomembno zagotoviti dostopnost za vse, tudi starejše, pripadnike etničnih manjšin in invalide.

3.3 Okvir uspešnosti in pogojenost

3.3.1 EESO je prepričan, da je uvedba pogojenosti v uredbo o skupnih določbah primeren mehanizem za zagotovitev dejanskega doseganja skupnih ciljev EU.

3.3.2 EESO odobrava predhodno pogojenost⁽⁶⁾, kar je izrazil že v prejšnjih mnenjih, saj ta pristop šteje kot način za bolj kakovostno porabo v okviru kohezijske politike EU. Toda takšna pogojenost ne bi smela ustvariti dodatnih upravnih bremen, temveč zagotoviti več koherentnosti in učinkovitosti pri uporabi strukturnih skladov.

3.3.3 Vendar pa se EESO ne strinja z metodološko uporabo makroekonomske pogojenosti⁽⁷⁾, saj ta „kaznuje“ napačne strani. Odbor ne podpira nikakršnih prisilnih ukrepov na podlagi kohezijske politike (vključno z začasno ustavitvijo plačila) v okviru naslednjega, šestega svežnja o gospodarskem upravljanju. Kakršenkoli ukrep, sprejet na področju makroekonomske pogojenosti, ne bi smel imeti posledic za upravičence strukturnih skladov.

⁽⁵⁾ Mnenji EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in o učinkovitem partnerstvu pri upravljanju kohezijske politike, UL C 44, 11.2.2011, str. 1.

⁽⁶⁾ Mnenje o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

⁽⁷⁾ Mnenje EESO o regionalni politiki in pametni rasti, UL C 318, 29.10.2011, str. 82.

3.3.4 Pomembno je, da so k sodelovanju pri ugotavljanju uspešnosti povabljeni partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, kot dejanski akterji pri izvajanju kohezijske politike.

3.4 Prilagodljivost

3.4.1 EESO meni, da načela pogojenosti ne bi smela vplivati na sposobnost za prilagajanje strukturnih ukrepov, saj nobena rešitev ne ustreza vsem regijam.

3.4.2 Prilagodljivost pa ne bi smela ogroziti skupnih ciljev kohezije, ki se dosegajo z uporabo skupnih pravil za vse upravičence.

3.5 Upravljanje na več ravneh

3.5.1 EESO pozdravlja pristop upravljanja na več ravneh kot način, s katerim je mogoče zagotoviti odgovornost za sklade in cilje socialne kohezije. Partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, bi morali biti v skladu s členom 5 v celoti udeleženi v vseh fazah izvajanja skladov, tudi na lokalni in regionalni ravni. EESO ponovno potrjuje pomen, ki so ga v preteklosti imeli teritorialni pakti za vključitev udeležbe civilne družbe.

3.5.2 Vztraja na tem, da je pomembno zagotoviti sinergijo med vsemi instrumenti strukturnih skladov.

4. Načela kohezijske politike EU potrebujejo ustrezne instrumente za uresničevanje kohezije

4.1 Partnerstvo s civilno družbo – pogodba o partnerstvu

4.1.1 EESO je že izrazil podporo uporabi načela partnerstva v kohezijski politiki⁽⁸⁾. Pri pripravi pogodb o partnerstvu in tehnične pomoči bi morali biti zastopani vsi pomembni akterji.

4.1.2 Zato EESO izrecno podpira člen 5 predlagane uredbe o skupnih določbah in predlog, da se pripravi evropski kodeks dobre prakse za partnerstvo, ki naj zajema različne obveznosti in pravice za sodelovanje med različnimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah. V to pripravo kodeksa dobre prakse bi morali biti v celoti vključeni tudi prej navedeni partnerji.

4.1.3 EESO poudarja, da bi moralo biti sodelovanje civilne družbe zagotovljeno tudi v zvezi z enakim dostopom do financiranja in prek jasne vključujoče opredelitve. Civilna družba pogosto nima dostopa do skladov zaradi ovir, kot so pravila za sofinanciranje, upravna bremena in neprimerni cilji nacionalnih operativnih programov, pa tudi zato, ker ne sodeluje pri nadzoru skladov.

⁽⁸⁾ Mnenji EESO o učinkovitem partnerstvu pri upravljanju kohezijske politike, UL C 44, 11.2.2011, str. 1, in o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

4.1.4 V kodeksu bi bilo treba določiti jasna pravila za izvajanje, predpisati pravočasno obdelavo in predvideti postopek pritožb, s čimer bi omogočili učinkovito in nebirokratsko izvajanje in uporabo programov kohezijske politike. EESO meni, da bi bilo treba dodatna merila držav članic za odobritev najprej dati v vpogled javnosti, da bi se tako izognili dodatnemu upravnemu bremenu (in pretirano natančnemu izvajanju (*gold-plating*) na nacionalni ravni).

4.1.5 V kodeksu dobre prakse bi morale biti jasno navedene različne obveznosti in pravice za sodelovanje med različnimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah.

4.1.6 V ta namen se je EESO zavzel tudi za pogodbo o partnerstvu med vsako državo članico in njenimi regijami ter civilno družbo ⁽⁹⁾.

4.1.7 EESO poudarja, da je treba ustvariti široko partnerstvo, ki naj zastopa velik razpon različnih interesov. Poiskati je treba jasne načine, kako določiti odgovornosti in funkcije različnih partnerjev.

4.1.8 EESO obžaluje, da v uredbi o skupnih določbah ni predviden evropski mehanizem partnerstva z evropskimi partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, zato poziva k vključitvi takšnega mehanizma v predlagano uredbo.

4.1.9 EESO pozdravlja predlog Evropske komisije o večjem poudarku na pobudah pod okriljem Skupnosti, ki temelji na izkušnjah s pristopom LEADER. Poziva k temu, da bi bili v lokalnih akcijskih skupinah LEADER zastopani tudi ustrezni akterji civilne družbe.

4.2 Odbori za spremljanje

4.2.1 EESO močno podpira dodelitev glasovalnih pravic za partnerje, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v odborih za spremljanje v skladu s členom 42 uredbe o skupnih določbah, in znova poudarja, kako pomembno je zagotoviti, da imajo v njih vsi partnerji enake pravice. Meni, da je nujno, da so vse strani v mehanizmih spremljanja enakopravne, ter poziva, da se v skupni strateški okvir vključijo konkretne smernice.

4.2.2 EESO ponovno opozarja tudi na pomen temeljite ocene in analize uporabe skladov ter opozarja, da je to ključnega pomena za razumevanje različnih učinkov skladov v različnih okoliščinah v evropskih regijah.

4.3 Tehnična pomoč

4.3.1 EESO poziva k okrepitvi zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v členu 51 splošne uredbe. Vključitev teh partnerjev v ta proces podpore, študij, ovrednotenj, strokovne podpore ter vseh drugih

ukrepov, ki jih podpira tehnična pomoč, bo omogočila bolj smiselno udeležbo in zmogljivost vseh partnerjev v strukturnih skladih. Meni, da bi to moral biti prvi pogoj za udeležbo.

4.3.2 EESO obžaluje predlagano izvzetje operativnih programov za tehnično pomoč za okoljske ukrepe, enake možnosti ter enakost moških in žensk. To izvzetje bi morali iz člena 87 črtati.

4.3.3 EESO želi spomniti na to, da je Evropski socialni sklad naprednejši glede uporabe tehnične pomoči za udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah. Opozarja, da je treba načelo partnerstva enako uveljavljati pri vseh strukturnih skladih.

4.4 Krepitev zmogljivosti

4.4.1 EESO poziva, naj se v člen 2 vključi opredelitev izraza krepitev zmogljivosti; razumeti bi jo bilo treba kot večjo udeležbo partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, v vseh fazah priprave, izvajanja in spremljanja strukturnih skladov, med drugim pri usposabljanju, sodelovanju pri tehnični pomoči, vključevanju predstavniških organizacij ranljivih skupin in pomoči pri izvajanju skladov. Opredelitev bi bilo treba vključiti tudi v skupni strateški okvir.

4.4.2 Krepitev zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, bi morala zajemati tudi dostop do finančnih sredstev, kot je predvideno v členu 87 uredbe o skupnih določbah. EESO obžaluje, da v člen 7 te uredbe ni vključena določba o nediskriminatornem dostopu do sredstev.

4.5 Preprečevanje diskriminacije in dostop do skladov

4.5.1 EESO je zadovoljen, da je v predlagano uredbo o skupnih določbah vključeno tudi preprečevanje diskriminacije. Vendar pa obžaluje, da v predlagani prihodnji tovrstni uredbi ni zajeto tudi načelo dostopnosti za invalide iz člena 16 veljavne uredbe o skupnih določbah.

4.5.2 Prosilci, upravičenci in partnerji bi morali imeti pri organih držav članic določene pravice, med drugim tudi pravico do uporabe mehanizma pritožb, če želijo čemu ugovarjati.

4.5.3 EESO znova opozarja, da bodo za dostop do skladov potrebna prizadevanja za krepitev zmogljivosti partnerjev, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, pa tudi splošna uporaba mehanizmov za globalna nepovratna sredstva. Poudarja, da bi lahko tak dostop precej olajšalo usposabljanje, ki bi ga usklajevala Evropska komisija.

4.6 Podpora socialnemu gospodarstvu

4.6.1 EESO pozdravlja predlagane določbe o akterjih socialnega gospodarstva in priporoča, da se pojasni, kakšna je njihova vloga pri uresničevanju ciljev strukturnih skladov. S temi akterji socialnega gospodarstva ne bi smeli omejiti zgolj na sodelovanje v programih za socialno vključevanje, temveč jim omogočiti udeležbo tudi v drugih prednostnih nalogah

⁽⁹⁾ Mnenje EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, točke 2.1.6, 6.1 in 6.2.

vseh skladov, kot so spodbujanje zaposlovanja, preprečevanje revščine, izboljšanje ravni izobrazbe, ustanavljanje podjetij, podjetništvo, konkurenčnost podjetij in podpora zanje, lokalni razvoj, raziskave, razvoj in inovacije, usposabljanje in izobraževanje.

4.7 Združitve skladov – finančni inženiring

4.7.1 EESO pozdravlja možnost združitve skladov, kar naj bi omogočilo boljše rezultate pri njihovem izvajanju.

4.7.2 EESO meni, da bi morali imeti strukturni skladi učinek vzvoda, ki naj bi ga spodbujali tudi na lokalni ravni; zato priporoča, da se ustrezen del sredstev razporedi v mešane sklade, ki bodo omogočili uporabo lokalnih lastnih virov, s tem pa vzpostavitev raznolikih trajnih lokalnih možnosti financiranja, ter zagotovili vzdržnost ukrepanja EU.

4.7.3 EESO je prepričan, da bi bilo treba s finančnim inženiringom čim bolj izkoristiti omejena finančna sredstva, ki so na voljo, ter poskrbeti, da bi z vsakim evrom kohezijskih sredstev dosegli čim večji učinek. Bolj bi bilo treba izkoristiti projektne obvezne strategije Evropa 2020; EESO predlaga, da se skrbno preuči, ali bi bilo mogoče strukturne sklade, dodeljene za prihodnje obdobje, ter neporabljena sredstva iz programskega obdobja 2007–2013 uporabiti kot jamstvo za posojila EIB, namenjena MSP in drugim podjetjem, s katerimi bi zdaj spodbudili rast evropskega gospodarstva. V tej zvezi bi bilo treba preučiti tudi obnovljive sklade in mikrokredite.

4.8 Namenska sredstva

4.8.1 EESO podpira predlog, da se vsaj 20 % skupnih nacionalnih odobrenih sredstev iz ESS nameni za socialno vključevanje in boj proti revščini, in nasprotuje znižanju tega cilja. V tem času gospodarske krize je zelo pomembno, da se državljani še naprej zavedajo, da živijo v socialni Evropi. Pri izpolnjevanju teh ciljev so še zlasti koristna socialna podjetja, saj vidno prispevajo k vključevanju posebej prizadetih skupin prebivalstva v družbo in na trg dela.

4.8.2 Odbor predlaga ohranitev sedanje prakse, v skladu s katero se prometni projekti financirajo iz ločene proračunske postavke. Predlog Evropske komisije o namenskih sredstvih v Kohezijskem skladu bi pomenil zmanjšanje razpoložljivih sredstev za kohezijo.

4.9 Stopnje sofinanciranja

4.9.1 Pravila o sofinanciranju bi bilo treba oblikovati glede na okoliščine⁽¹⁰⁾. Upoštevati bi bilo treba zmožnosti različnih upravičencev za črpanje sredstev.

4.9.2 EESO podpira zvišanje stopenj sofinanciranja, ki ga je Komisija predlagala že leta 2011 in je ohranjeno v uredbi o

skupnih določbah, do največ 95 % za države članice v finančnih težavah⁽¹¹⁾. EESO meni, da bi moralo biti sofinanciranje ena od možnosti tudi za lokalne organe, ki nimajo dostopa do posojil, ker nimajo lastnega proračuna, zato ne morejo prispevati lastnih sredstev.

4.9.3 EESO podpira zamisel o tem, da bi morali projekti, povezani s potrebami ranljivih skupin in skupin, ki jim grozi izključenost, imeti višje stopnje sofinanciranja. Za države članice, ki jih je gospodarska kriza najhuje prizadela, bi morala ta stopnja znašati tudi do 100 %, saj je zaradi varčevalnih ukrepov vedno bolj verjetno, da se bodo proračuni za nacionalne socialne politike zmanjšali.

4.10 Krepitev ozaveščenosti

4.10.1 EESO poudarja, da je treba poskrbeti tudi za strategije za krepitev ozaveščenosti o zahtevah iz uredbe o skupnih določbah ter o pomenu glavnih načel in mehanizmov, ki jih splošna uredba vzpostavlja.

4.10.2 Da bi zagotovili, da bodo vsi udeleženci v procesu (zlasti partnerji, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah), od organov upravljanja do izvajalcev projektov, ustrezno seznanjeni z glavnimi elementi te uredbe, bi bilo treba uporabiti tehnično pomoč in druge instrumente.

4.11 Socialna stanovanja

4.11.1 EESO ponovno opozarja, da je treba v uredbo o skupnih določbah vključiti tudi socialna stanovanja in da bi bilo treba to področje bolje opredeliti v skupnem strateškem okviru v prilogi k uredbi.

4.12 Makroregionalne politike – urbanistična politika

4.12.1 EESO podpira spodbujanje strategij za makroregionalno sodelovanje v kohezijski politiki. S sodelovanjem med makroregijami se poveča verjetnost, da se zagotovi večji donos sredstev, vloženih v te regije.

4.12.2 EESO v celoti podpira večjo odzivnost na potrebe urbanih območij: 5 % sredstev iz ESRR je namenjenih za razvoj mest in vzpostavitev tovrstne platforme⁽¹²⁾.

4.12.3 Urbanistične politike bi morale biti usmerjene v širše trajnostno okolje, ki bi zagotavljalo boljšo mobilnost vseh državljanov, v okolje, prijazno državljanom, ter v okolju prijazne politike, zlasti za starejše, ljudi z zmanjšano zmožnostjo gibanja in invalide.

4.12.4 EESO opozarja na pomen raziskav in razvoja v okviru programa ESPON na področju evropskega prostorskega razvoja.

⁽¹⁰⁾ Mnenje EESO o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68, točke 2.2.1 in 6.10.

⁽¹¹⁾ Mnenja EESO, UL C 24, 28.1.2012, od 2012/C/24/17 do 2012/C/24/19.

⁽¹²⁾ V skladu s prejšnjimi mnenji, kot sta npr. mnenje o metropolitanskih območjih in mestnih regijah v okviru strategije Evropa 2020 (UL C 376, 22.12.2011, str. 7) in mnenje o vlogi in prednostnih nalogah kohezijske politike v okviru strategije Evropa 2020 (UL C 248, 25.8.2011, str. 1).

4.13 Kazalniki

4.13.1 EESO pozdravlja prizadevanja za uredbo, ki bi bila bolj usmerjena v rezultate, za kar potrebujemo zanesljive kazalnike.

4.13.2 EESO je prepričan, da s kazalniki, ki temeljijo zgolj na makroekonomskih podatkih, kot je BDP, seveda ni mogoče opredeliti stopnje kohezije. Za kohezijsko politiko je treba uporabiti druge kazalnike⁽¹³⁾. Uporabo takih kazalnikov bi bilo treba pregledati na polovici programskega obdobja.

4.13.3 EESO priporoča, da Komisija ustrezno upošteva kazalnike uspešnosti, ki se opredelijo na lokalni in regionalni ravni, ter da poleg količinskih kazalnikov izboljša tudi uporabo kazalnikov kakovosti, torej merjenje lokalne socialne dodane vrednosti programov in dejavnosti.

4.13.4 S kazalniki bi morali meriti dolgoročni učinek; ne bi smeli temeljiti zgolj na pristopu stroškovne učinkovitosti, pač pa bi morali upoštevati tudi druge socialne vidike. Za uporabo novih kazalnikov bi morali biti usposobljeni vsi akterji kohezijske politike.

4.14 Geografska pokritost (člen 89)

4.14.1 EESO je prepričan, da bi morale dejavnosti za socialno vključevanje, izobraževanje in zaposlovanje prek strukturnih skladov zajeti vse ranljive skupine prebivalstva, kot so ženske, priseljenci in invalidi, organizirati in izvajati pa bi jih bilo treba ne glede na geografsko pokritost.

4.15 Strateški napredek

4.15.1 EESO ponovno opozarja, da bi morala poročila o napredku vsebovati oceno napredka pri dejavnostih v zvezi z vključevanjem ranljivih skupin prebivalstva v regijah, kjer se te dejavnosti izvajajo.

4.15.2 EESO meni, da bi bilo treba v člena 49 in 101 predlagane uredbe o skupnih določbah poleg ocene tematskih prednostnih nalog vključiti tudi oceno horizontalnih prednostnih nalog.

4.15.3 Člen 114 o nalogah organa upravljanja bi moral vsebovati tudi informacije, razčlenjene glede na skupine prebivalstva, ki jim grozi izključenost.

4.16 Skupni akcijski načrti

4.16.1 EESO meni, da bi bilo treba v skupnih akcijskih načrtih jasno opredeliti sodelovanje vseh partnerjev iz člena 5(1).

4.16.2 Akcijski načrti bi morali vključevati tudi partnerje, kot jih opredeljuje člen 5(1) uredbe o skupnih določbah, kot morebitne upravičence teh vrst dejavnosti.

5. Nadnacionalno sodelovanje

5.1 EESO poudarja, da je treba še naprej podpirati operativne programe za spodbujanje nadnacionalnega sodelovanja v vseh skladih, s čimer bi okrepili vlogo Evropske komisije pri zagotavljanju izmenjave izkušenj in usklajevanju izvajanja ustreznih pobud.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽¹³⁾ Prim. Ginijev količnik iz mnenja o četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji, UL C 120, 16.5.2008, str. 73, in mnenje o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68. Mnenje EESO o BDP in več – vključevanje civilne družbe v proces določanja dodatnih kazalnikov; (še ni objavljeno v UL): točka 1.5.1 V tej zvezi je jasno, da je treba koncept gospodarske rasti zamenjati s konceptom napredka družb ter s tem spodbuditi razpravo o osnovnem pomenu napredka. S to razpravo bi bilo treba ponovno opredeliti koncept razvoja, pa tudi obravnavati vidike politične odgovornosti. Ta novi pristop zahteva, da se različne razsežnosti napredka opredelijo z (i) razširitvijo nacionalnih računov na socialne in okoljske vidike, (ii) uporabo sestavljenih kazalnikov in (iii) oblikovanjem ključnih kazalnikov.