

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj

(COM(2011) 611 final – 2011/0273 (COD))

(2012/C 191/09)

Poročevalec: **Viliam PÁLENÍK**

Evropski parlament in Svet Evropske unije sta 25. oktobra 2011 oz. 27. oktobra 2011 sklenila, da v skladu s členoma 178 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosita za mnenje o naslednjem dokumentu:

Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj

COM(2011) 611 final – 2011/0273 (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, 5 glasovi proti in 14 vzdržanimi glasovi.

1. Povzetek sklepov in priporočil EESO

1.1 Komisija je 29. junija 2011 sprejela predlog naslednjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020: proračun za izvajanje strategije Evropa 2020. V predlogu je določila, da mora kohezijska politika ostati ključni element naslednjega finančnega načrta in podpirati strategijo Evropa 2020.

1.2 Eden od ciljev kohezijske politike je evropsko teritorialno sodelovanje, ki zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in za izmenjave politik med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic.

1.3 Komisija je v predlogu izpostavila številne primere dodane vrednosti ter naložb v rast in nova delovna mesta, ki ne bi bili mogoči brez podpore iz proračuna EU. Vendar so rezultati njenih ocen pokazali tudi posledice prešibke osredotočenosti in slabega prednostnega razvrščanja nalog. V času manjše razpoložljivosti javnih sredstev v državah članicah so naložbe v rast še toliko pomembnejše.

1.4 Evropsko teritorialno sodelovanje ima poseben pomen zaradi svoje narave in pomena v okviru kohezijske politike, saj pospešuje čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje.

1.5 Predlagana razdelitev finančnih virov med posamezna področja evropskega teritorialnega sodelovanja, tj. med čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje, vsem trem zagotavlja zadostna finančna sredstva.

1.6 EESO podpira težnjo po tematsko opredeljenih ukrepih in prednostnih naložbah v okviru posameznih področij sodelovanja, pri čemer je treba upoštevati posebnosti in potrebe posameznih držav in regij.

1.7 Odbor pozdravlja in podpira prizadevanje za poenostavitev pravil na vseh ravneh, tj. za upravičence, organe, ki so pristojni za programe, sodelujoče države članice in tretje države ter Komisijo.

1.8 Še posebej pozdravlja združitev organov za upravljanje in potrjevanje, poenostavitev prijavljanja stroškov, elektronsko poročanje in dejstvo, da bosta pripravljena samo poročila za leti 2017 in 2019.

1.9 Pomembna je tudi določitev skupnih kazalnikov (v prilogi k uredbi) za ocenjevanje dejanskih učinkov programov, saj omogoča boljše vrednotenje rezultatov in učinkovitosti posameznih strukturnih posegov.

1.10 EESO podpira neposredno vključevanje civilne družbe v celoten programski cikel (načrtovanje, izvajanje, spremljanje in ocenjevanje) v skladu z načelom enakopravnega partnerstva.

1.11 Vključevanje akterjev civilne družbe je prav tako pomembno pri manjših projektih, ki lahko povečajo dodano vrednost posegov, zlasti pri čezmejnem sodelovanju.

1.12 Glavni namen tehnične pomoči bi morala biti krepitev sposobnosti črpanja sredstev vseh akterjev v evropskem teritorialnem sodelovanju, kar bi povečalo upravno učinkovitost brez dodatnih upravnih obremenitev.

2. Glavni elementi in ozadje mnenja

2.1 Pravni okvir za izvajanje kohezijske politike je člen 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

2.2 Člen 175 PDEU določa, da države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosegajo tudi cilje, navedene v členu 174. Pri oblikovanju in izvajanju politik ter dejavnosti Unije in vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 174, s čimer prispevajo k njihovem uresničevanju.

2.3 Cilji Evropskega socialnega sklada, Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada so opredeljeni v členih 162, 176 in 177 PDEU.

2.4 Člen 174 PDEU določa, da se posebna pozornost namenja podeželju, območjem, ki jih je prizadela industrijska tranzicija, in regijam, ki so hudo in stalno prizadete zaradi neugodnih naravnih ali demografskih razmer, kot so najsevernejše regije z zelo nizko gostoto prebivalstva, ter otoškim, čezmejnimi in gorskimi regijam.

2.5 Člen 349 PDEU določa sprejetje posebnih ukrepov za upoštevanje socialnih in gospodarskih razmer v najbolj oddaljenih regijah, ki jih še otežujejo specifični pogoji, ki močno ovirajo razvoj.

2.6 Komisija je 29. junija 2011 sprejela predlog naslednjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020: proračun za izvajanje strategije Evropa 2020. V njem je določila, da mora kohezijska politika ostati ključni element naslednjega finančnega svežnja, in poudarila njeno osrednjo vlogo pri izvajanju strategije Evropa 2020.

2.7 Predlog je del zakonodajnega svežnja za kohezijsko politiko ⁽¹⁾ Komisije, da v posebni uredbi jasneje predstavi posebnosti evropskega za obdobje 2014–2020. Eden od ciljev kohezijske politike je evropsko teritorialno sodelovanje, ki zagotavlja okvir za izvajanje skupnih ukrepov in za izmenjave politik med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi akterji iz različnih držav članic.

⁽¹⁾ Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj in 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 tvori osrednji zakonodajni okvir in podlago za razpravo o prihodnji obliki kohezijske politike za obdobje 2014–2020.

2.8 Ocena preteklih izdatkov na področju kohezijske politike, ki jo je izvedla Komisija, je pokazala veliko primerov dodane vrednosti ter naložb v rast in nova delovna mesta, ki ne bi bili mogoči brez podpore iz proračuna EU. Vendar rezultati kažejo tudi posledice razpršenosti in slabega prednostnega razvrščanja nalog. Komisija se je odločila predlagati pomembne spremembe kohezijske politike v času, ko primanjkuje javnih sredstev in so naložbe v povečanje rasti potrebnejše kot kdaj koli prej.

2.9 Evropsko teritorialno sodelovanje je zlasti pomembno, saj:

- je mogoče čezmejne probleme najučinkoviteje rešiti s sodelovanjem vseh udeleženih regij, da se preprečijo nesorazmerno visoki stroški nekaterih regij in neupravičeno okoriščanje drugih (primer: čezmejno onesnaževanje okolja);
- je sodelovanje lahko učinkovit mehanizem za izmenjavo primerov dobre prakse in za učenje, kako širiti znanje in izkušnje (primer: izboljšanje konkurenčnosti);
- lahko sodelovanje poveča učinkovitost rešitve posameznega problema zaradi ekonomije obsega in doseganja kritične mase (primer: ustanavljanje grozdov za spodbujanje raziskav in inovacij);
- je upravljanje mogoče izboljšati z usklajevanjem sektorskih politik, ukrepov in naložb na čezmejni in nadnacionalni ravni;
- lahko stiki EU s sosednjimi državami prek programov sodelovanja na zunanjih mejah Unije prispevajo k varnosti in stabilnosti ter vzpostavitvi medsebojno koristnih odnosov;
- sta na nekaterih področjih, kot so morski bazeni in obalne regije, sodelovanje in nadnacionalno delovanje nujna za podporo rasti, zaposlovanja in upravljanja, ki temelji na ekosistemu;
- ustvarja pogoje za izvajanje makroregionalnih razvojnih strategij.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO podpira namen Komisije, da v posebni uredbi jasneje predstavi posebnosti evropskega teritorialnega sodelovanja, kar bo hkrati olajšalo njegovo izvajanje in opredelitev

področja uporabe ESRR z vidika cilja evropskega teritorialnega sodelovanja ⁽²⁾.

3.2 Jasna razdelitev finančnih virov med posamezna področja evropskega teritorialnega sodelovanja, tj. med čezmejno, nadnacionalno in medregionalno sodelovanje, vsem trem zagotavlja zadostna finančna sredstva. Iz razdelitve je razvidno, da je največji poudarek na čezmejnem sodelovanju (za kar je namenjenih 73,24 % sredstev, medtem ko je za nadnacionalno sodelovanje predvidenih 20,78 % in za medregionalno sodelovanje 5,98 % sredstev). Količina finančnih sredstev, dodeljenih najbolj oddaljenim regijam, je prav tako ustrezna.

3.3 Pri najbolj oddaljenih regijah (kot so npr. francoski čezmorski departmaji) bi bilo dobro izrecno določiti, kdo so njihovi sosedi in tako morebitni partnerji.

3.4 EESO podpira tudi težnjo po tematsko opredeljenih ukrepih in prednostnih naložbah v okviru posameznih področij sodelovanja ⁽³⁾. Tu pa je pomembna prožnost, saj je treba v skladu z načelom subsidiarnosti upoštevati potrebe posameznih držav.

3.5 Poudarek na konkretnih prednostnih nalogah v okviru tematskih področij in njihova izbira glede na potrebe posameznih programov (projektov) evropskega teritorialnega sodelovanja bi lahko prav tako pomagala povečati dodano vrednost evropskega teritorialnega sodelovanja.

3.6 Odbor pozdravlja in podpira prizadevanje za poenostavitev pravil na vseh ravneh: za upravičence, organe, ki so pristojni za programe, sodelujoče države članice, tretje države in Komisijo. Poenostavitev upravnih postopkov bi lahko znatno povečala dodano vrednost kohezijske politike v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja ⁽⁴⁾.

3.7 Kljub temu je treba zaradi preprečevanja pretiranih upravnih obremenitev predpise poenostaviti skladno na državni in regionalni ravni. EESO priporoča Evropski komisiji, naj v

skladu s svojimi pooblastili in zmožnostmi spremlja in dejavno zmanjšuje ustvarjanje čezmernih upravnih bremen na državni in regionalni ravni.

3.8 Pomemben dejavnik spremljanja in ocenjevanja je vzpostavitev skupnega okvira za pripravo poročil za leti 2017 in 2019, ki morata zlasti upoštevati cilje, opredeljene v členu 13(3) Uredbe o posebnih določbah za podporo cilju evropsko teritorialno sodelovanje iz Evropskega sklada za regionalni razvoj.

3.9 Prav tako je pomembna tudi določitev skupnih kazalnikov (v prilogi k uredbi) za ocenjevanje dejanskih učinkov posameznih programov, saj omogoča boljše vrednotenje rezultatov in učinkovitosti posameznih strukturnih posegov.

4. Posebne ugotovitve

4.1 EESO pozdravlja prizadevanja Komisije, da poenostavi predpise. Še posebej pozdravlja združitev organov za upravljanje in potrjevanje, poenostavitev prijavljanja stroškov, elektronsko poročanje in dejstvo, da bosta pripravljena samo poročila za leti 2017 in 2019.

4.2 Izkušnje s teritorialnim sodelovanjem v državah članicah kažejo, da je večja vključenost civilne družbe pomembna zlasti zato, da se lahko finančna sredstva, namenjena delovanju na tem področju, stekajo v projekte civilne družbe.

4.3 EESO podpira tudi neposredno vključevanje civilne družbe na podlagi enakopravnega partnerstva v celoten programski cikel, ki zajema:

— strateške analize in programiranje,

— izvajanje projektov ter

— spremljanje in ocenjevanje.

4.4 V skladu z navedenim bi bilo primerno premisliti o rezervaciji dela finančnih sredstev za projekte, namenjene potrebam lokalnih in regionalnih oblasti (npr. regionalnih vlad) in različnim akterjem civilne družbe. Na nekaterih področjih bi morale lokalne in regionalne oblasti že v pripravljalni fazi povabiti civilno družbo k sodelovanju v projektne partnerstvu.

⁽²⁾ Glej tudi mnenje EESO o evropskem združenju za teritorialno sodelovanje – spremembe (Glej stran 53tega Uradnega lista).

⁽³⁾ EESO je podprl načelo tematske osredotočenosti v točkah 2.2.5 in 6.14 mnenja o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68. Odbor prav tako že dolgo poudarja potrebo po poenostavitvi upravnih in računovodskih postopkov; med drugim je na to opozoril v mnenju o učinkovitem partnerstvu v kohezijski politiki, UL C 44, 11.2.2011, str. 1, in znova v mnenju o petem kohezijskem poročilu, UL C 248, 25.8.2011, str. 68.

⁽⁴⁾ EESO je poenostavitev pravil kohezijske politike obravnaval v številnih mnenjih, med drugim UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in UL C 44, 11.2.2011, str. 1.

4.5 V skladu z načelom partnerstva ⁽⁵⁾ mora biti v ospredju predvsem podpora konkretnim projektom civilne družbe (npr. mikroprojektom), ki lahko povečajo dodano vrednost posegov v okviru teritorialnega sodelovanja (zlasti pri čezmejnem sodelovanju) in tako vključijo tudi manjše subjekte civilne družbe.

4.6 Odbor poudarja, da je treba v državah članicah zagotoviti boljše informiranje in obveščanje javnosti o omenjenih instrumentih in predpisih. Podobno pomembno je tudi predstaviti primere dobre prakse iz preteklih projektov.

4.7 Prav tako je treba razmisliti o vključitvi zasebnih neprofitnih subjektov kot vodilnih partnerjev v projekt in njihovi vlogi pri tem.

4.8 Namen zagotavljanja tehnične pomoči v okviru evropskega teritorialnega sodelovanja bi moral biti omogočiti potencialnim končnim prejemnikom sredstev, da okrepijo svojo sposobnost črpanja sredstev, ter povečati administrativno učinkovitost upravnih organov s poudarkom na odpravi čezmernih upravnih obremenitev.

V Bruslju, 25. aprila 2012

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ EESO je izrazil podporo temu načelu v dveh mnenjih (UL C 248, 25.8.2011, str. 68, in UL C 44, 11.2.2011, str. 1), v svojih govorih pa so ga podprli tudi predstavniki EESO v Gödöllu junija in Gdansk u oktobra 2011.