

Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi programa evropske solidarnostne enote ter razveljavitvi [uredbe o evropski solidarnostni enoti] in Uredbe (EU) št. 375/2014

(COM(2018) 440 final – 2018/0230 (COD))

(2019/C 62/33)

Poročevalec: **Michael McLOUGHLIN**

Zaprosilo	Evropski parlament, 2. 7. 2018 Svet Evropske unije, 10. 7. 2018
Pravna podlaga	členi 165(4), 166(4), 214(5) in 294 PDEU
Pristojnost	strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo
Datum sprejetja mnenja strokovne skupine	26. 9. 2018
Datum sprejetja mnenja na plenarnem zasedanju	17. 10. 2018
Plenarno zasedanje št.	538
Rezultat glasovanja (za/proti/vzdržani)	184/1/3

1. Sklepi in priporočila

1.1 EESO pozdravlja zavezanost za obnovitev evropske solidarnostne enote, ki bo imela večji proračun in ciljno število udeležencev.

1.2 EESO pozdravlja celovito in novo pravno podlago za evropsko solidarnostno enoto, namenski proračun in združitev s Prostovoljci EU za humanitarno pomoč ⁽¹⁾.

1.3 Na ravni EU je potrebna nova obsežna politika prostovoljstva, v okviru katere bodo obravnavana vsa pomembna vprašanja, sodelovanje z državami članicami pa bo presegalo koncept evropske solidarnostne enote.

1.4 EESO pozdravlja porazdelitev proračunskih sredstev, ki daje prednost prostovoljstvu, in želi, da bi bilo tako tudi v prihodnje.

1.5 EU mora oblikovati ločena podporna programa, enega za mlade in enega za prostovoljstvo, pri čemer mora upoštevati, da se bosta nekoliko prekrivala.

1.6 Pozornost je treba nameniti zagotavljanju, da po združitvi s Prostovoljci EU za humanitarno pomoč prednostne naloge zunanje politike EU, zlasti tiste, ki se izvajajo s „trdo močjo“, ne bodo vplivale na evropsko solidarnostno enoto.

1.7 Pravočasno je treba zagotoviti zanesljive statistične podatke, tudi o učinku dejavnosti evropske solidarnostne enote na skupnost, ki bodo v pomoč pri njenem ocenjevanju in odločanju o tej pobudi. Podatki bi morali biti javni, tudi če so negativni.

1.8 Zaposlitveni sklop mora biti strogo reguliran in redno ga je treba pregledovati, da se zagotovi izpolnjevanje sprejetih zavez.

1.9 V skladu s pristopom vseživljenjskega učenja evropska solidarnostna enota ne bi smela imeti starostne omejitve, saj bi morala podpirati prostovoljstvo.

⁽¹⁾ https://webgate.ec.europa.eu/echo/eu-aid-volunteers_en/.

1.10 EESO ponavlja, da bi morala biti evropska solidarnostna enota omejena na nepridobitni sektor. Tega načela bi se bilo treba držati ne glede na to, kdo izvaja projekte.

1.11 Kot prednostno nalogo bi bilo treba spodbujati izmenjavo najboljših praks v prostovoljstvu ter v to vključiti države članice EU, da bi se zbrale vse ustrezne informacije ter olajšal nadaljnji razvoj politike na tem področju.

1.12 Nacionalnim agencijam bi bilo treba zagotavljati okrepljeno podporo pri obravnavi zaposlitvenega sklopa in vprašanj, povezanih s trgom dela.

1.13 Pri ocenjevanju evropske solidarnostne enote bi bilo treba upoštevati najpomembnejše dokumente o zagotavljanju pravične obravnave praktikantov in pripravnikov ter druge ukrepe, navedene v tem mnenju, in o njih poročati.

1.14 Glavni platformi civilne družbe na tem področju (Evropski mladinski forum in Evropski center prostovoljcev) bi morali tesno sodelovati pri reguliranju in nadzoru evropske solidarnostne enote.

1.15 Zelo dobrodošlo je, da je program poenostavljen in racionaliziran.

1.16 EU mora pokazati, da je pripravljena vlagati tudi v druge oblike in vrste prostovoljstva, ne le v evropsko solidarnostno enoto.

2. Ozadje mnenja

2.1 Evropska komisija predlaga, naj celotni proračun za evropsko solidarnostno enoto znaša 1,26 milijarde EUR v tekočih cenah za obdobje od 1. januarja 2021 do 31. decembra 2027. S tem bi lahko med letoma 2021 in 2027 v programu sodelovalo 350 000 mladih, do konca leta 2020 pa namerava Komisija podpreti še 100 000 udeležencev.

2.2 Ker obstaja potencial za nadaljnjo krepitev solidarnosti z žrtvami kriz in nesreč v državah nečlanicah EU, ta predlog določa razširitev področja aktivnosti evropske solidarnostne enote na podporo operacijam humanitarne pomoči v državah nečlanicah EU, vključno s tistimi v sosledstvu najbolj oddaljenih regij EU.

2.3 Cilj evropske solidarnostne enote je spodbujati udejstvovanje mladih in organizacij v dostopnih in visokokakovostnih solidarnostnih aktivnostih. Z evropsko solidarnostno enoto se krepijo kohezija, solidarnost in demokracija v Evropi in drugod ter rešujejo družbeni in humanitarni izzivi na lokalni ravni s posebnim poudarkom na spodbujanju socialnega vključevanja.

2.4 Udeležencem bo omogočila, da izboljšajo in ovrednotijo svoje znanje in spretnosti, ter jim olajšala vključitev na trg dela.

2.5 Program bo ponujal aktivnosti, ki se lahko opravljajo v državi, ki ni država prebivališča udeležencev (čezmejne aktivnosti in prostovoljstvo v podporo humanitarni pomoči), ter aktivnosti, ki se lahko opravljajo v državi prebivališča udeležencev (znotraj države). Program bo vključeval dva sklopa ukrepov:

— prvi sklop – sodelovanje mladih v solidarnostnih aktivnostih za reševanje družbenih izzivov: ti ukrepi prispevajo zlasti h krepitvi kohezije, solidarnosti in demokracije v EU in zunaj nje ter hkrati obravnavajo družbene izzive s posebnim poudarkom na spodbujanju socialnega vključevanja,

— drugi sklop – sodelovanje mladih v solidarnostnih aktivnostih, povezanih s humanitarno pomočjo (Evropska prostovoljska enota za humanitarne pomoči): ti ukrepi prispevajo zlasti k zagotavljanju humanitarne pomoči na podlagi konkretnih potreb, ki je namenjena ohranjanju življenj, preprečevanju in lažšanju človeškega trpljenja in ohranjanju človekovega dostojanstva, ter h krepitvi zmogljivosti in odpornosti ranljivih skupnosti ali skupnosti, ki so jih prizadele nesreče.

2.6 Za financiranje v okviru evropske solidarnostne enote se lahko prijavijo vsi javni ali zasebni subjekti s sedežem v sodelujoči državi ter mednarodne organizacije. Predpogoj za prejem finančnih sredstev ali izvajanje kakršnih koli dejavnosti, financiranih z lastnimi sredstvi, v okviru evropske solidarnostne enote je, da sodelujoča organizacija pridobi znak kakovosti.

2.7 Posebna pozornost bo namenjena zagotavljanju, da so aktivnosti, ki jih podpira evropska solidarnostna enota, dostopne vsem mladim, zlasti najbolj prikrajšanim. Uvedli se bodo posebni ukrepi za spodbujanje socialnega vključevanja in udeležbe prikrajšanih mladih ter za upoštevanje omejitev, s katerimi se zaradi oddaljenosti soočajo številna podeželska območja, najbolj oddaljene regije Unije ter čezmorske države in ozemlja.

3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozdravlja zavezanost za obnovitev evropske solidarnostne enote, ki bo imela večji proračun in ciljno število udeležencev. Meni pa, da je še veliko vprašanj, ki jih je treba obravnavati – številna so bila izpostavljena že v prejšnjem mnenju ⁽²⁾ o tej temi. Omeniti je treba tudi druge novosti in morebitne težave, povezane z združitvijo s Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, ki pomeni razširitev sklopa prostovoljstva na sosednje države, države pred pristopom in najbolj oddaljene regije EU.

3.2 To mnenje se zlasti osredotoča na nove in izvirne dele najnovejšega predloga. Komisija v zadnjem sporočilu dejansko zagotavlja celovito in novo pravno podlago za evropsko solidarnostno enoto, namenski proračun in združitev s Prostovoljci EU za humanitarno pomoč. Evropska solidarnostna enota bo v skladu s predlogi postala en subjekt namesto dosedanjega skupka osmih različnih, kar je dobrodošlo.

3.3 EESO je v prejšnjem mnenju o evropski solidarnostni enoti ⁽³⁾ zapisal več pozivov, za katere meni, da so še vedno aktualni. Ker številni od njih niso bili upoštevani, jih je nekatere treba ponoviti, pri drugih pa je treba zagotoviti sisteme in strukture za zaščito pred posledicami, zaradi katerih je bil EESO takrat zaskrbljen. Nekateri od teh pozivov se nanašajo na:

- zagotavljanje nadzora kakovosti za udeležence, ki se pridružijo evropski solidarnostni enoti,
- zagotavljanje nadzora kakovosti za projekte in pripadnike lokalnih skupnosti,
- pomen spletnih virov pri podpori prostovoljcem,
- vprašanje „svežega denarja“,
- vlogo organizacij, ki niso neprofitne,
- opredelitev prostovoljstva,
- vlogo mladinskih organizacij,
- potrebo po podpori udeležencem pri pripravah na sodelovanje v evropski solidarnostni enoti,
- podporne in nadaljnje ukrepe, ki bodo pomagali zagotavljati, da bo angažiranost v evropski solidarnostni enoti povečala verjetnost za udeleževanje v vseživljenjskem prostovoljstvu in drugih dejavnostih, ki so izraz solidarnosti.

3.4 Po mnenju EESO je pomembno, da se v nadzorni organ evropske solidarnostne enote vključijo ustrezne platforme organizacij civilne družbe, kot sta Evropski mladinski forum in Evropski center prostovoljcev, ter tako zagotovi, da je upoštevan glas civilne družbe in da se v upravljanje programa vključijo povratne informacije lokalne in regionalne ravni ter uporabnikov programa.

3.5 Pomembno je, da se preuči združitev s Prostovoljci EU za humanitarno pomoč, ki opravljajo dejavnosti povsem druge vrste. Čeprav je veliko argumentov v prid poenostavitvi in racionalizaciji procesa, pa je treba upoštevati tudi različna in posebna razvojna vprašanja, povezana s kulturo, pristojnostmi in vrsto projektov. Komisija v predlogu priznava ta izziv. Pomembno je, da se pri teh vprašanjih ne prehitava samo zaradi poenostavitve upravnih postopkov.

3.6 Program Prostovoljci EU za humanitarno pomoč je razmeroma majhen, vendar ni bil namenjen izključno mladim, Komisija pa v predlogu glede tega molči. V zunanji oceni Prostovoljcev EU za humanitarno pomoč je bilo ugotovljeno, da ima ta program evropski standard upravljanja prostovoljnega dela. To znanje in sistemi se pri združitvi z evropsko solidarnostno enoto ne bi smeli izgubiti.

⁽²⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 160.

⁽³⁾ UL C 81, 2.3.2018, str. 160.

3.7 Analizirati je treba podatke s portala evropske solidarnostne enote ⁽⁴⁾, da bi se začel preučevati njen učinek, celo na začetku delovanja. Ključni bodo sistemi za ocenjevanje in povratne informacije, poleg teh pa je treba udeležencem in drugim zainteresiranim stranem zagotoviti formalne sisteme skladnosti, kot je dostop do evropskega varuha človekovih pravic.

3.8 Podpora prostovoljstvu

3.8.1 Podpora prostovoljstvu ima lahko veliko oblik in za večino bodo še naprej odgovorne države članice. Komisija poudarja, da je evropska solidarnostna enota le en program in en vidik prostovoljstva. Kljub temu je danes razumljena kot krovni ukrep velikega političnega pomena, zaradi česar se lahko zmanjša potencial za bolj zavzet pristop k podpori prostovoljcev.

3.8.2 Seveda obstaja pomislek, da lahko evropska solidarnostna enota odvrne ljudi od drugih oblik prostovoljstva. EESO sicer vedno pozdravlja podporo organizacijam civilne družbe, vendar pa so te verjetno privlačnejša izbira kot javni organ ali morda individualno prostovoljstvo in nadnacionalno prostovoljstvo je najverjetneje privlačnejše kot lokalno.

3.8.3 Prostovoljstvo je zelo širok pojem. Prostovoljna dela so lahko časovno zelo omejena ali precej obsežna. Zanje so značilne različne stopnje altruizma, zavzetosti in predvsem časa. Prostovoljstvo je nedvomno javno dobro, obenem pa lahko služi pomembnim socialnim in ekonomskim interesom, saj razbremeni državo ter zagotovi, da se opravijo ključne naloge, pogosto na zelo lokalni način. Zato morajo tako kot EU tudi države podpirati prostovoljstvo. Čeprav je evropska solidarnostna enota le en program, je z njeno osredotočenostjo na prostovoljstvo z dejanskim polnim delovnim časom v nadnacionalnem okviru poudarjen ta pristop. Druge oblike prostovoljstva zato morda ne bodo deležne enake pozornosti, pa tudi če se še tako trudimo za to.

3.8.4 Javna podpora prostovoljstvu mora biti široka, zajemati mora svet dela, prilagodljive ureditve socialne varnosti, izdajanje potrdil, pristop javnih organov na področju zdravja in izobraževanja, vprašanje plačila, kadar je ustrezno, usposabljanje ter še veliko več. EU mora nujno pokazati, da upošteva vsa ta vprašanja, in čeprav ni pristojna za vsa področja, mora biti previdna pri prednostnem razvrščanju oblik podpore, ki jih bo financirala. Potrebna je široko zastavljena in celovita politika prostovoljstva, ne pa en program, ne glede na to, kako dobrodošel in dobro financiran je.

3.8.5 Tudi če upoštevamo nove predloge in počakamo, da se najprej nekoliko uveljavijo, še vedno ostaja nekaj splošnih vprašanj glede razlogov in ciljev. Na najvišji ravni je treba določiti, ali je evropska solidarnostna enota program prostovoljstva ali podpora razvoju mladih. Z združevanjem obeh ciljev lahko nastanejo težave.

3.8.6 Zato bi morda bilo bolje, če bi podporo prostovoljstvu, ki ima lahko različne oblike, utemeljili na drugačni podlagi kot programe za mlade, ki se lahko podprejo v okviru strategije za mlade. Mešanje ali prekrivanje teh področij bi moralo izhajati iz zasnove programov in njihovih načel, ne pa iz preteklega stanja in razpoložljivih sredstev. Zdi se, da bi bilo v prihodnje dejansko ustrežnejše, če bi obstajala ločena programa za podporo mladim in prostovoljstvo, tudi če bi se nekoliko prekrivala. Tak pristop bi morda imeli, če bi začeli z ničle.

3.8.7 Evropska solidarnostna enota ima znatno število ciljev. Nenehno se je treba spraševati, kakšni so razlogi za program in ali bo ta predlog res zagotovil zelene rezultate. Na splošno EESO še vedno meni, da bi morala evropska solidarnostna enota vključevati le nepridobitne organizacije. Možna bi bila tudi partnerstva s pridobitnimi organizacijami, vendar bi morale aktivnosti izvajati le nepridobitne organizacije in po potrebi bi jih bilo treba urediti z ustreznim pravno izvršljivim dogovorom.

⁽⁴⁾ https://europa.eu/youth/solidarity_sl.

3.9 Zaposlitveni sklop

3.9.1 Zaposlitvenemu sklopu evropske solidarnostne enote je namenjena velika pozornost. EESO meni, da mora biti izjemno strogo reguliran in vsekakor na voljo le nepridobitnim organizacijam. Zdi se, da je za njegovo vzpostavitev potrebnih veliko dela in prizadevanj, njegova uporaba pa bo zelo omejena in jo bo treba nenehno pregledovati. Od nacionalnih agencij (ki so iste kot pri programu Erasmus+) niti v najboljšem primeru ni mogoče pričakovati, da bodo imele ustrezno znanje o poklicnih vprašanjih in vprašanih trga dela.

3.9.2 Če naj bo zaposlitveni sklop še naprej vključen v uredbo, mora biti v skladu z najvišjimi standardi tega področja. V zvezi s tem so še vedno pomembni naslednji različni standardi in zunanji dokumenti s področja prostovoljstva, dela in mladih, ki jih EESO še naprej priporoča Komisiji, Izvajalski agenciji in nacionalnim agencijam:

- (a) Agenda za prostovoljsko politiko v Evropi (PAVE) ⁽⁵⁾,
- (b) Evropska listina pravic in odgovornosti prostovoljcev Evropskega mladinskega foruma ⁽⁶⁾,
- (c) Evropska listina kakovosti za prakse in vajeništvo Evropskega mladinskega foruma ⁽⁷⁾ ter
- (d) sklep predsedstva Evropskega parlamenta o neplačanih pripravništvih ⁽⁸⁾.

3.10 Program za mlade?

3.10.1 Seveda je v predlogu velik poudarek na izkušnjah, dobremu počutju in napredku mladih udeležencev, kar EESO v celoti podpira. Enak poudarek mora biti na kakovosti ukrepov ter tem, ali dosegajo cilje in izpolnjujejo pričakovanja ter standarde na svojem področju. Med kakovostjo projektov in kakovostjo rezultatov za udeleženca ni treba sklepati kompromisov, saj sta enako pomembni.

3.10.2 Čeprav je trenutno poseben cilj in prednostna naloga prostovoljstvo za mlade, je v okviru vseživljenjskega učenja morda tudi čas za razpravo, ali naj za evropsko solidarnostno enoto in povezane aktivnosti velja starostna omejitev. Mnogi ljudje iz različnih delov družbe lahko kaj ponudijo in se dejansko česa naučijo. Solidarnost med generacijami je lahko enako pomembna.

4. Posebne ugotovitve

4.1 Ni jasno, ali podatki o dosedanjem napredku zadoščajo za nadaljnje odločanje o konsolidaciji programa in združevanju z novimi področji. Evropska prostovoljska služba (EVS) ⁽⁹⁾ je imela kot program za mlade jasno logiko. EESO ni prepričan, da je bila pred uvedbo evropske solidarnostne enote opravljena ustrezna ocena učinka evropske prostovoljske službe. Velik del slednje je zdaj vključen v evropsko solidarnostno enoto, kar vzbuja pomislek, da so bila gonilo tega procesa razpoložljiva proračunska sredstva in ne vizija za prostovoljstvo. Poleg tega ni jasno, v kolikšni meri so pri odločanju o tej spremembi sodelovali mladi.

4.2 Pri združevanju programov EU za humanitarno pomoč in prostovoljskih služb je treba slediti jasni in izrecni logiki. Del zunanje politike EU je vedno bolj osredotočen na varnost, čuti pa se tudi vpliv begunske krize. To lahko prispeva tudi k spremembi narave evropske solidarnostne enote, če se bo uporabljala v okviru zunanjega delovanja. S to združitvijo se uvaja tudi starostna omejitev, ki prej za humanitarno delovanje ni veljala.

4.3 Cilji nove strategije EU za mlade za obdobje 2019–2027 ⁽¹⁰⁾, povezani s povečanjem prostovoljskega udejstvovanja v državah članicah, ki bi presežala okvire evropske solidarnostne enote, bi bili lahko v predlogu bolje izraženi. Ti cilji se zdijo ambicioznejši, saj naj bi države članice spodbujali, da okrepijo politike in strategije prostovoljstva ter s tem spodbudijo več mladih k delovanju. Pomembna bi bila tudi vključitev posebnega financiranja za zagotovitev prostorov, v katerih si

⁽⁵⁾ http://www.kansalaisareena.fi/EYV2011Alliance_PAVE_copyfriendly.pdf

⁽⁶⁾ <https://www.youthforum.org/charter-rights-and-responsibilities-volunteers>

⁽⁷⁾ <https://www.youthforum.org/european-quality-charter-internships-and-apprenticeships>

⁽⁸⁾ <https://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/unpaid-internships-european-parliament-and-elsewhere-must-be-banned-say-sds>

⁽⁹⁾ <https://europeanvoluntaryservice.org/>

⁽¹⁰⁾ https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy_en

lahko države članice izmenjujejo najboljše prakse, povezane s politikami in strategijami prostovoljstva, na primer za ponovno ustanovitev skupine strokovnjakov za mobilnost mladih prostovoljcev. EESO zlasti upa, da bi se lahko instrument evropske solidarnostne enote za priznavanje učnih izidov uporabljal tudi pri vseh oblikah prostovoljskega dela zunaj programa evropske solidarnostne enote. Pravna podlaga predloga tega ne izključuje, vendar bi bilo dobro glede tega določiti širši cilj.

4.4 Z novim predlogom se obeta poenostavitev postopkov, ki je dobrodošla, vendar bi bilo dobro, če bi imele zainteresirane strani v zvezi s tem na voljo več podrobnosti. Lokalni solidarnostni projekti so zelo dobrodošla novost in bi morali postati prednostna naloga.

4.5 Del promocijskega gradiva o evropski solidarnostni enoti je zelo osredotočen na priložnosti za posameznike in njihov razvoj. To sicer mora biti del ponudbe, seveda pa je izredno pomembno, da se enako poudari in promovira končni rezultat prostovoljnega dela. Ob povezavi s pobudo DiscoverEU⁽¹¹⁾ je morda treba poskrbeti, da ne bo nastalo prepričanje, da je podpora EU namenjena predvsem mladim, ki želijo zaposlniti leta, ko „pavzirajo“, in premožnejšim mladim.

4.6 EESO močno podpira okvirno porazdelitev proračunskih sredstev programa, saj jih je 90 % namenjenih prostovoljstvu, in namero, da bo prikrajšanim na voljo več mentorstva. Porazdelitev proračunskih sredstev med sklopa bi bilo treba ohraniti, razen kadar bi nacionalne agencije prerazporedile sredstva med proračunskimi vrsticami zaradi pomanjkanja povpraševanja. Načeloma bi bilo treba sredstva dodeljevati na podlagi povpraševanja sodelujočih organizacij.

4.7 Nacionalnim agencijam bo treba zagotavljati zadostne vire, zlasti za soočanje z morebitnimi izzivi glede doseganja rezultatov pri zaposlitvenem vidiku evropske solidarnostne enote ter za njihovo sodelovanje z agencijami za zaposlovanje in v drugih ustreznih nacionalnih shemah.

4.8 Evropska prostovoljska služba je imela vzpostavljen trden okvir za formalno in neformalno usposabljanje. Razvita je bila zasnova Erasmus za kulturne delavce, ki bi lahko koristila tudi evropski solidarnostni enoti. Ključno področje je neformalno učenje. Preučiti bi bilo treba pristop PISA, pri katerem lahko učenci in študenti dobijo kreditne točke za praktično delo, ki je podobno tistemu pri programu Erasmus.

4.9 Evropska solidarnostna enota vključuje razsežnost nadaljnega spremljanja, ki pa je predvideno le v zvezi z izmenjavo znanja. Treba si je prizadevati za dolgoročneše sodelovanje udeležencev v solidarnostnih dejavnostih, vključno z (najpogostejšim) delnim prostovoljstvom v prostem času, ki bi presehalo prostovoljsko priložnost, ponujeno v okviru evropske solidarnostne enote.

4.10 Pomembno je, da se analizira dosednji napredek pri zaposlitvenem sklopu in oblikuje odziv nanj. Podlaga za to bi morale biti nekatere meritve učinkovitosti iz predhodne ocene, ki so osredotočene bolj na prizadevanja kot rezultate, in prihodnje ocene.

V Bruslju, 17. oktobra 2018

Predsednik
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Luca JAHIER

⁽¹¹⁾ https://europa.eu/youth/discovereu_sl.