Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o Prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) 2021/1060 u pogledu dodatne fleksibilnosti za ublažavanje posljedica vojne agresije Ruske Federacije – FAST – CARE (Flexible Assistance for Territories – fleksibilna pomoć područjima)

(COM(2022) 325 final – 2022/0208 (COD))

(2022/C 486/20)

Izvjestiteljica: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Zahtjev za savjetovanje:	Europski parlament, 4.7.2022.
	Vijeće Europske unije, 15.7.2022.
Pravna osnova:	članci 177. i 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije
Nadležna stručna skupina:	Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju
Datum usvajanja u Stručnoj skupini:	9.9.2022.
Datum usvajanja na plenarnom zasjedanju:	21.9.2022.
Plenarno zasjedanje br.:	572
Rezultat glasanja	
(za/protiv/suzdržani):	189/0/1

1. **Zaključci i preporuke**

1.1. Komisija je svojim prijedlogom FAST – CARE poduzela prijeko potrebne dodatne korake kako bi pomogla državama članicama, lokalnim tijelima i partnerima iz civilnog društva u rješavanju posljedica ruske agresije na Ukrajinu. EGSO toplo pozdravlja taj novi sveobuhvatni paket kojim se proširuje potpora koja se već pruža u okviru inicijative CARE osiguravanjem dodatne potpore i fleksibilnosti u sklopu financiranja kohezijske politike.

1.2. EGSO uviđa i da su izravne i neizravne posljedice ničim izazvane invazije od 24. veljače dovele do stalnog povećavanja broja izbjeglica koji pristižu u sve države članice, a posebno na granice EU-a, te da je stoga potrebno daljnje djelovanje. Trenutačna je situacija bez presedana i iziskuje da se u ovim specifičnim okolnostima primijene sve moguće mjere prilagođene situaciji. EGSO stoga smatra da se prijedlogom FAST – CARE odgovara na te okolnosti pružanjem dodatnih sredstava za migracijske izazove uzrokovane ruskom vojnom agresijom, ali i pomaganjem u ublažavanju kašnjenja u provedbi projekata zbog kombiniranih učinaka COVID-a 19 i visokih energetskih troškova te nedostatka sirovina i radne snage kao posljedice rata.

1.3. EGSO kontinuirano naglašava da je potreban brz i djelotvoran odgovor s pomoću svih mogućih sredstava. Stalnim nastojanjem da se osigura fleksibilnost financiranja trebala bi se omogućiti najučinkovitija provedba ulaganja u okviru kohezijske politike unutar višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. te neometan početak programa za razdoblje 2021. – 2027. EGSO pozdravlja privremenu mogućnost sufinanciranja u visini od 100 % iz proračuna EU-a za provedbu programa kohezijske politike. Jednako tako pozdravlja mogućnost dodatnih prijenosa sredstava između Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda, kao i između kategorija regija.

1.4. EGSO je vrlo zadovoljan zbog činjenice da je Komisija prepoznala veliko opterećenje lokalnih vlasti i organizacija civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama u nošenju s migracijskim izazovima koji proizlaze iz ruske vojne agresije. Pozdravlja i odredbu prema kojoj bi se lokalnim vlastima, socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva trebala namijeniti minimalna razina potpore od 30 % u okviru relevantnih prioriteta kako bi se toj vrsti korisnika zajamčio odgovarajući udio sredstava s obzirom na njihovu aktivnu ulogu u mjerama za prihvat i integraciju izbjeglica. Međutim, taj

bi postotak mogao biti prenizak za zemlje koje primaju velik broj izbjeglica, stoga bi trebalo dodatno istražiti mogućnost njegova povećanja za zemlje koje graniče s Ukrajinom.

1.5. EGSO smatra da nevladine organizacije i socijalni partneri kao provedbene organizacije i kao vrijedni partneri imaju ključnu ulogu u praćenju provedbe takvih programa te je spreman poticati daljnje rasprave o takvoj uključenosti organizacija civilnog društva i socijalnih partnera bilo u EU-u bilo u Ukrajini. Civilno društvo dokazalo je svoju djelotvornost pružanjem hitnog odgovora u prvoj fazi rata, a omoguće li mu se dostatna sredstva, poslužit će kao snažna veza između lokalnih potreba i političkog promišljanja o tim potrebama na visokoj razini. Dok rat bjesni, EGSO se i dalje želi potpunije angažirati u davanju hitnog odgovora i biti u većoj mjeri i dugoročno uključen u određivanje programa integracije.

1.6. EGSO pozdravlja prijedlog Komisije da se države članice izuzmu od obveze ispunjavanja zahtjeva u pogledu tematske koncentracije za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020., čime bi im se, s obzirom na brze promjene situacije na terenu, omogućilo preusmjeravanje sredstava između tematskih ciljeva u okviru istog prioriteta istog fonda i kategorije regija. Isto tako, EGSO pozdravlja odredbu kojom se omogućuje da se izvanredni rashodi za dovršene ili u cijelosti provedene operacije od početka invazije smatraju prihvatljivima.

1.7. EGSO prima na znanje kombinaciju sveobuhvatnih mjera kojima se uzimaju u obzir potrebe na mikro- odnosno individualnoj razini (npr. produljenje trajanja i povećanje novouspostavljenog jediničnog troška koji je dopušten za pokrivanje osnovnih potreba i potpore osobama kojima je odobrena privremena zaštita), kao i potrebe na makrorazini odnosno razini država članica (npr. olakšavanjem nastavka provedbe operacija iz programa za razdoblje 2014. – 2020. u prelasku na programe za razdoblje 2021. – 2027. kako bi se provelo više operacija u kojima dolazi do kašnjenja, a da se pritom ne utječe na obveze država članica da poštuju zahtjeve u pogledu tematske koncentracije i ciljeve doprinosa u području klime).

1.8. EGSO uzima u obzir i odredbe usmjerene na smanjenje administrativnog opterećenja za države članice, kao i obveze Europske komisije da pomogne korisnicima i dionicima pružanjem dodatne potpore i smjernica, primjerice u upravljanju ugovorima o javnoj nabavi kod kojih je došlo do prekoračenja troškova te drugim nezakonodavnim mjerama i smjernicama. EGSO poziva Komisiju da surađuje s državama članicama, lokalnim vlastima i civilnim društvom kako bi se uklonila sva moguća nepotrebna administrativna opterećenja, a istodobno ponudila potpuna transparentnost u pogledu raspodjele i provedbe mjera za rješavanje posljedica rata u Ukrajini. U tom kontekstu EGSO naglašava i potrebu za aktivnijim uključivanjem civilnog društva i socijalnih partnera iz EU-a i Ukrajine kako bi se postiglo djelotvorno planiranje, upravljanje i praćenje resursa te kako bi se osiguralo da oni dopru do onih osoba i mjesta kojima su najpotrebniji.

1.9. EGSO smatra da bi sve moguće mjere trebalo poduzeti u okviru aktualnog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). U tom kontekstu Odbor se slaže s namjerom Komisije da izmijeni Uredbu o VFO-u kako bi se optimizirala preostala sredstva za razdoblje 2014. – 2020. i omogućio neometan prijelaz na program za razdoblje 2021. – 2027. Međutim, treba napomenuti da EGSO, iako je uvijek pozivao na maksimalnu fleksibilnost ([1]) na svim razinama od početka do zaključenja programa kako bi se osiguralo da se raspoloživa sredstva iskoriste u najvećoj mogućoj mjeri, smatra da bi s obzirom na izravne i neizravne posljedice rata u Ukrajini moglo biti potrebno dodati i nove inovativne financijske instrumente ([2]). Jedno od mogućih rješenja koje je EGSO prethodno preporučio jest zaseban fond Europske unije za obnovu i razvoj Ukrajine kako bi se dopunili napori uloženi u potporu državama članicama pogođenima ratom ([3]).

([1]) Vidjeti dokument o stajalištu EGSO-a „COVID-19: Europski strukturni i investicijski fondovi – Osiguravanje iznimne fleksibilnosti”.

([2]) EGSO je u svojim mišljenjima stalno naglašavao da se treba pobrinuti da VFO za razdoblje 2021. – 2027. nudi mogućnost dodavanja novih inovativnih financijskih instrumenata koji nadilaze Mehanizam za oporavak i otpornost (SL C 364, 28.10.2020.) i dokumente o stajalištu „COVID-19: Europski strukturni i investicijski fondovi – Osiguravanje iznimne fleksibilnosti”, „Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus” i „Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) / Kriza uzrokovana bolešću COVID-19”.

([3]) Vidjeti mišljenje EGSO-a „Osmo izvješće o koheziji” (SL C 323, 26.8.2022., str. 54.).

1.10. EGSO poziva Vijeće i Europski parlament da brzo odobre predmetnu uredbu kako bi se ona mogla donijeti što je prije moguće. Izazov ovakvog opsega iziskuje kolektivan i koordiniraniji odgovor, posebno s obzirom na to da brzo dolazi zima.

2. **Opće napomene**

2.1. Komisija je od 24. veljače iznijela niz prijedloga u okviru Kohezijskog djelovanja za izbjeglice u Europi (CARE) kako bi osigurala da se sredstva dostupna u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. i Europskog fonda za najpotrebitije (FEAD), kao i pretfinanciranje u okviru programa REACT-EU, brzo mobiliziraju kako bi se odgovorilo na neposredne posljedice ruskog rata protiv Ukrajine, a istodobno omogućilo državama članicama da nastave ulagati napore u postizanje zelenog, digitalnog i otpornog oporavka svojih gospodarstava od krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19.

2.2. Međutim, kako potrebe i dalje rastu, Europsko vijeće, Europski parlament i regije EU-a pozvali su Komisiju da predstavi nove inicijative u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira kako bi se podržali napori država članica u tom pogledu. Sada je potrebna potpora za dugoročne potrebe raseljenih civila kojima bi trebalo pomoći da se integriraju pružanjem smještaja i zdravstvene skrbi te pristupom zapošljavanju i obrazovanju dok se nalaze u državama članicama EU-a. Važno je napomenuti da to pitanje zadovoljavanja dugoročnih potreba izbjeglica utječe na zajednice koje su već teško pogođene pandemijom bolesti COVID-19 (npr. opterećenje sustava zdravstvene skrbi), ali stvara i nove probleme kao što su rodno osjetljivi aspekti intervencija politke (npr. nedovoljno djece upisano u škole, što znatno otežava profesionalnu integraciju žena).

2.3. Rat je prouzročio uska grla u lancu opskrbe i nedostatak radne snage, a povećale su se i cijene sirovina, među ostalim za energiju i materijale. Ta se situacija nadovezuje na posljedice pandemije, što dodatno opterećuje javne proračune i odgađa ulaganja, posebno u infrastrukturu.

2.4. Paketom FAST – CARE uvodi se nekoliko značajnih izmjena u kohezijsku politiku za razdoblje 2014. – 2020. i razdoblje 2021. – 2027. kako bi se dodatno ubrzala i pojednostavila potpora država članica integraciji državljana trećih zemalja, a istodobno i dalje pomagao oporavak regija od pandemije COVID-a 19.

2.5. Onima koji primaju raseljene osobe – državama članicama, lokalnim vlastima i organizacijama civilnog društva – treba osigurati veću potporu sljedećim mjerama:

— povećati plaćanje pretfinanciranja za dodatnih 3,5 milijardi EUR koje treba isplatiti 2022. i 2023. godine, čime će se osigurati brza dodatna likvidnost svim državama članicama;

— proširiti mogućnost stopostotnog sufinanciranja EU-a u razdoblju 2014. – 2020. na mjere kojima se promiče socioekonomska integracija državljana trećih zemalja,

— istu mogućnost proširiti i na programe za razdoblje 2021. – 2027., koji će se preispitati do sredine 2024.,

— iznos pojednostavnjenog jediničnog troška za pokrivanje osnovnih potreba izbjeglica, koji je utvrđen na 40 EUR u okviru programa CARE, povećati na 100 EUR tjedno po osobi, a ti će se troškovi moći potraživati za razdoblje od najviše 26 tjedana, u odnosu na današnjih 13 tjedana,

— proširiti mogućnost unakrsnog financiranja između EFRR-a i ESF-a koja je već odobrena u okviru programa CARE. To znači da će se iz Kohezijskog fonda moći mobilizirati i sredstva za rješavanje posljedica migracijskih izazova,

— omogućiti da se rashodi za operacije povezane s prevladavanjem migracijskih izazova odsad prijavljuju retroaktivno u svrhu povrata, čak i ako je operacija već dovršena.

2.6. Kako bi se osiguralo da ulaganja idu tamo gdje su najpotrebnija, paketom FAST – CARE uvode se dvije velike promjene:

— najmanje 30 % sredstava mobiliziranih u okviru predviđenih fleksibilnih mogućnosti trebalo bi dodijeliti operacijama kojima upravljaju lokalna tijela i organizacije civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama kako bi oni koji snose teret napora dobili odgovarajuću potporu,

— programima se mogu podupirati aktivnosti izvan geografskog područja primjene programa, ali unutar države članice, pri čemu se uvažava činjenica da se izbjeglice često kreću unutar država članica.

2.7. Kad je riječ o praktičnoj potpori za rješavanje problema kašnjenja u provedbi, u okviru programa za razdoblje 2021. – 2027. mogu se i dalje podupirati projekti vrijednosti veće od 1 milijun EUR (posebno oni za infrastrukturu), koji se podupiru u okviru programa za razdoblje 2014. – 2020., ali koji nisu mogli biti dovršeni na vrijeme zbog povećanja cijena i manjka sirovina i radne snage, čak i ako ne bi bili prihvatljivi u skladu s pravilima o prihvatljivosti za razdoblje 2021. – 2027.

3. **Posebne napomene**

3.1. EGSO pohvaljuje napore koje je Europska komisija uložila u uspostavu prilagođenih i učinkovitih sredstava za pružanje financijske potpore kojom se odgovara na posljedice ruske vojne agresije koja se proširila i čije su se posljedice povećale. Zbog toga se države članice suočavaju sa stalnim znatnim priljevom osoba koje bježe od ruske agresije. Ta situacija nadovezuje se na posljedice pandemije bolesti COVID-19, osobito na poremećaje u lancima vrijednosti čime se opterećuju javni proračuni koji su bili usmjereni na oporavak gospodarstva, a i povećava se rizik od znatnog odgađanja ulaganja, posebno u infrastrukturu.

3.2. EGSO uviđa i da je, s obzirom na to da se izravne i neizravne posljedice rata u Ukrajini i dalje povećavaju u svim državama članicama, ključno osigurati sredstva za prevladavanje migracijskih izazova i poremećaja na tržištu kombinacijom financiranja, procedura i tehničke pomoći, pri čemu je ujedno potrebno fleksibilno, agilno i brzo reagirati.

3.3. EGSO se u potpunosti slaže da financijska sredstva moraju biti dostupna zahvaljujući ciljanoj reviziji sadašnjeg financijskog okvira kako bi se spriječio prekid financiranja potrebnog za ključne mjere ublažavanja krize i potpore najugroženijima. On je već u prethodnim mišljenjima ([4]) preporučio dodjelu dodatnih sredstava državama članicama kao neposredno pretfinanciranje.

3.4. EGSO pozdravlja činjenicu da je za te mjere produljena mogućnost iskorištavanja stopostotnog sufinanciranja EU-a i za obračunsku godinu koja završava 30. lipnja 2022. kako bi se smanjilo opterećenje javnih financija država članica, i činjenicu da je znatno povećanje pretfinanciranja ([5]) iz fondova REACT-EU-a državama članicama osiguralo likvidnost za pokrivanje najhitnijih potreba.

3.5. EGSO također pozdravlja prijedlog Komisije da se uvede stopa sufinanciranja do 100 % za prioritete kojima se promiče socioekonomska integracija državljana trećih zemalja u okviru programa za razdoblje 2021. – 2027. Iako je krajnji rok te odredbe 30. lipnja 2024., mogućnost da se ona preispita na temelju svoje primjene i produlji ako se pokaže učinkovitom omogućuje put prema većoj fleksibilnosti i likvidnosti kada se pojave hitne potrebe za financiranjem.

3.6. EGSO snažno pohvaljuje odredbu prema kojoj bi najmanje 30 % potpore u okviru relevantnih prioriteta trebalo dodijeliti korisnicima kao što su lokalna tijela, socijalni partneri i organizacije civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama kako bi se osiguralo da te vrste korisnika dobiju odgovarajući udio sredstava s obzirom na njihovu aktivnu ulogu u mjerama za prihvat i integraciju izbjeglica. Međutim, taj bi postotak mogao biti prenizak za zemlje koje graniče s Ukrajinom i koje primaju znatno veći broj izbjeglica. Stoga, iako je ta razina minimalna, trebalo bi poticati dodjelu većih sredstava, pri čemu bi se najmanje 50 % potpore u okviru danog prioriteta trebalo dodijeliti korisnicima kao što su lokalna tijela i organizacije civilnog društva koje djeluju u lokalnim zajednicama.

3.7. EGSO razumije potrebu za očuvanjem izvornih ciljeva kohezijske politike i činjenicu da ona ne može postati univerzalna „humanitarna pomoć” za sve moguće krizne situacije. Stoga su razumljive odredbe kojima se ukupni iznos programiran u okviru prioriteta integracije izbjeglica u pojedinoj državi članici ograničava na 5 % početnih nacionalnih sredstava kombinirano dodijeljenih za tu državu članicu iz EFRR-a i fonda ESF+. Međutim, ti bi pragovi trebali podlijegati ranijoj reviziji kako bi se po potrebi ostavilo dovoljno raspoloživog prostora, posebno za pogranične zemlje. Jasno je da su izazovi za zemlje koje primaju veliku većinu izbjeglica koje bježe iz Ukrajine veći nego za druge države članice EU-a. Stoga bi se u okviru ograničenja postotka trebala uzeti u obzir stvarnost na terenu i razlike među izazovima s kojima se suočavaju različite države članice.

([4]) Dokument o stajalištu EGSO-a o inicijativi REACT-EU.

([5]) EGSO je u svojim prethodnim mišljenjima dosljedno iznosio stajalište da treba pozdraviti povećanje postotka predujmova ili pretfinanciranja, ali da je potrebno učiniti više kako bi se osiguralo da se financijska sredstva mobiliziraju što je prije moguće. Kao što je navedeno u dokumentu o stajalištu EGSO-a „Financijska pomoć državama članicama pogođenima izvanrednim stanjem velikih razmjera u području javnog zdravlja”.

3.8. EGSO poziva Europsku komisiju da blisko surađuje s državama članicama, lokalnim tijelima i organizacijama civilnog društva kako bi se na najdjelotvorniji i najbrži način iskoristile mogućnosti za potporu ukrajinskim izbjeglicama koje je stvorio FAST – CARE. Iako se predmetnom uredbom od država članica traži da u završnom izvješću o provedbi izvijeste o ispunjenju uvjeta od najmanje 30 % sredstava, EGSO poziva na kontinuirano izvješćivanje, kao i na uključivanje civilnog društva u praćenje provedbe tih odredbi.

3.9. Prethodno navedena razmatranja odnose se i na planiranje, provedbu i praćenje programa povezanih s provedbom kohezijske politike i postupak odabira projekata za provedbu. U vezi s tim bi trebalo obratiti pozornost na rizik da bi se kohezijska politika mogla pretvoriti u niz fragmentiranih odgovora na krizne situacije koje potresaju naš kontinent.

3.10. Kad je riječ o postizanju odgovarajuće stope apsorpcije koja bi značila najdjelotvorniju upotrebu postojećih resursa, ključno bi pitanje trebalo biti stvaranje jasne sinergije između, s jedne strane, kohezijskih načela i temeljnih ciljeva te politike, a, s druge strane, nove socijalne, gospodarske i ekološke stvarnosti u pogledu manjka radne snage, poteškoća u lancu opskrbe te rastućih cijena i troškova energije.

4. EGSO prima na znanje odluku Komisije da ne produlji za još jednu godinu pravilo n+ 3 za razdoblje 2014. – 2020., kao i njezinu evaluaciju prema kojoj je paket FAST – CARE, bez obzira na pojačano financiranje na početku razdoblja u 2022. i 2023. godini (uglavnom zbog pretfinanciranja), proračunski neutralan u razdoblju 2021. – 2027. i da ne iziskuje izmjene godišnjih gornjih granica za obveze i plaćanja iz višegodišnjeg financijskog okvira. Međutim, snažno potiče Komisiju da prati učinak promjena i ostavi prostor za nove ili proširene potrebe ili prioritete.

Bruxelles, 21. rujna 2022.

Predsjednica
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Christa SCHWENG