Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora – Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU) št. 1303/2013 in Uredbe (EU) 2021/1060 glede dodatne prožnosti za obravnavanje posledic vojaške agresije Ruske federacije FAST (prožna pomoč za ozemlja) – CARE

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

(2022/C 486/20)

Poročevalka: **Elena-Alexandra CALISTRU**

Zaprosili	Evropski parlament, 4. 7. 2022
	Svet Evropske unije, 15. 7. 2022
Pravna podlaga	člena 177 in 304 Pogodbe o delovanju Evropske unije
Pristojnost	strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo
Datum sprejetja na seji strokovne skupine	9. 9. 2022
Datum sprejetja na plenarnem zasedanju	21. 9. 2022
Plenarno zasedanje št.	572
Rezultat glasovanja	
(za/proti/vzdržani)	189/0/1

1. **Sklepi in priporočila**

1.1 Komisija je s predlogom FAST-CARE sprejela prepotrebne dodatne ukrepe za pomoč državam članicam, lokalnim organom in partnerjem iz civilne družbe pri odpravljanju posledic ruskega napada na Ukrajino. Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) toplo pozdravlja ta nov, celovit sveženj, ki podaljšuje podporo programa CARE z dodatnimi sredstvi in še večjo prožnostjo v okviru financiranja na področju kohezijske politike.

1.2 Strinja se tudi z ugotovitvijo, da so neposredni in posredni učinki neizzvane invazije 24. februarja letos vzrok za nenehno povečevanje števila beguncev v vseh državah članicah, zlasti na mejah EU, zaradi česar so potrebni dodatni ukrepi. Trenutne razmere so brez primere, zato je v teh posebnih okoliščinah treba uporabiti vse možne in ustrezno prilagojene ukrepe. EESO zato meni, da se projekt FAST-CARE ustrezno odziva na te okoliščine z dodatnimi sredstvi za migracijske izzive, ki so posledica vojaškega napada Rusije, pa tudi tako, da pomaga blažiti zamude pri izvajanju projektov zaradi skupnih učinkov COVID-19 in visokih stroškov energije ter pomanjkanja surovin in delovne sile, ki jih je povzročila vojna.

1.3 EESO vedno znova poudarja, da se je treba takoj in učinkovito odzvati na vse možne načine. Nadaljnja prizadevanja za prožnost financiranja bi morala omogočiti najučinkovitejše izvajanje naložb kohezijske politike v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 in nemoten začetek programov za obdobje 2021–2027. EESO je zadovoljen s predlagano začasno možnostjo 100-odstotnega sofinanciranja izvajanja programov kohezijske politike iz proračuna EU. Podobno podpira tudi možnosti dodatnega prenosa sredstev med Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR), Evropskim socialnim skladom (ESS) in Kohezijskim skladom ter med kategorijami regij.

1.4 EESO je zelo zadovoljen, da Komisija priznava veliko breme lokalnih oblasti in organizacij civilne družbe, ki v lokalnih skupnostih rešujejo migracijske izzive, ki so posledica ruske vojaške agresije. Pozdravlja tudi določbo, da je treba lokalnim oblastem, socialnim partnerjem in organizacijam civilne družbe nameniti najmanj 30-odstotno podporo v okviru ustreznih prednostnih nalog, da ti upravičenci prejmejo ustrezen delež sredstev za dejavno vlogo pri ukrepih za sprejem in

vključevanje beguncev. Vendar je ta odstotek morda prenizek v primeru držav, ki gostijo veliko število beguncev, zato bi bilo treba dodatno preučiti možnost njegovega povišanja za države, ki mejijo na Ukrajino.

1.5 EESO meni, da imajo nevladne organizacije in socialni partnerji ključno vlogo, saj so hkrati izvajalske organizacije in dragoceni partnerji pri spremljanju izvajanja teh programov, zato je pripravljen spodbujati nadaljnje pogovore o tem sodelovanju organizacij civilne družbe in socialnih partnerje v EU ali Ukrajini. Civilna družba se je izkazala za učinkovito pri takojšnjem odzivu v prvih fazah vojne in bo z zadostnimi sredstvi tesno povezovala lokalne potrebe s političnim razmislekom na visoki ravni. EESO si medtem, ko se vojna nadaljuje, še naprej prizadeva za temeljitejše sodelovanje pri takojšnjem odzivu in večjo dolgoročno udeležbo pri oblikovanju agende za vključevanje.

1.6 Pozdravlja predlog Komisije, da se glede na hitro spreminjajoče se razmere na terenu države članice izvzamejo iz potrebe po izpolnjevanju zahtev glede tematske osredotočenosti iz večletnega finančnega okvira 2014–2020, kar bi jim omogočilo preusmeritev sredstev med tematskimi cilji v okviru iste prednostne naloge istega sklada in kategorije regij. Poleg tega se strinja z določbo, ki dovoljuje izredne izdatke za zaključene ali v celoti izvedene dejavnosti od datuma začetka invazije.

1.7 EESO se je seznanil s kombinacijo celovitih ukrepov, ki upoštevajo tako potrebe na mikro-/individualni ravni (npr. časovno podaljšanje in povišanje na novo določenih stroškov na enoto za kritje osnovnih potreb oseb, ki jim je bila odobrena začasna zaščita) kot potrebe na makro-/državni ravni (npr. lajšanje večfaznega izvajanja operacij med programskima obdobjema 2014–2020 in 2021–2027, da se omogoči več operacij, pri katerih prihaja do zamud, ne da bi to vplivalo na obveznosti držav članic, da izpolnijo zahteve glede tematske osredotočenosti in cilje glede podnebnega prispevka).

1.8 Ustrezno so upoštevane tudi določbe za zmanjšanje upravnega bremena za države članice, pa tudi zaveze Evropske komisije, da bo pomagala upravičencem in deležnikom z dodatno podporo in s smernicami, na primer za upravljanje pogodb o javnih naročilih, pri katerih je prišlo do prekoračitve stroškov, ter z drugimi nezakonodajnimi ukrepi in smernicami. EESO poziva Komisijo, naj sodeluje z državami članicami, lokalnimi oblastmi in civilno družbo pri odpravi vseh nepotrebnih upravnih bremen, hkrati pa naj zagotovi popolno preglednost pri dodeljevanju in izvajanju ukrepov za odpravo posledic vojne v Ukrajini. EESO pri tem poudarja tudi potrebo po dejavnejšem vključevanju civilne družbe in socialnih partnerjev iz EU in Ukrajine v učinkovito načrtovanje, upravljanje in spremljanje sredstev, zato da bi jih prejeli ljudje, ki jih najbolj potrebujejo, in bi jih usmerili tja, kjer so najbolj potrebna.

1.9 EESO ocenjuje, da je treba sprejeti vse možne ukrepe v sedanjem večletnem finančnem okviru. V zvezi s tem se strinja z namero Komisije, da spremeni uredbo o večletnem finančnem okviru, s katero bi optimizirala preostala sredstva za obdobje 2014–2020 in omogočila nemoten prehod na program za obdobje 2021–2027. Velja opozoriti, da je EESO od začetka do zaključka programov sicer vedno pozival k največji možni prožnosti ([1]) na vseh ravneh, da se omogoči čim večja uporaba razpoložljivih sredstev, saj so neposredne in posredne posledice vojne v Ukrajini vse večje, a kljub vsemu meni, da bi bilo morda treba dodati še nove, inovativne finančne instrumente ([2]). Ena od možnih rešitev, ki jo je EESO že priporočil, je poseben sklad Evropske unije za obnovo in razvoj Ukrajine, ki bi dopolnjeval prizadevanja za podporo državam članicam, ki jih je prizadela vojna ([3]).

([1]) Glej dokument o stališču EESO: *COVID-19: Izredna prožnost pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov*.

([2]) EESO je v svojih mnenjih nenehno poudarjal, da mora večletni finančni okvir 2021–2027 omogočati dodajanje novih, inovativnih finančnih orodij, ki gredo dlje kot *mehanizem za okrevanje in odpornost* (UL C 364, 28.10.2020); *COVID-19: Izredna prožnost pri uporabi evropskih strukturnih in investicijskih skladov, Uredba o naložbeni pobudi v odziv na koronavirus* in *sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD)/kriza COVID-19*.

([3]) Glej mnenje EESO o osmem kohezijskem poročilu (UL C 323, 26.8.2022, str. 54).

1.10 EESO poziva Svet in Evropski parlament, naj hitro odobrita uredbo, da jo bo mogoče čim prej sprejeti. Razsežnost tega izziva zahteva skupen in bolj usklajen odziv, sploh zato, ker se že bliža zima.

2. **Splošne ugotovitve**

2.1 Komisija je od 24. februarja v okviru kohezijskega ukrepa za begunce v Evropi (CARE) predložila že več predlogov, da bi se sredstva, ki so na voljo v okviru kohezijske politike za obdobje 2014–2020 in Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), ter predhodno financiranje v okviru programov REACT-EU hitro uporabili za odpravo neposrednih posledic ruske vojne agresije proti Ukrajini, hkrati pa da bi državam članicam omogočili, da si še naprej prizadevajo za zeleno, digitalno in odporno okrevanje svojih gospodarstev po krizi zaradi pandemije COVID-19.

2.2 Ker pa se potrebe še povečujejo, so Evropski svet, Evropski parlament in regije EU pozvali Komisijo, naj v večletnem finančnem okviru oblikuje nove pobude v podporo prizadevanjem držav članic na tem področju. Zdaj je potrebna podpora za dolgoročne potrebe razseljenih civilistov, ki bi jim bilo treba, dokler so v državah članicah EU, pri vključevanju pomagati z nastanitvijo in zdravstvenim varstvom ter dostopom do zaposlitve in izobraževanja. Opozoriti je treba, da izpolnjevanje dolgoročnih potreb beguncev vpliva na skupnosti, ki jih je pandemija COVID-19 že močno prizadela (npr. breme za zdravstveni sistem), odpira pa tudi nova vprašanja, kot so vidiki ukrepov politike, ki upoštevajo vidik spolov (npr. premalo otrok je vpisanih v šole, kar znatno ovira zaposlovanje žensk).

2.3 Vojna je povzročila ozka grla v dobavni verigi in pomanjkanje delovne sile ter še zaostrila rast cen primarnih surovin, tudi energije in surovin. Hkrati so tu še posledice pandemije, kar dodatno obremenjuje javne proračune in povzroča nadaljnje zamude pri naložbah, zlasti v infrastrukturo.

2.4 Sveženj FAST-CARE uvaja več pomembnih sprememb v zakonodaje o kohezijski politiki v obdobjih 2014–2020 in 2021–2027, da bi še pospešil in poenostavil podporo držav članic pri integraciji državljanov tretjih držav, hkrati pa še naprej pomagal regijam pri okrevanju po pandemiji COVID-19.

2.5 Več podpore tistim, ki sprejemajo razseljene osebe – državam članicam, lokalnim oblastem in organizacijam civilne družbe – je treba zagotoviti z naslednjimi ukrepi:

— povečanje plačil iz predhodnega financiranja za dodatnih 3,5 milijarde EUR, ki jih je treba plačati v letih 2022 in 2023, kar bo vsem državam članicam omogočilo hitro dodatno likvidnost;

— razširitev možnosti 100-odstotnega sofinanciranja EU v obdobju 2014–2020 na ukrepe za spodbujanje socialno-ekonomskega vključevanja državljanov tretjih držav;

— razširitev iste možnosti tudi na programe za obdobje 2021–2027, ki bodo revidirani do sredine leta 2024;

— zvišanje zneska poenostavljenih stroškov na enoto za kritje osnovnih potreb beguncev, ki je v okviru programa CARE znašal 40 EUR, na 100 EUR na teden na osebo, ti stroški pa se lahko uveljavljajo za obdobje do 26 tednov, in ne le 13 tednov, kot velja sedaj;

— nadaljevanje možnosti navzkrižnega financiranja med ESRR in ESS, ki je že bila odobrena v okviru programa CARE. To pomeni, da se lahko sredstva iz Kohezijskega sklada zdaj uporabijo tudi za reševanje posledic migracijskih izzivov;

— retroaktivno prijavljanje za povračilo izdatkov za dejavnosti, ki obravnavajo migracijske izzive, tudi ko je dejavnost že zaključena.

2.6 Za usmerjanje naložb tja, kjer so najbolj potrebne, FAST-CARE uvaja dve večji spremembi:

— vsaj 30 % sredstev, mobiliziranih v okviru zagotovljene prožnosti, bi bilo treba dodeliti dejavnostim, ki jih upravljajo lokalni organi in organizacije civilne družbe, ki delujejo v lokalnih skupnostih, da bi tisti, ki si najbolj prizadevajo, prejeli ustrezno podporo.

— Programi lahko podpirajo dejavnosti zunaj njihovega geografskega področja uporabe, vendar znotraj države članice, glede na to, da se begunci pogosto gibljejo znotraj držav članic.

2.7 Kar zadeva praktično podporo odpravljanju problema zamud pri izvajanju, se lahko v okviru programov za obdobje 2021–2027 še naprej podpirajo projekti v vrednosti nad 1 milijon EUR (zlasti za infrastrukturo), ki so prejemali podporo v okviru programov za obdobje 2014–2020, vendar jih zaradi zvišanja cen ter pomanjkanja surovin in delovne sile ni bilo mogoče pravočasno dokončati, tudi če v skladu s pravili o upravičenosti za obdobje 2021–2027 do podpore ne bi bili upravičeni.

3. **Posebne ugotovitve**

3.1 EESO pozdravlja prizadevanja Evropske komisije za vzpostavitev prilagojenih in učinkovitih sredstev za finančno podporo odpravljanju posledic ruske vojaške agresije, ki se je razširila in katere posledice so se še povečale. Države članice se tako soočajo z nenehnim znatnim pritokom oseb, ki bežijo pred rusko agresijo. Te razmere sovpadajo s posledicami pandemije COVID-19, zlasti motnjami v vrednostnih verigah. Javni proračuni, ki so bili osredotočeni na okrevanje gospodarstva, so zaradi tega pod pritiskom, obstaja pa tudi tveganje zamud pri izvajanju naložb, zlasti v infrastrukturo.

3.2 EESO priznava tudi, da se neposredne in posredne posledice vojne v Ukrajini v vseh državah članicah še naprej povečujejo, zato je bistveno zagotoviti sredstva za reševanje migracijskih izzivov in motenj na trgu s kombinacijo financiranja, postopkov in tehnične pomoči, kakor tudi s prožnostjo, agilnostjo in hitrim odzivanjem.

3.3 EESO se popolnoma strinja, da mora biti financiranje na voljo, in sicer na podlagi ciljne revizije sedanjega finančnega okvira, da bi preprečili prekinitev financiranja, potrebnega za ključne ukrepe za blažitev posledic krize in podporo najbolj ogroženim. EESO je že v prejšnjih mnenjih ([4]) priporočil, naj se državam članicam dodelijo dodatna sredstva v obliki takojšnjega predhodnega financiranja.

3.4 EESO pozdravlja dejstvo, da je bila za zmanjšanje bremena za javne finance držav članic možnost do 100-odstotnega sofinanciranja za te ukrepe podaljšana na obračunsko leto, ki se konča 30. junija 2022, ter dejstvo, da je znatno povečanje predfinanciranja ([5]) iz virov REACT-EU državam članicam omogočilo likvidnost za kritje najnujnejših potreb.

3.5 EESO pozdravlja tudi predlog Komisije, da se za prednostne naloge, ki spodbujajo socialno-ekonomsko vključevanje državljanov tretjih držav v okviru programov za obdobje 2021–2027, uvede do 100-odstotna stopnja sofinanciranja. Čeprav je končni datum 30. junij 2024, pa možnost, da se revidira, kako je bila uporabljena in podaljšana, v primeru, da se izkaže za učinkovito, odpira pot k večji prožnosti in likvidnosti, kadar se pojavijo nujne potrebe po financiranju.

3.6 EESO toplo pozdravlja določbo, da se vsaj 30 % podpore v okviru zadevne prednostne naloge dodeli upravičencem, ki so lokalni organi in organizacije civilne družbe, ki delujejo v lokalnih skupnostih, da bodo prejeli ustrezen delež teh sredstev glede na njihovo dejavno vlogo pri ukrepih za sprejem in vključevanje beguncev. Kljub temu je lahko ta odstotek prenizek za države, ki mejijo na Ukrajino in gostijo znatno večje število beguncev. Zato bi bilo treba kljub minimalni ravni spodbujati večjo dodelitev sredstev, pri čemer bi bilo treba vsaj 50 % podpore v okviru dane prednostne naloge dodeliti upravičencem, ki so lokalni organi in organizacije civilne družbe, ki delujejo v lokalnih skupnostih.

3.7 EESO razume potrebo po ohranitvi prvotnih ciljev kohezijske politike in dejstvo, da ta ne more postati univerzalni „obliž“ za vse morebitne izredne razmere. Zato je razumljiva določba, ki omejuje skupni znesek, načrtovan v okviru takih prednostnih nalog vključevanja beguncev v državi članici, na 5 % začetnih nacionalnih dodelitev zadevne državne članice iz ESRR in ESS+ skupaj. Vendar bi morali biti ti pragovi predmet zgodnejše revizije, da se po potrebi zagotovi dovolj prostora, zlasti za obmejne države. Jasno je, da so izzivi za države, ki gostijo veliko večino beguncev, ki bežijo iz Ukrajine, večji kot za druge države članice EU. Zato bi bilo treba pri odstotnih omejitvah upoštevati dejanske razmere na terenu in razlike med izzivi, s katerimi se soočajo različne države članice.

([4]) Dokument o stališču EESO: *REACT-EU*.

([5]) EESO je v svojih prejšnjih mnenjih vztrajal, da je treba pozdraviti odstotek povečanja predplačil ali predfinanciranja, vendar je treba storiti več, da se finančna sredstva porabijo čim prej; Kot je navedeno v dokumentu o stališču EESO: *Finančna pomoč državam članicam, na katere vplivajo izredne razmere večjih razsežnosti v javnem zdravju*.

3.8 EESO poziva Evropsko komisijo, naj tesno sodeluje z državami članicami, lokalnimi oblastmi in organizacijami civilne družbe, da bi kar najbolj učinkovito in hitro izkoristili možnosti za podporo ukrajinskim beguncem, ki jih nudi FAST-CARE. Medtem ko uredba države članice poziva, naj v končnem poročilu o smotrnosti poročajo o izpolnjevanju pogoja glede 30 %, EESO poziva k stalnemu poročanju in vključevanju civilne družbe v spremljanje izvajanja teh določb.

3.9 Zgornje ugotovitve veljajo tudi za načrtovanje, izvajanje in spremljanje programov, povezanih z uresničevanjem kohezijske politike, pa tudi za izbiro projektov, ki bodo izvedeni. V zvezi s tem je treba pozornost nameniti tveganju preoblikovanja kohezijske politike v sklop razdrobljenih odzivov na izredne razmere, ki pretresajo našo celino.

3.10 Ustvarjanje jasne sinergije med kohezijskimi načeli in temeljnimi cilji politike ter novimi socialnimi, gospodarskimi in okoljskimi razmerami, povezanimi s pomanjkanjem delovne sile, težavami v dobavni verigi ter naraščajočimi cenami in stroški energije, bi moralo biti ključno pri zagotavljanju ustrezne stopnje črpanja in najučinkovitejše uporabe obstoječih virov.

4. EESO je seznanjen z odločitvijo Komisije, da pravila n+3 za obdobje 2014–2020 ne podaljša za dodatno leto, in z oceno, da je FAST-CARE, ne glede na to, da so bile odobritve plačil za leti 2022 in 2023 (večinoma zaradi predhodnega financiranja) predhodno izplačane, proračunsko nevtralen za obdobje 2021–2027 in ne zahteva sprememb letnih zgornjih mej za obveznosti in plačila v večletnem finančnem okviru. Vendar EESO močno spodbuja Komisijo, naj spremlja učinek sprememb in pusti prostor za nastajajoče ali naraščajoče potrebe ali prednostne naloge.

V Bruslju, 21. septembra 2022

Predsednica
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora
Christa SCHWENG