

Bruselj, 30. junij 2022
(OR. en)

10885/22

COH 62
SOC 422

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj: za generalno sekretarko Evropske komisije:
direktorica Martine DEPREZ

Datum prejema: 30. junij 2022

Prejemnik: Generalni sekretariat Sveta

Št. dok. Kom.: COM(2022) 324 final

Zadeva: SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU,
EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU
REGIJ Posodobitev kohezijske politike – Prožna pomoč ozemljem
(FAST-CARE) – za obravnavanje posledic ruske agresije

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 324 final.

Priloga: COM(2022) 324 final



Bruselj, 29.6.2022
COM(2022) 324 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**Posodobitev kohezijske politike – Prožna pomoč ozemljem (FAST-CARE) – za
obravnavanje posledic ruske agresije**

1. Uvod

Vojna agresija Rusije proti Ukrajini je Evropsko unijo in ves svet postavila pred nove in nepričakovane izzive. V času, ko naše družbe še vedno okrevajo po pandemiji COVID-19, je ruska invazija povzročila vojno in uničenje ter povečala geopolitično nestabilnost in motnje v svetovnem gospodarstvu.

EU je še naprej solidarna z Ukrajino in njenim prebivalstvom. Od leta 2014 so EU in njene države članice Ukrajini prispevale za več kot milijardo EUR humanitarne pomoči in pomoči za zgodnje okrevanje. Ta pomoč se je od začetka ruske invazije na Ukrajino povečala in skupaj znaša več kot 4 milijarde EUR, ki so v obliki makrofinančne pomoči, proračunske podpore, nujne pomoči, kriznega odziva in humanitarne pomoči namenjene gospodarski, socialni in finančni odpornosti Ukrajine. EU je mobilizirala tudi dodatni 2 milijardi EUR vojaške pomoči v okviru evropskega mirovnega instrumenta. Poleg tega se je na rusko invazijo hitro in odločno odzvala s sprejetjem sankcij, ki bodo imele za Rusijo izjemno obsežne in resne posledice.

V EU so od 24. februarja nenadoma začeli množično prihajati ljudje, ki bežijo pred rusko agresijo. Do zdaj je v Unijo prispelo več kot 6,2 milijona ukrajinskih državljanov in državljanov. Čeprav so se nekateri med njimi začeli vračati v Ukrajino in se vstopni tokovi počasi stabilizirajo, so številke še vedno precejšnje in naraščajo. Učinki tega pritoka ljudi se med državami članicami razlikujejo. Nekatero državo članico in regije so sprejele zelo velik delež prišlekov, pri čemer osebe, ki jim je bila odobrena začasna zaščita, v osmih državah članicah že presegajo 1 % nacionalnega prebivalstva, na Poljskem in Češkem pa 3 %.

Prizadevanja za sprejem in hitro vključevanje razseljenih oseb med njihovim bivanjem v EU še nikoli niso bila tako velika. Pobude držav članic so močno okrepili lokalni organi in civilna družba, ki so še naprej na čelu prizadevanj za obravnavanje humanitarnih potreb, vključno z zatočišči, oblačili, higienskimi izdelki in psihološko podporo.

EU je zagotovila podporo z neprimerljivimi ukrepi in financiranjem, ki so namenjeni kritju potreb razseljenih oseb¹. Prvič doslej je uporabila direktivo o začasni zaščiti² in ljudem, ki bežijo pred rusko agresijo, zagotovila takojšnjo kolektivno začasno zaščito. Status začasne zaščite tem ljudem zagotavlja dostop do zdravstvenega varstva, izobraževanja in trga dela, približno pol milijona otrok iz Ukrajine pa lahko zdaj obiskuje šolo v državah, ki jih gostijo.

Takoj je bila mobilizirana tudi podpora Unije v okviru mehanizma na področju civilne zaščite (RescEU), skupaj s skladi za notranje zadeve, ki so še na voljo za obdobje 2014–2020. Poleg tega je bilo po donatorskem dogodku „Podprimo Ukrajino“ iz skladov za notranje zadeve mobiliziranih 400 milijonov EUR za nujno pomoč najbolj prizadetim državam članicam. Del teh sredstev bo namenjen lokalnim in regionalnim organom ter organizacijam civilne družbe,

¹ COM(2022) 131 final – Sprejem oseb, ki bežijo pred vojno v Ukrajini: priprava Evrope na izpolnjevanje potreb.

² Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 o ugotovitvi obstoja množičnega prihoda razseljenih oseb iz Ukrajine.

da se prizna njihova ključna vloga pri zagotavljanju prvega sprejema razseljenih oseb iz Ukrajine.

Glede na nujnost ukrepanja je bilo sprejetih več predlogov za povečanje prožnosti pri porabi kohezijskih sredstev za podporo državam članicam. Zaporedni svežnji v okviru kohezijskega ukrepa za begunce v Evropi (CARE)³ državam članicam pomagajo zagotavljati nujno pomoč in dostop do storitev, kot so začasna nastanitev, oskrba s hrano in vodo ali zdravstvena oskrba.

Pobuda CARE je omogočila predvsem prožno uporabo Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Evropskega socialnega sklada (ESS) v okviru kohezijskih programov za obdobje 2014–2020 za projekte, ki obravnavajo te migracijske izzive, saj je uvedla retroaktivno upravičenost od datuma invazije, da bi EU lahko podprla vse ukrepe, ki so bili sprejeti za takojšnje kritje s tem povezanih potreb beguncev.

Uvedeni so bili tudi prilagojeni stroški na enoto, da bi se zmanjšalo upravno breme za upravičence in uprave držav članic pri obravnavanju teh izzivov.

Poleg tega je bila možnost celotnega povračila izdatkov, prijavljenih Komisiji, podaljšana do 30. junija 2022, znatno pa se je povečalo tudi predhodno financiranje iz virov REACT-EU, kar pomeni dodatne 3,5 milijarde EUR v obliki predplačil za zmanjšanje bremena za javne finance držav članic.

Države članice lahko ta sredstva že uporabijo za razvoj prilagojenih rešitev za dolgoročno vključevanje državljanov tretjih držav, in sicer z naložbami v nastanitev, izobraževanje, zaposlovanje, zdravstvo, socialno vključenost in oskrbo ali druge socialne storitve. Vendar pa je bistveno, da hitro prilagodijo svoje programe, da se zagotovijo finančni tokovi tam, kjer je to najbolj potrebno.

Vsem prizadevanjem navkljub se potrebe še naprej povečujejo. Številni deležniki iz civilne družbe, lokalni in regionalni organi ter države članice so se obrnili na Komisijo in izpostavili posebne težave pri pomoči osebam, ki bežijo pred rusko agresijo. Podobno zaskrbljenost sta izrazila tudi Evropski parlament in Evropski svet⁴. Slednji je na posebnem zasedanju 30. in 31. maja Komisijo pozval, naj „v okviru večletnega finančnega okvira predstavi nove pobude v podporo tem prizadevanjem“.

Komisija je ob upoštevanju preteklih prizadevanj danes sprejela nov sklop ukrepov, s katerimi se dodatno povečuje prožnost kohezijske politike za obravnavanje posledic vojne in zagotavlja likvidnost v višini 3,5 milijarde EUR. Ti ukrepi v okviru pobude FAST-CARE bodo državam članicam omogočili lažji in hitrejši dostop do financiranja za

³ Uredba (EU) 2022/562 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 (UL L 109, 8.4.2022, str. 1).

Uredba (EU) 2022/613 o spremembi uredb (EU) št. 1303/2013 in (EU) št. 223/2014 (UL L 115, 13.4.2022, str. 38).

⁴ Sklepi Evropskega sveta z dne 30. in 31. maja 2022.

obravnavanje potreb ljudi, ki bežijo pred vojno v Ukrajini, hkrati pa bodo še naprej podpirali okrevanje evropskih regij.

2. Dodatna prožna pomoč v okviru kohezijske politike za obravnavanje posledic vojne

Ruska vojna agresija proti Ukrajini je povzročila doslej največji pritek razseljenih oseb, dodatno povečala rast cen primarnih surovin, tudi energije in hrane, ter znova povzročila ozka grla v dobavni verigi. Po izjemni podpori, ki je bila zagotovljena za boj proti pandemiji in močnejše okrevanje, predstavlja reševanje teh novih izzivov dodatno breme za javne finance držav članic. Ravni primanjkljaja in dolga so se posledično povečale in pričakuje se, da bodo v prihodnjih letih v večini držav članic ostale nad ravnmi pred pandemijo.

V teh razmerah Komisija predlaga celovit sklop ukrepov v okviru kohezijske politike, ki dopolnjujejo doslej sprejete pobude. Prožna pomoč ozemljem (FAST-CARE), ki bo dopolnjevala ukrepe iz pobude CARE⁵, temelji na dveh stebrih: na eni strani na zakonodajnih predlogih, ki zagotavljajo dodatno prožnost v okviru kohezijske politike in dodatno predhodno financiranje, ter na drugi strani na dopolnilnih, nezakonodajnih ukrepih za optimizacijo učinkovite porabe sredstev in obravnavanje nastajajočih potreb.

Predlagani zakonodajni ukrepi vključujejo:

- dodatno predhodno financiranje v višini 3,5 milijarde EUR, ki se bo izplačalo v letih 2022 in 2023 in bo vsem državam članicam hitro zagotovilo dodatno likvidnost;
- stopnjo sofinanciranja do 100 % za prednostne naloge iz programov za obdobje 2014–2020, ki spodbujajo socialno-ekonomsko vključevanje državljanov tretjih držav, pri čemer je ta višja stopnja sofinanciranja na voljo tudi v okviru programov za obdobje 2021–2027, in sicer do sredine leta 2024, ko bo po potrebi pregledana;
- zaradi bistvene vloge lokalnih organov in organizacij civilne družbe, ki delujejo v lokalnih skupnostih, pri sprejemu in podpori ljudi, ki bežijo pred rusko agresijo v Ukrajini, bi morale države članice zagotoviti, da se takim organom in organizacijam dodeli vsaj 30 % podpore v okviru ustreznih prednostnih nalog;
- pri projektih, ki obravnavajo migracijske izzive, bodo lahko države članice prijavile za povračilo tudi izdatke za operacije, ki so v času izbora že zaključene ali v celoti izvedene⁶;
- v okviru pobude CARE je Komisija uvedla nove stroške na enoto, da bi za države članice in upravičence poenostavila izračunavanje upravičenih projektnih stroškov. Glede na dolgotrajni vpliv ruske agresije se predlaga povečanje teh stroškov na enoto na 100 EUR na teden za 26 tednov, da bi se krile osnovne potrebe oseb, ki jim je bila odobrena začasna zaščita, ter podpora tem osebam od njihovega prihoda v Unijo;

⁵ Predlog je skladen tudi s predlogom Komisije z dne 13. aprila 2022 o spremembi proračuna Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo za obdobje 2014–2020, da bi podprli gospodarske subjekte in uvedli posebne krizne ukrepe.

⁶ Ta prožnost se bo uporabljala tudi za relevantne projekte v sektorjih ribištva in akvakulture v okviru Evropskega sklada za pomorstvo in ribištvo.

- predlagano je, da se možnost navzkrižnega financiranja, ki je že bila odobrena med ESRR in ESS, razširi na Kohezijski sklad, da bi se v okviru programov za obdobje 2014–2020 podprli projekti, ki obravnavajo te izzive, ne glede na njihovo tradicionalno področje upravičenosti. To bo omogočilo mobilizacijo sredstev, ki so še na voljo v okviru Kohezijskega sklada, za nujno pomoč in vključevanje;
- preostali ukrepi omogočajo nadaljnjo podporo nedokončanim operacijam, da bi se obravnavale druge posledice vojaške agresije Rusije za izvrševanje sredstev EU, kot sta tveganje zamud zaradi višjih cen, zlasti energije in hrane, ter pomanjkanje vhodnih materialov, predvsem v gradbenem sektorju;
- poleg tega se predlaga dodatna prožnost, da bi bila podpora v zvezi z begunci mogoča za operacije, ki se izvajajo zunaj območja, zajetega s programom financiranja, vendar še vedno znotraj države članice. Osebe, ki bežijo pred rusko agresijo, se namreč lahko gibljejo znotraj držav članic, zato bo morda potrebna podpora zunaj območij, ki so sicer zajeta s programi financiranja;
- da bi se programi izvajali čim bolj tekoče, se predlaga dodatna prožnost pri prerazporejanju sredstev znotraj programov, ne da bi bili za to potrebni sklepi Komisije, ter večja prožnost pri prijavi izdatkov ob zaključku programa.

Poleg zgoraj navedenih ukrepov si Komisija dejavno prizadeva tudi za zmanjšanje upravnega bremena pri operacijah, ki podpirajo socialno-ekonomsko vključevanje državljanov tretjih držav. Na podlagi možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, ki je veljala za obdobje 2014–2020, bo Komisija do konca tega leta razvila tudi enostavne načine za podporo operacijam na področju izobraževanja, usposabljanja brezposelnih, usposabljanja zaposlenih in svetovalnih storitev v zvezi z zaposlitvijo, ki se bodo v obdobju 2021–2027 podpirale v okviru ESS+. Nov delegirani akt bo vseboval posebne določbe za državljane tretjih držav s ciljem spodbujanja njihovega dolgoročnega vključevanja v EU.

Poleg teh zakonodajnih predlogov bo Komisija svojo podporo deležnikom, upravičencem in organom upravljanja razširila tudi z dvema dodatnima nezakonodajnim ukrepoma.

Ta nezakonodajna ukrepa vključujeta:

- prvič, predlagane spremembe, ki bodo olajšale večfazno izvajanje projektov skozi dve programski obdobji, bodo po sprejetju zakonodajnih predlogov Komisije dopolnjene s posodobitvijo smernic o zaključku programov za obdobje 2014–2020. To bo prineslo znatno dodatno prožnost, ki bo koristila nedokončanim projektom, in sicer s: (i) podaljšanjem upravnih rokov za njihovo dokončanje iz nacionalnih virov; (ii) zmanjšanjem obsega takih projektov, ki se lahko še vedno vključijo v končne zaključne račune; in (iii) povečanjem ustreznega deleža izdatkov v primerjavi s skupnimi izdatki, določenimi za zadevne programe;
- Komisija bo poleg tega v prihodnjih tednih ocenila položaj javnih naročnikov, ki imajo trenutno težave z izvajanjem naročil, ker se izvajalci srečujejo z ekonomskimi težavami, ki jih povzročajo višji stroški in težave v dobavni verigi. Komisija namerava zagotoviti ustrezno prilagojene tehnične smernice, katerih cilj je zlasti pojasniti možnosti za spremembe javnih naročil, ki obstajajo v sedanjem pravnem okviru.

3. Zaključek

EU s tem svežnjem nadalje prilagaja kohezijsko politiko, da bi pripomogla k obravnavanju posledic ruske agresije. Predlogi, priloženi temu sporočilu, so odziv na zahtevo Evropskega sveta, naj Komisija „v okviru večletnega finančnega okvira predstavi nove pobude v podporo tem prizadevanjem“. Državam članicam ter regionalnim in lokalnim organom, ki so na čelu teh prizadevanj, naj bi z zagotavljanjem dodatne finančne podpore in prožnosti pomagali obravnavati humanitarne in zdravstvene potrebe ter potrebe po vključevanju.

Sveženj dodatno prispeva h krepitvi odpornosti regij. Skladen je z dolgoročnim ciljem kohezijske politike, tj. zmanjšati razlike in spodbujati konvergenco, ter ne spreminja strukture in ciljev kohezijske politike v okviru njenih programov za obdobje 2021–2027, vključno s krovnimi cilji hitre uresničitve dvojnega zelenega in digitalnega prehoda. Sveženj uvaja pomembno prožnost, vendar ne ogroža načel proračunske discipline in dobrega finančnega poslovanja.

Z vidika učinkovitosti je bistveno, da države članice in regije hitro v celoti izkoristijo priložnosti, ki jih prinaša ta novi sklop ukrepov, pa tudi nedavno sprejete pobude. Z njimi se zagotavlja doslej največja prožnost pri porabi sredstev kohezijske politike, ki so že na voljo, ter priznava izjemna prizadevanja držav članic in regij. Učinkovito usklajevanje vseh oblik podpore in možnosti, odobrenih v okviru kohezijske politike in drugih instrumentov EU, je ključnega pomena za podporo vsem ljudem in podjetjem, ki občutijo posledice ruske vojne agresije proti Ukrajini.

Ključnega pomena je tudi, da so zakonodajalca čim prej preučita in sprejmeta predlagane zakonodajne ukrepe, da se bodo lahko hitro in učinkovito izvajali.